

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 3/2023 Finnfundin sijoitustoiminta ja riskienhallinta

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tuloksellisuustarkastuksesta Finnfundin sijoitustoiminta ja riskienhallinta (3/2023).

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Tarkastusvirasto hyödyntää jälkiseurantaraportin tietoja raportoidessaan vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoistaan, kohdentaessaan tarkastustoimintaansa sekä arvioidessaan tarkastustoimintansa vaikuttavuutta.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuksen suosituksissa korostetut asiat ovat toteutuneet tai kehittyneet tarkastuksen valmistumisen jälkeen. Tarkastusvirasto pyysi ulkoministeriöltä selvitystä siitä, miten se on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettuja suosituksia. Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suositteli, että ulkoministeriö

1. laatii arvion Finnfundin sijoitustoiminnasta valtiolle syntyvistä taloudellisista ja muista riskeistä ja niistä mahdollisesti syntyvistä vastuista.
2. määrittelee, millaisissa tilanteissa Finnfund tarvitsee tai ei tarvitse valtion lisärahoitusta ja kuinka suureksi Finnfundin valtion rahoitus on tarkoituksenmukaista kasvattaa.
3. tarkentaa omistajaohjauksessaan Finnfundille asetettua erityistehtävää ja määrittelee, millaisia kehitysvaikutuksia Finnfundin sijoitustoiminnalla ensisijaisesti tavoitellaan. Lisäksi ulkoministeriön tulisi varmistaa, että Finnfundin kehitysvaikutusten raportointia, vaikuttavuuden arviointia ja seurantaan kehitetään yhdessä yhtiön strategisten vaikuttavuustavoitteiden kanssa.

Jälkiseuranta toteutettiin jälkiseurannan selvityspyynnöllä ja hyödyntämällä muuta aineistoa. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Ulkoministeriö on tehnyt arviota Finnfundin sijoitustoiminnasta valtiolle syntyvistä taloudellisista ja muista riskeistä ja niistä mahdollisesti syntyvistä vastuista

Ulkoministeriö on vahvistanut ja kehittänyt Finnfundin riskien seuranta, arviointia ja hallintaa. Riskienhallintaa on vuodesta 2023 lähtien käsitelty Finnfundin yhtiökokouksissa, ja Finnfund raportoi yhtiökokoukselle vuosittain riskeistä ja riskienhallinnan tilasta. Ulkoministeriö on laatinut tarkastuksen jälkeen myös sisäisen arvion Finnfundin toimintaan liittyvistä riskeistä valtion näkökulmasta ja lisäksi laajemmasta toimintaympäristön näkökulmasta.

Valtiolle koituvien riskien arvioimiseksi ja hallitsemiseksi Finnfundin erityisriskirahoitus on nostettu säännölliseksi käsittelyaiheeksi Finnfundin johdon ja johtokunnan puheenjohtajan kvartaalokokouksissa,

ja ulkoministeriölle toimitetaan vuosittainen raportti rahoituksen käytöstä. Erityisriskirahoituksessa on toteutunut yhteensä viisi tappiota, joista on kertynyt korvausvastuita yhteensä 9,4 miljoonaa euroa.

Riskienhallinnan merkitystä on korostettu uudessa omistajaohjausmuistiossa vuosille 2024–2027. Valtio omistajana edellyttää riittäviä resursseja, asiantuntemusta ja työkaluja sijoitusomaisuuden hallintaan. Omistajaohjausmuistiossa on myös tarkennettu riskinoton kohdentamista, eikä Finnfundia enää ohjata sijoittamaan erityisesti Afrikkaan tai köyhimpiin maihin, joissa riskit ovat erittäin korkeat. Omistajaohjaus korostaa suomalaisisäarvon tuomista sijoituksiin, mikä muuttaa riskinoton luonnetta. Erityisriskirahoituksen käyttö, joka ohjasi Finnfundia korkean riskin hankkeisiin, on lopetettu vuoden 2024 yhtiökokouksessa.

Hallituksen linjausten mukaan Finnfundin riskinoton tulee keskittyä Ukrainaan ja samalla hyödyntää suomalaisosaamista. Tätä varten on myönnetty erityisriskirahoitus, joka on kohdennettu Ukrainaan. Tässä erityisriskirahoituksessa valtio kattaa 80 prosenttia Finnfundin riskeistä 20 miljoonan euroon asti. Aiempi erityisriskirahoitus oli 150 miljoonan euron suuruinen.

Tarkastuskertomuksessa esitetty piilovastuu liittyen Marinin hallituksen hallitusohjelmakirjaukseen Finnfundin toimintaedellytysten turvaamisesta ei ole enää ajankohtainen, koska tällaista kirjausta ei ole enää Orpon hallituksen hallitusohjelmassa. Finnfundin rahoittamista yksityisellä velkarahalla ulkoministeriö on tukenut alistamalla valtion velkakirjalainat yhtiön muille lainoille yhtiön maksukyvyttömyystilanteessa. Näiltä osin piilovastuut ovat lähes ennallaan. Finnfund on kuitenkin myös hakenut tappiosuojausta EU:lta, joka on myöntänyt yhtiölle 222 miljoonan euron takausohjelman. Tämä pienentää Suomen valtion riskejä liittyen Finnfundin sijoitustoimintaan.

Yhtiön velkaantumisen ja matalan omavaraisuusasteen riskit on tunnistettu omistajaohjauksessa. Omistajaohjaus harkitsee omavaraisuuteen liittyvän vähimmäisrajan asettamista riskienhallinnan tueksi. Tällainen raja on ollut aiemmin käytössä, mutta se poistettiin vuonna 2016, kun valtio myönsi Finnfundille ensimmäisen lainan. Kaikkiaan riskien arviointi ja hallinta perustuvat säännölliseen raportointiin, omistajaohjausmuistion vaatimuksiin ja tarkastuksiin, sekä riskinoton kohdentamiseen ja rahoituksen turvaamiseen erilaisin mekanismein.

Ulkoministeriö on selvityksessään kertonut toteuttamansa toimenpiteet, jotka tarkastusviraston arvion mukaan ovat annettujen suositusten mukaisia, ja suositus on näin ollen toteutunut.

2.2 Ulkoministeriö on määrittelemässä Finnfundin valtionrahoituksen periaatteita

Ulkoministeriö on aloittanut Finnfundin rahoitukseen liittyvien periaatteiden ja reunaehtojen selkeyttämisen. Pääomituksia ja lisärahoituksia ohjaavat sekä valtion taloudellinen tilanne että kehityspoliittiset linjaukset. Vuosille 2025–2028 valtioneuvosto on julkisen talouden suunnitelmassa määrittänyt Finnfundin pääomakorotuksille viiden miljoonan euron vuosittaisen tason. Vuonna 2024 Finnfund sai kymmenen miljoonan euron pääomituksen kuten sitä edeltävinä vuosina. Lisäksi se sai 25 miljoonan euron lisäpääomituksen Ukraina-portfolion kasvattamista varten hallituksen tavoitteiden mukaisesti. Uusien lainojen myöntämistä ei ole pidetty perusteltuna yhtiön omavaraisuusasteen ja kehitysyhteistyömäärärahoille asetettujen tavoitteiden vuoksi. Finnfundille myönnettiin lainarahoitusta vuosina 2016 (130 milj. €) ja 2019 (210 milj. €). Eduskunta päätti osoittaa Finnfundin lainoilla annettavan lisärahoituksen määrärahan kehyksen ulkopuolelta. Lainat tulee lähtökohtaisesti maksaa takaisin, mutta niihin sisältyy konversioehto, jolloin lainoja on mahdollista konvertoida kokonaan tai osittain yhtiön osakkeiksi. Lainojen takaisinmaksu alkaa vuosina 2027 ja 2030.

Finnfundin pääomittamisen lisäksi vuonna 2025 ulkoministeriö teki 40 miljoonan euron ankkurisijoituksen Finnfundin digirahastoon, mikä on uusi rahoitusmuoto ja se tehtiin budjettikehyksen ulkopuoliselle momentille 24.30.89 osoitetusta määrärahasta. Sijoituksesta koituvat tuotot ja mahdolliset tappiot kohdistuvat suoraan valtiolle. Ulkoministeriö toteaa selvityksessään, että rahastosijoitukset eivät kuitenkaan korvaa pääomakorotuksia.

Ulkoministeriössä on käynnissä sisäinen prosessi, jossa määritellään omistajastrategia Finnfundin rahoitukselle, ja yhtiöstä teetetään parhaillaan evaluaatiota. Omistajaohjausyksikkö arvioi Finnfundin rahoitusvaihtoehtoja ja kiinnittää arvioissa huomiota sekä optimaaliseen muotoon että tasoon tavoitteiden saavuttamiseksi. Arvioon vaikuttaa myös valtiontalouden tilanne ja Finnfundin rooli suhteessa muihin kehityspolitiikan välineisiin. Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan työ on vielä kesken. Lopulliset päätökset Finnfundin rahoituksesta vaativat poliittista harkintaa ja priorisointia ottaen huomioon valtiontalouden tilan ja kehityspolitiikan tavoitteet.

Ulkoministeriön selvityksessä kuvattu käynnissä oleva prosessi on tarkastusviraston suosituksen suuntainen, mutta se on vielä kesken.

2.3 Finnfundille asetetun erityistehtävää ja tavoiteltavien kehitysvaikutuksia on tarkennettu

Ulkoministeriö on tarkentanut Finnfundille asetettua erityistehtävää ja kehitysvaikutustavoitteita eri tavoin. Uudessa, valmistelussa olevassa Finnfund-laissa erityistehtävää täsmennetään erityisesti kestäväen kehityksen ja suomalaisen intressin osalta, ja lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 aikana. Uudessa omistajaohjausmuistiossa vuosille 2024–2027 on määritelty, että vastuullinen liiketoiminta on Finnfundin toiminnan keskeisin kehitysvaikutus ja muiden vaikutusten perusta. Omistajaohjausmuistion mukaan Finnfundin keskeisin tehtävä on edistää ja kehittää taloudellista toimintaa kehittyvissä maissa rahoittamalla niissä toimivia yrityksiä. Naisten ja tyttöjen aseman vahvistaminen on myös määritelty tavoitteeksi Finnfundin toiminnassa.

Omistajaohjausmuistio perustuu Orpon hallitusohjelman linjauksiin. Siinä ohjataan, että Finnfundin tulisi toimia sektoreilla, joilla on vahvaa suomalaisosaamista, jotta rahoitus voisi samalla avata suomalaisyrityksille mahdollisuuksia kehittyville markkinoille. Omistajaohjausmuistiossa esille nostetut sektorit ovat digitalous, metsätalous ja hiilinielujen kasvattaminen, koulutusala sekä terveysala. Omistajaohjausmuistiossa todetaan myös, että Finnfundin rahoitus korjaa markkinapuutteita ja vivuttaa yksityistä rahoitusta. Maantieteellistä fokusta on muutettu painottamaan erityisesti Ukrainaa, eikä omistajaohjaus enää korosta kaikkein köyhimpiä maita ja Afrikkaa yhtä vahvasti kuin aiemmin.

Tavoitteiden asettamisessa ulkoministeriö korostaa Finnfundin liikkumavaran ja riskienhallinnan merkitystä, jotta Finnfund voi löytää prioriteettien mukaisia ja kannattavia hankkeita. Omistajaohjaus edellyttää, että vastuullisuus ja vaikuttavuus ovat vahvasti mukana toiminnassa ja sijoituksissa. Finnfundin tulee raportoida vuosittain tavoitteiden toteutumisesta. Omistajaohjausmuistiossa on asetettu tavoitetasot seuraaville indikaattoreille::

- digitaaliseen infrastruktuuriin ja ratkaisuihin kohdistuvien sijoitusten osuus uusien sijoituspäätösten arvosta
- Ukrainaan kohdistuvien sijoituspäätösten arvo
- Euroopan komission Finnfundille myöntämät EKKR+ -takuut ja näiden käyttöaste.

Finnfundille on asetettu kehitysvaikutusten seurannan ja raportoinnin kehittämiselvoite. Omistajaohjausmuistiossa ohjataan Finnfundia kehittämään ja vahvistamaan sijoitustensa kehitystulosten seurantaa ja evaluointia. Finnfundin tulee seurata aktiivisesti hankekohtaista vaikuttavuutta. Finnfundia ohjeistetaan myös kehittämään raportointia strategisista vaikuttavuustavoitteista kuten suomalaisyritysten osallistamisesta. Ulkoministeriön selvityksen mukaan Finnfund on kehittänyt kehitysvaikutusten arviointia.

Ulkoministeriön antaman selvityksen perusteella tehdyt toimenpiteet ovat tarkastusviraston suositusten suuntaisia. Tarkastusviraston antama suositus on toteutunut lähes täysin.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksella selvitettiin, millaiset edellytykset Finnfundin sijoitustoiminnalla on saavuttaa sille asetettuja tavoitteita ja onko sen riskienhallinta riittävällä tasolla, ettei sijoitustoiminnasta aiheudu vältettävissä olevia kustannuksia ja riskejä valtiolle. Lisäksi tarkastuksella selvitettiin, miten ulkoministeriön omistajaohjaus on edistännyt yhtiön tavoitteita ja riskienhallintaa.

Tarkastuksessa havaittiin, että ulkoministeriössä ei ole laadittu strategiaa siitä, kuinka suureksi valtion rahoitusta Finnfundissa aiotaan tai voidaan kasvattaa. Omistajaohjauksessa olisi tarpeen määritellä Finnfundin rahoittamisen rajat sekä huomioida omistuksesta muodostuvat riskit valtiolle. Lisäksi tarkastuksessa tuli esille, että Finnfundilla ei ole selkeitä strategisia kehitysvaikutustavoitteita, jotka kuvaisivat sitä, millaista kehitystä sijoitustoiminnalla tavoitellaan.

Jälkiseurannassa havaittiin, että ulkoministeriö on kehittänyt Finnfundiin liittyvää riskienhallintaa ja ulkoministeriössä on käynnissä sisäinen prosessi, jossa määritellään omistajastrategia Finnfundin rahoitukselle. Tämä prosessi on vielä kesken, joten jälkiseurannassa ei voida arvioida sen lopputulemaa. Ulkoministeriön vuosille 2024–2027 laatiman omistajaohjausmuistion mukaan Finnfundin keskeisimmäksi tehtäväksi on määritelty luoda ja kehittää rahoituksellaan laaja-alaisesti taloudellista toimintaa kehittyvissä maissa sijoittamalla niissä maissa kestävää ja taloudellisesti kannattavaa toimintaa harjoittaviin yrityksiin. Jälkiseurannassa antamansa selvityksen perusteella ulkoministeriö on noudattanut tarkastuksen suosituksia ja ryhtynyt suositusten suuntaisiin toimiin.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Teemu Kalijärvi
tarkastuspäällikkö

Pälvi Polojärvi
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU ulkoministeriö