



Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 209/2010



Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-141-4 (nid.)
ISBN 978-952-499-142-1 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2010

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 375/54/2008

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toimintaa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Teollisen yhteistyön rahasto Oy:lle ja ulkoasiainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2012.

Helsingissä 21. päivänä toukokuuta 2010

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Näätänen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Näätänen
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:
ulkoasiainministeriö

Asiasanat:

kehitysyhteistyö, valtioneuvoston kehityspoliittinen ohjelma, Finn-
fund, Teollisen yhteistyön rahasto Oy, ulkoasiainministeriö

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	12
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus ja lainsäädäntö	12
2.2 Tarkastuskysymykset, rajaukset ja kriteerit	15
2.3 Aineisto ja menetelmät	16
2.4 Vastaavia pohjoismaisia tarkastuksia	17
3 Tarkastushavainnot	18
3.1 Toiminnan tavoitteet ja toiminnasta raportointi	18
3.2 Organisointi ja rahoitus	22
3.3 Omistajaohjaus	26
3.4 Rahoitustoiminta	30
3.4.1 Rahoitustuotteet ja rahoituksen hakeminen	30
3.4.2 Hankevalmistelu ja rahoituspäätökset	32
3.4.3 Rahoitetut kohteet	39
3.4.4 Hankkeiden kehitysvaikutukset	43
3.4.5 Hankkeesta irtaantuminen	48
3.4.6 Hankkeiden valvonta ja seuranta	52
4 Tarkastusviraston kannanotot	54
Lähteet	59
Liitteet	61

Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta

Teollisen yhteistyön rahasto Oy (jäljempänä Finnfund) on ulkoasiainministeriön hallinnonalalla ja ohjauksessa toimiva yhtiö, jonka tehtävänä on rahoittaa yksityisen sektorin kehitysyhteistyöhankkeita Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Suomen valtion omistusosuus yhtiöstä oli vuoden 2009 lopussa 87,1 prosenttia. Muita omistajia olivat Finnvera Oyj (omistusosuus 12,8 %) ja Elinkeinoelämän Keskusliitto EK (0,1 %). Yhtiön taseen 31.12.2009 loppusumma oli 250 miljoonaa euroa. Yhtiön pääomaa on korotettu vuosina 2008–2010 yhteensä 45 miljoonaa euroa vähentämällä vastaava summa varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoista. Yhtiön pääomaa on tarkoitus korottaa 15 miljoonaa euroa myös vuonna 2011 vastaavalla tavalla.

Tarkastuksessa selvitettiin Finnfundin omistajaohjausta ja sitä, miten yhtiö ottaa ulkoasiainministeriön ohjauksen ja valtion kehityspoliittiset tavoitteet huomioon toiminnassaan. Hanketoiminnasta käytiin läpi rahoituksen jakokriteerit, hankevalvonta ja hankkeilla aikaan saatuja tuloksia.

Finnfund on saavuttanut hyvin yhtiön toiminnalle laissa asetetut, varsin laajat tavoitteet. Yhtiön toimintastrategia tukee hyvin hallitusohjelmaa ja valtioneuvoston kehityspoliittisen ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Finnfundin toiminta on merkittävä lisä valtion kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa, ja sen toiminta voitaisiin ottaa enemmän huomioon valtioneuvoston seuraavaa kehityspoliittista ohjelmaa laadittaessa.

Finnfund on viime vuosina kehittänyt voimakkaasti hankevalmistelua, hankkeiden arviointia, valvontaa ja hankeraportointia. Hankevalmistelu oli perusteellista ja asiakirjat sisälsivät selkeät hankearvioinnit ja rahoitusperustelut. Hankkeiden riskejä ja kehitysvaikutuksia oli arvioitu monipuolisesti ja kattavasti. Hankeraportoinnissa oli painotettu hankkeiden kehitysvaikutuksia. Raportoinnissa voitaisiin vastaisuudessa arvioida enemmän hankevalmistelussa arvioitujen riskien toteutumista.

Finnfund ottaa hyvin huomioon Suomen kehityspolitiikan tavoitteet rahoitustoiminnassaan. Suomen kehityspolitiikan tärkeimpänä tavoitteena on poistaa köyhyys taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti kestäväällä tavalla. Hankevalmistelussa ja rahoitetuissa hankkeissa tämä oli huomioitu monipuolisesti arvioimalla kohdemaan yhteiskunnallista vakautta, laatimalla laajat ja perusteelliset ympäristöanalyysit sekä arvioimalla hankkeiden taloudellisia tunnuslukuja. Tarkastusviraston käsityksen mukaan erittäin tärkeää toiminnan tuloksellisuuden kannalta on se, että Finnfund on rahoittanut vain kannattaviksi arvioimiaan hankkeita.

Finnfund on toiminnassaan siirtänyt rahoituksensa painopistettä köyhiin maihin ja näin edistänyt Suomen kehityspoliittisen päätavoitteen saavuttamista. Finnfund ei kuitenkaan ole erityisesti painottanut rahoitustaan Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön pitkäaikaisiin yhteistyömaihiin. Tarkastusvirasto katsoo, että mahdollisuuksien ja rahoituskysynnän mukaan rahoitusta olisi pyrittävä suuntaamaan enemmän Suomen kehitysyhteistyön pitkäaikaisiin yhteistyömaihiin ja alhaisimman DAC-luokan maihin. Tarkastusvirasto katsoo myös, että Finnfundin tulisi raportoinnissaan eritellä DAC-ryhmistä matalan ja alemman keskitulotason maiden osuudet.

Finnfund on onnistunut erityisen hyvin rahoituksen uudelleen järjestelmissä Finnfundin ja sitä kautta valtion saatavien turvaamiseksi niissä tilanteissa, joissa rahoituspäätöstä tehtäessä laadittu exit-suunnitelma ei ole erityisistä syistä voinut toteutua. Finnfundin arvonalentumistappiot ovat vuosina 2005–2009 olleet maltilliset. Ne ovat myös olleet pienet verrattuna Norjan, Ruotsin ja Tanskan vastaaviin rahoituslaitoksiin.

Finnfundin omistajaohjaus on ollut puutteellista eikä valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö ole asettanut yhtiön toiminnalle tavoitteita. Ulkoasiainministeriön omistajaohjaus ei tarkastusajankohtana vastannut valtion omistajapolitiikkaa koskevaa periaatepäätöstä. Ministeriö toteutti tarkastusajankohtana yhtiön omistajaohjausta Finnfundin johtokunnan jäsenyyden kautta. Ulkoasiainministeriö ilmoitti tarkastuksen kuluessa ryhtyneensä muuttamaan omistajaohjaustaan valtioneuvoston periaatepäätöksen edellyttämälle tavalle. Tarkastusvirasto pitää ministeriön tekemiä ja suunniteltavia toimia yhtiön omistajaohjauksen korjaamiseksi hyvinä ja riittävinä.

Finnfundin toimintaa ja sen saavuttamia tuloksia ei ole kuvattu valtion tilinpäätöskertomuksissa ja eduskunnan tiedonsaanti yhtiön toiminnasta on ollut vähäistä. Kun otetaan huomioon Finnfundin tehtävä valtion kehityspoliittisten tavoitteiden toteuttajana ja yhtiön vuosina 2008–2010 saama ja vuodelle 2011 suunniteltu osakepääoman korotus, yhteensä 60 miljoonaa euroa, olisi valtion tilinpäätöskertomuksessa kuvattava yhtiön toimintaa ja tuloksia samassa yhteydessä kuin muutakin kehitysyhteistyötä.

Verksamheten vid Fonden för industriellt samarbete Ab (Finnfund)

Fonden för industriellt samarbete Ab (nedan Finnfund) är ett bolag på utrikesministeriets förvaltningsområde som styrs av UM och som har till uppgift att finansiera den privata sektorns utvecklingssamarbetsprojekt i enlighet med Finlands utvecklingspolitiska målsättningar. Finska statens ägarandel av bolaget var 87,1 procent i slutet av år 2009. Övriga ägare var Finnvera Abp (ägarandel 12,8 %) och Finlands Näringsliv EK (0,1 %). Slutsumman i bolagets balansräkning 31.12.2009 var 250 miljoner euro. Bolagets kapital har under åren 2008-2010 utökats med totalt 45 miljoner euro så, att motsvarande summa har dragits av från anslagen för det egentliga utvecklingssamarbetet. Avsikten är att bolagets kapital skall höjas med 15 miljoner euro också år 2011 på motsvarande sätt.

Med revisionen klarlades ägarstyrningen av Finnfund och hur bolaget beaktar utrikesministeriets styrning och statens utvecklingspolitiska målsättningar i sin verksamhet. Av projektverksamheten gicks igenom kriterierna för utdelning av finansiering, övervakningen av projekten och vilka resultat som har åstadkommit med projekten.

Finnfund har bra uppnått de synnerligen omfattande målsättningar som har uppställts för bolaget i lagen. Bolagets verksamhetsstrategi är ett gott stöd för regeringsprogrammet och för att målsättningarna i statsrådets utvecklingspolitiska program skall uppnås. Finnfunds verksamhet innebär ett betydande mervärde för uppnåendet av statens utvecklingspolitiska målsättningar, och dess verksamhet kunde beaktas ännu mer när statsrådets nästa utvecklingspolitiska program utarbetas.

Finnfund har på senare år starkt utvecklat beredningen, utvärderingen, övervakningen och rapporteringen i fråga om sina projekt. Projektberedningen var omsorgsfull och dokumenten innehöll tydliga bedömningar av projekten och motiveringar för deras finansiering. Riskerna med projekten och deras verkningar på utvecklingen hade bedömts mångsidigt och övergripande. I rapporteringen om projekten hade fokuserats på verkningarna på utvecklingen. I rapporteringen kunde man framdeles granska mer hur de vid beredningen av projekten förutsedda riskerna har realiserats.

Finnfund beaktar bra målsättningarna för Finlands utvecklingspolitik i sin finansieringsverksamhet. Den främsta målsättningen för Finlands utvecklingspolitik är att eliminera fattigdomen på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt. I projektberedningen och de finansierade projekten

hade detta beaktats mångsidigt genom att man har granskat mottagarlandets samhälleliga stabilitet, gjort omfattande och grundliga miljöanalyser samt utvärderat projektens ekonomiska nyckeltal. Enligt revisionsverkets åsikt är det synnerligen viktigt med tanke på verksamhetens resultat, att Finnfund enbart har finansierat projekt som bolaget har bedömt vara lönsamma.

Finnfund har i sin verksamhet överflyttat tyngdpunkten i sin finansiering till fattiga länder och har på så sätt bidragit till att Finlands viktigaste utvecklingspolitiska målsättning förverkligas. Finnfund har emellertid inte särskilt inriktat sin finansiering på Finlands långvariga samarbetsländer inom det bilaterala utvecklingssamarbetet. Revisionsverket anser att man i mån av möjlighet och med beaktande av efterfrågan på finansiering borde gå in för att rikta finansiering mera till Finlands långvariga samarbetsländer inom utvecklingssamarbetet och till länder i den lägsta DAC-klassen. Revisionsverket anser också, att Finnfund i sin rapportering av DAC-grupperna borde specificera andelarna för länder med inkomst på låg och lägre medelnivå.

Finnfund har lyckats synnerligen väl med att omorganisera finansieringen och att trygga Finnfunds och därigenom statens tillgodohavanden i sådana situationer, där den exit-plan som utarbetades när beslutet om finansiering fattades inte har kunnat realiserats av särskilda skäl. Finnfunds förluster av värdeminskning har varit måttliga under åren 2005-2009. De har också varit små i jämförelse med motsvarande finansieringsinstitut i Norge, Sverige och Danmark.

Ägarstyrningen av Finnfund har varit bristfällig och statsrådet eller utrikesministeriet har inte uppställt målsättningar för bolagets verksamhet. Utrikesministeriets ägarstyrning svarade inte vid tidpunkten för revisionen mot principbeslutet om statens ägarpolitik. Ministeriet verkställde vid tidpunkten för revisionen ägarstyrningen av bolaget genom medlemskap i Finnfunds direktion. Utrikesministeriet meddelade under revisionens gång att det har gått in för att ändra sin ägarstyrning på det sätt som statsrådets principbeslut förutsätter. Revisionsverket anser att de av ministeriet genomförda och planerade åtgärderna för att korrigera ägarstyrningen av bolaget är goda och tillräckliga.

Finnfunds verksamhet och de resultat som bolaget har uppnått har inte beskrivits i statens bokslutsberättelser och riksdagens tillgång på information om bolagets verksamhet har varit liten. När man beaktar Finnfunds roll att verkställa statens utvecklingspolitiska målsättningar och den höjning av aktiekapitalet som bolaget har fått åren 2008-2010 och som planeras för år 2011, totalt 60 miljoner euro, borde i statens bokslutsberättelse redogöras för bolagets verksamhet och dess resultat i samma sammanhang som det övriga utvecklingssamarbetet.

1 Johdanto

Suomen kehityspolitiikan tärkeimmäksi tavoitteeksi on valtioneuvosto asettanut 18.10.2007 hyväksymässään kehityspoliittisessa ohjelmassa köyhyyden poistamisen ja kestäväen kehityksen edistämisen vuonna 2000 hyväksytyjen YK:n vuosittuhattavoitteiden mukaisesti. Kehityspoliittisen ohjelman mukaan tämä on mahdollista vain siten, että niin kehitysmaiden kuin teollistuneidenkin maiden kehitys on sekä taloudellisesti, yhteiskunnallisesti että luonnontaloudellisesti kestävä.

Kehitysyhteistyö on kehityspolitiikan keskeinen väline. Sillä edistetään kehitykselle suotuisien olosuhteiden vahvistumista köyhimmässä maissa elinkeinojen, investointien ja kaupan edellytysten parantamiseksi ja talouskasvun aikaansaamiseksi. Suomi suuntaa kehitysyhteistyötään kahdenvälisesti, alueellisesti ja monenkeskisesti sekä kansalaisjärjestöjen ja EU:n kautta. Yksityisen sektorin kehitysyhteistyöinstrumentteja ovat kortokiluatot, Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (jäljempänä myös Finnfund) myöntämä rahoitus ja ulkoasiainministeriön rahoittama Finnpartnership-liikekumppanuusohjelma, jota Finnfund hallinnoi.

Finnfund rahoittaa kehitys- ja siirtymätalousmaissa vastuullista, yksityistä yritystoimintaa. Yhtiö toimii itsekannattavasti ja kohdistaa sijoituksensa sellaisiin kannattaviin hankkeisiin, joihin on muutoin vaikea saada kaupallista rahoitusta. Yhtiö investoi ensisijaisesti suomalaisten yritysten tai niiden yhteistyökumppaneiden kohteisiin. Yhtiö rahoittaa sellaisia hankkeita, joissa käytetään suomalaista teknologiaa tai osaamista, parannetaan merkittävästi ympäristön tilaa tai tuetaan kohdemaan taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Rahoituskohteina voivat olla teollinen ja palveluja tuottava yritystoiminta, infrastruktuuri sekä rahoitus- ja pääomamarkkinat.

Finnfundin tase oli vuoden 2009 lopussa 250 miljoonaa euroa. Siitä omaa pääomaa oli noin 59 prosenttia. Vuonna 2009 yhtiö teki 32 rahoituspäätöstä. Näiden päätösten yhteismäärä oli 152 miljoonaa euroa. Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa osakkeenomistajille.

Tarkastuksen tavoitteena oli tuottaa eduskunnalle tietoa Finnfundin toiminnasta. Tarkastuksella pyrittiin tuottamaan tietoa myös siitä, miten Finnfund osaltaan toteuttaa valtioneuvoston kehityspoliittista ohjelmaa, miten yhtiö on saavuttanut sille asetetut tavoitteet sekä miten ulkoasiainministeriö ohjaa Finnfundia.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus ja lainsäädäntö

Finnfund on vuonna 1979 perustettu, ulkoasiainministeriön hallinnonalaan kuuluva, valtioenemmistöinen kehitysrahoitusyhtiö, joka tarjoaa pitkäaikaista riskirahoitusta kannattaviin hankkeisiin kehitysmaissa sekä valtioneuvoston maakohtaisen päätöksen nojalla myös muissa kuin kehitysmaiksi luokitelluista maissa. Finnfundin toimintaa säätelee Teollisen yhteistyön rahasto Oy:stä annettu laki (291/1979). Siinä on säädetty yhtiön toiminnasta ja tarkoituksesta, yhtiöön sovellettavista laeista sekä yhtiön omistuksesta, tavoitteista, tehtävistä ja hallinnosta. Laissa on säädetty myös siitä, että valtio voi antaa yhtiölle takauksia ja valtioneuvostolla on oikeus antaa sitoumuksia siitä, että valtio korvaa yhtiölle toiminnassa mahdollisesti syntyneitä tappiota, sijoitusten menetyksiä ja arvonalenemisiä sekä maksaa korkotukea.

Finnfund perustettiin nimellä Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy, joka vuonna 1991 lyhennettiin nykyiseen muotoonsa, Teollisen yhteistyön rahasto Oy. Tuolloin säädettiin, että yhtiö voi harjoittaa toimintaa myös muissa kuin kehitysmaiksi luokitelluissa maissa.

Finnfund perustettiin lisäämään Suomen ja kehitysmaiden välistä taloudellista kanssakäymistä sekä poistamaan Suomen ja kehitysmaiden välisen taloudellisen yhteistyön myönteistä kehitystä haittaavia epäkohtia. Näitä olivat kehitysmailla sopivan teknologian puuttuminen, investointipääomien niukkuus ja yritysjohtotaidon vähyys. Yhtiön alkupääoma oli 80 miljoonaa markkaa, josta valtio merkitsi 90 prosenttia¹. Yhtiön tarkoituksena oli rahoittaa voittoa tavoittelematta kehitysmaihiin perustettavia tai niissä jo toimivia yhteisiä yrityksiä seuraavasti: hankkimalla tällaisten yritysten osakkeita ja osuuksia, myöntämällä kehitysmaissa toimiville yrityksille lainoja, rahoittamalla yritysten perustamiseen ja niiden toiminnan kehittämiseen liittyvää tutkimusta, osallistumalla kehitysmaissa toimivien

¹ Loput osakkeet tarjottiin Suomen Vientiluotto Oy:n, Teollistamisrahasto Oy:n ja Teollisuuden Keskusliiton merkittäviksi.

kehityspankkien rahoitukseen ja ryhtymällä muihin toimintapäämääriään edistäviin toimenpiteisiin.²

Vuonna 1987 Finnfundin toiminta-aluetta laajennettiin siten, että se ohjaa taloudellisia ja henkisiä voimavaroja kehitysmaiden teollisen yritystoiminnan kehittämisen lisäksi muun taloudellisen yritystoiminnan kehittämiseen. Samalla säädettiin, ettei yhtiön tarkoituksena ole tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen. Tällä haluttiin korostaa yhtiön voittoa tavoittelematonta toimintaa.³

Vuonna 1992 tehdyn toiminta-alueen laajennuksen tarkoituksena oli mahdollistaa Finnfundin toiminta erityisesti Itä- ja Keski-Euroopassa sijaitsevilla, markkinatalouteen pyrkivissä maissa. Muutoksen taustalla oli ulkoasiainvaliokunnan vuonna 1990 julkistama Itä- ja Keski-Eurooppa-toimintaohjelma, jonka yleisenä lähtökohtana oli edistää vakaata ja tasapainoista kehitystä sekä kaventaa eri maiden taloudellisia kehityseroja Euroopassa. Ohjelman tarkoituksena oli myös edistää Suomen tavoitteita erityisesti lähialueiden ympäristöongelmien ratkaisemisessa.⁴

Vuonna 2001 Finnfundin toiminnassa luovuttiin tiukasta sidonnaisuudesta yhteistyöhön suomalaisten yritysten kanssa. Samalla yhtiölle annettiin mahdollisuus osallistua kehitysmaiden teollista ja muuta tuotannollista yritystoimintaa palvelevan rahoitussektorin kehittämiseen.⁵

Finnfundin nettotulos oli vuonna 2009 noin 4,4 (vuonna 2008 noin 3,3) miljoonaa euroa (voittoa). Yhtiön taseen loppusumma oli vuoden 2009 lopussa 250 (204,1) miljoonaa euroa, josta sijoitusomaisuutta oli 187,5 (135,1) miljoonaa euroa. Rahoituksen kohteena oli 132 (106) hanketta 24 (21) maassa. Yhtiön oma pääoma oli 148,3 (128,9) miljoonaa euroa ja vieras pääoma 100,2 (75,2) miljoonaa euroa. Vuonna 2009 yhtiön liike tappio⁶ oli 5,2 (4,9) miljoonaa euroa ja yhtiön voitto ennen satunnaisia eriä

² HE 297/1978 vp. Hallituksen esitys laiksi Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy – Fonden för Industriellt Utvecklingssamarbete Ab -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi.

³ HE 133/1986 vp. Hallituksen esitys laiksi Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy – Fonden för Industriellt Utvecklingssamarbete Ab -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta.

⁴ HE 130/1991 vp. Hallituksen esitys laiksi Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy – Fonden för Industriellt Utvecklingssamarbete Ab -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta.

⁵ HE 170/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta.

⁶ Liiketoiminnan kulut vähennettyinä liiketoiminnan muilla tuotoilla.

eli ottaen huomioon myös rahoitustuotot ja -kulut 4,7 (3,9) miljoonaa euroa. Yhtiön palveluksessa oli keskimäärin 43 (41) henkilöä.⁷

Finnfundin henkilöstön määrä on viime vuosina kasvanut prosentuaalisesti paljon. Rahoitustoiminnan henkilöstön määrä on kasvanut 9:llä vuodesta 2004. Henkilöstömäärän kasvusta 5 on johtunut ulkoasiainministeriön rahoittamasta Finnpartnership-ohjelmasta, joka alkoi vuonna 2006. Ulkoasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan ohjelman vuotuiset hallinnointikustannukset ja liikekumppanuustukimyönnöt yrityksille ovat olleet yhteensä noin 4–5 miljoonaa euroa vuodessa.

Valtion vuoden 2009 talousarviossa Suomen julkinen kehitysyhteistyö oli yhteensä 915,6 miljoonaa euroa, josta varsinainen kehitysyhteistyö 731 miljoonaa euroa (momentti 24.30.66). Muu julkinen kehitysyhteistyö⁸ on 184,6 miljoonaa euroa. Määrärahat olivat noin 0,51 prosenttia bruttokansantuotteesta. Vuodeksi 2010 varsinaisen kehitysyhteistyön määräraha on 737,5 miljoonaa euroa. Muita kehitysyhteistyöhön kohdistettavia määrärahoja on noin 230 miljoonaa euroa. Talousarvioesityksen mukaan kokonaisuudessaan kehitysyhteistyömäärärahojen arvioidaan vastaavan vuonna 2010 noin 0,55 prosenttia bruttokansantuotteesta, kun YK:n asettama tavoite on 0,7 prosenttia.

Taloudellisen yhteistyön järjestön (OECD) kehitysapukomitean (DAC) tilastoissa Finnfundin saama lisäpääomaa ei pidetä Suomen virallisena kehitysapuna (ODA), mutta siksi luetaan yhtiön maksatukset hankkeisiin, sikäli kuin niiden ehdot täyttävät OECD/DAC:ssa sovitut kehitysavun kriteerit. Käytännössä muun muassa kaikki kehitysmaihin suuntautuvat oman pääomanehtoiset sekä rahastosijoitukset lasketaan Suomen viralliseksi kehitysavuksi. Tämä määrä oli 12,1 miljoonaa euroa vuonna 2008 ja 20,2 miljoonaa euroa vuonna 2009.

Finnfundin toimintaa säätelevän lain lisäksi yhtiöön sovelletaan osakeyhtiöistä voimassa olevaa lainsäädäntöä, jollei yhtiöstä annettu laissa ole toisin säädetty. Yhtiöön ei sovelleta luottolaitostoiminnasta annettua lakia.⁹

Finnfundin omistajaohjaukseen sovelletaan ensisijaisesti lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007).¹⁰

⁷ *Finnfundin vuosikertomukset 2008 ja 2009.*

⁸ *UM/kehitysyhteistyön hallintomenot, osuus EU:n kehitysyhteistyöbudjetista, pakolaisten vastaanotto, maksuosuudet muille kansainvälisille järjestöille ja muut kehitysyhteistyöksi luettavat menot.*

⁹ *Laki Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä 1 §:n 2 ja 4 momentti.*

¹⁰ *Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta, 1 §:n 4 momentti.*

2.2 Tarkastuskysymykset, rajaukset ja kriteerit

Tarkastuksen pääkysymys oli, onko yhtiö toteuttanut tuloksellisesti niitä tavoitteita, joita sen toiminnalle on asetettu laissa tai ulkoasiainministeriön taikka hallituksen toimesta.

Pääkysymystä tarkensivat seuraavat kysymykset:

Finnfundin toiminta ja ohjaus

- Miten ulkoasiainministeriö ohjaa, seuraa ja valvoo yhtiötä?
- Miten Finnfund ottaa ulkoasiainministeriön ohjauksen huomioon toiminnassaan ja miten se raportoi toiminnastaan ministeriölle?
- Ottaako Finnfund toiminnassaan riittävästi huomioon valtion kehityspoliittiset tavoitteet ja miten se priorisoi ne?

Hanketoiminta

- Millaiset ovat hankerahoituksen jakokriteerit?
- Miten Finnfund valvoo hankkeiden toteutusta?
- Onko hankkeilla saatu aikaan niille asetettuja tavoitteita?
- Miten hankkeilla on edistetty Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamista ja tuloksellisuutta?

Tarkastuksen rajaus

Tarkastuksessa käytiin läpi Finnfundin tekemiä pääomasijoitusrahastopäätöksiä mutta ei pääomasijoitusrahastojen tekemiä sijoituksia. Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin myös Finnfundin hallinnoima ja toteuttama Finnpartnership-ohjelma, joka tarjoaa suomalaisyrityksille neuvontapalveluja ja taloudellista tukea kehitysmaaliiketoimintaan. Kyseisen ohjelman kulut kattaa ulkoasiainministeriö.

Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen kriteerinä käytettiin yhtiötä koskevissa säädöksissä yhtiön toiminnalle asetettuja tavoitteita, valtioneuvoston kehityspoliittista ohjelmaa ja valtion talousarvioesityksissä ilmoitettuja perusteluja yhtiön pääoman korottamiseksi. Viimeksi mainittuja kriteereitä käsitellään jäljempänä. Lisäksi arvioitiin toiminnan tuloksia verrattuina asetettuihin tavoitteisiin. Kriteerinä käytettiin myös yhtiön toiminnan merkitystä valtion kehityspoliittisiin linjauksiin nähden.

Hanketoiminnan arvioinnissa kriteerinä käytettiin rahoituksen käyttöehtoja ja valtioneuvoston vuonna 2007 hyväksymää kehityspoliittista ohjelmaa.

2.3 Aineisto ja menetelmät

Tarkastusaineiston muodostivat pääasiassa Finnfundin toimintaa koskeva kirjallinen aineisto sekä toiminnasta ulkoasiainministeriössä ja Finnfundissa vastaavien henkilöiden haastattelut. Kirjallinen aineisto koostui Suomen kehityspoliittisen toiminnan tavoitteita määrittelevistä asiakirjoista, Finnfundin ohjaukseen ja valvontaan liittyvistä ministeriön asiakirjoista sekä yhtiön toimintaan ja hanketoimintaan liittyvistä asiakirjoista.

Tarkastuksessa käytiin läpi 15 rahoitetun hankkeen asiakirjoja (liite 1). Hankkeista kolme oli jatkohankkeita. Valinta tehtiin Finnfundin kesäkuussa 2009 voimassa olleesta hankeluettelosta, jossa oli yhteensä 124 hanketta. Tarkastettujen hankkeiden valintakriteereinä olivat Finnfundin osuus hankkeen kokonaisrahoituksesta, Finnfundin euromääräinen rahoitus (yhteensä oman pääomanehtoinen ja hankkeelle myönnetty laina) ja Finnfundin rahoituksen maantieteellinen jakautuminen sekä maanosittain että maittain. Lisäksi otettiin huomioon hankkeiden toimialoitainen jakautuminen. Valinta pyrittiin suorittamaan siten, että valikoiduiksi tuli hankkeita useasta eri maanosasta, useasta eri maasta ja usealta eri toimialalta. Tarkastettaviksi hankkeiksi valittiin sekä rahastosijoituksia että suoria hankkeita.

Finnfund ei käytä varsinaisia hankehakemuksia, joten hankkeista käytiin läpi ne asiakirjat, joista ilmenevät hankkeiden arvoinnit ja perustelut hankkeiden hyväksymiselle. Tämän lisäksi käytiin läpi päätökset hankerahoituksesta ja hankkeiden seurantaraportit.

Tarkastuksen yhteydessä suoritettiin paikalliskäynti kolmeen rahoitettuun hankkeeseen. Ne valittiin tarkastuksen kuluessa Finnfundista saadun hankeaineiston perusteella. Hankkeet olivat olleet pitkään toiminnassa, ja ne edustivat Finnfundin toiminnan painotusta köyhimpiin maihin. Hankkeista kaksi oli Tansaniassa ja yksi Keniassa, ja niihin Finnfund oli tehnyt useampia rahoituspäätöksiä. Hankekäynneillä tutustuttiin hankkeisiin ja tavattiin hankkeita toteuttavien yhtiöiden edustajien lisäksi joitakin yhtiöiden asiakkaita.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty ja saatu palaute ulkoasiainministeriöltä ja Finnfundilta. Ne on otettu huomioon tätä tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen teki johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Näätänen. Haastatteluihin ulkoasiainministeriössä ja Finnfundissa osallistui myös tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara ja tarkastuksen yhteydessä suoritetuille hankekäynneille johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen.

Tarkastusta ohjasivat tuloksellisuustarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Esa Pirilä.

2.4 Vastaavia pohjoismaisia tarkastuksia

Myös muissa Pohjoismaissa on tarkastettu vastaavia kehitysrahoitusyhtiöitä. Ruotsin tarkastusvirasto on vuonna 2009 tarkastanut Ruotsin kehitysrahoitusyhtiön (Swedfund International AB) toimintaa. Tarkastuksen mukaan projektin valinnalla voi olla tärkeitä kehitysvaikutuksia samalla, kun investoinnit ovat tuottavia. Tarkastus osoitti, että tuottoisuus ohjaa Swedfundin projektien valintaa. Myöhemmin Swedfund on kehittänyt kehitysvaikutusarviointia. Ruotsin tarkastusvirasto arvosteli sitä, että yhtiö on tehnyt sijoituspäätöksiä sellaisiin riskirahastoihin, jotka sijaitsevat sellaisissa maissa tai sellaisilla alueilla, joita OECD kuvailee veroparatiiseiksi. Ruotsin tarkastusviraston arvio oli, että yhtiö on yrittänyt toimia hallituksen globaalin kehityksen mukaisen politiikan mukaan.

Norjan tarkastusvirasto on tarkastanut vuosina 2006–2007 Norjan kehitysrahoitusyhtiötä, Norfundia. Tarkastuksen mukaan yhtiö ei ollut priorisoinut riittävän korkealle köyhimpiä maita eikä se ollut saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Yhtiö ei esimerkiksi ollut antanut riittävää prioriteettia niille maantieteellisille alueille, jotka Norjan parlamentti oli määritellyt Norfundin määrärahopäätöstä tehdessään. Alle neljännes kokonaisinvestoinneista oli tehty vähiten kehittyneisiin maihin, ja huolimatta laajalle levinneestä köyhyydestä vain suppea määrä sitoumuksista vakaaseen yritystoimintaan sijoittui Afrikkaan.

Tanskan tarkastusvirasto on tarkastanut vuonna 2007 Tanskan ulkoasiainministeriön investointirahastoja, Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) ja Investeringsfonden for Østlande (IØ). IFUn tarkoitus on edistää kehitysmaiden teollista kehitystä yhteistyössä tanskalaisen teollisuuden ja kaupan kanssa. IØ:n tarkoitus on edistää läheisempää taloudellista yhteistyötä Tanskan ja uudistusmielisten Keski- ja Itä-Euroopan maiden kesken hyödyttämällä yleisiä itä-länsi-suhteita sekä tanskalaista kauppaa ja työllisyyttä. Molempien rahastojen tarkoitus on siten avustaa vastaanottavia maita tukemalla tanskalaisia investointeja.

Tarkastuksen mukaan rahastot olivat yhteistyössä tanskalaisten liikeyritysten kanssa yleisesti edistäneet toimialakehitystä laissa säädetyn tarkoituksen mukaisesti. IFU oli harjoittanut varovaista investointipolitiikkaa ja pääasiallisesti investoinut varmoihin hankkeisiin.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Toiminnan tavoitteet ja toiminnasta raportointi

Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan yhtiön tulee edistää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomiteassa (DAC) kehityksimaiksi luokiteltujen maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden teollisen ja muun taloudellisen yritystoiminnan kehittämiseen.

Finnfund rahoittaa sellaisia kehityksimaihin perustettavia ja niissä toimivia yrityksiä, joihin liittyy suomalainen intressi, seuraavilla tavoilla:

- hankkimalla tällaisten yritysten osakkeita ja osuuksia
- myöntämällä tällaisille yrityksille lainoja ja takauksia
- suuntaamalla varoja yritysten toiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja selvityksiin
- osallistumalla kehitysmaiden teollista ja muuta tuotannollista yritystoimintaa palvelevan rahoitussektorin kehittämiseen ja rahoitukseen
- muutoin ryhtymällä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edistävät edellä tarkoitettujen päämäärien saavuttamista.

Yhtiö voi harjoittaa toimintaansa myös muissa kuin kehityksimaiksi luokitelluissa maissa. Tämä edellyttää valtioneuvoston maakohtaista päätöstä.¹¹

Tarkastuksessa havaittiin, ettei rahoitettavalle hankkeelle laissa asetettua vaatimusta suomalaisesta intressistä ole säädöksissä tarkemmin määriteltä. Tarkastuksen yhteydessä ulkoasiainministeriöstä saadun haastattelutiedon mukaan määritelmä tarkoittaa sitä, että suomalaiset kehityspoliittiset tavoitteet täyttyvät. Ministeriön mukaan Finnfundilla ei ole Suomen kannalta elinkeinopoliittista roolia, koska suomalainen kumppani ei ole hankkeissa pakollinen eikä yhtiön rahoitus ole suomalaisten yritysten kansainvälistämisväline. Toiminnassa etsitään suomalaista lisäarvoa, mutta toimintaa ei sidota siihen.

Termi "suomalainen intressi" tuli lakiin vuonna 2001, jolloin Finnfundin toiminnassa luovuttiin tiukasta sidonnaisuudesta yhteistyöhön suomalaisten yritysten kanssa. Lakimuutoksesta annetussa hallituksen esityksessä

¹¹ Laki Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, 2 §:n 2 momentti (1083/2000) ja 3 momentti (1617/1991).

(170/2000 vp.) todettiin, että muutoksen jälkeenkin Finnfund ottaisi huomioon valtioneuvoston 15. päivänä lokakuuta 1998 hyväksymän Suomen kehityskaupoliittikan linjauksen suuntaviivat, kehitysmaiden omat ensisijaiset tavoitteet ja suomalaisten yritysten tarpeet.

Finnfundin hallintoneuvosto on toiminnan yleisohjeessa 6.3.2001 määritellyt suomalaisen intressin kriteerit. Finnfundin johtokunta on tulkintaohjeellaan 22.6.2005 tarkentanut ehtoja. Yleisohjeessa suomalainen intressi määriteltiin seuraavasti:

Suomalainen intressi toteutuu, jos:

1. suomalainen osapuoli tekee suoran sijoituksen hankkeeseen
2. suomalaisella osapuolella on pitkäaikainen, hankkeeseen liittyvä toiminnallinen sitoumus, kuten management-, lisenssi-, franchising-sopimus tai pitkäaikainen koulutusyhteistyö- tai ostosopimus
3. hanke on suomalaista elinkeinoelämää kiinnostavalla toimialalla tai siihen liittyy suomalaisen teknologian soveltaminen tai käyttö
4. hanke on sellaisen kansainvälisen yhteisrahoituksen kohteena, joka avaa Suomen kannalta merkittäviä yhteistyömahdollisuuksia
5. hanke sijaitsee kehityskaupoliittisesti tärkeässä kohdemaassa ja siihen liittyy merkittäviä kehitysvaikutuksia
6. hankkeella on merkittäviä ympäristövaikutuksia.

Yleisohjeen mukaan suomalainen intressi voi koostua yhdestä tai useammasta kohdissa a)–f) mainitusta seikasta tai se voi toteutua muutoin johtokunnan erikseen toteamalla tavalla. Edelleen yleisohjeen mukaan Finnfundin rahoitus osoitetaan kohdemaan yritykselle, eikä se ole sidottu tavaroiden ja palvelusten toimituksiin Suomesta.

Tarkennuksessa todettiin, että yleisohjeen tarkoittamia kehityskaupoliittisesti tärkeitä maita ovat sekä Suomen kehityskaupoliittisuuden keskeiset yhteistyömaat että kaikki vähiten kehittyneet (least developed) maat.

Suomen kehityskaupoliittiset tavoitteet

Finnfundin toimintakaupoliittisten linjausten lähtökohtana on Suomen kehityskaupoliittika. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan kehityskaupoliittisyydessä on painotettava työn tuloksellisuutta, työnjakoa avunantajien kesken ja vastaanottajien omistajuutta. Hallitusohjelman

mukaan kehityspolitiikan tärkein tavoite on saavuttaa YK:n vuosituhattavoitteen.¹² Niiden mukaan vuoteen 2015 mennessä pitää

1. puolittaa äärimmäisessä köyhyudessa elävien ja nälkäisten osuus maailman väestöstä
2. taata kaikille lapsille peruskoulutus
3. poistaa sukupuolten välinen epätasa-arvo kaikilla koulutusasteilla
4. vähentää alle viisivuotiaiden kuolleisuutta kahdella kolmanneksella
5. vähentää äitiyskuolleisuutta kolmella neljänneksellä
6. kääntää laskuun hi-viruksen sekä aidsin, malarian ja muiden merkittävien tautien leviäminen
7. varmistaa ympäristön kestävä kehitys ja muun muassa puolittaa niiden ihmisten osuus maailman väestöstä, joilla ei ole käytössään puhdasta juomavettä
8. luoda globaali kumppanuus¹³ kehitykselle.

Valtioneuvoston kehityspoliittisen ohjelman mukaan tärkeimmät tavoitteet ovat köyhyiden poistaminen ja kestävä kehityksen aikaansaaminen YK:n vuosituhattavoitteiden mukaisesti. Tämä on mahdollista vain siten, että niin kehitysmaiden kuin teollistuneidenkin maiden kehitys on kestävää taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti. Kehityspolitiikassa painotetaan ympäristö- ja ilmastokysymyksiä, kriisien ennaltaehkäisyä sekä rauhanprosessien tukemista. Huomiota kiinnitetään myös teollisuusmaiden tuotanto- ja kulutustapoihin sekä ihmiskunnan tulevaisuuteen. Suomen kehityspolitiikan läpäisevinä teemoina ovat naisten ja tyttöjen aseman parantaminen, tasa-arvon ja lasten, vammaisten, alkupe räiskansojen ja etnisten vähemmistöjen oikeuksien edistäminen sekä hivin ja aidsin vastainen taistelu.¹⁴

Suomen kehityspolitiikan toimeenpanoa ohjaavia periaatteita ovat johdonmukaisuus, täydentävyys ja vaikuttavuus. Johdonmukaisuus toteutuu, kun eri politiikka-alojen linjaukset ja toiminta tukevat kehityspolitiikan tavoitteita. Täydentävyys edellyttää erilaisia, toisiaan täydentäviä toteutus-

¹² YK:n yleiskokous hyväksyi 8.9.2000 vuosituhattajulistuksen, joka asetti yhteiset tavoitteet. Vuosituhattajulistus on poliittinen sitoumus, joka keskittyy maailmassa vallitsevaan epätasa-arvoon ja syviin kehitysongelmiin.

¹³ Globaali kumppanuus viittaa niihin teollisuusmaiden toimiin, joilla voidaan parantaa kehitysmaiden asemaa: kehitysrahoitukseen, oikeudenmukaisten kauppasääntöjen kehittämiseen, kehitysmaiden velkataakan helpottamiseen, lääkkeiden saatavuuteen ja tietotekniikan hyötyjen saattamiseen kehitysmaiden ulottuville.

¹⁴ Kehityspoliittinen ohjelma 2007. Kohti oikeudenmukaista ja kestävää ihmiskuntapolitiikkaa. Valtioneuvoston periaatepäätös 2007.

muotoja: kehityspolitiikkaa harjoitetaan kahdenvälisesti, EU-tasolla ja monenkeskisesti sekä yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Parantaakseen Suomen kehitysyhteistyön vaikuttavuutta hallitus on sitoutunut Pariisin julistuksen¹⁵ toimeenpanoon sekä kansallisen päätöksenteon ja hallinnollisen ohjeiston kehittämiseen. Hallitus on korostanut tuloksellisuutta politiikkaohjauksessa, toiminnan suunnittelussa ja maatason ohjelmoinnissa sekä toiminnan seurannassa. Toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa hyödynnetään Pariisin julistuksen seurannan tuloksia.

Tarkastuksessa havaittiin, että Finnfund mainitaan valtioneuvoston kehityspoliittisessa ohjelmassa lyhyesti kahdenvälisen yhteistyön yhteydessä. Ohjelmassa todetaan, että Finnfundin hankkeilla on tärkeä kehitystavoite, etenkin kehitysmaiden tuotannollisen kapasiteetin kehittäminen. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa yhtiötä tai sen toimintaa ei mainita.

Finnfundin toimintastrategia vuosiksi 2009–2013

Finnfundin vuosien 2009–2013 toimintastrategian mukaan yhtiön toiminnan painopiste on saada aikaan kehitysvaikutuksia.¹⁶ Rahoitus ja riskinjako ohjataan niihin maihin, toimialoihin ja hankkeisiin, joissa on suurimmat kehitysvaikutukset. Strategian mukaan pääosa rahoituksesta kohdistuu matalatuloisiin ja alemman keskitulotason maihin ja Finnfund tarjoaa parhaiten lisäarvoa sellaisille kehitysmaahankkeille, joissa on mukana suomalaisia osapuolia.

Finnfund ei pyri kilpailemaan kaupallisten rahoittajien kanssa vaan tarjoaa sellaista rahoitusta ja riskinjakoa, joka edesauttaa muun rahoituksen saamista esimerkiksi vahvistamalla pääomarakennetta. Finnfund edistää yritystoimintaa myös osallistumalla pienrahoitukseen, pientä ja keskisuurta yritystoimintaa tukevaan välilliseen rahoitukseen sekä perusrakenteiden rahoitukseen. Finnfund kehittää yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa uusia toimintamalleja kehitystavoitteiden edistämiseen yritysten avulla.

Osana kansainvälistä ilmestopolitiikkaa Suomi ja muut teollisuusmaat ovat sitoutuneet edistämään puhtaan teknologian siirtoa kehitysmaihin.

¹⁵ *Kehitysmaat ja avunantajat (noin 130 valtiota sekä pankkeja ja järjestöjä) antoivat vuonna 2005 Pariisin julistuksen niistä menetelmistä, joilla kehitysyhteistyön tuloksia voidaan parantaa. Julistuksessa ne sitoutuivat siihen, että yhteistyötä tiivistetään ja menettelytapoja yhdenmukaistetaan.*

¹⁶ *Finnfundin strategiaa vuosiksi 2009–2013 kuvataan tarkastuksessa tiivistetysti. Strategia on julkisesti saatavilla yhtiön Internet-sivuilla.*

Finnfund lisää panostustaan tällaisiin hankkeisiin ja yhteistyötään ilmastopolitiikkaa valmistelevien ja toteuttavien tahojen kanssa.

Finnfund tehostaa vuosina 2009–2013 toimintaansa ja lisää sen tuloksellisuutta kehittämällä sisäisiä prosessejaan ja menettelytapojaan hankevalmistelussa ja -seurannassa sekä niitä tukevissa toiminnoissa. Finnfund seuraa systemaattisesti strategisten tavoitteidensa saavuttamista ja raportoi niistä osana johtamisjärjestelmäänsä. Raportointia käsitellään jäljempänä. Julkisuuteen Finnfund kertoo toiminnastaan aktiivisesti ja niin avoimesti, kuin se on mahdollista voimassa olevien säädösten puitteissa ja vaarantamatta asiakkaidensa liikesalaisuuksia.

Vuoteen 2013 mennessä Finnfund pyrkii itsekannattavuudesta tinkimättä kaksinkertaistamaan rahoituksensa kokonaismäärän ja samalla vahvistamaan kehitysvaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kaikessa toiminnassaan.

Finnfundin raportointi

Finnfund raportoi toiminnastaan julkisesti vuosikertomuksessaan ja Internet-sivuillaan. Tarkastuksessa havaittiin, että näissä on esimerkiksi kuvattu tiiviisti useita yhtiön rahoittamia hankkeita.

Tarkastuksessa ulkoasiainministeriöstä ja Finnfundista saatujen tietojen mukaan yhtiö toimittaa hallintoelintensä jäsenille ja ulkoasiainministeriölle muun muassa talousarviot, toimintasuunnitelmat, tilinpäätökset, osavuosikatsaukset ja hankekohtaiset vuosiraportit. Johtokunnalle ja hallituneuvoston puheenjohtajille toimitetaan lisäksi muun muassa yksittäisten hankkeiden yksityiskohtaiset investointimuistiot ml. perusteelliset ympäristöarviot, kuukausittaiset päivitykset merkittävistä hanketapahtumista, muistiot irtautumisista sekä katsaukset toimitusjohtajan päätöksiin.

Tarkastuksessa havaittiin, että valtion tilinpäätöskertomuksissa ja hallituksen toimenpidekertomuksissa yhtiön toimintaa ja sen saavuttamia tuloksia ei ole kuvattu. Vaikka Finnfundin hallituneuvostossa on jäseninä kansanedustajia, on koko eduskunnan tiedonsaanti yhtiön toiminnasta ollut vähäistä ja lähinnä sen varassa, mitä hallituksen esityksissä yhtiötä koskevaksi lainsäädännöksi on sanottu.

3.2 Organisointi ja rahoitus

Finnfundin omistavat (31.12.2009) Suomen valtio (omistusosuus 87,1 %), Finnvera Oyj (12,8 %) ja Elinkeinoelämän Keskusliitto EK (0,1 %).

Yhtiön osakkeista on vähintään 51 prosenttia oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa¹⁷.

Finnfundilla on hallintoneuvosto ja johtokunta. Yhtiökokous valitsee 12-jäsenisen hallintoneuvoston kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Hallintoneuvoston tehtävä on valvoa yhtiön hallintoa ja antaa yhtiökokoukselle lausunto tilinpäätöksestä ja tilintarkastuskertomuksesta. Hallintoneuvostossa on kansanedustajien lisäksi elinkeinoelämän ja ammattijärjestöjen edustajia. Hallintoneuvosto valitsee johtokunnan jäsenet ja varajäsenet kahdeksi vuodeksi kerrallaan sekä määrää jäsenistä johtokunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Hallintoneuvosto voi myös antaa johtokunnalle ohjeita asioista, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä.

Johtokuntaan kuuluu kuusi jäsentä, ja heillä kullakin on henkilökohtainen varajäsen. Jäsenistä kahden tulee olla kehitysyhteistyön ja yhden kehitysmaakaupan asiantuntijoita. Heidät valitaan ulkoasiainministeriön nimeämistä ehdokkaista. Yhden jäsenen tulee olla valtiontalouden hoitoon perehtynyt asiantuntija, ja hänet valitaan valtiovarainministeriön asettamista ehdokkaista. Yhden jäsenen tulee olla valtion erityisrahoituksen asiantuntija, ja hänet valitaan Finnvera Oyj:n nimeämistä ehdokkaista. Lisäksi yhden jäsenistä tulee olla Suomen ja kehitysmaiden yritys- ja elinkeinoelämän asiantuntija. Varajäsenille on asetettu vastaavat vaatimukset.

Finnfundin johtokunnan tehtävänä on

1. tehdä rahoitus- ja investointipäätökset sekä vahvistaa yhtiön käytännön toimintalinjat
2. päättää yhtiön toiminimen kirjoittamisoikeudesta
3. hoitaa ne tehtävät, joita ei ole hallintoneuvostolle nimenomaan määrätty
4. nimetä toimitusjohtaja ja määrätä hänen palkkaetunsa
5. päättää yhtiökokouksen koolle kutumisesta ja valmistella siellä käsiteltävät asiat.

Toimitusjohtajan tehtävänä on hoitaa yhtiön hallintoa johtokunnan antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Yhtiön palveluksessa oli vuonna 2009 keskimäärin 43 henkilöä mukaan lukien Finnpartnership-ohjelman henkilökunta. Henkilöstön määrä on viime vuosina kasvanut, mutta henkilöstökulujen osuus uusista rahoituspäätöksistä tai koko sijoitusomaisuudesta ei ole merkittävästi muuttunut (taulukko 1). Henkilöstökulujen

¹⁷ Laki Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, 1 §:n 2 momentti.

osuus uusista rahoituspäätöksistä on ollut keskimäärin kolme prosenttia. Osuus oli keskimäärin sama myös sijoitusomaisuuden arvoon nähden.

Liiketappion (liiketoiminnan kulut vähennettyinä liiketoiminnan muilla tuotoilla) osuus koko sijoitusomaisuudesta on pysynyt keskimäärin samana, noin neljässä prosentissa. Liiketappion osuus suhteessa uusiin rahoituspäätöksiin on vähän vaihdellut. Vuonna 2004 se oli 6 prosenttia ja vuonna 2007 noin 7 prosenttia. Vuosina 2005, 2006 ja 2008 osuus oli noin neljä prosenttia ja vuonna 2009 noin kolme prosenttia.

Tilikauden voiton osuus uusista rahoituspäätöksistä oli tarkastelujaksolla keskimäärin viisi prosenttia ja sijoitusomaisuudesta neljä prosenttia.

TAULUKKO 1. Finnfundin henkilöstömäärän (henkilöä), henkilöstömenojen ja liiketappion kehitys (milj. euroa) sekä uusien rahoituspäätösten ja sijoitusomaisuuden arvo (milj. euroa) vuosina 2004–2009.¹⁸

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Henkilöstöä keskim.						
Finnfund	29	26,5	29	33	36	38
Finnpartnership	0	0,5	2	4	5	5
Henkilöstökulut yhteensä	2,2	2,2	2,6	3,1	3,6	3,8
Liiketappio	3,5	3,8	3,8	4,5	4,9	5,2
Tilikauden voitto	2,0	4,0	5,1	18,2	3,3	4,4
Uudet rahoituspäätökset	62,9	87,3	92,0	61,0	116,3	152
Sijoitusomaisuus	73,9	103,1	128,5	117,8	135,1	187,5

Finnfundin taseen loppusumma oli vuoden 2009 (2008) lopussa 250 (204,1) miljoonaa euroa. Finnfund tuotti vuonna 2009 (2008) voittoa 4,4 (3,3) miljoonaa euroa (verojen jälkeen). Vuoden 2007 voitto oli poikkeuksellisen suuri: 18,2 miljoonaa euroa (17,4 miljoonaa euroa ennen satunnaisia eriä). Tulokseen vaikuttivat oleellisesti kaksi merkittävää myyntivoittoa ja poikkeuksellisen suuret osinkotuotot.

Ulkoasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosiksi 2009–2012 nostettiin esille yhtiön vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden heikentyminen. Tämän vuoksi valtio merkitsi Finnfundin uusia osakkeita 15 miljoonalla (momentti 24.30.88, Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n pääoman korottaminen) eurolla vuonna 2008, ja osakepääoma oli vuoden

¹⁸ *Finnfundin vuosikertomukset 2004–2009.*

lopussa noin 69 miljoonaa euroa¹⁹. Talousarvion mukaan vastaava summa vähennettiin momentin 24.30.66 Varsinainen kehitysyhteistyö määrärahoista (momenttien 24.30.66 ja 24.30.88 perustelujen selvitysosat).

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosiksi 2010–2013 on todettu, että vuoden 2009 talousarviossa Finnfundin osakepääoman korottamiseen on osoitettu 15 miljoonan euron määräraha; vastaava summa on vähennetty momentin 24.30.66 Varsinainen kehitysyhteistyö määrärahoista. Samalla menettelyllä on tarkoitus nostaa Finnfundin osakepääomaa 15 miljoonalla eurolla vuosittain vuosina 2010 ja 2011. Finnfundin osakepääomaa korotettaisiin näin yhteensä 60 miljoonalla eurolla vuosina 2008–2011 siten, että vähennetään vastaava summa kehitysyhteistyön määrärahoista.

Toiminta- ja taloussuunnitelmien mukaisesti valtio myönsi sekä vuoden 2009 että 2010 talousarvioissa Finnfundin osakepääoman korottamiseen 15 miljoonaa euroa,²⁰ ja vuonna 2011 on tarkoitus nostaa sitä vielä 15 miljoonalla eurolla. Finnfundin osakepääomaa korotettaisiin näin vuosina 2008–2011 yhteensä 60 miljoonalla eurolla vähentämällä vastaava summa varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoista.²¹ Tarkastuksessa havaittiin, että valtion vuosien 2009 ja 2010 talousarvioista ei käy ilmi, että vastaava määrä eli 15 miljoonaa euroa olisi kumpanakaan vuotena vähennetty varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö toteaa, että vuosien 2009 ja 2010 Finnfundin pääomakorotusta vastaava vähennys varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoista tehtiin osana vuoden 2008 kehyspäätöstä ja se on tämän johdosta jäänyt merkittämättä vuoden 2009 ja 2010 talousarvioesityksiin. Ulkoasiainministeriö ilmoittaa korjaavansa asian valtion vuoden 2011 talousarvioesityksessä.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan osakepääoman korotuksesta oli sovittu hallitusneuvotteluissa ja määrärahalisäystä perusteltiin Finnfundin toiminnan volyymin kasvulla. Ulkoasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosiksi 2009–2012 todetaan, että viimeisen viiden vuoden aikana rahoitettavien hankkeiden lukumäärä oli kaksinkertaistunut ja sijoituspäätösten arvo kolminkertaistunut. Näin nopea sijoitusomaisuuden kasvu oli ollut mahdollista vain lisäämällä lainanottoa. Koska valtio-omistaja ei ollut sijoittanut yhtiöön uutta pääomaa, yhtiön vakavaraisuus oli heikentynyt, vaikka kannattavuus oli pysynyt hyvänä. Yhtiön omavaraisuusaste oli kahdessa vuodessa (2005–2006) heikentynyt 75 prosentista

¹⁹ Finnfundin vuoden 2008 vuosikertomuksen mukaan osakepääoman korotus oli 15,022 miljoonaa euroa.

²⁰ Valtion talousarviot vuosille 2009 ja 2010, momentti 24.30.88.

²¹ Ulkoasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012.

57 prosenttiin. Samana aikana rahoitusvelat olivat lisääntyneet 27 miljoonasta eurosta 69 miljoonaan euroon. Myös maksuvalmius oli heikentynyt. Vuoden 2006 lopussa likviditeetti oli 29 miljoonaa euroa, joka vastaa runsaan puolen vuoden maksatuksia.²² Vuoden 2009 lopussa omavaraisuusaste oli noin 59 (vuonna 2008 noin 63) prosenttia, rahavarat 57,6 (61,3) miljoonaa euroa ja lyhytaikainen vieras pääoma yhteensä 42,6 (41,5) miljoonaa euroa.²³

Ulkoasiainministeriön vuosien 2009–2012 toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan yhtenä pääsyynä heikentyneeseen vakavaraisuuteen ja maksuvalmiuteen oli oman pääoman niukkuus. Vuoden 2006 lopussa yhtiön oma pääoma oli 92,3 miljoonaa euroa ja osakepääoma 53,8 miljoonaa euroa. Finnfundin osakepääomaa korotettiin 1990-luvulla viisi kertaa; viimeksi vuonna 1996. Korotusten yhteismäärä oli noin 32,5 miljoonaa euroa. Yhtiön oma pääoma on kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana parantuneen kannattavuuden myötä; voitot on siirretty pääomataseeseen²⁴ erillisenä eränä (kumulatiivisesti 29 milj. euroa 31.12.2005).²⁵

Finnfundin mukaan yksityissektorin kehitysyhteistyöinstrumentteja on liian vähän. Tällä hetkellä ei esimerkiksi ole välinettä, jolla olisi mahdollista rahoittaa todella riskipitoisia hankkeita. Ulkoasiainministeriön tilaamassa konsulttiselvityksessä²⁶ esitetään tällaisiin tarpeisiin perustettavaksi erityisriskirahastoa, jolla ei olisi omaa hallintoa vaan jota hoitaisi Finnfund. Tästä rahastosta rahoitettaisiin odotettavilta kehitysvaikutuksiltaan suuria, mutta hyvin riskipitoisia hankkeita, jotka esimerkiksi kokonsa vuoksi eivät sovellu Maailmanpankin tai muiden suurten monenkeskisten kehitysrahoittajien rahoitettaviksi. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan asiaa esitti selvitykseen Finnfund.

3.3 Omistajaohjaus

Finnfund/Teollisen yhteistyön rahasto Oy on erityistehtäväyhtiö, ja sen omistajaohjauksesta vastaa ulkoasiainministeriö²⁷. Finnfundin omistaja-

²² *Ulkoasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012.*

²³ *Finnfundin vuosikertomukset 2008 ja 2009.*

²⁴ *Tarkoittaa omaa pääomaa.*

²⁵ *Ulkoasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2009–2012.*

²⁶ *Kehityspoliittisen instrumenttivalikoiman kehittäminen yksityissektorin toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Ulkoasiainministeriö 13.5.2009.*

²⁷ *Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007, liite 3.*

ohjaukseen sovelletaan ensisijaisesti lakia valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta. Valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana vaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee muun muassa ne asiat, jotka koskevat valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimintaohjeiden antamista heille, valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä sekä yhtiöiden muuta omistajaohjausta²⁸.

Valtioneuvoston 19.2.2004 tekemässä, valtion omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä on muun ohella sanottu, että valtion erityistehtävää hoitavassa yhtiössä valtio on aktiivinen omistaja, joka määrittelee erityistehtävän sisällön ja sen merkityksen yhtiölle asetettaville tavoitteille. Yrityksen liiketoimintastrategian määrittelevät yhtiön johto ja hallintoelimet. Liiketoimintastrategian ja erityistehtävän yhteen sovittaminen edellyttää vastuuministeriön sekä yhtiön johdon ja hallintoelinten yhteistoimintaa. Tuottotavoitteen ja muiden tavoitteiden suhteesta päättää vastuuministeriö, tarvittaessa talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanottojen perusteella.

Hallituksen esitystä laiksi valtion yhteisomistuksesta ja omistajaohjauksesta (HE 80/2007 vp.) on perusteltu muun muassa seuraavasti²⁹: etenkin valtion kokonaan omistamissa yhtiöissä yhteydenpito [omistajaan tai merkittäviin omistajiin] kohdistuu myös strategiaan valintoihin, merkittäviin liiketoiminnan uudelleen suuntaamisiin ja sellaisiin rahoitusratkaisuihin, joilla on vaikutusta osingonmaksun kannalta. Tällainen epävirallinen yhteydenpito on käytännössä erittäin merkittävä omistajaohjauksen osa erityisesti niissä yhtiöissä, joissa valtio on ainoana tai enemmistöomistajana.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä 7.6.2007 on toistettu sanatarkasti edellä oleva valtioneuvoston periaatepäätöksen 19.2.2004 teksti.

Periaatepäätöksen 7.6.2007 liitteessä 2 käsitellään valtion erityistehtäviä hoitavien yhtiöiden omistajaohjausta. Siinä todetaan, että vastuuministeriö käyttää omistajavaltaa yhtiössä erillislakien, valtioneuvoston päätösten sekä talouspoliittisen ministerivaliokunnan ohjeistuksen ja kannanottojen mukaisesti. Tässä tarkoituksessa vastuuministeriö muun muassa:

- huolehtii yhtiön toimintaan kohdistuvasta ohjauksesta ja ohjeistuksesta

²⁸ *Laki valtion yhteisomistuksesta ja omistajaohjauksesta 5 §:n 1–3 kohta.*

²⁹ *5 §:n yksityiskohtaiset perustelut.*

- määrittelee yhtiön erityistehtävän ja siihen perustuvat, yhtiölle asetettavat vaatimukset
- varmistaa, että yhtiössä noudatetaan omistajaohjauksen linjauksia siten, että samalla otetaan riittävästi huomioon erityistehtävästä aiheutuvat yhtiökohtaiset ominaispiirteet.

Edelleen liitteessä 2 huomautetaan, että omistajaohjauksen ammattimainen hoitaminen edellyttää, että vastuuministeriössä on joko siitä vastaava yksikkö, ministeriön sisältä koottu ryhmä taikka nimetty virkamies, jolle omistajaohjaukseen liittyvä valmistelu, seuranta ja yhteydenpito kuuluvat. Omistajaohjausosasto nimeää joko ministeriöittäin tai yhtiöittäin yhden tai kaksi virkamiestä vastaamaan osastolle kuuluvista avustavista tehtävistä ja yhteydenpidosta vastuuministeriön kanssa.

Erytistehtävayhtiöiden omistajaohjausta varten perustetaan vastuuministeriön ja omistajaohjausosaston yhteiset työryhmät, jotka kokoontuvat lähtökohtaisesti kaksi kertaa vuodessa mutta tarvittaessa myös useammin. Työryhmien jäseninä on 1–2 vastuuministeriön edustajaa ja 1–2 omistajaohjausosaston edustajaa. Työryhmät kiinnittävät erityisesti huomiota seuraaviin kysymyksiin:

- yhtiön erityistehtävän tai erityisaseman määrittely ja merkitys omistajaohjauksen kannalta
- erityistehtävän tai erityisaseman mahdolliset muutokset ja niiden merkitys omistajaohjauksen kannalta (tulee arvioida 2–3 vuoden välein)
- erityistehtävän hoitamisen kustannustehokkuus
- yhtiön hallituksen kokoonpano ja uudistamistarpeet
- palkitsemiskäytäntöjen ajan- ja asianmukaisuus.

Tarkastuksessa havaittiin ulkoasiainministeriön harjoittama omistajaohjaus puutteelliseksi. Ministeriö ei ole määritellyt Finnfundin erityistehtävää ja siihen perustuvia, yhtiölle asetettavia vaatimuksia. Tarkastuksessa ministeriö on ilmoittanut hoitaneensa yhtiön strategiaohjauksen johtokunnan jäsenyyksien kautta. Tämä ei vastaa valtioneuvoston valtion omistajapoliittisten periaatepäätösten linjauksia. Johtokuntatyöskentelystä erillään tapahtuva omistajaohjaus on ministeriön mukaan kehitteillä ja se hakee muotoaan. Yleiseen omistajaohjaukseen on haettu neuvoa valtioneuvoston kansliasta. Ulkoasiainministeriön organisaatiouudistuksen yhteydessä vuonna 2008 Finnfundin toiminnasta vastaava henkilö vaihtui. Tämä on osaltaan vaikuttanut yleiseen omistajaohjaukseen siten, ettei siihen ole muodostunut vakiintuneita käytänteitä. Tarkastuksen kuluessa vaihtui myös ministeriön edustus yhtiön johtokunnassa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö toteaa, että se pitää ministeriön harjoittaman omistajaohjauksen

järjestämistä kohtaan esitettyä kritiikkiä oikean suuntaisena. Ministeriö ilmoittaa tiedostaneensa myös itse tarpeen selkeyttää omistajaohjauksen järjestelyjä valtion omistajaohjauksesta annetun ohjeistuksen mukaisesti ja terävöittää ohjausta.

Ulkoasiainministeriö toteaa palautteessaan myös, että Finnfundin toimintahistorian aikana muodostunut käytäntö omistajaohjauksen toteuttamisesta pääasiassa johtokuntatyöskentelyn kautta on jo muutettu valtion omistajapolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen edellyttämällä tavalla. Nykyisin omistajaohjauksesta vastaa kehitysrahoituslaitosten yksikkö, jossa on nimetty vastuuvirkamies. Omistajaohjaus on organisatorisesti eri yksikössä kuin Finnfundin johtokuntatyöskentelyyn valitut ja osallistuvat ulkoasiainministeriön virkamiesedustajat. Johtokuntatyöskentely ja omistajaohjaus pidetään toisistaan erillään myös käytännössä. Organisaatiouudistuksen ja henkilövaihdosten jälkeen käytänteiden kehittäminen on käynnistynyt uudelta pohjalta.

Finnfundin mukaan ulkoasiainministeriön ohjauksen vaikutus tulee käytännössä johtokunnan kautta yhtiön strategiaan, ja se puolestaan antaa yleiset puitteet yhtiön toiminnalle ja on keskeinen yhtiön toimintaa ohjaava asiakirja. Finnfundissa katsottiin, että johtokunnan hyväksymät yhtiön strategiat, talousarviot, toimintasuunnitelmat, hankepäätökset jne. ovat tosiasiallisesti ministeriön edustajien hyväksymiä ja heidän evästystensä mukaan valmisteltuja, koska johtokunnan jäsenistä puolet on ulkoasiainministeriöstä ml. puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Valtioneuvoston kehityspoliittinen ohjelma ohjaa yhtiön toimintaa myös johtokunnan kautta. Myös hallintoneuvosto antaa ohjausta johtokunnalle. Muutoin ulkoasiainministeriö ei vaikuta yhtiön hankevalintaan eikä muuhun toimintaan. Tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella ministeriö ei merkittävästi käytä yhtiötä kehityspoliittikan välineenä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö toteaa, että tärkeimmät puutteet ulkoasiainministeriön harjoittamassa omistajaohjauksessa ovat liittyneet muodollisiin järjestelyihin sekä erityisen omistajaohjausstrategian puuttumiseen. Ministeriö toteaa myös, että kuten tarkastus kuitenkin osoittaa, Finnfundin toiminta itse asiassa on hyvin vahvasti Suomen kehityspoliittisen linjan mukaista ja toteuttaa Suomen hallituksen kehityspoliittisen ohjelman tavoitteita. Ministeriö ilmoittaa, ettei se pidä tätä taustaa vasten täysin perusteltuna tarkastuskertomuksen havaintoa siitä, että ministeriö ei merkittävästi käytä yhtiötä kehityspoliittikan välineenä. Muodollisten omistajaohjausjärjestelyjen puutteista huolimatta ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen johdon vaikutusvalta Finnfundissa on koko yhtiön toiminnan ajan ollut erittäin vahvaa. Tämä on varmistanut sen, että Finnfund on toteuttanut kehityspoliittista erityistehtäväänsä erittäin hyvin.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ulkoasiainministeriö ei ole teettänyt Finnfundista ja sen toiminnasta arviota. Yhtiön toimintaa on ulkoasiainministeriön mukaan vaikea arvioida. Ulkoasiainministeriö on teettänyt konsulttiselvityksen yksityisen sektorin kehitysyhteistyöinstrumenteista eli korkotukiluotoista, Finnfundista ja Finnpartnership-ohjelmasta. Selvityksessä esitettiin edellä mainitun, Finnfundin ehdottaman erityisriskirahaston perustamista. Tekeillä olevassa selvityksen toisessa osassa keskitytään rahaston organisointiin. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ulkoasiainministeriössä ei ole muutoin suunniteltu tai kehitetty yhtiön toimintaa, mutta ministeriö aikoo jossain vaiheessa arvioida yhtiön toimintastrategian.

3.4 Rahoitustoiminta

3.4.1 Rahoitustuotteet ja rahoituksen hakeminen

Finnfund tarjoaa yrityksille oman pääoman ehtoista riskirahoitusta, pitkäaikaisia investointilainoja ja kehitysmaainvestointeihin liittyvää osaamista. Yhtiön rahoitusinstrumentteja ovat osakepääomasijoitus, investointilaina ja välirahoitus tai näiden yhdistelmät sekä takaus. Välirahoitusinstrumentteja ovat esimerkiksi vakuudeton pääomalaina, etuoikeutetut osakkeet ja vaihtovelkakirjalaina. Takaus voidaan myöntää poikkeuksellisesti esimerkiksi silloin, kun sen avulla on saatavissa rahoitusta paikallisista rahoituslaitoksista paikallisvaluutassa.

Yhtiön myöntämän rahoituksen ehdot ovat markkinaperusteiset. Ne riippuvat hankkeiden kokonaisriskeistä, esimerkiksi investointilainan korkotasoon vaikuttavat hankkeeseen ja kohdemaahan liittyvät riskit sekä lainan vakuudet, lyhennysvapaat vuodet ja takaisinmaksuaika. Laina-aika määritellään hakijan takaisinmaksukyvyn mukaan. Rahoitusmuodosta riippumatta Finnfund on vähemmistörahoittajana (osakkaana tai lainan myöntäjänä) ja sen osuudesta sovitaan tapauskohtaisesti.

Suoran hankerahoituksen lisäksi Finnfund osallistuu kehitysmaiden yksityisen sektorin rahoittamiseen välillisesti pääomasijoitusrahastojen kautta.

Finnfund rahoittaa suuria rahoitustarpeita omaavia hankkeita yhteistyössä muun muassa Maailmanpankkiryhmään kuuluvan yritysrahoituslaitoksen International Finance Corporationin (IFC), Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankin (EBRD), Aasian kehitys pankin (ADB), Euroopan Investointipankin (EIB) ja muiden kehitys pankkien sekä kaupallisten rahoituslaitosten kanssa. Muita yhteisrahoituskumppaneita ovat Finnfundia vastaavat, muiden Euroopan maiden kehitysrahoittajat.

Finnfundin rahoitusta voi hakea vapaamuotoisella hakemuksella, johon on liitetty hankesuunnitelma. Varsinaisia rahoituksen hakulomakkeita ei ole. Yhtiön Internet-sivuilla on ohjeellinen lista, jonka mukaan asiakas voi tarkistaa, että hankesuunnitelma sisältää rahoittajan tarvitsemat perustiedot. Listalla ohjeistetaan erittelemään hankesuunnitelmaan hankkeen osapuolet ja rahoittajat sekä muun muassa näiden taloudellinen tila, osakkaiden kokemus hankkeen toimialalta, kohdemaasta ja markkinoista sekä hankkeeseen osallistuvien tahojen roolit ja vastuiden jako. Lisäksi ohjeistetaan, että rahoitettavasta hankkeesta tulee suunnitelmassa kuvata markkinat, teknologia ja infrastruktuuri, raaka-aineet, ympäristö, organisaatio, johto, koulutus, hankkeen toteutus, investointisuunnitelmat, rahoitussuunnitelma, kannattavuusennusteet, riskianalyysi, sopimusjärjestelyt ja juridiikka sekä muu saatavilla oleva lisätieto, esimerkiksi kone- ja laiteluettelot sekä markkina- ja muut taustatutkimukset.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan hankkeet ohjautuvat Finnfundiin muun muassa yritys- ja sidosryhmätapaamisten sekä eri tilaisuuksissa esiintymisten, tyytyväisten asiakkaiden suosittelun, kehitys- ja muiden rahoittajakontaktien sekä yhtiön Internet-sivuilta löydettävän tiedon perusteella. Viime vuosina tavoitteena on ollut lisätä Finnfundin tunnettua. Esimerkiksi vuoden 2008 lopussa ja 2009 alussa oli yhteensä noin 105 yrityskäyntiä, 140 sidosryhmätapaamista ja 10 esitystä erilaisissa tapahtumissa, esimerkiksi Elinkeinoelämän Keskusliiton kansainvälistymistapahtumissa. Finnfund harjoittaa myös aktiivista yhteistyötä muiden kehitysrahoittajien kanssa erityisesti EDFIn³⁰ puitteissa.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Finnfundin hankevalmisteluprosessi vie yleensä 3–6 kuukautta. Jo hankkeen alkuvaiheessa on useita tapaamisia hanketoteuttajien kanssa. Edelleen tarkastuksessa saadun tiedon mukaan suurin osa, arviolta noin 80 %, hankeaihiosta karsiutuu heti alkuvaiheessa, lähinnä koska hanke on vasta idea-asteella, omarahoitus puuttuu, kehitysvaikutuksia tai suomalaista intressiä ei pidetä riittävinä tai Finnfundin lisäarvo hankkeen toteutumiselle arvioidaan vähäiseksi. Loput hankkeet käydään läpi ja arviolta puolet niistä eli 10 prosenttia kaikista hanke-ehdotuksista saavat rahoitusta.

³⁰ *The European Development Financing Institutions.*

3.4.2 Hankevalmistelu ja rahoituspäätökset

Hankeiden arviointi

Finnfund arvioi oman arviointiprosessinsa mukaisesti kaikki ne hankkeet ja epäsuorat sijoitukset, joita se harkitsee rahoittavansa. Yhtiö aloitti vuonna 2006 rahoitusprosessin kehittämisen. Tätä työtä jatkettiin vuonna 2007 neljällä eri projektilla. Niiden tarkoituksena oli luoda hankearvioinnissa käytettäviä kysymyslistoja, täsmentää hankevalmisteluprosessissa mukana olevien valmistelijoiden vastuita, laatia sääntöjä dokumenttien sähköisestä tallentamisesta ja luoda valmiita pohjia asiakkaille lähetettävälle dokumenteille. Hankevalmisteluprosessia on uudistettu muun muassa kehittämällä hankeiden riskiluokitusta ja dokumentointia (mallisopimukset jne.).

Finnfundin rahoittaman yrityksen pitää olla kannattava, ja sillä tulee olla myönteisiä kehitysvaikutuksia kohdealueelle. Lisäksi Finnfund ilmoittaa korostavansa rahoitettavien hankkeiden ympäristövaikutuksia. Ellei suomalainen yritys ole sijoituskohteen osakas, tulee hankkeeseen liittyä jokin muu suomalainen intressi. Yhtiö voi rahoittaa myös sellaisia hankkeita, joissa käytetään suomalaista teknologiaa tai osaamista, mutta rahoitus ei ole sidottu Suomesta tehtäviin hankintoihin. Kohdeyrityksen tulee toimia yksityisellä sektorilla tai olla yksityistämishanke.

Tarkastuksessa havaittiin, että suurimmassa osassa Finnfundin rahoittamista teollisista hankkeista on mukana suomalainen yritys joko osakkaana tai merkittävänä teknologiatoimittajana. Sellaisia hankkeita (pl. pääomarahastot), joilla ei ole selvää kiinnekohtaa Suomeen, oli Finnfundin vuosikertomuksissa olevien hankeuettelujen perusteella varsin vähän.

Hankearvioinnissa kannattavuus on Finnfundin mukaan tärkein kriteeri: jollei hanke ole kannattava, eivät kehitysvaikutuksetkaan yleensä toteudu. Arvioinnin oleellisia lähtökohtia ovat myös hankkeen taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys. Finnfund tarkastelee hanketta kokonaisuutena. Jos se on osa suurempaa hankekokonaisuutta, tarkastelee Finnfund laajempaa kokonaisuutta, jos se on perusteltua. Jos hakijayhtiöllä on hankkeen lisäksi muuta olemassa olevaa toimintaa, tarkastelee Finnfund sitä perustelluista syistä riskinäkökulmasta. Tarkastelu ei kata hankkeeseen liittyviä alihankintaketjuja, joihin Finnfundin rahoitus ei kohdistu, ellei niihin arvioida liittyvän merkittäviä näkökohtia.

Finnfund arvioi ilmoituksensa mukaan tarvittaessa sijoituskohteena olevan yhtiön olemassa olevan toimintaa. Tällöin selvitetäviä asioita voivat olla esimerkiksi nykyisen toiminnan määräystenmukaisuus ja suorituskyky kansainvälisiin ympäristöohjeistoihin ja -standardeihin verrattuina,

potentiaaliset ympäristöriskit ja -vastuut, mahdolliset onnettomuustilanteet ja muut riskit sekä toisaalta mahdollisuudet toiminnan kehittämiseen.

Tarkastetuissa hankkeissa oli käyty läpi edellä mainitut kriteerit. Hankkeiden sijoitusmuistioita ja niihin laadittuja hankekuvauksia ja niissä olevia rahoitusperusteluita käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Finnfund arvioi ilmoituksensa mukaan systemaattisesti myös hankkeen ympäristövaikutuksia ja niiden kestävyyttä siten, että se pyrkii tunnistamaan hankkeen perustietojen ja muiden lähtötietojen avulla hankkeeseen liittyvät myönteiset ja kielteiset näkökohdat. Arvioinnin lähtökohtana on myönteisten ympäristövaikutusten edistäminen. Finnfund luokittelee hankkeet niiden potentiaalisten ympäristövaikutusten perusteella kolmeen eri ympäristöluokkaan. A-ympäristöluokkaan kuuluvilta se edellyttää kansainvälisen tason ympäristövaikutusten arviointiselvitystä (EIA-selvitys³¹). B-ympäristöluokan hankkeen ympäristötiedot mahdollistavat hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnin ja hankkeen vertailun sekä kohdemaan lainsäädännön että kansainvälisesti tunnustettujen ympäristöohjeistojen ja -standardien vaatimuksiin. Finnfund arvioi tarkemmin A- ja B-ympäristöluokan hankkeiden vaikutukset. Sen sijaan C-ympäristöluokan hankkeista ei ympäristöluokittelun jälkeen tarvita enempää tietoja, eikä Finnfund tee näistä hankkeista varsinaista ympäristöarviota. Tämän kolmiluokituksen lisäksi sellaisilla epäsuorilla sijoituksilla, joilla voi olla kielteisiä ympäristövaikutuksia, on oma ympäristöluokka FI. Tarkastetuissa hankkeissa oli sijoitusmuistioiden liitteenä perusteelliset ympäristöanalyysit, joissa oli hanke luokiteltu mainittujen ympäristöluokkien mukaan ja joissa oli esitetty laajat perustelut luokitukselle.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan hankevalinnassa haetaan usein yrityslinkkiä, merkittäviä ja myönteisiä ympäristövaikutuksia sekä rahoitetaan erittäin köyhiä ja vähiten kehittyneitä maita. Hankkeista haetaan sitä, että Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden mukainen tavoite, "suomalainen intressi", täyttyy. Hankkeiden kehitysvaikutukset ovat usein hyvin monenlaisia, ja niitä on vaikea kvantifioida ja verrata keskenään. Hankevalinnassa otetaan kehitysvaikutukset huomioon myös Finnfundin riskinottohalukkuutta pohdittaessa. Hankevalinnassa otetaan huomioon myös sijoitussalkun tasapaino, eli osan hankkeista on oltava vähäriskisempiä ja pienempituottoisia, jotta toisissa hankkeissa voidaan ottaa suurempi riski ja mahdollisesti saada vastaavasti suurempi tuotto. Tarkastuksen yhteydessä läpi käydyissä hankkeissa oli myös pienempiriskisiä ja varmatuottoisempia hankkeita.

³¹ *Environmental Impact Assessment.*

Finnfund rahoittaa ilmoituksensa mukaan hakijoiden esittämistä hankkeista sellaisia, jotka ovat uskottavia, kehitysvaikutuksiltaan merkittäviä, rahoitusta tarvitsevia ja omaa pääomaa omaavia hankkeita. Finnfundin osaaminen liittyy yhtiön ilmoituksen mukaan lähinnä rahoitukseen kehitysmääntilanteissa ja suomalaisten yhteistyökumppaneiden arviointiin. Sekä toimiala- että kohdemaasi-asiantuntemus tulevat pääosin asiakkaalta, mutta myös Finnfundilla on monessa kehitysmaassa toimimiseen liittyvää maakohtaista tietoa, joka etenkin pienyritysten kyseessä ollen usein on hyödyllistä asiakkaalle. Tämä pätee erityisesti niihin maihin, joissa Finnfundilla on useampia sijoituksia. Sama pätee toimialoihin, ainakin kyseisen toimialan tilanteeseen kohdemaassa.

Yhteistyö paikallisten viranomaisten kanssa hankevalmistelussa

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan hankkeen luonteesta riippuu se, missä määrin Finnfund on hankevalmistelun aikana ja rahoituspäätöstä tehdessään yhteydessä kohdemaan paikallisviranomaisiin. Joissakin hankkeissa ei voi eikä ole syytä edetä, elleivät kohdemaan viranomaiset ja päättäjät ole riittävin tavoin ilmaisseet hankkeen etenemisen olevan tervetullutta ja maansa kehityspolitiikan prioriteettien mukaista. Tällöin yhteydenpito viranomaisiin, ja joskus myös kyseisen maan kanssa kehitysyhteistyötä tekeviin tahoihin, on tiivistä. Useimmissa hankkeissa yhteydenpito viranomaisiin on välillistä ja yhteensopivuus maan kehityspolitiikkaan päätellään ensisijaisesti siitä, millaiset yleiset toimintaedellytykset kyseisenlaiselle hankkeelle on maassa luotu.

Tarkastuksessa Finnfundista saadun tiedon mukaan yleisesti ei pidetä suotavana sitä, että poliittiset päättäjät ja viranomaiset puuttuisivat yksittäisten yritysten investointipäätöksiin. Tämä olisi Finnfundin mukaan myös tehontonta, koska poliittisilla päättäjillä ja viranomaisilla ei todennäköisesti ole tarpeeksi yksityiskohtaista tietoa eri toimialoista, jotta ne voisivat tehdä perusteltuja, hanketasoisia arvioita yksityisen sektorin investointipäätöksistä. Lisäksi viranomaisten harkintavalta yritys- ja hanketasolla saattaisi korrumpoida julkista hallintoa ja poliittista päätöksentekoa. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan useissa kehitysmaissa tilanne on se, että poliittiset päättäjät tai virkamiehet hoitavat päivätyönsä ohessa – usein sukulaistensa tai bulvaanien avulla – monenlaista liiketoimintaa tai keräävät muutoin lisätuloja siitä tuesta, joita he asemansa myötä voivat tarjota jollekin yritykselle. Finnfundin mission mukaista on välttää kaikkea yhteistyötä sellaisten yritysten kanssa, joiden yhteydet poliittisiin päättäjiin tai virkamiehiin vaikuttavat arveluttavilta. Finnfund vaatii asiakkailta sitoumuksen siitä, ettei tarvittavia viranomaislupia tai etuisuuksia ole hankittu korruptiolla. Tarkastuksessa

havaittiin, että Finnfund selvittää yhteistyökumppaneiden ja kansasijoittajien taustoja osana hankevalmistelua. Selvityksiä tilataan tarvittaessa asiaan erikoistuneilta, kansainvälisiltä toimittajilta.

Finnfundin mukaan erityisesti pienehköissä hankkeissa sellaisilla toimialoilla, jotka kyseisessä maassa on jo pitkään nähty yksityisen sektorin legitimiiksi toiminta-alueeksi, yhteydenpito viranomaisiin on pääasiassa alaa koskevan säätelyn selvittelyä eikä niinkään sen selvittämistä, haluuisivatko päättäjät Finnfundin sijoittavan kyseiseen yritykseen. Useissa maissa maan talouspolitiikan keskeisiä tavoitteita hankkeillaan tukevat ja viranomaisten hyväksi arvioimat yritykset voivat saada erilaisia etuja (mm. edullinen verokohtelu määräajaksi tai pääsy teollisuuspuistoon). Tällaiset etuudet sisältyvät siihen taloudelliseen arviointiin, jonka Finnfund hankkeesta tekee. Tämän myötä myös kyseisen maan päättäjien ja viranomaisten linjaukset tulevat otetuiksi huomioon. Finnfund ei ilmoituksensa mukaan pidä protektionismia hankerahoituksen ehdottomana esteenä, jos se ilmenee yrityksen käynnistysvaiheessa. Yhtiö korostaa rahoitustoiminnassaan kuitenkin sitä, että hankkeen on vastaisuudessa oltava kannattava myös ilman tuonnin esteitä.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan joissakin hankkeissa tiivis yhteydenpito viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin on välttämätöntä. Yhtäältä tämä koskee sellaisia suuria hankkeita, jotka esimerkiksi maankäytön, kuljetusten, suurten ympäristövaikutusten tai muiden syiden vuoksi edellyttävät hankekohtaista poliittista päätöksentekoa. Toisaalta tiivis viranomaisyhteistyö on tärkeää silloin, kun toimiala on tiukasti säädeltyä tai kun sitä koskeva säätely on käymistilassa. Tämä koskee esimerkiksi sellaisia toimialoja, joiden katsottiin aiemmin kuuluvan julkiselle sektorille (esim. puhelinpalvelut, satamat, lentokentät, kaivokset, vesihuolto, energiantuotanto, sähköjakelu, koulutus, terveydenhuolto sekä lannoitteiden ja maataloustuotteiden kauppa). Monissa kehitysmaissa näille toimialoille halutaan ulkomaisia sijoituksia, mutta yritysten rooli ja toimintasäännöt ovat usein vielä vakiintumattomia. Yrityksille tämä on iso poliittinen riski, ja juuri siksi ne haluavat nimenomaan tällaisiin hankkeisiin mukaan kehitysrahoittajia. Tällöin Finnfundin edustajat perehtyvät osana hankevalmistelua kohdemaan kyseistä alaa koskevaan kehityspolitiikkaan ja lainsäädäntöön sekä tapaavat viranomaisia. Tarvittaessa Finnfund pyrkii varmistamaan myös sen, että suhtautuminen on myönteistä keskushallinnon ohella myös alue- ja paikallistasolla.

Finnfund ottaa toiminnassaan riskiä rahoittamalla tuotto-odotuksiltaan epävarmoja hankkeita. Finnfundin ilmoituksen mukaan innovatiivisten hankkeiden onnistuessa on odotettavissa mittavia kehitysvaikutuksia, kun onnistunutta hanketta ja toimintaa aletaan toistaa. Toisaalta tuottohajonta on suuri, ja luottotappiot voivat olla mittavia hankkeiden epäonnistuessa. Toiminta edellyttää huolellista riskiarviointia ja sitä, että riskien kantamisesta saadaan kunnon korvaus, joka näkyy esimerkiksi myönnettävän lainan hinnassa. Finnfund pyrkii ilmoituksensa mukaan hinnoittelemaan ja hajauttamaan sijoituksensa siten, ettei sen oma elinkelpoisuus eikä pitkän aikavälin kannattavuus vaarannu mahdollisista sijoitustappioista huolimatta.

Finnfundin johtokunta on vahvistanut yhtiön riskienhallinnan periaatteet ja siinä käytettävät välineet. Riskienhallinta muodostuu riskien tunnistamisesta ja kattamisesta sekä raportoinnista yhtiön hallintoelimille.

Finnfundilla on sisäiset riskiluokitusohjeet yhtiön hankeriskin määrittämiseksi.³² Riskiluokitusprosessi määrämuotoistettiin vuonna 2004 siten, että hankkeille annetut riskiluokat tulivat vertailukelpoisiksi. Aiemmin ongelmana oli se, että riskiluokan määrittäminen oli subjektiivista eivätkä eri rahoituspäälliköiden arvioimat riskiluokat olleet välttämättä vertailukelpoisia. Määrämuotoistamisen yhteydessä riskiluokitusta alettiin käyttää myös hinnoittelun perustana. Riskiluokitusohjeissa on kuvattu erikseen hankeriskin ja niin sanotun Finnfund-riskin määrittäminen. Finnfund-riski määräytyy hankeriskin perusteella, mutta sitä määritettäessä otetaan lisäksi huomioon käytettävä rahoitusinstrumentti ja mahdolliset vakuudet.

Tarkastuksessa havaittiin hankkeiden riskiluokitus, riskien arviointi ja arviointiprosessi kattaviksi ja perusteellisiksi. Riskiluokituksessa hanke luokitellaan antamalla pisteitä useille eri osa-alueille ja niiden eri osatekijöille. Esimerkiksi teollisuus- ja palvelualan sekä infrastruktuurihankkeissa pisteytettäviä osa-alueita ovat sponsorin ominaisuudet, hankkeen strateginen merkitys, markkinat, kilpailuetu, yrityksen johtaminen, hankkeen rakenne, investoinnin koko, taloudellinen tilanne ja ennuste. Kullakin osa-alueella on lukuisia pisteytettäviä osatekijöitä. Luokituspisteet muutetaan luokitusarvosanoiksi, joina käytetään kansainvälisten luokittajien arvosaanoja. Menetelmän tavoitteena on, että Finnfundin hankeluokitukset vastaisivat mahdollisimman hyvin kansainvälisten luokittajien antamia luokituksia.

³² *Riskiluokitusohjeet 17.12.2007. Finnfund.*

Hankkeiden riskiluokituksesta on vastuussa hankkeen valmistelusta Finnfundissa vastaava hankevastaava. Luokitusta määritettäessä hankevastaavan apuna on Finnfundin sisäinen riskiluokituskomitea, johon kuuluvat hankevastaavan ja hanketta käsittelevän analyytikon lisäksi investointijohtaja, riskien arvioinnista vastaava rahoituspäällikkö sekä muita rahoituspäälliköitä ja analyytikoita. Komitean kokouksiin voi osallistua myös Finnfundin ympäristöasiantuntija ja hankkeen juristi. Hankkeen lopullinen riskiluokitus määritetään riskiluokituskomiteassa, joka voi tarvittaessa käsitellä hanketta useita kertoja valmisteluprosessin aikana.

Hyväksytyjen hankkeiden riskiluokitus päivitetään vuosittain edellä mainittujen ohjeiden mukaisella menettelyllä. Hankkeiden riskiluokitus päivitetään myös aina silloin, kun hanketoteuttajan toiminnassa tapahtuu sellaisia yllättäviä asioita, joiden voidaan arvioida merkittävästi heikentävän hanketoteuttajan tilannetta ja kasvattavan riskiä.

Rahoituspäätöstä valmisteltaessa hanketta käsitellään useampaan kertaan. Kun hankkeelle on annettu lopullinen riskiluokitus, hankevastaava viimeistelee sijoitusmuistion ja esittelee hankkeen hinnoitteluehdotuksineen uudestaan johtoryhmälle. Mahdollisten muutosten ja täsmennysten jälkeen investointijohtaja ja viime kädessä toimitusjohtaja päättävät, vietäänkö hanke johtokuntaan. Johtokunnalle vietävien rahoituspäätösesitysten liitteenä on hankkeen sijoitusmuistio. Hankkeen rahoituspäätöksen tekee Finnfundin johtokunta.

Hankkeiden sijoitusmuistiot

Kesäkuussa 2009 Finnfund oli rahoittajana yhteensä 124 hankkeessa, joista valittiin asiakirjatarkastukseen 15. Näistä kolme oli jatkohanketta. Asiakirjatarkastukseen otettujen hankkeiden valinnan perustelut on kuvattu luvussa 2.4 ja hankkeet on lueteltu liitteessä 1.

Tarkastuksessa havaittiin, että hanke-esityksen liitteenä olevassa sijoitusmuistiossa on arvioitu hanke- ja Finnfund-riskin lisäksi kyseisen maan maariski (S & P, Moody's, Fitch, Finnvera) ja mainittu Finnfundin aiemat sijoitukset kyseisessä maassa. Hankkeen mukaan sijoitusmuistiossa kuvataan muun muassa hankkeen tausta, osapuolet, markkinat, markkinointi ja myynti, raaka-aineiden saanti, teknologia, tuotanto, ympäristö- ja sosiaaliset asiat, organisaatio, johto ja koulutus, hankkeen toteutus, investointi- ja rahoitussuunnitelma, toteutusaikataulu, taloudelliset laskelmat, exit³³ - ja tuottotavoite, luvat ja sopimusjärjestelyt, riskianalyysi sekä kehi-

³³Exit tarkoittaa irtautumista yrityksen omistajuudesta. Asiaa käsitellään luvussa 3.4.5.

tysvaikutukset. Tarkastuksessa havaittiin, että asiakirjatarkastukseen valittujen hankkeiden taloudelliset laskelmat sisälsivät myös herkkyyyslaskelmia.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että sijoitusmuistioissa on kuvattu laajasti kehitysvaikutuksia, jotka ovat myös olleet keskeinen perustelu Finnfundin osallistumiselle hankkeeseen. Hankkeen ja sen vaikutuksien mukaan on kuvattu muun muassa työllisyys- ja ympäristövaikutuksia, osaamisen ja tietotaidon siirtämistä, kilpailun lisäämistä, verovaikutuksia ja vientituloja, elinolosuhteiden ja taloudellisten mahdollisuuksien parantamista, palvelujen saatavuuden lisäämistä ja hintojen alenemista, suomalaisen intressin vahvuutta ja infrastruktuurin kehittämistä. Sijoitusmuistioissa on todettu lyhyesti myös muut perustelut Finnfundin osallistumiselle sekä esitetty tärkeimmät tunnusluvut kuluvalta vuodelta ja ennuste tuleville vuosille.

Tarkastetuissa hankkeissa osallistumisperusteluina mainittiin muun muassa seuraavia seikkoja: kehitysvaikutukset, sijoituksen kohtuullisen pienen riskin, suomalaisen pk-yrityksen kasvun ja maantieteellisen laajenemisen tukeminen, uusi asiakas Finnfundille ja tulevat mahdollisuudet yhteistyölle, kansainvälistymisen tukeminen, rahoituskriisi, kohtuullinen tuotto-odotus ja yhteisrahoitus vastaavan pohjoismaisen yhtiön kanssa. Yhtenä perusteluna mainittiin myös suomalainen intressi, mutta sitä ei ollut useimmiten tarkemmin eritelty tai perusteltu.

Tarkastuksessa havaittiin, että hankkeen suurimpia riskejä ja kehitysvaikutuksia on arvioitu sijoitusmuistioissa kattavasti. Riippuen hankkeesta ja sen riskeistä on arvioitu riskejä, jotka liittyvät muun muassa tuotantoon ja raaka-aineisiin, myyntiin, markkinoihin ja asiakkaisiin, kohdemaahan sekä sen taloudelliseen ja poliittiseen tilanteeseen, valuuttakurssiin, yrityskulttuuriin ja toimintaympäristöön, projektin toteuttamiseen, toteuttajiin ja liiketoimintaan. Viime vuosina tehtyjen hankepäätösten sijoitusmuistioissa oli kuvattu riskikohtaisesti myös riskiä lieventäviä seikkoja.

Tarkastuksessa havaittiin, että hankkeiden sijoitusmuistioiden sisältämät ympäristöanalyysit ovat kehittyneet voimakkaasti. Vanhemmissa hankkeissa ei ympäristöanalyysijä aina ollut tai ne olivat suppeita ja kuvasivat esimerkiksi hanketta, sen ympäristöluokkaa ja käytettyjä teknisiä ympäristöstandardeja, ympäristöselvitysten tasoa, paikallisia ympäristövaatimuksia, ympäristövaikutuksia, -riskejä sekä niiden hallintaa. Viime vuosina tehtyjen hankepäätösten sijoitusmuistioiden liitteenä olevat ympäristöanalyysit olivat hyvin laajoja ja kattavia. Niissä on käsitelty muun muassa hankkeen ympäristö- ja sosiaalista luokkaa (riskiluokka), Maailmanpankin ympäristöstandardeja, paikallisia ja muita ympäristövaatimuksia, sosiaalisia vaikutuksia, yhteisön terveyttä ja turvallisuutta, työvoimaa, energiatehokkuutta, päästöjä, vedenottoa ja jätevettä sekä ongelmajätteitä ja niiden

käsittelyä. Sekä vanhempien että uudempien hankkeiden analyysit sisälisivät myös johtopäätökset ja suositukset. Tarkastusaineistossa oli esimerkiksi hanke, josta kuvattiin hankkeen rakennusten asbesti- ja muiden ongelmamateriaalien tilannetta ja siitä johtuvia toimenpiteitä, esimerkiksi lainaehdoksi asetettiin asbestin käyttökielto ja asiakkaan sitoutuminen asbestin purkamiseen asbestityönä.

Tarkastuksessa havaittiin, että myös rahastosijoituksia koskevissa sijoitusmuistioissa on arvioitu perusteellisesti hankkeen riskejä. Muistioissa on kuvattu rahaston rakenne, toimikausi, sijoituspolitiikka, pääomanpalautus ja riskejä sekä esitetty perusteluja Finnfundin osallistumiselle. Vanhempia rahastosijoituksia koskevissa sijoitusmuistioissa ei ollut ympäristöanalyysijä. Vuoden 2005 jälkeen on tehty systemaattisesti kaikista uusista hankkeista mukaan lukien rahastosijoitukset.

Finnfundissa on viime vuosina otettu käyttöön EDFIn³⁴ New Commitments -lomakkeet, jotka on tarkoitus täyttää kaikista hankkeista sitä mukaa, kuin tehdään päätöksiä uusista hankkeista. Lomakkeissa kuvataan odotettavissa olevia kvantitatiivisia kehitysvaikutuksia eli kohdemaan tulot nettona vuositasolla ja valuuttavaikutukset nettona. Lomakkeessa kuvataan myös hankkeen työvoimavaikutuksia: työllistettävien määrä, uusien työpaikkojen ja naistyöpaikkojen määrä työllistettävistä, välillisesti luodut työpaikat sekä työpaikkojen vähentymä yhtiössä ja sen ulkopuolella.

3.4.3 Rahoitetut kohteet

Vuonna 2009 Finnfundin rahoituksen kohteena oli 132 (106 vuonna 2008) hanketta 24 (21) maassa. Uusia rahoituspäätöksiä tehtiin 32 (28) yhteiseltä arvoltaan 152 (116) miljoonaa euroa. Yhtiön maksatukset olivat yhteensä 69,6 (41,8) miljoonaa euroa, josta osakepääomasijoituksia oli 4,2 (3,5) miljoonaa euroa, lainoja 44,4 (27,3) miljoonaa euroa ja välimuotoinstrumentteja 7,4 (2,2) miljoonaa euroa. Sijoitusrahastoihin oli maksettu 13,7 (8,8) miljoonaa euroa. Maksatusten määrä kasvoi vuonna 2009 edellisestä vuodesta 67 prosenttia.³⁵

Taulukosta 2 on nähtävissä toiminnan volyymin kehittyminen vuosina 2005–2009. Hankkeiden lukumäärä on kasvanut sekä vuonna 2008 että vuonna 2009 runsaasti, kun se oli vuosina 2005–2007 pysynyt vakaana. Samoin uusien rahoituspäätösten määrä on noussut sekä luku- että euromääräisesti aiemmasta vuodesta lukuun ottamatta vuotta 2007, jolloin

³⁴ *The European Development Financing Institutions.*

³⁵ *Finnfundin vuosikertomukset 2008 ja 2009.*

nämä määrät pienenevät. Maksatukset ovat vuosina 2007 ja 2009 lukuun ottamatta pysyneet lähes entisellä tasolla, kun taas sijoitusten ja maksamattomien päätösten ja sitoumusten määrä on vuosina 2008 ja 2009 kasvanut edellisvuodesta reilusti.

TAULUKKO 2. Finnfundin tunnusluvut vuosina 2005–2009³⁶.

	2005	2006	2007	2008	2009
Kohdemaat, kpl	21	21	20	21	24
Hankkeet, kpl	84	89	89	106	132
Uudet rahoituspäätökset, milj. euroa	87	92	61	116	152
Uudet rahoituspäätökset, kpl	21	20	15	28	32
Maksatukset, milj. euroa	38	44	25	42	70
Maksatukset, kpl	36	33	32	37	42
Sijoitukset, milj. euroa	103	129	118	135	188
Maksamattomat päätökset ja sitoumukset, milj. euroa	121	121	105	164	207

Tarkastuksessa havaittiin, että hankkeiden kohdemaat ovat vuosina 2005–2009 pysyneet enimmäkseen samoina. Uusina maina vuosia 2005 ja 2009 vertailtaessa ovat mukaan tulleet Bosnia-Hertsegovina, Etelä-Afrikka, Sri Lanka ja Sudan. Niissä kussakin oli yksi hanke lukuun ottamatta Etelä-Afrikkaa, jossa niitä oli kolme ja Sri Lankaa, jossa hankkeita oli kaksi. Muita hankemaita vuonna 2009 olivat Honduras, Intia, Kenia, Kiina, Malesia, Mosambik, Nicaragua, Nigeria, Tansania, Thaimaa, Turkki, Ukraina, Uruguay, Venäjä ja Vietnam. Intiassa oli 10 hanketta, Kiinassa 12, Tansaniassa 4 ja Venäjällä 11. Thaimaassa ja Vietnamissa oli molemmissa 3 hanketta. Muissa maissa oli 1–2 hanketta.³⁷

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Finnfund investoi kysyntälähtöisesti. Yhtiön hankevalinta ja samalla maantieteellinen sijoittuminen määräytyvät yritysten hankevalintojen mukaan. Finnfund ei siten itse varsinaisesti valitse sijoittumismaata.

³⁶ *Finnfundin vuosikertomukset 2008 ja 2009.*

³⁷ *Finnfundin vuosikertomukset 2005–2008.*

Vuoden 2009 maksatuksista kohdistui DAC-ryhmittäin³⁸ 64,2 miljoonaa euroa (36,8 vuonna 2008) matalan ja alemman keskitulotason maihin, 3,4 (3,0) miljoonaa euroa ylempään keskitulotason maihin ja 2,0 (2,0) miljoonaa euroa muihin maihin, lähinnä Venäjälle, joka on ainoa ei-kehitysmaa, jossa yhtiö toimii.³⁹ Finnfund raportoi vuosikertomuksissaan maksatukset DAC-ryhmittäin, mutta raportoinnissa ei eritellä matalan keskitulotason maita ja alemman keskitulotason maita vaan ne esitetään yhtenä ryhmänä.

Finnfundin uusista rahoituspäätöksistä on matalan ja keskitulotason maiden osuus (taulukko 3) kasvanut vuodesta 2004 vuoteen 2008 noin 20 prosenttiyksikköä. Päätöksistä suurin osa on kohdistunut matalatuloisiin maihin lukuun ottamatta vuosia 2005 ja 2009⁴⁰, jolloin matala- ja alempi-tuloisten maiden osuus rahoituspäätöksistä oli yhtä suuri, ja vuotta 2008, jolloin päätöksistä suurin osa kohdistui alempaan keskitulotasoluokkaan.

TAULUKKO 3. Finnfundin rahoituspäätökset (kpl) ja niiden jakautuminen matalan keskitulotason ja alemman keskitulotason maihin vuosina 2004–2009.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Päätöksiä yhteensä, kpl	21	21	20	15	28	32
Matalatuloiset, %	40,0	38,1	50,0	46,7	39,3	38,7
Alempi keskitulotaso, %	25,0	38,1	30,0	40,0	46,4	38,7
Yhteensä %	65,0	76,2	80,0	86,7	85,7	77,4

Rahoituspäätösten jakautumista matalatuloisiin ja alemman keskitulotason maihin on huomioitava se, että DAC-luokittelu vaihtelee eri vuosina ja Finnfundin hankkeet ovat monivuotisia. Yhtenä vuonna alempaan keskitulotasoon kuuluvaan maahan kohdistuva rahoituspäätös voi maan tulotason mahdollisesti heikentyessä kohdistua matalaan tulotasoon tai päinvastoin.

³⁸ OECD:n kehitysapukomitea DAC jakaa kehitysmaat ja -alueet eri luokkiin niiden asukasta kohden olevan bruttokansantulon mukaan (BKTL/asukas USD). Bruttokansantulo muodostuu bruttokansantuotteesta, johon lasketaan mukaan ulkomailta saadut ja sinne maksetut ensitulot, joita ovat palkat, korot, osingot, suorien ulkomaisten sijoitusten uudelleen sijoitetut voitot, tuotannon ja tuonnin verot sekä tukipalkkiot. Kehitysmaat ja -alueet jaetaan viiteen eri luokkaan: vähiten kehittyneet maat, muut matalan tulotason maat, alemman keskitulotason maat, ylempään keskitulotason maat ja korkean tulotason maat. Siirtymävaiheessa olevat maat ja alueet jaetaan kahteen ryhmään, joita ovat Keski- ja Itä-Euroopan maat ja uudet itsenäiset valtiot sekä edistyneemmät kehitysmaat ja -alueet.

³⁹ Finnfundin vuosikertomukset 2008 ja 2009.

⁴⁰ Finnfund 3.3.2010. Vuoden 2009 tieto on ennakkotieto.

Lisäksi moniin eri maihin sijoituksia tekeviin rahastoihin kohdistuvissa sijoituspäätöksissä voi olla tulkinnanvaraista se, mihin tuloluokkaan sijoitus päätös luokitellaan, koska rahasto voi sijoittaa sekä matalan tulotason että alemman keskitulotason maihin.

Kesäkuussa 2009 Finnfund oli rahoittajana yhteensä 124 hankkeessa. Rahoituksesta 29 prosenttia kohdistui Afrikkaan, 27 prosenttia Aasiaan, 16 prosenttia Keski- ja Itä-Eurooppaan (ml. Venäjä), 14 prosenttia Etelä- ja Keski-Amerikkaan ja vajaa 2 prosenttia Välimeren alueelle. Loput eli 11 prosenttia oli kansainvälisiä hankkeita. Venäjän osuus rahoituksesta oli 11 prosenttia. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan johtokunta on päättänyt, että Venäjän osuus rahoituksesta voi olla enintään 20 prosenttia.

Viime vuosina huomattava osa Finnfundin rahoituksesta on kohdistunut Kiinaan, Venäjälle ja Intiaan. Useimmat investoinneista ovat teollisia hankkeita, mutta yhtiö rahoittaa myös muita toimialoja, kuten energiantuotantoa, tietoliikennettä ja terveydenhuoltoa. Vuonna 2008 Finnfund rahoitti muun muassa lääketehtaan laajennusta Keniassa, konepajainvestointeja Kiinassa ja Intiassa, matkapuhelinverkon rakentamista Namibiassa, teräsvanteiden valmistusta Venäjällä ja pienyritysten rahoittamista Bosniassa.

Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön kahdeksan pitkäaikaista yhteistyömaata ovat Etiopia, Kenia, Mosambik, Nepal, Nicaragua, Sambia, Tansania ja Vietnam. Valtioneuvoston kehityspoliittisen ohjelman mukaan Suomi sitoutuu pitkäaikaisissa yhteistyömaissa pitkäjänteiseen ja tavoitteelliseen yhteistyöhön lähtien näiden maiden omista tarpeista, vahvasta kansallisesta johtajuudesta ja kehityssuunnitelmista sekä täydentäen omien prioriteettiensa pohjalta muiden avunantajien tukea. Osassa pitkäaikaisia yhteistyömaita Suomi keskittyy ohjelmayhteistyöhön ja poliittiseen vuoropuheluun muun avunantajayhteisön ja yhteistyömaan kanssa sekä osallistuu delegoituun yhteistyöhön, mikä edellyttää vahvaa läsnäoloa. Muita Suomen tärkeitä ja pitkäaikaisia yhteistyömaita ovat Egypti, Namibia ja Peru.

Väkivaltaisista kriiseistä toipuvia Suomen yhteistyömaita olivat vuonna 2009 Afganistan, Bosnia-Hertsegovina, Kosovo, Sudan ja palestiinalaisalueet. Tällaisissa maissa Suomi keskittyy erityisesti tukemaan kriisin ratkaisemista ja vakauttamaan maan oloja. Näissä maissa Suomi voi antaa myös humanitaarista apua.

Tarkastuksessa havaittiin, että Finnfundin hankkeita oli kesäkuussa 2009 kuudessa edellä luetelluista 16:sta⁴¹ Suomen kehitysyhteistyön yhteistyö-

⁴¹ Jos kriiseistä toipuvia (tai kriisissä olevia) maita ei oteta huomioon, tärkeitä yhteistyömaita on 11.

maasta⁴² ja että niissä oli yhteensä 14 hanketta. Näiden yhteenlaskettu osuus Finnfundin rahoituksesta oli aika pieni eli noin 12 prosenttia.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan Finnfundin hanketoiminnan kehittämisen painopistealueina on ollut hanketoiminnan siirtäminen köyhiin kehitysmaihin ja Afrikkaan, pienrahoituksen lisääminen, panostaminen cleantech-, metsä- ja televiestintäsektoreille, erityisriskirahoitus, ympäristörahoitus, strategiset kumppanuudet suomalaisyritysten kanssa, yksityisen rahoituksen katalysointi kehitysmaahankkeisiin (suorat sijoitukset), yksityisen suomalaisen rahoituksen katalysointi kehitysmaihin sijoitaviin pääomasijoitusrahastoihin ja kansainvälisen kehitysrahoituksen katalysointi suomalaisten yritysten kanssa tehtäviin hankkeisiin. Kehittämiskohteita on painopistealueiksi runsaasti, mutta painopistealueet olivat silti havaittavissa tarkastuksessa ja tarkastetuissa hankkeissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Finnfund täsmentää, että se on esittänyt erityisriskirahoitusta kehittämiskohteeksi ja aiheesta on keskusteltu ulkoasiainministeriön kanssa jo useiden vuosien ajan. Asiaa ollaan nyt viemässä eteenpäin.

3.4.4 Hankkeiden kehitysvaikutukset

Finnfund ilmoittaa korostavansa hankkeissa kehitysvaikutuksia ja rahoituksen tuomaa lisäarvoa. Finnfundin arvion mukaan valtaosa kehitysvaikutuksista tulee muutamasta onnistuneesta hankkeesta, mutta suurella osalla niistäkin hankkeista, joissa Finnfundille on koitunut luottotappioita, on ollut myönteisiä kehitysvaikutuksia.

Kehitysvaikutuksilla tarkoitetaan usein työpaikkoja, ansio-, vero- ja vientituloja, parempia, edullisempia ja uusia palveluja tai tuotteita kuluttajille, ympäristöhyötyjä, henkilöstön koulutusta, teknologian ja osaamisen siirtoa, parhaita käytänteitä sekä yleishyödyllisen tiedon tuottamista. Kaikkien kehitysvaikutusten systemaattinen arviointi on kuitenkin vaikeaa, koska kaikille vaikutuksille ei ole löydettävissä yksiselitteisiä mittareita. Kehitysvaikutukset eivät myöskään ole aina heti nähtävissä, vaan osa niistä tulee hyvinkin pitkällä viiveellä.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan kehitysvaikutuksia on yleensä eniten innovatiivisilla ja menestyvillä hankkeilla, jotka muun muassa tuovat markkinoille uusia tai laadukkaampia tuotteita, alentavat kuluttajahintoja, luovat työpaikkoja tai nostavat tulotasoa, lisäävät maan verotuloja, parantavat ympäristön tilaa ja vähentävät saasteita. Suorien vaikutusten lisäksi

⁴² Kenia, Mosambik, Tansania, Nicaragua, Bosnia-Herzegovina ja Sudan.

hankkeella on usein runsaasti välillisiä vaikutuksia. Kaupallisesti menestyneellä hankkeella on usein suuri esimerkkivaikutus muille yrityksille.

Finnfund on ilmoittanut pyrkivänsä lisäämään kehitysvaikutuksia korostamalla lisäarvoa ja matalatuloisia kohdemaita, ottamalla vastaisuudessaakin riskiä sellaisissa hankkeissa, joilla on suuria potentiaalisia kehitysvaikutuksia, välittämällä tietoa Finnfundin rahoitusmahdollisuuksista etenkin niille suomalaisyrityksille, joiden liiketoiminnalla olisi suuria ulkoisvaikutuksia (esim. koulutus-, tutkimus- ja kehitysyhteistyö) kehitysmaissa sekä vahvistamalla Finnfundin osaamista ja verkostoitumista näillä toimialoilla. Finnfundin asiakashankintaa kuvattiin luvussa 3.4.1.

Finnfund on myös ilmoittanut panostavansa kehitysvaikutusten arviointiin muun muassa kouluttamalla hankevalmistelijoita kehitysvaikutusten huomioon ottamisessa hankevalmistelussa ja toimialakohtaisissa linjauksissa, kehittämällä kehitysvaikutusten arviointia ja viestintää selkeämmäksi etenkin hankevalmistelun varhaisissa vaiheissa sekä toteuttamalla riskienhallintaa siten, ettei se muodostu esteeksi kehitysvaikutuksiltaan hyvien hankkeiden toteuttamiselle. Finnfund on viime vuosina alkanut soveltaa eurooppalaisten kehitysrahoittajien (EDFI) yhdessä sopimaa kolmen kehitysvaikutusindikaattorin hankeraportointia. Raportointi koskee hankkeiden työpaikkoja, nettoverotuloja ja nettovientituloja. Finnfund on ilmoittanut pyrkivänsä hankevalmistelussaan tunnistamaan ja aikataulutamaan odotettavissa olevat kehitysvaikutukset ja hankeseurannassa todentamaan odotetut vaikutukset. Tarkastushavainnot tukevat näitä pyrkimyksiä.

Seuraavassa kuvataan lyhyesti tarkastuksen yhteydessä tehtyjen hankekäyntien kohteita ja niiden kehitysvaikutuksia. Finnfund on ollut hankkeissa merkittävä rahoittaja. Liikesalaisuuksien takia rahoitusmääriä ei tässä mainita.

Kilombero Valley Teak Company (KVTC), Tansania

KVTC on Ison-Britannian kehitysrahoitusyhtiön CDC Group plc:n vuonna 1993 perustama tiikkiviljelmähanke, jonka osakkaaksi Finnfund tuli vuonna 2000⁴³. Finnfundilla on edustaja yhtiön hallituksessa. Yhtiössä ei ole muita suomalaisosakkaita. Hankkeen tarkoituksena on ollut kasvattaa tiikki-istutusmetsää, jota hoidetaan ja hyödynnetään kestävän kehityksen periaatteiden mukaisesti, sekä rakentaa saha, jossa tiikkiä jalostetaan korkeamman jalostusasteen tuotteiksi pääsääntöisesti vientiin. Yhtiöllä on myös oma taimitarha.

⁴³ Sijoituspäätös tehtiin vuonna 1999.

Yhtiön hallinnassa on 28 000 hehtaaria maata, mutta se ei kokonaan sovellu tiikin viljelemiseen. Tiikkiä on istutettu vain sille parhaiten soveltuville alueille viljelmälän ollessa yhteensä noin 7 800 hehtaaria. Istutukseen soveltuu vielä muutamia satoja hehtaareita. Koko alueen käyttöön vaikuttavat tiikinviljelyyn soveltuvuuden lisäksi merkittävästi myös ympäristönäkökohdat. Yhtiö on pyrkinyt hankkimaan lisämaata tai vaihtamaan nykyisiä maita paremmin tiikkiviljelyyn sopiviksi, mutta paikallistamalla prosessi on erittäin hidas.

Viljelyyn tiikin harvennushakkuut alkoivat vuonna 2005, ja harvennukseen käyttämiseksi investoitiin vuonna 2007 sahaan ja muuhun jatkojalostukseen. Sahatoiminta käynnistyi vuonna 2009, ja seuraavaksi tavoitteena on käynnistää vienti.

Yhtiön ympäristö- ja sosiaalisten asioiden hoito ja suunnittelu noudattavat Finnfundin edellyttämiä periaatteita. Yhtiö on pyrkinyt saamaan metsäalueilleen FSC-sertifioinnin⁴⁴, mutta se on osoittautunut vaikeaksi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että FSC:n määritelmät Tansanian metsäpeitteen tiiviyydestä ovat puutteellisia. Yhtiön metsänhoitosuunnitelma ja sen toteutus ovat kuitenkin pääosin FSC:n edellyttämällä tasolla. Yhtiö on saanut ISO 14001 sertifikaatin vuonna 2004. ISO-sertifikaatin lisäksi yhtiöllä on myös puuraaka-aineen laillisuutta ja jäljitettävyyttä koskeva TLTV-sertifiointi⁴⁵, joka on merkittävä erityisesti FSC:n puuttuessa.

Yhtiö työllistää useita satoja Tansanian köyhimpiin kuuluvalla alueella ja on samalla alueen selkeästi suurin työllistäjä. Kun sadonkorjuu ja jalostus käynnistyvät kunnolla, on odotettavissa yhteensä tuhansia uusia työpaikkoja suoraan ja epäsuorasti. Hanke tuo tuotanto-osaamista alueelle, ja yhtiön kehittämä osaaminen ja sen jakamat taimet ovat tehneet tiikin tuuksi tuhansille pienviljelijöille. Kun puiden kauppa ja jalostus käynnistyvät kunnolla, tiikistä voi tulla tärkeä viljelyskasvi alueen asukkaille ja merkittävä vientituote Tansanialle. Hanke hyödyttää myös tiikkiä pienimuotoisesti kasvattavia viljelijöitä, koska saha hankkii tiikkiä myös pienviljelijöiltä. Näin ollen tiikistä on mahdollista tulla merkittävä tulonlähde tuhansille pienviljelijöille Kilomberon laaksossa.

Yhtiön tarjoama sosiaalinen tuki alueelle on myös merkittävää. Yhtiö on avustanut perustamastaan sosiaalisesta rahastosta lähikylien kyläneuvostojen valitsemia hankkeita esimerkiksi koulutus- ja terveydenhuoltosektoreilla.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyllä hankekäynnillä tutustuttiin muun muassa tiikkiviljelmiin, harvennushakkuisiin, taimitarhaan, sahan käynnissä

⁴⁴ *Forest Stewardship Council (suom. Hyvän metsänhoidon neuvosto).*

⁴⁵ *Timber Legality & Traceability Verification.*

olevaan tuotantoon, sahalta saataviin lopputuotteisiin sekä suunnitelmissa oleviin rakennushankkeisiin. Lisäksi käytiin tutustumassa yhteen kyläkouluun, jota oli rahoitettu edellä mainitusta sosiaalisesta rahastosta. Hankekäynnin yhteydessä ei havaittu poikkeamia siinä, miten hanketta oli rahoituspäätöksessä perusteltu ja hankkeen seurantaraporteissa kuvattu, verrattuna siihen, miten hanketta oli käytännössä toteutettu.

Precision Air Services Ltd, Tansania

Precision Air Services Ltd. perustettiin vuonna 1987. Aluksi yhtiö suoritti lentosumutusta. Vuonna 1993 se aloitti säännöllisen reitti- ja tilauslentoliikenteen ulkopuolisen rahoituksen turvin. Yhtiö on kasvanut ja laajentanut toimintaansa. Yhtiöllä oli vuonna 2006 seitsemän 42–72-paikkaista ATR-konetta. Yhtiön omistus jakautuu siten, että 51 prosenttia omistaa tansanialainen yksityishenkilö ja loput 49 prosenttia Kenya Airways, joka on sovittanut Precision Airin lentoaikatauluja yhteen omien Nairobista lähtevien lentojensa kanssa. Yhteistyö on osoittautunut molemmille hyödylliseksi.

Lentojen kysynnän kasvaessa yhtiö oli päättänyt hankkia vuosina 2008–2010 seitsemän uutta, alle satapaikkaista lentokonetta, joilla korvataan osittain nykyistä kalustoa⁴⁶. Yhtiö aikoi hankkia myös varaosia ja varamoottorin. Finnfund on päättänyt osallistua hankkeen rahoittamiseen investointiluotolla, johon osallistuu myös eurooppalaisten kehitysrahoittajien ja Euroopan investointipankin (EIB) yhteisyritys, European Financing Partners (EFP). Hanke on ensimmäinen Finnfundin EFP:iin viemä hanke.

Hanke tuottaa positiivisia ympäristövaikutuksia, koska uudemmat koneet ovat hiljaisempia, kuluttavat vähemmän polttoainetta ja niiden hiilidioksidipäästöt ovat pienemmät. Yhtiö on varsin pieni ja investointi laaja verrattuna sen toimintaan. Investointi on kuitenkin tarpeen toiminnan kannalta pitkällä aikavälillä, koska se turvaa yhtiön toimintaedellytykset ja kilpailukyvyn tulevaisuudessa. Yhtiö on yksityinen yhtiö ja ainoa valtion omistaman Air Tanzania Corporationin (ATC) varteenotettava kilpailija. Yhtiön toiminnan loppuessa alalle syntyisi lähes monopolistinen tilanne, joka luultavimmin näkyisi lippujen hinnan nousuna, jolloin palvelujen käyttömahdollisuudet heikkenisivät, mikä puolestaan näkyisi syrjäseutujen kehityksen hidastumisena.

Yhtiön toiminnan laajentaminen auttaa kehittämään Tansanian kuljetusinfrastruktuuria sekä tukee kansantaloutta ja kauppaa. Tansania on pinta-

⁴⁶ Vuonna 2009 yhtiöllä oli kymmenen 42–72-paikkaista ATR-konetta ja yksi Boeing 737–300.

alaltaan laaja ja väestöltään suuri maa, mutta sen siviili-ilmailusektori on alikehittynyt. Uusi kalusto mahdollistaa suurempien rahtimäärien kuljetamisen maassa, jossa liikenneyhteydet ovat muutoin aika huonot. Yhtiön toiminnan kehittäminen edesauttaa turismia, josta tuloutuu merkittävästi valuuttatuloja ja joka on merkittävä työllistäjä.

Yhtiö työllistää satoja työntekijöitä, ja se noudattaa Tansanian varsin kehittyneitä sosiaali- ja työolainsäädäntöä. Yhtiön kouluttama henkilökunta on kysyttyä työvoimaa myös muissa yrityksissä. Yhtiö tarjoaa lisäksi turvaa työntekijöilleen ja näiden perheenjäsenille, ja yhtiöllä on vastuullinen tapa toimia esimerkiksi HIVin tai AIDSin saaneiden työntekijöiden osalta.

Finnfund perusteli hankkeen sijoitusmuistiossa osallistumistaan myös mahdollisuudella tukea kehitysmaissa täysin yksityisessä omistuksessa olevaa yritystä. Perusteluna mainittiin myös se, että Tansania on yksi Suomen pitkäaikaisia kehitysyhteistyömaita.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyllä hankekäynnillä tutustuttiin muun muassa lentoyhtiön tiloihin ja vierailtiin muutamien lentoyhtiön asiakkaiden luona. Hankekäynnin yhteydessä havaittiin, että hanke oli edennyt siten, kuin sitä oli rahoituspäätöksessä perusteltu ja seurantaraporteissa kuvattu.

Universal Corporation Ltd. (UCL), Kenia

Universal Corporation on yhden suomalaisen ja kahden kenialaisen yksityishenkilön vuonna 2002 perustama yritys. Se valmistaa patenttivapaita rinnakkaislääkkeitä muun muassa aidsiin, malariaan ja tuberkuloosiin. Suun kautta annosteltavien liuosten, tablettien ja kapseleiden lisäksi tuotanto käsittää voiteita. Myös valmius suoneen pistettävien lääkkeiden tuotantoon on olemassa, ja tällainen tuotanto on tarkoitus aloittaa pian. Vastaisuudessa yhtiö aikoo tuottaa myös patenttisuojan piirissä olevia lääkkeitä joko patentin haltijan lisenssillä tai käyttäen hyväksi WTO:n sääntöjen köyhille maille myöntämää oikeutta kansanterveydellisesti tärkeään kopiointiin, mikä käytännössä tapahtuu yhteistyössä patentin omistajan kanssa. Yhtiö on yksi Saharan eteläpuolisen Afrikan suurimpia ja korkeatasoisimpia lääketehaita, ja se kasvaa edelleen nopeasti.

Suurin osa yhtiön koneista ja laitteista on ostettu käytettyinä Euroopasta. Aluksi suuri osa laitteista tuli Suomesta. Teknisesti hyväkuntoisia mutta kalliin työvoiman maissa kannattamattomia laitteita jäi pois käytöstä alan nopean rakennemuutoksen vuoksi. Yhtiön perustajien ajatuksena oli rakentaa Euroopassa hylätyistä koneista toimiva lääketehdas, joka tekee edullisesti korkeatasoisia lääkkeitä afrikkalaisille. Yhtiö noudattaa tuotannossa

lääketeollisuuden hyvää kansainvälistä käytännettä (cGMP⁴⁷) ja on saanut siitä tunnustuksena eurooppalaisen PIC/S-sertifioinnin⁴⁸ sekä kansainvälisten järjestöjen ja useiden maiden lääkeviranomaisten hyväksynnän.

Finnfund alkoi rahoittaa yhtiötä vuonna 2005 investoimalla yhtiön tuotantolaitokseen, joka sijaitsee Nairobien lähellä Kikuyussa. Vuonna 2008 päätettiin lisärahoituksesta, joka käytetään tehtaan lisäinvestointeihin sekä WHO:n akkreditoitintiprosessiin. Akkreditointi mahdollistaa sen, että yhtiö voi osallistua AIDS-, malaria- ja tuberkuloosilääkkeiden kansainvälisiin tarjouskilpailuihin. Lisärahoituksen jälkeen Finnfundin omistusosuus on 30 prosenttia. Finnfundilla on edustaja yhtiön hallituksessa.

Hankkeen sijoitusmuistiossa on todettu, että yhtiön ja rahoitetun hankkeen kansanterveydellinen merkitys on huomattava. Tarkastuksessa saatu käsitys tukee toteamusta. Yhtiö tuottaa paikallisesti korkealaatuisia mutta kohtuuhintaisia lääkkeitä Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, jossa myös lääkeväärennökset ovat merkittävä ongelma. Lisäksi WHO:n prequalification-akkreditoinnin myötä paikallisesti valmistettujen AIDS-, malaria- ja tuberkuloosilääkkeiden saatavuus paranee alueella, jossa on erittäin suuri tarve näille lääkkeille. Hanke vaikuttaa myös maan vero- ja vientituloihin, koska lääkkeitä tuotetaan myös vientiin ja volyymien kasvaessa maan verotulot kasvavat. Hankkeella on kehitetty Kenian lääketieteellisuutta ja siirretty alan tietotaitoa Suomesta Keniaan. Myös laiteinvestointien toimittaminen Suomesta on ollut merkittävää.

Yhtiö työllistää useita satoja henkilöitä. Yritys kouluttaa itse suurimman osan työntekijöistään, koska riittävän ammattitaidon omaavia työntekijöitä ei Keniassa ole.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyllä hankekäynnillä tutustuttiin muun muassa käynnissä olleeseen tehtaan laajennusrakennustyömaahan, tehtaan tuotantotiloihin ja tuotantoon. Hankekäynnin yhteydessä havaittiin, että hanke oli edennyt siten, kuin sitä oli rahoituspäätöksessä perusteltu ja seurantaraporteissa kuvattu.

3.4.5 Hankkeesta irtaantuminen

Yritystoiminnan vakiinnuttua Finnfund luopuu osakkuudestaan. Sijoituksesta irtaantumisen reunaehdot sovitaan yhteisesti muiden osakkaiden kanssa jo rahoituksen neuvotteluvaiheessa. Lainoilla ja välirahoituksella on yleensä kiinteä maksuaikataulu, noin 5–6 vuotta. Pisimmät ovat olleet

⁴⁷ *Current good manufacturing practice.*

⁴⁸ *The Pharmaceutical Inspection Convention and Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme.*

12 vuotta. Oman pääomanehtoinen sijoitus on salkussa noin 7 vuotta. Osakepääomasijoituksissa on joko tehty etukäteen exit-sopimus, jossa on määritelty irtautumisaika, tai irtautuminen tehdään harkinnan mukaan.

Hankeasiakirjoja koskevassa tarkastuksessa havaittiin, että joissakin hankkeissa oli tullut ongelmia, esimerkiksi pääomistajien erimielisyyksiä yrityksen kehittämisen suhteen. Joissakin hankkeissa ongelmat olivat johtaneet pitkiin ja monimutkaisiin oikeudenkäynteihin kohdemaassa, ja ne ovat myös voineet hankaloittaa edelleen yrityksen toimintaa ja exit-prosessia. Finnfundin asemaan vähemmistö-sijoittajana tällaiset vaikeudet olivat saattaneet vaikuttaa esimerkiksi siten, ettei rahoituspäätöstä tehtäessä laadittu exit-suunnitelma ollut voinut toteutua. Tarkastuksessa havaittiin, että tällaisissa ja muissa vastaavissa ongelmatilanteissa Finnfund on pyrkinyt turvaamaan yhtiön ja sitä kautta valtion saatavan neuvotellen, muuntamalla rahoitusmuotoaan hankkeen toimintaa turvaavasti tai muulla tavoin. Oman asemansa Finnfund on pyrkinyt turvaamaan muun muassa joustamalla maksuehdoista tai konvertoimalla laina osakkuudeksi.

Finnfundissa on kirjattu vuosittain salkusta noin 2 prosentin arvonalennus. Yhtiön strategian mukaan riskinottoa kasvatetaan oleellisesti mutta harkitusti. Finnfund arvioi, että vastaisuudessa luottotappioiden määrä nousee, mutta se ei heikentäne kannattavuutta.

Finnfund tekee sijoituksessa pysyvän arvonalennuksen silloin, kun sijoituksen todennäköisen arvon katsotaan olevan hankintamenoa alempi silloin, kun hankkeessa on näkyvissä sellaisia konkreettisia ongelmia, joiden arvioidaan johtavan luottotappioon tai sijoituksen ainakin osittaiseen menettämiseen. Yhtiön sijoitusomaisuuden pysyvät arvonalentumiset ovat viime vuosina kasvaneet, mikä johtunee pääasiassa yleisen taloustilanteen heikkenemisestä. Vuonna 2009 kirjatut pysyvät arvonalentumiset (taulukko 4) vastasivat noin 2,5 (2,2 vuonna 2008) prosenttia sijoitusomaisuuden tasearvosta. Tämä osuus oli noin -1,1 prosenttia vuonna 2007, noin -0,7 prosenttia vuonna 2006, noin -0,3 prosenttia vuonna 2005 ja noin 3,1 prosenttia vuonna 2004.

TAULUKKO 4. Arvonalentumiset pysyvien vastaavien sijoituksissa ja sijoitusomaisuuden tasearvo vuosina 2004–2009 (1 000 euroa)⁴⁹.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Osakkeet ja rahastosijoitukset	-165	-1 798	-551	-1 951	-2 915	-3 615
Lainasaamiset	-1 254	-28	-3	-2 179	-5 202	-2 510
Arvonalennusten palautukset						
osakkeet	0	12	5	1 416	343	654
lainasaamiset					299	417
Pitkäaikaisten sijoitusten arvonalentumistappiot ja arvonalentumistappioiden palautukset yht.	-1 419	-1 814	-549	-2 714	-7 475	-5 054
Osakkeet ja rahastosijoitukset	-1 557	1 257	1 752	2 768	2 678	0
Lainasaamiset	671	828	-359	1 192	1 801	0
Koko salkku						393
Pitkäaikaisten sijoitusten ryhmäkohtaiset arvonalentumistappiot ja arvonalentumistappioiden palautukset yhteensä	-886	2 085	1 393	3 960	4 479	393
Arvonalentumistappiot yhteensä	-2 305	271	844	1 245	-2 996	-4 661
Arvonalentumistappiot taseessa						-1 848
Sijoitusomaisuuden tasearvo	73 948	103 090	128 462	117 761	135 082	187 948

Tarkastuksessa havaittiin, että Ruotsiin, Norjaan ja Tanskaan verrattuna Finnfundin sijoitusomaisuuden arvonalentumistappioiden osuus sijoitusomaisuuden tasearvosta on pysynyt alhaisella tasolla, ja näiden tappioiden/voittojen kehitys on ollut maltillista (taulukko 5). Swedfundin arvonalentumistappioiden osuus sijoitusomaisuuden tasearvosta oli -10,6 prosenttia vuonna 2008. Vuonna 2007 vastaava luku oli -15,4 prosenttia ja

⁴⁹ Finnfundin vuosikertomukset 2005–2009.

edellisenä vuonna -12,9 prosenttia. Vuonna 2005 osuus oli vain -2,8 prosenttia.

Norfundin arvonalentumistappioiden osuus on viime vuosina laskenut. Vuonna 2008 osuus oli -2,0 prosenttia, kun se oli 1,8 prosenttia vuonna 2007 ja 9,7 prosenttia vuonna 2006. Vuonna 2005 osuus oli -4,6 prosenttia.

Tanskan kehitysrahoitusyhtiössä IFUssa arvonalennusten osuus on vaihdellut voimakkaasti. Osuus oli 1,7 prosenttia vuonna 2008, 10,5 prosenttia 2007 ja 22,6 prosenttia vuonna 2006. Vuonna 2005 osuus oli 11,9 prosenttia.

TAULUKKO 5. Swedfundin, Norfundin ja IFUn arvonalentumiset ja sijoitusomaisuuden tasearvo vuosina 2005–2008.⁵⁰

	2005	2006	2007	2008
Swedfund, SEK thousand:				
Net write-up and write down of portfolio investments	-17 565	-88 694	-108 231	-100 548
Investments in portfolio companies	636 287	688 434	704 791	952 779
Norfund, NOK thousand:				
Write down of investment projects	-25 368	58 196	14 259	-25 048
Total investments	556 140	599 635	811 918	1 280 065
IFU, DKK thousand:				
Share Capital investment in projects, adjustment	152 785	284 544	10 727	-2 931
Project loans, adjustment	-19 269	42 065	141 102	27 555
Write down of investment projects, total	133 516	326 609	151 829	24 624
Share capital investments in projects, net	667 528	884 284	819 844	845 936
Project loans, net	455 224	560 354	621 687	614 934
Total investments, net	1 122 752	1 444 638	1 441 531	1 460 870

⁵⁰ IFU:n, Norfundin ja Swedfundin vuosikertomukset 2005–2008.

3.4.6 Hankkeiden valvonta ja seuranta

Finnfundin ja hanketoteuttajien välisissä sopimuksissa on hanketoteuttajille määritelty raportointivelvollisuus muun muassa ympäristö- ja sosiaalisioista. Joissakin isoissa hankkeissa teetetään vuosittain arviointi ulkopuolisella, riippumattomalla konsultilla. Finnfundin henkilöstö suorittaa tarkastusmatkoja, mutta niiden toteuttamista rajoittavat Finnfundin mukaan osittain kustannussyt. Matkakustannukset saattavat nousta hankkeiden sijainnin takia hyvinkin korkeiksi. Finnfundin mukaan hankeseurantamatkoja tehdään tarvittaessa ja niiden tarve vaihtelee hanketyypeittäin. Lainamuotoisia sijoituksia (etenkään suomalaisen partnerin kanssa) ei yleensä ole tarpeen käydä vuosittain katsomassa, vaan niitä voidaan seurata perustuen saatuun raportointiin ja suomalaisen osapuolen ollessa kyseessä tämän tapaamisiin. Sen sijaan osakepääomasijoituksia seurataan hyvin tarkasti ja niihin kohdistuvia matkoja voidaan tehdä vuodessa useampiakin. Useita osakepääomasijoituksia valvotaan joko oman tai esimerkiksi toisen kehitysrahoittajan kanssa yhteisen hallitusjäsenyyden kautta ja rahastosijoituksia pääasiassa rahastojen sijoituskomiteajäsenyyksien kautta. Sijoituskomitea kokoontuu 1–2 kertaa vuodessa, ja kokoukseen sisältyy usein käynti ainakin joissakin hankekohteissa.

Nykyisiin hankesopimuksiin sisällytetään lause, jonka mukaan ympäristöasiantuntijalla on oikeus käydä asiakkaan kustannuksella valvontakäynteillä hankekohteessa tarpeen mukaan.

Joissakin tapauksissa käytännön seurantatyöstä hankealueella ja raportoinnista vastaa hankkeen rahoittajien valtuuttama taho. Ympäristö- ja sosiaalisioissa valtuutettu taho on esimerkiksi rahoittajien palkkaama ympäristökonsultti, rahastosijoituksissa rahastomanageri ja suuremmissa, syndikoiduissa lainoissa rahoituksen järjestäjäpankki.

Seurantaa varten tehdään tarvittaessa myös erityistilintarkastuksia.

Finnfund seuraa vuosittain ympäristöasioita A-ympäristöluokan hankkeissa ja perustelluissa tapauksissa myös B-ympäristöluokan hankkeissa.

Tarkastuksessa havaittiin, että hankkeiden valvontaraportit ovat laajentuneet ja kehittyneet. Raporteissa mainittiin muun muassa työntekijöiden määrä, perustamisvuosi, toimiala, rahoituksen määrä ja hankkeen tilanne lyhyesti sekä se, miten hanketta seurataan (standard follow-up). Viime vuosina rahoitettujen hankkeiden valvontaraporteissa on kuvattu omistajuutta, historiaa, toimintaa, hankkeen tilannetta, Finnfundin asema, ympäristövaikutuksia ja esitetty useita taloudellisia tunnuslukuja. Vuonna 2009 on kuvattu myös kehitysvaikutuksia. Projektiriski ja Finnfund-riski on arvioitu vuosittain. Joissakin hankkeissa oli Finnfundille toimitettu muun muassa hanketoteuttajan toimitusjohtajan katsaus yhtiön toiminnasta ja taloudellisia raportteja (kassavirtalaskelmia, välitilinpäätöksiä ja tilintarkas-

tettu tilinpäätös). Lisäksi oli toimitettu vuosittainen ympäristö- ja yhteiskuntavalvontaraportti, jossa oli kuvattu muun muassa ympäristökuormitusta sekä sosioekonomisia näkökohtia, tulotaso ja elinympäristöä.

Rahastojen valvontaraporteissa oli kuvattu muun muassa osakkaat, rahoitusmäärä ja -laatu, omistajuutta, historiaa, toimintaa, nykyinen hankkeen tilanne, tulevaisuuden näkymiä, Finnfundin asema, riskiluokitus, ympäristövaikutuksia, 2009 myös kehitysvaikutuksia sekä sijoituskohteet valvontahetkellä. Projektiriski ja Finnfund-riski on arvioitu vuosittain.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymys oli, onko Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund) toteuttanut tuloksellisesti niitä tavoitteita, joita sen toiminnalle on asetettu laissa tai ulkoasiainministeriön taikka hallituksen toimesta. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että vaikka Finnfundin toiminnalle laissa asetetut tavoitteet ovat varsin laajoja, on yhtiö saavuttanut ne hyvin. Yhtiön omistajaohjaus on ollut puutteellista, koska valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö ei ole asettanut yhtiön toiminnalle tavoitteita. Finnfundin arvonalentumistappiot ovat vuosina 2005–2009 olleet maltilliset. Ne ovat myös olleet pienet verrattuina Norjan, Ruotsin ja Tanskan vastaaviin rahoituslaitoksiin. Tarkastusviraston käsityksen mukaan erittäin tärkeää toiminnan tuloksellisuuden kannalta on se, että Finnfund on rahoittanut vain kannattaviksi arvioimiaan hankkeita. Hankkeiden arvointi on onnistunut hyvin.

Finnfundin omistajaohjaus

Tarkastusajankohtana ulkoasiainministeriö toteutti omistajaohjausta käytännössä yksinomaan Finnfundin johtokunnan kautta. Johtokunnan jäsenistä puolet (kolme, ml. puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja) on valittu ulkoasiainministeriön ehdottamista henkilöistä. Johtokunnassa ja hallituneuvostossa käsitellään Finnfundin toimintaa koskevat keskeiset suunnittelu- ja muut asiakirjat ja kokouksissa informoidaan jäseniä myös esimerkiksi hankkeiden ajankohtaisista asioista. Ministeriön edustaja osallistuu myös yhtiökokouksiin. Yhtiön yleinen, johtokuntatyöskentelystä erillään tapahtuva omistajaohjaus oli tarkastusajankohtana kehitteillä. Tätä on hidastanut yhtiön toiminnasta vastaavien henkilöiden vaihtuvuus ulkoasiainministeriössä sekä ministeriössä toteutettu organisaatiouudistus. Yleiseen omistajaohjaukseen ei siten ollut tarkastusajankohtana vielä muodostunut vakiintuneita käytänteitä.

Ulkoasiainministeriö ilmoitti tarkastuksen kuluessa ryhtyneensä muuttamaan Finnfundin toimintahistorian aikana muodostunutta käytäntöä toteuttaa omistajaohjaukseen vain johtokuntatyöskentelyn kautta sellaiseksi kuin valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös edellyttää. Nykyisin omistajaohjauksesta vastaa ulkoasiainministeriössä kehitysrahoituslaitosten yksikkö, jossa on nimetty vastuuvirkamies. Omistajaohjaus on organisatorisesti eri yksikössä kuin Finnfundin johtokuntatyöskentelyyn valitut ja osallistuvat ulkoasiainministeriön virkamiesedustajat. Johtokuntatyöskentely ja omistajaohjaus pidetään toisistaan erillään myös käytännössä.

Organisaatiouudistuksen ja henkilövaihdosten jälkeen käytänteiden kehittäminen on käynnistynyt uudelta pohjalta.

Tarkastusvirasto pitää ministeriön tekemiä ja suunnittelemlia toimia yhtiön omistajaohjauksen korjaamiseksi hyvinä ja riittävinä.

Finnfundin toiminnasta raportointi

Finnfund raportoi ulkoasiainministeriölle toiminnastaan toimittamalla sille säännöllisesti seurantaraportit. Valtion tilinpäätöskertomuksissa Finnfundin toimintaa ja sen saavuttamia tuloksia ei ole kuvattu. Tarkastusvirasto katsoo, että eduskunnan tiedonsaanti yhtiön toiminnasta on ollut vähäistä. Kun otetaan huomioon Finnfundin tehtävä valtion kehityspoliittisten tavoitteiden toteuttajana ja myös yhtiön saama osakepääoman korotus, olisi valtion tilinpäätöskertomuksessa kuvattava yhtiön toimintaa ja tuloksia samassa yhteydessä muun kehitysyhteistyön kanssa. Raportointi ministeriölle on ollut riittävää.

Finnfund raportoi rahoitustoiminnastaan vuosikertomuksissaan käyttämällä OECD:n DAC-ryhmittelyä. Raportoinnissa on yhdistetty DAC-ryhmittelystä kaksi alinta luokkaa eli matalan ja alemman keskitulotason maat. Tarkastusvirasto katsoo, että Finnfundin olisi kehitettävä raportointiaan esittämällä DAC-ryhmistä matalan ja alemman keskitulotason maiden osuuksien luvut erikseen. Mikäli jotkin rahoitetut hankkeet sijaitsevat sellaisissa maissa, joiden tuloluokka muuttuu, voitaisiin tämä eritellä raportoinnissa.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että Finnfund on hankeseurannassa ottanut käyttöön eurooppalaisten kehitysrahoittajien (EDFI) yhdessä sopimat New Commitments -lomakkeet, mikä mahdollistaa hankkeiden yhdenmukaisen ja kansainvälisen vertailun.

Suomen kehityspoliittiset tavoitteet ja Finnfundin toiminnan tavoitteet

Finnfundin vuosiksi 2009–2013 laatima toimintastrategia tukee hyvin pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman ja valtioneuvoston kehityspoliittisen ohjelman tavoitteiden saavuttamista. Valtion kehityspoliittiset tavoitteet ovat laajoja ja moniulotteisia, mutta Finnfund konkretisoi niitä toimintastrategiassaan selkeästi oman toimintansa ja tarkoituksensa sekä yhtiön toimintaa säätelevässä laissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Finnfundin toimintamuoto on merkittävä lisä edistää valtion kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamista, ja yhtiön toimintaa voitaisiinkin huomioida enemmän valtioneuvoston seuraavaa kehityspoliittista ohjelmaa laadittaessa.

Hankkeiden arviointi ja rahoitusperustelut

Tarkastuksen perusteella Finnfund on viime vuosina kehittänyt voimakkaasti sekä hankevalmistelua että hankkeiden arviointiprosessia muun muassa täsmentämällä valmisteluprosessiin osallistuvien vastuita ja uudistamalla dokumentointia malliasiakirjojen ja sähköisen tallentamisen muodossa. Myös hankkeiden riskiluokitusta on uudistettu systematisoimalla arviointia.

Hankkeiden sijoitusmuistiot olivat hyvin laajoja, ja ne sisälsivät perusteelliset hankearvioinnit ja rahoitusperustelut. Vaikka hankkeiden kehitysvaikutukset ovat usein hyvin monenlaisia ja niitä on vaikea kvantifioida ja verrata hankkeiden välillä, oli muistioissa arvioitu ja kuvattu hankkeiden riskejä ja kehitysvaikutuksia monipuolisesti ja kattavasti. Viime vuosina rahoitetuissa hankkeissa oli arvioitu myös riskejä lieventäviä seikkoja. Finnfund kehittää edelleen kehitysvaikutusarviointia ja vaikutusten systemaattista raportointia. Myös ympäristöanalyysit olivat sijoitusmuistioissa hyvin laajoja ja perusteellisia.

Laissa Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä todetaan yhtiön rahoittavan sellaisia kehitysmaihin perustettavia ja niissä toimivia yrityksiä, joihin liittyy suomalainen intressi. Käsite tuli lainsäädäntöön vuonna 2001, jolloin toiminnassa luovuttiin tiukasta sidonnaisuudesta suomalaisten yritysten kanssa. Tuolloin annetussa hallituksen esityksessä on todettu, että Finnfund ottaa toiminnassaan huomioon valtioneuvoston hyväksymät Suomen kehitysmaitoitiikan linjauksen suuntaviivat, kehitysmaitoitiiden omat ensisijaiset tavoitteet ja suomalaisten yritysten tarpeet. Sääöstasolla suomalaisen intressin käsitettä ei ole määritelty.

Tarkastusviraston mielestä käsite "suomalainen intressi" olisi tullut määritellä laissa tai ainakin sen perusteluissa. Kun näin ei ole, on hyvä, että Finnfundin hallintoneuvosto on toiminnan yleisohjeessa 6.3.2001 määritellyt suomalaisen intressin kriteerit ja johtokunta täsmentänyt niitä. Kriteereitä vesittää kuitenkin se, että yleisohjeen mukaan suomalainen intressi voi toteutua myös muutoin johtokunnan erikseen toteamalla tavalla.

Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että Finnfundin toiminnassa ja rahoittamissa hankkeissa ei kaikilta osin ilmennyt, miten suomalaisten yritysten tarpeet tulivat huomioon otetuiksi. Tämä jäi epäselväksi niissä hankkeissa, joissa suomalaisia yrityksiä ei ollut osakkaina tai merkittävinä teknologiatoimittajina.

Tarkastetuissa hankeasiakirjoissa ei aina varsinaisesti erikseen mainittu yhtiön rahoittamilta kohteilta vaadittavaa suomalaista intressiä, mutta Suomen kehityspolitiikan tavoitteet kävivät ilmi hankkeella haettujen vaikutusten kautta. Suomen kehityspolitiikan tärkeimpänä tavoitteena on poistaa köyhyys taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti

kestävällä tavalla. Tämä tavoite oli huomioitu hyvin hankevalmistelussa ja hankkeiden päätöksentekoon liittyvissä asiakirjoissa. Yhteiskunnallisesti kestävä kehitys oli kuvattu arvioimalla kohdemaan yhteiskunnallista vakautta, ja luonnontaloudellinen kestävä kehitys kävi ilmi ympäristöanalyysistä. Asiakirjoista kävi laajasti ilmi myös taloudellisesti kestävä kehitys. Myös hallitusohjelmassa mainitut kehitysyhteistyön painotukset eli työn tuloksellisuus, työnjako avunantajien kesken ja kehitysyhteistyöavun vastaanottajien omistajuus oli huomioitu hankevalmistelussa.

Hankearvioinnissa oli arvioitu kattavasti valtioneuvoston kehityspoliittisessa ohjelmassa mainituista painotuksista ympäristö- ja ilmastokysymyksiä. Huomiota oli kiinnitetty laajasti myös maan tuotanto- ja kulutustapoihin.

Hankevalmistelussa oli Suomen kehityspoliittikan läpäisevät teemat huomioitu mahdollisuuksien mukaan. Teemoista naisten ja tyttöjen aseman parantamiseen sekä tasa-arvon edistämiseen oli kiinnitetty systemaattisesti huomiota. Sen sijaan lasten, vammaisten, alkuperäiskansojen ja etnisten vähemmistöjen oikeuksien edistämistä ja hiv/aidsin vastaista taistelua ei ollut yhtä systemaattisesti huomioitu. Kriisien ennaltaehkäisyyn ja rauhanprosessien tukemiseen ei ollut erityisesti kiinnitetty huomiota, mikä yhtiön toiminnan luonne huomioon ottaen on luonnollista.

Tarkastusvirasto katsoo, että hankevalmistelussa on riittävässä määrin otettu huomioon Suomen kehityspoliittiset linjaukset, koska kaikilla rahoitettavilla hankkeilla ei voida olettaakaan olevan välitöntä vaikutusta kaikkiin edellä mainittuihin Suomen kehityspoliittikan läpäiseviin teemoihin.

Hankeseuranta

Finnfund on ilmoittanut pyrkivänsä hankevalmistelussaan tunnistamaan ja aikatauluttamaan odotettavissa olevat kehitysvaikutukset ja hankeseurannassa todentamaan odotetut vaikutukset. Tarkastusvirasto pitää hyvänä hankkeiden valvonnan ja raportoinnin kehittämistä kehitysvaikutusten raportoinnin painottamisen suuntaan. Raportoinnissa voitaisiin pyrkiä arvioimaan nykyistä enemmän ja syvemmin niitä kehitysvaikutuksia, joita hankkeella arvioitiin olevan rahoituspäätöstä tehtäessä. Tämän lisäksi voitaisiin arvioida myös sitä, miten hankevalmistelussa arvioidut riskit ovat toteutuneet.

Tarkastusvirasto pitää erityisen hyvänä Finnfundin menettelytapoja rahoituksen uudelleen järjestelemisessä Finnfundin ja sitä kautta valtion saatavien turvaamiseksi niissä tilanteissa, joissa rahoituspäätöstä tehtäessä laadittu exit-suunnitelma ei ole voinut toteutua ja joissa rahoituksen kohteena olleen

yrittäjien toiminta on voinut vaikeutua merkittävästi esimerkiksi pääomistajien erimielisyyksien takia.

Rahoitetut hankkeet ja kehitysvaikutukset

Finnfund rahoittaa hankkeita kysyntälähtöisesti. Hankevalinta määräytyy yritysten hankevalintojen mukaan, ja niistä seuraa Finnfundin rahoittamien hankkeiden maantieteellinen sijoittuminen. Finnfundin on yhtiön toiminnasta annetun lain mukaan mahdollista rahoittaa hankkeita myös valtioneuvoston erikseen päättämässä ei-kehitysmaissa. Tarkastusajankohtana kesäkuussa 2009 sekä Aasiaan että Afrikkaan kohdistui vajaa kolmannes yhtiön rahoituksesta, yhteensä lähes 60 prosenttia. Noin kolmannes rahoituksesta kohdistui Keski- ja Itä-Eurooppaan (ml. Venäjä) sekä Etelä- ja Keski-Amerikkaan. Ainoa ei-kehitysmaa, jossa Finnfund tarkastusajankohtana toimi, oli Venäjä, jonne kohdistui rahoituksesta 11 prosenttia.

Finnfund on toiminnassaan ottanut huomioon Suomen kehityspolitiikan päätavoitteen, joka on köyhyyden vähentäminen, siirtämällä rahoituksensa painopistettä kohti köyhiä maita. Sen sijaan Finnfund ei ole erityisesti painottanut rahoitustaan Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön pitkäaikaisiin yhteistyömaihin. Yhtiö on rahoittanut merkittäviä hankkeita myös näissä maissa, mutta näiden maiden rahoitusosuus kokonaisrahoituksesta on aika pieni, 12 prosenttia. Tarkastusvirasto katsoo, että mahdollisuuksien ja rahoituskysynnän mukaan rahoitusta olisi pyrittävä suuntaamaan enemmän Suomen kehitysyhteistyön pitkäaikaisiin yhteistyömaihin ja alhaisimman DAC-luokan maihin.

Tarkastuksen perusteella Finnfundin rahoittamilla hankkeilla on ollut sellaisia merkittäviä kehitysvaikutuksia, jotka ovat olleet Suomen kehityspolitiikan tavoitteiden mukaisia. Eri hankkeilla on muun muassa lisätty kohdemaan työpaikkoja, ansio-, vero- ja vientituloja, siirretty teknologiaa, osaamista, parhaita käytänteitä ja tuotettu lisää yleishyödyllistä tietoa, tuotu markkinoille uusia tai laadukkaampia tuotteita, alennettu kuluttajahintoja, parannettu ympäristön tilaa sekä vähennetty saasteita.

Suomen kehityspolitiikan tärkeimpänä tavoitteena on poistaa köyhyys taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti kestäväällä tavalla. Finnfundin rahoittamissa hankkeissa kestävä kehitys näkyy siten, että yhtiö pyrkii rahoittamaan vain kannattavia hankkeita, ottaa huomioon kohdemaiden yhteiskunnallisen vakauden ja korostaa hankkeiden ympäristövaikutuksia sekä pyrkii edistämään myönteisiä ympäristövaikutuksia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Suomen kehityspolitiikan tavoitteet tulevat siten Finnfundin rahoitustoiminnassa hyvin huomioon otetuiksi.

Lähteet

1. Lait, asetukset, hallituksen lakiesitykset ja muut normit

Laki Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (291/1979).

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007).

HE 297/1978 vp. Hallituksen esitys laiksi Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy – Fonden för Industriellt Utvecklingssamarbete Ab -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 133/1986 vp. Hallituksen esitys laiksi Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy – Fonden för Industriellt Utvecklingssamarbete Ab -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta.

HE 130/1991 vp. Hallituksen esitys laiksi Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy – Fonden för Industriellt Utvecklingssamarbete Ab -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta.

HE 170/2000 vp. Hallituksen esitys laiksi Teollisen Kehitysyhteistyön Rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta.

2. Muut kirjalliset lähteet

Kehityspoliittinen ohjelma 2007. Kohti oikeudenmukaista ja kestävästä ihmiskuntapolitiikkaa. Valtioneuvoston periaatepäätös 2007.

Kehityspoliittisen instrumenttivalikoiman kehittäminen yksityissektorin toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Ulkoasiainministeriö 13.5.2009.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.

Ulkoasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat 2009–2012 ja 2010–2013.

Valtion omistajapolitiikkaa koskevat valtioneuvoston periaatepäätökset 19.2.2004 ja 7.6.2007.

Vuosikertomukset 2005–2008. IFU.

Vuosikertomukset 2005–2008. Norfund.

Vuosikertomukset 2005–2008. Swedfund.

Vuosikertomukset 2004–2009. Teollisen yhteistyön rahasto Oy.

YK:n yleiskokouksen 8.9.2000 hyväksymät vuosituhattavoitteet.

3. Haastattelut ja tarkastuskäynnit

12.6.2009 Ulkoasiainministeriö, kehityspoliittinen osasto, kehitysrahoituslaitosten yksikkö (2 henkilöä).

21.8.2009 Finnfund (4 henkilöä).

1.–3.9.2009 Finnfund, hankeasiakirjojen tarkastusta.

15.–17.11.2009 Kilombero Valley Teak Company (KVTC), Ifikara, Tansania.

18.11.2009 Precision Air Services Ltd., Dar-es-Salaam, Tansania.

18.11.2009 Suomen Tansanian suurlähetystö.

19.–20.11.2009 Universal Corporation Ltd., Kikuyu, Kenia.

Liitteet

Liite 1. Asiakirjatarkastetut hankkeet

Investointikohde	Maa	Tuotanto/toimiala	Suomalainen yritys ⁵¹
Polygenta Technologies Ltd.	Intia	Muovituotteet	
Ceiko China Ltd.	Kiina	Teräsrakenteet	Konepaja Ceiko Oy
Polar Twin Advance (M) Sdn. Bhd.	Malesia	Elektroniikka	Polar Electro Oy
Maputo Port	Mosambik	Satama	
Power Com	Namibia	Telekommunikaatio	Nokia Siemens Networks
Precision Air Services Ltd. I ja II	Tansania	Lentoyhtiö	
Normet Chile Ltda	Chile	Erikoiskulkuneuvot	Normet Group
Compania Forestal Oriental S.A. II ja III	Uruguay	Eukalyptusviljelmä	Oy Metsä-Botnia Ab, UPM-Kymmene Oyj
ZAO Zaporozhkij Zavod Tjazelogo Krasnostroenia I ja II	Ukraina	Nosturit	Konecranes Oyj
Myllyn Paras Oy	Venäjä	Kaurahiutalet	Myllyn Paras Oy
Clean Globe International Oy	kansainvälinen	Öljyntorjunta ja jätehuolto	Lamor Coproration Ab
Private Energy Market Fund Ky	kansainvälinen	Energia rahasto	Electrowatt-Ekono Oy

⁵¹ Osakas tai merkittävä teknologiatoimittaja.

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakenerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisenmenetelmästä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus

- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisien yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosoikeuden tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet

- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepestöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta

- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-141-4 (nid.)