

Asia: VN/179/2024-UM

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään:

Finnfundia koskeva hallituksen esitys on parantunut aiempaan esitysluonnokseen verrattuna. Tämä koskee perusteluiden ja vaikutusarvioiden laajentumista sekä sisällöllisiä tarkennuksia ja muutoksia.

Esityksessä on tosiasiallisesti kyse merkittävästä julkisesta hallintotehtävästä

Yksi esityksen kysymys koskee julkisten hallintotehtävien antamista tytäryhtiölle PL 124 § mukaisin edellytyksin. Nykytilan kuvauksen perusteella tämä vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta. Tytäryhtiölle säädettävien hallintotehtävien lista on kuitenkin hyvin pitkä sisältäen esimerkiksi maksatusten hallinnointia ja valvontaa, hankekoordinaatiota, hankkeiden evaluointia, hankintapäätösten tekemistä ja hallinnointia sekä monia hallintotukitehtäviä.

Erilaiset julkiset hallintotehtävät voivat kokonaisuuksina olla merkittävämpiä kuin yksittäisinä. Lisäksi ulkoministeriölle jäävät merkittävän julkisen vallankäytön tehtävät, kuten maksatuksen keskeytys, päätökset tarkastuksesta, tapaisinperintäpäätökset, maksatuksen lopettamispäätökset luultavasti käytännössä perustuvat tytäryhtiön suosituksiin ja valmisteluun. Vaikka hallintotehtävien siirto ei olisi perustuslain näkökulmasta merkittävää julkisen vallan käyttöä, tosiasiallisesti tästä on kyse.

Ulkoministeriön resurssit ja kompetenssi avainkysymys

Esityksen keskeinen peruste on se, ettei ulkoministeriössä ole riittäviä resursseja ja osaamista ylläpitää esityksen mukaisia hallintotehtäviä. Tälle todetaan useita perusteita. Esimerkiksi ulkoministeriön työnkierto estää syväosaamisen karttumista ja rutinoitumista, eikä ministeriön substanssifokus keskity rahoitustoimintaan.

Esitys ei kuitenkaan poista ongelmien juurisyytä eli ministeriön resurssien puutetta. Ulkoministeriön resursseja on joka tapauksessa vahvistettava, jotta ministeriö voisi valvoa, ohjata ja arvioida Finnfundin toimintaa omistajaohjauksen edellyttämällä tasolla.

STTK ry korostaa, että Finnfundin rahoitustoiminnan kestävyys ja tuloksellisuuden valvonnan tulee olla korkeatasoista. Kehitysyhteistyön valvonnassa ja arvioinnissa tulisi myös käyttää mahdollisimman yhdenmukaisia menetelmiä, riippumatta siitä tapahtuuko kehitysyhteistyö esimerkiksi kehitysyhteistyötä tekevän järjestön tai yksityisen yrityksen toteuttamien sekä Finnfundin rahoittamien investointien toimesta. STTK muistuttaa, että kehitysyhteistyön eri muodot täydentävät toisiaan, eikä Finnfundin toiminta saisi tosiasiallisesti syrjäyttää muita kehitysyhteistyön muotoja.

Hallintoa koskevat kirjaukset ovat valvonnan kannalta tärkeitä

Esityksessä todetaan, että ”tytäryhtiön hallituksessa olisi oltava myös riittävästi virkahenkilöosaamista”. STTK pitää tätä perusteltuna, koska kyse on suurelta osin viranomaistehtävän hoitamisesta. Vastaavasti emoyhtiön hallituksessa on tarkoitus säilyttää viranomaisten edustusta. Nämä positiot ovat tärkeitä myös omistajaohjauksen tehokkuuden ja ministeriön yhtiötä koskevan substanssiosaamisen turvaamiseksi.

On tärkeää, että muutoksessa säilytetään yhtiön hallintoneuvosto, joskaan tätä ei esitetä kirjattavaksi uuteen lakiin. Kuten esityksellä todetaan, tällä elimellä on tärkeä epävirallinen tehtävä myös sidosryhmien parissa, jotta ymmärrys tästä kehitysyhteistyön muodosta olisi riittävää. Samalla hallintoneuvosto antaa edellytyksiä päättäjille arvioida yhtiön toimintaa. Tämä funktio korostuu, koska uusi järjestely voi heikentää valvonnan edellytyksiä, minkä lisäksi poliittisilla päätöksillä on huomattava vaikutus yhtiön toimintaan.

Hallintoa koskeviin kirjauksiin voi lukea myös esimerkiksi salassapitovelvollisuuksia ja julkisuuslain soveltamista koskevat kirjaukset. STTK ry pitää perusteltuna, että julkisuuslakia sovellettaisiin lähtökohtaisesti koko tytäryhtiön toimintaan. Julkisten hallintotehtävien osuus yhtiöstä on suuri, eikä hallintotehtävien erottelu ole aina selkeäpiirteistä. Tämä linja mahdollistaa Suomen kehitysyhteistyön seurannan ja arvioinnin myös laajemmalle yleisölle, mikä on julkisten tehtävien osalta itsepisarvoisesti tärkeää. STTK ry pitää myös salassa pidettävien tietojen osalta tärkeinä niitä poikkeuksia, jotka mahdollistavat ministeriölle tarvittaessa pääsyn tietoihin.

Kokonaisuutena esitys on perusteltu, mutta siihen liittyvät riskit on tunnistettava

Edellä mainituin perustein STTK katsoo, että esitetty laki ja uusi hallintomalli tuovat parannusta nykytilaan. Silti malliin liittyy useita riskejä ja ristiriitaisuuksia, joiden valvonta, muutosten jälkiseuranta ja arviointi on hyvin tärkeää. Jos muutos ei tuota toivottua tulosta, tilannetta tulee tarvittaessa korjata esimerkiksi palauttamalla viranomaistehtävät ulkoministeriön alaisuuteen. Viranomaisten resursseja toiminnan ohjauksessa ja valvonnassa on välttämätöntä vahvistaa valitusta mallista riippumatta.

Finnfundin ydintehtävä on taloudellisen kehitysyhteistyön toimeenpano. Tämän ydintehtävän tulee olla lainsäädäntöuudistuksen keskiössä. STTK pitää tärkeänä, että tätä Finnfundin ydintehtävää on tarkennettu. Vastaavasti Finnfundin pitäminen erillisenä muista erityistehtävyhtiöistä on perusteltu ratkaisu yhtiöiden ydintehtävien eroavuuksien vuoksi. Erityistehtävyhtiöiden on kuitenkin järkevää tehdä yhteistyötä.

Ydintehtävän viimesijaisena lopputuloksena kohdemaahan tulisi syntyä laadukkaita työpaikkoja tai infrastruktuuria kestävän kehityksen periaatteita noudattaen sekä ILO:n työelämän perusoikeuksia toteuttaen. Työelämän perusoikeuksien tulisi toteutua ja olla ehtona kaikessa julkisin varoin tuetussa toiminnassa kehittyvissä maissa. Nämä toiminnan reunaehdot, esimerkiksi ILO:n kansainvälisten sopimusten kunnioittaminen, tulisi kytkeä vielä vahvemmin esitykseen ja lakiluonnokseen. Finnfundin rahoittamilta yrityksiltä on ylipäättään edellytettävä vastuullisuutta kaikilla yritys vastuun osa-alueilla.

Jaakko Haikonen

STTK:n asiantuntija, ilmasto- ja energiapolitiikka

puh: +358 400 273 385

Gylling Päivi
STTK ry.