

ARVIOMUISTIO

Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Tausta

Ulkoministeriö on 24.2.2023 asettanut päätöksellään VN/5320/2023-UM-1 työryhmän arvioimaan ja valmistelemaan kehitysyhteistyön yksityisen sektorin yhteistyömuotoja sekä kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevien säädösten muutostarpeita sekä selvittämään mahdollisia muita kehitysyhteistyön lainsäädännön muutostarpeita. Työryhmän mandaatti uusittiin 16.12.2024 vuosille 2025–2026 ulkoministeriön päätöksellä VN/5320/2023-UM-20.

Työryhmä on osana hanketta perustanut 10.3.2023 neljä alatyöryhmää selvittämään ja arvioimaan tarkemmin lainsäädännön muutostarpeita. Yksi alatyöryhmistä arvioi kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamista sekä valtioneuvoston toimivaltajakoa kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten yleisrahoituksessa. Alatyöryhmä on koostunut ulkoministeriön virkahenkilöistä. Se on kuullut osana työtään asiantuntijoita ulkoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, oikeusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä valtioneuvoston kansliasta.

Säädöshankkeen työryhmä on hyväksynyt 22.1.2025 kokouksessaan asettamansa alatyöryhmän valmisteleman arviomuistion toimittamisen lausuntokierrokselle 5.2.2025–21.3.2025.

Asiasta vastaavat virkamiehet:

Venla Voutilainen, ylitarkastaja, ulkoministeriö

Tanja Stormbom, lainsäädäntöneuvos, ulkoministeriö

Sisällysluettelo

Tausta	i
1. Johdanto	1
1.1. Arviomuistiossa arvioitavat sääntelykysymykset	1
1.1.1. Lainsäädännön soveltamiseen ja riittävyteen liittyvät kysymykset	1
1.1.2. Kehityspoliittisen laina- ja sijoitustoiminnan uudistaminen	3
1.2. Arviomuistion rakenne	4
OSA I: KANSAINVÄLISET KEHITYSRAHOITUSLAITOKSET	5
2. Kansainväliset kehitysrahoituslaitokset ja rahoitusmekanismit	6
2.1. Kansainväliset kehitysrahoituslaitokset	6
2.2. Kansainväliset rahoitusmekanismit	8
2.3. Kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten ja rahoitusmekanismien yleisrahoitus	8
2.3.1. Pääomakorotukset	9
2.3.2. Lisärahoituskierrokset	9
2.3.3. Markkinarahoitus	10
2.4. Arviomuistion osassa I käsiteltävät kysymykset	10
3. Kehityspankkien ja niiden sijoitusyhtiöiden pääomakorotukset	11
3.1. Nykytilan arviointi	11
3.1.1. Suomen omistukset ja vastuut	11
3.1.2. Osakeannin avaamisesta päättäminen	12
3.1.3. Osakkeiden merkintä ja rahoitussitoumus	12
3.2. Nykytilan edellyttämät muutostarpeet	15
3.2.1. Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan tulkinnasta pääomakorotuksissa	17
3.2.2. Pääomakorotusten käsittelystä eduskunnassa	20
3.2.3. Pääomakorotusten tarkoituksenmukaisesta käsittelystä kehityspolitiikan toimeenpanossa	21

3.3.	Ratkaisuvaihtoehdot.....	22
4.	Kehitysrahastojen lisärahoitus.....	25
4.1.	Kehitysrahastojen lisärahoituskierrokset	25
4.1.1.	Suomen jäsenyys, ääniosuus ja vastuut	25
4.1.2.	Lisärahoituskierroksen avaamisesta päättäminen.....	26
4.1.3.	Lisärahoituskierrokselle osallistuminen	27
4.1.4.	Rahoitussitoumukset.....	28
4.2.	Nykytilan edellyttämien muutostarpeiden arviointi ja johtopäätökset.....	29
4.2.1.	Valtioneuvoston toimivaltajako.....	29
4.2.2.	Lainanantolakiin liittyvät kysymykset	31
5.	Kansainvälisten rahoitusmekanismien ja Pohjoismaisen kehitysrahaston yleisrahoitus	32
5.1.	Kansainväliset rahoitusmekanismit	32
5.1.1.	Nykytilan arviointi.....	32
5.1.2.	Nykytilan edellyttämät muutostarpeet ja ratkaisuesitys	34
5.2.	Pohjoismainen kehitysrahasto NDF.....	35
5.2.1.	Nykytilan arviointi.....	35
5.2.2.	Nykytilan edellyttämät muutostarpeet ja ratkaisuesitys	36
OSA II KEHITYSPOLIITTISET LAINAT JA SIJOITUKSET		37
6.	Johdanto kehityspoliittisiin lainoihin ja sijoituksiin.....	38
6.1.	Tavoitteet ja ehdot.....	39
6.1.1.	Tavoitteet	39
6.1.2.	Säätelypohja ja eduskunnan asettamat ehdot	40
6.1.3.	Lainojen ja sijoitusten valinta	41
6.2.	Toiminnan järjestäminen valtioneuvostossa.....	42
6.2.1.	Säätelypohja	42
6.2.2.	Laina- ja sijoitustoiminnan järjestäminen ulkoasiainhallinnossa	43
6.3.	Rahoitusinstrumentit ja käyttökohteet	43
6.3.1.	Kehityspoliittiset lainat	43

6.3.2.	Kehityspoliittiset sijoitukset.....	44
6.3.3.	Suorat ja lopulliset hyödynsaajat.....	44
7.	Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevat juridiset kysymykset.....	46
7.1.	Ulkoministeriön toimivaltaperusteiden riittävyyden arviointi	46
7.1.1.	Oikeusvaltioperiaate	46
7.1.2.	Hallinnon lainalaisuusperiaate.....	47
7.2.	Oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen soveltuminen kansainvälisen oikeuden subjekteihin	48
7.3.	Oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutuminen kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa.....	49
7.4.	Kilpailuneutraliteetin varmistaminen kehityspoliittisessa laina- ja sijoitustoiminnassa	50
7.5.	Kehityspoliittisen sijoitustoiminnan tukipalveluiden arviointi perustuslain 124 §:n valossa.....	50
8.	Kehityspoliittiset lainat kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille	52
8.1.	Nykytilan arviointi.....	52
8.1.1.	Säätelypohja	52
8.1.2.	Lainakohteiden valinta	53
8.1.3.	Lainaehdot.....	53
8.1.4.	Lainasopimus.....	54
8.1.5.	Lainankäytön ohjaus ja valvonta.....	54
8.2.	Nykytoiminnan edellyttämät muutostarpeet.....	54
8.2.1.	Julkisen vallan käyttö suhteessa kansainvälisen oikeuden subjekteihin	55
8.2.2.	Muille kuin lainansaajalle säädetyt velvollisuudet.....	58
8.2.3.	Lailla säädetyt lainaehdot	59
8.2.4.	Kansalliset toimivaltakysymykset.....	59
8.3.	Ratkaisuvaihtoehdot.....	60
9.	Kehityspoliittiset sijoitukset kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille.....	64

9.1.	Nykytilan arviointi.....	65
9.1.1.	Säätelypohja	65
9.1.2.	Sijoituskohteiden valinta	66
9.1.3.	Sijoitussopimukset	67
9.1.4.	Sijoitusten käytön ohjaus ja valvonta.....	68
9.1.5.	Yksityisen pääomien vivutus	69
9.2.	Muutostarpeiden arviointi ja johtopäätökset	69
9.2.1.	Ulkoministeriön toimivaltaperusteiden riittävyys perustuslain 2 § 3 momentin valossa 69	
9.2.2.	Valtioneuvoston toimivaltajako.....	70
10.	Kehityspoliittiset lainat kansallisen sääntelyn alaisille yhtiöille.....	71
11.	Kehityspoliittiset sijoitukset kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin.....	73
11.1.	Määritelmät.....	73
11.1.1.	Tasarahasto	74
11.1.2.	Epäsymmetrinen rahasto	74
11.2.	Epäsymmetristen rahastojen käytöstä kehitysrahoituksessa	75
11.2.1.	Kehitysrahoituslaitosten ja erityisesti Finnfundin roolista	75
11.2.2.	Kehityspoliittisten sijoitusten soveltuvuudesta epäsymmetriseen rahastosijoittamiseen	76
11.3.	Nykytilan arviointi: Kehityspoliittinen sijoitustoiminta	77
11.3.1.	Säätelypohja	77
11.3.2.	Sijoituskohteiden valinta.....	77
11.3.3.	Sijoitusehdot.....	78
11.3.4.	Sijoitussopimus.....	79
11.3.5.	Sijoitusten käytön ohjaus ja valvonta.....	79
11.4.	Valtion muusta oman pääoman ehtoisesta sijoitustoiminnasta annettu sääntely80	
11.4.1.	Valtion oman pääoman ehtoisista sijoituksista annettu sääntely	80
11.5.	Muutostarpeiden arviointi.....	82

11.5.1.	Ulkoministeriön toimivaltaperusteiden riittävyys perustuslain 2 §:n 3 momentin valossa	82
11.5.2.	Valtioneuvoston toimivaltajaosta.....	85
11.5.3.	Julkisten varojen käytön valvonnasta sijoitustoiminnassa	86
11.6.	Ratkaisuesitys	87
12.	Kilpailuoikeudelliset kysymykset.....	88
12.1.	Nykytilan arviointi.....	88
12.1.1.	EU:n valtiontukisääntely.....	88
12.1.2.	Valtiontukisääntelyn soveltuminen kehitysrahoitukseen.....	89
12.1.3.	Kansallinen valtiontukea koskeva sääntely.....	90
12.2.	Muutostarpeiden arviointi ja ratkaisuesitys	91
13.	Toiminnan järjestäminen.....	94
13.1.	Nykytilan arviointi.....	94
13.1.1.	Yksityisiltä hankitut palvelut	94
13.1.2.	Yhteistyö muiden maiden viranomaisten kanssa.....	95
13.2.	Muutostarpeiden arviointi ja johtopäätökset.....	96
13.2.1.	Yksityisiltä hankitut palvelut	96
13.2.2.	Viranomaisyhteistyö vieraan valtion viranomaisten kanssa.....	99
OSA III:	Koottu toimenpide-esitys.....	101
14.	Toimenpide-esitys	102
LIITTEET	103
Liite 1:	Sanasto	104
Liite 2:	Kansainväliset käytännöt	106
	Kanadan ulkoministeriön ilmastorahoituksen ja innovatiivisen rahoituksen ohjelmat... 106	
	Ruotsin kehitysyhteistyöviranomaisen Sidan takausohjelma	108

1. Johdanto

Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamisen arviointi on osa ulkoministeriössä käynnissä olevaa säädöshanketta, joka koostuu neljästä osasta. Kehitysyhteistyön säädösvalmistelun taustalla on kehitysyhteistyötä koskevan lainsäädännön puutteellisuus, vanhentuminen ja välttämättömät päivitystarpeet. Nykyinen kehitysyhteistyötä koskeva lainsäädäntö on alun perin luotu 1970-80-luvulla, eikä se ole enää ajan tasalla kehitysyhteistyön toimintatapojen ja toimintaympäristön muutosten myötä. Tämä on aiheuttanut haasteita erityisesti kehityspoliittisia lainoja myönnettäessä.

Yksityisen sektorin kasvanut rooli on kasvanut kehitysyhteistyössä ja Suomen kehityspolitiikan toimenpanossa. Yksityistä sektoria tarvitaan niin rahoittajana kuin ratkaisujen tuottajana, jotta kestävä kehitys tavoitteet voidaan saavuttaa. Säädösvalmistelun taustalla on tukea kv. taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon toimeenpanoa luoden entistä vahvempia mahdollisuuksia yksityisten pääomien vivutukseen kehitysvaikutusten saavuttamiseksi.

1.1. Arviomuistiossa arvioitavat sääntelykysymykset

1.1.1. Lainsäädännön soveltamiseen ja riittävyyteen liittyvät kysymykset

Ulkoministeriö on havainnut toiminnassaan haasteita valtion lainanannosta sekä valtioneuvoksesta ja valtioneuvoksesta annetun lain (449/1988), jäljempänä *lainanantolaki*, soveltamisessa myönnettäessä lainoja kansainvälisen oikeuden subjekteille. Ulkoministeriö myöntää tällaisia lainoja osana kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten¹ yleisrahoitusta. Lainanantolaissa säädetään lainansaajaan kohdistuvasta julkisen vallan käytöstä, mutta kansainvälisen oikeuden subjekteihin ei voida kohdistaa vallankäyttötoimia kansallisen sääntelyn nojalla. Lainanantolain soveltamisalaa ei ole kuitenkaan rajattu kansainvälisen oikeuden subjekteille myönnettävien lainojen osalta, ja ulkoministeriö on säädöshanketta asettaessaan tunnistanut, että lainsäädäntöä on sen osalta tarve uudistaa.

Kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten yleisrahoitukseen liittyvästä kansallisesta toimivallasta ei ole erikseen säädetty laitosten perustamissopimuksien hyväksymisen yhteydessä, eikä asiasta ole annettu muuta erillissääntelyä. Päätösten ratkaisumenettely on

¹ Kansainväliset kehitysrahoituslaitokset ovat valtiosopimuksilla perustettuja kansainvälisen oikeuden subjekteja, joiden keskeinen tehtävä on edistää kestävää talouskasvua ja vähentää köyhyyttä. Ne myöntävät avustuksia, lainoja ja oman pääoman ehtoista rahoitusta kehittyville maille ja yksityiselle sektorille. Kansainvälisiä kehitysrahoituslaitoksia käsitellään tarkemmin arviomuistion osassa I.

ratkaistu valtioneuvostosta annettua lakia (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesääntöä (262/2003) tulkitsemalla. Valtiovarainministeriö ja ulkoministeriö ovat päätyneet tulkitsemaan toimivaltajakoa toisistaan poikkeavalla tavalla kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten pääomakorotuksissa silloin, kun niihin ei ole sisältynyt niin sanottua takuupääomaosuutta. Toimivaltajakoon katsotaan liittyvän vähäistä merkittävämpää tulkinnallista epäselvyyttä, jota arvioidaan tarkemmin tässä muistiossa.

Ulkoministeriö on tehnyt kehityspoliittisia sijoituksia² kansainvälisen oikeuden alaisiin trustirahastoihin talousarviokirjausten nojalla osana sille valtioneuvostossa kuuluvaa kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön toimeenpanoa. Ulkoministeriö pyysi teettämässään [oikeudellisessa esiselvityksessä](#) Suomen valtion erityistehtävä yhtiön ja kansallisen kehitysrahoituslaitoksen Finnfundin³ roolista kehitysyhteistyön yritysrahoituksessa arviota siitä, ovatko sen toimivaltaperusteet riittävät kehityspoliittisten sijoitusten tekemiseksi perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuusperiaate huomioiden. Esiselvityksessä toimivaltaperusteiden riittävyttä suositettiin selvitettäväksi tarkemmin. Tästä syystä myös nykyisen sijoitustoiminnan toimivaltaperustetta arvioidaan tässä arviomuistiossa.

Ulkoministeriö on osana käynnissä olevaa laajempaa säädöshanketta katsonut tarpeelliseksi arvioida, onko sen yksityisiltä palveluntarjoajilta sopimuksin hankkimiin palveluihin kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön toteutuksessa liittynyt perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä, jolloin tehtävien siirrosta tulisi säätää lailla. Arvioinnin taustoja ja selvitystyön johtopäätöksiä kuvataan tarkemmin tämän arviomuistion kanssa samanaikaisesti lausuntokierroksella olevassa arviomuistiossa⁴, joka koskee kehitysyhteistyön järjestämisestä annettavaa lakia. Kehityspoliittiseen laina- ja sijoitustoiminnan tueksi hankittuja oikeudellisia

² Kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset on otettu osaksi Suomen kehitysyhteistyön keinovalikoimaa vuonna 2016. Niiden tavoitteena on muun kehitysyhteistyön tavoin edistää kehittyvien maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Erityisesti niillä tavoitellaan kestäväen kehityksen rahoituksen lisäämistä kehittyvissä maissa tapahtuville kestäväälle kehitykselle edistävälle investoinneille. Lainojen ja sijoitusten erityispiirre kehitysyhteistyössä on eduskunnan niille asettama tuotto- ja palaumaodote. Niistä muodostuu sen ansiosta pysyvien menojen sijaan valtion rahoitusvarallisuutta.

³ Yhtiön virallinen nimi on Teollisen yhteistyön rahasto Oy, mutta se tunnetaan paremmin aputoiminimellään Finnfund, jota käytetään myös tässä arviomuistiossa. Yhtiötä koskevan sääntelyn päivitystarpeita koskeva arviomuistio on ollut lausuntokierroksella keuhällä 2024.

⁴ Hallituksen esitys laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä, UM010:00/2024, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM010:00/2024>.

ja erityisesti riskienhallintaan liittyviä asiantuntijapalveluita sekä hankittavaksi suunniteltuja analytikkopalveluita arvioidaan osana tätä arviomuistiota perustuslain 124 §:n valossa.

1.1.2. Kehityspoliittisen laina- ja sijoitustoiminnan uudistaminen

Toinen keskeinen syy kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten säädöspohjaa koskevalle esiselvitystyölle ovat kehitysrahoituksessa tapahtuvat muutokset. Yksityisten pääomien liikkeelle saaminen (vivutus) rahoittamaan kestävästä kehitystä kehittyvissä maissa korostuu enenevässä määrin niin kansainvälisellä kehityssagendalla⁵ kuin länsimaiden ulkopoliittisella agendalla.⁶ Vastaavasti se näkyy myös Suomen kansallisessa ulko⁷- ja kehityspoliitikassa⁸.

Suomi edistää omassa kehityspoliitikassaan ja kehitysyhteistyössään yksityisten pääomien liikkeelle saamista erityisesti yritysten kestävästä kehitystä edistäviin investointitarpeisiin. Yksi toimenpide tämän tavoitteen edistämiseksi on Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteon (Valtioneuvoston julkaisu 2024:37) mukaisesti valmistella hallituksen esitys kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

Yksityisten pääomien vivutuksen korostuminen kehitysrahoituksessa edellyttää uudenlaisten kehitysrahoitusinstrumenttien kehittämistä, joilla yksityisiä pääomia voidaan tehokkaammin vivuttaa kestävästä kehityksen rahoittamiseksi. Suomi on ollut kehityksen etujoukoissa ottamalla käyttöön kehityspoliittiset sijoitukset. Niiden käyttö on kuitenkin toistaiseksi rajoittunut kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten hallinnoimiin rahastoihin. Muunlaisiin sekarahoitusaloitteisiin osallistuminen edellyttää käytännössä kansallisen sääntelyn alaisiin yksityisten toimijoiden hallinnoimiin rahastoihin osallistumista alisteisessa asemassa.

⁵ Yksityisen sektorin rooli on korostunut kehitysrahoituksessa Addis Abeban kehitysrahoituskonferenssista vuonna 2015 alkaen. Kesällä 2025 järjestetään seuraava vastaava kehitysrahoituskonferenssi Madridissa. Yksityisen pääomien mobilisaatio on keskeinen teema kehityspankkien reformissa (ks. esim. [G20-maiden raportti aiheesta](#)). Aihe on myös YK:n yleiskokouksen agendalla (ks. esim. YK:n yleiskokouksen [päätöslauselma](#)).

⁶ Ks. esim. [G7-maiden Partnership for Global Infrastructure and Investment](#) ja [EU:n Global Gateway](#) -aloite.

⁷ Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (Valtioneuvoston julkaisu 2024:33), s. 40

⁸ Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko (Valtioneuvoston julkaisu 2024:37), s. 42. Ks. myös Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma 20.6.2023 (Valtioneuvoston julkaisu 2023:58), s. 166.

Vastaavia tavoitteita on asetettu erityisesti kehityspoliittisella laina- ja sijoitustoiminnalle vuodesta 2016 alkaen (ks. Valtioneuvoston selonteko: Suomen kehityspoliittikka (VNS 1/2016 vp), s. 43; Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019 (Valtioneuvoston julkaisu 2019:31), s. 62; Valtioneuvoston ylivaalikautinen selonteko (2021), s. 21–22).

Ulkoministeriö on katsonut tarpeelliseksi selvittää ennen kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin osallistumista, ovatko sen toimivaltaperusteet riittävät perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuusperiaate huomioiden. Lisäksi jos ulkoministeriö osallistuu tulevaisuudessa alisteisessa asemassa kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin, on tärkeää varmistaa, että niillä ei ole kilpailua vääristäviä vaikutuksia EU:n sisämarkkinoilla. Tästä syystä arviomuistiossa arvioidaan myös kilpailuoikeudellisia kysymyksiä.

1.2. Arviomuistion rakenne

Arviomuistio on jaettu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa käsitellään kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten ja rahoitusmekanismien yleisrahoitukseen liittyvää valtioneuvoston toimivaltajakoa sekä siihen liittyviä lainsäädännön muutostarpeita. Osan tarkoituksena on varsinaisen juridisen arvioinnin ohella antaa lukijalle kokonaiskuva kansainvälisistä kehitysrahoituslaitoksista ja niiden toiminnasta. Tämä tukee arviomuistion toisen osan ymmärtämistä.

Toisessa osassa käsitellään kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia, joita myönnetään toisaalta kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille ja toisaalta yksityisille rahoituksen välittäjille. Osan alussa käsitellään kaikkia kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevia ehtoja ja ominaispiirteitä, jonka jälkeen käsitellään erikseen kansainvälisen oikeuden subjekteille myönnetyt lainat ja sijoitukset sekä kansallisen sääntelyn alaisille toimijoille myönnetyt lainat ja sijoitukset. Osassa arvioidaan ulkoministeriön toimivaltaperustetta perustuslain 2 §:n 3 momentin valossa, kilpailuoikeudellisia kysymyksiä sekä toiminnan järjestämiseen liittyviä kysymyksiä perustuslain 124 §:n valossa.

Arviomuistion kolmannessa osassa kootaan yhteen arviomuistiossa annetut toimenpidesitykset lainsäädännön uudistamiseksi tai muiksi toimenpiteiksi.

Arviomuistion liitteinä on sanasto sekä kuvaus Kanadan kehitysyhteistyöstä vastaavan ministeriön sijoitusohjelmasta ja Ruotsin kehitysyhteistyöviranomaisen Sidan takausohjelmasta, joilla on vastaavia tavoitteita ja käyttökohteita kuin Suomen kehityspoliittisilla lainoilla ja sijoituksilla.

3.2.2025

OSA I: KANSAINVÄLISET KEHITYSRAHOITUSLAITOKSET

2. Kansainväliset kehitysrahoituslaitokset ja rahoitusmekanismit

2.1. Kansainväliset kehitysrahoituslaitokset

Kansainvälisillä kehitysrahoituslaitoksilla tarkoitetaan tässä arviomuistiossa kehitys pankkeja sekä niiden alaisia sijoitusyhtiöitä ja kehitysrahastoja⁹, joiden rahoitus on tilastoitavissa Suomen julkiseksi kehitysavuksi (ODA). Suomi on muistiossa tarkoitettujen kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten omistaja¹⁰ tai jäsen¹¹ valtiosopimusten nojalla.

Kehitys pankkeilla tarkoitetaan tässä arviomuistiossa Kansainvälistä jälleenrakennus- ja kehitys pankkia, jäljempänä Maailmanpankki, ([SopS 2 ja 3/1948](#)), Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankkia, jäljempänä EBRD, ([SopS 27 ja 28/1991](#)), Aasian kehitys pankkia, jäljempänä ADB, ([SopS 30 ja 31/1966](#)), Afrikan kehitys pankkia, jäljempänä AfDB, ([SopS 46 ja 47/1984](#)) sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen kehitys pankkia, jäljempänä IDB, ([SopS 34 ja 35/1977](#)). Suomi on omistajana kaikissa näissä kehitys pankkeissa. Nämä pankit myöntävät lähes markkinaehtoista rahoitusta maksukykyisille kehittyville valtioille ja niissä toimiville yrityksille.

Kehitys pankkien sijoitusyhtiöillä tarkoitetaan Maailmanpankkiryhmään kuuluvaa Kansainvälistä rahoitusyhtiötä, jäljempänä IFC, ([SopS 18 ja 19/1956](#)) ja IDB-ryhmään kuuluva yhtiötä nimeltä IDB Invest ([SopS 24 ja 25/2002](#)). Nämä sijoitusyhtiöt myöntävät täysin tai lähes markkinaehtoista rahoitusta kehittyvissä maissa toimiville yrityksille. Sijoitusyhtiöllä viitataan lisäksi Maailmanpankkiryhmän alaiseen Monenkeskisten investointien takauslaitos MIGAan ([SopS 1 ja 2/1989](#)), vaikka se ei tee itse sijoituksia, vaan takaa niitä.

Kehitysrahastoilla tarkoitetaan Maailmanpankkiryhmään kuuluvaa Kansainvälistä kehittämisjärjestöä, jäljempänä IDA, ([SopS 2/1961 ja 3/1961](#)), Aasian kehitys pankin alaista Aasian kehitysrahastoa¹², AfDB-ryhmään kuuluvaa Afrikan kehitysrahasto, jäljempänä ADF,

⁹ Lisäksi yksi YK:n alainen kehitysrahasto lasketaan tässä arviomuistiossa kehitysrahastoksi, ks. kehitysrahastoja koskeva tekstikappale.

¹⁰ Omistajalla viitataan tässä arviomuistiossa Suomen asemaan silloin, kun kansainvälisen kehitysrahoituslaitoksen rahoituksesta saadaan vastikkeeksi osakkeita. Kehitys pankkien omistajista voidaan kuitenkin puhua myös jäseninä esimerkiksi niiden perustamissopimuksilla.

¹¹ Suomen asemaan viitataan jäsenyytenä, jos rahoituksesta ei saada vastikkeeksi osakkeita.

¹² Aasian kehitysrahasto on perustettu Aasian kehitys pankin ADB:n perustamissopimuksen 19 artiklan nojalla. Se on siis ADB:n alainen erityisrahasto, josta ei ole muiden kehitys pankkien alaisten kehitysrahastojen tavoin erillistä valtiosopimusta.

([SopS 17/1974](#)) sekä YK:n alaista Maatalouden kansainvälistä kehittämisrahastoa, jäljempänä IFAD, ([SopS 66/1977](#)). Kehitysrahastot rahoittavat maailman kaikista köyhimpiä maita hyvin edullisin ehdoin laina- ja avustusmuotoisesti.

Valtiovarainministeriö ja ulkoministeriö vastaavat Maailmanpankkiryhmästä (Maailmanpankki, IFC; IDA) sekä EBRD:stä yhdessä. Suomea edustava kuvernööri niiden hallintoneuvostossa nimitetään valtiovarainministeriön hallinnonalalta ja valtiovarainministeriö vastaa pääasiassa niiden yleisrahoituksesta. Ulkoministeriö vastaa kuitenkin IDA:n yleisrahoituksesta.

Ulkoministeriön vastuulle kokonaan kuuluvia kehityspankkeja ovat ADB, AfDB ja IDB. Niiden alaiset kehitysrahastot, sijoitusyhtiö IDB Invest sekä IFAD kuuluvat samoin kokonaan ulkoministeriön vastuulle. Suomea edustava kuvernööri niiden hallintoneuvostoihin nimitetään ulkoministeriön hallinnonalalta ja ulkoministeriö vastaa niiden yleisrahoituksesta.

Kansainvälisen kehitysrahoituslaitoksen määritelmän ulkopuolelle jäävät organisaatiot

Suomi omistaa kehityspankkeja muistuttavia muita kansainvälisiä rahoituslaitoksia, joita ei rahoiteta kehitysyhteistyövaroin¹³, eikä niitä tästä syystä käsitellä tässä arviomuistiossa. Näitä ovat ainakin Kansainvälinen valuuttarahasto, jäljempänä IMF, ([SopS 3/1948](#)), Euroopan neuvoston kehitys pankki, jäljempänä CEB¹⁴, (SopS 52 ja 53/2016), Euroopan investointipankki, jäljempänä EIB¹⁵, sekä Aasian infrastruktuuri-investointipankki, jäljempänä AIIB, (SopS 1 ja 2/2016). Valtiovarainministeriö vastaa näiden kansainvälisten rahoituslaitosten omistajaohjauksesta ja rahoituksesta. EIB:llä on kuitenkin kehitysrahoitukseen osallistuva osa EIB Global, jonka neuvoa-antavaan ryhmään ulkoministeriö osallistuu.

¹³ Joissain tapauksissa Suomella voi olla kehitysyhteistyörahoitteisia hankkeita näiden toimijoiden kanssa, mutta niiden yleisrahoitus ei ole kehitysyhteistyörahoitteista.

¹⁴ Suomi liittyi CEB:n jäseneksi vuonna 1991 hyväksymällä sitä koskevan osasopimuksen. Osasopimus käsiteltiin kansainvälisenä hallintosopimuksena, ja Suomen liittymisestä päätti ulkoasiainministeri (ulkoasiainministeri Paasion päätös 24.4.1991). Pankin erioikeuksista ja vapauksista tehty lisäpöytäkirja saatettiin kansallisesti voimaan vasta vuonna 2016.

¹⁵ EIB perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 308 artiklaan ja sopimuksen viidenteen lisäpöytäkirjaan, jossa on sovittu EIB:n perussäännöstä.

Pohjoismailla on yhteinen Pohjoismainen kehitysrahasto, jäljempänä NDF, ([SopS 98/1999](#)), joka kuuluu ulkoministeriön hallinnonalaan ja jota rahoitetaan kehitysyhteistyövaroin. Sen toiminta ei täysin vastaa kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten toimintaa, vaan on eräänlainen hybridi niiden ja kehitysyhteistyövirastojen toiminnan välillä. Tästä syystä termillä kansainvälinen kehitysrahoituslaitos ei viitata sen toimintaan.

Pohjoismaat ovat perustaneet yhteisiä kansainvälisiä rahoituslaitoksiaan Pohjoismaisen kehitysrahasto NDF:n tavoin. Näitä ovat Pohjoismaiden investointipankki, jäljempänä NIB, ([SopS 174 ja 175/2004](#)¹⁶) ja Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiö, jäljempänä Nefco, ([SopS 100/1999](#)). NIB kuuluu valtiovarainministeriön toimialalle ja Nefco ympäristöministeriön toimialalle. Niitä ei lueta tässä arviomuistiossa kansainvälisiksi kehitysrahoituslaitoksiksi, sillä niitä ei lähtökohtaisesti rahoiteta kehitysyhteistyövaroin eikä niiden pääasiallinen toimintamarkkina ole kehittyvät markkinat¹⁷.

2.2. Kansainväliset rahoitusmekanismit

Valtiosopimuksilla annettujen sitoumusten rahoittamiseksi voidaan perustaa niin sanottuja kansainvälisiä rahoitusmekanismeja, joiden juridinen status kansainvälisen oikeuden alla voi vaihdella. Ulkoministeriö rahoittaa kehitysyhteistyövaroin YK:n ilmastonmuutospuitesopimuksen 11 §:n nojalla perustettua Vihreää ilmastorahastoa (*Green Climate Fund*), jäljempänä GCF) sekä YK:n ilmastonmuutospuitesopimuksen, Pariisin ilmasopimuksen, biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen, aavikoitumissopimuksen, Tukholman sopimuksen ([SopS 34/2004](#)), Minamata-elohopeasopimuksen sekä sopimuksen kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolisten merialueiden biologisen monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä virallisena rahoitusmekanismina toimivaa Maailman ympäristörahastoa (*Global Environment Facility*), jäljempänä GEF.

2.3. Kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten ja rahoitusmekanismien yleisrahoitus

Kansainväliset kehitysrahoituslaitokset toimivat osin itsekannattavasti, ja niille myönnetty rahoitus kiertää useaan otteeseen kehittyvien maiden rahoitukseen. Ne eivät kuitenkaan ole

¹⁶ NIB:tä koskeva valtiosopimus on korvattu useaan otteeseen uudella valtiosopimuksella sopimuksen muuttamisen sijaan.

¹⁷ Nefcolla on kuitenkin Afrikkaan suuntautuvaa toimintaa, ja ulkoministeriö on rahoittanut kehitysyhteistyövaroin sen toimeenpanemaa hanketta Ukrainassa.

täysin itsekannattavia, vaan tarvitsevat aika ajoin omistajiltaan tai jäseniltään rahoitusta toimintansa jatkumiseen. Kehitysrahoituslaitoksen toimintaan kokonaisuutena kohdistuvaa niin sanottua yleisrahoitusta voidaan antaa pääomakorotusten (kehityspankit ja sijoitusyhtiöt) tai lisärahoituksen (kehitysrahastot) muodossa. Lisärahoitusta voidaan myöntää myös kansainvälisille rahoitusmekanismeille.

Kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten toimintaa voidaan rahoittaa yleisrahoituksen ohella tiettyihin hankkeisiin tai useita hankkeita rahoittaviin rahastoihin avustuksilla valtionavustuslain nojalla sekä sijoitusmuotoisesti. Sijoitusmuotoista rahoitusta käsitellään tämän arviomuistion osassa II. Avustusmuotoista hankerahoitusta ei käsitellä tässä arviomuistiossa. Tiettyjä valtionavustuslakiin liittyviä kysymyksiä käsitellään tämän arviomuistion kanssa samaan aikaan lausunnoilla olevassa arviomuistiossa kehitysyhteistyön järjestämisestä.

2.3.1. Pääomakorotukset

Kehityspankkien ja niiden sijoitusyhtiöiden omistajat, kuten Suomi rahoittavat niiden toimintaa satunnaisilla pääomakorotuksilla, joista saadaan vastikkeeksi osakkeita. Kehityspankkien erityispiirteenä on, että pääomakorotukset koostuvat osakemerkinnän yhteydessä maksettavasta käteismaksuosuudesta sekä vasta vaadittaessa maksettavasta takuupääomaosuudesta. Takuupääomaosuus muodostaa tyypillisesti suurimman osan osakemerkinnästä. Sijoitusyhtiöiden pääomakorotukset eivät sisällä takuupääomaa.

Myös Pohjoismaista kehitysrahasto NDF:ää rahoitetaan pääomakorotuksiksi kutsutulla rahoituksella. Sen pääomakorotuksista ei kuitenkaan saada vastikkeeksi osakkeita, eikä se näin ollen täysin vertaudu kehityspankkien pääomakorotuksiin.

2.3.2. Lisärahoituskierrokset

Kehitysrahastojen hyvin pehmeäehtoinen toiminta edellyttää jäseniltä tiheämpää lisärahoitusta kuin kehityspankkien rahoitustoiminta. Yleiseksi käytännöksi kehitysrahastojen rahoittamiseksi ovat muodostuneet kolmen-neljän vuoden välein käytävät lisärahoituskierrokset, joihin osallistumisesta jäsenet saavat vastikkeeksi äänioikeusosuuksia osakkeiden sijaan. Lisärahoitukseen osallistutaan käteismaksuosuudella, jota voidaan joissain rahastoissa täydentää lainaosuudella eli niin sanotulla kumppanuuslainalla (*concessional donor/partner loan, CDL/CPL*).

Kansainvälisiä rahoitusmekanismeja, kuten GEF:ää ja GCF:ää, rahoitetaan kehitysrahastojen lisärahoituskierroksia osin vastaavalla lisärahoitusmenettelyllä. GCF:lle myönnettävää

käteismaksuosuutta voidaan täydentää lainaosuudella. GEF:n ja GCF:n lisärahoituksesta ei kuitenkaan saada ääniosuutta tai muuta vastiketta.

2.3.3. Markkinarahoitus

Kehityspankit ja niiden sijoitusyhtiöt lainaavat toimintansa rahoitukseksi varoja myös markkinoilta esimerkiksi laskemalla liikkeelle joukkovelkakirjoja. Kehitysrahastojen markkinalainausta on perinteisesti rajoitettu, mutta sitä on viime vuosina pyritty avaamaan yksityisen rahoituksen mobilisoimiseksi.

2.4. Arviomuistion osassa I käsiteltävät kysymykset

Kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten yleisrahoitukseen liittyvästä kansallisesta toimivallasta ei ole erikseen säädetty laitosten perustamissopimuksien hyväksymisen yhteydessä, eikä asiasta ole annettu muuta erillissäätelyä. Päätösten ratkaisumenettely on ratkaistu valtioneuvostosta annettua lakia (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesääntöä (262/2003) tulkitsemalla. Ulkoministeriö sai virheellisestä menettelytavastaan oikeuskanslerin viraston huomautuksen 27.12.2022 koskien Afrikan kehityspankin pääomakorotusta. Huomautuksen jälkeen havaittiin, että ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön tulkintakäytännöt valtioneuvoston toimivalta-alueista ovat eronneet toisistaan.

Valtiovarainministeriön ja oikeuskanslerin omaksuma laintulkinta jättää ulkoministeriön näkökulmasta kestäväntä tulkinnanvaraisuutta ratkaisumenettelyyn ainakin kehitysrahastojen ja kansainvälisten rahoitusmekanismien lisärahoituksen osalta. Se ei ole myöskään ulkoministeriön näkökulmasta tarkoituksenmukainen kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön kokonaisvaltaisen toimeenpanon kannalta. Tästä syystä kappaleessa 3 kuvataan pääomakorotuksiin liittyvää päätöksentekomenettelyä sekä arvioidaan valtioneuvostosta annetun lain ja valtioneuvoston ohjesäännön tulkintaa pääomakorotuksissa. Kappaleissa 4 ja 5 kuvataan vastaavasti kehitysrahastoihin ja kansainvälisiin rahoitusmekanismeihin liittyviä kansallisia päätöksentekomenettelyitä ja arvioidaan niitä kappaleessa 3 käsiteltyjen seikkojen valossa. Kappaleet 4 ja 5 liittyvät lisäksi kiinteästi arviomuistion osaan II, jossa kappaleessa 7 käsitellään lisärahoituskierrosten osiksi kuuluvia lainaosuuksia (nk. kumppanuuslainat). Kunkin kappaleen lopussa annetaan arvio tai suositus sääntelyn muutostarpeista.

3. Kehityspankkien ja niiden sijoitusyhtiöiden pääomakorotukset

3.1. Nykytilan arviointi

Tässä kappaleessa kuvataan Suomen omistuksia kehityspankeissa ja sijoitusyhtiöissä sekä niiden pääomakorotuksiin liittyviä päätöksentekomenettelyitä. Kappaleen tavoitteena on tuoda esille seikkoja, joilla työryhmä on arvioinut olevan merkitystä valtioneuvoston toimivaltajaon arvioimisen kannalta.

3.1.1. Suomen omistukset ja vastuut

Suomi on liittynyt kansainvälisiin kehitysrahoituslaitoksiin valtiosopimuksilla ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa, ja sopimusten määräykset on saatettu voimaan lailla tai asetuksella silloisen valtiosäännön mukaisesti.¹⁸ Suomen valtion osakepääoman suuruus sekä alkuperäisen rahoituksen osuus on käsitelty hallituksen esityksissä ja liittymissopimuksen hyväksymistä koskevissa tasavallan presidentin päätöksen hyväksymismuistioissa. Sopimuksen hyväksyminen on edellyttänyt tämän alkupääoman maksua kyseiselle kehitysrahoituslaitokselle, mutta ei tuleviin pääomakorotuksiin osallistumista.

Kaikkiin kehityspankkeihin ja niiden sijoitusyhtiöihin on tehty Suomen liittymisen jälkeen pääomakorotuksia. Suomi on lähtökohtaisesti merkinnyt osakkeita omistusosuutensa suhteessa.¹⁹ Suomen suhteellinen omistusosuus kehityspankeissa ja niiden sijoitusyhtiöissä on kuitenkin ajan saatossa voinut muuttua johtuen pankin omistuksissa muuten tapahtuneista muutoksista.

Kehityspankkien ja niiden sijoitusyhtiöiden jäsenvaltioiden eli omistajien vastuut on niiden perustamissopimuksilla rajattu osakepääomaan, joka voi koostua jo maksetuista osuuksista sekä maksamattomana olevista osuuksista, joista on annettu rahoitussitoumus (takuupääoma ja maksamatta oleva käteismaksuosuus). Omistajat eivät siis ole vastuussa kehityspankkien tai niiden sijoitusyhtiöiden tekemistä sitoumuksista muilta osin.

¹⁸ Valtiosopimuksen hyväksymisestä päättää nykyisen perustuslain mukaisesti tasavallan presidentti valtioneuvoston yleisistunnon esittelystä perustuslain 93 §:n nojalla, ja ne saatetaan voimaan perustuslain 95 §:n nojalla. Tässä arviomuistiossa tarkoitettuihin kansainvälisiin kehitysrahoituslaitoksiin on liittyytty ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa.

¹⁹ Euroopan neuvoston kehityspankin, jota ei lueta kansainväliseksi kehitysrahoituslaitokseksi tässä arviomuistiossa, pääomakorotukseen on kuitenkin päätetty jättää osallistumatta vuonna 2023.

3.1.2. Osakeannin avaamisesta päättäminen

Kehityspankkien pääomien korotukset perustuvat niiden perustamissopimusten pääoman korotuksia koskeviin määräyksiin.²⁰ Pääoman korotuksien tasoa tai taajuutta ei ole määritelty perustamissopimuksissa, vaan niistä päätetään pankin rahoitustarpeen mukaan. Pääoman korottamiseksi avatut osakeannit voivat olla yleisiä tai kohdennettuja tietyille omistajille²¹.

Pääoman korottamisesta päättää perustamissopimuksen nojalla pankin hallintoneuvosto johtokunnan esityksestä. Päätökseen tarvitaan usein kolmen neljäsosan enemmistö.²² Jokaisella pankin omistajamaalla on hallintoneuvostossa kuvernööri ja tämän varakuvernööri. Kunkin maan kuvernöörin äänivalta perustuu tyypillisesti maan omistusosuuteen pankissa ja perustamissopimukseen. Suomen kuvernöörin ja tämän varakuvernöörin nimittää valtioneuvoston yleisistunto valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 8 kohdan²³ nojalla.

Suomen kannasta hallintoneuvoston pääomakorotuksia koskevissa päätöksissä päättää toimivaltainen ministeriö työjärjestyksensä mukaisesti. Kuvernööriksi onkin nimitetty tyypillisesti ministeri tai alivaltiosihteeri siitä ministeriöstä, jonka hallinnonalalle kyseinen kehityspankkiryhmä kuuluu.

3.1.3. Osakkeiden merkintä ja rahoitussitoumus

Kun osakeanti on päätetty avata, omistajilla on mahdollisuus merkitä osakkeita samassa suhteessa kuin heillä on osakkeita ennestään. Jokainen pankin omistaja päättää omien kansallisten menettelyjensä mukaisesti, osallistuuko se pääomakorotukseen ja kuinka paljon se merkitsee osakkeita. Omistajilla ei ole merkintäpakkoa, ja osakkeita voi aina merkitä

²⁰ Esimerkiksi Aasian kehityspankin perustamissopimuksessa todetaan, että hallintoneuvosto voi sopiviksi katsomillaan ehdoilla ja edellytyksillä päättää lisätä pankin peruspääomaa 2/3 äänten enemmistöllä, joka vastaa vähintään 3/4 jäsenten koko äänivallasta.

²¹ Jos pankkiin liittyy uusi jäsen tai esimerkiksi asiakasmaiden omistusosuutta haluttaisiin lisätä, avattaisiin osakeanti vain niille. Afrikan kehityspankissa on myös järjestetty väliaikainen takuupääomakorotus, joka oli kohdennettu vain omistajaomaille, joilla on AAA-luottoluokitus. Tämä ei kuitenkaan vaikuttanut omistusosuuksiin pankissa.

²² Ks. esim. IDB:n perustamissopimuksen artiklan 2 osa 2e, IDB Investin perustamissopimuksen artiklan 2 osa 2c ja Afrikan kehityspankin perustamissopimuksen artiklan 5 kohta 3.

²³ Kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee edustajan määräämisen kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitettujen yhteisöjen hallintoelimiin sekä näiden kansallisiin valmisteluelimiin, jollei asia kuulu tasavallan presidentin ratkaistavaksi.

omistussuhdetta pienemmän määrän.²⁴ Sen sijaan omistussuhdetta suurempaa määrää osakkeita on mahdollista merkitä vain rajallisesti.²⁵

Vastaava ministeriö valmistelee esityksen osakkeiden merkinnästä ja sen tasosta. Suomessa ei ole kansallisesti erikseen säädetty siitä, missä menettelyssä kehityspankkien tai niiden sijoitusyhtiöiden osakemerkintä tulisi ratkaista.²⁶ Osallistumisen ja sitä koskevan päätöksentekovallan on katsottu perustuvan kunkin kansainvälisen kehitysrahoituslaitoksen perustamissopimukseen, valtioneuvostosta annettuun lakiin sekä talousarviolakiin. Näin ollen valtioneuvoston toimivaltajako on ratkaistu valtioneuvostosta annetun lain ja valtioneuvoston ohjesäännön nojalla.

Seuraavissa alakohdissa käsitellään merkinnän käsittelyä eduskunnassa ja ratkaisua valtioneuvostossa. Samaa kansallista menettelyä noudatettaisiin, jos aiemmin annettuun takuupääomasitoumukseen nojalta Suomelta takuupääomaa vaadittaisiin maksettavaksi pääomaa. Tällöin sitoumusta pidettäisiin käteismaksuosuutena. Tällaista tilannetta ei ole kansainvälisissä kehitysrahoituslaitoksissa syntynyt, ja sitä pidetäänkin erittäin epätodennäköisenä²⁷.

Merkinnän käsittely eduskunnassa

Takuupääomavelvoitteita sisältävien pääomakorotusten on katsottu edellyttävän eduskunnan suostumusta perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla. Tällaiset pääomakorotukset on tuotu vastaavasta ministeriöstä riippumatta eduskunnan käsittelyyn budjettiprosessissa ja

²⁴ Ks. esimerkiksi Afrikan kehityspankin perustamissopimus (SopS 47/1984), 5-6 artikla. Omistusosuuttaan pienemmässä suhteessa osakkeita merkitsevän omistajan suhteellinen omistusosuus ja äänimäärä pankissa pienenee. Tätä omistusosuutta voi olla hyvin vaikeaa myöhemmin lunastaa takaisin.

²⁵ Esimerkiksi perustamissopimuksilla voidaan säädellä, miten osakkeet vapautuvat merkittäviksi. Alueellisissa kehityspankeissa alueen mailla tulee olla enemmistö, minkä vuoksi näissä tilanteissa varmistetaan, että ainakaan alueellisten kehityspankkien alueellisten ja ei-alueellisten jäsenmaiden keskinäinen omistussuhde ei muutu.

²⁶ Pääomakorotukset ovat vastikkeellisia, minkä vuoksi valtioneuvostolaki (688/2001) ei sovellu niihin. Myöskään laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007) ei sovellu niihin, sillä laki sääntelee ainoastaan osakeyhtiöiden omistusta. Suomen omistusosuus ei myöskään täyttäisi valtioneuromistaisen yhtiön (omistusosuus yli 50%) tai osakkuusyhtiön (omistusosuus yli 10 %) määritelmää lukuun ottamatta Pohjoismaiden yhteisiä yhtiöitä (esim. Nefco, NDF, NIB).

²⁷ Esimerkiksi EBRD arvioi, että takuupääoman vaatimisen todennäköisyys on 0,001 % (kerran 10 000 vuodessa). AAA-luottoluokituksen saaneilla yhtiöillä maksulaiminlyöntitilanteen todennäköisyydeksi arvioidaan noin 0,01%. (European Bank for Reconstruction and Development (17.4.2024), MDB Callable Capital Review, s. 2.)

eduskunta on osoittanut sopimusvaltuudet sitoumuksen tekoa varten. Samalla eduskunnan käsittelyyn on tuotu samaan pääomakorotukseen sisältyvä käteismaksuosuus.

Käteismaksuosuuden käsittely talousarviossa poikkeaa ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön välillä. Ulkoministeriön hallinnonalalle kuuluvat pääomakorotusten käteismaksosuudet katetaan eduskunnan talousarviossa varsinaiseen kehitysyhteistyöhön osoittamista määrärahoista (varsinaisen kehitysyhteistyön momentti 24.30.66, monenkeskisen yhteistyön käyttösunnitelma kohta (1)). Myös tarvittavat sopimusvaltuudet osoitetaan osana tälle momentille eduskunnan osoittamia sopimusvaltuuksia. Takuupääomaa sisältävät pääomakorotukset on eritelty budjettikirjan tekstissä niiden takuupääomaosuuden vuoksi. Sen sijaan pelkän käteismaksuosuuden sisältävien pääomakorotusten osakemerkintää ei ole välttämättä erikseen eritelty budjettikirjan tekstissä.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluviin pääomakorotuksiin eduskunta osoittaa määrärahat erillisellä, pääomakorotuksiin osoitetulla momentilla. Tästä syystä sekä pelkän käteismaksuosuuden sisältävät, että takuupääomaa sisältävät pääomakorotukset on eritelty budjettikirjan tekstissä.

Merkinnän käsittely valtioneuvostossa ja rahoitussitoumuksen antaminen

Suomen osakkeiden merkintä eli Suomen osallistuminen pääomakorotukseen vahvistetaan antamalla siitä rahoitussitoumus (*Instrument of Commitment*) Suomen tasavallan tai hallituksen nimissä (*The Republic of Finland tai The Government of Finland*). Tällä asiakirjalla vahvistetaan Suomen merkitsemien osakkeiden määrä ja arvo sekä käteismaksuosuuden maksuaikataulu²⁸. Osakemerkinnästä ei laadita muuta juridisesti sitovaa asiakirjaa. Takuupääoman maksusta ja sen aikataulusta laadittaisiin lisäksi erillinen rahoitussitoumus, jos takuupääomaa tosiasiallisesti vaaditaan maksettavaksi.

Rahoitussitoumusten on katsottu rinnastuvan kansainvälisten hallintosopimusten tekoon, joita ministeriöiden on voitu katsoa tehdä omissa nimissään.²⁹ Rahoitussitoumusten on

²⁸ Maksuajan mahdollinen kesto määräytyy pankin ja pääomakorotuskierroksen säännöistä. Suomen pääomakorotusmaksut on tavattu jaksottaa 5–10 vuodelle eduskunnan myöntämien sopimusvaltuuksien nojalla.

²⁹ Ministeriöiden ja muiden viranomaisten on katsottu yleensä voivan tehdä kansainvälisiä hallintosopimuksia omissa nimissään oman toimialansa ja määrärahojensa puitteissa. Kansainväliseen hallintosopimukseen ei saa sisältyä eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita eikä sillä saa olla ulkopoliittisia ulottuvuuksia. Kansainvälisellä hallintosopimuksella ei voida asettaa velvoitteita muille viranomaisille eikä yksityisille tahoille. Viranomaisen

katsottu olevan sisällöltään vähämerkityksellisiä³⁰, joista ei ole muodostunut sellaista valtiosopimusta tai siihen rinnastuvaa velvoitetta, joka kuuluisi tasavallan presidentin ratkaistavaksi perustuslain 93 §:n nojalla.³¹ Näin ollen rahoitussitoumukset on ratkaistu valtioneuvostossa, vaikka sitoumukset annetaan Suomen valtion³² nimissä.

Valtioneuvostossa rahoitussitoumusten antamisen, joihin sisältyy takuupääomaosuus, on vakiintuneesti katsottu kuuluvan valtioneuvoston yleisistunnolle valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 2 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla.

Pelkän käteismaksuosuuden sisältävien rahoitussitoumusten antamisen osalta ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön tulkintakäytäntö asian ratkaisusta valtioneuvostossa on poikennut toisistaan. Ulkoministeriö on katsonut tällaisten sitoumusten kuuluvan ministeriön ratkaistavaksi valtioneuvoston ohjesäännön 9 §:n nojalla. Sen sijaan valtiovarainministeriö on tulkinnut ratkaisuvallan kuuluvan valtioneuvoston yleisistunnolle valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla.

Kaikki rahoitussitoumukset on ennen niiden ratkaisemista käsitelty raha-asiainvaliokunnassa asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa 3.1.2002 annetun valtioneuvoston määräyksen mukaisesti.

3.2. Nykytilan edellyttämät muutostarpeet

Ulkoministeriö sai huomautuksen oikeuskanslerilta 27.12.2022 (OKV/3005/70/2020) koskien toimivallan ylitystä Suomen sitoutumisessa Afrikan kehitys pankin pääomakorotukseen, joka sisälsi sekä käteismaksuosuuden (29 MEUR jakautuen vuosille 2021-2028) että takuupääoman (459 MEUR). Ratkaisun mukaan ulkoministeriö ylitti toimivaltansa, kun päätös pääomakorotukseen sitoutumisesta tehtiin ministeriössä, eikä

sopimuksentekotoimivaltaa on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti. Ks. ulkoministeriön julkaisuja 2021/2, Valtiosopimusopas s. 31

³⁰ Rahoitussitoumuksen sisältö rajautuu käteismaksu- ja takuupääomaosuuden määrään ja maksuaikatauluun, joita varten eduskunta on vastaavalle ministeriölle osoittanut talousarviossa määrärahat ja sopimusvaltuudet. Suomen omistusosuudet ovat lisäksi kansainvälisissä kehitysrahoituslaitoksissa niin pieniä (n. 0,5-1,5%), että niiden mahdollisia suhteellisia muutoksia on pidetty merkitykseltään vähäisinä.

³¹ Ks. perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä erityisesti PeVL 5/2007 vp ja PeVL 16/2004 vp sekä ulkoministeriön tulkinnasta Valtiosopimusopas.

³² Rahoitussitoumuksen antaminen vastaavan ministeriön nimissä ei ole mahdollista, sillä rahoituksen vastaanottavan kansainvälisen kehitysrahoituslaitoksen omistaja tai jäsen on Suomen tasavalta.

valtioneuvoston yleisistunnossa. Ulkoministeriö myönsi virheellisen menettelyn oikeuskanslerin selvityspyyntöön 15.2.2021 antamassaan selvityksessä, sillä huomautuksen alainen päätöksentekoprosessi oli ulkoministeriön vakiintuneen tulkintakäytännön vastainen yksittäinen menettelytapavirhe, kun pääomakorotukseen sisältyi takuupääomaosuus.

Oikeuskanslerin viraston ratkaisussa ulkoministeriölle tuli yllätyksenä, että laillisuusvalvoja piti Suomen osallistumista Afrikan kehityspankin pääomakorotukseen myös *pelkästään käteismaksuosuuden osalta taloudellisesti niin merkittävänä*, että se olisi kuulunut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 2 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla.

Pelkän käteismaksuosuuden sisältäviä pääomakorotuksia käsitellään ulkoministeriössä hyvin harvoin. Ulkoministeriö oli tulkinnut sen hallinnonalalle kuuluvien, pelkän käteismaksuosuuden sisältävien osakemerkinnöistä annettavien rahoitussitoumusten antamisen kuuluvan ministeriölle valtioneuvoston ohjesäännön 9 §:n nojalla. Sen sijaan valtiovarainministeriö oli vakiintuneesti tulkinnut, että ratkaisulta kuuluu valtioneuvoston yleisistunnolle valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla. Valtioneuvoston menettelytavat eri ministeriöiden välillä ovat siis olleet keskenään ristiriidassa.

Kehityspankkien pääomakorotusten osalta valtioneuvoston menettelytavat voidaan helposti yhdenmukaistaa niin, että ulkoministeriö muuttaa omaa vakiintunutta tulkintaansa ja menettelytapojaan niin, että sen hallinnonalalle kuuluvat pelkän käteismaksuosuuden sisältävät pääomakorotukset ratkaistaan jatkossa valtioneuvoston yleisistunnossa. Ulkoministeriö ei kuitenkaan pidä tätä tulkintaa tarkoituksenmukaisena kehitysyhteistyön toimintakontekstissa.

Ulkoministeriölle ei myöskään ole oikeuskanslerin viraston ratkaisun valossa selvää, millaisia muita rahoituspäätöksiä olisi mahdollisesti pidettävä ministeriölle valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 2 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön 9 §:n nojalla kuuluvina päätöksinä ja milloin valtioneuvoston yleisistunnolle kuuluvina valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 2 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla. Tämä tulkintaepäselvyys koskee erityisesti lisärahoituskerroksia, joita käsitellään kappaleissa 4 ja 5.

3.2.1. Valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan tulkinnasta pääomakorotuksissa

Rahoitusitoumuksen arvon merkityksestä

Oikeuskanslerin virasto piti Afrikan kehityspankin pääomakorotukseen osallistumista sekä käteisenä suoritettavan maksun yhteissumman, että takuupääoman arvon osalta taloudellisesti niin merkittävänä vastuusitoumuksena, että se olisi selvästi kuulunut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Oikeuskanslerin virasto katsoi, että tulkittaessa millaiset vastuusitoumukset ovat valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan tarkoittamia valtiantakauksiin ja takuisiin rinnastettavia vastuusitoumuksia, tulee ottaa huomioon perustuslain ja lain tason säännökset. Ainoa tällainen säännös on valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 2 momentti, jonka mukaan yleisistunnossa on ratkaistava muun muassa *taloudellisesti merkittävät asiat*.

Työryhmän käsityksen mukaan oikeuskanslerin virasto katsoi siis käteissumman yhteissumman arvon johtavan tulkintaan siitä, että maksua oli pidettävä valtioneuvostosta annetussa laissa tarkoitettuna taloudellisesti merkittävänä asiana. Vastaavasti valtiovarainministeriö on katsonut pelkän käteismaksuosuuden sisältävien pääomakorotusten kuuluvan valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla niiden taloudellisen arvon perusteella.

Ulkoministeriö on tulkintakäytännössään katsonut, että valtioneuvostosta annetun lain 12 §:ssä tarkoitetut asiat, joiden taloudellinen merkitys edellyttää niiden ratkaisemista valtioneuvoston yleisistunnossa, on pyritty määrittelemään keskitetysti ja mahdollisimman tyhjentävästi valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:ssä. Arvioidessaan pääomakorotuksiin liittyvää toimivaltajakoa valtioneuvostossa ulkoministeriö onkin katsonut merkitykselliseksi ensisijaisesti arvioida, ovatko sitoumukseen liittyvät vastuut takauksiin tai takuisiin rinnastuvia valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan tarkoittamalla tavalla. Ulkoministeriö ei ole katsonut pelkän käteismaksuosuuden sisältävien pääomakorotusten täyttävän tätä vastuusitoumuksen määritelmää. Ulkoministeriö on siis katsonut, että kaikkien kohdan tarkoittamien vastuusitoumusten antaminen riippumatta niiden taloudellisesta arvosta muodostaa valtioneuvostosta annetun lain 12 §:ssä tarkoitetun taloudellisesti merkittävän asian sen sijaan, että sitoumuksen taloudellinen arvo siihen liittyvistä vastuista riippumatta tekisi sitoumuksesta valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaan kuuluvan asian.

Ulkoministeriö ratkaisee säännöllisesti rahoituksen myöntämiseen liittyviä päätöksiä, jotka vastaavat arvoltaan Afrikan kehityspankin pääomakorotuksen käteismaksuosuuden

yhteissummaa, ja joihin ei välttämättä liity mitään kansallista erillissäätelyä. Tällaisia ovat erityisesti kehitysrahastojen lisärahoituskierrokset. Ulkoministeriö on näiden päätösten osalta katsonut, että näihin päätöksiin liittyvät vastuut eivät muodosta valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettua vastuusitoumusta. Valtioneuvoston toimivaltajaon arvioiminen näissä ratkaisussa taloudellisen arvon perusteella riippumatta päätökseen liittyvistä vastuusitoumuksista olisi käytännössä haasteellista, sillä valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:ssä tai valtioneuvostosta annetussa laissa ei ole määritetty sitoumuksen arvoon liittyvää suuntaa-antavaakaan arvoa, jonka ylittävät päätökset tulisi ratkaista valtioneuvoston yleisistunnossa taloudellisesti merkittävänä asioina.

Koska oikeuskanslerin viraston huomautuksessa esiin tuodun tulkinnan perusteet eivät olleet ulkoministeriölle täysin selkeitä, ulkoministeriö pyysi syksyllä 2023 oikeuskanslerilta ennakkollista kannanottoa ulkoministeriön päätöksenä raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn menossa olleesta 32 miljoonan euron arvoisesta kehityspoliittisesta sijoituksesta. Sijoituksen arvo vastasi Afrikan kehitys pankin pääomakorotuksen käteismaksuosuutta, mutta maksuaikataulu rajoittui siitä poiketen yhteen vuoteen. Pääomakorotuksen tavoin sijoituksiin liittyvästä toimivaltaperusteesta ei ole annettu erillissäätelyä, vaan valtioneuvoston toimivaltajako arvioitiin valtioneuvostosta annetun lain ja valtioneuvoston ohjesäännön nojalla. Ulkoministeriö katsoi sijoituksen kuuluvan ulkoministeriön toimivaltaan valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 3 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön 9 §:n ja 13 §:n nojalla. Oikeuskanslerinvirasto ei löytänyt sähköpostitse antamassaan ennakkollisessa kannanotossaan 9.11.2023 raha-asiainvaliokunnan käsittelyyn menossa olevista asiakirjoista huomautettavaa siltä osin, kuin ne koskivat ulkoministeriön toimivaltaa tehdä päätös sijoituksesta. [Ministeriön päätös UM/2023/2](#) käsiteltiin raha-asiainvaliokunnan kokouksessa 16.11.2023 ja se ratkaistiin ulkoministeriössä raha-asiainvaliokunnan puolelta päätöstä.

Työryhmä katsoo, että oikeuskanslerin viraston ennakkollinen kannanotto vahvisti, että sitoumukseen liittyvien vastuiden arviointi on olennaista valtioneuvoston toimivaltajako arvioitaessa. Seuraavassa kappaleessa arvioidaan, mitä tekijöitä sitoumukseen liittyvien vastuiden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon.

Valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan tarkoittama vastuusitoumus

Valtiontakaukseen tai takuuseen rinnastuvalle vastuusitoumukselle ei ole annettu perustuslaissa tai muun lain tasolla tarkempaa määritelmää, jonka avulla vastuusitoumuksen määritelmän täyttymistä voitaisiin arvioida. Ainoa lain tasoinen säädös on valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n 2 momentti, joka ei määritä asiaa taloudellista merkittävyyttä tarkemmin.

Tarkempien määritelmien puuttuessa työryhmä on arvioinut vastuusitoumuksen määrittelyä muualla valtionhallinnossa, vaikka tunnistaakin, että näitä määritelmiä ei ole annettu perustuslaissa tai lailla, eikä niitä voida näin ollen suoraan soveltaa valtioneuvoston toimivaltajaan arviointiin.

Valtioneuvoston ohjesäännön uusimista koskevan muistion (1.4.2003) valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohtaa koskevissa perusteluissa viitataan takausten ja takuiden ohella ainoastaan talousarvion valtuusmenettelyyn. Sopimusvaltuuksia käytetään kuitenkin hyvin erilaisissa rahoituspäätöksissä, eikä työryhmän tietojen mukaan kaikkia päätöksiä, joihin sisältyy sopimusvaltuuksien käyttöä, tuoda valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Valtion talousarvioasetuksessa (1243/1992) 67 a §:n 12 kohdassa käsitellään valtion takauksia, valtiontakuita ja *muuta valtion vastuusitoumuksia*. Kohdan mukaista raportointia selvennetään kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista annetun valtionvarainministeriön määräyksen (VM/23/00.00.00/2016) 16 §:ssä. Sen mukaan asetuksen 67 a §:n 12 kohdan nojalla raportoidaan takauksista, takuista ja tietyistä *monivuotisista vastuista*. Ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön tilinpäätöksissä ainoastaan kehityspankkien takuupääoma on raportoitu tällaisena monivuotisena vastuuna. Sopimusvaltuuksien nojalla annettuja monivuotisia käteismaksusitoumuksia, kuten kehityspankkien pääomakorotusten käteismaksuosuuksia, ei sen sijaan raportoida tällaisina vastuina.

Valtiovarainministeriö on katsauksessaan (2022:82) luokitellut valtion taloudelliset vastuut suoriin ja ehdollisiin vastuisiin, joita molempia voi olla avoimina ja piilevinä. Avoimet vastuut ovat juridisesti velvoittavia ja piilevät vastuut yhteiskunnallisesti tai poliittisesti velvoittavia. Suorissa vastuissa niiden suuruus ja ajankohta tiedetään. Ehdollisten vastuiden toteutuminen riippuu valtion vaikutusvallan ulkopuolisista tekijöistä, eikä vastuiden realisoitumisen suuruutta tai ajankohtaa voida ennustaa.

Pääomakorotusten käteismaksuosuudet ovat luonteeltaan suorina avoimia vastuita, sillä niiden maksuaikataulu ja suuruus tiedetään juridisesti velvoittavaa rahoitussitoumusta tehtäessä. Sen sijaan takuupääomaosuudet ovat takuun ja takauksen tavoin ehdollisia avoimia vastuita, eli niistä laaditaan juridisesti velvoittava sitoumus, mutta sitoumushetkellä ei voida ennustaa, milloin ja missä suuruudessa niihin liittyvät vastuut realisoituvat.

Valtionyhtiöiden omistusta ja pääomitusta, jota käteismaksuosuuksien voitaisiin ajatella vastaavan, valtiovarainministeriö ei pidä katsauksessaan ehdollisena avoimena vastuuna. Niihin ei liitykään juridisesti velvoittavia sitoumuksia, joiden maksuaikataulu tai suuruutta ei

tiedettäisi. Sen sijaan valtioyhtiöiden omistusta voidaan pitää ehdollisena piilevän vastuuna, sillä siihen voi liittyä poliittista tai yhteiskunnallista painetta esimerkiksi pelastaa vaikeuksissa oleva valtionyhtiö. Kehityspankkien omistukseen voidaan ajatella liittyvän samankaltaisia piileviä, Suomen kansainvälisiin suhteisiin vastuita, jos merkittävä kehityspankki ajautuisi kriisiin.³³ Sen sijaan ulkoministeriön tekemässä kehityspoliittisessa sijoituksessa, johon oikeuskansleri antoi ennakkollisen kannanoton, ei taas voida katsoa olevan tällaisia omistukseen liittyviä piileviä vastuita, vaan vastuut rajautuvat selkeämmin sijoitettuun pääomaan.

Työryhmä katsoo, että valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohtaa voidaan tulkita laajasti niin, että vastuusitoumus kattaa ehdollisten avointen vastuiden, joita takaukset ja takuut ovat, lisäksi ehdolliset piilevät vastuut. Tällöin myös pelkän käteismaksuosuuden sisältävät pääomakorotukset, sekä muut sitoumukset, joihin sisältyy ehdollinen piilevä vastuu, kuuluisivat valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi. Tämä vastaisi valtiovarainministeriön vakiintunutta tulkintaa sekä oikeuskanslerin antamaa ratkaisua, eikä olisi ristiriidassa oikeuskanslerin viraston ulkoministeriön kehityspoliittista sijoitusta koskeneen ennakkollisen kannanoton kanssa.

Toisaalta työryhmän näkemyksen valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohtaa voidaan tulkita myös suppeammin niin, että se kattaa ainoastaan ehdolliset avoimet vastuut, joita takaukset ja takuut ovat. Tämä vastaisi ulkoministeriön vakiintunutta tulkintaa eikä myöskään olisi ristiriidassa oikeuskanslerin ennakkollisen kannanoton kanssa. Ulkoministeriön vakiintunutta tulkintaa pidetään selkeärajaisempana, sillä piileviä vastuita on vaikeaa tarkkarajaisesti määrittellä.

Todetaan, että valtioneuvostosta annetun lain 12 §:ää ja valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohtaa voidaan perustellusti tulkita kahdella eri tavalla, jolloin siihen liittyy vähäistä merkittävämpää tulkinnanvaraisuutta.

3.2.2. Pääomakorotusten käsittelystä eduskunnassa

Takuupääomaosuuden sisältävien rahoitussitoumusten on katsottu edellyttävän eduskunnan suostumusta perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla. Vastaavasti valtioneuvoston

³³ Merkittävän kansainvälisen kehityspankin ajautuessa kriisiin, voivat sen omistajat joutua turvaamaan pankin toiminnan jatkuvuuden, vaikka tähän ei lainsäädännöllistä velvoitetta olekaan. Tätä voidaan pitää piilevänä ehdollisena vastuuna.

ohjesäännön 4 §:n 2 kohta koskee takausten, takuiden ja niihin rinnastuvien vastuusitoumusten antamista. Jos pelkän käteismaksuosuuden sisältäviä pääomakorotuksia olisi pidettävä valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan tarkoituksena vastuusitoumuksina, herää kysymys, tulisiko niitä pitää myös perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla eduskunnan suostumusta edellyttävinä sitoumuksina.

Perustuslakivaliokunta on Euroopan vakausmekanismiin liittymistä arvioidessaan katsonut, että mekanismiin liittyminen edellyttää eduskunnan suostumusta perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla ainoastaan takuupääoman osalta (PeVL 1/2011). Työryhmä katsoo, että vakausmekanismiin liittyvät vastuut vastaavat kansainvälisiin kehitysrahoituslaitoksiin liittyviä vastuita siinä määrin, että perustuslakivaliokunnan kantaa voidaan pitää merkityksellisenä arvioitaessa niiden pääomakorotuksia.

Katsotaan, että ulkoministeriön varsinaisen kehitysyhteistyön momentilta myönnettävät, pelkän käteismaksuosuuden sisältävät pääomakorotukset eivät edellytä eduskunnan erillistä hyväksyntää perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla, eikä ulkoministeriön nykyistä menettelyä³⁴ ole tarvetta muuttaa

3.2.3. Pääomakorotusten tarkoituksenmukaisesta käsittelystä kehityspolitiikan toimeenpanossa

Eduskunta on osoittanut ulkoministeriölle kehitysyhteistyön toimeenpanoon määrärahan ja sopimusvaltuudet, joiden tarkemmasta jakamisesta ulkoministeriö päättää eduskunnan osoittamien käyttösuunnitelmakohtien sisällä. Kehitysyhteistyötä suunnitellaan pitkäjänteisesti ja siihen liittyvät sitoumukset ovat usein pitkiä. On tärkeää, että vastuu tämän kokonaisuuden hallinnasta säilyy ulkoministeriöllä.

Pääomakorotukset ovat epäsäännöllisiä, voivat olla arvoltaan huomattavia, eikä ulkoministeriö voi yksin vaikuttaa niiden suuruuteen. Ulkoministeriön täytyy valtiovarainministeriöstä poiketen osoittaa varat kehityspankkien pääomakorotuksiin tästä määrärahasta sen sijaan, että eduskunta osoittaisi pääomakorotukseen tarvittavat määrärahat siinä vaiheessa, kun pääomakorotuksen ajankohta ja arvo ovat tiedossa. Ulkoministeriön hallinnonalalle kuuluviin pääomakorotuksiin osallistuminen edellyttääkin usein

³⁴ Ks. tämän luvun alakappale 3.1.3. ja Merkinnän käsittelystä eduskunnassa.

ulkoministeriöltä kokonaisvaltaista kehitysyhteistyömäärärahojen jaon uudelleenharkintaa, ja osallistuminen vaikuttaa muun kehitysyhteistyön rahoitukseen.

Pelkän käteismaksuosuuden sisältäviin pääomakorotuksiin ei sisälly takauksen kaltaisia avoimia ehdollisia vastuita toisin kuin takuupääoman sisältäviin pääomakorotuksiin. Kehityspankkien omistukseen mahdollisesti liittyvät piilevät ehdolliset vastuut on hyväksytty niiden omistajiksi liityttäessä, eikä omistusosuuden säilyttäminen tai sen vähäiset muutokset muuta näitä vastuita. Lisäksi on huomattava, että Suomen omistusosuudet kehityspankkien sijoitusyhtiöissä ovat hyvin pieniä (IFC 0,63%, MIGA 0,6%, IDB Invest 0,6 %). Esimerkiksi lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007), *omistajaohjauslakia*, jonka soveltamisalaan kuuluvien yhtiöiden osakehankinnat ratkaisee valtioneuvoston yleisistunto, sovelletaan yhtiöihin, joita valtio omistaa vähintään 10 %.

Voidaan pitää perusteltuna, että kehitysyhteistyömäärärahojen käyttöön liittyvät päätökset, mukaan lukien kehityspankkien pääomakorotukset, kuuluvat lähtökohtaisesti ulkoministeriölle, ellei asian kuulumiselle valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi ole erityistä syytä. Tällainen syy ovat takuupääomaosuuksiin liittyvät taloudellisesti merkittävät pitkäaikaiset sitoumukset. Pelkän käteismaksuosuuden sisältäviä pääomakorotuksia ei voida kuitenkaan pitää vastaavalla tavalla taloudellisesti merkittävinä kuin takuupääomaosuuden sisältäviä pääomakorotuksia.

Pidetään tarkoituksenmukaisena, että toimivalta pelkän käteismaksuosuuden sisältävissä kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten pääomakorotuksissa kuuluu ulkoministeriölle. Tämä edellyttää edeltävässä alakappaleessa käsitellyn oikeuskanslerin viraston ratkaisun valossa asiasta säätämistä lailla.

3.3. Ratkaisuvaihtoehdot

Vaihtoehto A: Menettelytapojen ja ministeriöiden sisäisten ohjeistusten päivittäminen

Työryhmän tunnistamia tulkintaepäselvyyksiä valtioneuvoston toimivaltajakoon liittyen voidaan ratkoa korjaamalla tarvittaessa pääomakorotuksia koskevia menettelytapoja vastaamaan oikeuskanslerin ratkaisua vastaavista rahoituspäätöksistä vastaavissa ministeriöissä³⁵, ellei oikeuskanslerin virasto ota asiaan uudelleen kantaa. Uusi kannanotto

³⁵ Ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön lisäksi asia voi koskea ainakin ympäristöministeriötä, joka vastaa Nefcosta.

voisi syntyä esimerkiksi silloin, jos ulkoministeriö pyytäisi oikeuskanslerin virastolta ennakkollista kannanottoa pelkän käteismaksuosuuden sisältävään pääomakorotukseen sitoutumisesta tehtävästä päätöksestä.

Tällöin kaikki kansainvälisten rahoituslaitosten pääomakorotukset niiden muodosta riippumatta vietäisiin valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Tähän liittyen pääomakorotuksia käsittelevissä ministeriöissä tulisi varmistaa pääomakorotuksiin liittyvän ohjeistuksen ajantasaisuus.

Vaihtoehto on hallinnollisesti kevyin ja edullisin toteutusvaihtoehto, sillä se vaatii ainoastaan toimintatapojen päivittämistä. Se voidaan myös ottaa käyttöön välittömästi.

Vaihtoehdon riskinä on tulkintakäytäntöjen tahaton muuttuminen ja unohtuminen esimerkiksi henkilöstön vaihtumisen seurauksena. Pelkkään tulkintaan nojaaminen johti ulkoministeriön osalta oikeuskanslerin huomautukseen virheellisestä menettelytavasta sekä tulkintakäytäntöjen eroihin ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön välillä. Vaihtoehto myös hajauttaa aiempaan käytäntöön verrattuna kehitysyhteistyön rahoituskokonaisuuteen liittyvää ratkaisuvalltaa ulkoministeriöstä valtioneuvoston yleisistunnolle.

Vaihtoehto A:n toteutusta suositellaan väliaikaisena toimenpiteenä, kunnes korjaavat säännökset saatetaan voimaan.

Vaihtoehto B: Toimivallasta säätäminen kehitysyhteistyön osalta

Jotta ulkoministeriö pystyy hallinnoimaan kehitysyhteistyömäärärahojen käyttöä kokonaisuutena, suositellaan, että ulkoministeriön toimivallasta päättää kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitettavien, pelkän käteismaksuosuuden sisältäviin pääomakorotuksiin osallistumisesta säädettäisiin lailla. Ulkoministeriön toimivallasta voitaisiin säätää ulkoasiainhallintolaissa, kehityspoliittisista lainoista ja sijoituksista mahdollisesti annettavassa erillislaissa (ks. arviomuistion osa II) tai kehitysyhteistyön järjestämisestä mahdollisesti annettavassa erillislaissa (ks. tämän arviomuistion kanssa samanaikaisesti lausunnoilla oleva sitä koskeva arviomuistio). Takuupääomaa sisältävät pääomakorotukset jäisivät edelleen valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi.

Vaihtoehdon heikkona puolena voidaan pitää sitä, että ratkaisu koskisi ainoastaan ulkoministeriön hallinnonala. Tällöin valtioneuvostossa ratkaistaisiin kansainvälisten

kehitysrahoituslaitosten pääomakorotuksiin osallistuminen eri menettelyssä riippuen siitä, minkä ministeriön hallinnonalalle kansainvälinen rahoituslaitos kuuluu. Valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluvat pelkän käteismaksuosuuden sisältävät pääomakorotukset ratkaistaisiin valtioneuvoston yleisistunnossa ja ulkoministeriön hallinnonalalle kuuluvat ministeriössä. Tilanne olisi kuitenkin työryhmän näkemyksen mukaan perusteltu ottaen huomioon, että ainoastaan ulkoministeriön hallinnonalalla pääomakorotuksiin varattavat määrärahat osoitetaan laajemmasta kehitysyhteistyön toimeenpanoon osoitetusta määrärahasta, mikä edellyttää kokonaisvaltaista suunnittelua ministeriössä.

Suosittelaa vaihtoehto B:n toteuttamista osana käynnissä olevaa säädöshanketta.

Vaihtoehto C: Toimivallasta säätäminen koko valtioneuvoston osalta

Valtioneuvoston toimivaltajako koskeva tulkinnanvaraisuus kv. rahoituslaitosten pääomakorotuksissa koko valtioneuvoston osalta voitaisiin ratkaista päivittämällä valtioneuvostosta annettua lakia ja/tai valtioneuvoston ohjesääntöä. Se varmistaisi, että käytännöt olisivat yhtäläiset koko valtioneuvostossa. Ulkoministeriö ei kuitenkaan vastaa niiden päivittämisestä.

Ei suositella vaihtoehto C:n toteutusta osana käynnissä olevaa säädöshanketta. Suositellaan kuitenkin vaihtoehto C:n toteuttamista siinä yhteydessä, kun lakia valtioneuvostosta ja/tai valtioneuvoston ohjesääntöä muussa yhteydessä päivitetään.

4. Kehitysrahastojen lisärahoitus

Ulkoministeriö käsittelee kehityspankkien ja niiden sijoitusyhtiöiden pääomakorotusten ohella muita vastaavan kokoluokan rahoituspäätöksiä osana Suomen kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön toimeenpanoa. Arvoltaan merkittävimpiä harkinnanvaraisia sitoumuksia ovat kehitysrahastojen ja kansainvälisten rahoitusmekanismien lisärahoituskierrokset, kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset sekä YK:lle myönnettävät yleistuet.

Oikeuskanslerin viraston ratkaisun valossa on tarpeellista arvioida, voitaisiinko myös näitä sitoumuksia pitää valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan tarkoittamina vastuusitoumuksina. Kehitysrahastojen ja kansainvälisten rahoitusmekanismien lisärahoituskierroksia käsitellään tässä ja seuraavassa luvussa noudattaen luvun 3 mukaista rakennetta, jossa ensin kuvataan lisärahoituskierroksiin liittyviä vastuita ja päätöksentekomenettelyitä ja sen jälkeen arvioidaan niihin liittyviä juridisia kysymyksiä.

Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia käsitellään arviomuistion osassa II. YK-järjestöille myönnettävät yleistuet myönnetään valtioneuvostolain nojalla. Valtioneuvostolain nojalla myönnettäviä sitoumuksia ei käsitellä tässä arviomuistiossa. Sen sijaan valtioneuvostolain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä käsitellään tämän arviomuistion kanssa samanaikaisesti olevassa arviomuistiossa³⁶.

4.1. Kehitysrahastojen lisärahoituskierrokset

4.1.1. Suomen jäsenyys, ääniosuus ja vastuut

Suomi on liittynyt kehitysrahastojen jäseneksi valtiosopimuksella. Näillä sopimuksilla on määrätty kehitysrahastojen alkupääomasta sekä tarvittaessa järjestettävästä lisärahoituksesta. Jäsenet ovat lisärahoituksen yhteydessä suhteellisen vapaita päättämään kunkin kierroksen maksuosuudestaan. Jäsenille tulee kuitenkin yleensä taata mahdollisuus

³⁶ Hallituksen esitys laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä, UM010:00/2024, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM010:00/2024>

merkitä osuus, jolla voi säilyttää suhteellisen osansa äänivallasta.³⁷ Suhteellisen osuuden ylittämistä ei ole rajattu pääoman korotusten tavoin.

Lisärahoituskierrosten laajan harkinnanvaraisuuden vuoksi Suomen suhteellinen ääniosuus voi vaihdella aika ajoin ilman Suomen aktiivista päätöstä. Lopullisen suhteellisen ääniosuuden ennakoiminen on haastavaa erityisesti lainaosuuksia käytettäessä, sillä lainaosuuksista saatava laskennallinen ääniosuus riippuu vallitsevasta korkotasosta ja voi varmistua vasta rahoitussitoumuksen tekemisen jälkeen.

Kehitysrahastojen perustamissopimuksissa on säädetty, että jäsenet eivät ole vastuussa rahaston tekemistä sitoumuksista tai velvoitteista.³⁸ Jäsenten vastuut rajoittuvat rahastoon maksettuihin pääomaan, jota jäsenet eivät lähtökohtaisesti odota saavansa takaisin (pl. lainaosuudet)³⁹.

4.1.2. Lisärahoituskierroksen avaamisesta päättäminen

Lisärahoituskierrosten ajankohdasta tai määrästä ei ole sovittu perustamissopimuksissa⁴⁰. Lisärahoituskierroksen avaamiseen liittyvät päätöksentekomenettelyt ovat erilaisia eri rahastoissa, mutta usein siitä päättää kehityspankkien alaisissa rahastoissa kunkin kehityspankin kuvernöörin muodostama hallintoneuvosto perustuen rahaston rahoitustarpeeseen. Kuvernöörin nimittämistä on kuvattu luvussa 3 alakappaleessa 3.1.2.

Lisärahoituskierrokset koostuvat noin vuoden mittaisesta neuvottelukierroksesta, jonka neuvottelutulos ohjaa rahaston toimintaa ja rahoitusta seuraavan lisärahoituskauden aikana.

³⁷ IDA:n ja ADF:n tulee taata jäsenille mahdollisuus merkitä osuus, joka tekee kullekin osallistujavaltiolla mahdolliseksi säilyttää suhteellisen osuutensa äänivallasta (Afrikan kehityspankin perustamissopimus 17/1974 7 artikla 2 kohta; Kansainvälisen Kehittämisyjärjestön Sopimusartiklat 3/1961 III artikla). IFADin perustamissopimuksessa tällaista vaadetta ei ole.

³⁸ Kansainvälisen kehittämissopimuksen artiklat (3/1961) (IDA:n perustamissopimus) II artikla 3 kohta; Afrikan kehitysrahaston perustamissopimus (17/1974) 10 artikla; Maatalouden kansainvälisen kehittämissopimuksen perustamista koskeva sopimuksen (66/1977) 3 artikla 4 kappale. Aasian kehitysrahasto on muista tässä muistiosta kuvatuista kehitysrahastoista poiketen Aasian kehityspankin alainen erityisrahasto, joka on perustettu pankin hallintoneuvoston päätöksellä Aasian Kehityspankkia koskevan sopimuksen (31/1966) 19 artiklan nojalla vuonna 1974. Erityisrahastona sen varat ja vastuut ovat erillisiä Aasian kehityspankin varoista ja vastuista.

³⁹ Rahastojen lopettaessa toimintansa rahaston varat jaetaan sen velvoitteiden ja sitoumusten täyttämisen jälkeen jäsenille niiden rahastoon maksamien rahoitusosuuksien suhteessa.

⁴⁰ Sekä GCF:n että GEF:n rahoitus on järjestetty kehitysrahastojen tapaan lisärahoituskierrosten muodossa. GCF ottaa vastaan lainaosuuksia osana lisärahoitustaan.

Neuvotteluissa voidaan sopia asioista vain rahaston perustamissopimuksen asettamissa puitteissa. Ulkoministeriö osallistuu lisärahoituskierrosten neuvotteluihin. Ulkoministeriön työjärjestyksen 13 §:n nojalla perustettu kehityspoliittinen ohjausryhmä käsittelee lisärahoituskierroksen neuvotteluita koskevan neuvottelumandaatin.⁴¹

Kullekin jäsenmaalle lasketaan neuvottelukierroksilla niiden suhteellinen taakanjako-osuus, joka perustuu jäsenmaan edellisen kierroksen suhteelliseen rahoitusosuuteen. Lopullinen taakanjako-osuus riippuu koko lisärahoituskierroksen koosta. Taakanjako-osuus ei sido jäsenmaata, vaan se voi halutessaan maksaa omaa aiempaa suhteellista osuuttaan enemmän tai vähemmän kullakin lisärahoituskierroksella taikka olla kokonaan osallistumatta lisärahoituskierrokselle. Käytännössä jäsenmaat mukauttavat rahoitusosuuksiaan neuvotteluiden etenemisen perusteella ja kansallisten prioriteettiensa perusteella.

Lisärahoituskierroksella annetusta lisärahoituksesta rahaston jäsenet saavat vastikkeeksi ääniä toimintakaudella, jota lisärahoitus koskee. Tyypillinen kauden kesto on kolme vuotta. Jokaisella rahastolla on omat sääntönsä ääniosuuden laskemiseen. Äänivalta voi muodostua joko kyseiseltä lisärahoituskierrokselta tai kumulatiivisesti rahaston kaikilta lisärahoituskierroksilta. Käteismaksuosuudesta saa enemmän äänioikeutta kuin lainalla osallistumisesta.

4.1.3. Lisärahoituskierrokselle osallistuminen

Lisärahoituskierroksen koko vahvistuu lisärahoituskierroksen neuvotteluiden päätteeksi tehtävällä sitoumuskierroksella (*pledging*). Kukin jäsenmaa ilmoittaa omasta rahoitustasostaan tällä kierroksella. Tämä ilmoitus ei ole jäsenmaata oikeudellisesti sitova, ja se voidaan antaa ehdollisena esimerkiksi eduskunnan hyväksynnälle. Ulkoministeriö on kuitenkin pyrkinyt aina ratkaisemaan lisärahoituskierrokselle osallistumisen ja sen tason ennen tätä suullista sitoumuskierrosta.

⁴¹ Neuvottelumandaatteihin sisältyvät kumppanuuslainat on käsitelty ennen neuvottelumandaatin antamista ulkoministeriön sisäisessä investointityöryhmässä, joka käsittelee kaikki ulkoministeriön myöntämät kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset. Neuvottelumandaattia ei ole käsitelty eduskunnassa eikä Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous (TP UTVA).

Suomessa ei ole erikseen säädetty lisärahoituskiirroksilla annettavasta rahoituksesta⁴², mutta lainanantolaki soveltuu lainaosuuksiin, joista laaditaan lainasopimus. Päätös lisärahoituskiirrokselle osallistumisesta ja sen tasosta on tehty ulkoministeriössä työjärjestyksen mukaisesti valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n, valtioneuvoston ohjesäännön 9 ja 13 §:n sekä lainaosuuksien osalta lainanantolain 2 §:n nojalla eduskunnan talousarviossa varsinaiseen kehitysyhteistyöhön osoittamien määrärahojen ja sopimusvaltuuksien puitteissa. Ennen päätöksentekoa päätös on tarvittaessa käsitelty raha-asiainvaliokunnassa siitä 3.1.2002 annetun määräyksen mukaisesti.⁴³

4.1.4. Rahoitussitoumukset

Lisärahoituskiirrosten rahoitukseen sitoudutaan kehityspankkien pääomakorotuksista annettavia rahoitussitoumuksia vastaavilla sitoumusasiakirjoilla (*Instrument of Commitment/Subscription*), joilla sitoudutaan juridisesti velvoittavasti lisärahoituskiirroksen rahoitukseen.⁴⁴ Rahoitussitoumukset on ratkaistu valtioneuvostossa, vaikka sitoumukset annetaan Suomen tasavallan tai hallituksen nimissä. Rahoitussitoumusten on katsottu olevan sisällöltään vähämerkityksellisiä⁴⁵, joista ei ole muodostunut sellaista valtiosopimusta tai siihen rinnastuvaa velvoitetta, joka kuuluisi tasavallan presidentin ratkaistavaksi perustuslain 93 §:n nojalla.

Rahoitussitoumus koskee ainoastaan rahoitusosuutta ja sen maksuaikataulua. Käteismaksuosuudesta ei laadita muuta juridisesti sitovaa asiakirjaa kuin rahoitussitoumus. Kumppanuuslainoista laaditaan lisäksi lainasopimus ulkoministeriön ja lainansaajan välille⁴⁶,

⁴² Valtionavustuslain (688/2001) ei ole tulkittu soveltuvan lisärahoituksen käteismaksuosuuteen, koska laki soveltuu ainoastaan vastikkeettomaan rahoitukseen (ks. *Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä - Opas valtionapuviranomaisten tueksi* (2023:62), s. 35) ja lisärahoituksesta saadaan vastikkeeksi äänioikeutta.

⁴³ Lisäksi kumppanuuslainat arvioidaan Tilastokeskuksessa sen osalta, että täyttävätkö ne eduskunnan momentille 24.30.89 asettaman ehdon alijäämäneutraaliudesta kansantalouden tilinpidossa, ks. osa II.

⁴⁴ Suomen valtion nimissä toimiminen ei kuitenkaan väistämättä tee sitoumuksesta kansainvälistä velvoitetta (Ks. UM Valtiosopimusopas).

⁴⁵ Rahoitussitoumuksen sisältö rajautuu käteismaksu- ja takuupääomaosuuden määrään ja maksuaikatauluun, joita varten eduskunta on vastaavalle ministeriölle osoittanut talousarviossa määrärahat ja sopimusvaltuudet. Suomen omistusosuudet ovat lisäksi kansainvälisissä kehitysrahoituslaitoksissa niin pieniä (n. 0,5-1,5%), että niiden mahdollisia suhteellisia muutoksia on pidetty merkitykseltään vähäisinä.

⁴⁶ Kehityspankkien alaisissa kehitysrahastoissa rahoitussitoumus koskee sekä käteismaksu- että lainaosuutta. YK:n alaisessa IFADissa se koskee ainoastaan käteismaksuosuutta.

jonka keskeistä sisältöä ovat lainan takaisinmaksuun ja korkoon liittyvät ehdot⁴⁷. Kumppanuuslainoja käsitellään tarkemmin arviomuistion osassa II.

Ulkoministeriön on ratkaissut rahoitussitoumuksen antamisen ja lainasopimuksen allekirjoituksen. Ulkoministeriö on kattanut käteismaksuosiin liittyvät kustannukset talousarviossa olevilla määrärahoilla ja sopimusvaltuuksilla varsinaiseen kehitysyhteistyöhön osoittamista määrärahoista (momentti 24.30.66). Lainaosuudet on myönnetty eduskunnan kehityspoliittisille lainoille ja sijoituksille osoittamista määrärahoista (momentti 24.30.89). Kukin laina on tuotu eduskunnan käsittelyyn budjettiprosessissa, sillä lainojen myöntäminen vakuutta vaatimatta on edellyttänyt eduskunnan suostumusta lainanantolain 4 §:n 1 momentin nojalla (ks. arviomuistion osa II, luku 7).

4.2. Nykytilan edellyttämien muutostarpeiden arviointi ja johtopäätökset

4.2.1. Valtioneuvoston toimivaltajakso

Edeltävässä luvussa todettiin, että valtioneuvostosta annetun lain 12 §:ää ja valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan tulkinnassa on ilmennyt eriäviä tulkintakäytäntöjä kehityspankkien pääomakorotusten osalta. Samoin luvussa todettiin, että valtioneuvoston toimivaltajaksoa voidaan kyseisten säännösten osalta perustellusti tulkita kehityspankkien pääomakorotusten osalta kahdella eri tavalla. Lisäksi todettiin, että sitoumukseen liittyvät vastuut ovat merkityksellisiä sen arvioinnissa, onko sitoumusta pidettävä valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan tarkoittamana vastuusitoumuksena. Oikeuskanslerin virasto on ratkaisussaan katsonut, että kehityspankkien pelkän käteismaksuosuuden sisältävät pääomakorotukset ovat valtioneuvoston 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettuja vastuusitoumuksia.

Pelkän käteismaksuosuuden sisältävistä pääomakorotuksista muodostuu Suomelle työryhmän arvion mukaan suora avoin vastuu itse rahoitussitoumuksen osalta sekä piilevä ehdollinen vastuu omistajuuteen liittyvien mahdollisten poliittisten tai yhteiskunnallisten velvoitteiden

⁴⁷ Lainasopimusohjat perustuvat yleensä Maaailmanpankkiryhmään kuuluvan Maaailman kehitysjärjestö IDA:n lisärahoituskierroksilla sovittuun mallisopimukseen. Sopimusohjat voivat kuitenkin poiketa organisaatiokohtaisesti jossain määrin.

Ulkoministeriö ei ole kuitenkaan osallistunut näihin neuvotteluihin, koska ulkoministeriö ei ole myöntänyt IDA:lle toistaiseksi lainaa tavanomaisella lisärahoituskierroksella. Ulkoministeriön vuonna 2023 IDA:lle myöntämä kumppanuuslaina myönnettiin täydentävällä rahoituskierroksella, jonka perusehdot oli neuvoteltu alkuperäisellä lisärahoituskierroksella, joka käytiin vuosina 2021–2022.

kautta. Piilevä ehdollinen vastuu voi syntyä esimerkiksi paineesta omistajana pelastaa vaikeuksissa oleva rahoituslaitos. Suomen lisäksi odotetaan osallistuvan omistusosuutensa suhteessa myös tuleviin pääomakorotuksiin, mitä voidaan myös pitää piilevänä ehdollisena vastuuna. Toisaalta omistajuuteen liittyvät piilevät ehdolliset vastuut on hyväksytty Suomen liittyessä niiden jäseniksi, eivätkä pääomakorotukset muuta näitä vastuita ainakaan tapauksissa, joissa Suomen suhteellinen omistusosuus ei muutu vähäistä merkittävämmällä tavalla.

Työryhmä arvioi, että kehitysrahastojen lisärahoituskierrokseen liittyy ainoastaan suora avoin vastuu, joka perustuu käteismaksuosuudesta annettavaan rahoitussitoumukseen. Työryhmä ei katso, että kehitysrahastojen lisärahoituskierrokseen sisältyisi jäsenyyteen⁴⁸ liittyviä piileviä ehdollisia vastuita, sillä kehitysrahastojen perustamissopimusten nojalla jäsenten vastuut rahastoista rajautuvat maksettuihin pääomaan. Lisärahoitus on lisäksi harkinnanvaraista, se ei ole suoraan sidoksissa aiempaan rahoitusosuuteen eivätkä sen tasossa tehtävät muutokset vaikuta pysyvästi Suomen ääniosuuteen. Näin ollen lisärahoitus muistuttaa työryhmän näkemyksen mukaan enemmän valtionavustusta kuin valtion piileviä ehdollisia vastuita kasvattavaa yhtiöomistusta, vaikka osallistumisesta saadaankin vastikkeeksi äänioikeutta.

Työryhmän arvion mukaan lisärahoituskierroksille osallistumiseen liittyvä ratkaisovalta kuuluu ulkoministeriölle sen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaisesti valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 9 §:n ja 13 §:n nojalla. Tilannetta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon kehitysyhteistyömäärärahojen käytön kokonaisvaltaisen suunnittelun tarpeellisuuden sekä lisärahoituskierrokseen liittyvien vastuiden rajautumisen suoriin avoimiin vastuisiin. Muualla valtionhallinnossa ei lisäksi työryhmän tietojen mukaan tehdä vastaavia rahoituspäätöksiä, jolloin vaaraa valtioneuvoston sisällä poikkeavista tulkintakäytännöistä ei kuitenkaan ole.

Valtioneuvoston toimivaltajaosta nykyistä tarkemmin säätämistä ei pidetä oikeustilan selventämiseksi välttämättömänä. Asiaan liittyy kuitenkin tulkinnanvaraisuutta.

⁴⁸ Jäsenyyteen voi liittyä esimerkiksi vastuu järjestön jo olemassa olevista velvoitteista ja vastuista, kuten pitkäaikaisista työsuhdeperustaisista vastuista. VTV on kutsunut näitä velvoitteita vastuusitoumuksiksi (*Valtion vastuusitoumukset kansainvälisissä yhteisöissä*. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2018).

4.2.2. Lainanantolakiin liittyvät kysymykset

Ulkoministeriö on havainnut lainanantolakiin liittyviä soveltamishaasteita lisärahoituskierroksille lainaosuuksilla osallistuttaessa. Nämä haasteet edellyttävät työryhmän näkemyksen mukaan lisärahoituskierrosten lainaosuuksista eli kumppanuuslainoista säätämistä lailla. Tätä käsitellään tämän arviomuistion osassa II, jossa suositellaan, että ulkoministeriön toimivallasta päättää lisärahoituskierroksille osallistumisesta ja osallistumisen ehdoista säädetään lailla.

Käteismaksu- ja lainaosuudet ovat toisistaan erottamaton osa lisärahoituskierroksia, jos lisärahoitukseen liittyy lainaosuus. Oikeustilan selkeyden vuoksi **pidetään tärkeänä, että lisärahoituskierrosten käteismaksu- ja lainaosuuksiin liittyvästä valtioneuvoston toimivaltajaosta säädetään yhdessä, eikä ainoastaan lainaosuuksien osalta.** Tämä selventäisi myös valtioneuvoston toimivaltajakoa, johon on todettu liittyvän tulkinnanvaraisuutta.

Toimivallasta voidaan säätää ulkoasiainhallintolaisissa, kehityspoliittisista lainoista ja sijoituksista annettavassa erillislaissa (ks. arviomuistion osa II) tai kehitysyhteistyön järjestämisestä annettavassa erillislaissa (ks. tämän arviomuistion kanssa samanaikaisesti lausunnoilla oleva sitä koskeva arviomuistio).

5. Kansainvälisten rahoitusmekanismien ja Pohjoismaisen kehitysrahaston yleisrahoitus

Kansainvälisten rahoitusmekanismien lisärahoitukseen sekä Pohjoismaisen kehitysrahaston pääoman korotuksiin osallistutaan osin kehitysrahastojen lisärahoituskierroksia vastaavilla mekanismeilla, minkä vuoksi työryhmä on katsonut tarpeellisesti arvioida niihin liittyvää valtioneuvoston toimivaltajakoa sekä kansainvälisiä velvoitteita.

5.1. Kansainväliset rahoitusmekanimit

5.1.1. Nykytilan arviointi

Kansainvälisen ilmasto- tai ympäristösopimuksen osapuolet, kuten Suomi, eivät ole automaattisesti sen rahoitusmekanismeiksi perustettujen GCF:n ja GEF:n osapuolia. GEF ja GCF eivät myöskään ole erillisiä kansainvälisoikeudellisia oikeushenkilöitä kehitys pankkien tavoin.⁴⁹ Sen sijaan ne toimivat Maailmanpankin⁵⁰ sekä toimeenpanevien organisaatioiden⁵¹ kautta.

Valtiot tulevat GCF:n ja GEF:n osallistujiksi myöntämällä niille rahoitusta eli tekemällä rahoitussopimuksen tai rahoitussitoumuksen. Suomi on molemmissa rahoitusmekanismeissa osallistuja. Toisin kuin kehitysrahastoissa, rahoituksesta ei saada vastikkeeksi äänioikeutta rahoitussitoumusten perusteella. Osallistujat voivat kuitenkin yrittää neuvotella itselleen

⁴⁹ YK:n ilmastomuutospuitesopimuksen osapuolikokous COP päättää GEF:n ja GCF:n keskeisistä toimintaperiaatteista ja mm. maiden kelpoisuudesta rahoituksen saamiseen niistä, ja ne raportoivat COP:lle. Osapuolikokous ei ole sopinut GEF:n ja GCF:n erillisestä oikeushenkilöydestä. GCF:llä on kuitenkin Etelä-Korean sille kahdenvälisesti myöntämä oikeushenkilöys. Lisäksi sillä on kaikkien sopimusosapuolten myöntämä juridinen toimintakapasiteetti, eli se voi tehdä kansainvälisen oikeuden alaisia sopimuksia toimintaansa liittyen, mutta sillä ei ole oikeushenkilöyteen liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia.

⁵⁰ Maailmanpankki toimii GCF:n varainhoitajana (*trustee*) ja sille myönnetty rahoitus maksetaan Maailmanpankin alaiseen trustirahastoon. Maailmanpankin rooli on hallinnoida rahoja ja rahaliikennettä ja vastata rahaston taloudellisesta raportoinnista johtokunnan ja neuvoston vastatessa varojen käytön ohjauksesta. GEF perustettiin lokakuussa 1991 Maailmanpankkiryhmän pilottiohjelmaksi. Vuonna 1994 GEF siirtyi pois Maailmanpankista ja siitä tuli pysyvä ja erillinen instituutio. Maailmanpankki toimi kuitenkin edelleen sen varainhoitajana.

⁵¹ GEF:n toiminta tapahtuu 18 toimeenpanevan organisaation kautta, joista alkuperäisiä ovat YK:n kehitysohjelma (UNDP) ja YK:n ympäristöohjelma (UNEP) sekä Maailmanpankki (WB). Myös GCF toimii valitsemiensa kumppaneiden kautta eikä toteuta itse hankkeita.

edustajan näiden rahoitusmekanismien neuvostoon tai johtokuntaan suhteellisen rahoitusosuutensa nojalla⁵².

Lisärahoituskierrokset

YK:n ilmastonmuutospuitesopimus velvoittaa ns. teollisuusmaaosapuolia tukemaan kehitysmaita näiden ilmastotoimissa. Sopimusosapuolet voivat kattaa puitesopimukseen liittyviä rahoitusveloitteitaan sekä rahoittamalla ilmastotoimia joko sopimuksen rahoitusmekanismien tai muiden mekanismien kautta. Muiden maiden tavoin Suomi kattaa ilmasto-rahoitusveloitteitaan GEF:n ja GCF:n ohella muun kehitysyhteistyön kautta.

Sekä GEF:ää että GCF:ää rahoitetaan säännöllisillä lisärahoituskierroksilla. Niiden johtokunnat käynnistävät lisärahoitusprosessit, joissa muodostuu rahoitustaso. Lisärahoituskierroksien hallinnolliset käytännöt muistuttavat paljon kehitysrahastojen käytäntöjä. Ulkoministeriö ratkaisee lisärahoituskierroksille osallistumisen ja sen tason. Tarvittaessa asia käsitellään raha-asiainvaliokunnassa ennen päätöksentekoa.

Rahoitussitoumukset

GEF:n rahoitukseen sitoudutaan *Instrument of Commitment* -sitoumusasiakirjalla Suomen valtion nimissä. GCF:n rahoitukseen sitoudutaan *Trust Fund Contribution Agreement* -rahoitussopimuksella. Niiden olennaista sisältöä on myönnettävän rahoituksen määrä ja aikataulu. GCF:lle myönnettävästä lainaosuudesta laadittaisiin lisäksi lainasopimus kehitysrahastojen tavoin. Lainasopimukset kehitysrahastojen kanssa tehdään vain ulkoministeriön ja kehitysrahaston välillä. GCF:n osalta lainasopimus tehtäisiin ulkoministeriön, GCF:n ja Maailmanpankin välillä.

Ulkoministeriö on tehnyt rahoitussitoumukset ja -sopimukset kansainvälisille rahoitusmekanismeille kansainvälisinä hallintosopimuksina, vaikka rahoitussitoumus GEF:lle on annettu Suomen valtion nimissä. Rahoitussitoumusten teon on katsottu olevan asialliselta merkitykseltään vähäisiä, sillä niiden sisältö rajoittuu Suomen rahoitusosuutta koskeviin seikkoihin.

⁵² GEF:n ja GCF:n johtokunnassa paikkoja on vähemmän kuin sopimusosapuolia, ja ne on jaettu teollisuusmaiden ja kehittyvien maiden kesken. Rahoittajilla (teollisuusmailla) on kummassakin noin puolet johtokuntapaikoista ja osa paikoista on yhden maan ja osa useamman maan hallussa. Maat sopivat keskenään rotaatiosta näillä useamman maan paikoilla. Teollisuusmaiden johtokuntapaikan saaminen maiden välisissä neuvotteluissa riippuu maan suhteellisesta rahoitustasosta – suuret rahoittajamaat saavat oman johtokuntapaikan, pienemmät jakavat kiertäviä johtokuntapaikkoja.

GEF:n ja GCF:n lisärahoitukseen osallistumista ei ole tuotu eduskunnan käsittelyyn erikseen budjettiprosessissa, vaan ulkoministeriö on voinut kattaa niihin liittyvät kustannukset talousarviossa olevilla määrärahoilla ja sopimusvaltuuksilla varsinaiseen kehitysyhteistyöhön osoittamista määrärahoista (momentti 24.30.66). Jos lisärahoitukseen osallistuttaisiin lainaosuudella, tuotaisiin se eduskunnan käsittelyyn budjettiprosessissa, sillä lainojen myöntäminen vakuutta vaatimatta edellyttää eduskunnan suostumusta lainanantolain 4 §:n 1 momentin nojalla (ks. arviomuistion osa II).

5.1.2. Nykytilan edellyttämät muutostarpeet ja ratkaisuesitys

Valtioneuvoston toimivaltajako

Työryhmän näkemyksen mukaan GEF:n ja GCF:n kaltaisen kansainvälisten rahoitusmekanismien lisärahoitukseen osallistumista ei tulisi pitää sellaisena vastuusitoumuksena, jonka olisi säädetty kuuluvan valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi valtiosäännön ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla. Sen sijaan kyseessä on avustuksenluontoinen rahoitussitoumus. Rahoituskiirroksille osallistumiseen ei työryhmän näkemyksen mukaan liity piileviä ehdollisia vastuuta, vaan vastuut rajautuvat rahoitussitoumuksen nojalla suoritettaviin käteismaksu- ja lainaosuuksiin. Suomella ei ole näissä rahoitusmekanismeissa kehitysrahastoihin verrannollista jäsenyyttä, josta ehdollisia vastuuta voisi edes teoreettisesti syntyä. Näin ollen ulkoministeriön nykyistä tulkintakäytäntöä voidaan pitää perusteltuna.

Sääntelyn selkeyttämistä tai päivitystä ei pidetä tarpeellisena koskien valtioneuvoston toimivaltajakoa kansainvälisten rahoitusmekanismien rahoituksessa.

Lainanantolakiin liittyvät kysymykset

Ulkoministeriö on havainnut lainanantolakiin liittyviä soveltamishaasteita lisärahoituskiirroksille lainaosuuksilla osallistuttaessa. Nämä haasteet edellyttävät sääntelyratkaisua, jota käsitellään arviomuistion osassa II.

Työryhmä katsoo, että kansainvälisten rahoitusmekanismien lisärahoituksessa olevan paljon kehitysrahastojen lisärahoitusta vastaavia piirteitä, johon voi lisäksi liittyä lainaosuus. Oikeustilan selkeyden vuoksi suositellaan, että näiden mekanismien rahoitus otettaisiin huomioon, kun kehitysrahastojen lisärahoitukseen liittyvästä toimivallasta säädetään. Koska

myös näiden rahoitusmekanismien rahoitus voi sisältää lainaosuuden, **suositellaan, että kehitysrahastojen lisärahoitusta koskevia säännöksiä sovellettaisiin myös kansainvälisen rahoitusmekanismien lisärahoitukseen silloin, kun lisärahoitukseen sisältyy lainaosuus.**

5.2. Pohjoismainen kehitysrahasto NDF

5.2.1. Nykytilan arviointi

Pohjoismaat ovat perustaneet yhteisen kehitysrahasto NDF:n valtiosopimuksella⁵³ vuonna 1999. Perustamissopimuksen 2 artiklan mukaan rahaston toimintaa harjoitetaan sen sääntöjen mukaisesti, jotka Pohjoismaisen ministerineuvosto⁵⁴ vahvistaa. Sääntöjä voidaan muuttaa Pohjoismaiden ministerineuvoston päätöksellä rahaston hallituksen esityksestä tai sen antaman lausunnon perusteella. Myös peruspääoman korottamisesta päättää Pohjoismaiden ministerineuvosto rahaston hallituksen esityksestä sopimuksen artiklan 3 mukaisesti. Sopimuksessa Pohjoismaiden ministerineuvoston tehtäväksi on 15 artiklassa sovittu myös rahaston lakkauttaminen rahaston sääntöjen edellyttämää menettelyä noudattaen sekä 17 artiklassa tehtäviä liittyen irtisanomismenettelyyn.

NDF toimii osin itsekannattavasti, mutta tarvitsee aika ajoin lisää pääomaa voidakseen jatkaa toimintaansa. NDF:n lisärahoitusta kutsutaan pääomakorotukseksi, mutta se maksetaan rahaston perussääntöjen mukaisesti avustuksen kaltaisena. Vastikkeeksi ei saada osakkeita kehityspankkien tapaan eikä äänioikeutta kehitysrahastojen tapaan. Jäsenvaltiot tekevät NDF:ää koskevat päätökset konsensukseen pyrkien ja mahdollisissa äänestystilanteissa jokaisella maalla on yksi ääni. NDF:n rahoitusta ei ole mahdollista täydentää lainaosuudella.

Pääomakorotukset

NDF:n hallitus valmistelee esityksen pääoman korottamisesta. Jokaisella Pohjoismaalla on edustaja hallituksessa. Suomen edustajan nimittää valtioneuvoston yleisistunto. Pohjoismaiden ministerineuvosto päättää pääomakorotuksesta ja sen tasosta NDF:n

⁵³ Laki Pohjoismaiden kehitysrahastoa koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 897/1999 sekä asetus Pohjoismaiden kehitysrahastoa koskevan sopimuksen voimaansaattamisesta ja sen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 98/1999

⁵⁴ Pohjoismainen ministerineuvosto on perustettu yhteistyösopimuksella Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä eli nk. Helsingin sopimuksella. Asetus pohjoismaiden yhteistyösopimuksen voimaansaattamisesta 28/1962

hallituksen esityksestä. Pohjoismaiden rahoitusosuudet jakautuvat jäsenmaille niiden BKT-osuuksien mukaisesti, jotka vahvistaa Pohjoismaiden ministerineuvosto.

Suomen kanta hallituksessa pääomakorotusta koskien valmistellaan vastaavassa järjestyksessä ulkoministeriössä kuin kehitysrahastojen lisärahoituskierroksille osallistuminen, eli sitä käsitellään kehityspoliittisessa ohjausryhmässä ja päätöksentekotapahtuu ulkoministeriön työjärjestyksen 90 ja 91 §:n nojalla. Määrärahat pääomakorotukseen osoitetaan varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahasta, jonka eduskunta on osoittanut ulkoministeriölle talousarviossa.

Ministerineuvoston päätös toimii kunkin valtion rahoitussitoumuksena pääomakorotukseen. Suomen osuus korotuksesta maksetaan NDF:lle ministerineuvoston päätöksen perusteella, eikä siitä siis laadita erillistä sitoumusasiakirjaa kehitysrahastojen tavoin.

5.2.2. Nykytilan edellyttämät muutostarpeet ja ratkaisuesitys

Työryhmä katsoo, että NDF:n pääomakorotuksia ei tulisi pitää valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvina valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla samoista syistä kuin kehitysrahastojen lisärahoitusta ja kansainvälisten rahoitusmekanismien rahoitusta ei tulisi pitää sen toimivaltaan kuuluvina.

Ei pidetä välttämättömänä, että valtioneuvoston toimivaltajaosta NDF:n pääomakorotusten osalta säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Jos kehityspankkien pelkän käteismaksuosuuden sisältäviin pääomakorotuksiin liittyvästä ulkoministeriön toimivallasta säädetään lailla, on kuitenkin suositeltavaa ratkaista samalla, sovelletaanko toimivaltapykälää NDF:n pääomakorotuksiin.

OSA II KEHITYSPOLIITTISET LAINAT JA SIJOITUKSET

6. Johdanto kehityspoliittisiin lainoihin ja sijoituksiin

Kehityspoliittisilla lainoilla ja sijoituksilla toteutetaan Suomen kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä. Laina- ja sijoitustoiminta aloitettiin vuonna 2016, kun eduskunta osoitti kehitysyhteistyöhön ensimmäistä kertaa budjettikehyksen ulkopuolisen momentin 24.30.89. Momenttia voidaan käyttää julkisen kehitysavun (ODA) kriteerit täyttäviin kohteisiin, joilla on tuotto- ja palaumaodote ja jotka ovat kansantalouden tilinpidossa alijäämäneutraaleja.

Määrärahan käyttöönoton jälkeen ulkoministeriö on kehittänyt erilaisia määrärahan ehtoihin soveltuvia rahoitusinstrumentteja. Näistä rahoitusinstrumenteista käytetään yhteisnimitystä kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset. Ennen määrärahan käyttöönottoa valtiolle palautuvaa rahoitusta osana Suomen kehitysyhteistyötä hyödynnettiin vuosina 1972–1991, jolloin valtio myönsi kehittyville maille niin kutsuttuja kehitysluottoja, eli pehmeäehtoisia lainoja.⁵⁵

Ulkoministeriö on tehnyt 2017–2024 kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia noin 980 miljoonalla eurolla. Lisäksi on tehty 78 miljoonalla eurolla uusia laina- ja sijoituspäätöksiä, mutta niistä ei ole vielä allekirjoitettu sopimuksia. Uusien lainojen myöntämiseen ja sijoitusten tekemiseen on tällä hallituskaudella osoitettu noin 70 miljoonaa euroa vuodessa. Lainat ja sijoitukset muodostavat valtion rahoitusvarallisuutta, joka palautuu valtiolle noin 40 vuoden aikana.

Tässä luvussa kuvataan kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia kokonaisuutena ja näille rahoitusinstrumenteille yhteisiä erityispiirteitä. Seuraavassa luvussa 8 käsitellään selvitys- ja muutostarpeita, joita toiminnassa on havaittu ja joita selvitetään tässä arviomuistiossa. Luvuissa 8–11 käsitellään kutakin rahoitusinstrumenttia ja sen erityispiirteitä tarkemmin.

⁵⁵ Suomen kansallinen kehitysrahoituslaitos Finnfund sekä osassa I kuvatut kansainväliset kehitysrahoituslaitokset myöntävät laina- ja sijoitusmuotoista rahoitusta, mutta Suomen valtion rahoituksella niille ei ole ollut aiemmin tuotto- ja palaumaodotetta. Niiden pääomakorotuksilla ei ole tuotto- tai palaumaodotetta. Kehitysluottoja seurannut vuosina 2000–2012 käytössä ollut korkotuki-instrumentti sekä vuodesta 2016 käytössä ollut moderni korkotukiluottoinstrumentti *Public Sector Investment Facility* PIF, mahdollistavat kehittyville maille edullisen lainanoton, mutta Suomen valtio ei toimi luotonantajana. Kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset eroavat kehitysluotoista siinä, että niitä ei myönnetä suoraan kehittyville valtioille, vaan kehitysrahoituslaitoksille, ja korkotuki-instrumenteista siinä, että ne eivät ole sidottuja yhteen hankkeeseen eikä niissä ole suoraa avustusosuutta.

Luvuissa 12–13 käsitellään toimintaan liittyviä kilpailuoikeudellisia kysymyksiä sekä toiminnan järjestämiseen liittyviä kysymyksiä.

6.1. Tavoitteet ja ehdot

6.1.1. Tavoitteet

Kehityspoliittisen laina- ja sijoitustoiminnan tavoitteet määritellään hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston selonteissa. Keskeisimmät laina- ja sijoitustoiminnalle on läpi hallituskausien annettu tavoitteeksi saada liikkeelle yksityisiä pääomia, lisätä lainarahoituksen ja pääomasijoitusten lisääminen kehittyviin maihin ja mahdollistaa kestävä kehityksen investointeja ja hankkeita siellä, missä ne eivät muutoin käynnistyisi.⁵⁶ Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on korostanut näitä tavoitteita määrärahamomentin olemassaolon ajan.

Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteossa (11.7.2024, valtioneuvoston julkaisu 2024:37) valtioneuvosto linjaa, että kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten käytössä keskitytään yksityisten pääomien vivuttamiseen ja yritysrahoitukseen. Yksityisen pääomien vivutus mainitaan myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (20.6.2024, valtioneuvoston julkaisu 2024:33), jonka mukaan yksityisen sektorin luomilla rahavirroilla on tärkeä rooli kestävä kehityksen rahoitusvajeen täyttämässä ja pysyvien kehitysvaikutusten saavuttamisessa. Selonteon mukaisesti Suomi hyödyntää julkista kehitysrahoitusta kannustimena yksityisille investoinneille.

Hallituskaudella 2019–2023 kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten käytön ohjaukseen otettiin käyttöön kehitysyhteistyöstä vastaavan ministerin hyväksymä kehityspoliittinen investointisuunnitelma. Sillä täsmennettiin hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston

⁵⁶ Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (Valtioneuvoston julkaisu 2024:33), s. 40; Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko (Valtioneuvoston julkaisu 2024:37), s. 42; Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma 20.6.2023 (Valtioneuvoston julkaisu 2023:58), s. 166.

Vuonna 2021 julkaistussa Kehityspoliittikan ylivaalikautisessa selonteossa todettiin, että lainoilla ja sijoituksilla on mahdollista edistää suomalaista lisäarvoa ja hyödyntää suomalaista osaamista sekä mahdollistaa kestävä kehityksen investointeja ja hankkeita siellä, missä ne eivät muutoin käynnistyisi.

Valtioneuvoston kehityspoliittisessa selonteossa (4.2.2016, valtioneuvoston selonteko VNS 1/2016) korostettiin lainojen ja sijoitusten rooli lisätä suoria pääomasijoituksia ja lainarahoitusta kehitysmaihin erityisesti puhtaan teknologian, kestävä vesihuollon, energian ja ruoantuotannon sekä ilmastonmuutoksen torjunnan alueilla.

selonteissa annettujen tavoitteiden toteuttamisen keinoja. Investointisuunnitelma on tarkoitus korvata nykyiselle hallituskaudelle kehityspoliittisella sijoitusstrategialla.

6.1.2. Sääntelypohja ja eduskunnan asettamat ehdot

Kehityspoliittiseen laina- ja sijoitustoimintaan sovelletaan lakia valtion talousarviosta (423/1988), jonka mukaan valtion omaisuutta on sen käyttötarkoitus huomioon ottaen käytettävä tuottavalla tavalla (22 §). Kehityspoliittisiin lainoihin sovelletaan lisäksi lainanantolakia, jossa eduskunta on säätänyt talousarvion nojalla myönnettävien lainojen tietyistä ehdoista ja viranomaisen toimivallasta päättää lainaehdoista niiden puitteissa.

Eduskunta asettaa määrärahan käytön keskeiset ehdot talousarviossa. Muun kehitysyhteistyön tavoin kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten tulee täyttää julkisen kehitysavun (ODA) kriteerit, jotka asettaa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n alainen kehitysyhteistyökomitea DAC (*Development Assistance Committee*). Kriteerit määrittävät, mitkä maat ovat ODA-kelpoisia. ODA-kelpoinen rahoitus on aina pehmeäehtoista⁵⁷ ja sen pääasiallisena tavoitteena tulee olla kehittyvien maiden taloudellisen kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen. OECD DAC on antanut lisäksi ohjeita ODA-rahoituksen käytöstä sekarahoituksesta (*blended finance*), joita sovelletaan kehityspoliittiseen sijoitustoimintaan.

ODA-kriteerien ohella eduskunta on asettanut määrärahan käytön ehdoksi, että lainoilla ja sijoituksilla tulee olla palaumaodote. Toisin sanoen kaikkien lainojen ja sijoitusten odotetaan päätöshetkellä palautuvan täysimääräisesti valtiolle määrätyn ajan kuluessa. Lainoissa tämä on katsottu tarkoittavan sitä, että lainalla on sovittu maksusuunnitelma. Sijoituksissa tämän on katsottu tarkoittavan sitä, että rahaston tulee olla kestoaltaan suljettu⁵⁸, eli sijoitetut pääomat palautuvat sovittuun ajan kuluessa valtiolle, jos sijoitukset ovat onnistuneet.

Eduskunta on lisäksi edellyttänyt, että määrärahan käyttökohteiden tulee olla kansantalouden tilinpidossa alijäämäneutraaleja, eli niiden tulee olla tilastoitavissa rahoitustaloustoimina Eurostatin alijäämä- ja velkamanuaalin nojalla. Käytännössä tämä edellyttää palaumaodotteen ohella manuaalin määrittämää riittävää tuotto-odotusta. Lainoissa tuotto-odotus syntyy siitä, että lainoista peritään korkoa eikä niitä myönnetä lainansaajalle, jonka ei odoteta pystyvän

⁵⁷ ODA:ssa pyritään erityisesti avustusmuotoiseen rahoitukseen. Lainoissa pehmeäehtoisuus tarkoittaa markkinaehtoista edullisemmilla ehdoilla annettavia lainoja, ja niiden ODA:na raportoitavissa oleva osuus lasketaan pehmeäehtoisuuden asteen perusteella. Oman pääoman ehtoiset sijoitukset lasketaan ODA:ksi, koska niiden pehmeäehtoisuuden arviointiin ei ole sovittua metodologiaa.

⁵⁸ Myös avoimet rahastot ovat mahdollisia, jos ulkoministeriön sijoitus voidaan erottaa rahaston muusta varallisuudesta, jotta se ja siitä kertyneet tuotot voidaan maksaa valtiolle takaisin tietyn ajan kuluessa.

maksamaan lainaa takaisin sovitusti. Sijoituksissa tuotto-odotus syntyy valitusta sijoitusstrategiasta ja sen pohjalla olevista odotuksista. Tuoton riittävyttä arvioidaan tyypillisesti valtion 10 vuoden obligaatioiden koron tai yksityisen sijoittajien vastaavassa tilanteessa hyväksymän tuotto-odotuksen perusteella. Tilastokeskus arvioi ulkoministeriön pyynnöstä jokaisen lainan ja sijoituksen tuotto-odotuksen riittävyttä tapauskohtaisesti eduskunnan edellyttämän tilastokäsittelyn varmistamiseksi. Ulkoministeriölle on ollut haastavaa ennakoida tilastokäsittelyä. Ennakointi on erityisen haastavaa sijoituksissa, joihin osallistuisi yksityisiä sijoittajia.

6.1.3. Lainojen ja sijoitusten valinta

Edellä kuvatut eduskunnan asettamat ehdot rajaavat rahoituskohteita, joihin kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia voidaan tehdä. Ehtoihin sopivista kohteista valintaa ohjaavat Suomen ulko- ja kehityspoliittiset tavoitteet. Kaikkien rahoitusta lopulta saavien kohteiden tulee lisäksi täyttää Suomen kehitysyhteistyörahoitukseen liittyvät laatu- ja riskienhallintakriteerit, jotka liittyvät esimerkiksi tavoiteltuihin kehitysvaikutuksiin sekä rahoitusta vastaanottavan kykyyn hallinnoida varoja taloudellisesti kestävästi ja tuottavasti sekä vastuullisesti ja tuloksekkaasti.

Laina- ja sijoituskohteiden arviointi- ja neuvotteluprosessi vastaa muodoltaan liiketaloudellisin perustein toimivien vaikuttavuussijoittajien prosessia. Aluksi mahdolliseen kohteeseen perehdytään yleisellä tasolla, ja jos kohdetta pidetään alustavasti ulkoministeriön tavoitteisiin ja ehtoihin soveltuvalta, tehdään valmisteluvaiheeseen siirtymisestä vastaavan yksikönpäällikön periaatepäätös. Ennen päätöksentekoa asiaa käsitellään ulkoministeriön sisäisessä investointityöryhmässä. Investointityöryhmällä ei ole ulkoministeriön työjärjestyksessä määritettyä toimivaltaa, vaan se on neuvoa-antava valmistelutyöryhmä. Työryhmän kokoonpano ja tehtävät on määritetty ulkoministeriön muistiossa 5CG7083HT7-3 syksyllä 2019.

Myönteisen periaatepäätöksen jälkeen kohteeseen perehdytään tarkemmin (*due diligence*) ja sijoituksen ehdoista ja tavoitteista neuvotellaan tarkemmin. Lainoissa ulkoministeriö asettaa keskeiset lainaehdot enemmän yksipuolisesti, kun taas sijoitusneuvotteluissa ne ovat neuvottelutulos, jota ulkoministeriö ei voi yksipuolisesti sanella. Tämän vaiheen päätteeksi sijoitus käsitellään toisen kerran investointityöryhmässä, jonka jälkeen voidaan tehdä kehitysyhteistyöstä vastaavan ministerin varainmyöntö- eli sijoituspäätös, joka sisältää sijoituksen keskeiset tavoitteet ja ehdot. Ennen päätöksentekoa yli 20 miljoonan euron sijoitukset on käsitelty raha-asiainvaliokunnassa valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntaa koskevan määräyksen 3.1.2002 annetun mukaisesti (kohta 2.3.6.).

Päätöksen jälkeen sopimusneuvottelut saatetaan loppuun ja sijoitussopimus allekirjoitetaan. Sopimuksen ja siihen sisältyvät tarkemmat ehdot hyväksyy osastopäällikkö tai yksikönpäällikkö ulkoministeriön työjärjestyksen mukaisesti⁵⁹.

Kehityspoliittisilla lainoilla ja sijoituksilla on liiketaloudellisin perustein toimiviin, voittoa tavoitteleviin sijoitusyhtiöihin verrattuna tärkeänä erona, että sen lähtökohtana on kehittyvien maiden kestävä taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehityksen tavoittelu. Toiminnalla tavoitellaan myös tiettyä tuottotasoa, mutta se ei ole kaupallisen sijoittajan tavoin toiminnan ensisijainen tavoite. Ulkoministeriö sovittaa laina- ja sijoituskohteita sekä omia ehtojaan asettaessaan näiden ajoittain ristiriitaisia tavoitteita yhteen.

Ulkoministeriö on valmistellut sijoitukset ja tehnyt niitä koskevat päätökset työjärjestyksensä mukaisesti eduskunnan talousarviossa osoittamien määrärahojen puitteissa.

6.2. Toiminnan järjestäminen valtioneuvostossa

6.2.1. Sääntelypohja

Kehityspoliittiset lainat myönnetään lainanantolain nojalla. Kehityspoliittisiin sijoituksiin ei sovellu lainojen tavoin kansallista erillissääntelyä. Kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten rahoituksesta säädetään niiden perustamissopimuksissa, jotka on Suomessa voimaan saatettu lailla tai asetuksella.⁶⁰ Niiden kanssa solmittavat laina- ja sijoitussopimukset ovat kansainvälisen oikeuden alaisia, ja ne tehdään ulkoministeriön nimissä kansainvälisinä hallintosopimuksina. Yksityisten toimijoiden kanssa tehtävät sopimukset laaditaan ulkoministeriön nimissä kansallisen sääntelyn alaisina, ja niihin soveltuvat useat yksityisoikeudellista toimintaa säätelevät lait. Kehityspoliittisiin lainoihin ja sijoituksiin liittyvät päätökset on tehty ulkoministeriössä perustuslain 67 §:n, valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n ja valtioneuvoston ohjesäännön 9 ja 13 §:n nojalla.⁶¹

⁵⁹ Eri laina- ja sijoitusinstrumenteilla on tiettyjä erityispiirteitä, jotka vaikuttavat päätöksentekomenettelyyn. Näitä kuvataan tarkemmin arviomuistion myöhemmissä luvuissa, joissa kutakin instrumenttia käsitellään erikseen.

⁶⁰ Ks. arviomuistion osa I.

⁶¹ Lainan takaisinmaksamisesta vapauttamisesta ja lainan muuttamisesta avustukseksi päättää kuitenkin valtioneuvoston yleisistunto (valtioneuvoston ohjesääntö 4 §:n 2 kohta), ja lisäksi lainan myöntämiseen vakuutta vaatimatta tarvitaan eduskunnan suostumus (lainanantolaki 4 §:n 1 momentti).

Ulkoministeriön toimintaan valtion viranomaisena soveltuvat hallinnon yleislait kuten hallintolaki (434/2000), kielilaki (423/2000), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), *julkisuuslaki*, ja valtion virkamieslaki (750/1994). Lisäksi ulkoministeriön toimintaa säätelee ulkoasiainhallintolaki (204/2000) ja valtioneuvoston asetuksissa ulkoministeriötä velvoittaa Euroopan unionin kilpailuoikeus ja valtioneuvoston asetus sekä laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä, *tukiedellytyslaki*, (429/2016) ja laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001).

6.2.2. Laina- ja sijoitustoiminnan järjestäminen ulkoasiainhallinnossa

Kehityspoliittinen laina- ja sijoitustoiminta on järjestetty ulkoministeriössä kehityspoliittisella osastolla tehtäväksi toiminnoksi, johon on perustettu kolme laina- ja sijoitustoimintaan erikoistunutta virkaa. Vastaava yksikkö etsii kehityspoliittisille lainoille ja sijoituksille asetettuihin tavoitteisiin sekä Suomen laajempiin ulko- ja kehityspoliittisiin tavoitteisiin soveltuvia laina- ja sijoituskohteita, neuvottelee laina- ja sijoitusehdoista sekä ohjaa ja valvoo jo tehtyjen lainojen ja sijoitusten käyttöä.

Valtiokonttori tarjoaa ulkoministeriölle lainojen hoitoon liittyviä palveluita, ja Tilastokeskus arvioi lainojen ja sijoitusten tilastokäsittelyä. Ulkoministeriö hankkii työnsä tueksi tarveperustaisesti finanssialaan erikoistuneita palveluita yksityisiltä palveluntarjoajilta, jotka tukevat ulkoministeriötä pääasiassa sijoitus- ja sopimusneuvotteluiden aikana. Tulevaisuudessa tarkoituksena on hankkia myös analyyttikopalveluita. Ulkoministeriö hankkii keskitetysti kehitysyhteistyön tilintarkastus- ja arviointipalveluita yksityisiltä palveluntarjoajilta, joita hyödynnetään tarpeen mukaan myös sijoitustoiminnassa.

6.3. Rahoitusinstrumentit ja käyttökohteet

6.3.1. Kehityspoliittiset lainat

Kehityspoliittisilla lainoilla tarkoitetaan vieraan pääoman ehtoista lainaa, josta laaditaan lainapääoman käyttötarkoitusta, takaisinmaksua, korkoa ja muita ehtoja koskeva sopimus. Kehityspoliittisia lainoja on myönnetty yhteensä 736 miljoonalla eurolla (tilanne 22.1.2025). Lisäksi rahoituspäätöksiä on tehty 6 miljoonalla eurolla, mutta velkakirjaa ei ole vielä allekirjoitettu.

Lainoja on myönnetty osassa I käsitellyille kehitysrahastoille osana niiden lisärahoituksen lainaosuuksia (nk. kumppanuuslainat, luku 9) sekä Suomen kansallisen sääntelyn alaisille osakeyhtiöille niiden kehitysrahoitustoimintaan (nk. yhtiölaina, luku 11). Tulevaisuudessa on mahdollista, että lainoja myönnettäisiin kansainvälisille rahoituslaitoksille muuhun käyttötarkoitukseen tai kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin.

Lainojen tulee olla pehmeäehtoisia, jotta ne täyttävät ODA-kriteerit. Pehmeäehtoisuus tarkoittaa, että niiden maksuehdot eivät vastaa niihin sisältyvää riskiä. OECD DACin tilastointisääntöjen mukaan lainat ovat yleensä 60-70-prosenttisesti raportoitavissa Suomen julkiseksi kehitysavuksi (ODA), eikä palautuva pääoma vähennä Suomen OECDlle raportoitavissa olevaa julkista kehitysapua (ODA).

6.3.2. Kehityspoliittiset sijoitukset

Kehityspoliittisilla sijoituksilla tarkoitetaan oman pääoman ehtoisia sijoituksia rahastoihin tai muihin rahoitusvälineisiin, joissa valtion tuotto-odotus perustuu rahaston sijoitusstrategiaan. Valtio ottaa niissä sijoittajana riskin siitä, että odotettua tuottoa ei saavuteta tai sijoitettu pääoma menetetään osin tai kokonaan. Sijoituksia on tehty 243,73 miljoonalla eurolla (tilanne 22.1.2025). Lisäksi sijoituspäätöksiä on tehty 72 miljoonalla eurolla, mutta sopimusneuvottelut ovat kesken.

Toistaiseksi kaikki kehityspoliittiset sijoitukset on tehty kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten hallinnoimiin kansainvälisen oikeuden alaisiin trustirahastoihin (luku 5). Niitä käsitellään tarkemmin luvussa 10.

Ulkoministeriö ei ole toistaiseksi tehnyt sijoituksia kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin. Kuten arviomuistion johdannossa on kuvattu, on kehitysrahoituksen kehittyessä ja Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden valossa tärkeää, että sillä on mahdollisuus osallistua tällaisiin rahastoihin. Kansallisen sääntelyn alaisiin sijoitusrahastoihin mahdollisesti tehtäviä sijoituksia käsitellään tarkemmin luvussa 8.

Oman pääoman ehtoisina sijoitukset ovat ODA-kelpoisia, kunhan ne täyttävät muut ODA-kriteerit. OECD DACin tilastointiohjeiden mukaisesti palautuessaan sijoitetut pääomat vähentävät Suomen OECDlle raportoitavissa olevaa julkista kehitysapua palautumisvuosinaan.

6.3.3. Suorat ja lopulliset hyödynsaajat

Ulkoministeriö myöntää lainoja ja tekee sijoituksia vain rahoituksen välittäjiin tai rahoitusvälineisiin, se ei siis itse rahoita suoraan reaalitalouden yrityksiä. Lainojen ja

sijoitusten reunaehtojen vuoksi lainoja ja sijoituksia voidaan antaa sellaisille toimijoille, jotka rahoittavat taloudellisesti tuottavan ODA-kriteerit täyttävää toimintaa, kuten valtion ja yksityisen sektorin investointeja kehittyvissä maissa. Toistaiseksi lainoja ja sijoituksia on myönnetty kehitysrahastoille ja yksityistä sektoria rahoittaville kehitysrahoituslaitoksille. .

Kehitysrahastojen suoria hyödynsaajia ovat pääasiassa kaikista köyhimmät valtiot, jotka saavat niistä pehmeäehtoista rahoitusta rahoittaakseen tarpeellisia investointeja esimerkiksi infrastruktuuriin tai koulutukseen. Yksityistä sektoria rahoittavien toimijoiden kautta suoria hyödynsaajia ovat tyypillisesti rahoituskatveessa olevat yritykset (esim. pk- ja kasvuyritykset) ja yksityiset (esim. uutta teknologiaa tai liiketoimintamallia hyödyntävät) investointihankkeet kehittyvissä maissa.

Lopulliset hyödynsaajat määrittyvät lopullisten investointien mukaan. Tyypillisesti lopullisia hyödynsaajia ovat kehittyvissä maissa asuvat ihmiset, joiden pääsy peruspalveluiden piiriin paranee tai joiden elinkeino- ja työllistymismahdollisuudet paranevat.

7. Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevat juridiset kysymykset

7.1. Ulkoministeriön toimivaltaperusteiden riittävyyden arviointi

Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia käyttöön otettaessa ei tiedetty, jäävätkö ne vakituiseen käyttöön osaksi Suomen kehitysyhteistyötä eikä niitä koskien annettu erillissäätelyä. Arviomuistion laatimishetkellä voidaan todeta, että kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset ovat vakiintuneet osaksi Suomen kehitysyhteistyötä. Toiminnan vakiinnuttua on katsottu asianmukaiseksi, että sääntelypohjaa arvioidaan osana käynnissä olevaa kehitysyhteistyön säädöshanketta.

Ulkoministeriön vuonna 2022 tilaamassa, pääosin Suomen kehitysrahoituslaitos Finnfundia käsitelleessä oikeudellisessa esiselvityksessä suositettiin, että ulkoministeriö selvittäisi, pitäisikö sijoitusten osalta ulkoministeriön toimivaltuudet olla säädettyinä erikseen laissa, vai onko budjettikirjaus ulkoministeriön tekemille kehityspoliittisille sijoituksille riittävä oikeusperusta. Esiselvityksessä arvioitiin, että sijoitusmuotoisten kehityspoliittisten sijoitusten osalta lainsäädäntöä voisi olla syytä täydentää ottaen huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen oikeusvaltioperiaate ja siihen olennaisesti liittyvä hallinnon lainalaisuuden periaate.

7.1.1. Oikeusvaltioperiaate

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä oltava eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.⁶² Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolle ei ole nimenomaista tukea laissa. Lähtökohtana on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista⁶³.

Julkisen vallan käytön piiriin luetaan mukaan 1. norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin, 2. voimakeinojen käyttäminen ulkopuolisiin nähden ja 3. ainakin poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus

⁶² HE 1/1998 vp, s. 74

⁶³ PeVL 67/2010 vp, s. 5

määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia. Julkisen vallan alaa ei voida kuitenkaan tyhjentävästi määritellä, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa ja supistaa.⁶⁴

Työryhmä katsoo, että kehityspoliittiseen sijoitustoimintaan ei sisälly norminanto⁶⁵- tai lainkäyttöpäätöksiä⁶⁶, voimakeinojen käyttöä tai poliisitoimeen tai muihin edellä mainittuihin toimiin verrattavia viranomaisen toimia. Sen sijaan tarkempaa tarkastelua edellyttää se, sisältääkö sijoitustoiminta hallintopäätösten tekoa, tai onko siinä muita hallintotoiminnalle tyypillisiä piirteitä.

Hallintopäätöksellä perustetaan, muutetaan tai poistetaan hallintokoneiston ulkopuolisen henkilön tai oikeushenkilön oikeuksia tai velvollisuuksia. Hallintopäätöksessä viranomaisen käyttää julkista valtaansa ja soveltaa lainsäädäntöä yksittäiseen tapaukseen. Hallintopäätös on yksipuolinen toimi. Vallan käyttö on kuitenkin sidottu muun muassa menettelyllisesti, ja sen laillisuus on jälkikäteen kontrolloitavissa. Etujen ja oikeuksien jakamiseen sisältyvä vallan käyttö perustuu muun muassa mahdollisuuteen evätä tietty etu ja valvoa sen käyttöä. Taloudellisen edun saaminen voi myös edellyttää yksityiskohtaisesti määriteltyjen vaatimusten täyttämistä ja noudattamista.

7.1.2. Hallinnon lainalaisuusperiaate

Julkisen hallinnon edellytetään oikeusvaltiossa noudattavan muodollista lakisidonnaisuutta laajempaa ja sisällöllisempää vaatimusta, hallinnon lainalaisuusperiaatetta. Hallintoelimet eivät tämän periaatteen mukaan voi tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä tai muuten käyttää toiminnassaan julkista valtaa, ellei niille ole laissa määritelty siihen oikeuttavaa toimivaltaa. Tällaisen toimivallan määrittely on lisäksi oltava riittävän täsmällistä ja ennakoitavaa, jotta se perustaa oikeudellisesti sitovia velvoitteita vallankäytön kohteille.⁶⁷ Julkisen vallan käytön ollessa lähtökohtaisesti yksipuolista ja lakiin perustuvaa, sen käytöstä ei voida sopia sopimuksella.

Viranomaisen toimiessa taloudellisissa suhteissa tai suoranaisten liiketoiminnan alueella sen toiminnan puitteita sääntelevät ensisijaisesti yksityisoikeudelliset säännökset ja yritysten toimintaa muuten koskeva normisto, mutta ne eivät kuitenkaan kokonaan syrjäytä hallintolain

⁶⁴ Ks. HE 1/1998 [vp.](#)

⁶⁵ Norminannolla voidaan viitata lain nojalla annettavaan viranomaisen asetukseen tai normiin (viranomais määräykseen).

⁶⁶ Lainkäyttöpäätöksillä viitataan pääasiassa tuomioistuinten päätöksiin lain soveltamisesta.

⁶⁷ Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 6. uudistettu painos 2024, s. 77

soveltamista. Lähtökohtana on, että hallintolakia sovelletaan myös viranomaisen menettelyyn sen päättäessä yksityisoikeudellisesta oikeustoimesta. Tällaisia oikeustoimia olisivat muun muassa takausta ja lainaa koskevat sopimukset. Kun viranomainen valmistelee oikeustoimeen ryhtymistä, päättää siihen ryhtymisestä tai oikeustoimen muuttamisesta taikka sopimuksen irtisanomisesta, sen olisi menettelyssään noudatettava hallintolakia. Viranomainen ei näin ollen jäisi hallintolain soveltamisen ulkopuolelle, kun se valmistelee taloudellisia oikeustoimia, ryhtyy yksityisoikeudellisiin sopimussuhteisiin tai päättää irtautua niistä.⁶⁸

Hallintolain 6 §:ssä määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet koskevat kaikkea hallintoelinten toimintaa sen muodosta ja sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteiden käyttöala ei siten rajoitu harkintavallan käyttöön hallinnollisessa päätöksenteossa, vaan ne koskevat myös julkisten palvelujen toteuttamista ja muuta tosiasiallista toimintaa sekä ylipäänsä viranomaisten toimintaa sen sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteet ulottuvat sellaiseenkin julkishallinnon toimintaan, jota oikeusnormit eivät välittömästi tai ainakaan riittävän laajasti sääntelevä.

7.2. Oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen soveltuminen kansainvälisen oikeuden subjekteihin

Kansallisella sääntelyllä ei voida velvoittaa kansainvälisen oikeuden alaisia subjekteja eikä säätää kansalliselle viranomaiselle vallankäyttöoikeuksia suhteessa kansainvälisen oikeuden subjettiin. Nämä erioikeudet on myönnetty niille niiden perustamissopimuksilla, jotka on saatettu Suomessa voimaan lailla tai asetuksella. Ulkoministeriön ei siis ole mahdollista kohdistaa vallankäyttötoimia kansainvälisiin kehitysrahoituslaitoksiin riippumatta siitä, onko siitä säädetty kansallisesti lailla. Tästä syystä ulkoministeriö ei ole voinut soveltaa täysimääräisesti lainanantolain määräyksiä myöntäessään lainoja kehitysrahastoille.

Valtion lainanannon on lainanantolain päivittämistä koskevassa hallituksen esityksessä katsottu olevan valtion taloudenpitoon liittyvän hallintotehtävän hoitamista, johon ”liittyviä viranomaisten menettelyitä koskevat perustuslaissa säädetyt vaatimukset siitä, että yksityisen oikeuksien ja velvoitteiden perusteista on säädettävä lailla, ja että lailla säädetään myös hyvän hallinnon takeista” (HE 196/2001 vp, s. 2). Valtion lainanantoa on siis pidetty julkisen vallan

⁶⁸ Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 6. uudistettu painos 2024, s. 45

käyttönä, ja tästä syystä lainantolaisissa on säädetty viranomaisen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä lainansaajan oikeuksista ja velvollisuuksista.

Hallituksen esityksessä laiksi valtion lainanannosta ja valtioneuvoston asetuksella annettujen lainojen muuttamisesta (HE 196/2001 vp) valtion lainantantoa on pidetty valtion taloudenpitoon liittyvänä hallintotoimena. Viranomaisen toimivallasta sekä lainansaajien oikeuksista ja velvollisuuksista onkin säädetty lailla. Lainantolain soveltamiseen liittyy kuitenkin merkittäviä rajoitteita silloin, kun lainoja myönnetään kansainvälisen oikeuden subjekteille, kuten kv. kehitysrahoituslaitoksille, sillä niihin ei ole mahdollista kohdistaa vallankäyttötoimia kansallisen sääntelyn nojalla. Tästä syystä ulkoministeriö ei ole voinut täysimääräisesti toimeenpanna lainantolaisissa säädettyjä oikeuksia ja velvoitteita.

Pidetään välttämättömänä, että asian tila korjataan. Käytännössä se edellyttää lailla säätämistä lainantolakia koskevista soveltamisalan poikkeuksista. Tästä syystä luvussa 8 käsitellään myös kumppanuuslainojen myöntämiseen liittyviä menettelyitä sen arvioimiseksi, sisältyykö kumppanuuslainojen myöntämiseen julkisen vallan käyttöä. Tämän tarkoituksena on arvioida, tuleeko ulkoministeriön toimivallasta myöntää kumppanuuslainoja säätää lailla perustuslain 2 §:n 3 momentin valossa, jos niiden myöntäminen rajataan lainantolain soveltamisalan ulkopuolelle.

7.3. Oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutuminen kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa

Kehityspoliittista sijoitustoimintaa on pidetty ulkoministeriössä valtion talousarvion sekä Suomen kehityspoliitiikan toimeenpanoon päätöksentekona, johon ei liity julkisen vallan käyttöä. Sijoitukset on tehty talousarviolain ja talousarviokirjausten nojalla valtioneuvostosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Luvuissa 9 ja 11 arvioidaan tarkemmin erilaisia kehityspoliittisia sijoitusinstrumentteja sen tunnistamiseksi, voidaanko kehityspoliittisten sijoitusten tekemistä pitää julkisen vallan käyttönä. Jos näin olisi, tulisi ulkoministeriön toimivaltaperusteista säätää nykyistä tarkemmin oikeusvaltioperiaatteen ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen täyttymiseksi. Luvussa 9 käydään läpi kansainvälisen oikeuden alaisten sijoitusten sääntelypohja sekä valintamenettely, ehtojen määrittäminen, sopimusten luonne sekä ohjaus ja valvonta, jotta voidaan tarkemmin arvioida, voidaanko niitä pitää hallintotoimelle tyypillisinä. Luvussa 11 käydään läpi vastaavat seikat ulkoministeriön

mahdollisesti tulevaisuudessa tehtävistä kansallisen sääntelyn alaisiin sijoitusrahastoihin sijoituksista.

Erityistä tarkastelua asiaa selvittäneen työryhmän näkemyksen mukaan edellyttää kehityspoliittisiin sijoituksiin sisältyvä taloudellinen tuki silloin kun sijoitus tehdään kansallisen sääntelyn alaiseen sijoitusrahastoon, mahdollisesti yksityisiin sijoittajiin nähden epäsymmetrisessä asemassa. Tuen syntymistä ei voida kuitenkaan työryhmän arvion mukaan pitää seikkana, joka väistämättä johtaa päätelmään siitä, että sijoitustoiminnassa on kyse julkisen vallan käytöstä. Sen sijaan olennaista on myös arvioida toiminnan muotoa ja toimintatapoja. Perustuslakivaliokunta on pitänyt laina- ja sijoitustoiminnassa hallintotoiminnalle ominaisina piirteinä esimerkiksi rahoitukseen liittyvää hakumenettelyä, lakisääteisiä myöntämiskriteereitä tai rahoitusehtoja (PeVL 57/2024 vp).

7.4. Kilpailuneutraliteetin varmistaminen kehityspoliittisessa laina- ja sijoitustoiminnassa

Yksityisille toimijoille myönnettäviin kehityspoliittisiin lainoihin ja sijoituksiin liittyy tyypillisesti taloudellista tukea, joka voi täyttää myös valtiontuen määritelmän. On tärkeää, että kehityspoliittisessa laina- ja sijoitustoiminnassa varmistetaan toimenpiteiden sopivuus sisämarkkinoille, ja tällä tavalla varmistetaan, että niiden kilpailuvaikutukset ovat hyväksyttäviä. Samalla tulee huomioida, että Euroopan unionin oikeuskäytäntö valtiontukiin liittyen on kehittynyt viime vuosina. Tätä tarkastellaan tarkemmin luvussa 12.

7.5. Kehityspoliittisen sijoitustoiminnan tukipalveluiden arviointi perustuslain 124 §:n valossa

Perustuslain 124 §:n mukaisesti julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kun julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla annettu muulle kuin viranomaiselle on tuota tehtävää hoidettaessa siltä osin noudatettava hallintolakia (434/2003, 2 §:n 3 momentti), kielilakia (423/2003, 25 §, julkisuuslakia (621/2001, 5 §:n 2 momentti) ja

tiedonhallintalakia (906/2019, 3 §:n 4 momentti). Julkista hallintotehtävää hoitavan tekemään hallintopäätökseen voi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain nojalla hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (808/2019, 4 §). Lisäksi rikosoikeudellinen virkavastuu koskee mm. virkamiehen, julkista luottamustehtävää hoitavan ja julkisyhteisön työntekijän lisäksi julkista valtaa käyttävää henkilöä (39/1889, 40 luvun 11 §).

Viranomaisia koskevia hallintolain säännöksiä sovelletaan viranomaisten ulkopuolella toiminnassa, jonka sisältönä on julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Lain organisatorinen soveltamisala on määritelty laajasti ja kattavasti: se koskee sekä koko viranomaiskoneistoa (viranomaiset) että hallinnollisia funktioita (julkisen hallintotehtävän hoitaminen).⁶⁹

Lisäksi hallintolain 6 §:ssä määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet koskevat kaikkea hallintoelinten toimintaa sen muodosta ja sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteiden käyttöala ei siten rajoitu harkintavallan käyttöön hallinnollisessa päätöksenteossa, vaan ne koskevat myös julkisten palvelujen toteuttamista ja muuta tosiasiallista toimintaa sekä ylipäänsä viranomaisten toimintaa sen sisällöstä riippumatta. Tämä käy ilmi myös siitä, että hallintolain 6 §:n mukaan oikeusperiaatteita sovelletaan ”hallinnossa asioiviin” ja viranomaisen ”toimiin”. Oikeusperiaatteet ulottuvat sellaiseenkin julkishallinnon toimintaan, jota oikeusnormit eivät välittömästi tai ainakaan riittävän laajasti sääntele. Hallinnon oikeusperiaatteilla on myös tärkeä ohjaava merkitys, kun julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomainen.⁷⁰

Ulkoministeriö arvioi osana laajempaa kehitysyhteistyön säädöshanketta⁷¹, onko sen sopimuksin yksityisiltä palveluntarjoajilta hankkimiin tai tulevaisuudessa hankittaviksi suunniteltuihin palveluihin sisältynyt perustuslain 124 §:n mukaista julkisten hallintotehtävien hoitoa. Luvussa 13 käsitellään kuitenkin kehityspoliittiseen laina- ja sijoitustoimintaan liittyviä erityispiirteitä asian arvioimiseksi, sillä instrumentteja on voitu kuvata tässä arviomuistiossa koko kehitysyhteistyötä koskevaa arviomuistiota laajemmin.

⁶⁹ Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 6. uudistettu painos 2024, s. 55

⁷⁰ Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 6. uudistettu painos 2024, s. 92

⁷¹ Hallituksen esitys laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä, UM010:00/2024, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM010:00/2024>

Yksityisen sektorin instrumenttien toimeenpanon ulkoistusta on tarkasteltu myös arviomuistiossa Finnfund-lain muutostarpeista UM001:00/2024. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM001:00/2024>

8. Kehityspoliittiset lainat kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille

Noin kolmasosa ulkoministeriön kehityspoliittisista lainoista ja sijoituksista on myönnetty niin sanottuina kumppanuuslainoina eli arviomuistion osassa I kuvattujen kehitysrahastojen lisärahoituskierrosten lainaosuuksina. Tässä luvussa käsitellään näitä lainaosuuksia.

Tulevaisuudessa ulkoministeriö rahoittaa myös muiden vastaavien kansainvälisen oikeuden alaisia toimijoita lainoilla, myös lisärahoituskiirroksia kohdennetumpaan käyttötarkoitukseen⁷². Tällöin valintamenettely ja lainaehtojen määrittely noudattaisivat seuraavassa luvussa kuvattua menettelyä, eivät tässä luvussa kuvattua nimenomaan kumppanuuslainoihin liittyvää menettelyä. Näihinkin lainoihin sovellettaisiin lainanantolakia, ja on ennakoitavissa, että tässä luvussa kuvatut soveltamishaasteet koskisivat myös näitä lainoja.

8.1. Nykytilan arviointi

8.1.1. Sääntelypohja

Ulkoministeriö on soveltanut kumppanuuslainoja myöntäessään lakia valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston päätöksestä ja valtioneuvoston päätöksestä, jäljempänä *lainanantolaki*, (449/1988) sekä sen nojalla annettua asetusta valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston päätöksestä ja valtioneuvoston päätöksestä, jäljempänä *lainanantoasetus*, (450/1988). Lainanantolaki on yleislaki valtion lainanannosta ja sitä ja sen nojalla annettua asetusta sovelletaan, ellei muussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetä toisin. Lainanantolaissa ei ole otettu huomioon kansainvälisen oikeuden alaisia lainoja.⁷³ Kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille myönnettävistä lainoista ei ole annettu erillissääntelyä. Kehitysrahastojen lailla tai asetuksella Suomessa voimaan

⁷² Esimerkiksi IFADin trustirahasto Private Sector Trust Fund (PSFP) ottaa vastaan lainarahoitusta.

⁷³ Lainanantolain tullessa voimaan vuonna 1988 Suomessa oli voimassa kansainvälisistä kehitysluotoista annettu laki (925/69), myöhemmin kehitysluottolaki. Laissa säädettiin kehitysluottojen myöntämisestä Suomen valtion kanssa kehitysluottosopimuksen tehneelle valtiolle sekä kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle rahoituslaitokselle käytettäväksi kehitysohjelmien rahoittamiseen. Lainanantolaissa ei ole sitä säätäessä ollut tarpeen huomioida kansainvälisille rahoituslaitoksille myönnettäviä lainoja, sillä niitä on koskenut erillislaki. Kehitysluottolaki kumottiin vuonna 1992 hallituksen esityksellä 10/1992, koska laki katsottiin toisaalta haastavaksi noudattaa käytännössä ilman valtuusmenettelyä ja valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäviä asioita haluttiin yleisesti vähentää ja siirtää niitä ministeriöille. Lisäksi laki katsottiin tarpeettomaksi valtion tulo- ja menoarvioita koskevan lainsäädännön kehittymisen johdosta.

saatetut perustamissopimukset kattavat kuitenkin niiden lisärahoituksen mahdollisuuden sen muotoa tarkentamatta.

8.1.2. Lainakohteiden valinta

Kumppanuuslainojen myöntämistä ja tasoa harkitaan osana kunkin kehitysrahaston lisärahoituskierron neuvotteluita sekä budjetin että sijoitusstrategian pohjalta. Suomen rahoitustaso lisärahoituskierron muodostuu kokonaisvaltaisesta kehityspoliittisesta harkinnasta, joka tehdään kunkin kierron osalta erikseen. Suomen tavoitellusta rahoitustasosta osana neuvottelumandaattia päättää ulkoministeriön kehityspoliittinen ohjausryhmä, ja lopullisen päätöksen tekee kehitysyhteistyöstä vastaava ministeri.

Lainaosuuden käyttöä osana lisärahoituskierron rajoittavat paitsi kunkin kehitysrahaston säännöt, myös se, onko ulkoministeriön mahdollista osallistua lainan myöntämisen ehtona olevalla riittävällä käteismaksuosuudessa (ks. osa I). Suomen rahoitustaso lisärahoituskierron osallistumisesta ilmoitetaan lisärahoitusneuvotteluiden päätteeksi, ja siitä annetaan myöhemmin rahoitussitoumus osassa I kuvatulla tavalla.

8.1.3. Lainaehdot

Kumppanuuslainojen keskeisistä reunaehdoista sovitaan lisärahoituskierron käytävissä neuvotteluissa. Nämä ehdot määrittävät, millä ehdoilla kehitysrahasto voi vastaanottaa lainaosuuksia osana lisärahoituskierron. Keskeisiä ehtoja ovat hyväksyttävät valuutat, lainakorot, vähimmäis- ja enimmäislyhennysvapaaajaksot sekä lainan kesto. Lisärahoituskierron sovitetaan myös siitä, missä suhteessa eri ehdot antavat lainan myöntävälle jäsenvaltiolle äänioikeutta lisärahoituskierron sovitamisesta. Lähtökohtaisesti mitä edullisempi laina on kehitysrahastolle, sitä enemmän samalla lainasummalla saa ääniä.

Keskeiset lainaehdot, kuten laina-ajan, lyhennysvapaan ja koron on hyväksynyt osana ulkoministeriön sisäistä varainmyöntöpäätöstä kehitysyhteistyöstä vastaava ministeri. Lopullisen sopimustekstin on hyväksynyt kehityspoliittisen osaston osastopäällikkö. Lainanantolain nojalla eduskunnan suostumusta edellyttävät asiat on käsitelty eduskunnassa osana budjettiprosessia ja lainat on käsitelty raha-asiainvaliokunnassa ennen päätöksentekoa.

Lainat on pyritty myöntämään mahdollisimman pehmeäehtoisina, jotta Suomen ääniosuus kasvaisi mahdollisimman paljon, laina voitaisiin raportoida korkeimmalla mahdollisella osuudella Suomen julkiseksi kehitysavuksi (ODA) ja jotta kehitysrahasto voisi käyttää saamansa lainapääoman mahdollisimman tehokkaasti oman mandaattinsa toteuttamiseen.

8.1.4. Lainasopimus

Kumppanuuslainoista laaditaan kansainvälisen oikeuden alainen lainasopimus lainan ottavan kehitysrahaston ja ulkoministeriön välille. Rahastosta riippuen lainan myöntäminen voi lisäksi sisältyä osassa I käsiteltyyn rahoitussitoumukseen (*Instrument of Commitment*). Sopimusteksti perustuu kehitysrahaston kunkin lisärahoituskierröksellä sovittujen ehtojen pohjalta valmistelemaan pohjaan.

Lainasopimukset on laadittu kansainvälisinä hallintosopimuksina ulkoministeriön nimissä eivätkä ne ole sisältäneet muita kuin ulkoministeriötä velvoittavia ehtoja. Ulkoministeriö on arvioinut jokaisen lainasopimuksen sisällön tapauskohtaisesti sen varmistamiseksi, että sopimukseen ei sisälly lainsäädännön alaan kuuluvia velvoitteita.

8.1.5. Lainankäytön ohjaus ja valvonta

Arviomuistion osassa I on kuvattu Suomen ja kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten välistä sopimussuhdetta ja Suomen edustautumista kansainvälisissä kehitysrahoituslaitoksissa. Kumppanuuslainat kohdistuvat kehitysrahastojen yleisrahoitukseen, minkä vuoksi niiden käyttöä ohjataan ja valvotaan osana koko kehitysrahaston ohjausta ja valvontaa, jota kuvataan osassa I. Ulkoministeriö edustaa Suomea kehitysrahastojen jäsenenä sen keskeisissä elimissä, ja saa tätä kautta lainankäytön valvontaan tarvittavat tiedot. Valtiokonttori osallistuu lainan hoidon seurantaan.

Kehitysrahastojen tekemät rahoituspäätökset kehittyville maille ja niiden yksityiselle sektorille tekee rahaston johtokunta. Suomella ei ole rahastoissa vakituista johtokuntapaikkaa, vaan johtokuntapaikka jaetaan muiden avunantajamaiden kanssa. Maat, jotka jakavat paikan, ohjeistavat yhdessä johtokuntaedustajaa. Kun johtokunta(vara)edustajan paikka on Suomella, valtioneuvoston yleisistunto määrää (vara)edustajan tehtävään.

8.2. Nykytoiminnan edellyttämät muutostarpeet

Ulkoministeriön tulee noudattaa kumppanuuslainoja myöntäessään lainanantolakia. Lainanantolaissa ei kuitenkaan ole huomioitu kansainvälisen oikeuden subjekteille myönnettävää lainanantoa, mikä on aiheuttanut ulkoministeriölle haasteita lain soveltamisessa kumppanuuslainoja myönnettäessä.

8.2.1. Julkisen vallan käyttö suhteessa kansainvälisen oikeuden subjekteihin

Lainanantolaillla säädettyjä viranomaisen oikeuksia ja lainansaajan velvollisuuksia ei siis voida käytännössä toimeenpanna, kun laina myönnetään kansainvälisen oikeuden subjektille. Ministeriön ja lainansaajan väliset oikeudet ja velvollisuudet määrittyvät kyseisen kansainvälisen kehitysrahoituslaitoksen perustamissopimuksen (valtiosopimus) sekä lainasopimuksen perusteella (kansainvälinen hallintosopimus). Seuraavissa alakappaleissa tarkastellaan viranomaiselle lainanantolaillla säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien sekä lainansaajalle säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista kehitysrahastoille myönnettyissä kumppanuuslainoissa, ja niissä ilmenneitä toimeenpanohaasteita ja niistä kumpuavia muutostarpeita.

Viranomaiselle säädetyt oikeudet ja velvollisuudet

Lainanantolaki velvoittaa lainan myöntävää ja lainan hoidosta vastaavaa viranomaista. Lainanantoasetuksen 4 §:n mukaan lainan myöntäneen viranomaisen tulee myös valvoa lainavarojen käyttöä ja lainaehtojen noudattamista.

Lainanantolaillla säädetään viranomaiselle oikeuksia lainansaajaan nähden. Lainanantolain 5 §:n nojalla lainan myöntänyt viranomainen voi toimittaa tai toimituttaa lainansaajan taloutta ja toimintaa koskevia tarkastuksia ja 7 §:n nojalla määrätä lainan takaisinmaksettavaksi. Lainaa hoitava viranomainen voi lainanantolain 6 §:n nojalla vaatia lainan ilman irtisanomista heti maksettavaksi. Lisäksi lainanantolain 13 §:n nojalla voidaan periä toimenpidemaksuja lainansaajalta. Lainanantolain 2 §:n 2 momentin nojalla myönnetyn lainan tarkastukseen sovelletaan valtiovastustulain 15–18 §:iä, joissa säädetään viranomaisen oikeuksista ja ulkopuolisen asiantuntijan käytöstä lainanantolakia tarkemmin. Viranomaisella on myös valtiovastustulain 18 §:ssä säädetty oikeus saada virka-apua ja 31 §:ssä säädetty oikeus saada tietoja toiselta viranomaiselta lainanantolain 2 §:n 2 momentin nojalla.

Ulkoministeriö on pyrkinyt neuvottelemaan lainasopimuksilla viranomaiselle lainanantolaillla säädetyt oikeudet. Lainan takaisinmaksuun ja irtisanomiseen liittyviä lainanantolakia vastaavia säädöksiä on yleensä pystytty neuvottelemaan suhteellisen hyvin lainasopimuksille, eli ulkoministeriö sopimussäädösten nojalla eräännyttää lainan ennen aikaisesti tiettyjen ehtojen täytyessä.⁷⁴ Yksipuolista tarkastusoikeutta tai lainasopimuksesta riippumatonta

⁷⁴ Oikeudet koskevat kuitenkin ulkoministeriötä eivät Valtiokonttoria.

valtaa määrätä laina takaisinmaksettavaksi ei ole kuitenkaan ollut mahdollista saavuttaa sopimalla.⁷⁵

Lainanantolain viranomaisen oikeuksia koskevien säädösten yhtenä tavoitteena on ollut turvata eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvallan tehokkuutta ja varmistaa viranomaisen mahdollisuus täyttää sille lailla säädetty seurantavelvoite. Ulkoministeriö valvoo lainavarojen käyttöä ja lainaehdojen noudattamista osana lainan ottaneen kehitysrahaston seurantaan sen jäsenenä. Kehitysrahastojen taloudesta ja toiminnasta toimitetaan kaikille omistajille ja jäsenille saatavilla olevia raportteja ja tarkastuksia, joiden perusteella lainavarojen käyttöä voidaan valvoa. Työryhmän näkemyksen mukaan ulkoministeriö on voinut täyttää sille säädettyt velvollisuudet, vaikka sillä ei ole yksipuolista tarkastusoikeutta.

Viranomaisen oikeuksista on säädetty lainanantolailloilla myös hallinnon lainalaisuusperiaatteen täyttymiseksi. Kansainvälisen oikeuden subjekteihin, joille valtiot ovat myöntäneet immunitetin, ei kuitenkaan voida kohdistaa kansallisten viranomaisten toimenpiteitä, oli siitä säädetty kansallisesti tai ei. Näin ollen työryhmä katsoo, että kansainvälisen oikeuden subjekteja ei ole tarvetta suojata viranomaisen mielivallalta, jolloin myöskään viranomaisen oikeuksista lainansaajaan nähden ei ole tarvetta säätää lailla. Se ei olisi edes mahdollista.

Pidetään välttämättömänä, että ulkoministeriö ryhtyy toimenpiteisiin, joilla asiantila korjataan.

Lainansaajan velvollisuudet

Lainanantolaissa säädetään useita velvollisuuksia lainansaajalle. Lainanantolain 4 §:n 2 momentin nojalla lainansaaja on velvollinen pitämään vakuutena olevan omaisuuden riittävästi vakuutettuna, 5 §:n nojalla esittämään kaikki viranomaiseen tarkastuksiin tarvittavat asiakirjat ja selvitykset, avustamaan tarkastuksessa ja toimittamaan selvityksen lainavarojen käytöstä sekä 7 ja 8 §:n nojalla maksamaan viivästys- ja lisäkorkoa niihin liittyvien ehtojen täytyessä. Lisäksi 5 §:n nojalla vakuuden antajan tai lainansaajan on pyydettyessä annettava vakuuden arvon toteamiseksi tarpeelliset selvitykset. Lisäksi lainansaajaan sovelletaan lainanantolain 2 §:n 2 momentin nojalla valtionavustuslain 14 §:ää, joka koskee tiedonantovelvollisuutta. Näiden säädösten tarkoitus on pääasiassa antaa

⁷⁵ Viranomaiselle säädetystä tarkastusoikeudesta ei ole ollut käytännössä mahdollista sopia, sillä kansainväliset kehitysrahoituslaitokset eivät ole suostuneet jäsentensä yksipuolisesta tarkastusoikeudesta sopimiseen. Yhteisesti sovittavista tarkastuksista on yleensä pystytty sopimaan.

viranomaiselle edellytykset täyttää sille säädetty seuranta- ja valvontavelvoite lainavarojen käytöstä.

Ulkoministeriö on pyrkinyt neuvottelemaan lainasopimuksilla itselleen lainanantolaille lainansaajalle säädettyjä velvollisuuksia. Käytännössä lainansaajalle säädettyjä velvollisuuksia ei ole ollut täysimääräisesti kuitenkaan mahdollista neuvotella lainasopimuksille. Sopimuksilla on voitu sopia esimerkiksi viivästys- ja lykkäyskoroista, mutta niiden taso ei ole vastannut lainanantolaille ja -asetuksella säädettyjä tasoja.

Ulkoministeriö on väliaikaisena ratkaisuna hakenut eduskunnan suostumuksen lainanantolaista poikkeavista oikeuksista ja velvollisuuksista sopimiseen budjettiprosessin kautta, jotta eduskunnan budjettivallan toteutuminen on voitu taata. Lainanantolaissa ei ole kuitenkaan säädetty tällaisesta mahdollisuudesta, vaan laista poikkeamisesta tulisi säätää lailla. Vastaavalla tavalla esimerkiksi valtionavustuslain soveltamisalaan on säädetty poikkeuksia esimerkiksi tarkastuksia koskeviin säädöksiin, kun avustuksensaaja on kansainvälinen hallitustenvälinen järjestö.

Nykytilanne on ongelmallinen, sillä lainansaajat eivät ole kumppanuuslainasopimuksilla sitoutuneet esimerkiksi maksamaan lainanantolaissa lainansaajalle määrättyä viivästyskorkoa eikä niillä lainanantolain säädöksiä vastaavaa tiedonantovelvollisuutta. Lainasopimusten ehdot eivät siis vastaa eduskunnan säätämiä lainaehtoja, mitä voidaan pitää ongelmallisena eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvallan tehokkuuden toteutumiseksi, jota varten lainanantolaki on säädetty.

Pidetään välttämättömänä, että ulkoministeriö ryhtyy toimenpiteisiin, joilla asiantila korjataan.

Lainansaajan oikeudet

Lainanantolain 2 §:n 2 momentin mukaan lainanantolaissa tarkoitetun valtion lainan, valtioneuvoston takauksen ja valtioneuvoston takuun valvontaan sekä muutoksenhakuun viranomaisen päätökseen ja sen täytäntöönpanoon lainanantolaissa tarkoitetussa asiassa sovelletaan lisäksi, mitä valtionavustuslain 14–18, 31–32 ja 33–35 §:ssä säädetään. Valtionavustuslain 14 § koskee valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuutta, 15 § valtionavustuksen valvontatehtävää, 16 § tarkastusoikeutta, 17 § tarkastuksen suorittamista, 18 § virka-apua, 31 § tietojensaantia viranomaiselta ja 32 § tietojen luovuttamista. Valtionavustuslain 33 § on kumottu vuonna 2018. Valtionavustuslain 34 §:n nojalla viranomaisen päätökseen saa vaatia

oikaisua ja oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Valtionavustuslain 35 §:n nojalla valtionapuviranomaisen päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Kun kansainvälisen oikeuden subjekteille ei ole mahdollista säätää kansallisella sääntelyllä velvollisuuksia, ei niillä ole katsottu olevan myöskään sellaisia oikeuksia, joita kansallisesti säädetyillä menettelytavoilla turvata. Ulkoministeriöllä ei ole myöskään hallintotoimelle tyypillistä mahdollisuutta päättää yksipuolisesti lainaehdoista ja lainan myöntämisestä. Sen sijaan kehitysrahastoilla on vähintään yhtä vahva neuvotteluasema lainasopimusneuvotteluissa kuin ulkoministeriöllä. Kehitysrahastoille ei ole myöskään säädetty näissä sopimuksissa tai muuten kansallisella sääntelyllä oikeuksia saada Suomelta niiden jäsenenä lisärahoitusta, eikä niillä ole niiden nojalla oikeutta esimerkiksi valittaa Suomen niitä koskevia rahoituspäätöksiä. Näin ollen ulkoministeriö ei ole tehnyt lainojen myöntämiseen ja niiden ehtoihin liittyvää hallintopäätöstä, eikä päätöksiä tai oikaisuohjeita ole annettu lainansaajille eli kehitysrahastoille.

Kansainvälisen oikeuden subjektien oikeuksien turvaamista ei pidetä tarpeellisena säätämällä kansallisesti viranomaisen menettelytavoista. Nykyinen lainsäädäntö ei kuitenkaan tunnista tätä tilannetta. Pidetään välttämättömänä, että ulkoministeriö ryhtyy toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi.

8.2.2. Muille kuin lainansaajalle säädetyt velvollisuudet

Lainanantolailla säädetään lainansaajan lisäksi velvollisuuksia vakuuden antajalle sekä lainasuorituksia välittävälle rahalaitoksille. Lainanantolain 5 §:n nojalla vakuuden antajan on pyydettyessä annettava vakuuden arvon toteamiseksi tarpeelliset selvitykset. Kumppanuuslainoista ei ole vaadittu vakuuksia, jolloin pykälä ei ole tullut sovellettavaksi. Jos vakuuksia joskus vaadittaisiin, ei pykälän toimeenpanon lain nojalla pitäisi kuitenkaan olla ongelmallista, kunhan vakuuden antaja ei olisi kansainvälisen oikeuden subjekti tai vieras valtio.

Lainanantoasetuksen 9 §:ssä säädetään rahalaitosten tietyistä velvollisuuksista lainasuoritusten suorittamiseen viranomaisen tileille liittyen maksupäivää seuraavana arkipäivänä. Kumppanuuslainat maksetaan Suomeen ulkomaisilta pankkitileiltä, ja asetuksen

noudattamista olisi käytännössä vaikeaa seurata. Lainasuoritukset on kuitenkin toimitettu ajallaan.

Lainanantolain 5 §:n ja lainanantoasetuksen 9 §:n velvoitteiden soveltamisen jatkamista kumppanuuslainoihin ei pidetä tarpeellisena.

8.2.3. Lailla säädettyt lainaehdot

Eduskunta on lainanantolailta säätänyt tietyistä ehdoista, joita tulee noudattaa talousarvion nojalla myönnettävissä lainoissa. Näitä ovat lainasumman alaraja (lainanantolain 3 § 4 momentti ja sen nojalla säädetty lainanantoasetuksen 2 §), lainan myöntäminen ainoastaan määrääjäksi velkakirjaa vastaan kuoleusmaksuin (lainanantolain 3 § 2 momentti) sekä lainan maksatus lainoitettavan hankkeen edistymisen tai lainalla rahoitettavien menojen ajoittumisen mukaisesti (lainanantolain 16 § ja sen nojalla säädetty lainanantoasetuksen 3 §). Pääomalainojen myöntämistä lain nojalla on rajoitettu sen 4 a §:ssä, ja niitä käsittelee lisäksi 3 §:n 3 momentti.

Lainat voidaan lainanantolain 4 §:n 1 momentin mukaisesti myöntää ainoastaan turvaavaa vakuutta vastaan, ellei eduskunta anna suostumustaan lainan myöntämiselle vakuutta vaatimatta. Lainanantolaissa säädetään lisäksi viranomaisen mahdollisuuksista jättää vähäisiä lainasuorituksia perimättä ja myöntää maksulykkäyksiä (lainanantolaki 9 § ja 10 §). Myönnettyistä maksulykkäyksistä peritään lainanantoasetuksen 7 §:n mukaista lykkäyskorkoa.

Ulkoministeriön myöntämät kumppanuuslainat on myönnetty eduskunnan asettamien laina ehtojen mukaisesti. Niille ei ole kuitenkaan säännönmukaisesti mahdollista vaatia vakuutta, minkä vuoksi ulkoministeriö on tuonut kunkin kumppanuuslainan myöntämisen vakuutta vaatimatta eduskunnan käsiteltäväksi budjettiprosessissa yhdessä muiden lainanantolakia koskevien poikkeusten kanssa.

Suosittelaa, että yksittäisten eduskuntakäsittelyjen sijaan osana budjettiprosessia eduskunta säätäisi lailla, että kaikki kumppanuuslainat voidaan myöntää vakuutta vaatimatta.

8.2.4. Kansalliset toimivaltakysymykset

Lainanantolaissa säädetään valtion myöntämiin lainoihin liittyvästä valtioneuvoston ja eduskunnan toimivaltajaosta. Lainan myöntävän viranomaisen toimivaltaan kuuluu

lainaehdoista päättäminen (lainanantolain 3 §) ja maksulykkäyksen myöntäminen (lainanantolain 10 §). Lisäksi se edustaa valtiota vakuutena olevan omaisuuden pakkohuutokaupassa (lainanantoasetuksen 8 §). Lainan takaisinmaksamisesta vapauttamiseen ja lainan muuttamiseen avustukseksi on saatava eduskunnan suostumus (lainanantolain 12 §) ja siitä päättää valtioneuvoston yleisistunto (valtioneuvoston ohjesääntö 4 §:n 2 kohta).

Ulkoministeriö toimii lainan myöntävänä viranomaisena sekä lainaa hoitavana ministeriönä, ja on päättänyt kaikista lainaehdoista. Valtiokonttori on kuitenkin tarjonnut ulkoministeriötä lainojen hoitoon liittyviä palveluita. Lainat on viety Valtiokonttorin järjestelmiin ja Valtiokonttori muodostaa järjestelmästäan korkosuorituksia ja lainalyhennyksiä koskevat laskut. Ulkoministeriö kuitenkin toimittaa Valtiokonttorin muodostamat laskut kehitysrahastoille niiden sopimuskumppanina. Yksityisille myönnettävissä lainoissa Valtiokonttori laskuttaisi lainalyhennykset ja korkosuoritukset suoraan lainansaajilta. Ulkoministeriö myös vastaisi toimenpiteistä päättämisestä lainasopimuksen puitteissa, jos lainaa ei hoidettaisi ajallaan.

Suosittelaa, että kumppanuuslainojen ehtojen määrittämiseen liittyvä toimivalta säädettäisiin kuuluvaksi kokonaisuudessaan ulkoministeriölle.

8.3. Ratkaisuvaihtoehdot

Pidetään välttämättömänä, että sääntelyä päivitetään ottamaan huomioon kansainvälisen oikeuden alaisille toimijoille myönnettävät lainat. Työryhmä on tunnistanut kolme eri vaihtoehtoa tilanteen ratkaisemiseksi.

Vaihtoehto A: Lisärahoituskierrosten lainaosuuksia koskevasta lainanantolain soveltamisalan poikkeuksesta säättäminen julkisen vallan käyttöä koskevien säädösten osalta

Kumppanuuslainojen myöntämisen jatkamiseksi pidetään välttämättömänä, että lailla säädetään niihin sovellettavat lainanantolakia ja lainanantoasetusta koskevat soveltamisalan poikkeukset viranomaisen oikeuksia sekä lainansaajan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien säädösten osalta. Lailla säättämistä pidetään välttämättömänä, koska pykälää ei voida käytännössä toimeenpanna lainansaajan ollessa kansainvälisen oikeuden subjekti. Näitä

pykäläitä ovat lainanantolain 2 §:n 2 momentti, 4 §:n 2 momentti, 5–7 §, 10 § sekä 13 §. Lisäksi lain 8 §:ää ei voida toimeenpanna maksulykkäyksen ajalta perittävän koron osalta. Lainanantoasetuksen osalta pykäläitä 5 § ja 7–9 § ei voida käytännössä toimeenpanna.

Lisärahoituskierroksille osallistumista koskevat säädökset voitaisiin säätää ulkoasiainhallintolakia päivittämällä tai uudella lailla. Uusi laki voisi olla joko uusi kehitysyhteistyön järjestämislaki, jota koskeva arviomuistio on tämän arviomuistion kanssa samanaikaisella lausuntokierroksella, tai uusi kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskeva laki, joka sisältäisi tässä arviomuistiossa säädettäväksi suositellut pykälät.

Pidetään välttämättömänä, että sääntelyä päivitetään vaihtoehto A:n mukaisesti.

Vaihtoehto B: Vaihtoehto A sekä soveltamisalan poikkeuksesta säätäminen lisäksi viranomaisten toimivalta- ja vakuuksien ja eräiden muiden seikkojen osalta

Vaihtoehto A:n välttämättömiksi katsottujen suositusten lisäksi suositellaan, että toimivalta päättää lainaehdoista säädettäisiin kuuluvaksi kokonaisuudessaan ulkoministeriölle. Tämä vastaisi nykytilannetta, ja selkeyttäisi ulkoministeriön toimivaltaa. Tämä toimivalta- ja vakuuspykälä korvaisi lainanantolain 3 §:n 1 momentin, jonka mukaan lainan hoitoon liittyvistä ehdoista päättää lainaa hoitava viranomainen ja muista lainaehdoista lainan myöntävä viranomainen. Selkeyden vuoksi toimivalta- ja vakuuspykälän tulisi kattaa lisärahoituskierroksilla annettava rahoitus kokonaisuudessaan, eli sekä osassa I käsitelty käteismaksusuosius, että lainaosuus. Tämä selkeyttäisi myös valtioneuvoston toimivalta- ja vakuuspykälän, johon osassa I todettiin liittyvän vähäistä merkittävämpää tulkinnanvaraisuutta. Toimivalta- ja vakuuspykälän tulisi koskea kehitysrahastojen ohella kansainvälisille rahoitusmekanismeille myönnettävää lisärahoitusta, johon sisältyy lainaosuus.

Vaihtoehto A:n välttämättömiksi katsottujen suositusten lisäksi suositellaan, että lailla säädettäisiin soveltamisalan poikkeuksesta lainanantolain 4 §, joka koskee turvaavan vakuuden vaatimista. Vakuutta ei ole käytännössä mahdollista vaatia lisärahoituskierrosten lainaosuuksille, jolloin lainaosuuden myöntäminen edellyttää aina vakuuden vaatimisesta luopumista. Työryhmän näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaisempaa, että jokaisen lainan budjettiprosessissa käsittelyn sijasta eduskunta säätäisi asiasta lailla. Samalla lainanantolain 11 §:n ja lainanantoasetuksen 8 §:n soveltaminen lainaosuuksiin jäisivät tarpeettomaksi. Näin lainanantolain 4 § ja 11 § sekä lainanantoasetuksen 8 § tulisi sisällyttää pykäläisiin, joita kumppanuuslainoja koskeva soveltamisalan poikkeukset koskevat.

Vaihtoehto A:n välttämättömiksi katsottujen suositusten lisäksi suositellaan, että säädettävä soveltamisalan poikkeus koskisi lisäksi lainantolain 5 §:ää ja lainantoasetuksen 9 §:ää.

Lainantolaista jäisivät sovellettaviksi 1 §, 2 §:n 1 momentti, 3 §:n 2–4 momentit, 4 a §, 9 § ja 12 §. Näin ollen sovellettavaksi jäisivät lainantolain soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevien pykälien lisäksi muutama lainaehto (lainan vähimmäismäärä, lainan myöntäminen velkakirjaa⁷⁶ vastaan, määräajaksi ja kuoletusmaksuin), pääomalainojen myöntämistä rajoittava pykälä, vähäisten lainasuoritusten perintää koskeva pykälä sekä maksuvapautusta ja lainan muuttamista avustukseksi koskeva pykälä. Lainantolain 3 §:n 3 momentti ei käytännössä tulisi sovellettavaksi kumppanuuslainoja myöntäessä, sillä se koskee tiettyjä valtio-omisteisia yhtiöitä.

Suosittelaa, että sääntelyä päivitetään välttämättömänä pidetyn vaihtoehto A:n lisäksi vaihtoehto B:n mukaisesti.

Vaihtoehto C: Kaikkia kansainvälisen oikeuden subjekteille kehitysyhteistyömäärärahoista myönnettäviä lainoja koskevasta lainantolain soveltamisalan poikkeuksesta säätäminen

Erilaisten kansainvälisen oikeuden subjektien rahoitukseen kehitysyhteistyömäärärahoilla voidaan tulevaisuudessa mahdollisesti osallistua lainamuotoisella rahoituksella nykyistä laajemmin. Tulevaisuudessa ulkoministeriön kansainvälisen oikeuden subjekteille myöntämät lainat eivät siis välttämättä rajoitu tässä arviomuistiossa kuvattuihin kumppanuuslainoihin. Näitä lainoja koskisivat kaikki tässä luvussa kuvatut kumppanuuslainojen myöntämisessä havaitut soveltamishaasteet. Näin ollen lainantolakia koskevista poikkeuksista säätämistä pidetään välttämättömänä myös niiden myöntämiseksi. Tästä syystä suositellaan, että vaihtoehto A:ssa ja B:ssä esitettyjen kumppanuuslainoja koskevat säädökset koskisivat kaikenlaisia kehitysyhteistyömäärärahoista kansainvälisen oikeuden subjekteille myönnettäviä kehityspoliittisia lainoja.

Suosittelaa vaihtoehtojen A:n ja B:n ohella vaihtoehto C:n toteutusta.

⁷⁶ Kumppanuuslainoista ei kuitenkaan laadita varsinaista velkakirjaa muiden valtionlainojen tavoin, vaan niistä laaditaan rahoitussitoumus ja kansainvälinen hallintosopimus.

Vaihtoehto D: Kansainvälisen oikeuden subjekteja (ja vieraita valtioita) koskevasta lainanantolain soveltamisalan poikkeuksesta säättäminen lainanantolaissa

Vaihtoehdoissa A–C säädettäväksi esitetyt säädökset koskisivat ainoastaan ulkoministeriön hallinnonalalta kehitysyhteistyömäärärahoista myönnettäviä lainoja. Niiden toimeenpanon jälkeen tässä luvussa kuvatut haasteet koskisivat edelleen mahdollisesti muilta hallinnonaloilta myönnettäviä lainoja kansainvälisen oikeuden subjekteilla (ja vieraille valtioille) sekä ulkoministeriön myöntämiä lainoja, jotka eivät täytä ODA-kriteereitä.

Työryhmän tiedossa ei kuitenkaan ole, että tällaisia lainoja myönnettäisiin tai että niitä harkittaisiin myönnettäväksi valtionhallinnossa tällä hetkellä. Jos tällaisia lainoja kuitenkin haluttaisiin tulevaisuudessa myöntää, koskisivat tässä luvussa kuvatut toimeenpanohaasteet myös niitä. Nämä haasteet voitaisiin ratkaista koko valtionhallinnon tasolla, jos lainanantolakiin säädettäisiin kansainvälisen oikeuden subjekteja (ja mahdollisesti vieraita valtioita) koskeva soveltamisalan poikkeus.

Lainanantolain päivittämistä ei pidetä tarpeellisena ulkoministeriön säädöshankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi, jos vähintään vaihtoehto A toteutetaan. Lainanantolain päivittäminen kuuluu valtiovarainministeriölle, joka voi huomioida tässä arviomuistiossa esiin tuodut soveltamishaasteet kansainvälisen oikeuden subjekteille ja vieraille valtioille myönnettävissä lainoissa lainanantolain seuraavan päivityksen yhteydessä harkintansa mukaan.

9. Kehityspoliittiset sijoitukset kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille

Noin kolmasosa ulkoministeriön kehityspoliittisista lainoista ja sijoituksista on tehty kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten hallinnoimiin trustirahastoihin. Ne ovat kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten perustamissopimusten mukainen keino hankkia täydentävää rahoitusta toimiin, joita ne eivät voi syystä tai toisesta kattaa saamallaan yleisrahoituksella. Kansainvälinen kehitysrahoituslaitos toimii rahaston varainhoitajana (*trustee*).

Trustirahastoilla ei yksityishenkilöiden perustamien trustirahastojen tapaan ole nimettyä edunsaajaa, jolla olisi oikeuksia suhteessa rahastoon. Trustirahastojen suoria hyödynsaajia voivat olla kehittyvät valtiot tai kehittyvillä markkinoilla toimivat yritykset. Suomen rahastot ovat suuntautuneet yritysrahoitukseen. Lopulliset hyödynsaajat määrittyvät sen mukaan, mihin trustirahastojen varoja käytetään. Tyypillisesti lopullisia hyödynsaajia ovat kehittyvien maiden kansalaiset, jotka hyötyvät esimerkiksi peruspalveluiden paremmasta saatavuudesta tai parantuneista elinkeino- ja työmahdollisuuksista.

Rahoitus trustirahastoon tulee tyypillisesti kansainvälisen kehitysrahoituslaitoksen jäseniltä tai omistajilta, mutta rahaston voi olla mahdollista kerätä rahoitusta myös muilta toimijoilta, kuten säätiöiltä. Rahastot voivat olla sekä kahdenvälisiä että monenkeskisiä. Ulkoministeriö on tehnyt sijoituksia sekä kahdenvälisiin (ulkoministeriön ja kehitysrahoituslaitoksen välisiin) trustirahastoihin että useiden avunantajien yhteisiin trustirahastoihin.

Suurin osa ulkoministeriön sijoituksista on tehty niin kutsuttuihin sekarahoitusrahastoihin. Sekarahoitusrahastojen tuella kansainvälinen kehitysrahoituslaitos voi siis ulkoministeriön sijoituksen turvin ottaa rahoituksessaan suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin se voisi muuten oman riskienhallintapolitiikkansa puitteissa hyväksyä. Tällä tavalla se voi sijoittaa esimerkiksi riskialttiimmille alueille ja innovatiivisempiin liiketoimintamalleihin ja teknologioihin kuin tavallisesti. Tämä edistää rahoituksen suuntautumista vastaaviin kohteisiin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, sillä kansainvälisillä kehitysrahoituslaitoksilla on tärkeä rooli kehittyvien maiden investointien rahoituksen järjestämisessä ja sitä kautta markkinoiden luomisessa.

Sekarahoitusrahastojen lisäksi ulkoministeriö on tehnyt sijoituksen Aasian kehitys pankin riskirahoitusrahastoon (*venture capital*). Sen varoja ei sekoiteta pehmeäehtoisemmin sitä hallinnoivan kehitys pankin tai muiden rahoittajien varoihin, vaan rahasto tekee omaan

lukuunsa riskisiä *venture capital* -sijoituksia, joita kehitys pankki ei muuten voisi tehdä vakavaraisuus- ja riskienhallintasääntöjensä puitteissa.

Jotkin kansainväliset kehitysrahoituslaitokset ovat kehittäneet⁷⁷ tai pyrkivät kehittämään myös rahastoja, joihin osallistuu myös yksityisiä sijoittajia. Ne voivat olla pörssinoteerattuja, kuten joukkovelkakirjoja tai indeksirahastoja, tai noteeraamattomia. On odotettavissa, että tällaisia rahoitusvälineitä tullaan kehittämään enenevässä määrin, sillä yksityisten pääomien vivutus on korostumassa kehitysrahoituslaitosten tavoitteissa. Kehityspoliittisilla sijoituksilla voi olla mahdollista ja tarkoituksenmukaista osallistua tällaisiin uudenlaisiin rahoitusvälineisiin, mistä syystä työryhmä pitää perusteltuna varautua säädöshankkeessa myös tällaiseen sijoitustoimintaan.

9.1. Nykytilan arviointi

9.1.1. Sääntelypohja

Kehityspoliittisiin sijoituksiin ei sovellu lainojen tavoin kansallista erillissääntelyä. Trustirahastoja hallinnoivia kansainvälisiä kehitysrahoituslaitoksia koskevat Suomessa lailla tai asetuksella voimaansaatetut valtiosopimukset, joita on kuvattu arviomuistion osassa I.

Ulkoministeriö on katsonut sijoitustoiminnassa olevan kyse valtion taloudenpitoon ja kehityspolitiikan toteutukseen liittyvää päätöksenteosta, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Sijoituspäätösten tekoa ja niiden valmistelua ei ole pidetty hallintolaisissa tarkoitettuna hallintoasiana, sillä ne eivät liity suoraan yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvään päätöksentekoon. Viranomaisena ulkoministeriö noudattaa kuitenkin hallinto-oikeudellisia yleisiä oikeusperiaatteita myös sijoitustoiminnassa.

Ulkoministeriö voi osallistua kehityspoliittisten sijoitusten lisäksi trustirahastoihin avustusmuotoisesti osana Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden edistämistä. Tämä rahoitus

⁷⁷ Esimerkiksi Kansainvälisen sijoitusyhtiö IFC:n Managed Co-Lending Portfolio Program (MCP) tarjoaa erilaisia kanssarahoitumahdollisuuksia institutionaalisille sijoittajille, joita paketoidaan esimerkiksi indeksirahaston kaltaisiksi kokonaisuuksiksi. Sijoittajat hyötyvät IFC:n erioikeuksista alla olevissa sijoituksissa ja voivat hyötyä myös IFC:n tai muun kv. kehitysrahoituslaitoksen käytössä olevista tappionsuojausmekanismeista. Esimerkiksi Ruotsin kehitys yhteistyöviranomaisen on myöntänyt maksullisen takauksen IFC:n yhteen MCP-kokonaisuuteen. Periaatteessa myös ulkoministeriön sijoittamia varoja voitaisiin käyttää vastaavaan tarkoitukseen, jos IFC käyttäisi syndikointia hankkeessa, johon se käyttää myös ulkoministeriön sekarahoitusrahaston varoja.

myönnetään valtionavustuslain nojalla⁷⁸. Avustusmuotoista rahoitusta ei käsitellä tässä arviomuistiossa.

Komissio tai Suomen valtio eivät voi kohdistaa kv. kehitysrahoituslaitoksiin EU:n valtioneuvoston sääntelyn tai Suomen kansallisen sääntelyn mukaisia vallankäyttötoimia, kuten takaisinperintätoimia.

9.1.2. Sijoituskohteiden valinta

Sijoitusmahdollisuudet yhteistyölle tunnustetaan osana ulkoministeriön osallistumista niiden omistajaohjaukseen ja kehityspolitiikan toteutukseen. Trustirahastoja voidaan perustaa kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten omasta aloitteesta, jolloin ne tyypillisesti lähestyvät rahoittajia rahastoesityksen kanssa. Rahoittaja (kuten ulkoministeriö) voi myös käynnistää keskustelut trustirahaston perustamisesta itselleen tärkeää tarkoitusta varten. Sijoituskohteiden arvioinnissa ja valmistelussa noudatetaan luvun 6 kappaleessa 6.1.3. kuvattua menettelyä.

Trustirahastoilla voi olla hyvin monenlaisia käyttötarkoituksia, joista sovitaan niiden ehdoissa. Trustirahastojen valmisteluun ei liity kumppanuuslainoja vastaavia kaikkia omistajia tai jäseniä koskettavia määrämuotoisia rahoitusneuvotteluita. Vastaavasti trustirahastoihin osallistumiseen ei liity velvoitteita tai odotuksia osallistumisesta. Sen sijaan rahoittajat valitsevat sopivat trustirahastot omista kehityspoliittisista lähtökohdistaan.⁷⁹

Ulkoministeriön päätöksestä edetä tai olla etenemättä rahaston rahoittamiseksi ei anneta kansainväliselle kehitysrahoituslaitokselle erillistä päätöstä. Tämä on tavanomainen käytäntö näiden laitosten toimiessa avunantajien kanssa, eivätkä ne odota saavansa asiasta virallista päätöstä. Sijoitusneuvotteluiden vaiheesta riippuen ulkoministeriö voi kuitenkin tehdä päätöksestä olla etenemättä sisäisen päätöksen. Kv. kehitysrahoituslaitoksille ei korvata valmistelusta aiheutuneita kuluja.

⁷⁸ Suurin osa valtionavustuslaissa säädettyistä menettelytavoista ei sovellu kv. hv. järjestöjen rahoitukseen laissa säädetyn soveltamisalan poikkeuksen vuoksi.

⁷⁹ Suomen sijoituskohteet on valittu niin, että niillä pyritään saamaan liikkeelle rahoitusta kestävän kehityksen investointitarpeisiin. Samalla rahastovalinnat ovat edistäneet Suomen vaikuttamistavoitteiden saavuttamista kussakin niitä hallinnoivassa kv. kehitysrahoituslaitoksessa. Suomi oli ulkoministeriön sijoituksen kautta esimerkiksi IFC:n ensimmäinen sekarahoituskumppani, ja sijoitus tuki Suomen tavoitettava laajentaa IFC:n puhdasta siirtymää tukevaa rahoitus- ja sijoitustoimintaa. Rahastot ovat tiivistäneet myös kv. kehitysrahoituslaitosten ja Suomen vienninedistämisverkosto Team Finlandin yhteistyötä.

9.1.3. Sijoitussopimukset

Sijoituksista kahdenvälisiin trustirahastoihin laaditaan kansainvälisen oikeuden alainen hallinnointisopimus (*Administration Agreement*) ulkoministeriön ja rahastoa hallinnoivan kv. kehitysrahoituslaitoksen välille. Sopimuksen keskeistä sisältöä ovat rahaston toimintaehdot, joiden mukaan Suomen sijoitusta käytetään, sekä takaisinmaksuun liittyvät ehdot. Sopimukset perustuvat kulloinkin kyseessä olevan kansainvälisen kehitysrahoituslaitoksen trustirahastosopimus pohjaan, johon neuvotellaan molempia osapuolia tyydyttävät ehdot.

Monenkeskisissä trustirahastoissa laaditaan osallistumissopimus (*Participation Agreement*) ulkoministeriön ja kv. kehitysrahoituslaitoksen välille. Sen sisältö on hallinnointisopimusta suppeampi. Osallistumissopimuksen tekstin pääsisältöä ovat ulkoministeriön sijoitukseen ja sen takaisinmaksuun liittyvät ehdot. Sopimuksen pääsisältö on sen liitteeksi tulevat kaikille rahoittajille yhteiset yleiset ehdot (*Common Terms*), jotka sisältävät suurimman osan rahaston hallinnointiin ja käyttöön liittyvistä ehdoista. Toistaiseksi ulkoministeriö on voinut osallistua monenkeskisten trustirahastojen ehtojen neuvotteluihin alusta saakka. On mahdollista, että ulkoministeriö osallistuisi joskus myös trustirahastoon, jonka ehdoista on jo päätetty alkuperäisten rahoittajien kesken.

Rahastoista laadittavat hallinnointi- ja osallistumissopimukset liitteineen määrittävät trustirahastoon sijoitettujen varojen käyttöä ja kohdennusta sekä ulkoministeriön oikeuksia sijoittajana. Niiden pohjana on kuitenkin kansainvälistä kehitysrahoituslaitosta koskeva perustamissopimus, eikä kansainvälinen kehitysrahoituslaitos voi sopia sen vastaisia ehtoja trustirahastoa koskevalla sopimuksella. Tyypillistä on myös, että kv. kehitysrahoituslaitoksilla on omia sisäisiä ehtojaan ja menettelytapojaan, joita ne noudattavat kaikkien avunantajien kanssa. Ilman yhdenmukaisia menettelyitä niiden olisi hallinnollisesti liian raskasta hallinnoida useiden kymmenien valtioiden varoja.

Sijoitussopimukset on laadittu kansainvälisinä hallintosopimuksina ulkoministeriön nimissä eivätkä ne ole sisältäneet muita kuin ulkoministeriötä velvoittavia ehtoja. Sijoituksiin liittyvät vastuut on rajattu sopimuksella sijoitettuun pääomaan. Ulkoministeriö on arvioinut jokaisen sijoitussopimuksen sisällön tapauskohtaisesti sen osalta, kuuluuko sopimukseen lainsäädännön alaan kuuluvia velvoitteita, jotka edellyttäisivät eduskunnan hyväksyntää. Tällaisia sopimuksia ei ole tehty.

9.1.4. Sijoitusten käytön ohjaus ja valvonta

Ulkoministeriö seuraa ja ohjaa kv. kehitysrahoituslaitoksia yleisesti kuten osassa I on kuvattu. Ulkoministeriö osallistuu niiden hallintoneuvostojen ja johtokuntien (hallitus) työhön. Johtokunta tekee kv. kehitysrahoituslaitosten rahoituspäätökset niiden operatiivisen johdon esityksestä, ml. päätökset, joihin käytetään Suomen rahastossa olevia varoja.

Rahastojen seurantaan sovitaan lisäksi sijoitussopimuksilla omat seuranta- ja ohjausmekanismit. Tyypillisesti sopimuksilla sovitaan säännöllisesti toiminta- ja talousraportoinnista sekä säännöllisistä seuranta- tai ohjauskokouksista.⁸⁰ Ulkoministeriö ei osallistu sijoituspäätösten tekoon rahastoissa tai muuten niiden operatiiviseen toimintaan.⁸¹ Sijoitussopimuksilla on sovittu, että rahastonhoitaja tekee kaikki sijoitukset omiin nimiinsä omien prosessiensa mukaisesti omalla vastuullaan.

Joissain tapauksissa on voitu sopia, että joko kaikki tai tietyt kriteerit täyttävät sijoitukset vaativat ulkoministeriön hyväksyntää. Tällainen kriteeri voi olla esimerkiksi sijoitukseen liittyvä korkeaksi arvioitu vastuullisuusriski. Tyypillisesti tällaiset tapaukset ovat harvassa, sillä varainhoitajalla tulee säilyä kokonaisvastuu siitä, että rahaston sijoituskohteet sopivat rahaston sijoitusstrategiaan ja sille asetettuun tuotto-odotukseen, eikä rahastolle synny esimerkiksi liiallista altistusta samoille toimialoille tai maantieteellisille alueille.

Niissäkin tapauksissa, että ulkoministeriön ennakkohyväksyntä edellytetään, päätös sijoituksen tekemisestä kuuluu rahastonhoitajalle. Se voi lopulta rahoittaa sijoituksen omista varoistaan, tai hyödyntämällä toisen rahoittajan varoja, jos ulkoministeriö ei hyväksy sijoituksen tekoa omista varoistaan. Ulkoministeriö ei voi määrätä rahastonhoitajaa tekemään tiettyä sijoitusta tai määrittää sijoituksen ehtoja.

Sijoitussopimuksilla sovitaan tyypillisesti siitä, miten ja millaisilla ehdoilla ulkoministeriö voi keskeyttää maksatukset rahastoon tai vetäytyä rahastosta, jos rahastonhoitaja ei esimerkiksi noudata sovittuja sijoitusehtoja. Rahastosta jo tehdyistä sijoituksista ulkoministeriö ei voi lähtökohtaisesti vetäytyä ennaikaisesti.

⁸⁰ Monenkeskisissä rahastoissa on tyypillisesti ohjausryhmä, johon ulkoministeriö osallistuu. Ohjausryhmän tehtävä on antaa rahastolle strategisen tason ohjausta. Kahdenvälisissä rahastoissa ohjausryhmän tilalla on sovittu vuosikeskusteluista, joissa käydään läpi rahaston toimintaa.

⁸¹ Suomen edustaja kehityspankissa voi kuitenkin istua pankin johtokunnassa, joka päättää hankkeiden rahoituksesta. Edustaja ei voi kuitenkaan yksin määrätä pankin sijoituksista.

9.1.5. Yksityisen pääomien vivutus

Kehityspoliittiset sijoitukset on tehty pääasiassa kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten hallinnoimiin sekarahoitusrahastoihin. Niissä ulkoministeriön sijoittamat varat täydentävät rahoituslaitoksen omia varoja sen rahoitus- ja sijoitustoiminnassa, jotta se voi osallistua entistä riskisempiin hankkeisiin. Kullakin kehitysrahoituslaitoksella on varojen sijoittamiseen omat menettelytapansa, joilla se varmistaa, että sekarahoitusta myönnetään vain hankkeisiin, joilla on siihen todellinen tarve, ja että rahoituksessa hyödynnetään pienintä tarvittavaa pehmeäehtoisuutta markkinaehtoisen rahoituksen mukaan saamiseksi.

Ulkoministeriö on sijoittanut myös riskirahoitusrahastoon, josta tehdään *venture capital* –sijoituksia kasvuyrityksiin, joihin ei muuten suuntaudu riittävästi rahoitusta. Suomen sijoituksella otetaan kehityspoliittisesti perusteltavalla syyllä suurempaa riskiä tai tyydytään pienempään voittoon kuin kehitysrahoituslaitos itse voisi, mikä laajentaa kehitysrahoituslaitoksen sijoitustoimintaa ja edellytyksiä saada muita rahoittajia osallistumaan. Rahasto sijoittaa yksityisen sijoittajien kanssa samoin ehdoin vähemmistö-sijoittajana.

9.2. Muutostarpeiden arviointi ja johtopäätökset

9.2.1. Ulkoministeriön toimivaltaperusteiden riittävyys perustuslain 2 § 3 momentin valossa

Perustuslakivaliokunta on pitänyt laina- ja sijoitustoiminnassa hallintotoiminnalle ominaisina piirteinä esimerkiksi rahoitukseen liittyvää hakumenettelyä, lakisääteisiä myöntämiskriteereitä tai rahoitusehtoja (PeVL 57/2024 vp). Työryhmä ei ole tunnistanut kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten hallinnoimiin trustirahastoihin kohdistuvassa kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa julkisen vallan käyttöä, mikä edellyttäisi hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimivaltaperusteesta säättämistä lailla.

Kansainvälisiä kehitysrahoituslaitoksia koskevissa valtiosopimuksissa rahoituslaitoksille on myönnetty erioikeuksia, jotka luovat pääsääntöisesti koskemattomuuden kansalliselta lainkäytöltä. Annettujen erioikeuksien vuoksi kehitysrahoituslaitoksia ei siis työryhmän näkemyksen mukaan ole tarvetta suojella viranomaisen mielivallalta. Kansainvälisillä kehitysrahoituslaitoksilla ei voida myöskään työryhmän näkemyksen mukaan katsoa olevan sellaisia oikeuksia tai hallinnon asiakkaan asemaa, mikä edellyttäisi ulkoministeriöltä eri kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten tasavertaisesta kohtelua tai esimerkiksi

valitusoikeuden turvaamista. Sen sijaan kukin kansainvälinen kehitysrahoituslaitos on perustettu valtioiden välillä tiettyä tarkoitusta varten, ja on Suomen kehityspoliittinen valinta, mille näistä laitoksista se haluaa antaa sijoitusvaroja hallinnoitavaksi ja millä ehdoin.

Koska kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten trustirahastoihin kohdistuvassa kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa ei ole julkisen vallan käytön elementtejä, ei ulkoministeriön toimivallasta ole työryhmän näkemyksen tarvetta säätää nykyistä tarkemmin lailla perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla. Nykyinen sääntelypohja on siis riittävä kansainvälisen oikeuden alaisten sijoitusten tekemiseen. Jos ulkoministeriö kuitenkin osallistuisi kansainvälisen kehitysrahoituslaitoksen rahoitusvälineeseen, joka olisi kansainvälisen oikeuden sijaan jonkin valtion kansallisen oikeuden alainen, voi toimivaltaperustetta olla tarvetta tarkastella vastaavalla tavalla kuin muissa kansallisen sääntelyn alaisissa sijoituksissa (ks. luku 11).

9.2.2. Valtioneuvoston toimivaltajako

Ulkoministeriö pyysi oikeuskanslerin viraston ennakkollista kannanottoa toimivaltatulkinnastaan OKV:n ratkaisun OKV/3005/70/2020 jälkeen.. Tätä on käsitelty tarkemmin muistion osassa I. Oikeuskanslerin virasto ei löytänyt huomautettavaa ulkoministeriön toimivaltatulkinnasta, jonka mukaan sijoituspäätösten teko kuului ulkoministeriölle valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n ja Valtioneuvoston ohjesäännön 9 §:n ja 13 §:n nojalla.

Työryhmä katsoo, että sama tulkinta on yleistettävissä muihin ulkoministeriön tekemiin sijoitukseen, kunhan myös niissä vastuut rajoittuvat sijoitettuun pääomaan. Jos näin ei olisi, tulisi sijoitusta sen sijaan pitää valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvana valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla. Tämä johtuisi siitä, että sijoitukseen liittyisi suoran avoimen vastuun takuun tai takauksen kaltainen ehdollinen avoin vastuu.

Valtioneuvoston toimivaltajaosta kehityspoliittisia sijoituksia koskien ei katsota tarpeelliseksi säätää nykyistä tarkemmin.

10. Kehityspoliittiset lainat kansallisen sääntelyn alaisille yhtiöille

Noin kolmasosa (340 MEUR) ulkoministeriön kehityspoliittisista lainoista ja sijoituksista on myönnetty lainana Suomen kansalliselle kehitysrahoituslaitos Finnfundille. Lisäksi yksi pienempi laina (16 MEUR) on myönnetty kehitysrahoitusta harjoittavalle Kirkon ulkomaanavun omistamalle sijoitusyhtiölle FCA Investments, joka sijoittaa pienempiin kehittyvissä maissa toimiviin yrityksiin kuin Finnfund. Sekä Finnfund että FCA Investments tavoittelevat sijoitustoiminnallaan ensisijaisesti kehitysvaikutuksia kehittyvillä markkinoilla, eikä kumpikaan niistä tavoittele voittoa omistajalleen. Ulkoministeriö ei ole toistaiseksi harkinnut lainojen myöntämistä muille osakeyhtiöille, sillä käytännössä Suomesta kehitysrahoitukseen osallistuvat vain nämä kaksi yhtiötä.

Lainojen pääasiallinen saaja on ollut ja odotetaan olevan myös jatkossa Finnfund. Siihen sovelletaan yhtiöstä annettua lakia (laki Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, jäljempänä Finnfund-laki⁸², (291/1979) 3 §:n 3 momentin nojalla. Ei ole kuitenkaan poissuljettua, etteikö vastaavia lainoja voitaisi katsoa perustelluksi myöntää muille suomalaisille tai jossain muussa valtiossa rekisteröityneille kehitysrahoitusta harjoittaville yhtiöille. Myös jotkin vaikuttavuuteen keskittyvät rahastot voivat vastaanottaa pehmeäehtoisia lainoja pääomasijoitusten ohella.

Kansallisen sääntelyn alaisille yhtiöille myönnettäviin lainoihin sovelletaan lainanantolakia. Toisin kuin kumppanuuslainoissa, joita kuvattiin luvussa 5, lainanantolakia on voitu soveltaa täysimääräisesti. Hallituksen esityksessä laiksi valtion lainanannosta ja valtioneuvoston päätöksenteon on katsottu ulkoministeriössä muodostavan hallintolain (434/2003) tarkoittaman hallintoasian. Lainoista on tehty lainapäätös, joka on annettu oikaisuohjeineen lainansaajille.

Pehmeäehtoisina lainoina niitä myöntäessä noudatetaan lisäksi EU:n valtioneuvoston sääntelyä ja Suomen kansallisia valtioneuvoston tukia koskevia lakeja. Tukiedellytyslaissa säädetään muun muassa

⁸² Finnfund-lakia ollaan parhaillaan uudistamassa osana ulkoministeriön laajempaa kehitysyhteistyön säädöshanketta ks. Hallituksen esitys laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, UM001:00/2024, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM001:00/2024>

viranomaisen velvollisuudesta selvittää hankkeen kannattavuutta ja kilpailuvaikutuksia (tukiedellytyslain 4 §). Lakia eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001) sovelletaan valtiontukea sisältäviä lainoja koskeviin takaisinperintätilanteisiin, joissa on olemassa komission takaisinperintäpäättös. Työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä hanke TEM065:00/2023, jonka tavoitteena on muuttaa lain sisältöä niin, että unionin oikeuskäytännön mukainen viranomaisen oma-aloitteinen takaisinperintä tehdään kansallisesti mahdolliseksi.

Työryhmä ei ole tunnistanut selvitys- tai muutostarpeita koskien kansallisen sääntelyn alaisille yhtiöille myönnettäviä lainoja.

11. Kehityspoliittiset sijoitukset kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin

Ulkoministeriö ei ole tehnyt sijoituksia muihin kuin kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten hallinnoimiin, kansainvälisen oikeuden alaisiin trustirahastoihin.⁸³ Ulkoministeriö kuitenkin arvioi, että se voisi edistää eduskunnan ja hallituksen tavoitetta lisätä yksityisiä pääomia erityisesti yksityisen sektorin rahoitukseen osallistumalla kansallisen sääntelyn alaisiin sijoitusrahastoihin, erityisesti epäsymmetrisiin rahastoihin.

Tämän luvun tarkoituksena on arvioida ulkoministeriön toimivaltaperusteiden riittävyyttä nykyisessä sääntelytilanteessa sijoittaa kansallisen sääntelyn alaisiin sijoitusrahastoihin sekä muita siihen mahdollisesti liittyviä sääntelyn uudistustarpeita. Luvussa kuvataan aluksi siinä käytettäviä termejä ja epäsymmetrisen rahastosijoittamisen roolia kehitysrahoituksessa. Sen jälkeen kuvataan valtion muusta oman pääoman ehtoisestä sijoitustoiminnasta annettua sääntelyä, jonka jälkeen siirrytään arvioimaan ulkoministeriön toimivaltaperusteita sekä mahdollisia sääntelytarpeita.

11.1. Määritelmät

Alla annetaan kaksi tämän luvun ymmärtämiseksi tarvittavaa yleistä määritelmää. Sekarahoituksessa hyödynnettävät rahoitusmallit eivät rajoitu vain epäsymmetrisiin rahastoihin, vaan niillä on useita erilaisia muotoja. Epäsymmetriset rahastot ovat kuitenkin yksi lupaavimmista mekanismeista vivuttaa yksityisiä pääomia suuressa mittakaavassa, minkä vuoksi tässä luvussa keskitytään niiden käsittelyyn.

⁸³ Ulkoministeriö on kuitenkin päättänyt 40 miljoonan euron sijoituksesta Finnfundin valmistelevaan sijoitusrahastoon, joka perustetaan Suomeen kommandiittiyhtiömuotoisena rahastona. Ulkoministeriö osallistuu rahastoon yksityisten sijoittajien kanssa samoilla ehdoilla, koska tässä arviomuistiossa esiteltävä arvio ulkoministeriön toimivaltaperusteiden riittävyydestä epäsymmetrisessä sijoitustoiminnassa on ollut kesken sijoituspäätöstä tehtäessä. Ulkoministeriön sijoituksen vipuvaikutus olisi kuitenkin suurempi, jos se osallistuisi rahastoon voitonjaon osalta alisteisessa asemassa.

11.1.1. Tasarahasto

Tasarahastoilla viitataan rahastoihin, joissa kaikki sijoittajat, mukaan lukien valtio, ovat keskenään samassa asemassa. Tällaiset rahastot ovat lähtökohtaisesti markkinaehtoisia⁸⁴, sillä ne toimivat yksityisten sijoittajien hyväksymin ehdoin eikä valtio osallistu niitä edullisemmin ehdoin. Valtion sijoitustoiminta on Suomessa järjestetty pääasiassa valtionyhtiöiden kautta. Kehitysrahoitukseen osallistuu valtion erityistehtäväyhtiö Finnfund, joka toimii liiketaloudellisin perustein ja sijoittaa markkinaehtoisesti.

11.1.2. Epäsymmetrinen rahasto

Epäsymmetrisissä rahastoissa sijoittajat ovat keskenään epäsymmetrisessä asemassa tuoton- ja/tai tappioidenjaon suhteen. Tyypillisesti julkinen rahoittaja tyytyy pienempään tuotto-odotukseen tai suurempaan riskiin pääoman menettämisestä. Tavoitteena on saada yksityisten sijoittajien tuotto-riski-arvio asettumaan niille hyväksyttävälle tasolle. Vaikka valtio menettäisi kaikki sijoittamansa varat, järjestely on valtiolle edullisempi kuin tilanne, jossa yksityisiä sijoittajia ei saataisi lainkaan mukaan ja se joutuisi kattamaan koko rahoitustarpeen. Etuna on myös se, että yksityisten sijoittajien mukanaolo takaa, että rahaston varoista tehtävät sijoituspäätökset noudattavat markkinoilla hyväksytyjä ehtoja. Suomen ensimmäinen epäsymmetrinen rahasto Nordic Startup Fund I perustettiin vuonna 2011 Ouluun kehittämään alueen kasvuyrityksille saatavilla olevaa rahoitusta tarjoavia pääomamarkkinoita.

Epäsymmetrian taso ja muoto riippuvat rahastolla tavoiteltavista vaikutuksista ja niiden rahoitukseen sopivien sijoittajien ominaispiirteistä. Velkasijoittajat pyrkivät tyypillisesti ensisijaisesti sijoitetun pääoman säilyttämiseen. Velkarahastoissa sijoittajat kaipaavatkin tyypillisesti suojaa pääomien menettämisen varalle. Tällöin rahastoon tarvitaan epäsymmetristä tappionjakoa, jossa valtio sitoutuu ottamaan kantaakseen tietyn osuuden syntyvistä tappioista. Pääomasijoittajat kestävät yleensä riskiä pääomien menettämisestä, mutta edellyttävät vastineeksi velkasijoittajia korkeampaa tuotto-odotusta. Näin ollen epäsymmetriaa tarvitaan erityisesti tuotonjaon osalta, jolloin valtio saa sijoitukselleen tuottoa vasta sen jälkeen, kun yksityiset sijoittajat ovat saaneet tietyn tuoton sijoitukselleen.

⁸⁴ Markkinaehtoisuudella viitataan tässä arviomuistion luvussa markkinatoimijan tavoin liiketaloudellisin perustein perustuvaan laina- ja sijoitustoimintaan. Tässä luvussa tarkoitettu markkinaehtoisuus ei kuitenkaan välttämättä täytä valtiontuen kriteerejä markkinatoimijaperiaatteesta.

11.2. Epäsymmetristen rahastojen käytöstä kehitysrahoituksessa

Yksi nouseva keino⁸⁵ käyttää julkisia kehitysyhteistyövaroja yksityisen pääomien vivuttamiseen ovat niin sanotut epäsymmetriset rahastot, joissa julkisen toimijan rahoituksella jaetaan yksityisen sijoittajien kanssa tuottoja tai riskejä epäsymmetrisesti, jotta kehittyviin maihin kohdistuvan sijoitustoiminnan tuotto-riski-suhde muodostuu yksityisille sijoittajille hyväksyttäväksi.

Epäsymmetristen rahastojen ja rahoitusvälineiden hyödyntäminen eli niin sanottu sekarahoitusmarkkina on toistaiseksi vielä suhteellisen kehittymätön, ja eri säätiöt ja avunantajat ovat testanneet erilaisia malleja siitä, mikä toimii todistetusti parhaiten. Tällä hetkellä markkinan kehittymiseksi on tärkeää saada rahastomalleja standardisoitua ja lisää liikkeelle, jotta finanssialan toimijat tottuisivat tähän uuteen tuotteeseen.

Sitä mukaa kun markkina vakiintuisi, ja kehittyvien markkinoiden hankkeisiin sijoittaminen vakiintuisi, voitaisiin epäsymmetrian määrää vähentää. Tärkeää on myös jatkuvasti varmistaa, että epäsymmetrisiä rakenteita ei enää luotaisi siinä vaiheessa, kun tietyt sijoitustyypit ovat vakiintuneet. Markkinan kehittymistä voitaisiin tukea huomioimalla kehittyviin maihin kohdistuva vaikuttavuussijoittaminen sekä sekarahoitusinstrumentit nykyistä paremmin finanssialan sääntelyssä.

11.2.1. Kehitysrahoituslaitosten ja erityisesti Finnfundin roolista

Kansainväliset ja kansalliset kehitysrahoituslaitokset pyrkivät käyttämään taseitaan vakavaraisesti ja liiketaloudellisin perustein niille annetusta erityistehtävästä huolimatta. Ne eivät siis lähtökohtaisesti osallistu myöskään sijoitusrahastoihin epäsymmetrisessä asemassa, vaan muiden sijoittajien kanssa samoin ehdoin. Ne pystyvät kuitenkin vivuttamaan yksityisiä sijoittajia mukaan omalla kokemuksellaan ja uskottavuudellaan.⁸⁶ Yksi keskeinen

⁸⁵ Kanadan ulkoministeriö Global Affairs Canada hyödyntää kehityspoliittisia sijoituksia vastaavaa rahoitusinstrumenttia tähän tarkoitukseen. Kanadan sijoitusohjelmaa kuvataan liitteessä 2. ja Ruotsin kehitysyhteistyöviranomaisen Sida hyödyntää samaan tarkoitukseen takausinstrumenttia. Epäsymmetrisiä rahastoja on perustettu esimerkiksi Alankomaiden ([SDG Loan Fund](#)) ja Tanskan ([IFU SDG Fund](#)). kehitysrahoituslaitosten kanssa. Ulkoministeriö on vuoden 2023 lopulla päättänyt osallistua Pohjoismaiden ja Yhdysvaltojen yhteiseen IMCA-aloitteeseen (*Investment Mobilization Collaboration Arrangement*), jonka puitteissa avunantajien yhteisiä vastaavia mahdollisuuksia on tarkoitus etsiä.

⁸⁶ Convergence-verkoston arvion mukaan sekarahoituksessa vivutusaste on noin kaksinkertainen tilanteessa, jossa kehitysrahoituslaitos osallistuu markkinaehtoisesti (vivutussuhde 5,1), kuin tilanteessa, jos kehitysrahoituslaitos ei osallistu markkinaehtoisesti (vivutussuhde 2,54) ([State of Blended Finance 2024](#), s. 18).

riski kehittyvillä markkinoilla on tiedon puute, ja kehitysrahoituslaitoksilla on vuosikymmenten kokemus ja tieto sijoitusten suoriutumisesta niillä.

Tukea sisältäviä sijoituspäätöksiä kehitysrahoituslaitokset tekevät lähtökohtaisesti taseidensa ulkopuolelta tai valtioiden antamien takauksen turvin. Näin on myös Suomen kansallisen kehitysrahoituslaitoksen Finnfundin osalta, jolle valtio on viime vuosikymmenen aikana myöntänyt takauksia Ukrainaan ja kaikista köyhimpiin maihin suuntautuviin sijoituksiin. Jos kehitysrahoituslaitokset tekisivät alisteisia sijoituksia omista taseistaan, voisivat niiden mahdollisuudet toteuttaa tehtäviään markkinaehtoisesti heikentyä. Alisteinen sijoittaminen sopiikin paremmin suoraan valtion varoista tehtäväksi.

Yksityisiin rahastoihin osallistuttaessa sijoituskohteita yhdistämällä ja muihin sijoittajiin nähden alisteisessa asemassa osallistumisella voidaan tasata kehittyville markkinoille suuntautuvien vaikuttavuussijoitusten tuotto-riski-suhdetta niin, että niihin osallistuminen on yksityisille sijoittajille mahdollista. Tällaisten rakenteiden ansiosta yksityiset sijoittajat voivat ottaa vastuulleen osan kehitysrahoituslaitosten vakiintuneempia sijoituksia. Tällöin kehitysrahoituslaitosten varoja vapautuu vielä vaikeampien markkinapuutteiden korjaamiseen.

11.2.2. Kehityspoliittisten sijoitusten soveltuvuudesta epäsymmetriseen rahastosijoittamiseen

Eduskunnan asettama vaatimus sijoitusten tilastokäsittelystä edellyttää, että sijoitettuun pääomaan ei odoteta tappioita. Tästä syystä kehityspoliittisten sijoitusten odotetaan sopivan erityisesti sellaisiin rahastoihin, joissa yksityisten pääomien vivutukseen tarvitaan epäsymmetristä tuotonjakoa. Epäsymmetristen sijoitusten tilastokäsittely on kuitenkin epävarma, ja on mahdollista, että epäsymmetrisiä sijoituksia Eurostatin tulkinnessa ei pidettäisi eduskunnan edellyttäminä rahoitustaloustoimina, vaan menovaikutteisina kuluina.

Epäsymmetristä tappionjakoa edellyttäviin rahastoihin sopivat lähtökohtaisesti paremmin takausinstrumentit. Esimerkiksi Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sida tarjoaa takauksia tähän tarkoitukseen, ja useat muut avunantajat suunnittelevat tällaisten takausinstrumenttien käyttöönottoa. Myös filantrooppiset säätiöt tarjoavat tällaisia takauksia. Takaukset eivät kuitenkaan aina riitä rahastojen liikkeelle saantiin, vaan niihin tarvitaan lisäksi sisään maksettavaa alisteista pääomaa. Kehityspoliittiset sijoitukset soveltuisivat nykyehdoillaan tähän tarkoitukseen kuitenkin vain rajatusti, sillä epäsymmetrinen tappionjako edellyttää usein oman pääoman ehtoisesti osallistuvilta sijoittajalta valmiutta menettää ainakin osa pääomasta.

11.3. Nykytilan arviointi: Kehityspoliittinen sijoitustoiminta

11.3.1. Sääntelypohja

Kehityspoliittiset sijoitukset kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin tehtäisiin nykyisessä sääntelytilanteessa ilman soveltuvaa erillissääntelyä. Ulkoministeriöön viranomaisena soveltuisivat hallinnon yleislait sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Muuten ulkoministeriö toimisi sijoittajana pitkälti yksityisoikeudellisen sääntelyn piirissä. Sijoitusrahastoja ja varainhoitajia koskisi niiden kotipaikan kansallinen sääntely. Suomessa sovellettavaa lainsäädäntöä olisivat esimerkiksi laki vaihtoehtorahastojen hoitajista (162/2014) sekä sijoituspalvelulaki (747/2012).

Valtiontukea sisältävien sijoitusten teon yhteydessä noudatettaisiin lisäksi sitä, mitä tukiedellytyksissä on säädetty yksittäisistä tukitoimenpiteistä. Laissa säädetään muun muassa viranomaisen velvollisuudesta selvittää hankkeen kannattavuutta ja kilpailuvaikutuksia (tukiedellytyslain 4 §). Lisäksi sovellettavaksi tulisi laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001). Sitä sovelletaan valtiontukea koskeviin takaisinperintätilanteisiin, joissa on olemassa komission takaisinperintäpäätös⁸⁷.

Jos sijoitus tehtäisiin esimerkiksi osakeyhtiömuotoiseen vaihtuvapääomaiseen sijoitusrahastoon, tulisi lisäksi arvioida omistajaohjauksien soveltumista sijoitukseen. Osakeyhtiömuotoisiin rahastoihin voitaisiin kuitenkin todennäköisesti sopia osakeomistuksen sijaan osallistumisesta sijoitusyksiköillä (*units*), jolloin sijoitusmuoto muistuttaisi enemmän kommandiittiyhtiömuotoiseen rahastoon sijoittamista. Ainakin Kanadan on ollut mahdollista sopia tällaisesta osallistumisesta Luxemburgissa rekisteröityihin rahastoihin (SICAV-SIF).

11.3.2. Sijoituskohteiden valinta

Ulkoministeriö valitsisi sijoituskohteet hallitusohjelmassa, kulloinkin mahdollisesti voimassa olevassa valtioneuvoston kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä koskevassa selonteossa sekä eduskunnan talousarviossa asettamien ehtojen ja tavoitteiden perusteella.

Tarkemmat markkinapuutteet, joihin pyritään puuttumaan, sekä tavoitteet, määriteltäisiin sijoituskohtaisesti. Kunkin rahaston osalta arvioitaisiin erikseen, onko se asianmukainen ja

⁸⁷ Työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä hanke TEM065:00/2023, jonka tavoitteena on muuttaa lain sisältöä niin, että unionin oikeuskäytännön mukainen viranomaisen oma-aloitteinen takaisinperintä tehdään kansallisesti mahdolliseksi.

kustannustehokas keino edistää tunnistettua markkinapuutetta. Ulkoministeriö osallistuisi ainoastaan sijoituksiin, joissa julkisen rahoituksen käyttö olisi lisäistä, eli rahoitus ei toteutuisi lainkaan tai samanlaisena ilman julkista rahoittajaa.

Ulkoministeriö ei ole järjestänyt eikä ole ainakaan tällä hetkellä aikeissa järjestää hakukierroksia, joilla se etsisi sopivia sijoituskohteita. Esimerkiksi Kanadan kokemukset hakujen järjestämisestä eivät ole olleet erityisen hyviä, eikä se ole löytänyt sopivia sijoituskohteita tällä menetelmällä. Sekarahoitusmarkkinan ollessa vielä varsin kehittymätön, vaatii käytännössä jokainen rahasto paljon käsityötä ja neuvotteluita, jotta ne saadaan käyntiin. Ulkoministeriö voisi kuitenkin osallistua esimerkiksi viranomaisyhteistyön puitteissa muiden maiden viranomaisten järjestämiin hakukierroksiin (ks. luku 13). Sijoitusinstrumentin saatavuudesta ja sen keskeisistä ehdoista julkaistaisiin kuitenkin tietoa.

Ulkoministeriön tekemät sijoitukset tehtäisiin ja valmisteltaisiin todennäköisesti joko kehitysrahoituslaitosten kanssa niiden hallinnoimiin rahastoihin, tai niiden kanssa kanssasijoittaviin, yksityisten rahaston hoitajien hallinnoimiin rahastoihin. Tällä tavalla sijoitusten kehitysvaikutusten riittävä arviointi sekä linkittyminen kehittyvien maiden tarpeisiin voitaisiin varmistaa. Rahastot voisivat syntyä myös avunantajien tai EU:n kanssa yhdessä määritettävistä tavoitteista.

Yksityiset varainhoitajat ottavat jo tällä hetkellä ulkoministeriöön aika ajoin yhteyttä, jos ne valmistelevat sekarahoitusrahastoa ja etsivät siihen julkisia rahoittajia alisteiseen asemaan. Ulkoministeriö ei ole toistaiseksi neuvotellut varainhoitajien kanssa näistä mahdollisuuksista, sillä sijoituksia on myönnetty ainoastaan kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille. Varainhoitajille ei ole annettu kielteisestä päätöksestä hallintopäätöstä⁸⁸.

11.3.3. Sijoitusehdot

Sijoitusten reunaehdot määritellään laissa taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä ja eduskunnan talousarviossa asettamalla ehdoilla. Eduskunnan asettamat ehdot määrittävät sijoituksen riittävää tuotto-odotusta, sekä rajaavat sijoituskohteet käytännössä suljettuihin rahastoihin. ODA-kriteerien täytyminen edellyttää,

⁸⁸ Sekarahoitusrahastojen valmistelu ja neuvottelu vievät usein hyvin pitkän aikaa, tyypillisesti vuosia. On siis mahdollista, että kerran etenemättä jääneet esitykset osoittautuvat myöhemmin Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden edistämiseen, jolloin aiemmin edistämättä jätetyt esitykset voivat nousta ajankohtaiseksi myöhempänä ajankohtana.

että sijoitusrahasto sijoittaa ainoastaan ODA-kelpoisiin maihin ja että sijoituskohteet edistävät näiden maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

Tukiedellytyslaissa puolestaan säädetään, että taloudellisen tuen tulee olla kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja tuen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset (tukiedellytyslain 3 §). Jos sijoitusrahastoon osallistuttaisiin lainalla eikä oman pääoman ehtoisella sijoituksella, tulisi siinä lisäksi noudattaa lainanantolain asettamia ehtoja. ODA-kriteerien täytyminen edellyttäisi, että laina olisi pehmeäehtoinen.

Edellä mainitut lailla säädetyt ehdot ohjaisivat ulkoministeriötä sijoitusneuvotteluissa. Jos lailla tai talousarviossa asetetut reunaehdot eivät täytyisi rahaston ehdoissa, ei ulkoministeriö voisi osallistua rahastoon. Rahaston säännöt määrittyisivät kuitenkin kaikkia sijoittajia koskevien rahaston ehtojen kautta yleisten markkinakäytäntöjen mukaisesti, eikä ulkoministeriö voisi yksipuolisesti määrätä ehtoja. Alisteisessa asemassa osallistuminen toisi kuitenkin ulkoministeriölle vahvemman neuvotteluaseman. Lisäksi jos ulkoministeriö olisi ainoa alisteisessa asemassa oleva sijoittaja, voisi se luultavasti määrätä alisteisuuteen liittyvistä ehdoista. Ne tulisi kuitenkin räätälöidä niin, että alisteisuus riittää yksityisten sijoittajien mukaan saantiin, mutta ei subventoisi niitä liiallisesti.

11.3.4. Sijoitussopimus

Kommandiittiyhtiömuotoisiin rahastoihin sijoittamisesta laadittaisiin yksityisoikeudellinen LPA-sopimus (*limited partnership agreement*). Kaikki rahastoon sijoittavat tahot allekirjoittavat sopimuksen samanmuotoisena. Sijoittajakohtaisesti sopimusta voidaan täydentää nk. sivukirjeillä (*side letter*), jolla ei voida kuitenkaan sopia asioista, jotka asettaisivat sijoittajat eriarvoiseen asemaan. Ulkoministeriö ei voisi määrätä yksipuolisesti kummankaan sisältöä (ks. edellinen alakappale).

11.3.5. Sijoitusten käytön ohjaus ja valvonta

Sijoitusta ohjattaisiin ja valvottaisiin muiden sijoittajien tavoin ja samoin ehdoin. Kommandiittiyhtiömuotoisissa rahastoissa seuranta tapahtuisi rahaston tuottaman raportoinnin, äänettömien yhtiömiesten kokouksen sekä rahaston neuvoa-antavan johtokunnan (*Advisory Board*) kautta. Ulkoministeriöllä ei olisi toimivaltaa ohjata tai valvoa rahastoa muulla tavalla kuin kaikilla muilla sijoittajilla, eikä sillä olisi määräysvaltaa rahastossa. Rahaston operatiiviset päätökset tekisi varainhoitaja.

11.4. Valtion muusta oman pääoman ehtoisesta sijoitustoiminnasta annettu sääntely

Kuten aiemmissa kappaleissa on kuvattu, valtion lainanannon on katsottu olevan julkista hallintotoimea, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä. Kun valtion lainanantoa on pidetty julkisen vallan käyttönä, herää kysymys siitä, tulisiko myös kehityspoliittista sijoitustoimintaa pitää julkisen vallan käyttönä. Työryhmä kuitenkin katsoo, että kehityspoliittisen sijoitustoimintaan tulisi kuitenkin ensisijaisesti verrata valtion muuhun oman pääoman ehtoiseen sijoitustoimintaan. Sitä on pääasiassa valtion yhtiöomistukseen liittyvät osakehankinnat.

Valtion yhtiöomistus perustuu kehityspoliittisen sijoitustoiminnan tavoin valtioneuvoston antamiin poliittisiin linjauksiin, jotka nojaavat hallitusohjelmaan. Osakehankinnat tehdään pitkälti yksityisoikeudellisen sääntelyn piirissä. Kehityspoliittisen sijoitustoiminnan tavoin valtionyhtiöihin tehtäviin pääomakorotuksiin tai muuten niille myönnettävään rahoitukseen sovelletaan lakia taloudellisesta tuesta, jos pääomakorotukseen sisältyy taloudellista tukea, mutta tuesta ei ole muuten säädetty. Näistä samankaltaisuuksista johtuen seuraavassa alakappaleessa kuvataan tarkemmin valtion yhtiöomistuksesta annettua sääntelyä.

11.4.1. Valtion oman pääoman ehtoisista sijoituksista annettu sääntely

Hallituksen esityksessä laiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (HE 80/2007 vp) ei todeta valtion yhtiöomistukseen liittyvän hallintotehtävän hoitamista. Lain ydinsisältöä on säädellä toimivaltajakoa valtioneuvostossa sekä eduskunnalle kuuluvaa toimivaltaa. Lailla ei säädetä viranomaiselle valtaa käyttää yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavaa valtaa tai muuta julkista valtaa. Siinä ei myöskään säädetä tarkemmista menettelytavoista tapauksissa, joissa oman pääoman ehtoiseen sijoitukseen sisältyisi taloudellista tukea.

Yhtiöomistuskilpi ei säätele kaikkea valtionyhtiöomistusta, vaan osa valtion yhtiöomistuksesta ja siihen liittyvistä päätöksistä jää lain soveltamisalan ulkopuolelle. Voidaan siis todeta, että kaikesta valtion oman pääoman ehtoisesta sijoittamisesta ei ole katsottu tarpeelliseksi säätää lailla. Kaikista valtion rahoitus- ja sijoitustoimintaa hoitavista yhtiöistä ei myöskään ole annettu erillsisääntelyä. Muuten valtion omaisuudenhallinnasta on sen sijaan säädetty lailla⁸⁹.

⁸⁹ Valtion rakennusomaisuuden elinkaaren hallintaa säätelee laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002) sekä valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta,

Suomessa voimassa olevat taloudellisen toimintaan myönnettäviä tukiohjelmiä ja yksittäisiä tukia koskevat säädökset ovat säädöstasoltaan erilaisia. Kaikkiin taloudelliseen toimintaan myönnettäviin tukiin sovelletaan tukiedellytyslakia. Osasta tukiohjelmiä säädetään erillislaissa ja osa myönnetään valtionavustus- tai lainanantolain nojalla tai muun lain nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella. Joidenkin tukien antaminen ei kuitenkaan perustu muuhun kuin valtion talousarvioon.⁹⁰ Tyypillisesti verotuista ja oman pääoman ehtoisena sijoituksena myönnettävästä tuista ei ole yleislainsäädäntöä. Sen sijaan niissä sovellettavaksi tulevat EU:n valtiontukisäätely ja siihen liittyvä kansallinen säätely, jos sijoitus tai verotuki täyttää valtiontuen kriteerit.

Valtiolla on useita oman pääoman ehtoista sijoitustoimintaa harjoittavia erityistehtävayhtiöitä. Osasta, kuten Solidiumista, Governiasta ja entisestä Oppiva Invest Oy:sta, ei ole annettu erillislakia. Teollisen yhteistyön rahasto Oy:sta ja Teollisuussijoitus Oy:sta, on annettu erillislaki, mutta niille ei ole siirretty lailla julkista hallintotehtävää sisältäviä tehtäviä eikä niihin näin ollen ole ulotettu hallinnon yleislakien ja virkavastuun soveltumista⁹¹. Entisen Ilmastorahasto Oy:n⁹² sekä Business Finland Venture Capital Oy:n⁹³ sijoitustoiminnan on sen sijaan niistä annetuista hallituksen esityksissä katsottu muodostavan julkisen hallintotehtävän, ja näin ollen niiden toimintaan sovellettavista hallinnon yleislaeista ja virkavastuusta on säädetty lailla. Ainakin Business Finland Venture Capital on työryhmän käsityksen mukaan antanut myönteisistä sijoituspäätöksistään hallintopäätöksen. Ilmastorahastoa ja Business Finland Venture Capital Oy:ta koskevia hallituksen esityksiä ei käsitelty eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta (242/2015). Koneiden ja laitteiden elinkaarten hallinnointia sääntelevät lähinnä talousarviolaki sekä hankintalaki. Perustuslain mukaan valtion kiinteää omaisuutta saa luovuttaa vain eduskunnan suostumuksella tai sen mukaan kuin lailla säädetään (perustuslain 92 §:n 2 momentti).

Talousarvion ulkopuolisten rahastojen tehtävistä ja toiminnasta on myös säädetty erikseen. Esimerkiksi valtion eläkerahaston varojen sijoittamisesta on säädetty lailla (1297/2006).

⁹⁰ Ks. HE 22/2016 vp.

⁹¹ Ks. Finnfund-hanke

⁹² Ilmastorahasto Oy:tä koskevassa hallituksen esityksissä todetaan, että valtiontuen myöntämisessä on kyse julkisesta hallintotehtävästä Suomen perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla (HE 116/2022 vp, s. 4).

⁹³ Hallituksen esityksessä riskirahoitusta alkuvaiheen pääomasijoitusrahastoihin sijoittavasta valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä (myöhemmin Business Finland Venture Capital) todetaan, että ”lain soveltamisessa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle” ja että virkavastuun alaisia ”tehtäviä ovat sijoitustoimintaan ja takauksiin liittyvät päätökset ja niiden valmistelu” (HE 125/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta otti ensimmäistä kertaa kantaa valtioneuvoston sisällyttävään oman pääoman ehtoiseen sijoitustoimintaan loppuvuodesta 2024, jolloin se käsitteli hallituksen esitystä laeiksi Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta. Teollisuustuki Oy:n sijoitustoiminnassa katsottiin hallituksen esityksessä olevan kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoidosta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että Teollisuustuki Oy:lle ei esityksessä ehdotettu ”sellaisia tehtäviä, joiden vuoksi sitä koskevaa lakiehdotusta olisi arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta” (PeVL 57/2024 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta arvioi mietinnössään, että Teollisuustuki Oy:lle esitetyt rahoitustoimintaan sisältyvät tehtävät rinnastuivat muodoltaan ja sisällöltään sellaiseen yksityisoikeudelliseen ja sopimusperustaiseen rahoitustoimintaan, jota ei harjoiteta julkisena hallintotehtävänä tai jossa ei ole tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä. Valiokunta ei katsonut rahoitustoiminnassa muutenkaan painottuvan julkisen hallintotehtävän piirteet. Valiokunta arvioi lisäksi, että rahoitustehtävän hoitaminen perustuisi keskeisesti rahoitusliiketoiminnalle luonteensa arviointiin ja päätöksentekoon.

11.5. Muutostarpeiden arviointi

Seuraavassa alakappaleessa arvioidaan tätä sääntelyä sekä kehityspoliittisen sijoitustoiminnan erityispiirteitä vasten, olisiko sitä pidettävä julkisen vallan käyttönä. Tällöin ulkoministeriön toimivaltaperusteista tulisi säätää nykyistä tarkemmin.

11.5.1. *Ulkoministeriön toimivaltaperusteiden riittävyys perustuslain 2 §:n 3 momentin valossa*

Sijoitustoiminnan luonteesta

Perustuslain 124 § koskee viranomaisen tehtävien siirtoa yksityiselle, eikä sen soveltamisesta tehtyä tulkintaa voida suoraan soveltaa arvioitaessa perustuslain 2 §:n 3 momentin soveltamista. Julkisen hallintotehtävän käsite ei esimerkiksi rajoitu julkisen vallan käsitteeseen. Viranomaisen toimintaa ei myöskään tule arvioida julkisen hallintotehtävän määritelmän kautta. Työryhmä katsoo kuitenkin, että voidaan pitää epätodennäköisenä, että valiokunta olisi katsonut, että Teollisuustuki Oy:lle säädettäviin tehtäviin ei liittyisi julkisen hallintotehtävän hoitoa, mutta kuitenkin julkisen vallan käyttöä. Tästä syystä työryhmä pitää

perustuslakivaliokunnan mietintöä merkityksellisenä ulkoministeriön toimivaltaperusteiden riittävyttä perustuslain 2 §:n 3 momentin valossa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti mietinnössään kantaa rahoitusliiketoiminnalle ja toisaalta hallintotoimelle ominaisiin piirteisiin. Kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa on nähtävissä työryhmän arvion mukaan erityisesti rahoitusliiketoiminnalle ominaisia piirteitä.

Ulkoministeriön sijoitusprosessi noudattaa muodoltaan monin osin rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaista arviointia ja päätöksentekoa. Sijoitukset tehtäisiin myös yksityisoikeudellisen sääntelyn piirissä, jolla säädetään sijoittajien oikeuksista ja toisaalta rahaston hoitajan velvollisuuksista, sekä viranomaisvalvonnasta niihin liittyen. Eduskunta on asettanut ulkoministeriön sijoitustoiminnalle kehityspolitiikkaan liittyvän yhteiskunnallisen tavoitteen ohella taloudellisen tuotto- ja palaumatavoitteen. Tuotto-odotusta voidaan pitää yksityisiin sijoittajiin verrattuna maltillisena, eikä se ainakaan useimmiten vastaa markkinasijoittajan vastaaville sijoituksille asettamaa tuotto-odotusta. Tuotto- ja palaumaodote rajaa kuitenkin ulkoministeriön sijoitushorisonttia yksityisten sijoittajien kanssa vastaaviin kohteisiin, kuten yrityksiin ja investointeihin, joiden liiketoiminnalla on vähintään edellytykset muuttua taloudellisesti kannattaviksi sijoitusperiodin aikana.

Sijoitustoiminnassa eivät työryhmän arvion mukaan korostu hallinnolliselle päätöksenteolle tyypilliset piirteet. Niitä koskien ei ole lailla säädetty hakumenettelyä, lakisäätteisiä myöntämiskriteerejä tai rahoitusehtoja. Tukiedellytyslaissa on säädetty tietyistä yleisperiaatteista, jotka viranomaisen tulee ottaa huomioon ja jotka liittyvät tuen myöntämiseen liittyviin kriteereihin. Toisaalta ei ole täysin poissuljettua, etteikö sijoituskohteita voitaisi etsiä myös hakujen kautta. Joitain myöntämiskriteereitä ja rahoitusehtoja voisi olla myös mahdollista niin haluttaessa säätää.

Taloudellisesta edun muodostumisesta

Yhtenä julkisen vallan käytön ominaispiirteenä pidetään yksityisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvää päätöksentekoa. Taloudellinen etu voi olla yksi tällainen oikeus. Erityisesti epäsymmetrisiin rahastoihin osallistuessa valtion sijoituksesta muodostuisi mahdollista taloudellista etua ainakin rahastoon sijoittaville yksityisille tahoille, sillä ulkoministeriön sijoitus parantaisi niiden sijoituksen tuotto-riski-suhdetta.

Erona tyypilliseen avustustoimintaan, jota on pidetty julkisen vallan käyttönä, ulkoministeriö ei valitsisi rahaston muita sijoittajia, vaan se tehtävä kuuluisi varainhoitajalle. Kaikki sijoittajat eivät myöskään ulkoministeriön päätöksentekohetkellä olisi tiedossa. Ulkoministeriön ei siis

olisi työryhmän arvion mukaan mahdollista tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä tietyille sijoittajille myönnettävästä edusta.

Kyseessä olisi myös sijoitushetkellä ainoastaan laskennallinen mahdollisuus etuun. Epäsymmetrisessä tappionjaossa edun syntymistä voitaisiin pitää todennäköisenä, epäsymmetrisessä voitonjaossa olisi mahdollista, että ulkoministeriön saama tuotto olisi lopulta sama kuin yksityisillä sijoittajilla. Ulkoministeriön sijoituksella ei myöskään tavoiteltaisi edun muodostumista näille sijoittajille, vaan tavoitteena olisi kestävän kehityksen rahoitus kehittyvissä maissa.

Huomattavaa on myös, että lainoja tai avustuksia antaessaan viranomainen voi päättää rahoituksen ehdoista yksipuolisesti. Rahastosijoituksissa ulkoministeriö ei kuitenkaan voi määrittää ehtoja yksipuolisesti, vaan vastuu rahaston ehtojen ja sijoitusstrategian valmistelusta olisi rahaston hoitajalla. Niistä tulisi päästä molemminpuoliseen sopimukseen, ja yksityisten sijoittajien tulisi myös hyväksyä samat ehdot. Ulkoministeriöllä olisi siis sijoittajana samat oikeudet kuin yksityisillä sijoittajilla lukuun ottamatta sijoituksen epäsymmetriaan liittyviä ehtoja.

Ulkoministeriön alisteisen sijoituksen voisi syntyä myös taloudellista etua sekä kilpailuetua rahaston hoitajalle. Taloudellista etua voisi syntyä esimerkiksi siinä tapauksessa, että rahaston hoitajan palkkio olisi yleistä markkinakäytäntöä parempi. Jos ulkoministeriö kuitenkin maksaisi samaa hallintopalkkiota yksityisten sijoittajien kanssa, voitaisiin hallintopalkkion odottaa olevan markkinoilla määrittynyt, kunhan yksityisen sijoittajien osuus rahastosta on riittävä. Rahaston hoitajalle voisi lisäksi syntyä taloudellista etua, jos esimerkiksi sen kanssa samaan konserniin kuuluva yhtiö osallistuisi sijoittajana hoitamaansa rahastoon, jolloin se hyötyisi muiden sijoittajien tavoin ulkoministeriön alisteisesta sijoituksesta.

Kilpailuedun mahdollisuudesta ja valtioneudesta

On mahdollista, että rahaston hoitaja saisi ulkoministeriön sijoituksesta myös kilpailuetua, ja se pystyisi sen avulla houkuttelemaan rahastoon enemmän sijoittajia kuin ilman sitä. Tasavertaisten kilpailuolosuhteiden takaaminen on tärkeää ja siksi siitä onkin koko unionin alueella jo säädetty EU:n valtioneutisäntelyn muodossa. Se takaa yrityksille mahdollisuuden hakea muutosta valtion myöntämiin tukiin, jotka ovat sen vastaisia. Näin ollen yksityisten oikeuksia tässä suhteessa suojellaan jo EU-sääntelyn tasolla. EU-oikeudellisen valtioneuden ja perustuslaissa tarkoitetun julkisen vallan käytön samaistamiselle ei kuitenkaan työryhmän näkemyksen mukaan ole muuten perusteita, sillä niiden määrittely sekä niitä koskevan

sääntelyn perusteet ja tavoitteet ovat erilaiset. Valtiontuen muodostumisesta ei siis yksin tulisi johtaa päätelmää, että sijoituksen valmistelussa ja sen myöntämisessä on kyse julkisen vallan käytöstä.

Valtiontuen takaisinperintään liittyvät päätökset ovat kuitenkin julkisen vallan käyttöä, ja siihen liittyvistä toimivaltaperusteista on jo Suomessa säädetty eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa, minkä lisäksi TEM valmistelee takaisinperintään liittyvän sääntelyn uudistusta. Siihen liittyvästä toimivaltaperusteesta ei siis ole ulkoministeriön sijoitustoiminnan osalta tarvetta säätää tarkemmin. Takaisinperintämahdollisuus ei työryhmän arvion mukaan automaattisesti myöskään johda siihen johtopäätökseen, että myös sijoituspäätösten tekeminen olisi julkisen vallan käyttöä. Valtiontuen muodostumisen mahdollisuus ja sitä kautta mahdollinen takaisinperintävelvoite liittyy kaikkeen valtion sijoitustoimintaan, eikä siitä ole silti katsottu tarpeelliseksi säätää kaikissa tapauksissa, eikä sitä ole oman pääoman ehtoisessa sijoitustoiminnassa ole Ilmastorahasto Oy:ta ja Business Finland Venture Capital Oy:ta lukuun ottamatta hallintoasiana.

Työryhmän arvion mukaan kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa ei ole kyse hallintoasiasta eikä julkisen vallan käytöstä. Työryhmän näkemyksen mukaan ulkoministeriön nykyistä toimivaltaperustetta kehityspoliittisten sijoitusten tekoon voidaan pitää riittävänä, vaikka sijoitukset kohdistuisivat kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin ja vaikka niihin sisältyisi taloudellista tukea, joka voi täyttää valtiontuen kriteerit. Ulkoministeriöön soveltuvat viranomaisena hallinnon yleislait, joilla hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen voidaan taata. Viranomaisena ulkoministeriötä sitoo myös unionin oikeus sekä kansallinen sääntely taloudellista toimintaan myönnettävistä tuista (ks. luku 9).

11.5.2. Valtioneuvoston toimivaltajaosta

Ulkoministeriö pyysi oikeuskanslerin viraston ennakkollista kannanottoa toimivaltatulkinnastaan marraskuussa 2023. Tätä on käsitelty tarkemmin muistion osassa I. Oikeuskanslerin virasto ei löytänyt huomautettavaa ulkoministeriön toimivaltatulkinnasta, jonka mukaan sijoituspäätösten teko kuului ulkoministeriölle valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n ja Valtioneuvoston ohjesäännön 9 §:n ja 13 §:n nojalla.

Työryhmä katsoo, että sama tulkinta voitaisiin tehdä myös kansallisen sääntelyn alaisiin tehtävissä rahastoissa, ne olisivat riittävän samankaltaisia sijoituksen, jota kannanotto koski,

kanssa. Kyseisessä sijoituksessa valtion vastuut rajautuivat sijoitettuun pääomaan. Jos vastuut eivät rajoittuisi sijoitettuun pääomaan, tulisi sijoitusta mahdollisesti pitää valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvana valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan nojalla vastuusitoumuksena. Tämä johtuisi siitä, että sijoitukseen liittyisi suoran avoimen vastuun takuun tai takauksen kaltainen ehdollinen avoin vastuu.

Ei pidetä välttämättömänä säätää valtioneuvoston toimivaltajaosta koskien kehityspoliittisia sijoituksia nykyistä tarkemmin. Jos vastuusitoumuksia sisältävien sijoituspäätösten tekemisen haluttaisiin kuuluvan valtioneuvoston yleisistunnon sijaan ulkoministeriölle, saattaisi se edellyttää ulkoministeriön toimivallasta säätämistä lailla.

11.5.3. Julkisten varojen käytön valvonnasta sijoitustoiminnassa

Sijoittaessaan kansallisen sääntelyn alaisiin sijoitusrahastoihin yksityisoikeudellisen sääntelyn piirissä, ei ulkoministeriöllä olisi yksityisistä sijoittajista poikkeava oikeuksia suhteessa rahaston hoitajaan tai rahaston toimintaan. Poikkeuksen muodostaisi ainoastaan tilanne, jossa valtion sijoituksessa havaittaisiin olevan kyse laittomasta valtiontuesta. Tällöin ulkoministeriöllä olisi nykysääntelyn nojalla paitsi oikeus myös velvollisuus takaisinperiä sijoittamansa summa rahaston hoitajalta. Tilanne vastaisi valtion suhdetta omistamiinsa yhtiöihin.

Ulkoministeriöllä ei siis olisi esimerkiksi lakisäätteistä oikeutta tarkastaa tai saada tietoja laajemmin kuin mitä sijoitussopimuksella sovittaisiin tai sijoitusrahastoihin liittyen on muuten säädetty. Ulkoministeriöllä ei olisi myöskään takaisinperintäoikeutta tapauksessa, jossa rahaston hoitaja käyttäisi ulkoministeriön sijoitusta muuhun kuin sovittuun käyttötarkoitukseen. On kuitenkin todennäköistä, että rahaston hoitajaan sovellettaisiin finanssialan sääntelyä⁹⁴, jossa rahaston hoitajan tiedonantovelvoitteista sekä vastuista ja velvollisuuksista on laajasti säännelty, ja joiden noudattamista valvoo Finanssivalvonta.

Työryhmän arvion mukaan yksityisoikeudellisen sääntelyn asettamien oikeuksien ja velvollisuuksien ylittävistä viranomaisen oikeuksista ulkoministeriön sijoituksiin liittyen tulisi säätää lailla perustuslain 2 §:n 3 momentin valossa, sillä kyse olisi siinä tapauksessa julkisen vallan käytöstä. Tällaisista oikeuksista tai velvollisuuksista

⁹⁴ Finnfundin hoitamia rahastoja koskee kuitenkin esimerkiksi vaihtoehtorahastojen hoitajia koskevan AIFM-direktiivin soveltamisalan poikkeus.

säätämistä ja niiden vaikutuksia tulisi kuitenkin arvioida tarkkaan. On mahdollista, että markkinakäytännön ylittävät oikeudet tai velvoitteet aiheuttaisivat tilanteen, jossa yksityiset sijoittajat eivät haluaisi osallistua ulkoministeriön kanssa samaan rahastoon. Tämä pahimmillaan kumoaisi sijoitustoiminnan tavoitteen saada liikkeelle yksityisiä pääomia.

11.6. Ratkaisuesitys

Ulkoministeriön toimivaltaperusteista ei pidetä välttämättömänä säätää nykyistä tarkemmin lailla. Asiaan katsotaan liittyvän kuitenkin vähäistä merkittävämpää tulkinnanvaraisuutta, minkä vuoksi asiasta pyydetään lausuntoja tämän arviomuiston lausuntokierroksella.

Jos ulkoministeriön toimivaltaperusteista tai sijoitustoiminaan liittyvistä viranomaisen oikeuksista tai varainhoitajien velvollisuuksista haluttaisiin säätää lailla, se voitaisiin tehdä ulkoasiainhallintolaissa, mahdollisesti säädettävässä kehitysyhteistyön järjestämislaissa tai uudessa, kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevassa erillislaissa.

12. Kilpailuoikeudelliset kysymykset

Valtion osallistuessa sijoitustoimintaan on tärkeää varmistaa, että markkinoilla säilyy tasavertainen kilpailuasetelma eivätkä mahdolliset käyttöön otettavat epäsymmetriset rahoitusehdot vääristä markkinoita tai saata tukea saavien yritysten kilpailijoita epäedulliseen kilpailuasetelmaan.

12.1. Nykytilan arviointi

12.1.1. EU:n valtioneuvoston sääntely

EU:n valtioneuvoston sääntely on osa unionin kilpailuoikeutta, jonka tarkoituksena on taata tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. Valtiontuesta säädetään sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta.⁹⁵ Tukea voi muodostua niin varainhoitajalle, muille sijoittajille sekä lainansaajalta tai rahastosta rahoitusta saaville yrityksille.

Komissio valvoo valtioneuvoston sääntelyn noudattamista. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta. Komissio voi tehdä erillisilmoituksen perusteella päätöksen, jolla valtiontuki todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi. Komission päätös voi perustua komission valtioneuvoston antamiin suuntaviivoihin tai suoraan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklaan, esimerkiksi 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaan. Ilman komission hyväksyntää myönnettyt tuet ovat laittomia, ja jäsenmaa voidaan velvoittaa perimään ne korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä. Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tukiviranomainen voi joutua perimään takaisin tuen, jonka se havaitsee sääntöjenvastaiseksi.

Komissio voi vapauttaa tiettyjä tukiluokkia ennakoilmoitusvelvollisuudesta antamalla niin sanottuja ryhmäpoikkeuksia (neuvoston asetus 994/1998). Ilmoitusvelvollisuutta ei myöskään ole, jos tuki myönnetään vähämerkityksisenä tukena eli niin sanottuna *de minimis* -tukena (komission asetus 2831/2023). Jos tuki ei kuulu ilmoitusvelvollisuuden poikkeusten piiriin tai ole vähämerkityksistä, tuki voidaan ottaa käyttöön vasta, kun komissio on sen ennakoilmoitusmenettelyssä hyväksynyt. Käytännössä erityisesti monimutkaisten

⁹⁵ SEUT -sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan 1. jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka 2. vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, 3. ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se 4. vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtioneuvostoksi edellyttää neljän kriteerin samanaikaista täyttymistä.

tukiohjelmien ja suurten yksittäisten tukien tapauksessa viranomaisen on tehtävä tuesta ennakoilmoitus komissiolle.

12.1.2. Valtiontukisääntelyn soveltuminen kehitysrahoitukseen

Kehityspoliittisella laina- ja sijoitustoiminnalla pyritään puuttumaan markkinapuutteisiin kehittyvillä markkinoilla, ei EU:n sisämarkkinoilla. EU on kuitenkin viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään katsonut, että rahoitusmarkkinat ovat luonteeltaan globaaleja, minkä takia valtiontukisääntely voi tulla sovellettavaksi myös niihin.

Kehitysrahoituksesta ei ole tällä hetkellä olemassa soveltuvaa ryhmäpoikkeusasetuksen⁹⁶ sääntöä tai suuntaviivoja, sillä ryhmäpoikkeusasetus sekä eri toimialoille myönnettävälle valtioneulle annetut suuntaviivat perustuvat EU:n sisämarkkinoilla tunnistettuihin markkinapuutteisiin. Lainoihin ja sijoituksiin ei myöskään todennäköisesti voida ainakaan ensimmäisen tason osalta soveltaa *de minimis* -asetusta, sillä niiden bruttoavustusekvivalentti nousee tyypillisesti yli *de minimis* -rajan (300 000 euroa).

Koska yleinen ryhmäpoikkeusasetus ja *de minimis* -asetus eivät ole sovellettavissa tyypillisiin taloudellista tukea sisältäviin kehityspoliittisiin lainoihin ja sijoituksiin, tulee niistä yleensä tehdä ennakoilmoitus komissiolle, elleivät ne ole osa olemassa olevaa ennakoilmoitettua tukiohjelmia. Ennakoilmoituksella esitetään, että laina tai sijoitus soveltuu sisämarkkinoille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan⁹⁷ nojalla. Komissio arvioi alakohdan sekä siihen perustuvien suuntaviivojen soveltamista ilmoitettavassa lainassa tai sijoituksessa.

Komission käsittelyn sisältöä ja sen edellyttämiä ehtoja ei voida ennakoida täydellä varmuudella, koska kehitysrahoitusta koskevia suuntaviivoja ei ole olemassa. Komission kehitysrahoitusta koskevaa ratkaisukäytäntöä on erittäin vähän. Komissio on hyväksynyt

⁹⁶ Joihinkin lainoihin ja sijoituksiin voisi olla riskirahoitustoimenpiteenä mahdollista soveltaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ((EU) 651/2014) pk-yritysten rahoitusta koskevaa 21 tai 21 a artiklaa. Kyseisten artiklojen soveltamisen esteeksi esimerkiksi voi kuitenkin muodostua yksityisen rahoituksen vähimmäisvaatimukset, rahoituksen välittäjältä edellytettävät ominaisuudet, kohdeyritysten ikäkriteerit sekä investointityyppien rajaukset.

⁹⁷ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Tällöin komissio arvioisi hyvän tuen edellytysten lisäksi sitä, ettei tuki aiheuta kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun.

Alankomaiden vuonna 2020 perustaman Invest International -yhtiön (C(2020) 3410) sisämarkkinoille hyväksyttävänä toimenpiteenä. Invest International osallistuu työryhmän käsityksen mukaan myös epäsymmetrisiin rahastoihin.

Invest Internationalia koskevan ratkaisun ja muun komission ratkaisukäytännön perusteella voidaan olettaa, että komissio arvioisi suunnitelmia luultavasti pääosin uudistettujen riskirahoitussuuntaviivojen (2014/C 19/04) mukaisesti. Komissio voi perustellusta syystä myös poiketa suuntaviivojen edellytyksestä. Komissio arvioi päätöksessään myös sen, miltä osin toimenpide täyttää valtiontuen kriteerit. Keskeisiä komission riskirahoitukselle antamia suuntaviivoja ovat muun muassa:

1. Välittäjät ja sijoittajat tai rahastonhoitajat on valittava avoimella ja syrjimättömällä menettelyllä
2. Toimenpiteen tulla houkutella yksityisiä sijoittajia mahdollisimman vähäisellä valtiontuella.
3. Epäsymmetrisissä sijoituksissa tulee suosia epäsymmetristä voitonjakoa tappioriskiltä suojautumisen sijaan. Erilainen riski- ja tuotto-profiili voidaan kuitenkin tietyissä tapauksissa hyväksyä.
4. Rahaston tekemien rahoituspäätösten tulee perustua tuotto-odotuksiin ja rahoituksen välittäjiä on johdettava liiketaloudellisin perustein.
5. Toimenpiteen tulee houkutella sellaista yksityistä lisärahoitusta, jota ei olisi tarjottu muutoin tai olisi tarjottu eri muodossa, eri määrä tai eri ehdoilla.

12.1.3. Kansallinen valtiontukea koskeva sääntely

EU:n valtiontukisääntely velvoittaa ulkoministeriötä suoraan. Suomessa on lisäksi säädetty valtiontuen kriteerit täyttävistä tuista tukiedellytyslaissa, jota sovelletaan myös valtiontukea sisältäviin lainoihin ja sijoituksiin. Se yhdessä unionin oikeuden kanssa ohjaa ja velvoittaa ulkoministeriön toimintaa silloin, kun kehityspoliittisiin lainoihin ja sijoituksiin liittyy tukea taloudelliselle toiminnalle.

Lain 3 §:n mukaisesti tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Kehityspoliittisilla lainoilla ja sijoituksilla on nämä molemmat. Tavoiteltavat yhteiskunnalliset vaikutukset suuntautuvat kuitenkin EU:n sisämarkkinan sijaan kehittyville markkinoille. Taloudellisen tavoitteen sisältävän tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Tämä on myös OECD DAC:n määrittämien sekarahoitusperiaatteiden mukaista. Tuen tulee lain 3 §:n mukaan olla myös tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi,

kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset. Tuen on myös oltava lähtökohtaisesti määräaikainen ja sillä on oltava kannustava vaikutus.

Lain 4 §:n mukaan tukiviranomaisen eli lainojen ja sijoitusten tapauksessa ulkoministeriön on yksittäisen tukipäätöksen yhteydessä selvitettävä tuettavaan hankkeeseen myönnettävän julkisen rahoituksen määrä sekä hankkeen kokonaisrahoitus, kannattavuus ja kilpailuvaikutukset. Tukea voidaan lainojen ja sijoitusten tapauksessa myöntää vain toimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytykset kannattavaan toimintaan.

Lain 5 §:ssä säädetään tuen arvioinnista, jonka mukaan tukiviranomaisen on määräajoin, viimeistään ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen jatkamista tai muuttamista arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi.

Eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa (300/2001) säädetään valtiontuen maksamisen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä, ministeriön oikeudesta saada tiettyjä tietoja, tukitietojen julkaisu- ja avoimuusvelvoitteesta sekä komission tarkastuskäynneistä yrityksissä ja virka-avusta.

12.2. Muutostarpeiden arviointi ja ratkaisuesitys

Työryhmä pitää EU:n valtiontukisääntelyn yleisten periaatteiden noudattamista tärkeänä, jotta myös kehityspoliittisessa laina- ja sijoitustoiminnassa voidaan varmistaa, että ne eivät vääristä markkinoita tai luo epäreilua kilpailuetua yrityksille. Valtiontukisääntely on kuitenkin kehitetty EU:n sisämarkkinoille, on hajanaista ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö kehittyy jatkuvasti. Kehitysrahoitusta koskevaa ratkaisukäytäntöä on myös olemassa vain hyvin vähän, eivätkä valtiontukisäännöt ota huomioon sen erityispiirteitä. Kehitysrahoitustoimenpiteitä arvioitaessa onkin aiemmin ollut epäselvyyttä siitä, soveltuuko valtiontukisääntely siihen lainkaan.

Työryhmän arvion mukaan kansallisen sääntelyn alaisille toimijoille myönnettävien kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten sisämarkkinoille soveltuvuuden varmistaminen edellyttää ennakoilmoitusmenettelyä. Ennakoilmoitusmenettelyn kautta voitaisiin joko varmistua siitä, että ilmoituksen alainen kehitysrahoitustoiminta ei täytä valtiontuen kriteereitä, tai sitten komission kanssa voitaisiin ennakoilmoituksen avulla sopia sisämarkkinoille hyväksyttävistä kehityspoliittisista lainoista ja sijoituksista ja niihin liittyvistä menettelyistä.

Yksittäisten ennakoilmoitusten tekeminen voi olla resurssi-intensiivistä ja kuormittavaa ulkoministeriölle. Se voi myös monimutkaistaa sijoitusneuvotteluita, sillä varsinkin ensimmäisen komission käsittelyn kesto on vaikeaa ennakoida ja se voi olla hyvinkin pitkä. Ennakoilmoitusprosessi voi olla vaikeaa aloittaa sijoitusneuvotteluiden ollessa hyvin alussa, sillä sijoituksen ehdot tai edes ulkoministeriön halukkuus lopulta sijoittaa ovat vielä epävarmat. Ennakoilmoitusprosessin aloittaminen neuvotteluiden loppusuoralla voi puolestaan osoittautua erittäin haitalliseksi rahastonhoitajalle, jos käsittely venyy pitkäksi tai komission hyväksyntä edellyttäisi merkittäviä muutoksia suunniteltuun rakenteeseen. Pahimmillaan myöhäinen tai viivästynyt ennakoilmoituskäsittely voisi vaarantaa koko rahaston toteutumisen.

Ennakoilmoitusmenettelyyn liittyvän hallinnollisen taakan minimoimiseksi **suositellaan, että yksittäisten lainojen tai sijoitusten ennakoilmoitusten sijaan ulkoministeriö ennakoilmoittaisi komissiolle kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset kokonaisuutena.**

Ennakoilmoituksen keskeistä sisältöä olisivat sijoitusohjelman tavoitteet, joita olisivat esimerkiksi kehittyvien maiden kestävä kehitys sekä yksityisten pääomien vivutus sen rahoittamiseen, sekä ehdot, jotka perustuisivat eduskunnan asettamiin ehtoihin sekä edellä kuvattuihin tyypillisiin riskirahoitusperiaatteisiin. Työryhmän arvion mukaan ohjelma voitaisiin todennäköisesti laatia sen verran yleisellä tasolla kehitys- ja sekarahoituksen yleisiin periaatteisiin nojaten, että ohjelmaa voitaisiin noudattaa ilman uutta ennakoilmoitusmenettelyä, vaikka Suomen kehityspoliittiset painopisteet muuttuisivat.

Ennakoilmoitusten tekemisessä etuna on, että niissä ehdot voidaan määritellä erityisesti kehitysrahoitukseen sopiviksi, ja komissiolle syntyy ratkaisukäytäntöä kehitysrahoituksesta. Ratkaisukäytännön muodostumisella voi olla myönteisiä vaikutuksia myös muiden jäsenmaiden kehitysrahoitukselle, mikä osaltaan edistää sekarahoitusmarkkinan kehittymistä. Ennakoilmoitus suojaisi myös kaikkia siinä kuvattuja lainoja ja sijoituksia, vaikka myöhemmin komissio päättäisi ottaa tiukemman linjan vastaavista sijoituksista.

Komissio voi vaatia osana ennakoilmoitukseen liittyviä neuvotteluita, että tietyistä sijoitusohjelman ehdoista säädetään kansallisesti. Tästä syystä sijoitusohjelman ennakoilmoitus on suositeltavaa aloittaa osana käynnissä olevaa säädöshanketta. Samalla voitaisiin arvioida, syntyykö sijoitusohjelmasta jotain sellaisia elementtejä tai ehtoja, joita ei ole huomioitu tässä arviomuistiossa ja joista säätäminen kansallisesti olisi tarpeen.

Työryhmä pitää EU:n valtioneuvoston päätöksen ja komission sisämarkkinoille hyväksymää ennakoilmoitusta ja siinä määritettyjä ehtoja kehityspoliittisten lainojen ja

sijoitusten kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi riittävänä. Sen varmistaminen ei siis edellyttäisi työryhmän arvion mukaan muita toimenpiteitä.

On mahdollista, joskin työryhmän arvion mukaan epätodennäköistä, että komissio toteaisi ennakoilmoituksen käsittelyn yhteydessä, että se ei pidä lainojen ja sijoitusten ennakoilmoitusta tarpeellisena. Jos näin kävisi, ei valtiontukeen liittyvä sääntely tulisi laina- ja sijoitustoiminnassa sovellettavaksi.

Tällöin tukiedellytyslaissa viranomaiselle säädetyt selvitys- ja arviointivelvoitteet eivät koskisi laina- ja sijoitustoimintaa, eikä ulkoministeriöllä olisi eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain 2 § 5:ssä säädettyä tukitietojen julkaisu- ja avoimuusvelvoitetta. Tilanne vastaisi valtion muun oman pääomanehtoista sijoitustoimintaa, jonka ei ole arvioitu täyttävän valtiontuen kriteerejä. Ulkoministeriö olisi kuitenkin valmistellut ennakoilmoitettavaksi suunnitellut ehdot tukiedellytyslain vaatimusten mukaisesti.

Ulkoministeriö voisi noudattaa ennakoilmoitukseen valmisteltuja laina- ja sijoitustoiminnan ehtoja. Sen tulisi myös joka tapauksessa noudattaa hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, kuten avoimuutta. Ulkoministeriö arvioi kehitysyhteistyön tuloksellisuutta aktiivisesti myös ilman lakisääteistä velvoitetta, ja valvoo kehitysyhteistyövarojen käyttöä tiiviisti.

Jos kehityspoliittisesta laina- ja sijoitustoiminnasta lopulta päätetään säätää tarkemmin lailla, tulisi arvioida tarkemmin tarvetta säätää ulkoministeriölle velvoite varmistaa sisämarkkinoille soveltuvuus sijoitustoiminnassa. Ulkoministeriöllä on tämä velvoite joka tapauksessa EU:n valtiontukisääntelyn nojalla. Sijoitustoiminnasta säätäminen ilman tätä säädöstä voisi kuitenkin työryhmän arvion mukaan johtaa vaikutelmaan, että sisämarkkinoille soveltuvuus on jo lakia säädettäessä varmistettu, varsinkin, jos ennakoilmoitusta komissiolle ei tehtäisi ennen lain säätämistä.

13. Toiminnan järjestäminen

13.1. Nykytilan arviointi

Lainojen ja sijoitusten valinta, valmistelu, ohjaus ja valvonta sekä niihin liittyvä päätöksenteko on järjestetty virkatyönä tehtäväksi ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikköön. Erikoistunut sijoitustiimi vastaa kaikkien lainojen ja sijoitusten valmistelusta ja sopimusneuvotteluista sekä temaattisiin rahastoihin tehtyjen sijoitusten seurannasta ja valvonnasta. Kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten ohjaus ja valvonta sekä Finnfundin omistajaohjaus hoidetaan virkatyönä samasta yksiköstä.

Valtiokonttori on tarjonnut ulkoministeriölle kehityspoliittisiin lainoihin ja sijoituksiin liittyviä laina- ja sijoituspalveluita siitä annetun lain (305/1991) 2 §:n nojalla. Tilastokeskus on arvioinut lainojen ja sijoitusten tilastokäsittelyä siitä annetun lain (48/1992) 2 §:n nojalla.

13.1.1. Yksityisiltä hankitut palvelut

Sijoitusten riskien arviointi, taloudellinen mallintaminen sekä finanssialaan liittyvät oikeudelliset kysymykset vaativat sellaista erikoistunutta osaamista, jolle ulkoministeriöllä ei ole jatkuvaa tarvetta. Tästä syystä ulkoministeriö on hankkinut ulkoisilta palveluntarjoajilta tukea *due diligence* -selvitysten ja riskianalyyysien tekoon sekä sijoitusten ehtojen ja sopimusten säädösten arviointiin ja muotoiluun.

Hankitut tukipalvelut eivät ole suoraan liittyneet sijoituskohteiden valintaan tai niistä tehtävään päätöksentekoon. Ulkoministeriö ei ole ollut riippuvainen tukipalveluista tai niissä tuotetuista arvioista sijoituskohteiden valintaa koskevia päätöksiä tai rahoituspäätöksiä tehdessään. Tukipalveluiden pääasiallinen rooli on ollut auttaa ulkoministeriötä tunnistamaan toimintaan liittyviä riskejä ja hillitsemään niitä sekä varmistaa, että sopimusehdot vastaavat ulkoministeriön tavoitteita ja toiveita.

Taloudelliset mallinnukset ulkoministeriölle ovat laatineet ulkoministeriön sijoituskumppanit, eli kansainväliset kehitysrahoituslaitokset tai lainansaajat. Taloudelliset mallinnukset ovat tärkeitä sijoitusten tilastoarvioinnin kannalta. Ulkoministeriö on toistaiseksi arvioinut näitä mallinnuksia itse. On kuitenkin mahdollista, että se haluaisi tulevaisuudessa teetättää taloudellista mallinnusta yksityisellä palveluntarjoajalla.

Tukipalveluiden ohella ulkoministeriö voi teetättää lainoihin ja sijoituksiin liittyviä tarkastuksia. Ulkoministeriö voi hankkia yksityisiltä palveluntarjoajilta väliarviointeja ja

evaluointeja lainansaajien sekä rahastojen toiminnasta arvioidakseen niiden vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Evaluointioikeus perustuu laina- ja sijoitussopimukseen, ja niiden järjestämisestä sovitaan lainansaajien ja rahastojenhoitajien kanssa erikseen. Tällaisten arviointien ja evaluointien tarkoitus ei ole valvoa lainavarojen käyttöä tai tarkastaa lainaehtoja noudattamista, vaan tarjota tietoa toiminnan tuloksellisuudesta.

13.1.2. Yhteistyö muiden maiden viranomaisten kanssa

Yhdysvallat ja Pohjoismaat ovat halunneet tiivistää yhteistyötään sekarahoituksen saralla, minkä tuloksena loppuvuodesta 2023 lanseerattiin niiden yhteinen aloite IMCA (*Investment Mobilization Collaboration Arrangement*). Ulkoministeriö on tässä aloitteessa mukana. Yhteistyö on muodoltaan vapaata, eikä siitä ole laadittu sopimuksia tai aiesopimuksia osallistujien välillä.

Avunantajien yhteistyötä sekarahoituksessa pidetään tärkeänä, jotta rahoitusvälineistä saataisiin riittävän suuria institutionaalisten sijoittajien saamiseksi mukaan.⁹⁸ IMCA-yhteistyön etuna on myös se, että osallistuvat avunantajat pystyvät yhdistelemään erilaisia rahoitusinstrumenttejaan ja jakamaan käytössään olevia resursseja esimerkiksi arvioitaessa sijoitusesityksiä ja varmistaessa niiden ODA-kriteerien mukaisuus, hyvä hallinto ja vastuullisuus sekä vaikuttavuus. Yhteistyötä voidaan tehdä myös ohjauksessa ja valvonnassa, vaikka kukin viranomaisella vastaa omasta rahoituksestaan ja sen riittävästä ohjauksesta ja valvonnasta itsenäisesti.

IMCA:n puitteissa osallistuvat avunantajamaat tekevät yhteistyötä sekarahoitusmahdollisuuksien jakamiseksi ja järjestävät myös yhteisiä hakuja⁹⁹ sopivien sekarahoituskohteiden löytämiseksi. Käytännössä nämä mahdollisuudet ovat useimmiten epäsymmetrisiä sijoitusrahastoja. IMCA-hakuihin osallistuminen on vapaaehtoista, eivätkä avunantajat sitoudu rahoittamaan välttämättä yhtäkään hakukierrokselle saapuneista esityksistä. Ulkoministeriö ei ole toistaiseksi osallistunut IMCA:n hakukierroksille.

⁹⁸ IMCA on tunnistettu esimerkiksi alan johtavan toimijan Convergencen raportissa *State of Blended Finance 2024* olennaisena aloitteena.

⁹⁹ Ensimmäisissä yhteishauissa Yhdysvaltojen kehitysyhteistyövirasto USAIDin alainen Climate Finance for Development Accelerator on toiminut hakujen järjestäjänä käytännössä. Ennen hakukierrosten avaamista se on fasilitoinut kaikkien rahoittajien toiveita ja ehtoja yhteen hakukierroksen yhteisiksi ehdoiksi.

13.2. Muutostarpeiden arviointi ja johtopäätökset

13.2.1. Yksityisiltä hankitut palvelut

Lainoihin liittyvät palvelut

Ulkoministeriön hankkimat ja tulevaisuudessa mahdollisesti hankkimat tukipalvelut liittyvät lainojen myöntämiseen liittyvien selvitysten tekoon toisaalta tuloksellisuuden ja toisaalta riskienhallinnan näkökulmasta, lainaehtojen muotoiluun, lainankäytön tarkastamiseen sekä väärinkäytösten selvittämiseen. Vastaavien palveluiden käyttöä kehitysyhteistyön toimeenpanossa arvioidaan tätä arviomuistiota laajemmin samanaikaisesti lausuntokierroksella olevassa kehitysyhteistyön järjestämislakia koskevassa arviomuistiossa¹⁰⁰. Työryhmä katsoo, että lainanantolain nojalla myönnettäviin lainoihin liittyviä tehtäviä voidaan arvioida valtionavustuslain nojalla myönnettäviä tukia vastaavalla tavalla, sillä molemmissa on kyse hallintoasiasta.

Ulkoministeriö voi käyttää *due diligence* -palveluita toisaalta lainojen kehityspoliittisen vaikuttavuuteen, laatuun ja vaatimusten mukaisuutta liittyvien selvitysten tekoon, ja toisaalta riskienhallintaan liittyvien selvitysten tekoon. Vastaavia kehityspoliittisia neuvonantopalveluita kuvataan järjestämislakia koskevassa arviomuistiossa kappaleessa 2.2.8.1. ja riskienhallinta- ja valvontatoimia kappaleessa 2.2.8.3. Kehityspoliittista neuvonantoa koskevien asiantuntijapalveluhankintojen sekä riskienhallinta- ja valvontatoimien (pl. tilintarkastukset ja väärinkäytöksiä koskevat tarkastukset) katsotaan toteuttavan viranomaiselle hallintolain 31 §:ssä säädettyä selvitysvelvollisuutta, eikä niiden katsota muodostavan julkista hallintotehtävää PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Työryhmän arvion mukaan vastaava tehtävä olisi tulevaisuudessa mahdollisesti hankittavilla analytikkopalveluilla.

Tilintarkastusten osalta pidetään olennaisena arvioida niiden kohdetta ja valvontamuotoa. Valtionavustustoiminnan on katsottu oikeuskirjallisuudessa olevan osa hallintopäätösten noudattamisen valvontaa, jonka tarkoituksena on varmistua siitä, että avustuksella myönnettäviä varoja käytetään päätöksen perusteena olevaan tarkoitukseen myöntäjän edellyttämällä tavalla. Lainanantolaissa säädettyillä viranomaisen valvontavelvollisuudella sekä tarkastusoikeudella on sama tarkoitus, ja työryhmä katsoo, että niihin liittyvien

¹⁰⁰ Hallituksen esitys laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä, UM010:00/2024, <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM010:00/2024>.

tarkastusten voidaan katsoa rinnastuvan valtionavustuksia koskeviin tarkastuksiin. Niiden siis katsotaan rinnastuvan julkisen hallintotehtävän siirtämisen PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Ulkoministeriön ei ole toistaiseksi ole ollut tarvinnut teettää tällaisia tarkastuksia kehityspoliittisiin sijoituksiin liittyen. Tästä mahdollisuudesta on työryhmän arvion mukaan säädetty jo lainanantolain 2 § 2 momentissa ja 5 §:ssä.

Kehitysyhteistyön evaluointia kuvataan ja arvioidaan järjestämisalakia koskevan arviomuistion kappaleessa 2.1.8.2. Koska evaluointien toteutuksessa on kyseessä ulkoministeriön tavoitteiden ja määrittelyiden perusteella teknisesti toteutettavista evaluoinneista, ulkoministeriö arvioi, että evaluointien toteutuksen ei voida katsoa julkisen hallintotehtävä perustuslain 124 §:n mukaisesti myöskään silloin, kun niissä arvioidaan kehityspoliittisia lainoja.

Yhteenvedon voidaan todeta, että ulkoministeriön kehityspoliittisen lainatoiminnan tueksi yksityisiltä hankittuihin palveluihin ei työryhmän arvion mukaan ole sisältynyt julkista hallintotehtävää sisältäviä tehtäviä. Lainankäytön valvontaan ja tarkastukseen liittyvät tehtävät ovat kuitenkin julkisen vallan käyttöä, ja niihin liittyvästä julkisen hallintotehtävän siirrosta tulee säätää lailla. Työryhmän arvion mukaan siirrosta on jo säädetty lainanantolaissa.

Ei suositella toimenpiteitä PL 124 §:n valossa.

Sijoituksiin liittyvät palvelut

Työryhmä katsoo, että kehitysyhteistyön järjestämisalakia koskevassa arviomuistiossa annetut arviot julkisen hallintotehtävän siirrosta kehitysyhteistyön toimeenpanossa soveltuvat suurelta osin myös kehityspoliittiseen sijoitustoimintaan. Lainanannon tavoin kehityspoliittinen neuvonantoon, riskienhallintaan ja valvontaan liittyvien selvitysten sekä evaluointien hankinta yksityisiltä ei työryhmän arvion mukaan muodosta perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkista hallintotehtävää. Sijoitustoiminnassa ne eivät liity hallintolain 31 §:ssä säädettyyn viranomaisen selvitysvelvoitteeseen, mutta liittyvät tukiedellytyslaissa säädettyihin viranomaisen selvitys- ja arviointivelvoitteisiin.

Vastaavasti tarkastuksia ja selvityksiä, jotka liittyvät valtiontukeen ja sen takaisinperintään, josta on säädetty eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa (300/2001), on työryhmän arvion mukaan pidettävä

perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä, sillä niihin sisältyy julkisen vallan käyttöä.

Työryhmä on luvussa 9 ja 11 arvioinut, että kehityspoliittisten sijoituspäätösten valmisteluun ja tekoon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Näin ollen valtionavustuslain tai lainanantolain nojalla myönnettävään rahoitukseen liittyvästä yksityisten palveluiden käytöstä tehtyjä arvioita ei voida suoraan soveltaa kehityspoliittiseen sijoitustoimintaan. Tämä johtuu siitä, että niistä tehty arvio koskee julkisen vallan käyttöä sisältävän hallintoasian käsittelyyn liittyviä palveluita. Palveluiden, joiden on arvioitu sisältävän PL 124 §:n julkista hallintotehtävää hallintoasian käsittelyssä, ei voida siis automaattisesti katsoa muodostavan julkista hallintotehtävää myös kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa. Sijoitustoimintaa koskevien tarkastusten osalta onkin siis syytä erikseen arvioida, muodostavatko ne julkista hallintotehtävää silloin, kun ne teetetään kehityspoliittisten sijoitusten käyttöön liittyen.

Oikeuskirjallisuudessa yksityisiin kohdistuvan valvonnan osalta on todettu, että valvonta saa sitä enemmän hallinnollisia piirteitä mitä voimakkaammasta julkisesta intressistä valvonnan kohteena olevassa toiminnassa on kysymys.¹⁰¹ Perustuslain 124 §:n tulkintakäytännön mukaan itsenäiseen harkintavaltaan perustuva tarkastuksista päättäminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä¹⁰², jota voidaan antaa vain viranomaisien hoidettavaksi. Työryhmä pitää epätodennäköisenä, että ulkoministeriön olisi mahdollista sopia tällaisesta itsenäiseen harkintavaltaan perustuvasta tarkastusoikeudesta omissa sijoituksissaan¹⁰³. Näin ollen tilintarkastukset teetetäisiin osapuolten sopimuksesta, elleivät ne olisi muusta syystä lakisääteisiä. Työryhmä arvioi, että tällaisten tarkastusten suorittamista ei olisi pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä.

Ei suositella toimenpiteitä perustuslain 124 §:n valossa. Tilintarkastusten osalta asiaan liittyy eniten tulkinnanvaraisuutta. Jos kehityspoliittisten sijoitusten tekoon arvioitaisiin myöhemmin sisältyvän julkisen vallan käyttöä tai ulkoministeriölle säädettäisiin sijoituksiin liittyviä julkisen vallan käyttöön liittyviä oikeuksia, tulisi tukipalveluita arvioida vielä uudelleen. Jos esimerkiksi ulkoministeriön tarkastusoikeudesta säädettäisiin lailla, tulisi tarkastusten teettämistä yksityisellä pitää julkisen hallintotehtävän siirtona, josta tulisi perustuslain 124 §:n nojalla säätää lailla.

¹⁰¹ Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 216.

¹⁰² Esimerkiksi PeVL 28/2001 vp35 ja PeVL 62/2010 vp.

¹⁰³ Finanssialan toimijoiden valvonnasta ja tarkastamisesta vastaa Suomessa lain nojalla Finanssivalvonta.

Kansainvälisen oikeuden subjekteihin liittyvät erityiskysymykset

Epäselvää on, muodostuuko julkinen hallintotehtävän siirto myös tarkastuksiin, jotka koskevat kansainvälisen oikeuden subjektia, joihin ulkoministeriöllä ei ole tyypillisesti yksipuolista tarkastusoikeutta. Kuten aiemmin tässä arviomuistiossa on kuvattu, niihin ei ole mahdollista kohdistaa muutakaan julkisen vallan käyttöä, jolloin niiden oikeuksia tai oikeusasemaa ei ole tarvetta suojella julkisen vallan käyttökohteena olevien yksityishenkilöiden tai yritysten tavoin. Asiaa on tarve selvittää tarkemmin järjestämislakia koskevan arviomuistion lausuntokierroksella sekä sitä koskevan hallituksen esityksen valmistelussa.¹⁰⁴

13.2.2. Viranomaisyhteistyö vieraan valtion viranomaisten kanssa

Ulkoministeriön on selvittänyt mahdollisuutta osallistua IMCA-yhteistyön puitteissa muiden avunantajien kanssa yhteisille hakukierroksille, joista avunantajat voisivat tunnistaa yhteisiä sekarahoituskohteita. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan viranomaisen ei voi siirtää toimivaltaa toiselle ilman lailla säädettyä perustetta (PeVL 24/2006 vp). Tämä rajoite liittyy tässä arviomuistiossa jo laajasti käsiteltyyn oikeusvaltioperiaatteeseen ja hallinnon alainalaisuusperiaatteeseen, joiden noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.¹⁰⁵ Tästä syystä työryhmä pitää tärkeänä arvioida, voiko IMCA-yhteistyöstä tai siitä vastaavasta muusta yhteistyöstä muodostua toimivallan siirtoa.

Hakukierrokset olisivat vieraan valtion viranomaisen järjestämiä. Niihin osallistumalla ulkoministeriön olisi mahdollista tunnistaa sijoituskohteita, sekä toteuttaa niihin liittyviä selvityksiä esimerkiksi markkinapuutteiden olemassaolosta, vaikuttavuudesta, vastuullisuudesta ja riskienhallinnasta yhdessä muiden, usein ulkoministeriötä paremmin resursoitujen viranomaisten kanssa. Tämä parantaisi ulkoministeriön mahdollisuuksia toteuttaa toisaalta lainojen tapauksessa hallintolain 31 §:n ja sijoitusten tapauksessa tukiedellytyslaissa säädettyjä selvitysveloitteitaan. Selvitysten kustannukset olisivat myös alhaisemmat kuin siinä tapauksessa, että ulkoministeriö teettäisi ne yksin. Työryhmä ei katso,

¹⁰⁴ Ks.

¹⁰⁵

että tällaiseen yhteistyöhön muiden viranomaisten kanssa sisältyisi ulkoministeriölle kuuluvien tehtävien siirtoa muille viranomaisille.

IMCA-yhteistyössä yksi viranomainen järjestää oman lainsäädäntönsä ja ehtojensa puitteissa hakukierroksen, jonka avaamisen yhteydessä ilmoitetaan lisäksi mahdollisuudesta hyötyä muiden IMCA-osallistujien tarjoamasta rahoituksesta. Jokainen viranomainen ei siis järjestäisi omaa hakukierrosta. Hakukierroksen järjestävän viranomaisen päätökset eivät kuitenkaan koskisi muiden osallistujien rahoitusta, eivätkä sen tekemät päätökset myöskään velvoittaisi osallistujia. Jokainen osallistuva viranomainen tekee oman lainsäädäntönsä puitteissa tarvittavat päätökset, ja laatii rahoituksesta omat sopimuksensa.

Ulkoministeriön tulee noudattaa kaikessa kehityspoliittisessa laina- ja sijoitustoiminnassa hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita, ja lisäksi lainanannossa on kyse hallintoasian hoidosta. Se ei voi siirtää näitä tehtäviä toiselle viranomaiselle ilman, että siitä on säädetty lailla. Työryhmän arvion mukaan näitä tehtäviä ei ole tarkoitus siirtää toiselle viranomaiselle, vaan ulkoministeriö vastaa niiden noudattamisesta itse.

Ei esitetä toimenpiteitä perustuslain 2 §:n 3 momentin valossa.

OSA III: Koottu toimenpide-esitys

14. Toimenpide-esitys

Pidetään välttämättömänä päivittää lainsäädäntöä seuraavalla tavalla:

1. Ulkoministeriön toimivallasta päättää sen hallinnonalalle kuuluvien, kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitettavien kehitysrahastojen ja kansainvälisten rahoitusmekanismien lisärahoituskierroksille osallistumisesta ja sen ehdoista ja että niiden mahdollisiin lainaosuuksiin ei sovelleta lainanantolain 2 §:n 2 momenttia, 4 §:n 2 momenttia, 5–8 §:ää, 10 §:ää eikä 13 §. Soveltamisalan poikkeuksen tulisi koskea lisäksi lainanantoasetuksen 5 §:ää ja 7–9 §:iä. (ks. luvut 4–5, 8).

Suosittelaa lisäksi lainsäädännön päivittämistä seuraavalla tavalla:

1. Ulkoministeriön toimivallasta päättää sen hallinnonalalle kuuluvien, kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitettavien kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten pääomankorotuksiin osallistumisesta ja niissä annettavista rahoitussitoumuksista silloin, kun pääomankorotukseen ei sisälly takuupääomaosuutta (ks. luku 3)
2. Ulkoministeriön toimivallasta päättää kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitettavien kansainvälisen oikeuden subjekteille myönnettävistä lainoista ja niiden ehdoista riippumatta siitä liittyvätkö ne lisärahoituskierrökseen. (ks. luku 8)

Samalla säädettäisiin, että lainanantolain 2 §:n 2 momenttia, 4 §:n 2 momenttia, 5–8 §:ää, 10 §:ää ja 13 § ei sovellettaisi näihin lainoihin. Soveltamisalan poikkeuksen tulisi koskea lisäksi lainanantoasetuksen 5 §:ää ja 7–9 §:iä. (ks. luku 8)

3. Kaikkien ulkoministeriön toimivaltaan säädettyjen kansainvälisen oikeuden subjekteille myönnettävien lainojen osalta lainanantolain soveltamisalan poikkeuksesta sen 3 § 1 momenttin 4 §:n osalta. (ks. luku 8)

Suosittelaa, että ulkoministeriö ennakoilmoittaa EU:n komissiolle kansallisen sääntelyn alaisille yhtiöille myönnettävien kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten yleiset tavoitteet ja ehdot kokonaisuutena. (ks. luku 12)

Ulkoministeriön toimivaltaperusteet kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa arvioidaan riittäviksi perustuslain 2 §:n 3 momentin valossa. Ulkoministeriön ei katsota siirtäneen julkista hallintotehtävää yksityiselle perustuslain 124 §:n valossa eikä siirtäneen omia tehtäviään vieraan valtion viranomaiselle. Näihin liittyen ei esitetä toimenpiteitä. (ks. luvut 9, 11, 13)

3.2.2025

LIITTEET

Liite 1: Sanasto

Kansainvälinen kehitysrahoituslaitos	Kansainvälinen hallitustenvälinen järjestö, jonka tehtävä on rahoittaa kehittyvien maiden kestävä kehitystä vastikkeellisesti. Näitä ovat kansainväliset ja alueelliset kehityspankit (esim. Maailmanpankki) sekä niiden alaiset kehitysrahastot (esim. Kansainvälinen kehitysjärjestö IDA) ja sijoitusyhtiöt (esim. Kansainvälinen sijoitusyhtiö IFC).
Kehityspoliittinen laina	Kehityspoliittisessa tarkoituksessa myönnetty vieraan pääoman ehtoinen laina, josta laaditaan lainapääoman käyttötarkoitusta, takaisinmaksua, korkoa ja muita ehtoja koskeva molempia osapuolia sitova sopimus tai velkakirja.
Kehityspoliittinen sijoitus	Kehityspoliittisessa tarkoituksessa tehty oman pääoman ehtoinen sijoitus sijoitusrahastoon tai muuhun rahoitusvälineeseen, jolla on tuotto- ja palaumaodote. Tuotto- ja palaumaodote perustuu rahaston sijoitusstrategiaan ja niihin sisältyvä riski siitä, että odotettua tuottoa ei saavuteta tai sijoitettu pääoma menetetään osin tai kokonaan.
Kumppanuuslaina	Kehitysrahastojen ja Vihreän ilmatorahaston lisärahoituskierrosten rahoitukseen käytettävä pehmeäehtoinen laina. Kumppanuuslainaan voidaan tässä muistiossa viitata myös lainaosuutena.
Käteismaksuosuus	Pääomakorotuksen osuus, joka tulee maksaa tietyn aikarajan sisällä, tai lisärahoituskierroksen rahoitusosuus, joka tulee maksaa tietyn aikarajan sisällä, joita ei palauteta takaisin Suomelle.
Lisärahoituskierros	Kaikista köyhimpiä maita rahoittavien kv. kehitysrahoituslaitosten toiminnan tavoitteista ja

rahoitustasosta käytävä neuvottelukierros, joka päättyy jäsenmaiden rahoituslupauksiin

Rahoitussitoumus

Juridisesti sitova asiakirja, jolla sitoudutaan Suomen valtion puolesta pääomakoroukseen tai lisärahoitukseen. Englanniksi *Instrument of Commitment* tai *Instrument of Subscription*.

Takuupääoma

Kehityspankkien pääomakorotusten vaadittaessa maksettava pääomaosuus. Takuupääoma osuus muistuttaa luonteeltaan takausta, jonka toteutumisen ajankohtaa tai suuruutta ei voida ennustaa.

Trustirahasto

Kansainvälisen kehitysrahoituslaitoksen perustamissopimuksensa nojalla perustama *common law* -perinteen mukaista trustia vastaava rahoitusjärjestely, jossa kv. kehitysrahoituslaitos toimii omaisuudenhoitajana (*trustee*). Toisin kuin yksityisoikeudellisissa trustirahastoissa, tässä muistiossa käsitellyissä kv. kehitysrahoituslaitosten trustirahastoissa ei ole kuitenkaan nimettyä edunsaajaa (*beneficiary*).

Liite 2: Kansainväliset käytännöt

Suomen kehityspoliittiset laina- ja erityisesti sijoitusinstrumentit ovat kansainvälisesti innovatiivinen rahoitusmuoto, eikä perinteisillä viiteryhmämaillamme ole juurikaan ollut vastaavaa instrumenttia kehitysyhteistyöviranomaisen käytössä. Lähimpänä on Kanadan innovatiivisen rahoituksen ohjelmassa käytettävät takaisinmaksettavat rahoitusinstrumentit. Myös esimerkiksi Ruotsin takausinstrumenttia on käytetty osin samojen tavoitteiden edistämiseen. Seuraavaksi esitellään Kanadan ja Ruotsin lähestymistapoja.

Kanadan ulkoministeriön ilmastorahoituksen ja innovatiivisen rahoituksen ohjelmat

Ulkoministeriö on kesällä 2024 selvittänyt Kanadan ulkoministeriön *Global Affairs Canada* kehitysyhteistyössä hyödyntämää vastikkeellista rahoitusta. GAC käyttää sekä ehdoitta että ehdollisesti takaisinmaksettavia instrumentteja. Suomen tavoin Kanadalla ei ole ministeriöstä erillistä kehitysyhteistyöviranomaista. Kanada on vasta vuonna 2019 perustanut oman kehitysrahoituslaitoksensa FinDev Canadian.

Kanadalla on kolme kehitysyhteistyön rahoitusohjelmaa, jotka hyödyntävät ehdoitta takaisinmaksettavaa rahoitusta. Näitä ovat valtionlaina-, ilmastorahoitus- ja innovatiivisen rahoituksen ohjelma). Innovatiivisen rahoituksen ohjelma voi hyödyntää myös ehdollisesti takaisin maksettavaa rahoitusta. Valtionlainaohjelma ja innovatiivisen rahoituksen ohjelma ovat olleet pilotteja, joiden ensimmäinen kausi (2019-2024) on päättymässä. Ilmastorahoitusohjelma ja erityisesti innovatiivisen rahoituksen ohjelma muistuttavat ulkoministeriön kehityspoliittista laina- ja sijoitustoimintaa. Kanada on sijoittanut joihinkin samoihin rahastoihin kuin ulkoministeriö näiden ohjelmien alla. Toisin kuin ulkoministeriö, GAC on kuitenkin osallistunut myös yksityisten varainhoitajien rahastoihin.

Suomen tavoin Kanadan laina- ja sijoitustoiminnan keskeiset reunaehdot asettaa Global Affairs Canadasta annettu [laki](#), [talousarviolaki](#) sekä [budjettilait](#). Nämä lait vastaavat pääpiirteittäin Suomen vastaavaa lainsäädäntöä. Kanadassa on lisäksi säädetty kehitysyhteistyön tavoitteita ja periaatteita määrittävä [laki](#) sekä kehitysrahoituslaitoksiin liittyvää toimivaltaa määrittävä [laki](#).

Keskeinen kehitysyhteistyön rahoitusinstrumentti ovat varainsiirrot, joiden käyttöä ohjaavat ns. valtiovarainhallitus (Treasury Board, vapaa suomennos) talousarviolain nojalla koko valtionhallinnolle antamat [politiikkalinjaus](#), [määräys](#) ja [ohjeet](#). Valtiovarainhallituksen

antamat ohjeet tarkentavat valtionhallinnon sisäistä toimivaltajakoa varainsiirroista päätettäessä. Suomessa vastaavista toimivaltajaoista säädetään asetuksen tasolla.

Takaisinmaksettavaa rahoitusta kehitysyhteistyössä ohjaavat kansainvälisistä taloudellisista avustuksesta annetut [IFAA-laki](#) ja [IFAR-asetus](#). Lisäksi IFAR-asetuksen vaikutusten arvioinnista on annettu [ohje](#). IFAA ja IFAR koskevat takaisinmaksettavaa rahoitusta hyödyntäviä ohjelmia, eli valtionlaina-, ilmastorahoitus- ja innovatiivisen rahoituksen ohjelmaa. IFAA-laki määrittää ministerin toimivaltaa ja kehitys- ja valtiovarainministerien välistä toimivaltajakoa tällaisen rahoituksen käytössä. IFAR-asetus määrittää lähinnä valtionlainaohjelman alla myönnettävien lainojen reunaehdoja ja mahdollisesti myönnettävien takauksien ehtoja.

Talousarviolaista toimivaltansa saava valtiovarainhallitus antaa Kanadan kehitysyhteistyön toimeenpanoa koskevat yleiset [ehdot](#). GAC valmistelee vuonna 2024 valtiovarainhallituksen kanssa takaisinmaksettavaa rahoitusta koskevia täydentäviä ehtoja innovatiivisen rahoituksen ohjelman uudelle kaudelle, koska käytännössä havaittiin, että kehitysyhteistyön yleiset ehdot eivät olleet täysin tarkoituksenmukaisia innovatiivisessa rahoituksessa. Ohjeet sisältävät hyvin vähän ehdottomia reunaehdoja, vaan antavat enemmän suuntaviivoja siitä, millaisia asioita tulee arvioida¹⁰⁶. Ulkoministeriölle vastaavat reunaehdot asettavat eduskunnan talousarviossa asettamat ehdot, talousarviolaki, lainanantolaki sekä laki taloudelliseen toimintaan annettavasta tuesta, joita ulkoministeriö täydentää sisäisillä ohjeistuksillaan.

Keskeisiä eroja Suomen ja Kanadan välillä innovatiivisen rahoituksen ohjelman ensimmäisellä kaudella ovat olleet kirjanpitokäytännöt sekä taloudellinen mallintaminen ja hyväksyttävän riskin arviointi. Kanada pitää kaikkia takaisinmaksettavaan rahoitukseen käytettäviä varoja menovaikutteisina, vaikka niistä palautuu valtiolle varoja. Siitä huolimatta se ei ole hyväksynyt erityisen korkeaa riskiä sijoituksissaan, vaan se on edellyttänyt vähintään BB-luottoluokitusta vastaavaa riskiä, jota myös yksityiset rahoittajat yleensä pitävät sijoituskelpoisuuden rajana. Kanadalla on myös oma analytikkotiimi, joka tätä riskiä arvioi.

¹⁰⁶ Uusissa ehdoissa tullaan määrittelemään, että millaisessa asemassa Kanada voi osallistua sekärahoitusrahastoihin, millaisten kustannusten käyttämiseen Kanadan rahoitusta voidaan käyttää, millaisilla perusteilla Kanadan osallistumisosuutta ja palauma- ja tuotto-odotusta arvioidaan, millaista dokumentaatiota rahoitusta hakevien tulee toimittaa, millaista raportointia rahoituksen saajilta tulee edellyttää ja milloin ja millaisia palauksia rahoituksen saajalta tulee vaatia.

Uusien ehtojen myötä Kanadan ja Suomen instrumentit tulevat toisaalta muistuttamaan entistä enemmän toisiaan. Kanada suunnittelee siirtävänsä merkittävän osan innovatiivisen rahoituksen toteutuksesta kehitysrahoituslaitokselleen FinDev Canadalle, jolla on ministeriötä laajempi kapasiteetti harjoittaa sijoitustoimintaa.

Ruotsin kehitysyhteistyöviranomaisen Sidan takausohjelma

Ruotsin kehitysyhteistyöviranomaisella Sidalla on ollut käytössään takausinstrumentti 1990-luvun puolivälistä saakka. Vuoteen 2009 takausinstrumentti oli kokeiluluontoinen, ja perustui muiden valtiontakuiden tavoin valtion talousarviolakiin sekä takuita koskevaan asetukseen. Vuonna 2009 Ruotsin hallitus antoi erillisen asetuksen Sidan takausinstrumentista, jolla tehdään joitain poikkeuksia yleisempään valtiontakuita koskevaan asetukseen. Vuodesta 2014 takausinstrumentin merkitys on kasvanut Sidan toiminnassa, ja takausportfolio on kasvanut tasaisesti. Takauksien myöntämistä ja seuranta varten on perustettu kaksi erillistä yksikköä. Sidan takausportfolion koko on tällä hetkellä noin 15 miljardia SEK eli noin 1,3 miljardia euroa. Sidalle annettu takauslimiitti on 20 miljardia SEK eli noin 1,76 miljardia euroa. Ruotsin valtiokonttori seuraa Sidan takausportfoliota ja sen riskitasoa, ja raportoi siitä muiden valtion vastuiden ohella.

Sidan käyttämiä takausinstrumentteja on neljä. Takaus voi kohdistua luottolaitoksen tai rahaston laina- tai sijoitussalkkuun, hanketta varten perustettuun erillisyhtiöön, rahoituslaitoksen taseeseen tai rahoitusvälineeseen. Suurin osa takauksista annetaan laina- tai sijoitussalkulle. Ulkoministeriö on antanut tällaisia takauksia vain Finnfundille. Erillisyhtiöille myönnetyt takaukset ovat harvinaisia. Tasetakaukset ovat määrällisesti harvinaisia, mutta niiden volyyymi on merkittävä. Sida on myöntänyt tasetakauksia vain IFC:lle ja Aasian kehityspankille. Ulkoministeriö on antanut myös tällaisia takauksia 1990-luvulla Finnfundille.

Ulkoministeriön toistaiseksi tekemillä kehityspoliittisilla sijoituksilla on vastaava tavoite kuin laina- tai sijoitussalkkuun kohdistuvilla takauksilla, eli ne mahdollistavat rahoituslaitoksen suurempaa riskinottoa tietynkaltaisissa hankkeissa. Rahoitusvälinekohtaiset takaukset vastaavat eniten epäsymmetrisiin rahastoihin sijoittamista alisteisessa asemassa. On hyvin mahdollista, että Sida voisi osallistua samaan rahastoon ulkoministeriön kanssa takauksella, ja ulkoministeriö osallistuisi oman pääoman ehtoisella sijoituksella. Monet rahastot tarvitsevat takauksen lisäksi myös alisteista pääomaa lähteäkseen liikkeelle. Sida voi kuitenkin

antaa takauksia ainoastaan lainarahastoihin, koska pääomasijoitusten riskiä on sen mukaan liian vaikeaa arvioida.

Sidan takaustoiminnan tulee olla itsekannattavaa. Sida veloittaa myöntämästään takauksesta takausmaksun, joka kattaa odotetun tappion (*expected loss*) ja Sidan hallintopalkkion. Odotettu tappio perustuu Ruotsin valtiokonttorin tekemiin, kansainvälisten luottoluokittajien käyttämien menetelmien mukaisiin laskelmiin, joiden tekemiseen Sidalla ei olisi tarvittavia tietokantoja, työvälineitä tai osaamista.

Lähtökohtaisesti takausmaksun maksaa takauksenottaja, eli esimerkiksi kehitys pankki tai varainhoitaja. Sida voi tarvittaessa subventoida takausmaksun osan tai koko summan. Nämä subventiot ovat ainoa osa Sidan takaustoiminnasta, joka tilastoituu virallisena kehitysapuna (ODA). Jos takausmaksua subventoidaan, takauksensaaja sitoutuu viemään saamansa hyödyn lopullisille hyödynsaajille.

Mielenkiinto takauksia kohtaan on kasvussa. Tanska pilotoi parhaillaan Sidan takausohjelmaa vastaavaa ohjelmaa kehitysrahoituslaitoksensa IFU:n kautta. Myös Norja ja Kanada selvittävät takausten käyttöönottoa.