



VN/13048/2022
VN/13048/2022
-UM-8

12.11.2024

ULKOMINISTERIÖ

Muistio

Erityisasiantuntija Janna Heikkinen-Hindrén

12.11.2024

AFRIKAN KEHITYSRAHASTON PERUSTAMISSOPIMUKSEN MUUTOKSET; MUUTOSTEN HYVÄKSYMINEN

Asian tausta

Afrikan kehitysrahasto (AfDF) on Afrikan kehityspankkiryhmään kuuluva, pehmeäehtoista rahoitusta Afrikan maille tarjoava kansainvälinen kehitysrahoituslaitos. Se on perustettu vuonna 1972 Afrikan kehitysrahaston perustamissopimuksella, joka on saatettu Suomessa voimaan asetuksella Afrikan kehitysrahaston Perustamissopimuksen voimaansaattamisesta (SopS 17/1974). Sopimusta on muutettu kerran ja sopimusmuutos on saatettu voimaan asetuksella Afrikan kehitysrahaston perustamissopimuksen muutoksen voimaansaattamisesta (SopS 84/1993). Edellä mainittu perussopimuksen muutos hyväksyttiin Afrikan kehitysrahaston hallintoneuvostossa 16.11.1992 ja tasavallan presidentti hyväksyi sen 18.12.1992. Kyseinen muutos on tehty edellisen perustuslain voimassa ollessa.

Perustamissopimukseen esitetään hyväksyttäväksi muutoksia, jotka on hyväksytty Afrikan kehitysrahaston hallintoneuvostossa Sharm-el-Sheikissä 23. toukokuuta 2023 resoluutiolla F/BG/2023/04. Suomea edustaa hallintoneuvostossa valtioneuvoston nimittämä kuvernööri. Muutokset valmisteli rahaston jäsenistä koostuva tekninen työryhmä (ADF Working Group). Muutoksen tarkoituksena on lisätä rahaston antolainauksen määrää.

Perustamissopimuksen muutokset

Perustamissopimuksen keskeisin muutos koskee perustamissopimuksen 2 ja 8 artiklaa eli rahaston mahdollisuutta lainata jatkossa rahaa markkinoilta pääomaansa vastaan. Lisäksi muutoksia esitetään artikloihin 14(1), 15(2)(b), 16(2)(a), 20, 26(2), 31 ja 43(1), joilla täsmennetään markkinalainausta koskevia ehtoja. Tähän asti rahaston toiminta on perustunut vain jäsenmaiden rahoitukseen, jota rahasto on lainannut edelleen pankin alueellisille jäsenmaille. Muutoksen myötä rahasto voisi tietyissä tapauksissa ottaa lainaa myös rahoitusmarkkinoilta ja lainata ko. rahoitusta eteenpäin alueellisille jäsenmailleen Tämä on jo mahdollista Maailmanpankkiryhmän Kansainvälisessä kehitysjärjestössä (IDA), joka on Afrikan kehitysrahastoa vastaava toimija.

Tavoitteena on, että markkinalainausta voitaisiin hyödyntää AfDF:n seuraavalla lisärahoituskierröksellä, joka alkaa vuonna 2026. Markkinalainausvaihtoehdon myötä rahastoon

luotaisiin uusi, osittain pehmeäehtoinen lainatyyppi (Moderately Concessional Loan). Tällä hetkellä kelpoisuusehdot täyttäviä maita tämän lainatyyppin osalta on vain kahdeksan. Kelpoisuusehdot täyttävien maiden määrän arvioidaan jonkun verran kasvavan tulevina vuosina, mutta se riippuu AfDF-maiden velkakestävyystilanteesta. Muutoksen peruseräteenä on, että rahaston pitkäaikainen taloudellinen kestävyys on jatkossakin suojattu. Tämän vuoksi muutoksen lähtökohtana on:

- Markkinaehtoisten lainojen edelleen lainauksesta saatavien tulojen tulee kattaa täysin lainasta syntyvät kulut.
- Markkinakorkojen muutokset eivät saa heikentää kykyä kattaa syntyvät kulut saatavilla tuloilla. Markkinakorkojen ja valuuttakurssien muutoksista syntyviä riskejä pyritään minimoimaan suojaustoimenpiteillä (valuuttaheilahtelumekanismit).
- Markkinoilta lainatun rahoituksen käytön tulee olla kestävää eri lisärahoituskausien läpi niin, että rahaston käytössä oleva rahoitustaso on tasainen ja ennakoitava.
- Markkinaehtoista rahoitusta tulee edelleen lainata maltillisesti eikä sen tule aiheuttaa ennalta odottamatonta taakkaa avunantajille tulevilla lisärahoituskierröksillä.
- AfDF:n kyky uudelleen sopeuttaa linjauksiaan tulevilla lisärahoituskierröksillä tulee säilyttää varmistaen, että tehtävistä päätöksistä ei seuraa sitoumuksia tuleville rahoitustasoille, lainavolyymeille tai rahoituksen jaon perusteille.

Rahaston perustamissopimukseen esitetään seuraavia muutoksia:

2 ARTIKLAN MUUTOS:

Muutoksella lisätään rahastolle mahdollisuus myöntää markkinaehtoista rahoitusta alueen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tehostamiseksi ja kansainvälisen kaupan lisäämiseksi. Artiklaan lisätään sana ”markkinaehtoista” rahoitusta. Muutos mahdollistaisi Rahastolle tarvittavan liikkumavaran sen päättäessä myöntämänsä rahoituksen pehmeäehtoisuudesta siten, että Rahasto voi myöntää muunkinlaista kuin pelkästään pehmeäehtoista rahoitusta.

8 ARTIKLAN 5 KAPPALEEN MUUTOS:

Ehdotettu muutos mahdollistaa rahastolle varojen lainaamisen joko kahdenvälisesti tai pääomamarkkinoilta. Kuten Afrikan kehityspankin ja useimpien muiden monenvälisen kehitysrahoituslaitosten, rahaston olisi pyydettävä niiden jäsenten suostumus, joiden alueella transaktio tapahtuu tai joiden valuutassa velkasitoumukset ovat.

14 ARTIKLAN 1 KAPPALEEN MUUTOS:

Ehdotetulla muutoksella selvennetään, että rahasto voi myöntää rahoitusta, mukaan lukien muutakin kuin pehmeäehtoista rahoitusta, kaikille pankin alueellisille jäsenille.

15 ARTIKLAN 2 KAPPALEEN b KOHDAN MUUTOS:

Ehdotettu muutos korostaa sitä, että rahasto käyttää valikoivaa harkintaa päättäessään, mitkä jäsenet tai yhteisöt saavat sen myöntämää rahoitusta.

16 ARTIKLAN 2 KAPPALEEN a KOHDAN MUUTOS:

Ehdotetulla muutoksella poistetaan viittaus siihen, että rahasto myöntää rahoitusta ”edullisin ehdoin”. Viittauksen poiston myötä rahasto ei ole velvollinen myöntämään rahoitusta pelkästään pehmeillä ehdoilla.

20 ARTIKLAN MUUTOS:

Ehdotetut muutokset lisäävät sitä toimivaltaa, joka rahastolle annetaan rahastosopimuksen 8 artiklan muutetun 5 kappaleen mukaisilla lainanottovaltuuksilla.

26 ARTIKLAN ii KOHDAN MUUTOS:

Ehdotetut muutokset lisäävät lainanottoapahtumien hyväksymisen niihin valtuuksiin, jotka kuuluvat rahaston johtokunnalle.

31 ARTIKLAN MUUTOS:

Sopimuksen 31 artikla muutetaan lisäämällä siihen uusi 3 kappale, jolloin 31 artiklan nykyisestä 3 kappaleesta tulee 4 kappale. Ehdotetulla muutoksella ei kielletä rahastoa ottamasta lainaa pankilta, mutta sillä kielletään rahastoa antamasta lainaa pankille. Lisäksi muutoksella selvennetään, että rahasto saa sijoittaa pankin liikkeeseen laskemiin arvopapereihin ja päinvastoin.

43 ARTIKLAN 1 KAPPALEEN MUUTOS:

Ehdotetulla muutoksella selvennetään, ettei rahasto nauti koskemattomuutta lainanottovaltuuksiensa käytön yhteydessä, ja määrätään niistä olosuhteista, joissa rahastoa vastaan voidaan nostaa kanne.

Muutosten hyväksyminen ja voimaantulo

Afrikan kehitysrahaston perustamissopimuksen muuttamisesta määrätään perustamissopimuksen 51 artiklassa, jonka mukaan silloin, kun kolmeneljäosaa osallistujista, jotka edustavat 85 prosenttia koko äänivallasta, on hyväksynyt muutosehdotuksen, tulee Rahaston vahvistaa tämä tosiasia virallisella kaikille osallistujille osoitetulla ilmoituksella ja kaikkien osallistujien suhteen muutokset astuvat voimaan kolmen kuukauden kuluttua virallisen ilmoituksen päivämäärästä, ellei hallintoneuvosto määritä muuta ajanjaksoa tai ajankohtaa.

Perustamissopimuksen muutosten kansallisista menettelyistä tulee ilmoittaa Afrikan kehitysrahastoon 31.12.2024 mennessä.

Arvio eduskunnan hyväksymisen tarpeellisuudesta

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisesti päätöksen valtiosopimukseen tai muuhun kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumisesta tekee tasavallan presidentti. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Valtiosopimuksen määräys kuuluu perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäädännön alaan:

1. jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista,
2. jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita,
3. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla,
4. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai
5. jos asiasta on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla

Ulkoministeriön arvion mukaan perustamissopimuksen muutokset eivät koske perustuslaissa turvatun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, eikä yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita (1 ja 2). Perustuslaissa ei ole säännöksiä, joiden mukaan asiasta olisi säädettävä lailla (3).

Perustamissopimuksen muutoksiin on pyydetty myös valtiovarainministeriön lausunto.

Perustamissopimuksen muuttamisessa siten, että rahastolla olisi mahdollisuus jatkossa lainata rahaa markkinoilta, olisi kyse Afrikan kehitysrahaston perustajajäsenten tekemästä linjauksesta rahaston harjoittaman luotonantopolitiikan suhteen. **Ulkoministeriö ja valtiovarainministeriö katsovat olevan vakiintunut käytäntö, että nyt puheena olevan kaltaiset kehitysrahastot ja kehityspankit eivät yleensä kuulu luottolaitoslainsäädännön (ts. pankkilainsäädännön) soveltamisalan piiriin** siitä huolimatta, että näiden laitosten osalta käytetään osin sanaa ”pankki” kuvaamaan laitoksen toimintaa. Luottolaitoslainsäädännössä asetetaan luottolaitostoiminnalle taloudelliset ja laadulliset vähimmäisvaatimukset.

Toisekseen, luottolaitoslainsäädännössä ei määritellä tyhjentävästi sitä, millaisilla ehdoilla luottolaitokset saavat myöntää luottoja ja muutoinkin harjoittaa toimintaansa, vaikka luottolaitoslainsäädäntö asettaakin luottolaitoksille erinäisiä vähimmäisvaatimuksia esimerkiksi omien varojen, likviditeetin ja varainhankintarakenteen sekä laadullisen riskienhallintatekijöiden muodossa. **Siten luotonantopolitiikkaan ja liiketoimintastrategiaan liittyvät kysymykset ovat lähtökohtaisesti lainsäädännön alan ulkopuolisia kysymyksiä sääntelyn piiriin kuuluvilla luottolaitoksillakin.** Ulkoministeriö ja valtiovarainministeriö katsovat, että luonteeltaan nyt puheena olevassa perustamissopimuksen muutoksissa **on kyse Afrikan kehitysrahaston perustajajäsenten tekemästä linjauksesta siitä, millä tavalla kehitysrahasto saa harjoittaa liiketoimintaansa**, ja näin ollen kyseessä on lainsäädännön alan ulkopuolinen kysymys.

Perustamissopimuksen 43 artiklan 1 kappaleessa määrätään rahaston lainkäytöllisestä koskemattomuudesta. Kansainvälisen järjestön ja sen henkilöstön erioikeuksien ja vapauksien on katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan, mutta nyt kyseessä olevalla muutoksella ainoastaan selvennetään teknisesti määräyksen tekstiä eikä sillä laajenneta tai supisteta rahaston lainkäytöllistä koskemattomuutta. Näin ollen ulkoministeriö katsoo, että perustamissopimuksen 43 artiklan 1 kappaleen hyväksyminen ei kuulu lainsäädännön alaan eikä edellytä eduskunnan suostumusta.

Lisäksi ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Afrikan kehitysrahaston perustamissopimuksen muutokset eivät myöskään sido eduskunnan budjettivaltaa, koska ne eivät lisää Suomen valtion pankeista ja rahastosta tulevia pääoma- tai takausvastuita. Muutoksesta ei myöskään aiheudu toistuvia kustannuksia ja menoja.

Perussopimus on aikanaan saatettu voimaan asetuksentasoisena silloisen perustuslain mukaisesti. Se sisältää kuitenkin nykyperustuslain tulkinnan mukaan erinäisiä määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Valtioneuvosto tulee harkitsemaan näiden määräysten nostamista lain tasolle tulevien sopimusmuutosten yhteydessä, jos muutokset kuuluvat lainsäädännön alaan.

Edellä sanottu huomioon ottaen ulkoministeriö katsoo, että perustamissopimuksen muutokset eivät kuulu lainsäädännön alaan, eivätkä muutenkaan edellytä eduskunnan suostumusta.

Edellä olevan perusteella esitetään, että valtioneuvosto esittää, että tasavallan presidentti hyväksyisi Afrikan kehitysrahaston perustamissopimuksen muutokset.