

Asia: VN/24330/2024 UH

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kehityspoliittisista sijoituksista

1. Kehityspoliittiset tavoitteet

Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon mukaisesti Suomi edistää omassa kehityspoliitikassaan ja kehitysyhteistyössään yksityisten pääomien liikkeelle saamista erityisesti yritysten kestävästä kehitystä edistäviin investointitarpeisiin. Työtä tehdään muun muassa kehityspoliittisilla sijoituksilla, ja lakiehdotus on yksi selonteon toimenpiteistä näiden tavoitteiden edistämiseksi. Kuinka näette lakiehdotuksen edistävän näitä tavoitteita?

-

Esityksen tavoitteena on vaikuttava, nykyaikainen, aikaa kestävä ja joustava kehitysrahoitus. Miten näette esityksen edistävän tätä tavoitetta?

-

2. Vaikutukset kilpailuun

Lakiesityksellä pyritään minimoimaan kehityspoliittisen sijoitustoiminnan kilpailua vääristävät vaikutukset. Kuinka näette esitettyjen säädösten ja toimenpiteiden varmistavan tämän tavoitteen saavuttamisen?

-

3. Hyvä taloudenhoito

Yksi lakiesityksen tavoitteista on hyvän taloudenhoidon varmistaminen. Kuinka näette lakiesityksen edistävän tätä tavoitetta?

-

5. Perustuslain vaatimusten täyttäminen ja sääntelypuutteiden poistaminen

Esityksellä pyritään varmistamaan perustuslain asettamien vaatimusten täyttäminen. Kuinka näette lakiesityksen täyttävän perustuslain asettamat vaatimukset?

-

Lakiesityksellä pyritään poistamaan sääntelypuutteita ja selkeyttämään sääntelyn soveltamista. Kuinka näette lakiesityksen vastaavan tähän tavoitteeseen?

-

6. Muut huomiot

Muut hallituksen esitykseen liittyvät huomiot ja kommentit

Ulkoministeriö, jäljempänä UM, on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kehityspoliittisista sijoituksista annettavaksi laiksi, jäljempänä esitys. Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä VTV) kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Luku 2.6.7 Valtiontalouden tarkastusviraston toimivalta kehityspoliittiseen sijoitustoimintaan (s. 13)

Esityksen luvussa 2.6.7 käsitellään valtiontalouden tarkastusviraston toimivaltaa kehityspoliittiseen sijoitustoimintaan nähden. Kappaleen alussa on viitattu VTV:stä annetun lain (676/2000) 2 §:ään ja todettu, että VTV:n tarkastusoikeus on pyritty säätämään mahdollisimman kattavaksi ja että se ulottuu muun muassa valtiolta varoja tai muuta taloudellista tukea tai etua saaneisiin yhteisöihin ja oikeushenkilöihin sekä oikeushenkilöihin, joille on uskottu muu valtion varojen käyttöä, omaisuuden hoitoa tai tilinpitoa koskeva tehtävä. Sitten kappaleessa todetaan kuitenkin, että VTV:n tarkastusoikeus yksityisten hallinnointiyhtiöiden hallinnoimiin rahastoihin, joihin ulkoministeriö tekisi esitetyn lain nojalla kehityspoliittisia sijoituksia, ei käy laista selvästi ilmi.

Tähän VTV toteaa, että VTV:n näkemyksen mukaan VTV:stä annetun lain tarkastusoikeus on tarkoitettu hyvin laajaksi ja yleiskattavaksi. Se on säädetty eräänlaiseksi valtiontalouden tarkastamista koskevan yleislain pääsäännöksi. Tästä syystä asiasta on säädetty yleisten pääkäsitteiden tasolla käsittelemättä kaikkia mahdollisia erityistilanteita erikseen mutta kuitenkin ajatuksin, että kaikki kyseisten yleisten pääkäsitteiden sisälle kuuluvat erityistapaukset tulisivat säädöksen piiriin. Tämä lähtökohta tulee VTV:n näkemyksen mukaan ottaa kyseisen säädöksen tulkinnassa huomioon. VTV:ssä tulkitaankin, että esityksessä kuvattu tilanne, jossa ulkoministeriö tekisi lain nojalla kehityspoliittisia sijoituksia yksityisten hallinnointiyhtiöiden hallinnoimiin rahastoihin, kuuluisi VTV:stä annetussa laissa säädetyn tarkastusoikeuden piiriin. Siinähan hallinnointiyhtiölle annetaan valtion varojen hoitoon, tarkemmin sanottuna sijoittamiseen, liittyvä tehtävä ja sama koskee myös mahdollista sijoitusrahastoyhtiötä, jos sijoitusrahasto on organisoitu omaksi oikeushenkilökseen. Se on silloin hallinnointiyhtiön sijoittamistoiminnassaan käyttämä apuväline ja sisältää valtiolta saatuja varoja, tässä tapauksessa tarkemmin sanottuna valtion sijoituksia. Tällä perusteella VTV:ssä katsotaan, että ehdotuksessa kuvattu tilanne kuuluisi VTV-lain tarkastusoikeuden piiriin.

VTV pitää joka tapauksessa hyvin tärkeänä, että mahdollisuus tarkastaa ja valvoa myös tämän tyyppistä valtion varojen käyttämistä tai valtion omaisuuden hoitamista sijoittamalla säilyy. Yksi mahdollisuus voisi olla VTV:n tarkastusoikeuden olemassaolon toteaminen selvyiden vuoksi myös nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä. Tällainen selvennys ei kuitenkaan saisi olla omiaan luomaan käsitystä, ettei VTV:stä annetun lain tarkastusoikeus kattaisi valtion taloudenhoitoa kokonaisuudessaan mukaan lukien varojen saamista valtiolta kaikissa muodoissa ja valtion omaisuuden kuten sijoitusten hallinnointia kaikissa muodoissaan. Asia voitaisiin todeta myös hallituksen esityksessä.

Edelleen esityksen tässä luvussa todetaan, että kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille myönnettyihin lainoihin ja sijoituksiin VTV:n tarkastusoikeus ei ulotu niille myönnettyjen erivapauksien vuoksi, mutta niidenkin osalta tarkastusoikeuksista ja niiden laajuuksista voidaan kuitenkin sopia sijoitussopimuksella sopijaosapuolten suostumuksella. Tähän VTV toteaa, että tarkastusoikeuksien olemassaolosta tulisi lähtökohtaisesti sopia sijoitusta koskevassa sopimuksessa silloin, kun sijoitus ja valtion sopimuskumppani eivät muuten olisi Suomen lainsäädännön ja tarkastusoikeuden piirissä, jotta valtion varojen hoitoa voidaan valvoa VTV:stä annetun lain mukaisesti. Ehdotettuun lakiin kehityspoliittisista sijoituksista olisi mahdollista lisätä säännös, joka velvoittaisi toimimaan näin. Näin sijoituksesta Suomen valtion puolesta neuvottelevat ja päättävät tahot olisivat velvoitettuja vaatimaan kyseisen sopimusehdon ottamista sopimukseen uhalla, että muuten sopimusta ei saada tehdä. Näin varmistettaisiin, että tarkastusoikeutta koskeva ehto saadaan sopimukseen niissäkin tapauksessa, joissa vastapuoli suhtautuu vastentahtoisesti tarkastusoikeuteen.

Luku 4.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen s. 16

Esityksen luku 4.2.3 käsittelee ehdotetun lain vaikutuksia julkiseen talouteen. Sen mukaan ehdotettavalla lailla ei ole suoria vaikutuksia julkiseen talouteen. Tätä perustellaan esityksessä sillä, että kehityspoliittiset sijoitukset tilastoidaan rahoitustaloustoimiksi, jotka ovat kansantalouden tilinpidossa alijäämäneutraaleja. Esityksen mukaan sijoitettujen pääomien odotetaan palautuvan nimellisen tuoton kera valtiolle. Toisin sanoen esityksessä sijoitus nähdään arvoa säilyttävänä, eli maksuna kassasta ja taseen omaisuutena, jolloin sen kuluvaikutus on nolla. VTV toteaa tähän, että automaattisesti sijoituksen luonne ei tarkoita, että se on säilyttänyt arvonsa. Jos valtio esimerkiksi sijoittaisi jossakin kehittyvässä taloudessa 100 miljoonaa euroa voimalaitoshankkeeseen, johon ryhmä yksityisiä sijoittajia olisi sijoittanut toiset 100 miljoonaa euroa, 20 vuoden takaisinmaksuajalla, mutta takaisinmaksusuoritukset päättyisivät kolmantena vuonna, eikä lisää olisi enää odotettavissa, lainasaamisen todellinen arvo olisi sen nimellisarvoa pienempi. Aika ajoin on arvioitava, onko sijoitus yhä olemassa, ja arvostettu oikein. Vastuu tästä kuuluu sijoituksen tehneelle viranomaiselle. Tästä näkökulmasta on kuitenkin äärimmäisen tärkeää, että ehdotettu laki kehityspoliittisista sijoituksista ja sen nojalla tehtävät sijoitussopimukset antavat riittävät mahdollisuudet ja keinot tehtyjen sijoitusten ja niiden hoidon seurantaan, valvontaan ja tarkastamiseen.

Luku 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen luvussa 5 käsitellään muita toteuttamisvaihtoehtoja. Sellaisina on ollut esillä toiminnan jatkaminen voimassa olevan sääntelyn nojalla, kehityspoliittisen sijoitustoiminnan järjestäminen hallintotoimintana ja kehityspoliittisen sijoitustoiminnan järjestäminen Finnfundissa. Esityksessä valittua toteuttamisvaihtoehtoa tukevina perusteina mainitaan esimerkiksi se, että sijoitustoiminnalla katsottiin olevan enemmän markkinaperiaatteilla toimivan sijoitustoiminnan piirteitä kuin hallintotoiminnan piirteitä, samoin kuin se, että monet kehityspoliittiset sijoitukset olivat kuitenkin kohdistuneet kansainvälisen oikeuden alaisiin rahastoihin, joiden hallinnoijina toimiviin kansainvälisiin kehitysrahoituslaitoksiin ei voida kohdistaa kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia vallankäyttötoimia. Hallintotoiminnan tunnusmerkkien puuttumiseen oli vaikuttanut se, että kehityspoliittiseen sijoitustoimintaan ei sisällynyt tai suunniteltu sisällytettäväksi hakumenettelyä, eikä siihen sisällynyt lakisääteisiä myöntämiskriteereitä tai rahoitusehtoja. Sijoituksista ei katsottu syntyvän hallinnointiyhtiöille sellaista taloudellista etua, josta olisi säädettävä lailla.

VTV haluaa vielä korostaa, että varsinkin kehityspoliittisen sijoitustoiminnan järjestämisellä hallintotoimintana olisi monia hyviä puolia, joita esityksessä mainitaankin. Sellaisia ovat esimerkiksi menettelyjen selkeys ja avoimuus rahoituksen saajien ja tarvitsijoiden näkökulmasta. VTV:n näkökulmasta valtion taloudenhoidon valvojana hallintotoimintamallin eduista korostuvat erityisesti mahdollisuus säätää lailla rahoitukseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista mukaan lukien mahdollisuudesta takaisinperiä sijoitus, jos sitä hakiessa olisi annettu vääriä tai harhaanjohtavia tietoja tai sijoitusta ei käytettäisi sijoitusta koskevalla hallintopäätöksellä määritettyyn tarkoitukseen ja hallintopäätöksen ehtojen mukaisesti. Sijoitustoiminnan järjestämisvaihtoehdoista hallintotoiminta olisi varojen käytön valvonnan ja kontrolloinnin kannalta paras ja tarjoaisi näitä tavoitteita varten käytettäväksi selvästi parhaimman, monipuolisimman ja vahvimman keinovalikoiman. Hallintotoimintamallissa voitaisiin myös nojautua pitkälti hallintotoiminnassa yleisesti käytettäviin yleislakeihin, jolloin tarve uudelle erityislainsäädännölle olisi vähäisempää. Myöskään se, että valtion sijoituksista ei syntyisi taloudellista etua hallinnointiyhtiölle, ei sulje pois sitä, että sijoitus saattaa silti muodostua taloudelliseksi eduksi rahoituksen lopullisille saajille. Sääteleehän esimerkiksi valtion-avustuslain 7 §:n 2 momentti nimenomaan tilannetta, jossa valtionavustus myönnetään edelleen siirrettäväksi muun kuin valtionavustuksen saajan toimintaan. VTV ehdottaakin vielä harkittavaksi kehityspoliittisen sijoitustoiminnan järjestämistä hallintotoimintana.

Lakiehdotuksen 7 ja 8 § sekä niiden yksityiskohtaiset perustelut

Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädetään ulkoministeriön tehtävistä ja sen 4 momentin mukaan ulkoministeriön on arvioitava kehityspoliittisten sijoitusten vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta niiden tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Tämä ulkoministeriölle lakiehdotuksessa säädetty arviointivelvollisuus muistuttaa lähinnä valtionavustuslain 36 §:ssä valtionapuviranomaiselle säädettyä vaikutusten arviointivelvollisuutta, mutta on paljon heikompi velvollisuus kuin valtionavustuslain 15 §:ssä valtionapuviranomaiselle säädetty valtionapuviranomaisen valvontatehtävä.

Lakiehdotuksen 8 § koskee sijoituksen keskeyttämis- ja takaisinperintävelvollisuutta. Sen 1 momentin mukaan ulkoministeriö voi päätöksellään keskeyttää valtiontuen maksamisen ja takaisinperiä maksetun valtiontuen, jos sijoitus on tehty Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti. VTV kiinnittää tässä huomiota siihen, että takaisinperintä olisi siis mahdollista ainoastaan, jos sijoitus on tehty Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti. Muun lainsäädännön tai sijoituspäätöksen ja sijoitussopimuksessa sovittujen tavoitteiden vastainen toiminta ei oikeuttaisi ulkoministeriötä takaisinperintään. Tässä suhteessa takaisinperintämahdollisuudet lakiehdotuksessa ovat hyvin rajoitetut verrattuna vaikkapa valtionavustuslain 21 ja 22 §:ssä säädettyihin velvollisuuteen valtioavustuksen takaisinperintään ja valtionavustuksen harkinnanvaraiseen takaisinperintään.

Yllä esitetyt huomiot lakiehdotuksen 7 ja 8 §:stä konkretisoivat hyvin niitä varjopuolia, joita seuraa siitä, ettei kehityspoliittisen sijoitustoiminnan toteuttamistavaksi olla valitsemassa hallintotoimintaa, kuten jo esityksen 5 luvun kohdalla mainittiin.

Eskola Jaakko
Valtiontalouden tarkastusvirasto

von Hertzen Kaj
Valtiontalouden tarkastusvirasto - Tarkastusyksikkö