

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)?

-

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?

-

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?

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) toteaa, että (riippumatta kansallisista toimivaltakysymyksistä) kilpailu- ja valtioneuvoston sääntely voivat tulla sovellettavaksi kysymyksessä olevaan toimintaan. Selvyyden vuoksi KKV toteaa, että myös kansallinen kilpailuneutraaliteettisääntely voi tulla sovellettavaksi, kuten lausunnossa jäljempänä tuodaan esille.

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)

Ks. vastaus tämän kohdan kolmanteen kysymykseen.

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?

Ks. vastaus tämän kohdan kolmanteen kysymykseen.

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)?

KKV toteaa, että julkisyhteisön harjoittaman toiminnan luonteen arviointi (eli onko kysymys taloudellisesta vai ei-taloudellisesta toiminnasta) kilpailu- ja valtioneuvoston sääntelyn kannalta on aina tapauskohtaista. Näin ollen KKV voi esittää lausunnossaan vain yleisiä huomioita toiminnan luonteen arvioinnin kannalta relevanteista seikoista.

Kilpailu- ja valtioneuvoston sääntelyä sovelletaan ainoastaan taloudelliseen toimintaan. Sen sijaan esimerkiksi julkisen vallan käyttö ja viranomaistoiminta jäävät kilpailu- ja valtioneuvoston sääntelyn soveltamisen ulkopuolelle. Taloudellisen toiminnan käsite on kuitenkin EU-oikeudessa laaja. Taloudelliseksi toiminnaksi katsotaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan markkinoilla. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa.

KKV:lla ei ole EU:n valtioneuvoston sääntelyyn liittyvää toimivaltaa, joka kuuluu EU:n komissiolle. KKV voi kuitenkin kansallisen kilpailuneutraalisääntelyn nojalla puuttua julkisyhteisön markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan, joka kansallisesti estäisi tai vääristäisi kilpailua. KKV katsoo, että kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin sijoittaminen voisi tarkoittaa myös Suomen lainsäädännön alaisiin kehitysrahoitus- ja sijoitusyhtiöihin sekä niiden hallinnoimiin rahastoihin tehtäviä sijoituksia.

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

Ks. vastaus edelliseen kysymykseen.

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)

Tältä osin KKV viittaa vastaukseensa jäljempänä.

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?

KKV toteaa, että julkisyhteisön harjoittama sijoitus- ja rahoitustoiminta voi kuulua kilpailu- ja valtiontukisääntelyn piiriin, jolloin sijoituksien lähtökohtaisesti tulisi olla markkinaehtoisia ja vastaavia kuin yksityisen sijoittajan toiminta vastaavissa olosuhteissa (esim. HE 40/2013 vp s. 33). Markkinataloustoimijaperiaatetta sovelletaan lähtökohtaisesti esimerkiksi valtion luotonantoon, sijoituksiin ja takauksiin. Rahoituksen markkinaehtoisuus ehkäisee kilpailun vääristymistä.

Arviomuistiossa kuvatun (s. 74) mukaan epäsymmetrisissä rahastoissa sijoittajat ovat kuitenkin keskenään epäsymmetrisessä asemassa tuoton- ja/tai tappioiden jaon suhteen. Tällöin julkinen rahoittaja tyytyisi pienempään tuotto-odotukseen tai suurempaan riskiin pääoman menettämisestä, tarkoituksenaan asettaa tuottoriski –suhde yksityisten sijoittajien kannalta hyväksyttävälle tasolle. Arviomuistiossa kuvatun mukaan epäsymmetriset sijoitusrahastot nähdään toimivana kannustimena yksityisen pääoman mobilisoimiseksi. Vaikka KKV pitää yleisellä tasolla myönteisenä arviomuistiossa esitettyä tavoitetta yksityisten pääomien sijoitusten lisäämiseen (vivuttamiseen) on kuitenkin mahdollista, etteivät epäsymmetrisiin rahastoihin tehtävät sijoitukset välttämättä täytä markkinaehtoisien sijoitustoiminnan kriteerejä sijoittajien keskenään erilaisen aseman takia. Näin ollen erityisesti epäsymmetrisiin rahastoihin sijoittamiseen voi KKV:n näkemyksen sisältyä riski myös kilpailua vääristäville vaikutuksille. Kansallisen kilpailuneutraaliteettisääntelyn näkökulmasta riskejä voi liittyä erityisesti tilanteisiin, joissa ulkoministeriö osallistuisi kansallisen sääntelyn alaisiin epäsymmetrisiin sijoitusrahastoihin kotimaan markkinalla.

Edellä mainittuun viitaten KKV pitää tärkeänä, että epäsymmetrisiin rahastoihin sijoittamiseen liittyvät kilpailua vääristävät vaikutukset minimoidaan. Tältä osin KKV pitää myönteisenä, että kilpailuoikeudellisia vaikutuksia on tuotu arviomuistiossa esiin. KKV haluaa kuitenkin esittää vielä joitain seikkoja, jotka tulisi ottaa asian jatkovalmistelussa huomioon.

KKV korostaa, että kilpailua vääristävien vaikutuksien ehkäisemiseksi ulkoministeriön kaikkien sijoitusten lähtökohtana tulisi olla markkinapuutetilanne. Tämä periaate koskee myös ulkoministeriön sijoituksia epäsymmetrisiin rahastoihin. Sijoitustoimenpide voitaisiin siten tehdä vain sellaisessa tilanteessa, jossa muu markkinaehtoinen rahoitustarjonta ei olisi riittävää tai sitä olisi saatavilla vain olennaisesti epäedullisin ehdoin tai ei ollenkaan. Kehittyneisiin maihin perustetuille sijoituskohteille on luultavasti helpommin tarjolla myös yksityistä markkinaehtoista rahoitusta, jonka takia markkinapuutetilanteita on syytä arvioida kansallisen sääntelyn alaisten toimijoiden ja kansallisten markkinoiden kohdalla erityisen tarkasti.

KKV pitää myönteisenä, että arviomuistiossa (s. 77–78) on tunnistettu tarve todentaa markkinapuutetilanne sijoituskohtaisesti. KKV kuitenkin korostaa, että jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että ulkoministeriöllä on käytössään ennalta määritellyt ja luotettavat toimintamallit markkinapuutetilanteiden todentamiseksi ja kilpailun vääristymisen estämiseksi ennen sijoituspäätöksen tekemistä. KKV pitää myönteisenä, että arviomuistiossa on käsitelty (s. 90) julkisista varoista tehtävään sijoitustoimintaan liittyvää EU-oikeudellista tapauskäytäntöä. KKV pitää kuitenkin tärkeänä, että yksityisen rahoituksen syrjäyttämisen estomekanismit määritellään ennakkoon, ja että niitä kuvataan komissiolle tehtävän ennakoilmoitusmenettelyn lisäksi myös

osana sääntelyn uudistamista. Lisäksi KKV kiinnittää huomiota sijoituskohteiden etsimiseen ja valintaan (arviomuistion s. 78). KKV pitää tärkeänä, että ulkoministeriön sijoitus- ja rahoituspäätöksiin liittyvät valintakriteerit tuodaan esiin riittävän läpinäkyvästi ja avoimesti, ja että sijoituskohteiden valinta tehdään syrjimättömästi ja avoimesti.

Vaikka epäsymmetrinen riskin ja tuoton jakaminen voi toimia kannustimena yksityisen pääoman saamiseen ja edistää siten tavoitetta yksityisen pääomien vivuttamisesta, voi ulkoministeriön epäsymmetrisellä sijoitustoiminnalla kuitenkin olla kielteisiä vaikutuksia kilpailuun. KKV pitää siten myönteisenä, että arviomuistiossa (s. 83) on tunnistettu mahdollinen taloudellinen etu, jonka yksityinen toimija voi saada julkisen toimijan sijoituksesta epäsymmetrisiin rahastoihin. KKV toteaa, että ulkoministeriön osallistuminen rahoituksen riskin jakamiseen silloin, kun rahoitus olisi myönnetty markkinatoimijoiden taholta ilman valtion osallistumistakin, voi tosiasiaa tukea yksityistä pääomaa eikä vain vivuttaa sitä. Tämä voi muodostaa yksittäisille rahoituspalvelun tarjoajille etua, joka voi vääristää niiden välistä kilpailua markkinoilla. Vaikutukset voisivat ulottua paitsi rahastossa toimivien sijoittajien, myös eri rahastojen ja niiden kohdeyhtiöiden väliseen kilpailuun. Siten KKV pitää tärkeänä varmistaa, että epäsymmetrisen sijoittamisen ehdot määritellään tarkasti ja ettei epäsymmetriseen sijoitukseen sisälly enempää tukea, kuin mikä on välttämätöntä tunnistetun markkinapuutetilanteen korjaamiseksi.

KKV pitää myönteisenä, että arviomuistiossa (s. 75) on tunnistettu tarve epäsymmetrisestä sijoittamisesta irrottautumiseen markkinoiden vakiintuessa. KKV katsoo, että julkisen rahoituksen tarpeettoman suuri tai pitkäkestoinen rooli voi estää tai haitata markkinoiden kehittymistä. Jotta julkisen rahoituksen oikea-aikainen irrottautuminen olisi mahdollista, KKV korostaa jälkikäteen tehtävien vaikutusarviointien merkitystä. KKV pitää ennakkollisen markkinapuutetilanteiden todentamisen lisäksi tärkeänä, että julkisen rahoitustoiminnan todellisia kilpailu- ja markkinavaikutuksia arvioidaan säännöllisesti myös jälkikäteen, ja mahdolliset havainnot kielteisistä vaikutuksista johtavat muutoksiin julkisessa rahoitustoiminnassa. Saatavilla oleva rahoitus ei lisäännä, jos julkinen rahoitus ei tosiasiaa vivutakaan yksityistä pääomaa, vaan korvaa sitä.

Lopuksi KKV korostaa myös kokonaisvaikutuksien arvioinnin tärkeyttä kansallisen sääntelyn alaisiin sijoitusrahastoihin tehtävissä transaktioissa. Tältä osin KKV kiinnittää huomiota lausuntopyynnössä esitettyyn muotoiluun epäsymmetristen sijoitusten yksittäisyydestä. KKV toteaa, että kansallisen sääntelyn alaisiin kohteisiin tehtävää sijoitustoimintaa tulisi tarkastella myös kokonaisuutena huomioiden ulkoministeriön ohella myös muiden julkisyhteisöjen tai niiden määräysvallassa olevien yksiköiden, esimerkiksi Finnfundin (Teollisen yhteistyön rahasto Oy), potentiaaliset sijoitukset kansallisen sääntelyn alaisiin toimijoihin. KKV pitää tärkeänä, että laajennettaessa ulkoministeriön toimivaltuuksia kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin huomioidaan koko kehityspoliittisen sijoitus- ja rahoitustoiminnan sektori. KKV toteaa, että julkisista varoista tehty erilaiset rahoitus- ja sijoitustoimenpiteet voivat kokonaisuutena arvioiden aikaansaada merkittäviäkin kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja kansantalouteen, jos ennakkollisia ja jälkikäteisiä arvioita ei tehdä huolellisesti tai lainkaan.

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

KKV toteaa, että EU:n valtiontukisääntelyn lisäksi kehityspoliittisessa rahoitustoiminnassa on huomioitava myös kansallinen kilpailuneutraliteettisääntely (kilpailulain 4 a luku). Kuten edellä on

todettu, julkisyhteisön rahoitustoiminnassa voi olla kyse taloudellisesta toiminnasta, johon valtioneukisääntelyn lisäksi myös kansallinen kilpailuneutraliteettisääntely voi soveltua. EU:n valtioneukisääntelyn mukainen ennakoilmoitusmenettely komissiolle ei siten ole yksinään riittävä keino varmistamaan, ettei kilpailu kansallisesti esty tai vääristy. Kilpailuneutraliteettisääntely on valtioneukisääntelystä erillistä sääntelyä ja julkisyhteisön toiminnan arviointi on tehtävä erikseen kilpailulain 4 a luvun kannalta.

Toisin kuin arviomuistiossa esitetään, KKV katsoo, että kehityspoliittisesta laina- ja sijoitustoiminnasta tulisi säätää erikseen lailla ja nimenomaan siten, että toiminta rajattaisiin markkinapuutetilanteisiin. Lähtökohtaisesti julkisen toimijan tehtävien tarkka määrittely lainsäädännössä ehkäisee kilpailuneutraliteettiongelmiin syntymistä, koska siten varmistetaan, että julkisyhteisön markkinoiden puutteita korjaavaksi tarkoitettu toiminta ei laajene sellaisiin palveluihin, joita yksityiset yritykset tarjoavat markkinoilla, ja joiden osalta markkina toimii.

KKV toteaa, että kehityspoliittisesta laina- ja sijoitustoiminnasta säätäminen ei estä sääntelyn piiriin kuuluvaa julkisyhteisöä osallistumasta markkinoiden toimintaan lakisääteisen roolinsa ulkopuolella eli myös muulloin kuin markkinapuutetilanteissa. Tältä osin julkisyhteisön katsottaisiin kuitenkin lähtökohtaisesti kilpailevan samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa (kilpailullinen toiminta), ja sen tulisi tässä toiminnassaan noudattaa kilpailulakia ja siten samoja ehtoja kuin yksityinen elinkeinotoiminta eli toimia täysin markkinaehtoisesti. Julkisyhteisön tulisi kilpailulain 30 d§:n perusteella lähtökohtaisesti eriyttää tällaiset eriluonteiset toiminnot toisistaan kirjanpidossaan.

Mikäli kehityspoliittisesta laina- ja sijoitustoiminnasta (jonka tarkoituksena olisi ainoastaan korjata markkinoiden puutteita) ei säädettäisi lailla, kyseinen julkisyhteisön harjoittama toiminta, kuten ei-markkinaehtoiset epäsymmetriset sijoitukset saattaisi helposti sekoittaa julkisyhteisön mahdollisesti harjoittamaan kilpailulliseen toimintaan, jonka tulisi olla yksinomaan markkinaehtoista. Tämä olisi omiaan aiheuttamaan paitsi epäselvyyttä julkisen toimijan roolista (eli toimiiko julkisyhteisö markkinapuutteen korjaajan vai markkinatoimijan ominaisuudessa), myös kilpailuneutraliteettiongelmia markkinoilla.

KKV pitää myös tärkeänä, että edellä mainitun lain säätämisestä huolimatta sillä säilyy mahdollisuus puuttua kehityspoliittiseen laina- ja sijoitustoimintaan silloin, kun kyse olisi laissa säädetyn markkinapuutteen korjaamisen sijaan markkinoilla toimimisesta, ja toiminta estäisi tai vääristäisi kilpailua. Näin ollen KKV esittää, että säädettävään lakiin lisätään viittaus kilpailulain 4 a lukuun ja lain perusteluihin maininta, että sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa KKV:n kilpailulain 4 a luvussa tarkoitetun toimivallan osalta.

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?

Arviomuistion (s. 94–95) mukaan hankitut tukipalvelut eivät ole suoraan liittyneet sijoituskohteiden valintaan tai niistä tehtävään päätöksentekoon. Yleisellä tasolla KKV toteaa, että mikäli rahoitus myönnettäisiin tai sijoituspäätös tehtäisiin välillisesti muiden kuin ulkoministeriön toimesta, rahoituksen kohdentumisen valvonta voisi vaikeutua, mikä on myös omiaan lisäämään riskiä

kielteisten kilpailuvaikutuksien syntymisestä. KKV toteaa, että tukipalveluihin liittyvissä hankinnoissa tulee huomioida laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1937/2016).

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?

KKV pitää kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamista yleisesti perusteltuna.

Kielteisten kilpailuvaikutuksien minimoiseksi KKV pitää edellä esitetysti tärkeänä, ettei julkinen rahoitus syrjäytä yksityistä rahoitusta, vaan mobilisoi sitä. Siten yleisellä tasolla KKV pitää myönteisenä arviomuistiossa esitettyä tavoitetta yksityisten pääomien sijoitusten lisäämiseen (vivuttamiseen). KKV pitää myös yleisesti myönteisenä, että arviomuistiossa on tuotu esiin kilpailuoikeudellisia näkökulmia. KKV kuitenkin korostaa, että esitettyjä muutoksia tulisi jatkovalmistelussa arvioida myös kansallisen kilpailuneutraliteettisääntelyn näkökulmasta. Kilpailuneutraliteettia olisi myös omiaan turvaamaan se, että markkinapuutteita korjaavasta kehityspoliittisesta laina- ja sijoitustoiminnasta säädettäisiin lailla erikseen.

Myös esityksen kilpailu- ja markkinavaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin nimenomaan kansallisella tasolla, mikäli jatkossa kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia olisi mahdollista tehdä myös kansallisen sääntelyn alaisille toimijoille.

Karlsson Peter
Kilpailu- ja kuluttajavirasto