



VN/14840/2022  
VN/14840/2022-UM-  
21

27.6.2024

## **KEO-50; Valtion tappiokorvaussitoumus Finnfundin Ukraina suuntautuville sijoituksille ja lainoille**

Ulkoministeriö esittää, että Finnfundille annettaisiin 20 miljoonan euron tappiokorvaussitoumus Ukraina suuntautuvaa erityisriskirahoitusta varten. Korvausten vuotuisiksi enimmäismääräksi esitetään 5 000 000 euroa.

Hallitusohjelmaan perustuen ulkoministeriö hyväksyi 21.12.2023 suunnitelman Suomen osallistumisesta Ukrainan jälleenrakentamiseen, jossa Finnfund on identifioitu keskeiseksi Ukrainan jälleenrakentamisen rahoituskeinoksi. Ukrainan maariski on korkea. Siksi ulkoministeriö esittää, että valtio jakaisi Finnfundin sijoitusriskiä Ukrainassa tappiokorvaussitoumuksella, jonka mukaan valtio kattaisi enintään 80 prosenttia riskeistä 20 miljoonan euroon asti. Tähän tarkoitukseen on vuoden 2024 talousarviossa varattu 20 miljoonan euron valtuudet Tuki Ukrainalle –momentilta. Valtio sitoutuisi korvaamaan Finnfundille tappioita sekä osake- ja osuussijoitusten menetyksiä ja arvonalenemisiä erityisriskirahoituksen piiriin soveltuvassa sijoitus- ja lainanantotoiminnassa. Mahdolliset tappiokorvaukset maksetaan Tuki Ukrainalle -momentilta 24.30.69, ja ne ovat siten osa momentin budjettikehystä. Ulkoministeriö esittää, että tappiokorvaussitoumus on voimassa 31.12.2027 asti.

### **Taustaa**

Teollisen yhteistyön rahasto Oy (Finnfund) on suomalainen pitkäaikaista riskirahoitusta tarjoava kehitysrahoituslaitos, jonka toimintaa sääntelee erillinen Laki Teollisen Yhteistyön Rahasto Oy - Fonden för Industriellt Samarbete Ab -nimisestä osakeyhtiöstä (291/1979) (ns. Finnfund -laki). Yhtiö kuuluu ulkoministeriön hallinnonalaan. Se ei jaa osinkoa, vaan kierrättää tuottoja ja palautuvan rahoituksen uusiin hankkeisiin. Yhtiö edistää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomiteassa (DAC) kehitysmaiksi luokiteltujen maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden teollisen ja muun yritystoiminnan kehittämiseen.

Finnfund rahoittaa kehitysmaihin perustettavia tai niissä toimivia yrityksiä hankkimalla niiden osakkeita ja osuuksia, myöntämällä niille lainoja ja takauksia, suuntaamalla varoja yritysten toiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyviin tutkimuksiin ja selvityksiin sekä osallistumalla kehitysmaiden teollista ja muuta tuotannollista yritystoimintaa palvelevan rahoitussektorin kehittämiseen ja rahoitukseen.

Valtion omistajapolitiikan mukaisesti Finnfundin tulee toimia itsekannattavasti eli sen tulee pystyä kattamaan toiminnastaan saamallaan tuotoilla toimintaan liittyvät kustannukset ml. riskit. Uuden hallituksen mukainen omistajaohjaus ohjaa Finnfundia sijoittamaan Ukrainaan. Laajemman sijoitustoiminnan mahdollistamiseksi Ukrainassa Finnfundin pääomaa esitetään tästä tappiokorvaussitoumuksesta erillisenä päätöksenä korotettavaksi kohdennetusti 25 miljoonalla eurolla.

### **Erityisriskirahoituksen tarkoitus**

Erityisriskirahoituksella toimeenpannaan hallituksen tavoitetta kasvattaa Ukrainan rahoitusta ja osallistua Ukrainan jälleenrakennukseen. Suomen kansallisessa Ukrainan jälleenrakentamissuunnitelmassa todetaan, että Suomi osallistuu Ukrainan jälleenrakentamiseen kokonaisvaltaisesti mm. luomalla edellytyksiä suomalaisen yksityisen sektorin elinkeinotoimintaan Ukrainassa. Erityisriskirahoituksen tarkoituksena on parantaa Finnfundin riskinsietokykyä ja konkreettisia mahdollisuuksia suunnata sijoituksia Ukrainan jälleenrakentamisen hyväksi. Korkean maariskin takia Finnfundin sijoitustoiminnan merkittävä laajentaminen Ukrainassa ei olisi mahdollista ilman valtion riskinjakoja Finnfundin kanssa. Finnfundin edellytetään tukevan Ukrainan yksityissektoria suomalaisyritysten osaamista hyödyntäen ja edistävän liiketoiminnan säilymistä Ukrainassa Venäjän hyökkäyssodasta huolimatta.

Ukrainaan tarvitaan kansainvälisten toimijoiden sijoituksia ja rahoitusta täydentämään rahoitusmarkkinoiden vajausta. Tämä ylläpitää yhteiskunnan ja talouden toimivuutta sodan aikana ja luo paremmat edellytykset jälleenrakennukselle sodan jälkeen. Ilman toimivia yhteiskunnan perusrakenteita ja työmahdollisuuksia, sotaa paenneiden ihmisten on vaikea palata kotiseuduilleen tilanteen rauhoituttua. Suomen yksityisellä sektorilla on pääomaa, osaamista ja verkostoja, joita tulee pyrkiä hyödyntämään jälleenrakennuksen osana. Suomalaisten yritysten osaaminen on monella alalla kansainvälistä kärkeä.

### **Tappiokorvaussitoumus**

Riskinjako Finnfundin ja valtion välillä on osoittautunut yksinkertaisimmaksi ja kustannustehokkaimmaksi toteutustavaksi erityisriskirahoitukselle. Finnfund kantaa taseessaan riskin varsinaisista sijoituksista, mutta valtio sitoutuu korvaamaan osan näistä sijoituksista mahdollisesti syntyvistä tappioista. Valtion antama tappiokorvaussitoumus realisoituu Finnfundin hakemuksesta valtion maksettavaksi sen jälkeen, kun hankkeesta on kirjattu arvonalennus Finnfundin vahvistetussa tilinpäätöksessä. Valtion tappiokorvauksen piiriin kuuluva tappio-osuus kirjataan saatava-puolelle. Korvaushakemukseen tulee liittää yhtiön johtokunnan hyväksymä ja tilintarkastajan lausunnolla varustettu selvitys tappioista, joiden osalta korvausta haetaan. Ulkoministeriö käsittelee tappiokorvaushakemukset, tekee korvauspäätöksen ja maksaa korvauksen yhtiölle hakemuksen jättämisestä seuraavan tilikauden kuluessa.

Erityisriskirahoituksen piirissä olevan sijoituksen tulee kohdistua Ukrainaan tai poikkeustapauksissa, mikäli hyöty Ukrainalle on merkittävä, Moldovaan. Sijoituksiin voi myös liittyä osia, jotka turvallisuussyistä sijaitsevat väliaikaisesti Ukrainan naapurimaissa. Erityisriskirahoituksen piiriin ei voi viedä Venäjään tai Valko-Venäjään suuntautuvia sijoituksia. Hankkeiden valmistelu integroidaan Finnfundin tavanomaiseen hankevalmisteluun. Kriteerit, ml. vaatimus suomalaisesta intressistä ja myönteisistä kehitysvaikutuksista, ovat pääosin samat. Erityisriskirahoituksen piiriin vietävien hankkeiden hyväksyttävä riskitaso on kuitenkin korkeampi kuin Finnfundin rahoituspäätöksissä yleensä. Investoiminen sotaa käyvään maahan on jo itsessään huomattavan riskialtista, eikä erityisriskirahoitus kannusta poikkeuksellisen isoon riskinottoon muilta osin. Kehitysvaikutusten lisäksi sijoituksilla edistetään suomalaisyritysten toimintaa Ukrainassa ja niiden mukaanpääsyä Ukrainan jälleenrakentamiseen. Ulkoministeriön ohjeessa Finnfundin johtokunnalle täsmennetään tarkemmat vaatimukset.

## Aikaisemmat tappiokorvaussitoumukset

Finnfundille on vuonna 2012 myönnetty tappiokorvaussitoumus, joka on mahdollistanut Finnfundin sijoitusten ohjaamisen pääasiassa köyhempiin maihin ja laajemman osallistumisen riskipitoisiin hankkeisiin, joilla on huomattavia kehitys-, ilmasto- ja muita ympäristövaikutuksia. Alun perin 50 miljoonan euron tappiokorvaussitoumus korotettiin vuonna 2018 75 miljoonaan euroon ja vuonna 2020 150 miljoonaan euroon. Sitoumus on voimassa vuoden 2024 loppuun asti ja sen vuosittainen korvauskatto on 15 MEUR. Vuonna 2018 toteutetun evaluaation mukaan erityisriskirahoitus noudatti erinomaisesti sille asetettuja kriteerejä, eli ohjasi yhtiötä korkeariskisempiin hankkeisiin, joiden kehitysvaikutukset ovat muuta portfoliota korkeampia. Ulkoministeriö ohjeisti Finnfundin yhtiökokouksessa 29.4.2024 alkuvuodesta 2024 voimaan tulleen omistajaohjauksen uusien painotusten mukaisesti Finnfundia olemaan viemättä enää uusia hankkeita tämän tappiokorvaussitoumuksen piiriin.

Finnfundilla on myös toinen tappiokorvaussitoumus vuodelta 1987 (muutettu v. 1993). Sen takausmäärä on euroissa 168 187 926,46. Sitoumus korvaa tietyin ehdoin tappioita, jotka ylittävät yhtiön käyttämättömät voittovarot ja korvattavaan erään kohdistuvat yhtiön kirjanpidon mukaiset sijoitus-, luotto- tai takauskohtaiset varaukset. Tämän takauksen piiriin kuuluvia tappioita ei ole toteutunut.

Finnfundille myönnetty erityisriskirahoitusjärjestely on osoittautunut toimivaksi tavaksi mahdollistaa yhtiön sijoitusportfolion kohdentaminen omistajaohjauksen prioriteettien mukaisesti riskisempiin hankkeisiin valtion ja yhtiön välisellä riskinjaolla. Toimivaksi havaitun instrumentin käyttö, siitä saadut tulokset ja evaluaation hyvät tulokset luovat yhdessä hyvän pohjan samankaltaisen rahoitusjärjestelyn laatimiselle uuden omistajaohjauksen painotusten mukaisesti. Uusi omistajaohjaus ohjaa Finnfundia keskittämään riskinottonsa jatkossa Ukraina-portfolionsa kasvattamiseen.

## Riskinjako

Erityisriskirahoitettavissa hankkeissa osan sijoitusriskistä kantaa Finnfund ja osan valtio. Tappiokorvaussitoumuksen piiriin kuuluva osuus erityisriskirahoitettavissa hankkeissa on enintään 80 prosenttia. Lopun riskin kantaa Finnfund. Yhtiön johtokunta voi myös päättää pienemmän kuin 80 % riskiosuuden sisällyttämisestä tappiokorvauksen piiriin.

## Tappiokorvaussitoumuksen lakiperuste ja suhde valtion talousarvioon

Finnfund-lain 3 § 4 mom. mahdollistaa valtion tappiokorvaussitoumuksen antamisen yhtiölle. Sitoumukseen tarvitaan valtioneuvoston hyväksyntä ehdoille sekä valtion talousarviossa rajaus vastuille: ”Valtioneuvosto voi määräämillään ehdoilla antaa yhtiölle sitoumuksia siitä, että valtio korvaa yhtiölle sen luotonanto- ja takaustoiminnassa mahdollisesti syntyneitä tappioita sekä osake- ja osuussijoitusten menetyksiä ja arvonalenemisiä ja että valtio maksaa yhtiön ottamasta muusta kuin euromääräisestä lainasta mahdollisesti aiheutuvan kurssitappion valtion talousarviossa tarkemmin määritettävissä rajoissa.”

Työ- ja elinkeinoministeriön tappiokorvaussitoumukset Finnveralle käsitellään valtion talousarviossa viittaamalla lakiin (445/1998; 8 §), jossa asetetaan katto valtion enimmäisvastuulle. Esitettävä käytäntö Finnfundin kohdalla, missä enimmäisvastuukaton (20 MEUR) lisäksi asetetaan enimmäisarvo vuosittaisille maksatuksille (5 MEUR), on valtion riskin ottamisen suhteen konservatiivisempi. Tappiokorvaussitoumuspäätöksen lisäksi ulkoministeriö antaa Finnfundin johtokunnalle tarkempaa ohjeistusta erityisriskirahoituksen käytöstä.

Finnfundin erityisriskirahoitusta koskeva valtuus on sisällytetty momentille 24.30.69. Tuki Ukrainalle vuoden 2024 talousarvioon. Sitoumuksia saa antaa siten, että niiden piiriin kuuluvien maksettujen luottojen, osake- ja osuussijoitusten yhteinen pääoma saa olla vasta-arvoltaan enintään 20 000 000 euroa. Erityisriskirahoitusjärjestelystä syntyvät mahdolliset tappiokorvaukset katetaan

ulkoministeriön momentin 24.30.69. Tuki Ukrainalle määrärahoista. Tappiokorvaukset sisältyvät siten hallituksen hyväksymään kansainvälisen kehitysyhteistyön budjettikehykseen.

Sitoumus olisi voimassa 31.12.2027 saakka. Sen piiriin ennen määräaika hyväksytyt hankkeet jatkavat sen piirissä myös määräajan jälkeen. Uusia sitoumuksia ei saa tehdä määräajan päätyttyä. Ulkoministeriö tuo valtioneuvoston ratkaistavaksi mahdollisen esityksen voimassaolon jatkamisesta ennen määräajan umpeutumista. Se perustuu erityisriskirahoituksesta saatuihin kokemuksiin.

### **Takauspalkkio**

Ulkoministeriö esittää, ettei Finnfund maksa ministeriölle palkkiota hankkeiden hyväksymisestä tappiokorvaussitoumuksen piiriin. Järjestelyn tarkoituksena on kannustaa Finnfundia tekemään kehityspolitiikan tavoitteita palvelevia normaalia korkeamman riskitason hankkeita, joita Finnfund ei muuten voisi tehdä. Takauspalkkion maksaminen toimisi järjestelyn tarkoitusta vastaan.

### **ODA-tilastointi**

Erityisriskirahoitettaviin hankkeisiin kohdistuvat Finnfundin maksatukset luetaan Suomen viralliseksi kehitysavuksi (ODA) täysimääräisesti, jos kyse on oman pääoman ehtoista maksatuksista ja osittain OECD DAC:n hyväksymän laskukaavan mukaan, mikäli kyse on lainamuotoisesta rahoituksesta.

### **Yhteensopivuus EU:n valtiontukisääntöjen kanssa**

Finnfund on kauppaja- ja teollisuusministeriön toimesta ilmoitettu Suomen Euroopan Yhteisön jäsenyysneuvotteluissa Euroopan Komissiolle olemassa olevana tukimuotona. Ilmoitus viittasi Finnfund-lakiin (291/1979) ja tämän lain perusteella tapahtuva toiminta on sallittua (ml. erityisriskirahoitus).

### **Raportointi**

Finnfund raportoi johtokunnalleen erityisriskirahoituksen piiriin kuuluvista hankkeista vuosineljänneksittäin osana normaalia raportointiaan. Erityisriskirahoitusjärjestelyn raportointi sisältää raportoinnin sekä hankkeiden odotettavista tai jo aikaansaaduista kehitysvaikutuksista että hankkeiden taloudellisesta tilanteesta. Ulkoministeriölle Finnfund raportoi erityisriskirahoitustoiminnasta osana normaalia vuosiraportointiaan. Lisäksi Finnfund antaa ulkoministeriölle erityisriskirahoituksesta tilannekatsauksen ulkoministeriön ja Finnfundin johdon välisissä kvartaalikeskusteluissa. Finnfund raportoi ulkoministeriölle myös hanketason tiedot OECD/DAC-direktiivien mukaisesti tilastollista seuranta varten sekä relevanttia tietoa hankkeiden odotettavista tai jo aikaansaaduista kehitysvaikutuksista, hankkeiden taloudellisesta riskitasosta ja toteutuneista tai ennakoitavista tappioista.

### **Erityisriskirahoituksen hallinnolliset käytännöt**

Ulkoministeriö varaa kunakin vuonna talousarvioesityksen yhteydessä kyseiselle instrumentille Tuki Ukrainalle momentilta 24.30.69 seuraavalle vuodelle maksettavaksi summan, jonka Finnfund on korvaushakemuksessaan ulkoministeriölle esittänyt. Korvauksen enimmäismäärä kunakin vuonna on 5 000 000 euroa. Jos Finnfundin tappiokorvaussitoumukseen liittyvät saatavat ylittävät tämän vuosittaisen katon, on se oikeutettu hakemaan korvausta vuotuisen kattosumman ylittävältä osalta seuraavana vuonna 5 000 000 rajan vuotuisen katon piirissä.

Yhtiö on saataviensa turvaamiseksi ja tappioiden pienentämiseksi oikeutettu tiettyihin toimenpiteisiin:

- i. tekemään sopimuksia velallisten ja takaajien kanssa saataviensa takaisin maksamisesta;
- ii. myymään tai muutoin realisoimaan sijoituksiaan ja saataviaan;
- iii. hyväksymään akordeja tai siihen verrattavia järjestelyjä;
- iv. hyväksymään velallisen tai takaajan omaisuuden tai saatavan vakuutena olevan omaisuuden vapaaehtoisen rahaksi muuttamisen, sekä
- v. luopumaan sijoituksistaan ja saatavistaan kokonaan tai osittain.

Finnfundin on ennen toimenpiteisiin ii-v ryhtymistä saatava toimenpiteelle ulkoministeriön suostumus, jos erityisriskirahoituksen piiriin kuuluvasta pääomasijoituksesta, lainasta tai välirahoituksesta yhtiölle tuleva tappio on yli 1 000 000 euroa ja mikäli yhtiön tarkoituksena on kyseessä olevien tappioiden osalta hakea tappiokorvausta ko. sitoumuksen pohjalta.