

Asia: VN/24330/2024

Arviomuistio kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Valtioneuvoston toimivaltajaosta (arviomuistion luvut 4-6, 9, 11)

Onko arviomuistiossa tehty arvio oikeasuuntainen koskien valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 4 §:n 2 kohdan soveltamista a) kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten pääomakorotuksissa (luku 4), b) kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten ja kansainvälisten rahoitusmekanismien lisärahoituksessa (luvut 5 ja 6, ks. myös luku 4) ja c) kehityspoliittisissa sijoituksissa (luvut 9 ja 11, ks. myös luvut 4, 6 ja 7)?

Kiitämme mahdollisuudesta lausua tästä arviomuistiosta. Se on huolellisesti ja kattavasti laadittu, ja siinä tuodaan perustellusti esiin, että kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevassa lainsäädännössä on uudistamisen tarvetta. On muun muassa tärkeää, että eri toimijoiden toimivalta tulee mahdollisimman selkeästi eri yhteyksissä määritellyiksi ja että keskeisillä toimijoilla on yhtäläiset tulkinnat kunkin toimivallasta.

Olemme alla vastanneet joihinkin lausuntopyynnön kysymyksiin, mutta Fingon keskeiset huomiot liittyvät kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamiseen kokonaisuudessaan ja sen periaatteellisiin lähtökohtiin, joita erittelemme vastauksessamme viimeiseen kysymykseen.

Mitä mieltä olette arviomuistion esityksestä siitä, että pelkän käteismaksuosuuden sisältävissä, kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitettavien kehityspankkien pääomakorotuksissa toimivallan säädettäisiin kuuluvan ulkoministeriölle (luku 4)? Tunnistatteko asiassa erityisiä etuja tai haittoja?

-

Kansainvälisen oikeuden alaisista lainoista (arviomuistion luku 8)

Mitä mieltä olette arviomuistion esityksestä säätää lainanantolain soveltamisalan poikkeuksista kansainvälisen oikeuden subjekteille myönnettäviä lainoja koskien a) arviomuistiossa välttämättöminä pidettyjen säädösten osalta (vaihtoehto A, luku 8, ks. myös luvut 5 ja 6) ja b) arviomuistiossa suositeltujen soveltamisalan poikkeusten osalta (vaihtoehdot B ja C, luku 8, ks. myös luvut 5 ja 6)? Tunnistatteko asiassa erityisiä etuja tai haittoja?

Fingo painottaa oikeusministeriön lausunnon mukaisesti sitä, että valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston päätöksen mukaisesti annettu laki (449/1988, lainanantolaki) on säädetty ennen nykyisen perustuslain säätämistä, ja että siten voi hyvin olla perusteltua tarkastella vanhentunutta lainanantolakia kokonaisuudessaan ja saattaa se perustuslain mukaiseksi. OM:n mukaan on perusteltua pitää vaihtoehtona sitä, että lainanantolaista laaditaan erillinen, ulkoministeriön toimintaa koskeva laki, ja että on tärkeää myös arvioida sitä, tuleeko kokonaisuus saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Mitä mieltä olette arviomuistion esityksestä siitä, että kansainvälisen oikeuden subjekteille myönnettävissä lainoissa ulkoministeriö päättäisi lainan ehdoista, ml. lainan hoitoon liittyvistä ehdoista (luku 8)? Tunnistatteko asiassa erityisiä etuja tai haittoja?

-

Julkisen vallan käytöstä (arviomuistion luvut 7-9 ja 11)

Mitä mieltä olette arviomuistiossa tehdystä arviosta, että lainojen myöntämisessä kansainvälisen oikeuden subjekteille ei ole kyse julkisen vallan käytöstä? (luku 8, ks. myös luku 7)

-

Jos arvioitte lainojen myöntämisessä kansainvälisen oikeuden subjekteille olevan kyse julkisen vallan käytöstä, millä perusteella päädytte tähän arvioon? Millaisia muutoksia sääntelyyn tulisi mielestänne tällä perusteella tehdä?

-

Mitä mieltä olette arviomuistiossa tehdystä arviosta, että kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä silloin, kun sijoitukset tehdään a) kansainvälisen oikeuden alaisiin rahastoihin (luku 9, ks. myös luvut 6-7) ja b) kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin (luku 11, ks. myös luvut 6-7)?

-

Jos arvioitte kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa olevan kyse julkisen vallan käytöstä, millä perusteella päädytte tähän arvioon? Millaisia muutoksia sääntelyyn tulisi mielestänne tällä perusteella tehdä?

-

Mitä mieltä olette arviomuistion esityksestä siitä, että kehityspoliittisesta sijoitustoiminnasta ei jatkossakaan säädetä lailla? Tunnistatteko asiassa erityisiä etuja tai haittoja? (luvut 9 ja 11, ks. myös luvut 6-7, 12)

Fingo nostaa oikeusministeriön tavoin esiin, että lailla säätämisen vaatimusta tulee tarkastella laajemminkin kuin pelkästään julkisen vallan käytön näkökulmasta, ja että oikeusperustan

riittävyden näkökulmasta on keskeistä tarkastella, voidaanko valtiosopimuksia pitää riittävänä oikeusperustana, ja ilmeneekö lainsäädännöstä riittävällä tasolla se, että kehityspoliittinen sijoitustoiminta kuuluu ulkoministeriön tehtäviin.

Epäsymmetrisestä kehityspoliittisesta sijoitustoiminnasta yksityisten pääomien vivuttamiseksi (arviomuistion luvut 11-12)

Mitä mieltä olette siitä, että ulkoministeriö tekisi kehityspoliittisessa tarkoituksessa yksittäisiä sijoituksia epäsymmetrisiin sijoitusrahastoihin EU:n sisämarkkinalla? Mitä ulkoministeriön tulisi näkökulmastanne huomioida tällaisissa sijoituksissa?

Fingon näkemyksen mukaan ei ole perusteltua, että yhä suurempaa osaa kehitysrahoituksesta ohjataan sellaisiin instrumentteihin, joilla ei laajassa kuvassa ole isoa merkitystä. Kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseksi puuttuu niin huomattava rahoitus (noin 4000 miljardia euroa), että ratkaisuja tulee etsiä koko rahoitusarkkitehtuurin tasolla, kuten esitetään esimerkiksi YK:n Pact for the Future -sopimuksessa (2024).

Mikäli rahoitusta vedetään yhä kauemmaksi YK:n ja muiden kansainvälisten instituutioiden rahoitusinstrumenteista, on riskinä entisestään heikentää kehittyvien maiden toiveita päätöksenteossa.

Ulkoministeriön tulee vähintään huolellisesti selvittää ja arvioida epäsymmetrian soveltuvuutta ja vaikutuksia ennen sen mahdollista käyttöönottoa kehitysrahoituksessa.

Mitä mieltä olette arviomuistiossa tehdystä arviosta siitä, että EU:n valtioneuvoston sääntely riittää kehityspoliittisen sijoitustoiminnan kilpailuoikeudellisten vaikutusten sääntelyyn, ja arviomuistiossa tehdystä esityksestä, että kehityspoliittisesta sijoitustoiminnasta ei säädetä lailla?

-

Ulkoministeriön hankkimista tukipalveluista ja viranomaisyhteistyöstä (arviomuistion luku 13)

Mitä mieltä olette arviomuistiossa tehdystä arviosta, että ulkoministeriö ei ole tukipalveluita hankkiessaan siirtänyt julkisia hallintotehtäviä yksityiselle lukuun ottamatta lakiin perustuvia tarkastuksia?

Fingon näkemyksen mukaan oikeusministeriö esittää lausunnossaan tästä asiasta tärkeitä huomioita. Arviomuistiossa esimerkiksi saa OM:n mukaan paikoitellen kuvan, että julkisen vallan käytön ja julkisen hallintotehtävän käsite olisi samaistettu, ja että yksityisen käyttäessä perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua julkista valtaa, kyse on perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla

hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. OM myös toteaa, että toisaalta julkinen hallintotehtävä voi tulla kyseeseen, vaikka yksityinen ei käyttäisikään julkista valtaa, ja että arviointimuistioon vaikuttaisi sisältyvän ajatusvirhe siinä, että mikäli tarkastusoikeudesta säädettäisiin lailla, tulisi tarkastusten teettämisestä yksityisellä pitää julkisen hallintotehtävän siirtona yksityiselle. Julkisen hallintotehtävän arvioinnissa tulee OM:n mukaan lähteä aina itse tehtävän luonteesta riippumatta siitä, onko siitä säädetty laissa vai ei, eikä asiaa tulisi lähestyä siten, että jättämällä säätämättä asiasta ”vältytään” siltä, että kyse olisi perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, ja että lailla säätäminen tai säätämättä jättäminen ei yksinään tee tehtävästä julkista hallintotehtävää, vaikka tehtävien lakisääteisyydelle voidaan antaa painoarvoa arvioitaessa tehtäviä vasten perustuslain 124 §:ää. OM:n mukaan ensi vaiheen kysymys on kuitenkin se, ovatko tehtävät sen luonteisia, että niistä tulisi säätää lailla.

Tukipalvelujen ostaminen tulisi olla mahdollista myös kansalaisyhteiskunnan toimijoilta.

Joulukuussa 2024 julkaistussa OECD DACin vertaisarvioinnissa on tämä osasuositus ulkoministeriön tukipalveluihin liittyen: “In outsourcing MFA tasks to other actors, ensure that necessary steering functions and capabilities remain within the MFA, in line with its mandate.” (s. 10). Alla myös ote raportista (s. 34), jossa tuodaan esiin sen tärkeyttä, että ulkoministeriössä tulee säilyä toimintojen ulkoistamisessa ns. hankintaosaamista ja riskiä siitä, että laajoilla ulkoistamisilla voidaan heikentää eri instrumenttien ja toimijoiden välistä oppimista ja mahdollisuuksia yleiseen koherenssiin.

“Updates to the legal framework over 2024–26 aim to reflect the increasing role of the private sector in Finland’s development co-operation and allow for the greater outsourcing of activities. ... International experience suggests that while outsourcing certain functions to the private sector can help manage public service headcount pressures and manage for uncertainty by enabling governments to secure capabilities quickly, it can also bring risks, for example in terms of value for money and longer-term impacts on public service capability (*). Plans to outsource functions should thus be accompanied by parallel measures to ensure that the necessary steering functions, expertise and capabilities remain within the MFA. / While exploring if and how to outsource certain functions to Finfund, it will be important to ensure clarity of mandates. ... In light of the current reforms and headcount pressure within the MFA, the government is currently considering establishing a subsidiary of Finfund that could provide technical assistance and manage certain private sector instruments, thereby assuming these MFA functions. Should it do so, it will be important to create clear lines of demarcation between policy advice on one hand and investment development and decisions on the other. Outsourcing such functions also risks making it more difficult for the MFA to access knowledge and expertise, risks undermining learning across instruments and efforts, and may generate missed opportunities for coherence across Finland’s private sector and non-private sector. (*) Viittaus alaviitteeseen nro 43 (s. 69.), jossa esitellään monia selvityksiä tällä johdannolla: “Several OECD studies, taking note of the broader trend towards outsourcing in recent decades, contain useful findings relating to value for money in the use of consulting services and in outsourcing tasks to the private sector.”

Mitä mieltä olette arviomuistion tehdystä arviosta, että ulkoministeriö ei ole siirtänyt tai suunnittele siirtävänsä sille kuuluvia tehtäviä vieraan valtion viranomaiselle?

-

Muut asiat

Yleiset huomionne arviomuistiosta sekä kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamistarpeista?

Mahdollisimman kestävien ja vaikuttavien kehitysyhteistyötulosten saavuttamiseksi on ehdottoman tärkeää, että tällaisen laaja-alaisen lainsäädäntökokonaisuuden uudistamisessa ohjataan toimintatapoja kaikissa kohdissa järjestelmällisesti siihen suuntaan, että ne ovat mahdollisimman läpinäkyviä ja demokraattisia sekä kehitysyhteistyön kansainvälisesti sovittuja tavoitteita tehokkaasti edistäviä.

OECD DACin määritelmän mukaan yksityisen sektorin käytettävissä oleva ODA (virallinen kehitysyhteistyörahoitus) tulee päätavoitteeltaan tukea kehittyvien maiden taloudellista kehitystä ja hyvinvointia. Kun tätä tavoitetta noudatetaan yhdessä Suomen muiden kansainvälisten sitoumusten, kuten kestävä kehityksen tavoitteiden kanssa, voidaan todeta, että kaiken kehitysyhteistyövarojen käytön keskeinen tarkoitus on kestävä kehityksen edistäminen, mukaan lukien köyhyyden ja eriarvoisuuden poistaminen sekä ihmisoikeuksien edistäminen. Tämän tarkoituksen tulee ohjata myös kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia. Toivomme, että tämä tarkoitus näkyy hallituksen esityksessä tätä arviomuistiota vahvemmin.

Hakkarainen Outi
Suomalaiset kehitysjärjestöt Fingo ry