LAUSUNTO

ULKOMINISTERIÖ
KEO-50/Nina Kataja

07.05.2018

Viite

Asia
Kestävän kasvun rahoittamista koskeva toimintasuunnitelma, komission tiedonanto

Asiasanat	KESTÄVÄ KEHITYS
Hoitaa	**KEO-90**
Hoitaa UE	
Koordinoi	
Tiedoksi	; AVS-KEO; KEO-01; KEO-02; TUO-10; UKKMI-00

Laatija jakanut

Ohessa toimitetaan eduskunnan ympäristövaliokunnalle ulkoministeriön lausunto liittyen komission tiedonantoon koskien kestävän kasvun rahoittamista koskevaa toimintasuunnitelmaa.

Ulkoministeriön kommentit tiedonantoon

UM pitää tärkeänä komission tavoitteita kehittää kokonaisvaltaista tulokulmaa kestävän kasvun rahoittamiseen. Kansainvälisten ratkaisujen löytäminen on erittäin tärkeää, mutta luomalla kestävää kasvua tukevia lainsäädännöllisiä kannustimia EU voi toimia myös suunnannäyttäjänä muille.

Suomi on kehityspolitiikassaan ottanut käyttöön uusia instrumentteja, joiden yhtenä tavoitteena on katalysoida yksityisiä pääomia kestävän kehityksen ja kasvun tukemiseksi kehitysmaissa. Keskipitkän aikavälin tavoitteena on vivuttaa mukaan myös suomalaisten institutionaalisten sijoittajien pääomia. UM voi edesauttaa institutionaalisten sijoittajien mukaantuloa kantamalla sijoituksiin liittyvää riskiä, mutta myös lainsäädännöllä ja sääntelyllä on tärkeä rooli kannusteiden luomisessa suursijoittajille kuten eläke- ja vakuutusyhtiöille (komission toimet 3, 7 ja 8). EU tasolla sen ulkoinen investointiohjelma ja erityisesti siihen kuuluva Euroopan kestävän kehityksen rahasto, (EKKR, *European Fund for Sustainable Development*) tavoittelee myös yksityisten pääomien mobilisointia kestävän kehityksen tueksi.

UM pyrkii omalla finanssisijoitustoiminnallaan edistämään vaikuttavuussijoittamisen tunnettuutta ja markkinoiden kehittymistä Suomessa ja EU:ssa. Vaikuttavuussijoittamisen globaaliin strategiaan kuuluu myös, että sijoitusten vaikuttavuutta koskeva arviointi integroidaan osaksi sijoittajien perinteistä riski-tuotto -arviointia. Siksi UM pitää komission raportoinnin kehittämiseen, mittariston luomiseen ja käytäntöjen harmonisoimiseen liittyviä pyrkimyksiä erittäin hyödyllisinä (toimet 1 ja 2). Yhteiskunnallisten ja ympäristövaikutusten arviointi on paitsi sijoittajan järkevää *riskienhallintaa* myös sijoitusten negatiivisten ulkoisvaikutusten eli *kustannusten* kvantifiointia ja siten tärkeää myös julkistaloudelle (toimi 6).

UM näkee, että pääomamarkkinoiden lyhytjänteisen ajattelun muuttaminen kohti ajattelua, jossa investointien pitkän aikavälin vaikutukset huomioidaan, on olennaista kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi EU:ssa ja globaalisti. Kannustimia voidaan luoda vaarantamatta rahoitusvakautta. Samanaikaisesti EU:n tulisi korostaa lainsäädännöllisten kannustimien tärkeyttä myös kansainvälisillä foorumeilla.

TAUSTA

1. Kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kehitysrahoituskentän muutosta

YK on arvioinut, että kestävän kehityksen tavoitteiden (SDGt) saavuttaminen vaatii vuosittain noin 4000 miljardin dollarin arvosta investointeja kehitysmaissa. Julkisella kehitysavulla (vuonna 2016: 142 mrd.) voidaan kattaa tuosta summasta vain murto-osa. Kestävää kehitystä tukevat investoinnit kehitysmaissa ovat tällä hetkellä vuositasolla 1400 mrd. dollarin luokkaa. Uusia investointeja tarvitaan siis vuosittain 2500 miljardia dollaria, joten talkoisiin tarvitaan vääjäämättä myös yksityistä pääomaa. Vaikka 2500 miljardin dollarin rahoituskuilu kuulostaa valtavalta, asettuu se eri kontekstiin globaaleja pääomavirtoja tarkasteltaessa. Rahoituskuilu vastaa noin 3 %:a globaalista bruttokansantuotteesta ja 1 %:a maailman pääomamarkkinoiden arvosta (*lähde: Convergence*).

Kestävän kehityksen mukaisessa sijoitustoiminnassa on paljon potentiaalia. **Vastuullisuus** painottuu yhä useamman suursijoittajan sijoituspolitiikassa, ja esimerkiksi ilmastosijoittaminen ja vaikuttavuussijoittaminen[1] eri muodoissaan ovat nousevia trendejä. Kehitysrahoitushankkeilla voidaan vedota sijoittajiin nimenomaan korostamalla vastuullisuusnäkökulmaa. Kehitysrahoittajilla on arvokasta kokemusta esimerkiksi uusiutuvan energian hankkeista, joista on nykypäivänä tullut tärkeä valtavirtasijoittajan kiinnostuksen kohde.

Jotta yksityiset sijoittajat voivat lähteä mukaan SDG-talkoisiin, **sijoituksiin liittyviä riskejä** on pystyttävä uskottavasti arvioimaan ja kvantifioimaan. Avainkysymys on, miten yhdistää sijoittajien ja kehitystoimijoiden intressit. Sijoittajat tarvitsevat näyttöjä yksityisen sektorin taloudellisista tuloksista sekä erilaista taloudellista historiadataa, jonka pohjalta voidaan arvioida hankkeisiin liittyviä riskejä. Toisaalta sijoittajien intresseihin vastaaminen ei saa tapahtua kehitystavoitteiden kustannuksella – esimerkiksi siten, että köyhimmät jäisivät rahoituksen hyödyistä paitsi ja sijoituksilla suosittaisiin vaurastuvaa keskiluokkaa.

2. Kansainvälisten kehityspankkien varainhankinta laajentuu

Yksi vakiintuneimmista tavoista mobilisoida eli *vivuttaa* yksityisiä pääomia kehityksen hyväksi on **kehityspankkien** markkinaehtoinen varainhankinta, jolla ne ovat rahoittaneet keskitulomaille suunnattua julkisen ja yksityisen sektorin rahoitusta (mm. Maailmanpankkiryhmän IBRD ja IFC). Tämä kehityspankkien rahoitusmalli on ollut erittäin menestyksekäs. Esimerkiksi Maailmanpankkiryhmän IBRD ja IFC ovat historiansa aikana pystyneet rahoittamaan USD 19 miljardin sisäänmaksetulla pääomalla/taseella kehityshankkeita ja ohjelmia yhteensä USD 900 miljardin edestä. Valtioiden rahoittamat monenkeskiset kehityspankit nauttivat kansainvälisten sijoittajien luottamusta, sillä niiden luottokelpoisuus perustuu mm. rahoittajamaiden tukeen ja luottokelpoisuuteen[2]. Laaja rahoittajapohja takaa kehityspankeille hyvän luottoluokituksen ja käytännössä kaikilla kehityspankeilla on paras mahdollinen AAA-luottoluokitus.

Kehityspankit laskevat liikkeeseen joukkovelkakirjalainoja, joihin sijoittavat institutionaaliset sijoittajat ympäri maailman. Finanssikriisin jälkeinen markkinaympäristö on ollut näille velkaemissioille suotuisa: kiristyvä sääntely pakottaa pankit sijoittamaan korkean luottoluokituksen arvopapereihin samalla, kun korkean luottoluokituksen velkakirjojen universumi on supistunut velkakriisin seurauksena. Kehityspankkien kasvava markkinaehtoinen varainhankinta on sopivasti kohdannut sijoittajien kasvavan kysynnän.

---

[1] Vastuullisen sijoittamisen kunnianhimoisimpana muotona voidaan pitää ns. vaikuttavuussijoittamista, jossa sijoitustoiminnalla pyritään taloudellisten tuottojen sijaan ensisijaisesti tuottamaan yhteiskunnallista hyvää.

[2] Sisään maksettavan pääoman lisäksi kehityspankkien omistajat ovat tarvittaessa sitoutuneet maksamaan ns. callable capital osuutensa

Kehityspankkien köyhimpiin maihin suunnatut rahastot (mm. Maailmanpankkiryhmän International Development Association IDA, Aasian kehityspankin Asian Development Fund AsDF, Afrikan kehityspankin African Development Fund AfDF), jotka ovat yksi Suomen kehitysyhteistyön isoimmista rahoituskohteista, ovat viime vuosiin asti rahoittaneet toimintansa pelkästään avunantajien lahjarahoituksella. Tämä rahoitusmalli on nyt murroksessa. Rahoituksen kysyntä on edelleen suurta, mutta lahja-apuun perustuvan rahoituksen kasvumahdollisuudet ovat rajalliset. Tämä on pakottanut rahastot uudistamaan ja laajentamaan niiden rahoituspohjaa.

Edelläkävijä rahoituspohjan monipuolistamisessa on ollut Maailmanpankin köyhimpiä maita rahoittava IDA, joka vuonna 2016 päättyneellä IDA18 -lisärahoituskierroksella ensimmäisenä kehityspankkina otti myös markkinarahoituksen käyttöön. Jo IDA17 -kierroksella se oli ottanut käyttöönsä uudet kumppanuuslainat, jolla avunantajat voivat täydentää lahjarahoitustaan myöntämällä IDA:lle lainoja. Nämä IDA:n uudistukset loivat pohjan sille, että IDA18 -rahoitustaso oli sen historian suurin, 75 miljardia dollaria kolmelle vuodelle. Ainoastaan kolmasosa potista on lahja-apua muun rahoituksen koostuessa vanhojen lainojen palaumista, uusista kumppanuuslainoista ja markkinarahoituksesta. Käytännössä kaikki muut merkittävät kehityspankit ovat IDA:n jälkeen ottaneet käyttöönsä kumppanuuslainat pehmeäehtoisissa rahastoissa. Afrikan kehitysrahasto AfDF ja kansainvälinen maatalouden kehittämisrahasto IFAD ovat myös valmistelemassa markkinarahoituksen aloittamista.

3. Kansalliset kehitysrahoituslaitokset kasvussa mutta rahoitustarpeita on edelleen paljon

Viime vuosina kehitysrahoituksen trendeihin on lukeutunut myös **yksityistä sektoria rahoittavien kansallisten kehitysrahoituslaitosten vahvistaminen**. Kansallisilla kehitysrahoituslaitoksilla on samanlainen rooli kuin kehityspankkien yksityistä sektoria rahoittavilla ikkunoilla (esim. Maailmanpankkiryhmän International Finance Corporation IFC). Kehitysrahoituslaitosten saama lisärahoitus on ollut suoraa lisäpanostusta kehitysmaiden yksityisen sektorin kehittämiseen. Suomi on tällä hallituskaudella tukenut Finnfundia 10Meur vuosittaisella pääomankorotuksella (2017, 2018) sekä 130Meur pitkäaikaisella vaihtovelkakirjalainalla. Finnfundin ja monien sen tytärorganisaatioiden viime vuosien vahvistamisesta huolimatta rahoitustarpeita on edelleen paljon.

Kaupallisen kannattavuuden kynnyksellä olevat korkeariskiset mutta kestävän kehityksen näkökulmasta tarpeelliset, kärsivällistä pääomaa kaipaavat hankkeet – erityisesti pk-yrityssektorilla – ovat rahoituksen näkökulmasta usein väliinputoajia. Kansainvälisen rahoitusyhtiö IFC:n tekemän selvityksen mukaan pelkästään pienten ja keskisuurten yritysten rahoitustarpeiden kattamiseen kehitysmaissa tarvitaan 5200 miljardia dollaria vuoteen 2030 mennessä. **Siksi tarvitaan ratkaisuja, joiden avulla voidaan mobilisoida yksityisiä pääomia myös hankkeisiin, jotka eivät sellaisenaan täytä kaupallisen rahoituksen kriteerejä.**

Yksityisten pääomien houkutteleminen korkeariskisiin ja kehityksen kannalta tärkeisiin hankkeisiin kehitysmaissa ei ole helppoa. Kehitystavoitteiden saavuttaminen edellyttääkin innovatiivisia ratkaisuja, jotta institutionaalisten ja muiden yksityisten sijoittajien varallisuutta saadaan mobilisoitua kestävän kehityksen hyväksi.

4. Sekarahoituksella voidaan pienentää sijoittajan riskejä

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla voidaan löytää juuri niitä vastuullisia ja taloudellisesti kestäviä hankkeita, joihin niukat taloudelliset resurssit tulee ohjata. Valtioilla ja kehitysrahoituslaitoksilla on vuosikymmenten kokemus kehitysrahoituksesta – etenkin sen vastikkeettomasta muodosta eli kehitysavusta. Kehitysavulla on nostettu miljoonia ihmisiä köyhyydestä. Monien hankkeiden osalta erilaiset riskit (operatiiviset, taloudelliset, poliittiset) ovat kuitenkin myös toteutuneet. Näitä onnistumisen ja epäonnistumisen kokemuksia valtiollisten toimijoiden on jatkossa jaettava yksityisten toimijoiden kanssa. Yksityiset toimijat tuovat hankkeisiin samalla oman erityisosaamisensa – uusimmat teknologiat sekä tietotaitoa hankkeiden taloudellisen kannattavuuden arviointiin.

Valtiolliset toimijat voivat rakentaa siltoja yksityisten sijoittajien ja kehitysrahoittajien rahoittamien hankkeiden välille pienentämällä hankkeisiin kohdistuvia riskejä. Riskejä voidaan alentaa tehokkaasti esimerkiksi **sekarahoituksella** *(blended finance)*. Sekarahoituksella tarkoitetaan julkisten varojen strategista käyttöä siten, että sijoituskohteeseen mobilisoidaan muita julkisia tai yksityisiä pääomia.

Kehitysrahoituslaitokset hyväksyvät tyypillisesti sijoituskohteikseen korkeariskisiä hankkeita mutta ne tekevät sijoituksensa yleensä likimain kaupallisin ehdoin. Sekarahoitus on sen sijaan yleensä pehmeäehtoista.

Valtion kehitysyhteistyövaroja voidaan käyttää laina- ja sijoitusmuotoiseen rahoitukseen siten, että valtiosijoittaja hyväksyy muita sijoittajia heikommat sijoituksen ehdot tai kantaa muita sijoittajia korkeamman riskin hankkeesta tai sijoitusportfoliosta.

5. Suomen kehityspoliittinen finanssisijoitus on laina- ja sijoitusmuotoista kehitysyhteistyötä

Kestävän kehityksen tavoitteiden Agenda 2030:ssa todetaan, että **julkisen kehitysavun eräs tärkeä tehtävä on mobilisoida muita rahavirtoja**, niin yksityisiä kuin julkisiakin. Suomen kehityspolitiikan työkalupakkiin on vuodesta 2016 alkaen kuulunut lahjamuotoisen rahoituksen lisäksi ulkoministeriön hallinnoima laina- ja sijoitusmuotoinen kehitysyhteistyön väline, kehityspoliittinen finanssisijoitus. Laina- ja sijoitusmuotoista määrärahaa on ollut käytössä 140 miljoonaa euroa vuodelle 2016 ja sen jälkeen 130 miljoonaa euroa kullekin vuodelle kuluvan hallituskauden loppuun (v. 2019) asti. Finanssisijoituksilla on mahdollista mobilisoida eli *vivuttaa* yksityisiä pääomia kehityksen hyväksi.

Finanssisijoituksella on seuraavat reunaehdot:

1. Finanssisijoitus tukee kehityspolitiikan painopisteitä

Kehityspoliittisen finanssisijoituksen kohdentamista, kuten muutakin Suomen kehitysyhteistyötä, ohjaavat valtioneuvoston kehityspoliittiset linjaukset ja painopisteet.

2. Finanssisijoituksella on tuotto- ja palaumaodote

Koska kehityspoliittinen finanssisijoitus on nimenomaan laina- ja sijoitusmuotoista kehitysyhteistyötä, sillä on myös toinen tärkeä kriteeri; pääomalla tulee olla palaumaodote ja tuotto. Viime kädessä tästä arviosta vastaa Tilastokeskus, joka määrittelee, mitkä valtion tekemät sijoitukset voidaan lukea ns. rahoitustaloustoimiksi eli budjettineutraaleiksi kansantalouden tilinpidossa.

3. Finanssisijoitus täyttää OECD/DAC-kriteerit

Finanssisijoituksia voidaan kohdentaa ainoastaan sellaisiin maihin ja käyttötarkoituksiin, jotka OECD/DAC luokittelee kehitysyhteistyökelpoisiksi.

Finanssisijoitusten reunaehdoista osa on siis samoja kun kaikessa muussakin kehitysyhteistyössä, mutta tuotto- ja palaumaodote erottaa sen muista tuen muodoista. Tämä lähtökohta asettaa rajoituksia sille mihin finanssisijoituksia voidaan käyttää ja mihin ei.

Finanssisijoitusvaroilla on tähän mennessä tuettu muun muassa Finnfundia (130Meur vaihtovelkakirjalaina, v. 2016) sekä perustettu yhteinen ilmastorahasto Maailmanpankin alaisen Kansainvälisen rahoitusyhtiö IFC:n (*International Finance Corporation*) kanssa (114Meur sijoitus, v. 2017).

5.1 Suomi–IFC ilmastorahasto

Vuonna 1956 perustettu kansainvälinen rahoitusyhtiö IFC on maailman suurin, AAA-luottoluokituksen saanut, yksityisen sektorin kehitysrahoittaja. Se on osa Maailmanpankkiryhmää. Lainojen, välirahoituksen ja takuiden myöntämisen lisäksi IFC tekee suoria pääomasijoituksia kehityskelpoisiin yrityksiin kehitysmaissa. IFC:llä on 186 jäsenmaata mukaan lukien Suomi.

IFC kanssa perustettu ilmastorahasto on esimerkki sekarahoituksesta. Suomi sijoitti 114 miljoonaa euroa rahastoon. Sen tavoitteena on luoda markkinoita, katalysoida innovatiivisia sijoituksia ja houkutella yksityistä pääomaa yksityisen sektorin ilmastohankkeisiin kehitysmaissa. Kaikilla ohjelman rahoitusinstrumenteilla on ennakkoarvioon perustuva tuotto- ja palaumaodote. On arvioitu, että Suomen rahoittama rahasto pystyy parhaimmillaan vivuttamaan viisin - kuusinkertaisen määrän muita pääomia ilmastorahoitukseen. Rahaston toimikausi on 25 vuotta, ja siinä olevat varat sijoitetaan seuraavan viiden vuoden kuluessa.

Rahaston avulla Suomi lunasti Pariisin vuoden 2015 ilmastokokouksen yhteydessä tekemänsä rahoituslupauksensa, jossa se sitoutui käyttämään merkittävän osan kehityspoliittisista finanssisijoituksista ilmastorahoitukseen. Samalla Suomesta tuli ensimmäinen eurooppalainen maa, joka edistää yksityisen sektorin ilmastopanostuksia kahdenvälisellä sijoitusyhteistyöllä IFC:n kanssa.

Suomen rahoituksella tuettavat ilmastohankkeet valitaan perustuen IFC:n omaan ilmastoluokitusmääritelmään. Valinnassa on painotettu sellaisia luokkia, joissa Suomella on asiantuntemusta ja osaamista. Tällaisia sektoreita ovat mm. energiatehokkuus, uusiutuva energia, kestävä metsätalous ja maankäyttö, meteorologia sekä vesi.

Ohjelman kohdemaat ovat pääsääntöisesti köyhimmät maat eli OECD-DAC:n luokituksen mukaan vähiten kehittyneet maat, muut matalan tulotason maat sekä alemman keskitulotason maat. Ylemmän keskitulotason maihin kohdistuvia investointeja voidaan harkita tehtäväksi poikkeustapauksissa ja ainoastaan ulkoministeriön erillispäätöksellä. **Rahasto ei myönnä lahjarahaa vaan tekee laina-, takuu- ja pääomasijoitusmuotoisia sijoituksia**. Kaikilla ohjelman rahoitusinstrumenteilla on ennakkoarvioon perustuva tuotto- ja palaumaodote. IFC sijoittaa aina myös omaa pääomaansa Suomen hankerahoituksen rinnalla. Lisäksi hankkeisiin tavoitellaan myös muuta ulkopuolista rahoitusta.

Hallinnollisesti rahasto toimii siten, että IFC tekee investointipäätökset ulkoministeriön kanssa laaditussa hallinnointisopimuksessa ja ohjelmadokumentissa määriteltyjen raamien mukaisesti. IFC toimittaa ohjelman tilinpäätöksen ja operatiivisen raportin ulkoministeriölle vuosineljänneksittäin. Sijoituksien edistymisestä ja kehitysvaikutuksista raportoidaan lisäksi ulkoministeriölle vuosittain ja IFC ja ulkoministeriö käyvät vuosikeskustelut ohjelman edistymisestä. Ohjelman tulosseurantaa tehdään käyttäen IFC:n omaa Development Outcome Tracking System (DOTS)-järjestelmää. Sen kautta pystytään seuraamaan esim. luotujen työpaikkojen määrää, hiilidioksidipäästövähenemää, verotuloja, rahoitettujen pk-yritysten määrää ja monia muita indikaattoreita. IFC:n kokemus ja asiantuntemus riskien hallinnassa (erit. sosiaalisten ja ympäristöriskien sekä hyvään hallintoon liittyvien riskien) on erittäin vahva.

Rahaston lainat- tai sijoitukset voivat olla ehdoiltaan muita rahoittajia suotuisampia esim. koron, maksuajan tai lainan senioriteetin osalta. Rahasto sijoittaa kuitenkin ainoastaan sellaisiin kohteisiin, jotka eivät yksin IFC:n tai kaupallisten sijoittajien toimesta synny. Siksi **Suomen rahastosijoitus luo markkinoita muille yksityisille sijoituksille**. Suomen ja IFC:n rahaston toimintaperiaate seurailee vahvasti vaikuttavuusinvestoinnin ydinajatusta, mikä tarkoittaa, että suoran tuoton lisäksi osallistuva rahoittaja saa aikaan myönteistä ja mitattavaa yhteiskunnallista kehitystä.

Suomen ja IFC:n rahasto-ohjelmassa sovelletaan IFC:n yleisiä sekarahoituksen periaatteita, joiden johtoajatuksena on, ettei ohjelmasta myönnetyllä rahoituksella saa vääristää markkinoita. Koska ohjelman kohdealueena ovat kehitysmaat ja erityisesti köyhimmät sellaiset, eivät markkinat useimmissa tapauksissa ole kovin kehittyneitä tai niitä ei yksinkertaisesti ole. Niissä tapauksissa Suomi ja IFC saattavat tosiasiallisesti olla ko. markkinan ensimmäisiä investoijia. IFC:n sekarahoituksen periaatteet ovat tiivistettynä:

a) **Sekarahoituksen tosiasiallinen tarve**: hankkeen tulee osoittaa, että IFC:n oma rahoitus ei yksin riitä katalysoimaan investointia vaan tarvitaan lisäksi muuta sekarahoitusta hankkeen toteuttamiseksi sellaisessa muodossa tai sellaisella aikataululla kuin on suunniteltu.
b) **Markkinoita ei saa vääristää**: sekarahoituksen pehmennyselementtiä tulee käyttää vain tarpeen vaatiessa ja silloinkin niin vähäisenä kuin on tarpeen hankkeen aikaansaamiseksi.

c) **Rahoituskestävyys tavoitteena**: hanke ei saa pidemmällä tähtäimellä olla riippuvainen pehmennetystä rahoituksesta; pehmennetty rahoitus tulee ajaa alas tietyn aikajakson kuluessa.
d) **Vahva hallinto**: sekarahoituksen luonteesta ja tarkoituksesta johtuen IFC:n läpinäkyvä ja tehokas hallinto on ensiarvoisen tärkeä IFC:n hallinnoidessa muiden rahoittajien varoja sekarahoitustarkoituksessa.

LIITTEET -