

Revisionsverkets ställningstaganden

Finnfunds investeringsverksamhet och dess riskhantering

Finnfund (Fonden för industriellt samarbete Ab) är ett nästan helt statsägt finansieringsbolag, som utför den utvecklingspolitiska specialuppgift som fastställts för bolaget. Bolagets syfte är att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i mälländerna. Bolaget utför sin uppgift genom att erbjuda privata företag i utvecklingsländer riskfinansiering i form av eget kapital, långfristiga investeringslån, mezzaninfinansiering samt specialkompetens i anslutning till investeringar i utvecklingsländer. Finnfund får finansiering från finska staten, från den privata kapitalmarknaden och från avkastningen på sina investeringar. Finnfund gör årligen cirka 20–30 nya investeringar för sammanlagt cirka 200–250 miljoner euro. I slutet av 2021 var balansvärdet för Finnfunds investeringstillgångar 657 miljoner euro.

Finnfunds verksamhet har expanderat under de senaste åren och avsikten är att fortsätta expansionen. Därför utredde man genom revisionen vilka förutsättningar investeringsverksamheten har att uppnå de uppställda målen och om målen har uppnåtts. Det är också viktigt att granska att riskhanteringen håller en tillräcklig nivå så att investeringsverksamheten inte orsakar staten kostnader och risker som kan undvikas. Med revisionen utreddes dessutom hur utrikesministeriets ägarstyrning har främjat målen för och riskhanteringen i bolaget.

Målet för de företag som finansieras av Finnfund är ekonomiskt lönsam affärsverksamhet

Finnfunds lagstadgade uppgift är att främja den ekonomiska och sociala utvecklingen i utvecklingsländerna. Utrikesministeriet, som ansvarar för ägarstyrningen, har också ställt upp ett ekonomiskt avkastningsmål som Finnfund inte har uppnått efter 2011, även om bolaget i huvudsak har varit vinstgivande. Den ekonomiska lönsamheten har dock stor betydelse för Finnfunds investeringsverksamhet, eftersom de företag som finansieras oftast i första hand eftersträvar ekonomisk avkastning. De utvecklingseffekter som eftersträvas tros uppkomma om projektet uppfyller de krav som ställs på Finnfunds investeringsobjekt avseende läge, bransch och ansvarsfullhet.

Förhandsbedömningen av Finnfunds utvecklingseffekter har förbättrats under de senaste åren. Vid beslutsfattandet om projekten bör utvecklingseffekternas betydelse stärkas ytterligare. I och med att finansieringen av Finnfund har ökat, har även investeringsbeloppen ökat. Större investeringar än tidigare motiveras med att utvecklingseffekterna anses öka när det investerade beloppet ökar. Finnfund eftersträvar stora projekt, men vid valet av investeringsobjekt bör Finnfund utöver storleken särskilt beakta objektens övriga egenskaper. Vid valet

av objekt bör man noggrant bedöma omfattningen av investeringsobjektets risker och omfattningen av de potentiella utvecklingseffekterna samt förhållandet mellan dem.

Finnfund följer upp investeringsverksamhetens utvecklingseffekter främst genom kvantitativ statistik över investeringsobjektens verksamhet. Finnfund följer knappt alls upp investeringsverksamhetens utvecklingseffekter i målsamhället. I den regelbundna uppföljningen utvärderar Finnfund bland annat antalet investeringar och antalet finansierade företag, kapitalavkastningen och driftskostnadernas andel. Dessutom utvärderar Finnfund andelen klimatprojekt samt andelen låg- och medelinkomstländer i investeringsbesluten, antalet arbetsplatser i investeringsobjekten och andelen kvinnor bland dem som sysselsatts i dessa. Mer omfattande branschspecifika utvärderingar av utvecklingseffekterna har också gjorts och Finnfund har strävat efter att förbättra utvärderingen och mätningen av investeringsverksamhetens utvecklingseffekter. Utvecklingsarbetet måste fortsätta för att man bättre än i nuläget ska kunna utvärdera om Finnfund har lyckats i sin uppgift.

Finnfund har inte ställt upp tydliga strategiska mål för utvecklingseffekterna som skulle beskriva hurdan utveckling bolaget vill åstadkomma. Således är bolagets rapportering om utvecklingseffekterna lösryckt och beskriver inte systematiskt bolagets verksamhetsresultat i förhållande till målen. Bolaget lyfter främst fram de metoder som används för att främja utvecklingen. Dessutom har bolaget fastställt förändringsteorier för de huvudsakliga branscherna. Teorierna beskriver hur investeringarna påverkar mållandet och målsamfundet. Förändringsteorierna är dock inte mål. Bolaget har inte ansett det ändamålsenligt att ställa upp mål, såsom att skapa arbetstillfällen eller öka skatteintäkterna, och det har också visat sig vara svårt att mäta utvecklingseffekterna. Ägarstyrningen vid utrikesministeriet har inte heller krävt att bolaget ska ta fram strategiska mål för utvecklingseffekterna. Med tanke på genomförandet av den uppgift som ägarstyrningen fastställt och utvärderingen av Finnfunds verksamhet, skulle det dock vara motiverat att precisera målen.

Finnfund gör omfattande bedömningar av riskerna före investeringsbesluten, men bristfälliga uppgifter kan försämra bedömningarna

De mål som statens ägarstyrning ställt upp styr Finnfunds investeringar mot riskfyllda investeringsobjekt. Finnfund har en systematisk investeringsprocess där investeringsobjekten bedöms med tanke på både ekonomiska och övriga risker. I fråga om fondplaceringar kan bedömningen som görs före investeringsbeslutet vara bristfällig, eftersom man vid tidpunkten för beslutet inte nödvändigtvis vet vilka projekt finansieringen slutligen kommer att gälla då fonden gör investeringar.

I Finnfunds investeringsprocess har etablerade aktörer de bästa möjligheterna att få ett finansieringsavtal med Finnfund. Detta beror på de krav som Finnfund ställer på investeringsobjekten samt på de kanaler där Finnfund söker

investeringsobjekt. De möjliga investeringsobjekten härstammar till stor del från nätverket av intressentgrupper, som lokala företag i utvecklingsländerna kan ha svårt att få tillträde till. Företagen ska också ha en del resurser för att uppfylla Finnfunds krav på ansvarsfullhet. Således har lokala företag sällan möjlighet att få finansieringsavtal med Finnfund.

Finnfund följer upp investeringsverksamhetens risker både projektspecifikt och på portföljnivå. För att diversifiera och hantera riskerna har olika målfördelningar och begränsningar fastställts för Finnfunds investeringsportfölj i riskhanteringen. Begränsningarna är till exempel landslimiter för portföljerna och målfördelning för finansieringsinstrumenten. Finnfund finansierar projekt med olika investeringsinstrument. Det finns skillnader mellan dem i fråga om vilka risker de medför och hurdana möjligheter Finnfund har att ta ställning till investeringsobjektets verksamhet. Finnfund har mindre möjlighet att delta i verksamheten i bolag som finansierats med skuldinstrument än i bolag som finansierats med eget kapital. I dem får Finnfund oftast en plats i bolagets styrelse. Finnfund är minoritetsaktieägare i bolagen, så påverkningsmöjligheterna i styrelserna kan vara begränsade.

Det skulle vara nödvändigt att i ägarstyrningen fastställa gränserna för Finnfunds finansiering och att beakta de risker som ägandet innebär för staten

Utrikesministeriet styr Finnfunds verksamhet i första hand genom en ägarstyrningspromemoria. I promemorian ställer man upp mål för Finnfunds verksamhet och redogör för principerna för verksamheten. Både utrikesministeriet och Finnfund anser att arbetsfördelningen mellan ägaren och bolaget är tydlig och fungerande. Ägarstyrningen fokuserar på att ställa upp målen och utvärdera hur de uppnåtts. Utöver detta vore det bra att i ägarstyrningen fästa avseende vid de ekonomiska och övriga risker som Finnfunds verksamhet medför för staten samt vid eventuella ansvarsförbindelser som riskerna ger upphov till – även dolda sådana. I ägarstyrningen vore det till exempel bra att bedöma hurdana ansvarsförbindelser riktlinjerna i Sanna Marins regeringsprogram om tryggheten av Finnfunds verksamhetsförutsättningar innebär.

Staten har årligen finansierat Finnfund i form av eget kapital och ibland också i form av lån. I ägarstyrningen har ingen strategi utarbetats för hur mycket den statliga finansieringen i Finnfund ska eller kan ökas. Det vore bra om utrikesministeriet hade en åsikt om med vilka instrument och hur mycket Finnfund som mest kan finansieras.

Finansiering av Finnfund utanför ramen kan leda till att Finnfund gynnas jämfört med andra åtgärder som syftar till utvecklingseffekter

Staten har finansierat Finnfund med konverteringslån som har behandlats som finansiella investeringar i budgetpropositionen. Finnfund har således beviljats finansiering utanför statens utgiftsram. Motiveringen till finansieringen utanför ramen är att man antar att finansieringen återbetalas till staten. Enligt villkoren för konverteringslån har staten rätt att konvertera ett lån helt eller delvis till aktiekapital i Finnfund. Finansiering i form av lån står utanför ramen medan finansiering i form av eget kapital omfattas av ramen, vilket kan leda till att lånefinansiering gynnas. Att finansieringen med konverteringslån står utanför ramen kan också leda till att lånefinansieringen av Finnfund inte nödvändigtvis jämförs med motsvarande politiska åtgärder som finansieras inom ramen och som också syftar till utvecklingseffekter. Lånefinansieringen utanför ramen påverkar statsfinanserna, men dess storlek eller reglering begränsas inte av utgiftsregeln. Finansiering utanför ramen bör motiveras särskilt noggrant och i motiveringarna bör man uppriktigt jämföra olika metoder för att uppnå målet.

Revisionsverkets rekommendationer

På basis av revisionen rekommenderar revisionsverket att utrikesministeriet

1. gör en bedömning av de ekonomiska och övriga risker som Finnfunds investeringsverksamhet medför för staten och av eventuella ansvarsförbindelser som dessa ger upphov till.
2. fastställer i hurdana situationer Finnfund behöver eller inte behöver ytterligare statlig finansiering och hur mycket det är ändamålsenligt att öka den statliga finansieringen av Finnfund.
3. i ägarstyrningen preciserar den specialuppgift som fastställts för Finnfund och slår fast hurdana utvecklingseffekter Finnfunds investeringsverksamhet i första hand ska syfta till. Dessutom bör utrikesministeriet säkerställa att rapporteringen, utvärderingen av genomslaget och uppföljningen av Finnfunds utvecklingseffekter utvecklas tillsammans med bolagets strategiska effektmål.