ULKOASIAINMINISTERIÖ
Kehityspoliittinen osasto

Ministeri Toivakan kuuleminen budjettiasioista hallinto- ja turvallisuusjaostossa 12.11.2015

1. Näkemys Finnfundin pääomittamista, sen tehokkuudesta ja hyödystä Suomelle

- Työpaikkojen ja talouskasvun luominen on kestävin keino poistaa köyhyyttä. Finnfund on Suomen keskeisin kehityspoliittinen instrumentti yksityisen sektorin mobilisoimiseksi köyhempien maiden talouskasvun ja kehityksen edistämiseen.

- Finnfund ei ole viime vuosina pystynyt vastaamaan kehitysmaiden sijoitushankkeiden kysyntään pääoman puutteen takia. Tämän takia Finnfundin hallintoneuvosto esitti alkuvuonna 2015 yhtiön pääomittamista vaalikauden aikana 160 miljoonalla eurolla.

- Finnfund on pohjoismaisiin sisarorganisaatioihinsa (Swedfund, Norfund, IFU) verrattuna alipääomitettu. Ensi vuoden tulo- ja menoarvioesitykseen esitetty 130 miljoonaa euroa Finnfundin pääomittamiseen parantaa Finnfundin kykyä vastata kysyntään.

- Finnfund on tehokas kehitysyhteistyövarojen käyttäjä. Se toimii itsekannattavasti eli se pyrkii saamaan tuottoa sijoituksilleen. Finnfund ei jaa voittoa omistajilleen, vaan sijoittaa voitot ja markkinoilta hakemansa rahoituksen uusiin hankkeisiin. Yhtiö on perustamisensa, eli vuoden 1980 jälkeen saanut pääomaa yhteensä n. 165 miljoonaa euroa, mikä on vajaa prosentti saman ajan kehitysyhteistyön maksatuksista. Sijoituspäätöksiä Finnfund on tehnyt tähän asti lähes 2 miljardilla eurolla yli 400 hankkeeseen. Veronmaksajan raha ei ole hävinnyt vaan yhtiön pääoma on kasvanut yli 250 miljoonaan euroon.

- Finnfundista hyötyä Suomelle globaalin kestävän kehityksen edistämisen ja ympäristövastuullisen sijoitustoiminnan lisäksi myös siten, että sen rahoitus mahdollistaa suomalaisen teknologian ja osaamisen käytön kehitysongelmien ratkaisemiseen.

- Esim. suurimpaan tänä vuonna valmistuneeseen Finnfundin hankkeeseen, Hondurasiin pystytettyyn isoon aurinkovoimalaan toimitti tehoelektroniikan ABB Finland oy. Suurin rakenteilla oleva kohde on Keniassa sijaitseva Afrikan suurin tuulipuisto, jonka turbiinit pysyvät pystyssä suomalaisen Peikko Group oyn kehittämillä perustuksilla.

- Finnfund on Suomen kokeneimpia sijoittaja kehitysmaiden markkinoille. Sen sijoituspääoma ja sijoitushankkeiden valmisteluosaaminen edesauttavat myös suomalaisten yritysten kansainvälistymistä ja vientiä.

- Finnfund noudattaa tiukkoja vastuullisuusperiaatteita ja se edistää myös suomalaisten yrityskumppaneiden vastuullisen liiketoiminnan osaamista kehittyvillä markkinoilla.

2. Eikö niin, että Finnfundin pääomitus on kehyksen ulkopuolista rahoitusta, jolloin sen suora siirto momentille 24.30.66. korottaa valtiontalouden kehystä?

- EU-lainsäädäntö asettaa julkisen talouden hoidolle finanssipoliittisia sääntöjä. Näiden sääntöjen mukaan julkisen talouden alijäämä saa olla enintään 3 % ja velka enintään 60 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Viime vuosina Suomen julkinen talous on muuttunut pysyvästi alijäämäiseksi pitkittyneen heikon suhdannetilanteen sekä pidempiaikaisten rakenneongelmien vuoksi. Suomen julkisen talouden alijäämä ylitti EU:n perussopimuksen 3 prosentin viitearvon v. 2014, ja viitearvo ylittyy myös kuluvana vuonna. Valtiovarainministeriön uusimman ennusteen mukaan hallituksen vuodelle 2016 päättämät sopeutustoimet, kun ne toteutuvat täysimääräisinä, riittävät pienentämään julkisyhteisöjen alijäämän alle 3 prosentin v. 2016.

- Hallitusohjelman mukaan kehitysyhteistyöhön käytettäviä määrärahoja leikataan 200 milj. euroa ja lisäksi 100[1] milj. euroa muutetaan lainaksi / Finnfundin pääomittamiseen, joka finanssisijoituksena ei lasketa menoksi kansantalouden tilinpidossa. Hallitusohjelman kirjauksen taustalla lienee ollut tavoite lieventää kehitysyhteistyöhön kokonaisuutena kohdistunutta säästöä EU:n finanssipoliittisten rajoitteiden sisällä.

- Tilastokeskus on tähän mennessä luokitellut Finnfundin pääomankorotukset normaaliksi menoiksi eikä rahoitustilinpidon eriksi/finanssisijoituksiksi, eli pääoman korotukset ovat kasvattaneet alijäämää normaalien menojen tapaisesti. Tietääksemme hallitusohjelmaneuvottelujen aikana Tilastokeskuksen luokitus ei ollut neuvottelijoiden tiedossa.

- Tilastokeskus on päättänyt harkita Finnfundin pääoman korotuksien luokitusta uudestaan saatuaan lisätietoa mm. siitä, että Finnfund lähtökohtaisesti toimii kannattavasti ja että Finnfundia vastaavien instituutioiden pääomankorotukset muissa EU-maissa on laskettu rahoitustilinpidon eriksi.

- Talousarvioesityksen mukaisesti Finnfundille kohdistettava rahoitus on tarkoitus toteuttaa muodossa, joka täyttää sekä finanssisijoituksen kriteerit että kehityspoliittiset tavoitteet. Mikäli Finnfundille kohdistettava rahoitus ei normaalina pääoman korotuksena täytä finanssisijoituksen kriteeriä, voidaan esim. perustaa rahasto, jonka tehtävä on Finnfundin pääomasijoitustoiminnan kanssa muuten identtinen, mutta nimenomaiseksi tavoitteeksi kirjataan sijoitusten tietty tuottotaso.

- Momentin 24.30.89 määrärahoja ei lasketa mukaan valtiontalouden kehyksiin vaan finanssisijoituksina ao. määrärahat ovat kehysjärjestelmässä kehyksen ulkopuolisia menoja. Momentin määrärahojen siirtäminen osittainkin momentille 24.30.66 kasvattaisi osaltaan valtion kehyksen menoja, koska momentin

24.30.66 menot lasketaan kehykseen kuuluviksi. Näin ollen siirto kaventaisi kehyksen eduskunnan talousarviokäsittelyyn jätettyä "jakovaraa".

3. Näkemys, mistä kohteista momentin 24.30.66 sisällä on mahdollista siirtää kehitysyhteistyövaroja kotimaisille kehitysyhteistyöjärjestöille

- Periaatteessa ja teknisesti sisäiset siirrot ovat mahdollisia, mutta leikkaukset eivät niitä käytännössä mahdollista ilman lisäleikkauksia muusta toiminnasta. Tähän mennessä on jouduttu leikkaamaan esim. YK-, ympäristö- ja kehityspankkien kautta menevästä tuesta niin paljon, että useita tukia on jo nyt nollattu tai viety aivan minimitasolle. Maa- ja aluekohtaisen yhteistyön tasoa on jouduttu myös voimakkaasti leikkaamaan ja priorisoimaan.

- Kahdenvälinen yhteistyö on kuitenkin hyvin tärkeä valtioiden välisen yhteistyön kanava, jonka kautta rakennetaan myös poliittisia ja kauppasuhteita. EU-yhteistyön maksujen arvioidaan nousevan aikaisemmasta arviosta, sillä EU lisää nopeasti pakolaisuuden perussyihin liittyvää rahoitusta. Humanitaarisen avun määrärahoja on jouduttu leikkaamaan 2015 tasosta, vaikka tarpeet kasvavat. Liikkumavara on siten hyvin pieni.

- Olisi ilahduttavaa mikäli lisävaroja voitaisiin myöntää vuoden 2016 aikana esim. lisätalousarvioissa tai jos eduskunta voisi kasvattaa määrärahojen kokonaistasoa, mikä antaisi liikkumavaraa. Kansalaisjärjestötuen leikkaukset ovat hyvin valitettavia, niihin on haluttu valmistautua yhteistyössä järjestöjen kanssa. Periaatteena leikkauksissa on ollut tasapuolinen suhtautuminen niin, että leikkaustaakka kohdistuisi tasaisesti samantyyppistä tukea saaviin tahoihin.

4. Arvio, voidaanko kotimaisten kehitysyhteistyöjärjestöjen asiantuntemusta hyödyntää muiden käyttösuunnitelmassa olevien kohtien kautta esim. maa- ja aluekohtaisessa kehitysyhteistyössä

- Hallitus kannustaa kansalaisjärjestöjä kehittämään yhteistyötä mm. yksityissektorin toimijoiden kanssa, sekä luomaan uudenlaisia yrityskumppanuuksia ja yhteistyömuotoja. Kehitysinstrumentteja pyritään kehittämään siten, että erilaiset konsortiot voivat entistä paremmin hakea rahoitusta, esimerkiksi yritysten, järjestöjen, oppilaitosten ja kuntien muodostamina yhteenliittyminä. Tavoitteena on, että erilaiset toimijat toimisivat toisiaan täydentävästi yhteisten päämäärien ja kehitystavoitteiden edistämiseksi. Esimerkiksi yhteistyöinstrumentit kuten Finnpartnership-liikekumppanuusohjelma ja BEAM- Business with Impact kehitysinnovaatio-ohjelma mahdollistavat jo tällaisen yhteistyön. Myös ngo-tukea tullaan kehittämään ajan myötä entistä enemmän monitoimijuutta tukevaksi.

- Kansalaisjärjestöjen asiantuntijuutta, pitkäjänteistä työtä ja paikallista tuntemusta voidaan käyttää apuna myös hankevalmistelussa, esimerkiksi vammaisnäkökulman mukaan tuomisessa.

- Ulkoasiainministeriön myöntäessä tukea kumppanimaalle kahdenväliseen hankkeeseen/ohjelmaan, tuen käytöstä ja käytön ehdoista sovitaan Suomen ja kumppanimaan hallitusten välisellä sopimuksella. Tällöin valtionavustuslaki, jota muutoin sovelletaan myönnettäessä tukea yksityisille toimijoille kuten kansalaisjärjestöille, ei tule sovellettavaksi. Maa- ja aluekohtaisen kehitysyhteistyön tavoitteena on toteuttaa pääasiassa Suomen ja kumppanimaan hallitusten välistä yhteistyötä, jolloin yhteistyön tavoitteet suunnitellaan ja sovitaan yhdessä kumppanimaan kanssa.

- Osa tuesta kumppanimaalle voidaan antaa myös teknisenä tukena. Tällöin ministeriö hankkii teknisen tuen/ konsulttipalvelun Suomen hankintalain mukaisesti. Suomi ja kumppanimaa määrittelevät etukäteen mitä tehdään ja miten sekä mitä palveluja ostetaan. Kilpailutuksen kautta etsitään palvelulle toteuttaja.

- Maa- ja aluekohtaiselta käyttösuunnitelmakohdalta järjestetään myös valtionavustushakuja, silloin kuin katsotaan että Suomen ja kumppanimaan tavoitteet voidaan saavuttaa parhaiten toteuttamalla yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kautta. Tällöin viranomainen julkistaa haun, jonka puitteissa myönnetään avustuksia toteuttajan esittämiä hakemuksia ja suunnitelmia vastaan.

- Erityisen tapauksen muodostavat esimerkiksi rauhanvälitystehtävät tai muut arkaluoteiset neuvontatehtävät joissa luottamuksellisuus ja ei-julkisuus on usein keskeinen onnistumisen edellytys. Tällaisissa tilanteissa katsotaan erityismenettelyjä ja kartoitetaan osapuolten luottamuksen omaavia toimijoita suoraan.

5. Arvio mahdollisuudesta vähentää ja siirtää toiseen kohteeseen UNRWA:lle, Afganistaniin ja Vietnamiin osoitettujen määrärahoja. Onko sopimuksista mahdollisuus irtautua ilman sanktioita?

- Maidenväliset kansainväliset sopimukset sisältävät usein parlamenttivarauman, ja tällöin ne voidaan purkaa esimerkiksi eduskunnan budjetin leikkausten perusteella. Mikäli sopimus ei perustu tehtyyn valtionavustuspäätökseen ja valtionavustuslaki ei tule sovellettavaksi, tulee sopimusten purkamisen edellytykset tarkastella sopimusehtojen kautta.

- Suomi kohdentaa määrärahaa YK:n palestiinalaispakolaisten avustusjärjestölle UNRWA:lle momentilta 24.30.66.5 (Varsinainen kehitysyhteistyö; humanitaarinen apu). Vuonna 2015 on hyväksytty raha-asiainvaliokunnan puoltama esitys, että UNRWA:lle myönnetään 4 500 000 euroa vuonna 2016 vuoden 2015 myöntö- ja sopimusvaltuuksista. Suomi on solminut UNRWA:n kanssa monivuotisen sopimuksen vuosille 2015–2018.

- Afganistanin kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön vuoden 2016 talousarvioesityksessä esitetään 20,0 milj. euroa. Tästä summasta 11,8 milj. euroa on sopimuksin sidottua. Tämän lisäksi on tarkoitus vuoden 2015 sitoumusvaltuuksista kohdentaa vuodelle 2016 4,5 milj. euroa osana

turvallisuusjoukkojen (poliisi) tukemista, johon Suomi on Chicagon huippukokouksessa sitoutunut valtionpäämiestasolla vuoteen 2017 asti. Jäljelle jäävä osuus kohdennetaan jatkorahoituksena muihin käynnissä oleviin hankkeisiin.

- Vietnamin kahdenväliseen kehitysyhteistyöhön vuoden 2016 talousarvioesityksessä esitetään 1 719 900 euroa, josta sopimuksin sidottua määrärahaa on 1 569 652 euroa. Sitomaton osuus on esitetty käytettäväksi hankeseurantaan, joka on välttämätön osa maaohjelman toteutusta.

- Vietnamin ohjelmasta irtautuminen tässä vaiheessa tai Vietnamin määrärahojen leikkaaminen ei palvelisi Suomen Vietnam-suhteiden kehittämistä vaan saattaisi pahimmassa tapauksessa vaikuttaa kielteisesti maiden suhteiden kehitykseen.

- Suomen kannalta on tärkeää siirtyä hallitusti ns. transitiovaiheen aikana kehitysyhteistyöstä kaupalliseen ja muuhun kumppanuuteen. Tämä tarkoittaa mm. jäljellä olevien ohjelmien päättämistä suunnitelmien mukaisesti ja siten, että niiden tuloksellisuus voidaan varmistaa.

- Sopimusten mahdollisen purkamisen ehdot on aina selvitettävä tapauskohtaisesti. Kaikissa Vietnamin hankkeista hallitusten välillä tehdyissä samoin kuin konsulttisopimuksissa on ns. parlamenttivaraumat ja tällöin ne voidaan purkaa esim. eduskunnan budjetin leikkausten perusteella. Innovaatiokumppanuuden puitteissa vietnamilaisille yrityksille luvattuun rahoitustukeen puuttuminen jälkikäteen, kun hankkeita on jo toteutettu, saattaisi myös aiheuttaa korvausvaatimuksia yritysten taholta ja aikaansaada merkittävää negatiivista julkisuutta Suomelle.

6. Kehitysyhteistyövarojen valvonta, tahot, tarkastusten määrä, miten tarkastustulokset otetaan huomioon tulevissa määrärahojen kohdennuksissa

- Ulkoministeriöllä on nollatoleranssi väärinkäytösten suhteen. Kaikki epäilyt tutkitaan. Väärinkäytösepäilyjen piirissä on ollut noin 1-2 promillea varoista. UM myös tiedottaa avoimesti väärinkäytösepäilyjen selvittämisestä

- Vastuuvirkamiesten ensisijainen tehtävä kehitysyhteistyötä rahoittavissa ulkoasiainhallinnon yksiköissä on valvoa kehitysyhteistyövarojen toimeenpanoa. Tätä valvontaa täydentävät sisäisen tarkastusyksikön tarkastukset sekä tilaustyönä toteutettavat toiminnantarkastukset sekä muut asiantuntija-arviot.

- Vuonna 2014 toteutettiin yhdeksän sisäistä tarkastusta sekä Ulkoasiainministeriön puitesopimuksen mukainen palveluntarjoaja KPMG toteutti 24 erillistarkastusta. Lisäksi edustustot valvovat varojenkäyttöä kumppanimaissa sekä valvontakäynnein että paikallisten tilintarkastajien avustuksella.

- Ulkoasiainministeriö edellyttää rahoituspäätöksessään, että Suomen rahoitusta vastaanottavilla kumppaneilla on toimivat valvontamenetelmät. Kansalaisjärjestöjen valtionavustushakemusten arvioinnissa selvitetään myös kapasiteetti toteuttaa ja valvoa kehitysyhteistyöhankkeita.

- Kansainvälisten järjestöjen kautta toteutettava kehitysyhteistyö noudattaa kyseisen järjestön valvonta- ja riskienhallintamenetelmiä. Suomi yhteistyössä muiden OECD-maiden kanssa valvoo ja seuraa kansainvälisten järjestöjen ja rahoituslaitosten toimintaa ja tuloksellisuutta mm. aktiivisen johtoryhmätyöskentelyn kautta. Sisäisen tarkastusyksikön sekä valtiontalouden tarkastusviraston tarkastukset kattavat myös kansainvälisten järjestöjen valvonnan, kun kyse on Suomen rahoituksesta kyseisille järjestöille.

- Mikäli valvonnassa tulee esille sellaisia seikkoja, jotka herättävät epäilyksen väärinkäytöksistä virkamiehillä on velvollisuus noudattaa vuonna 2015 laadittua normia väärinkäytösepäilyjen ilmoittamisesta ja selvittämisestä. Väärinkäytöksiin voidaan puuttua mm. rahoituksen keskeyttämisellä sekä päättämisellä ja takaisinperintätoimin. Vakavammissa tapauksissa arvion tutkintatoimien laajentamisesta tekee keskusrikospoliisi.

- UM:n väärinkäyttöepäilyjä koskevan normin mukaisesti väärinkäyttöepäilyjen kohdalla rahoitus keskeytetään aina asian selvittämisen ajaksi kaikissa muissa kuin niissä tapauksissa, joissa selvitään pelkällä huomautuksella. Muilta osin tarkastustulokset huomioidaan hankkeiden suunnitteluvaiheessa ja laajemmin pyrkimällä ohjaamaan rahoitusta talousarvioesityksissä ja keskipitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitelmissa tuloksellisten ja tehokkaiden kanavien kautta.

- UM:n käytössä on myös ns. punainen nappi eli internetpohjainen väärinkäytösepäilyjen ilmoitusjärjestelmä, jolla kuka tahansa voi tehdä (myös nimettömän) ilmoituksen epäilyistä. UM huolehtii siitä, että selvitystyön ollessa kesken ei julkisuuteen anneta yksityiskohtaisia tietoja, jotta vältetään esim. lopulta perusteettomiksi osoittautuneiden epäilyjen aiheuttama mainehaitta tutkinnan kohteille.

7. Afganistan, miten tehdyt tarkastukset ovat ohjanneet määrärahan kohdistamista

- Sisäisen tarkastuksen yksikkö tarkasti keväällä 2015 osana Aasian alueen tarkastusta Kabulin suurlähetystön. Alueyksikkö ja suurlähetystö ovat ryhtyneet tarkastuksen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin. Toimenpiteet koskevat kehitysyhteistyön osalta mm. hankekohtaisen tulosraportoinnin, valvonnan ja riskienhallinnan edelleen kehittämistä.

- Hankkeiden toimeenpanoon kohdistuneet tarkastukset kuten hankekohtaiset evaluaatiot ovat ohjanneet hankkeiden parempaa toimeenpanoa ja osoittaneet tarvittavia korjaustoimenpiteitä kuten esimerkiksi Suomen ajamia tasa-arvoperiaatteita ja taloudellista tehokkuutta, läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta hankkeiden toteutuksessa. Suomi seuraa mm. edellä mainittuja kysymyksiä jatkuvassa hankekohtaisessa seurannassa erityisesti Kabulin suurlähetystön toimesta.

- Nykyisellään keskitytään valtioneuvoston Afganistan selonteossa linjattujen isompien ja harvempien ohjelmien rahoittamiseen, joka puolestaan tehostaa seurantaa ja valvontaa.

8. UNWRA:an kohdistetut tarkastukset

- UNRWA:aan kuten muihin YK-järjestöihin kohdistuu jatkuvaa valvontaa. Raportointi YK:n yleiskokoukselle sekä jäsenmaille koostuu vuosittaisista toiminta- ja talouskertomuksista sekä tarkastetusta talousraportista ja tilinpäätöksestä, jotka ovat julkisia. Jäsenmaat, mukaan lukien Suomi, valvovat UNRWA:n rahoituksen käyttöä mm. osallistumalla kaksi kertaa vuodessa kokoontuvaan neuvoa-antavaan komiteaan (Advisory Commission) sekä komitean alaisiin kokouksiin, sekä tekemällä valvonta- ja tutustumismatkoja avustuskohteisiin.

- UNRWA:lla on oma sisäisen tarkastuksen osasto (Department of Internal Oversight), joka raportoi jäsenvaltioille järjestön neuvoa-antavan komitean alaisissa kokouksissa, joihin Suomi osallistuu. Kokouksissa käsitellään säännöllisesti sisäisen tarkastuksen raportit, johdon vastineet sekä ulkoisen tilintarkastajan raportit. YK järjestelmä noudattaa periaatetta yhdestä tilintarkastuksesta (One Audit principle), jonka perusteella yksittäiset jäsenmaat eivät tee omia erillisiä tilintarkastuksiaan.

- UM:n sisäisen tarkastusyksikön sekä valtiontalouden tarkastusviraston tarkastukset kattavat myös kansainvälisten järjestöjen valvonnan, kun kyse on Suomen rahoituksesta kyseisille järjestöille. Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti tarkastuksen humanitaarisen avun sektorin kokonaisuudesta vuonna 2012. Tarkastuksissa ei ole esiintynyt mitään erityistä huomautettavaa.

- Suomi osallistuu rahoittajamaiden MOPAN-verkoston (Multilateral Organisation Performance Assessment Network) työhön, jonka puitteissa tehtiin UNRWA:n tuloksellisuuden arviointi vuonna 2011. Järjestöjen tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen painottuva arviointi suoritetaan UNRWA:sta seuraavan kerran mahdollisesti vuosien 2017–18 syklissä.

9. TAE 2016 ja sen täydentävän esityksen ennakointi sekä hallinnonalan kipupisteet

- Euroopan komissio on ilmoittanut, että Euroopan kehitysrahaston (EKR) vuoden 2017 maksukatto on noussut aikaisemmin suunnitellusta. Tämä johtuu siitä, että EU perustaa uuden Afrikka-rahaston, johon tullaan siirtämään varoja EKR:stä. Suomen EKR-rahoitus on näin ollen kehyskaudella alibudjetoitu. Suomi on nostamassa maksuosuuksien määrät esille asianomaisessa EU-työryhmässä, mutta on kuitenkin mahdollista, että lisämäärärahoja joudutaan esittämään lisätalousarviossa. Myös humanitaarisen avun mittaviin tarpeisiin voidaan joutua esittämään lisää määrärahoja lisätalousarviomenettelyn kautta. Ilmastorahoituksen kasvaviin tarpeisiin ei ole helppoa vastata määrärahojen alentuessa, toisaalta esimerkiksi Finnfundin sijoituksista merkittävä osa on ilmastorahoitusta.

- YK:n ympäristöohjelman (UNEP) ja YK:n kehitysohjelman (UNDP) rahoituksen osalta pyritään tavalla tai toisella tilanteeseen, joka mahdollistaisi Suomen rahoituksen jatkamisen jollakin tasolla myös 2016.