

24.1.2023

D/718/04.07.02/2021

Tarkastuskertomus 3/2023 Finnfundin sijoitustoiminta ja riskienhallinta

Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- Finnfund 13.1.2023
- ulkoministeriö 29.12.2022.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetystä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Lausunnoissa oli joiltain osin otettu kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin kannanottoihin ja suosituksiin. Lausunnot eivät kuitenkaan ole antaneet aihetta muutoksiin kannanottojen ja suositusten osalta lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Lausuntojen perusteella lopullista tarkastuskertomusta on täsmennetty tarvittavilta osin. Finnfund ei ole ottanut kantaa tarkastuskertomuksessa esitettyihin suosituksiin, koska ne on kohdistettu ulkoministeriölle. Ulkoministeriö on tuonut esille erilaisia näkökulmia ja kantoja kertomusluonnoksessa esitettyjen kannanottojen taustalla oleviin johtopäätöksiin.

Sekä ulkoministeriö että Finnfund ovat lausunnoissaan tuoneet esille näkemyksiään tarkastusviraston havaintoon Finnfundin strategisten tavoitteiden puutteellisuudesta. Finnfund on tuonut esille, että tavoitteiden asettaminen tarkemmalle tasolle voi sulkea pois toimialoja heidän sijoitustoiminnastaan. Tarkastusvirasto toteaa, että kehitysvaikutustavoitteen asettaminen ei välttämättä rajaa sektoreita ulos, vaan tavoite voisi olla monien sektorien läpileikkaava taloudellista ja sosiaalista kehitystä kuvaava. Ulkoministeriö on esittänyt, että se ei ole nähnyt tarkoituksenmukaisena asettaa tiettyä SDG tavoitetta erityisasemaan; pelkää, että rahoitusta tuodaan SDG tavoitteiden edistämiseen, on tavoiteltavaa. Tarkastusvirasto ei ole suosituksessaan ohjannut, että ulkoministeriön tulisi priorisoida SDG tavoitteita, eikä tavoitteiden välttämättä tarvitse olla SDG tavoite tai niistä laadittu kokonaisuus. Tarkastusvirasto ei ota kantaa, mitä tavoitteiden tulisi olla, vaan ulkoministeriö voi oman asiantuntijuutensa perusteella tarkentaa ja kiteyttää sen, millaisia kehitysvaikutuksia Finnfundin toiminnalla tavoitellaan. Tarkastusvirasto on tehnyt tämän suosituksen, koska se näkee, että tällä hetkellä tavoitteet ovat hyvin laajasti määritelty ja sisältävät periaatteessa kaikki elämän osa-alueet SDG tavoitteiden kautta. Ulkoministeriö toteaa lausunnossaan, että Finnfundin keskeinen kehitysvaikutus on kannattavan liiketoiminnan syntyminen. Tämä näkemys on lisätty tarkastuskertomukseen. Tarkastuksen aikana käytössä olleissa asiakirjoissa ei kuitenkaan ollut mainintaa siitä, että jo pelkää liiketoiminnan syntyminen on tavoiteltavaa ja keskeinen kehitysvaikutus. Kun ulkoministeriö arvioi Finnfundin tavoitteita uudelleen, se voi tuoda esille myös tämän näkökulman omistajaohjausasiakirjoissaan. Sekä ulkoministeriö että Finnfund näkevät tavoitteiden tarkentamisessa sen riskin, että tavoitteeseen sopivia sijoituskohteita ei löydy riittävästi. Tämä huoli on sinänsä perusteltu. Tarkastusvirasto katsoo, että kestävä taloudenhoiton näkökulmasta tarkoituksenmukainen tavoite ei ole sijoittaa mahdollisimman moneen kohteeseen tai tavoitella mahdollisimman suurta sijoitussalkkua. Tärkeää sen sijaan on määritellä, mitä sijoituksilla

tavoitellaan ja sen jälkeen arvioida, kuinka paljon kysyntää rahoitukselle on ja paljonko sijoituksia tehdään.

Ulkoministeriö toteaa, että kertomusluonnoksen suositus valtion enimmäisrahoitusmäärän asettamisesta on ristiriidassa kehityspoliittisen tavoitteenasettelun kanssa. Ministeriön näkemyksen mukaan Suomen valtio on sitoutunut rahoittamaan SDG tavoitteiden saavuttamista ja se vaatii merkittävää lisärahoitusta. Kertomusta ei ole näiltä osin syytä muuttaa. Tarkastusvirasto ei ole kertomusluonnokseen määritellyt mitään tasoa rahoituksen määrälle, vaan kehottanut ulkoministeriötä laatimaan arvion, millä välineillä ja kuinka paljon Finnfundia on tarkoituksenmukaista rahoittaa. Ulkoministeriö voi arvioida kehityspoliittiset tavoitteet ja niihin liittyvät sitoumukset. Ulkoministeriö lausunnoissaan toteaa, että kertomusluonnos nostaa perustellusti esille keskustelun siitä, millä tavalla valtio tulee rahoittaa Finnfundin toimintaa. Tarkempi selvitys eri rahoitusmuotovaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista voi olla hyödyllinen esim. keskustelupohjana vuoden 2023 eduskuntavaalien jälkeen muodostettavalle hallitukselle.

Sekä ulkoministeriö että Finnfund ovat kiinnittäneet lausunnossa huomiota kertomusluonnoksen toteutumukseen kehitysvaikutusten syntyisestä liiketoiminnan sivutuotteena. Tarkastuskertomuksen sanamuotoja on näiltä osin tarkennettu.

Ulkoministeriö kokee kertomusluonnoksen suosituksen Finnfundin toimintaan liittyvien valtion riskien arvioimisesta ylimalkaiseksi ja näkee riskinä, että Finnfundin hallinnollinen taakka kasvaa. Samalla ulkoministeriö kuitenkin löytää vaihtoehtoja, joilla voisi toteuttaa suosituksen: lisätään riskianalyysin osuutta sijoituskohte-esittelyssä hallintoneuvostolle tai omistajaohjausmuistioon lisätään indikaattori tai yhtiökokouksen agendaan agendakohta portfolion riskipitoisuuden kehittymisestä. Suosituksen tarkoituksena ei ole keskittyä Finnfundin omaan riskienhallintaan, joka on yhtiön hallituksen vastuulla, kuten ulkoministeriökin toteaa. Tarkastusvirasto suosittaa sen sijaan tarkastelemaan, millaisia riskejä Finnfundin toiminnasta voi valtiolle syntyä ja minkä suuruisia nämä riskit ovat.

Ulkoministeriö on lausunnossaan tuonut esille, että kertomusluonnoksen heikkoutena on kehitysrahoituslaitosten olemassaolon taloustieteellisenä perustana toimivan markkinapuutteen käsitteen puuttuminen. Tarkastuskertomuksen tarkastuskysymykset eivät ole kohdistuneet siihen, miten tällaista toimintaa perustellaan, vaan siihen, mitä toiminnan tuloksista voidaan todeta Finnfundin ja ulkoministeriön tekemän seurannan perusteella. Kertomusluonnokseen on pyritty tuomaan tarkastuskysymyksiin liittyvät keskeisimmät havainnot.

Finnfund on lausunnossaan kommentoinut kertomusluonnoksessa esitettyä näkemystä siitä, että Finnfundin veropolitiikan käytännöt eivät kaikilta osin sulje pois verosuunnittelua. Kertomusluonnokseen on lisätty Finnfundin näkemys sopimusehdoista, jotka velvoittavat rahoitettavia yhtiöitä toimimaan Finnfundin veropolitiikan mukaisesti. Finnfund ei ole kuitenkaan tuonut lausunnossaan esille, seuraako se veropolitiikan noudattamista muulla tavoin kuin yhtiöiden toimittamien veroraporttien avulla.

Kertomusluonnoksessa on todettu, että DEAT arvioissa ei arvioida negatiivisia vaikutuksia. Sekä Finnfund että ulkoministeriö ovat tuoneet lausunnoissa esille, että negatiivisia vaikutuksia ja niihin liittyviä riskejä arvioidaan vastuullisuusarvioinnissa. Vastuullisuusarvioinnista on kirjoitettu kertomusluonnoksen luvussa 3.2. Asiasta on lisätty maininta myös lukuun, jossa käsitellään DEAT-arviointityökalua lausuntojen huomioiden vuoksi.

Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Sekä ulkoministeriö että Finnfund esittävät lausunnoissaan täsmennyksiä ja lisätietoa kertomusluonnoksen havaintoluvuissa esitettyihin havaintoihin tai näkemyksiin. Tarkastusvirasto on soveltuvin osin ottanut ne tekstimuutoksina huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa. Täsmennykset koskevat yksittäisiä havaintoja, eikä niillä sen vuoksi ole vaikutusta kertomuksen johtopäätöksiin.

Lisätietoja: Ylitarkastaja Päivi Polojärvi, p. 09 432 5746