

KEO säädöshankkeen päätyöryhmän kokous 11.9.2024

Ajankohta: 11.9.2024 klo 10.00-12.00

Paikka: UM nh Diplomaatti, Teams-etäyhteys

Läsnä:

Ramses Malaty, UM (puheenjohtaja)
Emmi Oikari, UM (kohtien 1 ja 2 ajan, poistui ajassa 10.53)
Oskar Kass, UM
Venla Voutilainen, UM
Sara Piirainen, UM
Annastiina Ali-Lekkala, UM
Jenny Sjöberg, UM
Minnamari Marttila, Finnfund
Sami Makkonen, UM (kokouksen sihteeri)

Kokouksessa käsitellyt asiat:

1. Kokouksen alkutoimet ja ilmoitusasiat

Työryhmän puheenjohtaja alivaltiosihteeri Pasi Hellman on jäävännyt itsensä työryhmän työskentelystä, joten työryhmän varapuheenjohtaja osastopäällikkö Juha Savolainen toimii kokousten puheenjohtajana. Apulaisosastopäällikkö Ramses Malaty sijaistaa puheenjohtajaa tässä kokouksessa.

2. Järjestämislain sisältö

Työryhmälle esiteltiin järjestämislakia koskevan arviomuistion sisältö ja jäsentely. Arviomuistio on valmisteltu hallituksen esityksen muotoon. Järjestämislain on tarkoitus olla kehitysyhteistyön kokoava laki, ja sen olla voidaan myös koota mahdolliset tulevat säännökset. Lain on tarkoitus kattaa kehitysyhteistyön järjestämiseen ja ulkoistamiseen ymmärrettynä laajasti liittyvät säännökset.

Ulkoistettavia tehtäviä on kuvattu arviomuistiossa instrumenttikohtaisesti, jotta lukijan saama kuva olisi mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä. Lopullisessa hallituksen esityksestä tästä instrumenttikohtaisuudesta on tarkoitus luopua siltä osin kuin eri instrumentteihin sisältyy samanlaisia työvaiheita. Työryhmä tunnisti arviomuistion olevan myös säädöshankkeen ulkopuolella arvokas kuvaus kehitysyhteistyön erilaisista instrumenteista. Keskustelussa heräsi myös kysymys siitä, tulisiko muiden kehitysyhteistyötä toteuttavien virastojen toimivaltaa käsitellä arviomuistiossa.

Valmistelussa on selvitetty maksuperustesaäntelyä ja sitä, tuleeko virastojen veloittaa omakustannehintaa vai markkinaehtoinen hinta niiltä saaduista suoritteista. Valmistelun aikana on

huomattu, että yhdessä virastojen kanssa toteutettava kehitysyhteistyö voi olla valtiontalouden kirjanpidossa yhteistoimintaa tai valtion sisäisiä hankintoja. Tähän on tunnistettu liittyvän se, miten viraston omassa laissa on mahdollisesti määritelty palvelujen myynti. Työryhmä piti omakustannehinnoittelua kirjanpidon ja hinnoittelun näkökulmasta tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna siltä osin, kun se on mahdollista.

Valtionavustuslakiin ehdotetaan arviomuistiossa kolmea poikkeusta. Keskusteluissa laista vastaavan valtiovarainministeriön kanssa valtiovarainministeriö on kannattanut esitettyjä muutoksia lukuun ottamatta hakukierrosten järjestämistä koskevaan sääntelyyn esitytettyä muutosta, jonka osalta valtiovarainministeriössä säätämistä ei pidetty välttämättömänä.

Ulkoistuksissa arvioitavaksi tuleva julkisen hallintotehtävän käsite ja sen soveltuminen kehitysyhteistyön eri instrumentteihin on osoittautunut haastavaksi, sillä kehitysyhteistyö eroaa monella käsitteen arvioinnin kannalta keskeisellä tavalla muista julkisen hallinnon tehtävistä. Arviomuistiossa tehtävien luonnetta on arvioitu kolmen oikeusministeriön kanssa käydyissä keskusteluissa muodostuneiden keskeisten kriteerien perusteella. Huomio arvioinnissa kiinnittyy erityisesti siihen, onko yksittäisessä tehtävässä kyse yksityisen oikeuksiin, velvollisuuksiin ja etuihin vaikuttavasta päätöksenteosta tai kyse lain toimeenpanosta. Tehtävien luonnetta on näiden kriteerien kautta arvioitu tehtäväkohtaisesti. Arviomuistiossa ei ole pakko olla kaikkien tehtävien osalta yksiselitteisiä vastauksia

Työryhmässä todettiin, että lainsäädännön tulisi mahdollistaa joustava ja tarkoituksenmukainen toiminta. Arviomuistiossa on tarkeää tehdä selvä ero virastojen toimeenpaneman kehitysyhteistyön sekä ostopalveluina hankittujen tukitehtävien välille. Esiin nousi myös esille hankkeita toimeenpanevien yksiköiden riittävä kuuleminen valmistelussa.

Arviomuistio on tarkoitus hyväksyä päätyöryhmän 8.10. kokouksessa ja lähettää kuusi viikkoa kestäväälle julkiselle lausuntokierrokselle 11.10. alkaen.

Työryhmä huomioi esitetyn aikataulun ja puolsi valmistelun jatkamista esitetysti.

3. PIF & kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset

PIF-korkotukiluottolain säädöshankkeessa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa pidettävää valmistelupalaveria on siirretty, jotta Finnveraa koskeva säädöshanke olisi pidemmällä palaverin aikaan.

Lainoja ja sijoituksia koskeva arviomuistio tulee päätyöryhmän käsittelyyn 24.9.2024 kokoukseen. Ennen sitä on tarkoitus keskustella arviomuistion sisällöstä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Kehitysrahoituslaitoksia koskevat perustamissopimusten muutokset on irrotettu arviomuistiosta valtiosopimusyksikön kanssa käydyin kokouksen myötä, sillä aiheeseen liittyi monimutkaisia valtiosopimus- ja valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joita ei pystytä käsittelemään alatyöryhmän muun työn aikataulun puitteissa.

Keskusteltiin laina- ja sijoitushankkeen julkiseen hankeikkunaan avattavan hankkeen nimestä. Työryhmä piti sopivimpana kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteossakin mainittua nimeä Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön kehittäminen,

vaikka hankkeen arviomuistiossa on tarkoitus käsitellä myös kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten yleisrahoitukseen liittyviä kysymyksiä.

4. Finnfund-laki

Keskusteltiin uudesta Finnfund-laista annettavaa hallituksen esitystä varten linjattavista asioista.

Valtioneuvoston kanslia on tekemässä selvitystä valtion omistamien yhtiöiden taseen käytöstä, ja tämän perusteella on herännyt kysymys siitä, voisiko valtio nostaa pääomia ulos Finnfundista. Tällä hetkellä yhtiöjärjestyksessä on määrätty voitonjakokiellosta. Finnfund myös käyttää toiminnassaan velkavipua, ja sen tase on käytössä. Hallituksen esitystä käsitellyt alatyöryhmä esittää, ettei keskustelua pääomien palauttamisesta avattaisi tämän säädöshankkeen puitteissa.

Valtioavustuksia koskeva päätöksenteko

Finnfundin tytäryhtiölle ulkoistettavan valtionavustuspäätöksiä koskevan päätöksenteon osalta alatyöryhmä on pitänyt tärkeänä ministeriön tosiasiallista valvontaa. Päätöksenteon toteuttamiseen on tunnistettu olevan useita vaihtoehtoisia tapoja. Koska kyse on julkisen vallan käytön ja julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityiselle, on tavasta säädettävä riittävällä tarkkuudella. Jos päätöksenteko siirrettäisiin laissa yhtiön hallitukselle, ei hallitus enää voi omalla päätöksellään delegoida sitä eteenpäin.

Keskustelussa parhaimmaksi vaihtoehdoksi nousi se, että yhtiön hallitus tekisi merkittävät valtionavustuspäätökset ja toimitusjohtaja vähemmän merkittävät päätökset. Päätöstä voitaisiin pitää merkittävänä sitä koskevan rahamäärän perusteella. Keskustelussa nousi esille, että päätöksen merkittävyys voitaisiin sitoa *de minimis* -rajaan, mutta rajan **alle** katsottiin jäävän merkittäviäkin päätöksiä. Keskustelussa nousi myös esille, että raja voitaisiin jättää väljäksi siten, että valtioneuvosto voisi muuttaa sitä.

Yhtiön hallitus

Keskusteltiin, tulisiko lain tasolla määritellä, miten hallitus jakautuu virkamiesten ja muiden välillä. Alatyöryhmä esittää riittävää virkamiesedustusta, jotta voidaan varmistua toiminnan olevan järjestetty asianmukaisesti ja riippumattomasti. Omistajaohjausyksiköstä ei voisi olla edustajaa hallituksessa, mutta alueosastoilla on kuitenkin paljon mahdollisia henkilöitä, joilla on aiemmin ollut vahva halu olla myös Finnpartnership-ohjausryhmässä. Myös joidenkin TF-toimijoiden osallistuminen voi olla perusteltua.

Hallituksen sopivana kokona on pidetty esimerkiksi kahdeksaa henkeä. Tällöin hallituksessa voisivat olla edustettuina relevantit alueosastot (3 kpl), KPO ja KEO eli muita kuin ulkoministeriön edustajia olisi kolme. Alatyöryhmä ehdottaa, että lakiin kirjataan ulkoministeriölle oikeus nimetä hallituksen jäsenet. Keskustelussa heräsi myös kysymys, tulisiko Finnfundilla olla myös nimitysoikeus, sillä tytäryhtiö olisi sen suorassa omistuksessa.

Alatyöryhmä esittää, että toimitusjohtajan ja hallituksen jäsenten pätevyysvaatimukset olisivat kokemus julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja valtioavustusten myöntämisestä sekä ulko- ja kehityspoliittinen osaaminen. Päätyöryhmä totesi keskustelun perusteella, että vaatimuksiin olisi myös sopivaa lisätä rahoitus- ja liiketoimintaosaaminen.

Valmistelussa ja päätyöryhmän keskusteluissa on noussut aiemmin esille mahdollinen ohjausryhmä. Alatyöryhmä ehdottaa, että ohjausryhmän tehtäviin ei sisältyisi valtionavustuspäätöksien tekeminen tai vahvistaminen taikka neuvonanto, vaan ohjausryhmä ohjaisi tietyn rahoitusinstrumentin painotuksia strategisella tasolla. Tällöin ohjausryhmästä ei tarvitsisi säätää, sillä sille ei siirrettäisi julkisia hallintotehtäviä.

Julkisuuslain soveltamisesta Finnfundiin

Julkisuuslain uudistusta koskeva työryhmä etenee Finnfund-hanketta hitaammin. Alatyöryhmä on päättänyt oikeusministeriön kanssa käydyn keskustelun jälkeen ehdottaa, että julkisuuslakia sovellettaisiin uuteen tytäryhtiöön. Tytäryhtiölle olisi muutoin haastavaa lähteä erottelemaan, mitkä sen asiakirjat kuuluvat julkisuuslain piiriin.

Emoyhtiön on katsottu lähtökohtaisesti rajautuvan julkisuuslain puolelle. Jos emoyhtiö tulisi uudistuksen tai uuden tulkinnan myötä julkisuuslain soveltamisalan piiriin, olisi tällöin mahdollista säätää poikkeus julkisuuslain soveltamisesta emoyhtiöön. Tällöin ratkaistavaksi tulisi kuitenkin kysymys siitä, miten yksityinen voi saada riittävällä tavalla tietoa julkisten varojen käyttämisestä, sillä tämä on turvattava julkisuuslain poikkeuksesta säädettäessä.

Finnfund itse kokee julkisuuslain soveltamisen olevan sille eksistentiaalinen kysymys ja katsoo julkisuuslain soveltamisalaan kuulumisen voivan vaarantaa sen toimintaedellytykset. Tästä syystä Finnfund ehdottaa nykyisin sen yhtiöjärjestykseen sisältyvän salassapitosäännöksen säätämistä erityislakiin.

Nykyisellään julkisuuslain soveltumiseen Finnfundin toimintaan liittyy epäselvyyttä, sillä työ- ja elinkeinoministeriön tulkintalinjaa noudattaen julkisuuslakia tulisi soveltaa myös Finnfundiin. Kuitenkin ulkoministeriöllä on erilainen käsitys julkisuuslain soveltamisalasta, ja ministeriön esittämille perusteille on saatu vastakaikua myös työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Salassapitoon liittyviä seikkoja ei ole valmistelun aikana vielä erikseen arvioitu, sillä uuden julkisuuslain valmistelun pysähtyminen on tullut alatyöryhmälle yllätyksenä.

Keskustelun perusteella päätyöryhmä katsoo, että salassapitoa tulee vielä arvioida.

Ulkoistettavat PIF-tehtävät

Valmistelun aikana on identifioitu siirtyvät PIF-tehtävät, joita olisivat hankehallinnon koordinaatio ulkoministeriölle tehtävään esitykseen asti (sis. neuvottelut yrityksen ja rahoituksen myöntämän liikepankin kanssa sekä hankkeiden hankintaprosessin tuki ja valvonta). Lisäksi alatyöryhmän tahtotilana olisi siirtää myös rahan hallinnointiin liittyvät tehtävät, jotka on nykyisin järjestetty ulkoministeriön ja valtiokonttorin välisenä yhteistyönä.

Päätyöryhmä totesi, että esityksen perusteella määrärahan kokonaishallinto olisi tytäryhtiössä. Tämä menettelytapa olisi kuitenkin poikkeuksellinen, ja siitä tulee vielä keskustella valtiokonttorin ja ministeriön taloussuunnitteluyksikön kanssa. Määrärahan käyttö- ja kirjausoikeuden siirto on käytössä tällä hetkellä Business Finlandissa, mutta Business Finland tekee myös määrärahaa koskevat päätökset.

Päätyöryhmässä tunnistettiin myös, että tytäryhtiömallin yksi perustelu on se, että järjestely ei ole välttämättä hyvin pysyväisluonteinen. Kuitenkin tytäryhtiötä ja järjestelyä tulisi pitää hyvin pysyväisluonteisina, jos tytäryhtiöön sijoitettaisiin jopa vuosikymmeniä pitkiä vastuita. Lisäksi heräsi kysymys, voidaanko yksityiselle ylipäänsä antaa näinkin merkittävän julkisen rahan hallinnointiin liittyvää tehtävää. Päätyöryhmä ei tunnistanut vastaavia ennakkotapauksia ja pitää logiikkaa haastavana.

Hankittavat tukitoiminnot PIF-hankkeille

Hankkeiden kohteena voi olla hyvin teknisiä laitteita, eikä Finnfundin ole itse järkevää ylläpitää hyvin teknistä osaamista. Alatyöryhmä on katsonut, että hyvin tekninen, kaukana päätöksenteosta oleva tukitehtävä voitaisiin ulkoistaa, sillä siinä ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä. Tämä päätelmä olisi tarkoitus kirjata hallituksen esitykseen, jotta Finnfund voisi siihen myöhemmin tukeutua.

Valtiosopimusneuvottelut

Puitesopimukset Suomen ja kumppanimaan hallinnon välillä sekä neuvottelut kehitysmaan julkisen hallinnon kanssa jäisivät ulkoministeriölle (pääneuvotteluvastuu). On kuitenkin luontevaa, että FF on mukana näissä neuvotteluissa.

5. Muut asiat

Kokouksessa käsitellyt asiat sekä alatyöryhmien ja päätyöryhmän esitykset on tarkoitus lähettää vielä kokouksesta poissaolleiden mahdollisia kommentteja varten. Kommentit ja huomiot tulee toimittaa viimeistään maanantaina 16.9. virka-ajan päättymiseen mennessä.