ULKOMINISTERIÖ
Kehityspoliittinen osasto
KEO-50

LAUSUNTO

PC0TQ4G2-5

02.03.2021

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
Hallinto- ja turvallisuusjaosto

Viite
HE 17/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2021 lisätalousarvioksi

Asia
24.30.89 / Laajempi tilannekatsaus kehitysyhteistyön finanssisijoituksista

1. Yleistä

Syksyn 2019 budjettiriihen yhteydessä hyväksytty kehityspoliittinen investointisuunnitelma 2019–2023 ohjaa investointeja hallitusohjelman painotusten ja periaatteiden mukaisesti. Painopisteenä ovat erityisesti ilmastorahoitus ja vähiten kehittyneet maat. Investointien vaikuttavuuden ja vastuullisuuden kriteereitä vahvistetaan ja niiden toteutumista seurataan. Investointisuunnitelma muodostaa perustan finanssisijoitusmäärärahan (mom. 24.30.89) vuosittaiselle budjettisuunnittelulle sekä siihen liittyvälle vaikuttamiselle vuosille 2020–2023.

Finanssisijoitusmäärärahalla tuetaan Suomen kehityspoliittisia tavoitteita ja painopisteitä hallitusohjelman mukaisesti, ko. määrärahan reunaehdot huomioiden. Näistä reunaehdoista keskeisin on se, että finanssisijoitusmäärärahalla on palauma- ja tuotto-odotus, ja sijoitettu pääoma ja investoinneista syntynyt tuotto (korko- tai muu tulo) palautuu valtiolle.

Investointisuunnitelman lähtökohdaksi sovittiin kolme tavoitetta, joita erityisesti painotetaan rahoituskohteiden valinnassa hallituskaudella 2020–2023 ja jotka nousevat hallitusohjelman linjauksista. Lisäksi finanssisijoituksissa tavoitellaan suomalaisen lisäarvon edistämistä ja osaamisen kehittämistä.

Investointisuunnitelman kolme tavoitetta ovat, että:

1) vähintään 75 prosenttia rahoituksesta ohjataan ilmastorahoitukseen;
2) vähintään 60 prosenttia rahoituksesta ohjataan rahoituskohteisiin, jotka kohdistuvat Afrikkaan;
3) sukupuolinäkökulman vahvistamiseksi pyritään siihen, että 85 prosenttia rahoituksesta sisältää sukupuolten välistä tasa-arvoa edistäviä tavoitteita.

2. Tähän mennessä tehdyt sijoitukset

Finnfund

Suomen valtion enemmistöomistamalle kehitysrahoituslaitos Finnfundille on myönnetty finanssisijoitusmäärärahasta kaksi 40 vuoden vaihtovelkakirjalainaa. Ensimmäinen 130 miljoonan euron suuruinen laina myönnettiin vuoden 2016 määrärahasta ja toinen 210 miljoonan euron suuruinen laina vuosien 2018 ja 2019 määrärahasta. Finnfund on hyödyntänyt valtion sille myöntämää rahoitusta vivuttamalla lisärahoitusta markkinoilta. Se on myös laskenut liikkeelle viisivuotisen joukkolainavelkakirjan.

Finanssisijoituslainojen myötä Finnfundin vuosittaisten uusien sijoituspäätösten taso on kasvanut selvästi. Finnfundin vuosittaiset sijoituspäätökset olivat vuosina 2012–2015 noin 50–100 miljoonaa euroa. Vastaava luku vuosina 2016–2018 oli 150–200 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 uusia sijoituksia tehtiin 237 miljoonalla eurolla. Rahoitustason korottaminen on ollut tärkeä tekijä Finnfundin toiminnan vaikuttavuuden kannalta. Samalla Finnfundin osakepääoman korotusten jatkaminen on tärkeää, jotta omavaraisuusaste säilyy riittävänä. Viime vuosina valtio on pääomittanut Finnfundia 10–18 miljoonalla eurolla vuosittain, minkä lisäksi vuonna 2020 tehtiin ylimääräinen 50 miljoonan euron lisäkorotus.

Finnfundin koko toimintaa koskevan valtion omistajaohjauksen tavoitteena on, että Finnfundin uusista sijoituspäätöksistä 75 prosenttia kohdistuu kaikista köyhimpiin maihin, 50 prosenttia kohdistuu Afrikkaan ja 50 prosenttia ilmastohankkeisiin. Tästä syystä Finnfundille myönnetty toinen finanssisijoituslaina kohdistettiin 50-prosenttisesti ilmastohankkeisiin ja 50-prosenttisesti tasa-arvoa edistäviin hankkeisiin. Yhtiö on päässyt sille asetettuihin tavoitteisiin.

Suomi – IFC ilmastorahasto
Suomi aloitti vuonna 2017 yhteistyön Maailmanpankkiryhmään kuuluvan Kansainvälisen rahoitusyhtiön (*International Finance Corporation / IFC*) kanssa. IFC rahoittaa yksityisen sektorin toimintaa kehitysmaissa. Suomi sijoitti 114 miljoonaa euroa IFC:n kanssa perustettuun ilmastorahastoon, jolla tuetaan uusiutuvan energian ratkaisuja ja ilmastotyötä kehitysmaissa. Rahaston toimikausi on 25 vuotta, ja siinä olevat varat sijoitetaan vuoteen 2022 mennessä. IFC sijoittaa omaa pääomaa ko. rahastosta rahoitettaviin hankkeisiin. Rahasto vivuttaa myös yksityisen sektorin rahoitusta. Suomen rahoitus on ehdoiltaan hieman pehmeämpää kuin IFC:n oma rahoitus. Rahaston hallinnointi on ulkoistettu IFC:lle, joten UM ei tee varsinaisia rahoituspäätöksiä. Toisaalta ulkoministeriötä konsultoidaan liittyen rahaston toimintaan, ja Suomi saa ohjelman edistymisestä neljännesvuosiraportin sekä erillisen vuosiraportin. IFC:n kanssa käydään myös vuosikeskustelut ohjelman edistymisestä. Rahasto on tähän mennessä rahoittanut muun massa jokivoimalaitosta Nepalissa, aurinkovoimahanketta Senegalissa, aurinkovoimahanketta Länsirannalla ja Gazassa sekä alueellista uusiutuvan energian hanketta Afrikassa. UM on ollut erittäin tyytyväinen yhteistyöhön IFC:n kanssa, ja ohjelmasta saatavat tulokset vastaavat odotuksia. Jatkossa harkittavaksi voisikin tulla ilmastorahaston lisärahoitus.

Kumppanuuslaina Maatalouden kansainväliselle kehittämisrahastolle (IFAD)
IFAD (International Fund for Agricultural Development) suunnittelee ja rahoittaa ohjelmia ja hankkeita, jotka tähtäävät ruokaturvan ja ravitsemuksen edistämiseen sekä maaseudun köyhyyden vähentämiseen kehitysmaissa. IFAD on maailman toiseksi suurin maatalouskehityksen ja ravitsemuksen rahoittaja heti Maailmanpankin jälkeen, suurempi kuin esim. FAO, muut YK-järjestöt tai alueelliset kehityspankit. IFAD:issa on tällä hetkellä 177 jäsenmaata. Se on hallinnollisesti YK:n erityisjärjestö, mutta operatiivisesti rinnastettavissa kehitysrahoituslaitoksiin. IFAD:in toiminta painottuu tasa-arvo- ja ilmastokysymyksiin. IFAD:in rahoittamien hankkeiden hyödynsaajista puolet on naisia. Ilmastonmuutos on valtavirtaistettu kaikkeen IFAD:in toimintaan.

Useat kehityspankit ja niiden kehitysrahastot ovat viime vuosina ottaneet käyttöön uusia lainamuotoisia rahoitusinstrumentteja perinteisen lahjarahoituksen rinnalle. Rahoittajavaltiot ovat siten voineet osallistua kehitysrahastojen lisärahoituksiin myös pitkäkestoisten ja matalakorkoisten lainojen muodossa. Kehityspankkien kumppanuuslainoista lasketaan korosta ja laina-ajasta riippuva lahjaraha-osuus, joka luokitellaan viralliseksi kehitysavuksi.

Suomi myönsi 50 miljoonan euron lainan IFAD:ille vuoden 2019 alussa. Lainalla rahoitetaan IFAD-11 lisärahoituskierroksen toimintaa vuosina 2019–2021. Rahoitus kanavoituu pääasiassa kehitysmaiden julkiselle sektorille, ja sillä tuetaan köyhien kehitysmaiden maatalouden kehittämistä.

FCA (*Finn Church Aid*) Investments
Vuonna 2018 UM myönsi 16 miljoonan euron lainan Kirkon ulkomaanavun (KUA) FCA (*Finn Church Aid*) Investments -vaikuttavuussijoitusyhtiölle. KUA:n sataprosenttisesti omistama FCA Investments Oy sijoittaa kehitysmaissa toimiviin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin sekä suoraan, että rahastojen väli-

tyksellä. Varoja sijoitetaan huomattavasti pienempiin yrityksiin ja hankkeisiin kuin esimerkiksi Finnfund, ja kohde täydentää siten finanssisijoitusportfoliota. Ulkoministeriön myöntämä laina toimii siemenrahoituksena FCAI:n sijoitustoiminnan käynnistämiselle. Yhtiö on sijoittanut ulkoministeriön antaman lainan lähes kokonaisuudessaan.

ADB Ventures sijoitusrahasto I
Kesällä 2020 ulkoministeriö teki 20 MEUR sijoituksen Aasian kehityspankin ADB Ventures Investment Fund I -sijoitusrahastoon. Sijoitusrahasto painottaa toiminnassaan ilmastonmuutoksen vastaista työtä (80 % hankkeista edistää ilmastotoimia) sekä sukupuolten välistä tasa-arvoa (75 % hankkeista on myönteisiä tasa-arvovaikutuksia). Maantieteellisesti rahasto sijoittaa pääasiassa Kaakkois-Aasiaan (noin 50 % hankkeista) ja Etelä-Aasiaan (noin 30 % hankkeista). Suomen tavoite on kohdistaa rahoitusta erityisesti matalan tulotason maihin, sekä korkeamman tuloluokan maissa köyhempiin väestönosiin. ADB Ventures Investment Fund I -sijoitusrahaston maksimikoko on 60 miljoonaa US dollaria ja sen kesto on 17 vuotta. Rahaston tavoite on sijoittaa puolet pääomasta noin 15–20 kasvuyritykseen rahaston kolmen ensimmäisen vuoden aikana. Puolet pääomasta sekä rahaston tuotto on tarkoitus sijoittaa näihin yrityksiin 10 vuoden jatkosijoituskauden aikana, mikäli yritysten toiminta on kannattavaa ja kasvupotentiaali on vahva. Sijoitusten tuotto on myös mahdollista tulouttaa sijoittajille jatkosijoituskauden aikana. Sijoitusrahaston viimeisen neljän vuoden aikana sijoitusten tuotto tuloutetaan sijoittajille. Suomen lisäksi sijoitusrahastoon ovat sijoittaneet Clean Technology Fund (13 MUSD), Korea Venture Investment Corporation (10 MUSD), Pohjoismaiden kehitysrahasto NDF (9,74 MUSD) sekä Korean elinkeino- ja valtionvarainministeriö (Ministry of Economy and Finance of the Republic of Korea, 5 MUSD). Osana ADB Ventures -toimintaa pyritään luomaan linkkejä ulkoministeriön ja Business Finlandin uuteen Developing Markets Platform -alustaan. Tavoitteena on tuoda yhteen suomalainen teknologinen osaaminen Aasian kehityspankin rahoitustoiminnan kanssa. UM, BF ja ADB suunnittelevat erinäisiä sidosryhmätilaisuuksia vuoden 2021 aikana edistämään tätä yhteistyötä.

3. Neuvottelujen kohteena olevat sijoitukset (TAE 2020 / 2021)

Kumppanuuslaina Afrikan kehityspankin Afrikan kehitysrahastolle
Vuonna 1973 perustettu Afrikan kehitysrahasto (African Development Fund, AfDF) kuuluu Afrikan kehityspankkiryhmään. Pehmeäehtoista lainarahoitusta ja lahja-apua myöntävä AfDF on Afrikan kehityspankin (African Development Bank, AfDB) pääasiallinen kanava maanosan köyhimpien ja hauraimpien maiden tukemiseen. Rahastolla on 32 rahoittajamaata; niiden joukossa Suomi, joka on ollut AfDF:n jäsen sen perustamisesta lähtien. AfDF:n 37 kumppanimaasta lähes puolet (21) määritellään tällä hetkellä hauraiksi valtioiksi. AfDF:n rahoituksesta sovitaan kolmen vuoden välein käytävissä lisärahoitusneuvotteluissa. AfDF-15 kausi kattaa vuodet 2020–2022.

AfDF-15 operationaaliset prioriteetit jaetaan kahden pilarin alle: i) Tuki laadukkaalle ja kestävälle infrastruktuurille, joka tukee taloudellista transformaatiota/muutosta ja integraatiota; sekä ii) tuki ihmisten ja instituutioiden kapasiteetin vahvistamiselle osallistavan kasvun ja työpaikkojen luomiseksi. Näiden kahden pilarin lisäksi AfDF-15 integroi kaikkeen toimintaansa neljä läpileikkaavaa teemaa: Ilmasto, sukupuolten tasa-arvo, hyvä hallinto ja yksityisen sektorin kehittäminen. Haurauden ja konfliktien tuomat haasteet huomioidaan kaikessa toiminnassa ja noin 57 % resursseista suunnataan hauraisiin ADF-maihin.

UM on myöntänyt AfDF:lle 68,4 MEUR lahjarahaa osana AfDF-15 lisärahoituskierrosta. Tämän lisäksi UM neuvottelee 80 MEUR kumppanuuslainasta AfDF:lle. Lainaneuvottelut Afrikan kehityspankin kanssa etenevät kohti päätepistettä, ja UM on mahdollisesti tuomassa eräät lainaan liittyvät ehdot eduskuntaan osana kevään 2021 toista lisätalousarvioesitystä.

EBRD:n ilmastokumppanuusrahasto
UM neuvottelee 39,7 MEUR lainasta Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin EBRD:n ilmastokumppanuusrahastoa (High Impact Partnership on Climate Action, HIPCA). HIPCA on EBRD:n hallinnoima monenkeskinen rahasto, joka yhdistää EBRD:n toimintamallin mukaisesti pankin kaupallisen rahoituksen, ulkopuolisen tuetun rahoituksen (lainat ja lahjarahan), politiikka- ja sääntelytuen sekä teknisen avun. Rahaston tarkoituksena on ohjata varoja hankkeisiin, jotka hillitsevät ilmastonmuutosta

ja sen vaikutuksia kohdemaissa, sekä kasvattavat kohdemaiden ilmastokestävyyttä. Rahasto kattaa pankin koko toiminta-alueen, mutta UM:n rahoitus tulee kohdistumaan ns. SEMED-alueelle (South-Eastern Mediterranean Region), etupäässä Pohjoisen Afrikkaan. SEMED-alueen maat ovat erityisen haavoittuvia ilmastonmuutoksen vaikutuksille. HIPCA:n ensisijaiset tavoitteet ovat investointien tukeminen ja politiikkaratkaisujen luominen kasvihuonekaasupäästöjen torjumiseksi ja ympäristön suojelemiseksi; ilmastonmuutokseen sopeutumisen kapasiteetin kasvattaminen, ilmastokestävyyden vahvistaminen ja ilmastoherkkyyden vähentäminen; sekä yksityisen sektorin mukaan saaminen ilmasto- ja ympäristötyöhön. HIPCA pyrkii tunnistamaan ja hyödyntämään innovatiivisia keinoja ja teknologioita toiminnassaan, jolla haetaan yhteiskunnan kokonaisvaltaista muutosta. HIPCA:n kaltaisessa rahastossa mukanaolo tuo Suomelle uudenlaista näkyvyyttä toimialueella ja vahvistaa Suomen profiilia ilmastonmuutoksen vastaisessa työssä. EBRD on uskottava toimija, jonka kautta voi löytyä avauksia suomalaisille yrityksille kohdealueella. Täten rahoitus voi myös edistää suomalaisen yksityissektorin ja kehitysrahoituksen yhteyksiä kohdealueella. Lainan lisäksi UM myöntää HIPCA:lle 2 MEUR teknisen tuen lahjarahan.

Toinen kumppanuuslaina Maatalouden kansainväliselle kehittämisrahastolle (IFAD)
IFAD:n resurssien täydentämisestä sovitaan kolmen vuoden välein käytävissä lisärahoitusneuvotteluissa. Tuleva IFAD-12 lisärahoituskausi kattaa vuodet 2022–2024. Sen rahoitusohjelman kooksi sovittiin joulukuussa 2020 pidetyssä kokouksessa 3,8 miljardia USD, josta avunantajien maksama osuus on yhteensä 1,55 miljardia USD. Suomi myönsi 50 MEUR:n kumppanuuslainan IFAD:lle vuonna 2018. Suomi neuvottelee toisesta, 60 MEUR:n kumppanuslainasta IFAD:n kanssa IFAD-12 lisärahoituskaudelle.

Finnfund
Finnfundille suunnitellaan vuoden 2021 myöntö- ja sopimusvaltuuksista kolmatta, noin 129 miljoonan euron suuruista finanssisijoituslainaa, jonka maksatukset kohdistuisivat vuosille 2022 (40 MEUR) ja 2023 (89,7 MEUR). Hallitusohjelman mukaisesti Finnfundin lainoituksella sekä pääomituksella pyritään varmistamaan Finnfundin toimintaedellytykset. Tämä on erityisen tärkeää koronapandemiasta seuranneissa poikkeusoloissa. Vuonna 2020 Finnfundin toimintaa ja riskinottokykyä tuettiin kahdella pääomakorotuksella yhteensä 60 miljoonalla eurolla ja korottamalla yhtiölle annettua tappiokorvaussitoumusta 75 miljoonasta eurosta 150 miljoonaan euroon. Uusi finanssisijoituslaina on osa tätä rahoituskokonaisuutta.

Finnfundin rahoitukselle on vahvaa kysyntää ja tarvetta kestävän kehityksen tavoitteiden näkökulmasta, mitä koronakriisi entisestään korostaa. Kriisillä on poikkeuksellisen suuret vaikutukset kehitysmaissa, jossa terveyskriisin lisäksi ihmisten työpaikat ja elinkeinot ovat vaarassa pandemian seurauksena. Eniten korona uhkaa kaataa yrityksiä ja estää investointeja Afrikassa, jossa niitä eniten tarvitaan. Finnfundin kaltaisilla kehitysrahoittajilla on poikkeuksellisen suuri merkitys pitkäaikaisina rahoittajina ja kumppaneina taloudellisten rakenteiden ylläpitämisessä kriisin aikana.

Kolmannen lainan käyttöä yhtiössä koskisivat valtio-omistajan asettamat omistajaohjauksen tavoitteet; uusista sijoituspäätöksistä vähintään 75 prosenttia kohdistuu köyhimpiin maihin, 50 prosenttia Afrikkaan ja 50 prosenttia ilmastohankkeisiin.

4. Raportointi ja seuranta

Investointisuunnitelman mukaisesti UM tuottaa vuosiraportin, joka tiivistää portfoliokehityksen suunnitelman tavoitteiden näkökulmasta. Raportissa seurataan 75 prosentin ilmastotavoitteen (hillintä- ja sopeutumisen osuudet) sekä 60 prosentin Afrikka-tavoitteen (ml. LDC-osuus) kehittymistä. Raportissa raportoidaan investointiohjelman tuloksista käytettävissä olevan tiedon pohjalta. Esimerkkejä portfoliotason mahdollisista tulosindikaattoreista ovat päästövähennykset (arvio ja toteutuma), luotujen työpaikkojen määrä (myös sukupuolidisaggregoitu tieto) ja uusituvan energian tuotantokapasiteetti (MW). Muista indikaattoreista raportoidaan mahdollisuuksien puitteissa. Vuosiraportin tarkempaa rakennetta ja sisältöä kehitetään investointityöryhmässä kehityspolitiikan tulosraportin mukaisesti.

Liitteet -