

Lausunto

30.06.2025

VN/179/2024-UM

Asia: VN/179/2024-UM

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään:

Fingon lausunto ulkoministeriölle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Asia / d.no: VN/179/2024-UM

Fingo kiittää ulkoministeriötä mahdollisuudesta lausua Finnfund Oy:tä koskevan lain uudistamisesta.

On tärkeää, että Finnfundille mahdollisesti siirrettävät uudet viranomaistehtävät ja aiemmin tehdyt vastaavat järjestelyt ovat perustuslain mukaisia. Fingo ei yksityiskohtaisesti lausu esityksessä esitetyistä vaihtoehtomalleista, mutta toteamme, että lakiesitykseen valittu tytäryhtiömalli on ilmeisen monimutkainen ja sisältää epäselviä toimintatapoja. Siten on tarpeellista niin tarkentaa siihen liittyviä perusteluja kuin selvittää lisää muita vaihtoehtoja, kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) perustellusti ja kattavasti esittää omassa lausunnossaan. Myös oikeusministeriö esittää samansuuntaisesti lausunnossaan. Mikäli hallitusesityksessä päädytään esittämään tytäryhtiömallia, on silloin tarkasti ennakoitava mahdolliset väärinkäytökset ja muut tunnistetut haasteet ja huomioitava ne mallin jatkosuunnittelussa. Myös Finnwatch ja SAK ovat esittäneet tytäryhtiömallista tärkeitä huomioita lausunnoissaan.

Fingo lausuu alla Finnfundin kehityspoliittisesta roolista ja merkityksestä; kehitystavoitteista ja niiden saavuttamisesta ja seuraamisesta; suomalaisesta intressistä; Finnfundin toimialan laajennuksesta; Finnfundin emoyhtiön kannattavuudesta sekä omistajaohjauksesta.

Finnfundin kehityspoliittisesta roolista ja merkityksestä

Lausuntomme lähtökohtana on, että tärkein syy Finnfundin olemassaololle ja rahoittamiselle on sen tehtävä edistää kehittyvien maiden kestävää taloudellista, ekologista ja sosiaalista kehitystä (ml. kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttaminen, ihmisoikeuksien toteutuminen, köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen). Uutta Finnfund-lakia tulee siten valmistella ensisijaisesti Finnfundin päätehtävän näkökulmasta eli tavoitella lakia, jonka kirjaukset mahdollisimman hyvin edistävät myönteisten kehitysvaikutusten saavuttamista.

Finnfund toteuttaa tehtäväänsä rahoittamalla kestävä kehitystä edistäviä yksityisen sektorin hankkeita. Kehittyvien maiden yksityissektorin vahvistuminen on yksi keskeinen tekijä köyhyyden vähentämisessä ja kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa. Kehitysyhteistyön eri toimijat ja muodot täydentävät toisiaan, ja siten myös Finnfundin toiminta nivoutuu osaksi laajempaa kehityspoliittista kokonaisuutta, johon kuuluu niin demokratian, kansalaisyhteiskunnan, ihmisoikeuksien, yksityissektorin kuin hyvän hallinnon tukeminen erityisesti kehittyvissä maissa.

Kehitystavoitteet sekä niiden saavuttaminen ja seuraaminen

Lausunnolla olevassa esityksessä ei tehdä ehdotuksia Finnfundin kehitysvaikutuksista, vaikka esityksen yhdetä tavoitteena sanotaan olevan Finnfundin toiminnan vaikuttavuuden parantaminen ja kehitysvaikutusten saavuttamisen edesauttaminen. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) toteaa vuonna 2023 julkaisemassaan tarkastuskertomuksessa, että Finnfundin strategiset kehitysvaikutustavoitteet ovat puutteelliset, ja kun ei ole selviä tavoitteita, ei ole mahdollista arvioida, onko kyseisiin tavoitteisiin päästy.

Mielestämme Finnfundin kehitystavoitteita olisi tärkeää ja perusteltua tarkentaa nyt esitettyä tarkemmin ja esitämme lisäystä Finnfund-lain ensimmäisen pykälän loppuun seuraavasti (lainausmerkeissä oleva osuus):

1 § Finnfund Oy -konsernin tarkoitus

Finnfund Oy -konserni on kehitysrahoitustoimintaa harjoittava konserni, jonka tarkoituksena on edistää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomiteassa (DAC) kehittyviksi maiksi luokiteltujen maiden kestävä kehitystä ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden yritystoiminnan kehittämiseen. ”Tarkoituksena on edistää erityisesti sellaista kestävä kehitystä, joka on ilmastokestävää, ihmisoikeusperustaista sekä köyhyyttä ja eriarvoisuutta vähentävää.”

Myös vaatimus työelämän perusoikeuksien kunnioittamisesta julkisin varoin tuetussa toiminnassa kehittyvissä maissa tulee yksiselitteisesti koskea myös Finnfundin toimintaa. Tällä hetkellä toteamus ILO:n työelämän perusoikeuksien kunnioittamisesta on kirjattu Finnfundin omistajaohjausmuistioon, jolla linjataan Finnfundin kehityspoliittisesta erityistehtävästä sekä omistaja- että kehityspoliittisista tavoitteista vuosille 2024–2027. Ko. perusoikeuksien kunnioittaminen olisi selkeä, perustava ja pitkäjänteinen osa Finnfundin toimintaa, jos asia kirjattaisiin suoraan uuteen Finnfund-lakiin.

Rahoitustoiminnan kestävyys ja tulokellisuus seurannan osalta pidämme tärkeänä, että Finnfundin toiminnan valvonta ja tulosten arviointi pyrkii mahdollisimman suureen yhdenmukaisuuteen kehitysyhteistyön yleisten periaatteiden ja tavoitteiden kanssa. Vaikka yksityisen sektorin toimijoiden toimintalogiikka poikkeaa muista kehitysyhteistyön toteuttajista, tulee niiltäkin edellyttää selkeitä kehitysvaikutustavoitteita, niiden mittaamista ja avoimuutta rahoituksen ehtona.

Vaikutusten arvioinnissa on joka tapauksessa pyrittävä huomioimaan nimenomaan Finnfundin aikaan saamat kehitysvaikutukset, eikä esimerkiksi laskea yhteen Finnfundin sijoituskohteiden kaikkia, myös muiden kehityssijoittajien ja toimijoiden tukemia, kehitysvaikutuksia, kuten työpaikkoja tai rahoituspalvelujen kohteina olevia henkilöitä, kuten on aiemmin tehty. VTV nosti tämän asian esiin tarkastusraportissaan.

Suomalainen intressi

Esitysluonnoksen mukaan (3 §:n 1 momentti) ”Finnfund Oy:n emoyhtiön tehtävänä on 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen toteuttamiseksi rahoittaa kehittyviin maihin perustettavia ja niissä toimivia yrityksiä, joihin liittyy suomalainen intressi.”

Suomalainen intressi on tässä kohdin epäselvä ilmaus. Se ei sellaisenaan ohjaa toimintaa yhteiskunnallisen kehityksen tuottamiseen kehittyvissä maissa, eikä sitä tulisi mielestämme käyttää näin yksioikoisesti lakiehdotuksessa. Ehdotamme tähän kohtaan korvaavaa kirjausta siten, että ”suomalainen intressi” korvataan näin: ”suomalaisen toimijuuden tuottama lisäarvo toimintamaan kestäväälle kehitykselle”.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan tavoitteena on lisätä suomalaisten yritysten ja ratkaisujen hyödyntämistä kehitysyhteistyössä sekä edistää suomalaisten yritysten toimintamahdollisuuksia kehittyvissä maissa. Näkemysmme mukaan suomalaisten yritysten ja ratkaisujen hyödyntäminen on kannatettavaa ja perusteltua silloin, kun ne selkeästi luovat lisäarvoa toimintamaan kestäväälle kehitykselle, eivätkä esimerkiksi syrjäytä paikallisten yritysten toimintamahdollisuuksia. Suomalaisten yritysten toimintamahdollisuuksien edistäminen itsessään ei tule olla Finnfundin tavoite tai kriteeri sen sijoitustoiminnassa. Suomalaisia yrityksiä tuetaan ja suomalaista vientiä edistetään laajalti muilla keinoin (mm. Business Finland, Finnvera), eikä tällainen toiminta kuulu Finnfundin ydintehtävään.

Emoyhtiön kannattavuus

Kuten edellä mainittu, Finnfundin toiminnan tulee ensisijaisesti perustua sen kehityspoliittiseen erityistehtävään: kestäväen kehityksen edistämiseen kehittyvissä maissa. Tämän tehtävän tulee ohjata sekä yhtiön taloudellisia toimintaperiaatteita että suhtautumista liiketaloudelliseen kannattavuuteen.

Lakiehdotuksen 4 §:ssä todetaan, että emoyhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille, vaan mahdollinen voitto tulee käyttää yhtiön tehtävien mukaiseen toimintaan. Lain 5 § puolestaan edellyttää liiketaloudellista kannattavuutta pitkällä aikavälillä. Näiden pykälien välillä on jännite, joka tulisi ratkaista niin, että kehitysvaikutukset asetetaan etusijalle.

Fingon näkemyksen mukaan emoyhtiön ei tule tavoitella voittoa kehitysvaikutusten kustannuksella. On hyväksyttävää, että yhtiö toimii nollatuloksella, mikäli sillä mahdollistetaan investoinnit vähiten kehittyneisiin ja haavoittuvimpiin maihin (LDC-maat), joissa kaupallinen riski on suurempi ja tuotto-odotukset matalampia.

Mitä korkeampi tuottotavoite yhtiölle asetetaan, sitä vaikeampaa sen on toimia niissä maissa ja konteksteissa, joissa rahoitustarve on suurin, mutta markkinaehtoinen sijoitustoiminta ei ole realistista. Uhka on, että liiallinen korostus liiketaloudelliselle kannattavuudelle ohjaa toimintaa pois kehityspoliittisesti vaikuttavimmista kohteista.

Siksi Fingo ehdottaa 5 §:ään lisättäväksi selkeää kirjausta siitä, ettei emoyhtiön tule tavoitella voittoa kehitysvaikutusten kustannuksella. Lisäksi pykälässä tulisi edellyttää, että rahoitusta voidaan myöntää vain sellaisiin hankkeisiin, joilla arvioidaan olevan selkeä positiivinen vaikutus kohdemaan kestäväan kehitykseen.

Fingo ehdottaa edellisen perusteella muutosta 5 § seuraavasti:

Emoyhtiön toiminnan tulee olla liiketaloudellisesti kannattavaa pitkällä aikavälillä, mutta toiminnan ei tule tavoitella voittoa kehitysvaikutusten kustannuksella.

Emoyhtiö voi tehdä sijoituksia tai myöntää rahoitusta ainoastaan yrityksiin, joilla arvioidaan olevan edellytykset kannattavaan liiketoimintaan ja joiden toiminnalla arvioidaan olevan merkittävä positiivinen vaikutus kohdemaan kestäväan kehitykseen.

Toimialan laajennus

Hallituksen esityksen mukaan Finnfundin nykyistä toimialaa esitetään laajennettavaksi siten, että Finnfund voisi jatkossa rahoittaa myös muualle kuin kehittyvään maahan perustettua yritystä siinä tapauksessa, että rahoitus käytetään kehittyvässä maassa toteutettavaan investointiin ja että se tukee kehittyvien maiden yritystoiminnan kehittymistä.

Toimialalaajennus voi auttaa mm. riskienhallinnassa, kansainvälisiin yhteishankkeisiin osallistumisessa ja lisätä joustavuutta tavoiteltujen sijoitusten toteuttamisessa. Toisaalta ulkomaisten yritysten ml. holding-yhtiöiden käytössä on riskinä verotulojen jääminen vähäisiksi kohdemaassa, sijoitusten ja liiketoiminnan läpinäkyvyyden hämärtyminen (mm. omistussuhteet, vastuullisuuskysymykset), kehitysvaikutusten väheneminen ja kohdemaan paikallisten viranomaisten säätely- ja valvontamahdollisuuksien pieneneminen. Esityksen perusteluissa lueteltuja maita käytetään myös yleisesti ns. veroparatiiseina. Riski verovälttelyyn ja läpinäkyvyyden hämärtämiseen on selkeästi rajattava ulos Finnfundin toiminnasta. UM:n tulee omistajaohjaajana kohdentaa erityistä näihin huomiota toimialan laajennuksen riskeihin.

Toimialalajennuksen yhteydessä tulee huolehtia siitä, että Finnfundin rahoitustoiminta tukee paikallisen hyvän hallinnon, verotusjärjestelmien ja vastuullisten liiketoimintakäytäntöjen vahvistamista kohdemaan kontekstissa.

Omistajaohjaus

Fingo korostaa, että UM:n rooli omistajaohjaajana on uuden Finnfund-lain myötä entistäkin tärkeämpää, mutta myös vaativampaa tytäryhtiömallin ja jaettujen viranomaistehtävien laajuuden vuoksi. On ehdottoman tärkeää turvata UM:lle riittävä osaaminen ja resurssit, jotta mahdollistetaan ja varmistetaan Finnfundin toiminnan asianmukainen valvonta ja ohjaus. Kannustamme ulkoministeriötä myös käyttämään omistajaohjauksen tukena eri sidosryhmien tietotaitoa, mukaan lukien kansalaisjärjestöt ja säätiöt.

Nalbantoglu Ilmari

Suomalaiset Kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs (Fingo Ry) - Ilmari

Nalbantoglu & Outi Hakkarainen