



Näkemyksiä Finnfundin omistajaohjausmuistioon

9.10.2023

Suomalaiset kehitysjärjestöt Fingo ry kiittää mahdollisuudesta toimittaa kirjallisesti näkemyksiä Finnfundin omistajaohjausmuistioon, Fingossa 22.9.2023, yhteistyössä UM:n Kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikön (KEO-50) kanssa järjestetyn kansalaisyhteiskuntakuulemisen lisäksi.

Esitämme alla näkemyksiä aiheista Finnfundin kehityspoliittinen rooli, vaikuttavuuden arviointi, vuorovaikutus kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa, ihmisoikeuksien huomioiminen, ilmasto-oikeudenmukaisuus ja verovastuullisuus.

Toivomme, että sidosryhmillä on mahdollisuus myöhemmin kommentoida myös omistajaohjausmuistion luonnosta.

1 Finnfundin kehityspoliittinen rooli

Finnfundilla tulisi olla selkeästi määritellyt kehitystavoitteet, jotka ovat linjassa Suomen kehityspoliitiikan tavoitteiden kanssa. Näitä ovat köyhyyden ja eriarvoisuuden poistaminen sekä kestävä kehitys. Se, että kehitystavoitteet olisivat linjattu Suomen kehityspoliitiikan tavoitteiden mukaisiksi ei estä, ettei Finnfundilla olisi omia painopisteitään toiminnassaan. Näin syntyy kuva Finnfundin roolista Suomen kehityspoliitiikan toimeenpanon kokonaisuudessa. Näin täsmentyy myös kuva siitä, miten Finnfundin työ suhteutuu muihin kehitysyhteistyön toimijoihin, kuten kehitysjärjestöihin.

Rahoituksen osalta on tärkeää, että rahoitus suhteutuu Finnfundin kehityspoliittiseen rooliin. VTV huomautti tarkastusraportissaan¹ (2023, s. 6), että Finnfundin rahoittaminen kehityksen ulkopuolelta voi johtaa sen suosimiseen verrattuna muihin kehitysvaikutuksia tavoitteleviin toimiin. Toisaalta rahoituksen siirtäminen kehityksen sisään ei ole perusteltua rahan laina- ja sijoitusluonteen vuoksi. Valtiorahoittajan on syytä huomioida tämä VTV:n havainto, ja varmistaa, että Suomen kehitysrahoituksen määrä perustuu painotuksiltaan kehityspoliitiikan sisällöllisiin painopisteisiin, ei painotuksiin aiheutuen eri määrärahojen budjettiteknisistä ominaisuuksista.

Tällaista rahoituksen suhteutusta kehityspoliittiseen rooliin on nykyisin vaikeaa tehdä, sillä kuten VTV on huomauttanut, Finnfundin kehitysvaikutusten arviointi on toistaiseksi puutteellista (kts. seuraava osio). Toisin sanoen, kun valtio lisää Finnfundin rahoitusta, valtio tietää vain suuntaa antavasti, mitä tuloksia se rahoittaa.

¹ Valtion tarkastusvirasto (VTV) (2023) Finnfundin sijoitustoiminta ja riskienhallinta. VTV:n tarkastuskertomukset 3/2023. Verkkoviite: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/02/VTV-Tarkastus-3-2023-Finnfundin-sijoitustoiminta-ja-riskienhallinta.pdf>

Kirjausehdotukset:

- Finnfundin kehityspoliittisia tavoitteita määriteltäessä huomioidaan Suomen kehityspoliitiikan kaikki tavoitteet, myös eriarvoisuuden vähentäminen (ei suora kirjausehdotus, vaan ehdotus kaikkien tavoitteiden tarkastelusta peilaten kehityspoliitiikan tavoitteisiin, ml. eriarvoisuuden vähentäminen).
- ”Finnfundin valtionrahoitus perustuu sen kehityspoliittiseen rooliin, jota puolestaan määrittävät kehityspoliittiset tavoitteet ja yhtiön kyky tuottaa tavoitteisiin vastaavia kehitysvaikutuksia”.

2 Vaikuttavuuden arviointi

Vaikuttavuuden arvioinnin perustana tulee olla selkeät tavoitteet, niiden mittarit, mittaamisen ja todentamisen menetelmät. Kehitysjärjestöille VTV:n arviosta nouseva keskeinen huoli liittyy havaintoihin **Finnfundin kehitysvaikutusten määrittämisen epämääräisyyksistä sekä mittareiden ja tulosten todentamiseen liittyviin puutteellisuuteen**. Viittaamme erityisesti tarkastuksen kohtiin, joissa todetaan:

- ettei Finnfund ole asettanut itselleen selkeitä strategisia kehitysvaikutustavoitteita, jotka kuvaisivat millaista kehitystä yhtiö tavoittelee. VTV toteaa myös, että yhtiön raportointi kehitysvaikutuksista jää irralliseksi, kuvaamatta systemaattisesti yhtiön toiminnan tuloksia suhteessa tavoitteiden kokonaisuuteen.
- että Finnfund seuraa sijoitustoimintansa aikaansaamia kehitysvaikutuksia etupäässä sijoituskohteiden toimintaa koskevilla valikoiduilla määrällisillä tilastoilla, ilman että se juurikaan seuraisi sijoitustoiminnan kehitysvaikutuksia kohdeyhteiskunnassa kokonaisvaltaisemmin. Vaikka toimialakohtaisia tarkempia kehitysvaikutusten arviointeja on tehty, VTV:n raportista ilmenee kehitysvaikutusten seurannan valikoiva ja pirstaleinen luonne, mikä tulisi korvata systemaattisemmalla, johdonmukaisemmalla ja kattavammalla tulosseurannalla.

Suosittellemme VTV:n tavoin ulkoministeriölle Finnfundin pitkäjänteistä kehitysvaikutusten strategisen tavoitteiden laatimista läpinäkyvänä prosessina, jossa myös kansalaisyhteiskuntaa kuullaan. Strategisten kehitystavoitteiden lisäksi suosittellemme laatimaan investointi- tai portfoliokohtaista ja tapauskohtaisempaa kehitystavoitteiden tarkkaa määrittelyä yhdessä paikallisyhteisöjen, paikallisten viranhaltijoiden ja paikallisen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa.

Kehitystavoitteita tulisi laatia kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti (huomioiden laajasti sosiaaliset, ekologiset ja taloudelliset toivotut vaikutukset ja niiden yhteisvaikutukset), ei vain yksittäisiä vaikutuksia poimien (esim. uusien työpaikkojen synty).

Sekä strategisten että investointi/portfoliokohtaisten tavoitteiden mittaamiseen, puolueettomaan seurantaan ja datankeruuseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota – kehitysvaikutusten seurannasta on Suomessa paljon kokemusta (esim. bilateraali- ja järjestöhankkeiden osalta kehitysvaikutusten mittaamista ja seurantaa tehdään huomattavasti tarkemmalla intensiteetillä). Kehitystulosten arvioinnit ja seurantaraportit tulisi julkaista ja olla julkisia.

Kirjausehdotukset:

- ”Finnfundin strategian osana tulee olla kuvaus pitkäjänteisistä kehitysvaikutusten strategisista tavoitteista. Nämä tavoitteet tulee laatia läpinäkyvänä prosessina sidosryhmiä kuullen. Yhtiön strategisten kehitysvaikutusten tulee tukea Suomen kehityspoliitiikan tavoitteita. Näitä strategisia tavoitteita tukevat lyhyemmällä aikavälillä investointi- ja portfoliokohtaiset kehitystavoitteet”.
- ”Kehitysvaikutusten mittaamista kehitetään tarkemmaksi, hyödyntäen osaamista ja kokemuksia muilta kehitysyhteistyötoimijoilta. Tavoitteena on, että Finnfundin tuottamat kehitysvaikutukset voidaan todeta aina kun mahdollista yhtäläisellä tarkkuudella kuin muiden kehitystoimijoiden toimiin liittyvät kehitysvaikutukset”.

3 Vuorovaikutus kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa

Vuoden 2022–23 omistajaohjausmuistiossa kansalaisyhteiskunta mainitaan yhdessä kappaleessa: ”Finnfundilta edellytetään hyvää ja avointa keskusteluyhteyttä kansalaisyhteiskunnan kanssa niin Suomessa kuin kohdemaissa. Hyvä esimerkki on vuoden 2020 alussa toimintansa aloittanut Finnfundin koordinoima vaikuttavuusverkosto. Finnfundia kannustetaan jatkossakin kehittämään uudenlaisia yhteistyömuotoja kansalaisyhteiskunnan kanssa niin Suomessa kuin kohdemaissa ja käymään vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa säännöllisesti.”

Fingon kokemus vaikuttavuusverkostosta on periaatteessa myönteinen. Tapaamisten keskustelut ovat olleet mielenkiintoisia ja hyödyllisiä niin asiasisältöjen kuin verkostoitumisen kannalta sekä tavoittaneet hyvin myös Fingon jäsenjärjestöjä. Verkosto on kuitenkin ollut Finnfund-vetoinen ja siten tapaamiset riippuvaisia sen aktiivisuudesta, ja verkoston tapaamiset harventuivat aktiivisen alun jälkeen. Kun vaikuttavuusverkostossa ei ole varsinaisesti jäseniä, ei mikään taho ole siihen erityisesti sitoutunut.

Vaikuttavuuden arviointi on kaikille kehityspoliittisille toimijoille kaiken kaikkiaan tärkeä asia ja yksityiseen sektoriin liittyvää toimintaa on myös kansalaisjärjestöillä entistä enemmän. Siten mielestämme **olisi tärkeää vahvistaa Finnfundin koordinoiman vaikuttavuusverkoston toimintaa** siten, että siitä aidosti muodostuisi tila, jossa jakaa luottamuksellisesti kokemuksia ja ideoita yksityisen sektorin kehityspoliittisesta toiminnasta, merkityksestä ja sen kehitysvaikutusten arvioinnista. Fingo on kiinnostunut sitoutumaan verkostoon ja olemaan mukana sen koordinoimassa. Fingo myös vahvasti kannustaa Finnfundia olemaan entistä aktiivisemmässä vuorovaikutuksessa kansalaisjärjestöjen kanssa, kuten olemme alla esittäneet.

Kirjausehdotus:

- Ehdotamme kansalaisyhteiskuntaa käsittelevän kirjauksen laajentamista seuraavasti (lisäykset aiempaan omistajaohjausmuistion kirjaukseen nähden *kursiivilla*): ”Finnfundilta edellytetään hyvää ja avointa keskusteluyhteyttä kansalaisyhteiskunnan kanssa niin Suomessa kuin kohdemaissa. Hyvä esimerkki on vuoden 2020 alussa toimintansa aloittanut Finnfundin koordinoima vaikuttavuusverkosto. *Sen toimintaa aktivoidaan entisestään ja verkostoa koordinoidaan yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa.* Finnfundia kannustetaan jatkossakin kehittämään uudenlaisia yhteistyömuotoja kansalaisyhteiskunnan kanssa niin Suomessa kuin kohdemaissa ja käymään vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa säännöllisesti. *Esimerkiksi sijoitusten valmistelussa tulisi hyödyntää kohdealueella toimivien kansalaisjärjestöjen asiantuntemusta sekä kuulla paikallista kansalaisyhteiskuntaa monipuolisesti kokonaiskuvan saamiseksi ja riskien hallitsemiseksi. Suomessa vahvistettu vuorovaikutus voisi tarkoittaa vuosittaisten kuulemistilaisuuksien lisäksi sektoreittain ja maittain rajattuja työpajoja ja pyöreän pöydän keskusteluja, joissa on mahdollista käsitellä haastavia tilanteita avoimesti ja luottamuksella.*”

4 Ihmisoikeuksien huomioiminen

On hienoa, että Finnfund on viime vuosina vahvistanut ihmisoikeuksiin liittyvää osaamistaan, mikä näkyy esimerkiksi vuonna 2021 tehdyn väliarvion tuloksissa Finnfundin ihmisoikeuslinjauksesta ja sen toimeenpanosta. Nykyisessä omistajaohjausmuistiossa on pääosin kattavasti kuvattu niitä velvoitteita, joita Finnfundilla on ihmisoikeusvaikutusten seuraamisessa, kuten toimia YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden (UNGP) mukaisesti. Kuitenkin, kuten kansalaisyhteiskunnan kuulemisessakin tuotiin esiin, **on tärkeää huomioida kattavasti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kokonaisuus eli huomioida miten sopimukset suhteutetaan keskenään, ml. taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset eli TSS-oikeudet.** Ihmisoikeudet ovat kokonaisuus, eikä niitä voi kunnioittaa niin, että valitaan joku osa-alue, kuten vaikka oikeus toimeentuloon, huomioimatta muita oikeuksia. On erityisen tärkeää, kuten nykyisessä omistajaohjausmuistiossakin sanotaankin, että Finnfund varmistaa, että sen käytössä on riittävät

resurssit, työkalut ja asiantuntemus oman ihmisoikeuslinjauksensa noudattamiseksi ja mahdollisiin ihmisoikeusrikkomuksiin puuttumiseksi, mikäli sellaisia investointikohteissa havaitaan.

Omistajaohjausmuistioon olisi tärkeää myös lisätä velvollisuus edelleen kehittää Finnfundin ihmisoikeuspolitiikkaa ja tarpeen mukaan myös päivittää omaa linjaustaan. Finnfundin edustajat toivat itsekin esiin kansalaisyhteiskunnan kuulemisessa sen, että vaikka Finnfund on pärjännyt hyvin muihin rahoittajiin verrattuna, edelleen on paljon työtä tehtävänä, ja sitä tulee tehdä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Kirjausehdotus:

- ”Suomen kehityspolitiikka on ihmisoikeusperusteista, ja myös Finnfundin työn tulee perustua ihmisoikeuksien edistämiseen. Ihmisoikeuksien edistämisen tulee olla aktiivista, tavoitteellista ja suunnitelmallista sekä hyödyntää vuorovaikutusta sidosryhmien, kuten kansalaisyhteiskunnan kanssa”.

5 Ilmasto-oikeudenmukaisuus

Finnfundin työ ilmastonmuutokseen sopeutumisen mittaamisesta alkoi muutama vuosi sitten. Aihe on ajankohtainen (mm. joulukuussa 2023 YK:n ilmastoneuvotteluissa tulee päätettäväksi maailmanlaajuinen sopeutumistavoite). **Olisi toivottavaa, että Finnfund jatkaisi ja julkaisisi tästä työstä saatuja oppeja, joilla voisi olla kansainvälistä merkitystä.**

Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen tavoite ohjata rahoitusta tasapuolisesti hillintään ja sopeutumiseen ei näytä toteutuvan, edelleen suurin osa kansainvälisestä rahoituksesta ohjautuu hillintätoimiin. Viime vuosina on nähty energia- ja rahoitusmarkkinoilla muutoksia, joiden kautta puhtaan energian ratkaisuille on olemassa (joissain maissa ja konteksteissa runsaastikin) rahoitusvaihtoehtoja. Muun muassa aurinko- ja tuulivoiman kustannukset ovat vähentyneet ja kannattavuus lisääntynyt. Herää kysymys, missä määrin Suomen julkista rahaa tarvitaan puhtaan energian investointeihin kehittyvissä maissa, tai markkinoilla, missä rahoitusta on muutenkin nyt helpommin saatavilla. VTV:n raportin mukaan Suomen viralliseksi ilmastorahoitukseksi raportoitava osuus Finnfundin rahoituksesta oli 17 594 000 euroa vuonna 2017.

Sen sijaan **rahoituksesta sopeutumistoimille ja ilmastonmuutoksen aiheuttamien menestysten ja vahinkojen korvaamiselle on kehittyvissä maissa kasvava tarve.** Ulkoministeriön nykyinen omistajaohjausmuistio toteaa ”Yhtiötä myös kannustetaan lisäämään ilmastonmuutoksen sopeuttamiseen tähtääviä hankkeita sijoitusportfoliossaan, jotta Suomen valtion kanavoiman ilmastorahoituksen parempi jakautuminen hillinnän ja sopeutumisen välillä toteutuisi paremmin. Ilmastonmuutoksen rinnalla tulee kiinnittää systemaattisesti huomiota luonnon monimuotoisuuden katoon, niin haasteiden kuin ratkaisuiden osalta.” Olisi toivottavaa, että sekä ulkoministeriö että Finnfund tarttuisivat sopeutumistoimien investointimahdollisuuksien tutkimiseen ja kehittämiseen pontevammin ja asettaisi selkeitä tavoitteita tälle työlle pelkän kannustamisen toteamisen sijaan. Tällainen työ on ollut aluillaan, ja sen määrätietoinen jatkaminen olisi investointi tulevaisuuden ilmastotyöhön (vihreän siirtymän jälkeiseen aikaan, jolloin vaikutusten minimointi ja ihmisoikeusperustainen sopeutuminen muuttuvaan ilmastoon on edessä).

Kirjausehdotukset:

- ”Finnfund jatkaa työtään ilmastonmuutokseen sopeutumisen mittaamisesta ja arvioinnista, edistäen myös kansainvälisesti tässä työssä saavuttamia hyviä käytäntöjä”.
- ”Ilmastonmuutokseen sopeutumistoimille ja ilmastonmuutoksen aiheuttamien menestysten ja vahinkojen korvaamiselle on kehittyvissä maissa kasvava tarve. Tästä syystä Finnfundin on perusteltua systemaattisesti selvittää ja aktiivisesti edistää investointeja ilmastonmuutokseen sopeutumiseen”.

6 Vero-oikeudenmukaisuus

Globaali vero-oikeudenmukaisuus ja kehittyvien maiden veropohjan vahvistaminen ovat kansainvälisen kehityspolitiikan ytimessä. On hienoa, että Finnfund on viime vuosina yhä enemmän kiinnittänyt huomiota verovastuullisuusasioiden arvioimiseen ja kasvattanut siitä osaamistaan, mutta edelleen on parannettavaa. Tämän osoittavat niin Finnwatchin analyysi² Finnfundin veropolitiikasta vuonna 2021 toteutetusta arvioinnista kuin VTV:n tarkastuskertomuskin. Finnwatchin mukaan Finnfund ei esimerkiksi tunnista kaikkia verovälttelymekanismeja sekä esittää yhtiöiden maksamia veroja siten, ettei Finnfundin sijoitusten vaikutusta maksettuihin veroihin tule esille. VTV puolestaan arvioi, ettei Finnfundin veropolitiikka täysin estä sijoituskohteiden mahdollisuuksia aggressiiviseen verosuunnitteluun. Tilanne pätee erityisesti rahastoihin, koska rahastosijoituksissa Finnfund arvioi rahastoyhtiön rakenteen mutta ei sitä, millaisilla rahoitusrakenteilla rahasto sijoittaa lopullisiin sijoituskohteisiin. Finnfundilla ei siten ole arvioita siitä, ovatko nämä rakenteet verotuksellisesti vastuullisia. VTV:n mukaan Finnfundin tulisi olla erityisen huolellinen arvioidessaan yhteistyökyvyttömille lainkäyttöalueille tehtyjen sijoitusten verovastuullisuutta sekä arvioida päätöksenteon tueksi kohteesta syntyvien maineriskien ja kohteesta saatavien kehitysvaikutusten suhdetta.

VTV tuo myös esiin sen, että Finnfund on sittemmin ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla se yrittää pienentää riskien realisoitumisen todennäköisyyttä tulevaisuudessa ja on tarkentanut veropolitiikkaansa. Tätä suuntausta on tärkeää myös uudessa omistajaohjausmuistiossa edellyttää ja esittää myös sen osalta yhteistyötä eri sidosryhmien kanssa.

Kirjausehdotukset:

- ”Finnfundin tulee olla erityisen huolellinen arvioidessaan yhteistyökyvyttömille lainkäyttöalueille tehtyjen sijoitusten verovastuullisuutta sekä arvioida verovastuullisuuteen liittyvien riskien ja kohteesta saatavien kehitysvaikutusten suhdetta.”
- ”Finnfundin tulee varmistaa verovastuullisuus kaikessa toiminnassaan sekä kehittää edelleen sijoitustoimintansa verovastuullisuutta ja tehdä sitä yhteistyössä relevanttien sidosryhmien kanssa.”
- Lisäksi kirjataan, milloin tehdään Finnfundin veropolitiikan seuraava arviointi (ja uudistaminen).

Lisätiedot:

Outi Hakkarainen

Asiantuntija, kestävä talous

050 317 6728 | outi.hakkarainen@fingo.fi

² <https://finnwatch.org/fi/tutkimukset/835-analyysi-finnfundin-verolinjauksen-toimeenpanoa-koskevasta-arvioinnista>.