

Asia: VN/24322/2024 UH

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä**

### Lausuntopyyntö

- 1. Mikä on näkemyksenne ulkoministeriölle ehdotetusta kehitysyhteistyön toimeenpanoa ja järjestämisestä koskevasta tehtävä- ja toimivaltasääntelystä, mukaan lukien esitys kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten pääomakorotuksia ja lisärahoituksia koskeva toimivalta?**

-

- 2. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua viranomaisten kehitysyhteistyön toimeenpanoon osallistumista koskevaa sääntelyä, lain viranomaismääritelmästä ja viranomaisyhteistyötä koskevasta hinnoitteluperusteesta, mukaan lukien IKI-instrumenttia koskeva sääntely sekä hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?**

Kehitysyhteistyön toimeenpanoon osallistumista koskeva sääntely

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan 8 §:n 3 momentissa säädetään vaihtoehtoisesta

tavasta osoittaa tehtävä toiselle valtion viranomaiselle

myöntämällä kyseiselle viranomaiselle kehitysyhteistyötä koskevan valtion talousarviomomentin

käyttö- ja kirjausoikeus. Säännös mahdollistaa rajattujen

kehitysyhteistyötehtävien antamisen valtion viranomaiselle eduskunnan budjettivallan

turvaten käyttö- ja kirjausoikeuden kautta. Valtiokonttorin näkemyksen

mukaan käyttö- ja kirjausoikeuden antamisesta ei tule säätää lailla, sillä

kyseessä on yleinen toimintapa, kun edellytykset talousarviossa ja

tilijaottelussa ovat siihen olemassa. Valtiokonttori tuo lisäksi esille, että lakiluonnoksen

2 §:ssä määriteltyyn valtion viranomaiskäsitteeseen sisältyvälle

Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien yksikölle ei ole mahdollista antaa määrärahan käyttö- ja kirjausoikeutta (eikä liikelaitoksille muutoinkaan).

Lain viranomaismääritelmä

Hallituksen esityksessä esitetään, että Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä hoitava yksikkö katsottaisiin tämän lakiehdotuksen tarkoittamaksi viranomaistoimijaksi.

Yhtenä perusteluna on tuotu esille, että ”Metsähallitus on sisällytetty myös esityksen valmistelun aikana annettuun Valtiokonttorin luetteloon 1.1.2026 voimassa olevista valtion kirjanpitoyksiköistä (Valtiokonttorin tiedote 19.12.2025, Dnro VK/79031/2025)”. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa sanotaan, että ”Metsähallitus on Valtiokonttorin ylläpitämän listauksen mukaan valtionhallinnon kirjanpitoyksikkö.” Valtiokonttori tuo esille, että Metsähallitus ei ole valtion talousarviolouteen kuuluva kirjanpitoyksikkö, vaan valtion liikelaitos, joka ei kuulu valtion talousarviolouteen. Valtiokonttorin julkaisemassa yhdistelmäluettelossa ei ole listattu ainoastaan valtion kirjanpitoyksiköitä, vaan siinä on listattu kirjanpitoyksiköt, virastot ja laitokset, talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot sekä valtion liikelaitokset.

Metsähallitus ei sisälly Valtiokonttorin antamaan luetteloon valtion kirjanpitoyksiköistä, vaan sisältyy luetteloon valtion liikelaitoksista. Siten Metsähallituksen julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksikön katsomista viranomaistoimijaksi

ei voi perustella sen kuulumisella valtion kirjanpitoyksiköiden joukkoon.

Valtiokonttori tuo lisäksi esiin, että lakiluonnoksen 2 §:n määritelmä valtion viranomaisista vaikuttaa perustuvan talousarviolain 12 a §:ssä määriteltyyn valtion taloushallinto-organisaatioon liittyvään kirjanpitoyksikön käsitteeseen, mikä poikkeaa valtion viranomaisen käsitteestä. Valtiokonttori katsoo, että

mikäli määritelmän ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetaan talousarviotalouteen sisältyviä viranomaisia, soveltuva termi olisi esimerkiksi ”Valtion viranomaisella ministeriöitä, valtion virastoja ja laitoksia sekä muita toimielimiä”. Valtiokonttori ehdottaa lisäksi pohdittavaksi, onko valtion liikelaitosten julkisia hallintotehtäviä hoitavat yksiköt tarpeen katsoa tässä laissa valtion viranomaisiksi, kuten luonnoksessa on ehdotettu. Niiden osallistumisesta kehitysyhteistyöhön voitaisiin säätää myös ilman niiden sisällyttämistä valtion viranomaiskäsitteeseen. Tällöin lainsäädäntö kokonaisuutena ei monimutkaistuisi uudenlaisen viranomaiskäsitteen myötä.

Viranomaisyhteistyötä koskeva hinnoitteluperuste ml. IKI-instrumenttia koskeva sääntely

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on kuvattu yhteistoimintaa seuraavasti: ”Valtion talousarvion sisäisellä yhteistoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa viranomaiset osallistuvat toistensa lakisääteisten tehtävien suorittamiseen, korvaavat toisilleen tehtävien hoitamisesta aiheutuneita kustannuksia tai toteuttavat sopimukseen perustuvia tehtäviä. Toiminta on vastikkeellista, vapaaehtoista ja tapahtuu valtion sisällä ilman ulkopuolista markkinaa.”

Valtiokonttori tuo esille, että yhteistoiminnan määritelmä on laajempi kuin edellä on kuvattu. Yhteistoiminta voi olla vastikkeetonta tai vastikkeellista ja pakollista tai vapaaehtoista. Vastikkeeton ja pakollinen yhteistoiminta liittyy tilanteeseen, jossa saadaan rahoitusta lakisääteisten tai pakollisten tehtävien hoitamiseen. Vastikkeellista ja vapaaehtoista yhteistoimintaa on sopimusperusteinen kustannusten korvaus. Virastojen välisistä viranomaistehtäviin liittyvistä kustannusten korvauksista voidaan myös olla säädetty laissa. Keskeistä on, että toiminta liittyy viranomaistehtäviin ja tapahtuu valtion sisällä ilman ulkopuolista markkinaa. Hallituksen esityksessä annettujen tietojen perusteella

IKI-instrumenttia koskevassa sääntelyssä olisi kyse sopimusperusteisesta vastikkeellisesta yhteistoiminnasta. Siten Valtiokonttori ehdottaa, että edellä kuvatussa hallituksen esityksen kohdassa ei käytetä termiä yhteistoiminta, vaan vastikkeellinen yhteistoiminta.

Lain 13 §:n 2 momentin osalta Valtiokonttori korostaa, että olennaista maksuperustelain soveltamisen osalta on se, tuottaako suoritetta vain valtion viranomaisen ja tarjotaanko suoritetta valtion ulkopuolisille. Jos kyseessä on suorite, jota tuottaa vain valtion viranomaisen ja jota viranomaisen ei tarjoa valtion ulkopuolisille, maksuperustelakia ei sovelleta. Sillä, onko toiminta esimerkiksi vapaaehtoista, ei ole maksuperustelain soveltamisen osalta merkitystä.

Lisäksi Valtiokonttori tulkitsee, että 9 §:ssä säädetty toimeksianto on tarkoitettu hinnoiteltavaksi omakustannusarvoon, sillä Valtiokonttorin käsityksen mukaan se on lain valmistelussa tulkittu yhteistoiminnaksi. Mikäli tulkinta on oikea, 13 §:n 2 momentista tulisi poistaa viittaukset maksuperustelain soveltamisesta ja säätää vain hinnoittelusta omakustannusarvoon.

13 §:n 2 momentissa säädetään, että ”Toimeksiannon hinta määräytyy tällöin vastaamaan toimeksiannon tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo).” Säädös on selkeä, mutta Valtiokonttorin näkemyksen mukaan säännöskohtaisten perustelujen maininta siitä, että omakustannehinnoitteluun voidaan katsoa sisältyvän tietty laskennallinen yleiskustannuslisä, on turha tai tulisi muotoilla uudestaan. Omakustannusarvo sisältää suoritteen tuottamisesta aiheutuneet kokonaiskustannukset, eli myös osuuden yleiskustannuksista. Suoritteen omakustannusarvon sisällöstä on säädetty maksuperusteasetuksen 1 §:ssä.

13 §:n 3 momentin mukaan muissa kuin 2 momentissa tarkoitetuissa kehitysyhteistyön

toimeksiannoissa sovelletaan maksuperustelakia. Säännöstä sovelletaan tilanteissa, joissa ei voida varmistua siitä, että momentissa 2 kuvatut viranomaistoimeksiannon edellytykset valtionhallinnon sisäisenä yhteistoimintana täyttyvät. Valtiokonttori pitää tätä momenttia perusteltuna. Kuitenkin viranomaisen toiminnan maksullisuudesta voidaan säätää erityislaissa, jolloin maksuperustelakia ei sovellettaisi. Tämä tulisi ottaa momentin muotoilussa huomioon.

Pääasiallisissa vaikutuksissa ulkoministeriö kertoo, että ”Hinnottelua koskeviin huoliin ulkoministeriö pyrkii vastaamaan kilpailu- ja hankintalainsäädännöllisistä vaatimuksista informoimalla sekä omakustannehinnoittelua koskevia ohjeistuksia kehittämällä.” Valtiokonttori tuo esille, että IKI-instrumenttiin liittyvää kirjanpidon ohjeistusta tulee myös selkeyttää, kun sen toiminnan luonne tämän hallituksen esityksen myötä selkiytyy.

Hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat

2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa esitetyssä johtopäätöksessä todetaan seuraavaa: ”Esitetyn määritelmän sisään kuuluvat toimijat on katsottu valtion taloushallinnon sisäisinä toimijoina kelpoisiksi suorittamaan valtion sisäistä yhteistoimintaa ottaen huomioon esityksessä kuvatun yhteistoiminnan määritelmän ja hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökulmat.” Sanamuoto on kirjoitettu niin yleiseksi, että sitä voidaan lukea koskemaan kaikkia ehdotetun viranomaismääritelmän piiriin kuuluvia toimijoita myös silloin, kun niitä ei ole perusteluissa erikseen nimetty. Tämän vuoksi perusteluissa olisi hyvä täsmentää, ettei määritelmäpiiriin kuulumisen yksin ratkaise toimijan hankinta- ja kilpailuoikeudellista asemaa.

**3. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua monitoimijamalleja koskevaa sääntelyä, mukaan lukien sitä koskevat hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?**

-

**4. Mikä on näkemyksenne ehdotetusta sääntelystä, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisesti?**

-

**5. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua kehityspoliittisia lainoja koskevaa sääntelyä?**

-

**6. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua ilmoittajansuojelua ja väärinkäyttöilmoituksia koskevaa sääntelyä?**

-

**7. Muut hallituksen esitykseen liittyvät huomiot ja kommentit**

-

Skog Lasse  
Valtiokonttori

Huopainen Tytti  
Valtiokonttori - Talous ja työelämä- osasto