

Finnfundin sektoriluokitus

Taustaa

Finnfund (virallisesti Teollisen yhteistyön rahasto Oy) on kehitysrahoitusyhtiö, jonka omistajia ovat Suomen valtio (96,18 %), valtio-omisteinen Finnvera (3,75 %) ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK (0,07 %)¹. Finnfund kuuluu ulkoasianministeriön hallinnonalaan.

Laissa Finnfundin (291/79) tehtäväksi on määritetty kehitysmaiden sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen. Finnfund toteuttaa tätä tehtävää käytännössä sijoittamalla omaa pääomaa sekä myöntämällä lainoja kehittyvissä maissa toimiviin yrityksiin. Lain mukaan yhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen osakkeenomistajille, ja yhtiöjärjestyksen mukaan se ei jaa varojaan osinkona tai vapaan pääoman rahastosta eikä hanki omia osakkeitaan. Finnfund on historiansa aikana ollut pääosin voitollinen.

Finnfund on määritetty valtion erityistehtävyyhtiöksi. Ulkoministeriö ohjaa sen toimintaa omistajaohjausmuistiolla, jolla asetetaan yhtiölle omistaja- ja kehityspoliittiset tavoitteet. Finnfundin edellytetään toimivan kustannustehokkaasti ja taloudellisesti kannattavasti.

Omistajaohjausta ja yhtiön strategisen tason johtamista koskevien linjausten mukaan omistajaohjauksen tavoitteet liittyvät poliittisissa linjauksissa asetettuihin yleisiin tavoitteisiin. Yhtiön johtokunta puolestaan vastaa yhtiön strategisesta ohjauksesta ja liiketoiminnallisesta päätöksenteosta. Strategisen tason suunnittelusta sen tulee käydä vuoropuhelua ulkoministeriön kanssa. Finnfundin strateginen tavoite on lisätä yksityisen pääoman osuutta rahoituksessa.

Yhtiön omistajaohjauksen lähtökohtana on valtioneuvoston kehityspoliittinen selonteko. Omistajaohjausmuistiossa esitetään omistaja- ja kehityspoliittiset tavoitteet ja niihin liittyvät painopisteet sekä annetaan yhtiölle tulostavoitteet. Viimeisin vuoden 2023 lopulla laadittu omistajaohjausmuistio annettiin neljäksi vuodeksi eteenpäin. Tavoitteiden mukaan Finnfundin tulee myös pyrkiä myöntämällään rahoituksella mobilisoimaan yksityisen sektorin pääomia kehittyvissä maissa ja tuottamaan vipuvaikutusta. Kehityspoliittisten tavoitteiden lisäksi Finnfundille on annettu tavoite edistää suomalaisten yritysten toimintaa kehitysmaissa.

Sektoriluokituksessa Finnfund on ollut tähän saakka luokiteltuna muiden rahoituksen välittäjien sektoriin (S.12501). Yksiköiden sektoriluokitus perustuu EKT 2010 –tilinpitojärjestelmään² ja julkisyhteisöjen alijäämä- ja velkamanuaaliin³. Vuonna 2024 päivitetty sektoriluokitustarkastelu perustuu valtion omistajaohjauksen piiriin kuuluvan Finnfundin kasvaneeseen kehitysrahoitustoimintaan ja valtion toteuttamien pääomitusien vaikutusten arvioimiseen yhtiön toiminnan luonteessa. Euroopan komission tilastovirasto

¹ [Finnfund - Finnfund](#)

² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-02-13-269>

³ [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition - Products Manuals and Guidelines - Eurostat \(europa.eu\)](#)

Eurostat on antanut Finnfundin sektoriluokituksesta julkaistun [arvionsa](#), jonka mukaan Finnfund toimii julkisyhteisönä.

Sovellettava ohjeistus

Kansantalouden tilinpidon EKT 2010 –käsikirjan kohta 2.12 kuvaa institutionaalisen yksikön yleispiirteitä. Sen mukaan yksikkö katsotaan erilliseksi institutionaaliseksi yksiköksi, jos se: a) on oikeutettu omistamaan tavaroita tai varoja omissa nimissään, b) kykenee tekemään taloudellisia päätöksiä ja harjoittamaan taloudellisia toimintoja, joista se on vastuussa ja laillisesti tilivelvollinen, c) kykenee ottamaan velkoja omissa nimissään, ottamaan muita velvoitteita tai muita sitoumuksia ja tekemään sopimuksia, ja d) kykenee laatimaan täydellisen kirjanpidon. Vastaavasti kohtien 2.56 – 2.57 mukaan rahoituslaitoksiin, ja tarkemmin rahoituksen välittäjiin, luokiteltavien yksiköiden on oltava itsenäisiä siten, että ne eivät ainoastaan toimi toisten yksiköiden agentteina ja että ne asettavat itsensä alttiiksi riskeille hankkimalla rahoitusvaroja ja ottamalla velkoja omissa nimissään.

EKT 2010:n kohdat 2.21 – 2.23 kuvaavat ”konserninsisäisiä rahoitusyksiköitä ja rahanlainajia”, joista osa on ohjeistuksen mukaan katsottava epäitsenäisiksi yksiköiksi ja jotka on luokiteltava osaksi niitä kontrolloivia yksiköitä. Määritelmän mukaan yksikön riippumattomuus käy ilmi siitä, kantaako yksikkö itse varoihin ja velkoihin liittyvät riskit ja edut. Tarkempia rajanvetoja kohdan soveltamisesta sisältyy alijäämä- ja velkamanuaaliin, jonka luku 1.6.6 käsittelee tarkemmin sellaisia julkisyhteisöjen omistamia rahoituslaitoksia, joilla on konserninsisäisten rahoitusyksiköiden piirteitä (*captive financial institutions*). Tällaiset piirteet voivat ilmetä yksikön omistajan asettamina rajoitteina, tai omistajan tosiasiallisella vaikutuksella, yksikön taseen saamis- tai velkapuoleen. Mikäli rajoitteet ovat voimakkaita sekä saamis- että velkapuolella, yksikkö tulee ohjeistuksen mukaan luokitella osaksi niitä kontrolloivaa julkisyhteisöjen yksikköä.

Saamipuolella rajoitteet tai omistajan vaikutus voi ilmetä esimerkiksi rajoituksina sen suhteen, minkälaisiin instrumentteihin yksikkö voi sijoittaa, minkä suuruisia liiketoimia se voi toteuttaa itsenäisesti, miten suuri sijoitusten tuotto on, ja minkä tyyppisiin kohteisiin sijoituksia tehdään. Rajoitteina pidetään esimerkiksi tilannetta, jossa yksikkö tarvitsee omistajansa valtuutuksen merkittävään osaan sijoituksistaan. Esimerkkeinä yksiköistä, joilla on konserninsisäisten rahoitusyksiköiden piirteitä, ohjeistus mainitsee rahoitusyhtiöt, jotka investoivat määritellylle sektorille tai alueelle jonkin yhteiskunnallisen tavoitteen puitteissa. Tällaiset yksiköt voivat myös toimia nk. vipuvälineenä (*leverage tool*).

Velkapuolella rajoitteet ilmenevät esimerkiksi siten, että yksikkö sijoittaa pääasiassa siihen sijoitettua omaa pääomaa ilman merkittävää ulkopuolista velkarahoitusta, tai siten, että yksikön velanotto on valtaosin yksikön omistajan takaamaa.

Julkisyhteisöjen alijäämä- ja velkamanuaalin (MGDD 2022) ohjeistuksen mukaan yksikkö katsotaan konsernin sisäisenä rahoitusyksikkönä kuuluvaksi osaksi julkisyhteisöjä, mikäli seuraavat kriteerit toteutuvat samanaikaisesti: 1)

28.10.2024

yksikön toimintakenttä on rajoitettu ja se toteuttaa yhteiskunnallisen tavoitteen mukaista tehtävää, 2) julkisyhteisö on asettanut rajoitteita sekä taseen saamis- että velkapuolella, ja 3) yksikön pääoman tuottotaso ei vastaa markkinatuotto-odotusta.

Päätöksen perustelu

Finnfundin ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmä on järjestetty siten, että se täyttää EKT 2010:n kohdan 2.12 institutionaalisen yksikön vaatimukset.

Tarkasteltaessa toimiiko yksikkö rahoituksen välittäjänä tai konsernin sisäisenä rahoitusyksikkönä, on arvioitava sen toteutunutta ja tavoittelemaa tuottoa. Historiansa aikana Finnfund on pääosin kattanut riskit toimintansa tuotoilla. Finnfund ei jaa toimintansa voittoja omistajilleen, joten se on voinut sijoittaa voitot edelleen toimintaansa. Rahoituksen välittäjältä edellytetään riskeistä aiheutuvien kustannusten kattamista oman toimintansa tuotoilla. Sen täyttäminen on välttämätön, mutta ei vielä riittävä ehto.

ESA 2010:n kohta 20.33 määrittää julkisista rahoitustoimintaa harjoittavista yksiköistä seuraavasti: *”Rahoituksen välittäjään kohdistuu riskejä, kun se ottaa velkaa omiin nimiinsä. Jos esimerkiksi julkinen rahoitusyksikkö hoitaa varoja muttei ota riskejä ottamalla velkaa omiin nimiinsä, se ei ole rahoituksen välittäjä vaan luokitellaan rahoituslaitosten sektorin sijasta julkisyhteisöjen sektoriin.”*

Rahoituksen välittäjäksi katsotun yksikön tulee välittää rahoitusta ottamalla velkaa ja altistumalla riskeille. Taseen velkapuolella Finnfundin pääomarakenteessa oman pääoman osuus oli runsas kolmannes vuonna 2023. Vieraan pääoman eristä merkittävimmät olivat valtio-omistajan antamat vaihtovelkakirjalainat, jotka muodostivat lähes 40 prosenttia kokonaistaseesta ja 60 prosenttia vieraasta pääomasta. Ulkopuolisen velan eli yksikön omiin nimiinsä ottaman vieraan pääoman arvo oli runsas 20 prosenttia. Ulkopuolinen velka oli velkakirja- ja lainainstrumenttien muodossa otettua rahoitusta markkinoilta. Finnfundin omiin nimiin ottamiin velkaeriin ei kohdistu valtion takausta. Yksiköllä siis on myös vierasta pääomaa, joka ei ole omistajan takaamaa tai lainaamaa. Yhtiön ei tarvitse pyytää omistajaltaan valtuutusta ottaessaan yksityistä rahoitusta.

Valtio on vuosittain tehnyt pääomanlisäyksiä yhtiöön ja pyrkinyt näin laajentamaan sen omaa pääomaa. Nämä säännölliset pääomanlisäykset on käsitelty kansantalouden tilinpidon julkisyhteisöjen menovaikutteisina pääomasiirtoina, koska niille ei odoteta takaisin maksettavaa tuottoa.

Omiin nimiin otetun velan käyttäminen on keskeistä toiminnan luokittelemiseksi rahoituksen välitykseen. Vuosien 2016 ja 2019 jälkeen pääosan Finnfundin vieraasta pääomasta on kuitenkin muodostanut valtio-omistajan lainaama rahoitus. Yhtiö on hankkinut merkittävästi pitkäaikaista pääomaa valtiolta kahdella 40-vuotisella vaihtovelkakirjalainalla, joista toinen on tyyppiltään ehdollinen.

Vaihtovelkakirjalainojen konvertointi osakepääomaksi voi toteutua tiettyjen ehtojen täytyttyä, jolloin valtio voi vaihtaa lainan osittain tai kokonaan

28.10.2024

osakepääomaksi. On kuitenkin huomioitava, että valtio-omistajan osuus yhtiön osakkeista on jo erittäin merkittävä, jolloin lainasaatavan muuntaminen omaksi pääomaksi ei enää merkittävästi kasvattaisi valtion omistusosuutta. Se kuitenkin turvaisi valtiolle erityistehtäväyhtiön yhteiskunnallisen tavoitteen mukaisen edun ja omistuksen. Yhtiön kantamia riskejä arvioitaessa on otettava huomioon valtion yhtiölle antamat vaihtovelkakirjalainat. Huolimatta yhtiön omiin nimiinsä hankkimasta ulkopuolisesta rahoituksesta, voidaan päätellä, että tosiasiallisesti valtio altistaa itsensä toiminnan riskeille.

Kun tarkastellaan alijäämä- ja velkamanuaalin (MGDD 2022) esittelemiä konsernisisäisen rahoitusyksikön piirteitä, ne ovat voimakkaasti esillä Finnfundin taseen velkapuolella: yksikkö investoi pääosin siihen sijoitettua omaa pääomaa tai omistajan vaihtovelkakirjoilla lainaamaa pääomaa, eli omistaja pääasiassa rahoittaa yksikköä ja yksikön omiin nimiinsä ottama ulkopuolinen velka on vähemmistössä.

Taseen saamispuolella omistajan asettamat rajoitteet ja vaikutus ilmenevät Finnfundin kohdalla mm. seuraavilla tavoilla:

- 1) yksiköllä on omistajansa määrittelemä toiminta-alue (kehitysrahoitus) ja tähän liittyvä yhteiskunnallinen tavoite
- 2) Valtioneuvosto on antanut sitoumuksen yhtiölle mm. luottotappioiden ja sijoitusten arvонmenetyksen korvaamisesta sitoumuksessa määritellyissä tilanteissa
- 3) Valtioneuvosto on hyväksynyt tappionkorvaussitoumuksen, jonka nojalla valtio on sitoutunut korvaamaan Finnfundille 40-60 prosenttia erityisriskirahoituksen piiriin kuuluvien hankkeiden luotto- ja sijoitustappioista.

Kohdasta 1) voidaan todeta, että yhtiöllä on yhteiskunnallinen tavoite ja pääomistajan määrittelemä toimintakenttä. Omistaja ohjaa yhtiön toimintaa kehitysrahoituksen alueella, mutta yhtiö tekee kuitenkin itse toiminnan strategiaa ja operatiivista tasoa koskevat päätöksensä ja sillä on toiminta-alueen sisällä verrattain paljon vapautta sijoitustoiminnassaan. Tavoitteet ja määritetty kenttä on kuitenkin otettava huomioon toimintaa koskevin rajoitteina.

Kohdan 2) mukainen sitoumus (10.12.1987, muutettu 16.7.1993) on periaatteellisesti relevantti, mutta sitoumuksen ehdot ovat voimakkaasti rajaavat, ja sen hyödyntäminen tulisi ajankohtaiseksi ainoastaan erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tämän takia kyseisen yleisen tappionkorvausmekanismin rooli rajoitteena on merkitykseltään toissijainen. Erityisriskirahoituksen piirissä syntyneitä tappioita ei korvata kyseisen sitoumuksen perusteella, vaan sitä varten on annettu erillinen tappiokorvaussitoumus.

Kohdan 3) mukainen järjestely poikkeaa Finnfundin muusta sijoitustoiminnasta valtio-omistajan roolin suhteen. Mahdollisten tappioiden realisoituessa erityisriskirahoituksen piiriin kuuluvissa hankkeissa tappiot aiheuttavat suoria menovaikutuksia valtiolle, ja valtion vastuulla oleva osuus kunkin hankkeen riskeistä on merkittävä (40-60 prosenttia). Erityisriskirahoitusta koskevan tappionkorvaussitoumuksen merkitystä pienentää sitoumukselle asetettu katto valtion vastuiden enimmäismääräksi. Sijoituksia voidaan liittää

28.10.2024

tappiokorvaussitoumukseen vain määräajan, mutta uusia sitoumuksia on annettu toistuvasti. Vuoden 2012 jälkeen instrumentti on otettu käyttöön myös vuosina 2018 ja 2020. Vuosittaisten korvausten enimmäismäärä on määritetty 10 prosenttiin varsinaisen tappiokorvaussitoumuksen arvosta. Erityisriskirahoituksen tappiokorvaussitoumusten kautta valtio on ottanut rajoitetusti Finnfundin sijoitusriskistä osan itselleen. Tappionkorvaussitoumuksista valtio on joutunut maksamaan yhtiölle korvauksen ainoastaan kerran. Erityisriskirahoituksen tappionkorvaussitoumus on taseen saamispuoleen kohdistuva, luonteeltaan väliaikainen rajoite.

Kokonaisuuden tarkasteluun voidaan hyödyntää MGDD 2022:n luvun 1.6.6 kohdan 59 sisältämää yhteenvetoa. Sen perusteella yksikkö katsotaan kuuluvan omistajastaan riippuvaiseksi konsernin sisäiseksi rahoitusyksiköksi, joka luokiteltaisiin osaksi julkisyhteisöjä, jos seuraavat olosuhteet vallitsevat samanaikaisesti: 1) yksikön toimintakenttä on rajoitettu ja se toteuttaa yhteiskunnallisen tavoitteen mukaista tehtävää, 2) julkisyhteisö on asettanut rajoitteita tai vaikuttaa sekä taseen saamis- että velkapuolella, ja 3) yksikön pääoman tuottotaso ei vastaa markkinatuotto-odotusta.

Johtopäätös taseen velka- ja saamispuolella ilmenevistä rajoitteista ja omistajan tosiallisesta vaikutuksesta sekä yksikön tavoittelemasta tuottotasosta on, että Finnfundilla on yllä selostetun mukaisesti merkittävästi konserninsisäisen rahoitusyksikön piirteitä. Kokonaisuutena tarkastellen taseen rajoitteet ovat merkittäviä yksiköstä tehtävän johtopäätöksen kannalta, sillä yksikköön ei voida katsoa kohdistuvan siinä määrin sen itsensä kantamaa riskiä, että se voitaisiin luokitella rahoituksen välittäjäksi. Toimintaan kohdistuvien rajoittavien tekijöiden ja riskien kantamisen kriteerin perusteella yksikön ei katsota täyttävän rahoituksen välittäjän tai itsenäisen konsernin sisäisen rahoitusyksikön määritelmiä. Yhtiö muistuttaa omistajastaan riippuvaista konsernin sisäistä rahoitusyksikköä ja julkisen varojen sijoittajaa, joka kuuluu luokitella julkisyhteisöksi.

Johtopäätös

Johtopäätöksenä todetaan, että sektoriluokitusta määrittävän ohjeistusten (ESA 2010 ja MGDD 2022) perusteella Finnfund katsotaan konsernin sisäiseksi rahoitusyksiköksi ja sen toimintaa ei pidetä itsenäisenä suhteessa valtioon. Finnfund luokitellaan sektoriin muut valtionhallinnon yksiköt S.13119 tilastovuodesta 2023 alkaen.