

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vientitakuista annetun lain 6 ja 10 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion vientitakuista annettua lakia.

Ehdotetulla lailla on tavoitteena selkeyttää valtion erityisrahoitusyhtiön erityisriskinottoon liittyvää päätöksentekomenettelyä ja parantaa yhtiön mahdollisuutta toteuttaa elinkeinopoliittista tehtäväänsä viennin edistämiseksi ja yritysten kansainvälistämiseksi. Erityisriskinotto on menettely, jossa valtion erityisrahoitusyhtiö voi myöntää vientitakuun elinkeinopoliittisista tai kilpailukykyyn liittyvistä syistä silloinkin, kun yhtiö ei tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella voisi vientitakuuta myöntää hankkeeseen liittyvän korkean riskin johdosta. Erityisriskinoton päätöksentekomenettelyä selkeytettäisiin siten, että valtion erityisrahoitusyhtiö vastaisi vientihankkeen riskiarvioinnista ja vientitakuun myöntämiseen liittyvästä päätöksenteosta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi vientihankkeen elinkeinopoliittisesta ja kilpailukykyyn liittyvästä arvioinnista ja sitä koskevasta päätöksenteosta. Korkean riskin maita koskevasta valtuusmenettelystä esitetään luovuttavaksi.

Ehdotuksen mukaan vientitakuun myöntämisen edellytykset erityisriskinoton perusteella yhtenäistetään luopumalla erityisriskinoton perusteiden erottelusta korkean poliittisen riskin maissa ja korkean tulotason maissa. Lisäksi ehdotuksella kytketään erityisriskinotto toiminnan ohjaus työ- ja elinkeinoministeriön valtion erityisrahoitusyhtiötä koskevaan omistajaohjaukseen. Erityisriskinotolle määritelty enimmäisvastuumäärä esitetään nostettavaksi 8 miljardiin euroon.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.2.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Vientitakuutoiminta	5
2.2 Kansainvälinen viitekehys	6
2.3 Päätöksentekovaltuus ja yleistoimivalta	8
2.4 Erityisriskinotto.....	9
2.4.1 Päätöksenteko erityisriskinottomenettelyssä.....	10
2.4.2 Valtuusmenettely ja maaluokitusjärjestelmä.....	11
2.5 Ohjaus, riskienhallinta ja valvonta	12
2.5.1 Yhtiön vakavaraisuuden ja likviditeetin hallintaprosessit.....	13
2.5.2 Yhtiön riskinottohalukkuus.....	14
2.5.3 Yhtiön riskiraportointi ministeriölle	14
2.5.4 Riskin huomioiminen yhtiön takuupolitiikassa.....	15
2.6 Kansainvälinen kehitys	16
2.7 Nykytilan arviointi	19
3 Tavoitteet.....	22
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	23
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	23
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	24
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	25
6 Lausuntopalaute	26
7 Säännöskohtaiset perustelut	28
8 Voimaantulo	30
9 Toimeenpano ja seuranta	30
LAKIEHDOTUS	31
Laki valtion vientitakuista annetun lain 6 ja 10 §:n muuttamisesta	31
LIITE	32
RINNAKKAISTEKSTI.....	32
Laki valtion vientitakuista annetun lain 6 ja 10 §:n muuttamisesta	32

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteena on edistää avointa ja reilua kauppaa. Vientiä ja yritysten kansainvälistymistä edistetään ulkosuhteiden kautta. Julkisen vienninrahoituksen tavoitteena on edistää Suomen taloudellista kehitystä sekä korjata markkinapuutetta tarjoamalla kansainvälisesti kilpailukykyistä rahoitusta vientiin ja yritysten kansainvälistymiseen.

Suomen julkinen vienninrahoitusjärjestelmä koostuu valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998, jäljempänä *yhtiölaki*) tarkoitetun yhtiön, Finnvera Oyj:n (jäljempänä *Finnvera ja yhtiö*), vientitakuutoiminnasta sekä sen tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy:n (jäljempänä *Vientiluotto*) vienti- ja alusluottojen rahoitustoiminnasta ja valtion puolesta hallinnoimasta korontasaustoiminnasta. Finnveran myöntämistä vientitakuista säädetään laissa valtion vientitakuista (422/2001, jäljempänä myös *vientitakuulaki*). Sen taustalla vaikuttava kansainvälinen ja EU-tasoinen sääntely määrittelee julkisen vienninrahoituksen yleiset toimintapuitteet ja reunaehdot. Suomen julkinen vienninrahoitusjärjestelmä perustuu OECD:n vientiluottojärjestelyyn. Järjestelyn myötä vienninrahoituksella on niin sanottu ”safe haven” -asema WTO:ssa (World Trade Organisation, Maailman kauppajärjestö) eli vientiluottojärjestelyn mukainen vienninrahoitus ei sisällä kiellettyä valtiontukea.

Suomen vienninrahoitusjärjestelmän kilpailukykyyn vaikuttaa muun muassa rahoituksen saatavuus, riskinottopolitiikka, instrumentit ja rahoitusehdot. Lisäksi järjestelmän jatkuvuus sekä päätöksentekoprosessin sujuvuus ja ennakoitavuus ovat tärkeitä osatekijöitä kilpailukykyiselle vienninrahoitusjärjestelmälle. Nykyjärjestelmässä on tunnistettu useita kehittämistarpeita, joista yksi kohdistuu vientitakuutoiminnan erityisriskinottoa koskevaan päätöksentekomenettelyyn.

Vienninrahoitustoiminta perustuu keskeisesti kysyntään. Suomesta viedään pääosin investointitarvotteita ja niihin liittyviä palveluita. Julkinen vienninrahoitus on Suomen viennin rakenteesta johtuen keskittynyt kolmeen suureen toimialaan eli alus- ja telakka-, tele- ja metsätoimialaan. Niiden osuus yhtiön vienti- ja erityistakuiden vastuukannasta on vuoden 2021 lopun tilanteen mukaan yhteensä 81 prosenttia. Vienninrahoituksen kysyntä on kasvanut viime vuosina erityisesti telakkatoimialalla, mutta muilla toimialoilla, kuten metsäteollisuudessa ja telesektorilla, kysyntä ei ole kasvanut yhtä voimakkaasti. Lisäksi yksittäisten Suomessa rakennettavien risteilijöiden koko ja arvo on kasvanut viime vuosina. Kasvaneen rahoituskysynnän myötä yhtiön vienninrahoituksen kokonaisvastuut ovat kasvaneet merkittävästi, joskin koronapandemian seurauksena vastuiden kasvuvauhti tasaantui, etenkin alustoimialalla. Yhtiön vientitakuiden kokonaiskysyntään vaikuttaa maailmantalouden ja geopolitiikan ohella yksittäisten suurten hankkeiden toteutuminen ja ajoittuminen.

Yksityinen rahoitussektori ei ole kyennyt riittävässä määrin vastaamaan viime vuosien rahoituskysynnän kasvuun erityisesti alus- ja telakkatoimialoilla, jolloin julkisen rahoituksen perinteisesti keskeinen rooli on korostunut entisestään. Viennin rahoituksessa on markkinapuute, joka ilmenee erityisesti suurten ja pitkää takaisinmaksuaikaa vaativien vientihankkeiden rahoituksessa. Markkinat eivät ole myöskään pystyneet kilpailemaan kansainvälisen julkisen sektorin tarjoamia ehtoja vastaan, jolloin Suomessakin on jouduttu turvautumaan julkiseen rahoitukseen viejien kilpailukykyyn turvaamiseksi. Kiristynyt pankkisääntely vakavaraisuuden lisäämiseksi ja riskienhallinnan parantamiseksi on vaikeuttanut viejien pitkäaikaisen rahoituksen

saatavuutta ja nostanut rahoituksen hintaa. Pankkien kyky ja kiinnostus pitkää maksuaikaa vaativien vientiluottojen rahoittamiseen on vähentynyt. Vientitakuulaitoksen osallistuminen vientihankkeiden rahoitukseen usein edesauttaa rahoituksen saatavuutta markkinoilta. Suurissa projektihankkeissakin rahoitus muodostetaan yleensä useista osista, jolloin pankkien luotonannon lisäksi rahoituskokonaisuuden yhtenä elementtinä toimivat useiden eri valtioista lähtöisin olevien viejien omien vientitakuulaitostensa kautta järjestämät luotot tai takuut. Aluskauppojen rahoituksessa vientitakuulaitosten rahoitus luo keskeisellä tavalla viejälle edullisen neuvottelu- aseman kilpailutilanteessa.

Vientirahoituksen enimmäisvaluuttoja on edellisen kerran lisätty vuosina 2016 ja 2019 rahoituksen voimakkaan kysynnän vuoksi. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleilla lakimuutoksilla (1590/2019 ja 1592/2019) vienti- ja alusluottojen valtuuden enimmäismäärä on nostettu 33 miljardiin euroon ja vientitakuiden ja suojausjärjestelyjen yhteenlaskettua enimmäismäärä on nostettu 38 miljardiin euroon.

Finnveran vuoden 2021 tilinpäätöksen mukaan vientitakuiden ja erityistakausten kokonaisvastuut olivat konsernitasolla 22,6 miljardia euroa käsittäen myös tarjousvastuut. Vientitakuiden osuus oli 22,2 miljardia euroa, ja vientitakuulain mukaan lasketut kokonaisvastuut olivat 19,2 miljardia euroa. Nostettuja vientiluottoja oli vuoden 2021 lopussa 7,9 miljardia euroa. Kumulatiivinen kasvu vuodesta 2016 lähtien vuoteen 2021 saakka on vientiluottojen osalta ollut noin 64,6 prosenttia ja vientitakuiden osalta noin 23,5 prosenttia.

Globaalit, isot haasteet ilmastonmuutoksesta terveysturvallisuuteen voidaan ratkaista poliittista yhteistyötä tiivistämällä sekä talous- ja kauppasuhteita kehittämällä. Suomella on tähän tarvittavaa osaamista sekä ratkaisuja vientiin ja investointeihin kehittyville markkinoille. Esimerkkinä Suomen tavoitteista kehittyviä markkinoita koskien voidaan mainita valtioneuvoston 18.3.2021 hyväksymä Afrikka-strategia, joka tähtää Suomen ja Afrikan maiden välisen kaupan kaksinkertaistamiseen vuoteen 2030 mennessä. Erityisriskinottomenettely mahdollistaa Finnveralle vientitakuun myöntämisen korkean riskin maihin valtioneuvoston erityisistä syistä antaman valtuuden nojalla silloinkin, kun hankkeeseen liittyvä riski on niin suuri, ettei vientitakuuta tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella olisi mahdollista myöntää. Myös korkean tulotason maihin Finnveran on mahdollista myöntää vientitakuu riskin ylittäessä yhtiön tavanomaisen riskinottomatason, sillä edellytyksellä, että vientitakuun myöntämiselle on tärkeitä elinkeinopoliittisia ja kilpailukykyyn liittyviä perusteita. Korkean tulotason maiden osalta vientitakuun myöntäminen edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön (jäljempänä *ministeriö*) päätöstä siitä, että vientihankkeeseen liittyy tärkeitä elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä perusteita.

Julkisen vienninrahoituksen kysynnän kasvun sekä Suomen viennin keskittyneen rakenteen johdosta kysymykset erityisriskinottoon liittyvästä riskienhallinnasta sekä päätösmenettelystä ovat nousseet entistä tärkeämmiksi. Yhtiön tavanomaisen riskinottomatason ylittävät hankkeet ovat euromääräisesti aikaisempaa suurempia ja poliittisten riskien ohella kaupalliset riskit ovat korostuneet. Toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten johdosta myös poliittisen harkinnan merkitys on entisestään korostunut.

Esityksen tarkoituksena on uudistaa vienninrahoitusjärjestelmän erityisriskinottoa koskeva vientitakuulainsäädäntöä vastaamaan paremmin muuttuneita markkinaolosuhteita sekä selkeyttää erityisriskinoton edellytyksiä ja päätöksentekoprosessia yhtiön ja ministeriön kesken. Viimeaikaisten valvojan eli ministeriön suositusten perusteella päätöksentekoprosessin selkeyttäminen on tarpeen, jotta yhtiön ja omistajaohjaajan roolit ja vastuut luottoriskien päätöksenteossa voidaan jälkikäteen varmentaa. Erityisriskinottoa koskevien säädösten selkeyttäminen sujuvoit-

taa siihen liittyvää päätöksentekoa ja yhdenmukaistaa erityisriskinoton perusteita. Lisäksi tarkoituksena on kytkeä erityisriskinoton valtioneuvostotason ohjaus vahvemmin Finnveran elinkeinopoliittiseen tehtävään ministeriön asettamien strategisten tavoitteiden mukaisesti.

1.2 Valmistelu

Ministeriö asetti 26.11.2018 työryhmän kehittämään Suomen julkista vienninrahoitusjärjestelmää. Työryhmälle asetettu toimikausi oli 26.11.2018–31.05.2019. Toimikautta jatkettiin 30.6.2019 asti ja vienninrahoituksen kehittämistyöryhmän loppuraportti valmistui 28.6.2019. Työryhmän jatkotyönä on käynnistetty julkisen vienninrahoitusjärjestelmän kehittämistä koskeva laaja säädöshanke vuonna 2020. Erityisriskinottoa koskevan päätöksenteon ja erityisriskinoton edellytysten selkeyttäminen muuttamalla vientitakuulakia on osa tätä laajempaa kokonaisuutta.

Yhtiöstä laadituissa valvojan arvioissa vuosina 2018–2021 on esitetty riskienhallinnan ja -valvonnan suosituksia, jotka on tarkoituksenmukaisin ja oleellisin osin pyritty ottamaan huomioon tämän lain valmistelussa.

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Ministeriö on valmistellut esitystä tiiviissä yhteistyössä yhtiön kanssa.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella ajalla 20.9.2022–12.10.2022.

Esityksestä on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta: ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, Valtiokonttori, Finnvera Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto, Teknologiateollisuus ry, Suomen Yrittäjät ry, Finanssiala ry.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM030:00/2020.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Vientitakuutoiminta

Valtion vientitakuista annetun lain 1 §:n mukaan vientitakuutoiminnan tarkoituksena on vahvistaa Suomen taloudellista kehitystä edistämällä vientiä ja yritysten kansainvälistymistä. Vientitakuulain 3 §:n mukaan vientitakuu voidaan myöntää tavaroiden, palveluiden tai immateriaalioikeuksien vientiin tai ulkomaille suuntautuviin investointeihin. Vientitakuilla katetaan vientihankkeisiin liittyvistä kaupallisista ja poliittisista riskeistä johtuvaa tappionvaaraa. Vientitakuu voidaan myöntää myös vientiin tai kotimaahan suuntautuvaan investointiin myönnetyn luoton jälleenrahoituksesta syntyvän tappionvaaran varalle.

Vientitakuista yleisin on ostajaluottotakuu, joka on vakuus luotonantajalle ulkomaisesta luoton-saajasta, takaajasta tai ostajan maasta aiheutuvien luottoriskien varalta. Viejälle takuujärjestely merkitsee kauppahinnan saamista käteisehdoin ja luotonantajalle luottoriskin siirtymistä Finnveralle, ja viime kädessä valtion vastattavaksi. Pitkän maksuajan ostajaluottotakuissa takuukate on tyypillisesti 95 prosenttia. Vientiluoton myöntämien kiinteä- ja vaihtuvakorkoisten vientiluottojen luottoriskejä hallitaan yhtiön myöntämillä vientitakuilla.

Vientitakuu kattaa kaupalliset ja poliittiset riskit sekä valtion maksuriskin, kun ulkomainen valtio on luoton-saaja tai takaaja. Vientitakuulla katettavat riskit on kuvattu vientitakuulain 4–5 a §:ssä. Vientitakuulla voidaan korvata viennistä tai viennin rahoituksen järjestämisestä syntyvä

tappio, jos sopimusosapuoli, sitoumuksen antaja tai edunsaaja, joka on muu kuin takuunottaja, rikkoo sopimus- tai sitoumusvelvoitteitaan tai tulee maksukyvyttömäksi tai jos sopimusosapuolistista, sitoumuksen antajasta tai edunsaajasta riippumaton poikkeuksellinen seikka estää tätä täyttämästä sopimus- tai sitoumusvelvoitteitaan. Tällainen seikka voi olla säädös, viranomaisen päätös tai toimenpide, taikka ylivoimainen este. Näiden lisäksi voidaan kotimaahan suuntautuvassa investoinnissa vientitakuu myöntää erityisestä syistä lain 5 a §:n mukaisesti kattamaan myös vieraan pääoman ehtoista rahoituksesta, takauksesta tai vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen jälleenrahoituksesta syntyvä tappio.

Yhtiölain 4 §:ssä säädetään itsekannattavuusvaatimuksesta. Finnveran on pyrittävä siihen, että sen toiminnan menot voidaan pitkällä aikavälillä kattaa yhtiön toiminnasta saatavilla tuloilla. Vientitakuutoiminnan tulee olla itsekannattavaa. Vientitakuumaksujen tulee kattaa vientitakuutoiminnasta aiheutuvien operatiivisten kustannusten ja tappioiden määrä pitkällä aikavälillä. Itsekannattavuudesta määrätään WTO:n alaisessa SCM-sopimuksessa (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures), jossa on määräykset kielletystä valtiontuesta. OECD:n vientiluottojärjestelyn määräykset perustuvat tähän sopimukseen. Vientitakuutoimintaa koskevat kansainväliset sopimukset on kuvattu seuraavassa kappaleessa 2.2 Kansainvälinen viitekehys.

Vientitakuuta myönnettäessä on otettava huomioon Suomea sitovat vientitakuista koskevat kansainväliset ja EU-tason säännökset ja määräykset, kansainväliset kilpailutekijät, hankkeen ympäristövaikutukset sekä hankkeeseen liittyvät elinkeinopoliittiset näkökohdat (vientitakuulaki 7 §). Ympäristövaikutuksiltaan merkittävät hankkeet arvioidaan ennen lopullisen vientitakuupäätöksen tekemistä kansainvälisesti vientitakuutoiminnassa yleisesti hyväksyttyjen arviointiperiaatteiden ja -menettelytapojen mukaisesti.

2.2 Kansainvälinen viitekehys

Maailman kauppajärjestön määräykset

Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen (SopS 5/1995) liitteessä 1A olevassa tukia ja tasoitustullitoimenpiteitä koskevassa erillissopimuksessa rajoitetaan julkisen viranomaisen myöntämien tukien käyttöä. Vientituet ovat yleensä kiellettyjä. Jäljempänä tarkemmin selostettavat OECD-ehtoiset vientiluotot katsotaan kyseisen sopimuksen mukaan kuitenkin sallituiksi. Erillissopimuksessa edellytetään myös, että vientitakuutoiminnan tulee olla itsekannattavaa pitkällä tähtäimellä.

Vientiluottosopimus

OECD-maiden takuulaitokset ovat vientitakuutoiminnassaan sidottuja vientiluottosopimukseen. Vientiluottosopimus muodostuu pääsopimuksesta (pääomatavaroiden vienti) sekä useasta sektorisopimuksesta, jotka koskevat laivaluottoja, lentokoneita, ydinvoimaloita, ilmastonmuutosta ja vesihankkeita sekä projektirahoitusta. Maataloustuotteita koskien ei ole aikanaan päästy sopimukseen. Vientiluottosopimus kattaa kaikki julkisin varoin tuetut kahden vuoden tai sitä pitemmät vientiluotot lukuun ottamatta sotatarvikkeiden ja maataloustuotteiden rahoitusta. Vientiluottosopimuksessa määritellään luottojen vähimmäiskorot, enimmäisluottoajat ja enimmäisluotto-osuudet sekä kuoletusten alkamisajankohta.

Tavanmukaisten OECD-ehtoisten vientiluottojen ohella kehitysmaakaupassa alettiin 1970-luvulla käyttää vientitoimituksiin sidottuja korkotukiluottoja, niin sanottuja sekaluottoja, jotka ovat joiltain osin korvanneet kehitysmaakaupassa tavanomaisia vientiluottoja. Sekaluotot ovat

osa virallista kehitysyhteistyötä. Vuonna 1991 OECD:ssä sovittiin sekaluottojärjestelmän kehittämistä (niin sanottu Helsinki-paketti) avoimemmaksi ja määriteltiin luotoille tarkemmat kriteerit.

Vientiluottosopimukseen sisältyy perittäviä vähimmäistakuumaksuja koskevat velvoitteet erikseen ns. markkinareferenssimaille ja erikseen maariskiluokkiin luokiteltaville maille. Kukin takuulaitos määrittelee edelleen itse maa- ja takuupolitiikkansa.

Tällä hetkellä uusimpana merkittävänä neuvotteluasiana on noussut ilmastoon liittyvät kysymykset. Vuonna 2021 sopimukseen on päästy sähköä tuottavien hiilivoimaloiden vientiluottorahoituksen kieltämisestä, ja parhaillaan on menossa neuvottelut ilmastomyönteisten hankkeiden määrittelystä ja tukemisesta.

Harmonisointidirektiivi

OECD:n sopimuksien ja järjestelyjen lisäksi vientitakuutoimintaa on yhdenmukaistettu EU:n piirissä harmonisointidirektiivillä (98/29/EY). Direktiivissä on kymmenen artiklaa, jotka koskevat seuraavia seikkoja: soveltamisala, jäsenvaltioiden velvoitteet, päätöksentekojärjestelmä eli komitologia, raportointi ja arviointi, suhde muihin säännöksiin, direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja direktiivin voimaantulo. Vientitakuutoimintaa koskevat yleiset periaatteet ovat direktiivin liitteessä, joka sisältää neljä lukua: vakuutusturvan osatekijät, takuumaksut, maapolitiikka sekä ilmoitusmenettelyt.

Käytännössä jäsenmaille on jätetty suuri harkintamahdollisuus harmonisointidirektiivin täytäntöönpanossa. Vientitakuulain on katsottu täyttävän direktiivissä Suomen lainsäädännölle säädetty vaatimukset. Direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä muun muassa ostajaluottotakuun, luottoriskitakuun ja remburssitakuun yleisiä ehtoja koskevilla Finnveran hallinnollisilla määräyksillä.

Lyhyen maksuajan luottovakuutuksia koskeva komission tiedonanto

EU:n tavoitteena on ollut tasata yksityisten ja julkisten vientitakaajien kilpailuasemaa markkinakelpoisten riskien takuutoiminnassa eli poistaa tällä takuutoiminnan alueella julkisten laitosten kilpailuetu yksityisiin vakuutusyhtiöihin nähden. Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto jäsenvaltioille Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta lyhytaikaisiin vientiluottovakuutuksiin julkaistiin pitkään kestäneen valmistelun jälkeen vuonna 1997. Markkinariskeiksi määritellään EU-maiden sekä Australian, Kanadan, Islannin, Japanin, Uuden-Seelannin, Norjan, Sveitsin ja Yhdysvaltojen yksityisiin velallisiin liittyvät kaupalliset riskit, joiden enimmäisriskiaika (valmistusaika sekä luoton alkamisaika ja luottoaika) on alle kaksi vuotta. Nämä ovat riskejä, joita yksityiset luottovakuutusyhtiöt pystyvät kantamaan. Komissio on säännöllisin väliajoin tarkastellut lyhyen maksuajan tiedonannon muutostarpeita mm. markkinakehityksen mukaan.

Lahjonnantorjuntasopimus

Viranomaisten lahjonta on yhä useammissa maissa muodostunut demokratian kehittämisen ja ylläpidon esteiksi. Lahjonta myös vääristää kansainvälistä kilpailua ja aiheuttaa siihen vakavia häiriöitä. Tästä syystä lahjonnantorjuminen on ollut OECD:ssä esillä vuodesta 1989. Vuonna 1994 hyväksyttiin järjestön ensimmäinen suositus lahjonnannvastaaisiksi periaatteiksi, joita tarkistettiin vuonna 1997. Vientiluottoja koskevaa OECD:n lahjonnannvastaista suositusta on päivitetty viimeksi 2019.

Lahjonnantorjuntasopimuksessa velvoitetaan allekirjoittajamaat kriminalisoimaan kansallisessa lainsäädännössään ulkomaisten virkamiesten lahjonta samalla tavalla kuin maan omien virkamiesten lahjonta. Jos Finnveralle hakemuskäsittelyn yhteydessä selviää, että kauppaan liittyy lahjuksia, takuu evätään. Tämä käytäntö vastaa tärkeimpien kilpailijamaiden menettelyä. Suomessa on perusteltua noudattaa samaa käytäntöä kuin kilpailijamaissa.

Ympäristöasiat

Vientitakuutoimintaan liittyvät ympäristönäkökohdat ovat viime vuosina olleet yhä enemmän esillä vientitakuutoimintaa koskevassa OECD-yhteistyössä. Myös kansalaisjärjestöt ja poliittiset päättäjät ovat kiinnittäneet huomiota julkisesti tuetun vientiluotto- ja takuutoiminnan ympäristövaikutuksiin.

OECD:n vientiluotto- ja takuuryhmässä ympäristöasiat ovat olleet esillä vuodesta 1994 alkaen. Ryhmässä on päästy sopimukseen yhteistä lähestymisvoista ympäristö ja sosiaalisten näkökohtien huomioonottamiseksi vientiluottoja ja -takuita myönnettäessä. Yhteiset lähestymistavat koskevat mm. hankkeiden ensitarkastelua ja ympäristöluokittelua sekä ympäristöarviointeja ja hankkeiden seuranta. Uusin suositus on vuodelta 2016, ja meneillään on suosituksen uudelleen tarkastelu.

2.3 Päätöksentekovaltuus ja yleistoimivalta

Finnveralle on lain nojalla säädetty julkinen hallintotehtävä. Vientitakuiden myöntämis- ja hallinnointivastuu on vientitakuulain 11 §:n mukaan yhtiöllä. Finnveran hallitus tekee itsenäisesti vientitakuupäätöksen ilman euromääräistä enimmäisrajaa. Finnvera vahvistaa vientitakuisiin sovellettavat yleiset sopimusehdot ja tekee lain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetut sopimukset ja sitoumukset sekä suojautumisjärjestelyt. Poikkeuksena ovat kuitenkin vientitakuulain 6 §:n mukaiset erityisriskinottoa koskevat vientitakuupäätökset.

Yhtiötä koskevien erityislakien ohella siihen sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006). Osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n mukaan yleistoimivalta osakeyhtiön hallinnosta huolehtimisesta sekä toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä on osakeyhtiön hallituksella. Yhtiön hallituksen toimivaltaan kuuluu tehdä yhtiölle erityislainsäädännön mukaan kuuluviin tehtäviin liittyvät päätökset sekä delegoida päätösvaltuuksia toimivalle johdolle. Yhtiön rahoitustoiminnan päätöksenteko on järjestetty luottolaitoksissa tyypilliseen tapaan. Yhtiön hallitus tekee suurimmat ja riskisimmät päätökset itse ja on delegoinut muiden hankkeiden osalta päätösvaltuuksia toimivalle johdolle.

Yhtiön hallituksessa enemmistö jäsenistä on hallitustyöskentelyn ammattilaisia. Hallituksessa on mukana yhtiöjärjestyksen mukaan myös työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön virkamiehet. Hallituksen jäsenen rooli on kuitenkin luonteeltaan henkilökohtainen, joten taustaorganisaatiolla ei ole suoranaista vaikutusvaltaa hallituksen jäsenen kannanmuodostukseen. Hallituksen tehtävänä on edistää yhtiön etua.

Osakeyhtiölain mukaan yhtiön osakkeenomistajat voivat yksittäistapauksessa tehdä päätöksen hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa. Vastaavasti hallitus voi saattaa yksittäisen toimivaltaansa kuuluvan asian yhtiökokouksen päätettäväksi.

Yhtiön omistajaohjauksesta vastaavalla ministeriöllä on yhtiön ainoana osakkeenomistajana valtuus tehdä vientitakuupäätös yksittäistapauksessa. Kysymys on silloinkin yhtiön päätöksestä, jonka ainoa osakkeenomistaja tekee. Päätöksen tulee sisällöltään vastata vientitakuulakia ja

muuta vientitakuutoimintaa koskevaa sääntelyä. Yhtiön hallitus esittelee tällöin asian ja vastaa myös sen toimeenpanosta. Menettelyä ei ole käytännössä sovellettu ja sitä voitaneen pitää poikkeuksellisenä.

2.4 Erityisriskinotto

Erityisriskinotosta säädetään vientitakuulain 6 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan vientitakuu voidaan myöntää korkean riskin maahan valtioneuvoston erityisestä syystä antaman valtuuden nojalla silloinkin, kun vientiin tai ulkomaille suuntautuvaan investointiin, viennin ja investoinnin rahoitukseen tai kohdemaahan liittyvä riski on niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää, tai kun vientitakuu myönnetään riskiarvioinnin kannalta tavallisuudesta poikkeavilla ehdoilla, tai kun vientitakuukantaan muodostuu maa-, ostaja-, takaja- tai toimialakohtainen riskikeskittymä.

Erityisriskinotto mahdollistaa siis Finnveralle vientitakuun myöntämisen tilanteissa, joissa hankkeen riskit ovat tavallista suuremmat tai myöntämisen ehdot ovat poikkeavat. Myöntämisen perusteena voi olla viennin, investointien ja työllisyyden edistäminen sekä myös ulko-, kauppa-, kehitys-, ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttaminen. Esimerkiksi korkean riskin kehitysmaihin suuntautuviin vienti- tai investointihankkeissa tarvitaan erityisriskinottoa, jotta ulkoministeriön kehitysyhteistyön periaatteet voivat toteutua.

Erityisriskinotolle on ominaista, että pyrittäessä pitkällä aikavälillä itsekannattavaan vientitakuutoimintaan, hyväksytään toimintaan liittyvät riskikeskittymät ja mahdolliset ajoittaiset suu-rehkotkin takuutappiot. Tasapaino on vientikauppojen tukemisen ja järkevän riskinoton välillä saavutettavissa, kun itsekannattavuuden ajallinen tarkasteluväli määritellään riittävän pitkäksi ja kun toiminnalla on selkeä elinkeinopoliittinen mandaatti. Korkean riskin maiden osalta tämä mandaatti on 6 §:n mukaan toteutettu valtuusmenettelyn kautta.

Säännöksen 2 momentin mukaan Finnvera voi myöntää vientitakuun myös muihin kuin korkean riskin maihin kaupallisen riskin ollessa niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää. Yhtiön on kuitenkin saatava vientitakuun myöntämiseksi ministeriön päätös siitä, että vientitakuun myöntämiselle on tärkeitä elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä perusteita. Kansainvälisessä kaupankäynnissä ja investointitoiminnassa tapahtuneen kehityksen vuoksi on vuonna 2012 katsottu tarpeen säätää erityisriskinotosta koskien myös korkean tulotason maita, eli käytännössä EU- ja OECD-maita, joihin kohdistuvat riskit ovat lähinnä kaupallisia tai systeemisiä eli toimialaan liittyviä riskejä.

Nykyisellään erityisriskinoton koko portfoliosta lähes 90 prosenttia kohdistuu korkean tulotason maihin. Venäjä on ollut takuukannaltaan Finnveran suurin vastuumaa kehittyvillä markkinoilla, mutta tämänhetkisen geopolitiittisen kriisin ja Venäjään kohdistuvien talouspakotteiden vuoksi uusia vientitakuuta ei ole Venäjälle myönnetty helmikuun 2022 jälkeen. Keskitettyriski voi ilmetä riskinä useissa riskilajeissa. Lain 6 §:n 1 momentin mukainen poikkeavien ehtojen riskikategoria tarkoittaa lain perusteluiden mukaan esimerkiksi tilanteita, jossa yleensä vain lyhytaikainen riskinotto olisi mahdollista. Pykälä mahdollistaa tästä huolimatta pidempiaikaisten riskien takaamisen. Finnvera ei ole käytännössä soveltanut poikkeavien ehtojen riskikategoriaa erityisriskinoton kautta myönnettyissä vientitakuissa.

Vientitakuulain 10 §:ssä säädetään vientitakuiden ja suojausjärjestelyjen yhteenlasketusta vastuusta sekä lain 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden enimmäisvastuusta sekä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen investointitakuiden enimmäisvastuusta. Vientitakuulain 10 §:n 2 momentin mukaan 10 §:n 1 momentin mukaista vastuuta laskettaessa otetaan huomioon voimaan tulneiden

vientitakuiden aiheuttama takuuvastuu taatulta pääomalta, ilman muita pääoman lisäksi mahdollisesti korvattaviksi tulevia eriä kokonaan ja sitovien takuutarjousten aiheuttamasta, taatulle pääomalle tulevasta takuuvastuusta vastaavasti puolet. Lain 6 §:n mukaisen erityisriskinoton piirissä olevia takuuvastuita saa olla enintään 5 miljardia euroa, ja ne sisältyvät vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyiden yhteenlaskettuun enimmäisvastuuseen, joka on 38 miljardia euroa. Erityisriskinoton takuuvastuiden enimmäismäärää on nostettu 2,5 miljardiin euroon jo vuonna 2012 samassa yhteydessä, kun erityisriskinotto mahdollistettiin korkean tulotason maihin. Tämän jälkeen erityisriskinoton enimmäismäärää on korotettu 3,5 miljardiin euroon vuonna 2016, kunnes vuonna 2017 vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyjen yhteenlasketun vastuurajan noston yhteydessä se korotettiin nykyiselle tasolle 5 miljardiin euroon. Syyskuun 2022 lopussa lain 6 §:n mukaisen erityisriskinoton takuuvastuut olivat yhteensä noin 2,3 miljardia euroa. Vastuut kohdistuvat lähes kokonaisuudessaan yhdelle toimialalle. Vaikka erityisriskinottoa koskevan 6 §:n 2 momentin säännöksen voimassaoloaikana on erityisriskinottopäätöksiä tehty suhteellisen vähän, yksittäiset hankkeet voivat kuitenkin olla euromääriltään huomattavan suuria.

Vientitakuuvaltuuden kokonaismäärä, johon erityisriskinottovaltuus sisältyy, vaikuttaa suoraan siihen, onko Suomessa toimiva vienninrahoitusjärjestelmä. Vientitakuuvaltuuden enimmäismäärää on viime vuosina korotettu viennin rahoituksen kysynnän kasvun myötä merkittävästi, jotta suomalaisille vientiyrityksille olisi tarjolla kilpailukyistä vientirahoitusta suhteessa kilpailijamaihin. Ministeriö arvioi mahdollista korotustarvetta ennakoivasti seuraamalla vastuukantaa ja kysyntäennusteita ottaen huomioon julkisen talouden riskinkantokyvyn sekä toimintaympäristössä ja taloudessa tapahtuvat muutokset. Valtuuksien korottamisen yhteydessä on kiinnitetty erityistä huomiota riskien hallintaan.

2.4.1 Päätöksenteko erityisriskinottomenettelyssä

Vientitakuulain 11 §:n 1 momentin mukaan laissa tarkoitetut vientitakuut myöntää ja niitä hallinnoi valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa tarkoitettu yhtiö, eli Finnvera. Myös erityisriskinoton tilanteissa vientitakuupäätöksen tekee ja siitä vastaa Finnveran hallitus. Finnvera vastaa vientitakuun myöntämiseen liittyvistä selvitettävistä asioista, kuten riskiarvioinnista sekä vientitakuiden dokumentoinnin järjestämisestä asianmukaisella tavalla.

Alun perin lain 6 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa lain muutosehdotuksen perustelujen mukaan (HE 153/2005 vp) valtioneuvoston tehtävänä on harkita tarve poiketa vientitakuutoiminnan tavanomaisesta riskiarvioinnista. Ministeriön erityisistä syistä antama valtuus ja kohdassa 2.4.2 tarkemmin kuvattava valtuusmenettely vientitakuun myöntämisen edellytyksistä korkean riskin maille, on suurilta osin ennen vuoden 2005 lainmuutosta perustunut maiden riskin arvioimiseen sekä niille enimmäisvastuurajan määrittelyyn valtioneuvostotasolla. Valtioneuvoston on tullut määritellä ministeriön esityksestä ne maat, joissa riski on ollut huomattava, mutta joihin on ollut perusteltua käyttää valtuutta erityisten syiden nojalla. Valtioneuvoston päätös on perustunut lähinnä kauppa-, ulko-, kehitys-, ja ympäristöpoliittisiin näkökohtiin. Ministeriön on tullut ennen esityksen tekemistä pyytää ulkoministeriön ja valtiovarainministeriön sekä tarvittaessa ympäristöministeriön lausunto. Samassa yhteydessä valtioneuvosto on määritellyt kyseisille maille enimmäisvastuurajan, johon vientitakuiden erityisvastuu voisi nousta. Yhtiön on tullut tehdä yksittäiset vientitakuupäätökset valtuutuksen nojalla ja saamiensa valtuuksien rajoissa tavanomaista päätöksentekomenettelyä noudattaen. Käytännön ongelmaksi oli kuitenkin muodostunut joustamattomuus maavalikoiman, maille asetettavien enimmäisvastuuraajojen ja ehtojen suhteen, jolloin vuonna 2005 luovuttiin maakohtaisista valtuusrajoista sekä laajennettiin erityisriskinoton käyttömahdollisuuksia kattamaan tilanteita, joissa vientikantaan muodostuu maa-, ostaja-, takaaja- tai toimialakeskittymiä.

Korkean tulotasomaiden osalta valtuusmenettelyä ei sovelleta, vaan ministeriön päätös elinkeinopoliittisista ja kilpailukykyyn liittyvistä perusteista on edellytyksenä jokaisessa erityisriskinottohankkeessa erikseen. Yksittäisiä vientitakuita koskevia erityisriskinottohankkeita on ennen yhtiön hallituksen päätöksen voimaannpanoa käsitelty raha-asiaivaliokunnassa ja mahdollisesti myös talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Käytäntö oli muodostunut jo ennen kuin lain 6 §:n 2 momentti säädettiin 2012; esimerkiksi tilanteissa, joissa riskikeskittymä oli ollut niin suuri, ettei vientitakuuta oltaisi voitu myöntää, Finnvera oli pyytänyt ministeriön kantaa vientitakuun myöntämiseen. Asia on tällöin käsitelty talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Vuoden 2012 erityisriskinoton lakimuutoksella menettely kodifioitiin voimassaolevaksi lainsäädännöksi siten, että korkean tulotason maiden osalta erityisriskinoton alla myönnettävä vientitakuu edellyttää aina ministeriön päätöstä.

Lain 6 §:n 2 momentin mukaisia käsittelyjä varten ministeriö on valmistellut yleensä yksityiskohtaisen aineiston käsiteltävän hankkeen ja toimialan elinkeinopoliittisesta merkityksestä ja vaikutuksista sekä arvioinut yhdessä yhtiön kanssa hankkeeseen liittyviä riskejä. Käsittelyjä varten on myös teetetty ulkopuolisia toimialaselvityksiä. Ministeriö antaa raha-asiaivaliokunnan puollon jälkeen yhtiölle päätöksen elinkeinopoliittisten perusteiden käsilläolosta, jonka perusteella yhtiö voi myöntää vientitakuun. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyn jälkeen ministeriö puolestaan antaa linjauksista ohjauskirjeen yhtiön hallitukselle, jonka perusteella yhtiö voi toimeenpanna linjauksiin liittyviä päätöksiään.

Tämän lisäksi erityisriskinottoa ohjataan ministeriön omistajaohjauksellisin keinoin. Vuonna 2020 ministeriö on antanut yhtiölle omistajaohjauksellaan ohjeen, jonka mukaan yli 500 miljoonan suuruiset alus- ja telakkasektoria koskevat vientitakuut tulee käsitellä erityisriskinottona. Perusteena on ollut riskin merkittävä lisääntyminen syntyneen toimiala-, velallis- ja maakohtaisen riskikeskittymän vuoksi.

2.4.2 Valtuusmenettely ja maaluokitusjärjestelmä

Lain 6 §:n 1 momentin vaatiman valtuusmenettelyn myötä ministeriöllä on ohjaava rooli yhtiön riskienhallinnan kehitykselle portfoliotasolla sekä välillinen rooli riskiarvioinnissa yksittäistapauksessa. Valtuusmenettely pohjautuu käytännössä ministeriön (silloinen kauppa- ja teollisuusministeriö) vuonna 2006 antamaan ja viimeksi vuonna 2008 päivittämään päätökseen, jonka mukaan yhtiölle on myönnetty enimmäisriskinottovaltuus kokonaisuudessaan sekä eriteltynä maaluokka- ja vastapuolikohtaisesti.

Valtuuspäätöksessä on asetettu myös raja erityisriskinoton enimmäismäärälle. Päätös on tehty huomioiden viennin, investointien ja työllisyyden edistäminen sekä Suomen ulko-, kauppa-, kehitysmaa- ja ympäristöpoliittiset tavoitteet kilpailijamaihin verrattuna. Erityisriskinoton vastuukanta yksittäisen maan osalta voi olla yhteensä 350 miljoonaa euroa kuitenkin niin, että Suomen viennin kannalta keskeisen vientimaan osalta enimmäismäärää voidaan nostaa yhteensä enintään 500 miljoonaan euroon ministeriön päätöksellä. Päätöksen 7 kohdan mukaan, jos samaan vastapuoleen liittyy yli 35 miljoonan euron takuukanta (vastapuoliriski), edellyttää myönteinen takuupäätös ministeriön suostumuksen sekä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan puollon.

Päätöksessä on myös ehto riskien jaosta viejän tai muun rahoittajan kanssa, jos kysymys on osallistumisesta suureen hankkeeseen, jonka kokonaismääränä pidetään yli 50 miljoonan euron määrää.

Valtuuspäätöksessä ministeriö määrää perusteita yhtiön vientitakuun myöntämiselle myös maaluokitusjärjestelmän huomioon ottamisen kautta. Päätöksellä on lisäksi määrätty poliittisen riskin ja kaupallisen riskin enimmäistakuukatteet (kohta 4).

Poliittisen eli korkean riskin mailla tarkoitetaan niin sanottuja poliittisen riskin maita, jotka kuuluvat OECD:n maaluokitusjärjestelmässä ja yhtiön maapolitiikassa maaluokkiin 2–7. Päätöksen kohdan 3 mukaan yhtiö voi myöntää vientitakuun maaluokissa 2–3 erityisriskinoton puitteissa silloin, kun kyseessä on maan liiketoimintaympäristöön nähden poikkeuksellisen suuri hanke tai kun hankkeen toteuttaminen johtaa merkittävään maa- ja/tai toimialakeskittymään tai kun takuu myönnetään tavallisuudesta poikkeavin ehdoin. Tämän lisäksi vientitakuu maaluokissa 4–7 erityisriskinoton puitteissa voi perustua korkeaan maariskiin ja/tai hankkeen suureen kokoon suhteessa maariskiin.

Maaluokassa 0 olevien maiden (käytännössä läntiset teollisuusmaat) katsotaan olevan institutionaaliselta ja oikeudelliselta järjestelmältään kehittyneitä, eikä niiden liiketoimintaympäristön oleteta aiheuttavan maissa merkittävää riskiä. Maaluokassa 1 on vähän maita, kuten Taiwan, jotka ovat institutionaaliselta ja oikeudelliselta järjestelmältään kehittyneitä maita ja riskin kannalta verrattavissa maaluokkaan 0.

Maaluokkiin 2–3 kuuluvissa maissa taloudellinen kehitys on vakiintunut ja teollinen sektori kasvussa, mutta maiden liiketoimintaympäristö on vielä selvästi puutteellinen. Maaluokkiin 4–7 kuuluvissa maissa taloudellinen kehitys on keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä vaihdellut huomattavasti. Tällaisten maiden teollinen sektori on kehittymätön ja maat ovat haavoittuvaisia maailmanmarkkinahintojen muutoksille. Näille maille on usein tyypillistä myös heikko pankkijärjestelmä. Liiketoimintaympäristöön ja oikeudelliseen ympäristöön liittyy näissä maissa huomattavia riskejä, jotka rajoittavat takuulaitoksen riskinottoa.

Edellä kuvattu maaluokittelujärjestelmä kuuluu nykyisellään osana Finnveran luottopolitiikan alaiseen maapolitiikkaan, jossa määritellään kunkin maan riskitaso. Riskitaso huomioidaan osana yksittäisiä takuupäätöksiä. OECD:n maaluokitusjärjestelmää päivitetään kunkin maan osalta kerran vuodessa, mikä heijastuu myös yhtiön maapolitiikkaan. Yhtiö arvioi kunkin yksittäisen hankkeen yhteydessä maariskin eri elementit maapolitiikan raameissa. Yhtiö päivittää maapolitiikkaa tarveharkintaan perustuen tilanteen niin vaatiessa, mikäli havaitaan, ettei se vastaa maassa vallitsevaa tilannetta.

2.5 Ohjaus, riskienhallinta ja valvonta

Ministeriö vastaa Finnveran omistajaohjauksesta sekä sen elinkeino- ja innovaatiopoliittisesta ohjauksesta asettaen elinkeinopoliittisia tavoitteita yhtiön toiminnalle vähintään kerran vuodessa. Tavoitteet tähtäävät kattamaan 4 vuoden ajanjakson. Elinkeinopoliittisia tavoitteita asetetaan muun muassa vienninrahoitusjärjestelmän kilpailukyvyille, vienninrahoitukselle ja riskienhallinnalle. Omistajapoliittisena tavoitteena voidaan tässä yhteydessä mainita itsekannattavuus. Yhtiön tulee hoitaa liiketoimintansa siten, että yhtiön toiminnasta saatavat tuotot kattavat toiminnasta aiheutuvat kustannukset yli suhdannekierron ulottuvalla aikavälillä. Vienninrahoituksen osalta tarkastelujakso on 20 vuotta. Ministeriö voi tarkistaa ohjauskirjettä tarvittaessa hallituskauden aikana esimerkiksi reagoitaessa toimintaympäristön muutoksiin tai hallituksen uusiin linjauksiin liittyen.

Yhtiölain 6 §:n mukaan yhtiön valvonta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriö laatii yhtiön toiminnasta vuosittain valvojan arvion (SREP-arvio, Supervisory Review and Evaluation Process) ja suosituksia tavoitteenaan tukea yhtiön riskienhallinnan kehittämistä. Yhtiössä sovelletaan sisäisen pääoman ja likviditeetin arviointimenetelmää perustana rahoitusvalvonnalle.

Kehikko perustuu Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ja Finanssivalvonnan (jäljempänä *Fiva*) ohjeiden ja standardien soveltamiseen ja antaa tarvittavan sisältörungon sekä järjestelmällisen lähestymistavan valvojan arvioinnin suorittamiseksi. Ministeriö soveltaa arviointikehikkoa yhtiön pääomien riittävyyden ja riskiaseman arviointiin, jossa huomioidaan myös yhtiön vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan sekä muut relevantit vastuut.

Kehikon myötä ministeriön tarkoituksena on ollut myös kannustaa ja tukea valvottavaa osaltaan edelleen kehittämään omia riskienhallintajärjestelmiään ja pääomastrategioitaan. Arviointikehikkoa sovelletaan niin, ettei se estä valtion-omistajan yhtiölle antamien muiden tehtävien ja tavoitteiden saavuttamista. Tarkoituksena on ollut myös osaltaan luoda erityisesti valtio-omistajan päätöksentekoa varten entistä jäsentyneempi ja läpinäkyvämpi työkalu yhtiön vastuista ja riskeistä raportointiin ja niiden seuraamiseen sekä mahdollisen pääomatarpeen ennustettavuuden tukemiseksi.

Finnveran hallitus päättää ja vahvistaa konsernin riskienhallinnan periaatteet ja siinä noudatettavat politiikat, käsittäen muun muassa riskinottohalukkuuden ja luottopäätösvaltuudet. Yhtiön riskien hallintaa on kehitetty ministeriön valvonnasta vastaavan yksikön ja yhtiön yhteistoiminnassa. Yhtiössä on vuonna 2019 muodostettu konsernin liike- ja tukitoiminnoista kokonaan erillinen riskienvalvontatoiminto, jota johtaa riskienhallintajohtaja. Samalla yhtiön riskienhallinnan henkilöresurssit on vahvistettu. Yksi riskienvalvontatoiminnon keskeisistä tehtävistä on arvioida ja valvoa konsernitason riskienhallintaa ja raportoida riskeistä toimivalle johdolle. Lisäksi toiminnon vastuulla on arvioida konsernin riskiasema suhteessa hallituksen päättämään ja strategian mukaiseen riskinottohalukkuuteen.

Finnverassa toteutetaan vuosittain sisäisen pääoman riittävyyden arviointimenettely. Valtion erityisrahoitusyhtiö ei ole pankki- tai rahoituslaitossääntelyn alainen. Finnveran tulee noudattaa EU:n ja kansallista lainsäädäntöä mutta yhtiöön ei sovelleta EU:n vakavaraisuusdirektiiviä eikä luottolaitoslakia. Yhtiön toiminnassa tulee kuitenkin ottaa soveltuvin osin huomioon ne periaatteet, joita luottolaitosvalvojat noudattavat luottolaitoksia valvoessaan. Sen vuoksi yhtiöön sovelletaan käytännössä yleiseurooppalaiseen ja kansalliseen rahoituslaitosten sääntelyyn perustuvaa valvontakehikkoa. Ministeriö päättää Finanssivalvonnan ja EBA:n ohjeista, joita sovelletaan yhtiön rahoitusvalvonnassa.

Ministeriö valmistelee parhaillaan Finnveran rahoitusvalvontaa koskevaa lakimuutosta. Lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on määritellä nykyistä yksityiskohtaisemmin valvontakehikko, jota vasten yhtiön rahoitusvalvoja suorittaa tehtävänsä. Valvontakehikon määrittelyssä huomioidaan yhtiön elinkeinopoliittisen tehtävän lisäksi se, että edellä kuvatulla tavalla nykyistä valvontakäytäntöä on kehitetty viime vuosina jatkuvasti ja järjestelmällisesti. Lisäksi lainsäädäntöhankkeen tavoitteena on selkeyttää yhtiön valvonnan organisointia siten, että valtion erityisrahoitusyhtiön rahoitusvalvonta siirrettäisiin ministeriöstä Finanssivalvonnan tehtäväksi.

2.5.1 Yhtiön vakavaraisuuden ja likviditeetin hallintaprosessit

Sisäisen pääoman riittävyyden arviointimenettelyn (Internal Capital Adequacy Assessment Process – ICAAP) lähtökohtana on valvottavan oma, perusteltu näkemys kaikkien olennaisten riskien ja suunnitellun riskinoton vaatimasta pääomasta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävyydestä suhteessa toiminnan luonteeseen, laajuuteen ja monimuotoisuuteen. ILAAP:ssa (Internal Liquidity Adequacy Assessment Process - ILAAP) kuvataan sekä näiden riskien tunnistamis-, seuranta- ja mittaamistavat, että mekanismit ja resurssit, joilla näitä riskejä hallitaan ja pienennetään. Finnveran on otettava huomioon sen elinkeinopoliittinen rooli kotimaisen yritystoiminnan ja viennin edistäjänä sekä toiminnalle asetettu itsekannattavuusvaatimus.

Sisäisen likviditeetin riittävyyden arviointimenettely on Finnveran likviditeettiasemaan keskitetty kattava, dokumentoitu kuvaus yhtiön riskienhallintakehyksestä. ILAAP:n avulla Finnvera osoittaa tarkastelevansa ja ottavansa huomioon yhtiölle merkittävimmät riskilähteet likviditeetin ja varainhankinnan osalta. Finnveran on otettava huomioon myös sen toimintaa ohjaava elinkeinopoliittinen tehtävä kotimaisen yritystoiminnan ja viennin edistäjänä. Lisäksi on otettava huomioon toimintaan sovellettava itsekannattavuusvaatimus. Finnvera toteuttaa ICAAP ja ILAAP -arvioinnin omassa yhdistetyssä ICLAAP -arviointimenettelyssä.

2.5.2 Yhtiön riskinottohalukkuus

Yhtiön riskienvalvontatoiminto päivittää riskinottohalukkuuden vuosittain ja se vahvistetaan yhtiön hallituksessa. Ennen kuin hallitus päättää riskinottohalukkuudesta, se käsitellään hallituksen riskivaliokunnassa. Määritelty riskinottohalukkuus ("Risk Appetite Framework") on koko yhtiön kattava riskienhallinnan viitekehys, minkä tehtävä on ohjata riskinottoa keskitetysti ja hallitusti.

Riskinottohalukkuuden määrittelyssä huomioidaan ministeriön asettamat elinkeino- ja omistajapoliittiset tavoitteet sekä pitkän aikavälin strategia. Ministeriön asettamien tavoitteiden ohella riskinottohalukkuutta määritettäessä yhtiö pyrkii huomioimaan riskinkantokykynsä. Vuonna 2020 päätösprosessiin on lisätty ministeriön ohje käsitellä yli 500 miljoonan euron alus- ja telakkasektorin vastuut erityisriskinottona, jolloin hankkeen elinkeinopoliittiset perusteet tulevat arvioitaviksi valtioneuvostossa.

Riskinottohalukkuudelle määritellään riskimittarit kaikille keskeisille riskilajeille. Riskimittareilla pyritään ohjaamaan ja rajoittamaan riskinottoa yhtiön strategian ja riskinkantokyvyn mukaisesti. Riskimittareiden tavoite on hälyttää, kun riskitasot ja -asema muuttuvat ja vaarantavat pitkän aikavälin strategian toteutumista. Poikkeustilanteista johtuen raja-arvot voivat rikkoutua, mutta toimenpiteissä voidaan käyttää harkintaa ja suhteuttaa niitä sen hetken tahtotilaan. Yhtiön riskienhallinnalla tavoitellaan tilannetta, jossa yhtiön vuosittaiset tappiot pysyvät vuosittaisista tuloja pienempänä ja suuretkin odottamattomat tappiot pysyvät taseen ja valtiontakuu-rahaston muodostamia puskureita pienempinä. Riskinottohalukkuuden tavoitetasoja voidaan ylittää mm. vaikuttavuuteen perustuen. Muita ylityksiä voi tulla mm. riskimuutosten suhteen joko yksittäisissä hankkeissa tai maissa. Ylitykset todetaan ja dokumentoidaan.

2.5.3 Yhtiön riskiraportointi ministeriölle

Yhtiölain 6 §:n mukaan yhtiön on annettava ministeriölle sen pyynnöstä yhtiön toimialaan kuuluvia tai yhtiön valvomiseksi tarpeellisia tietoja.

Finnvera tuottaa omistajaohjaajalle neljännesvuosittain omistajavalvontaraportin, joka sisältää johdon raportin lisäksi riskiraportin, konsernin taloudellisen raportoinnin sekä vuositilinpäätöksen ja puolivuositarkastuksen. Vuodesta 2022 lähtien Finnvera-konsernin taloudelliset katsaukset julkistetaan neljännesvuosittain ja myös Q1- ja Q3-katsaukset sisällytetään jatkossa omistajavalvontaraportointiin. Omistajavalvontaraportointi perustui aiemmin ministeriön antamaan ohjaukskirjeeseen, jonka mukaan yhtiön tulee laatia toiminnastaan ministeriön ohjausryhmälle omistajavalvontaraportti neljä kertaa vuodessa, ja sen sisältö sovitaan vuosittain. Varsinaista päätöstä raportoinnin sisältövaatimuksista ja muista raportointiin liittyvistä seikoista ei oltu ennen kevättä 2022 ministeriön toimesta annettu.

Ministeriö antoi huhtikuussa 2022 päätöksen Finnveran raportoinnin seurantaan liittyvästä prosessista sekä raportointikokonaisuuden sisällöstä. Tarkoituksena oli kehittää käytössä ollutta raportointimallia edelleen siten, että siitä olisi saatavissa jatkuva ja yhdenmukainen kokonaiskuva yhtiön vastuu- ja riskiasemasta sekä sen kehityksestä. Samalla pyrkimyksenä oli vähentää raporttien ja tiedon pirstaleisuutta. Päätöksen mukainen yhtiön omistajaohjaajalle annettava raportointi sisältää edellä kuvatun omistajavalvontaraportin lisäksi muun muassa yhtiön sisäisen arvion pääomien ja likviditeetin riittävyydestä sekä kuukausittaisen raportoinnin vientitakuulain 6 §:n mukaisista erityisriskinoton vastuista.

Ministeriön 5.3.2006 päätöksen mukaan erityisriskinottoa ja siihen liittyviä korvauksia seurataan muusta vientitakuutoiminnan tuloksesta erillään. Päätöksen mukaan yhtiön tulee toimittaa ministeriölle tiedoksi kuukausittain päätöksessä myönnetyn valtuuden nojalla tehdyt takuupäätökset sekä tiedot takuumaksutuloista. Käytännössä sen jälkeen, kun erityisriskinottoa on laajennettu myös korkean tulotason maihin, riskiraportointi on käsittänyt myös elinkeinopoliittisten perusteiden nojalla myönnetty 6 §:n mukaiset vastuut sekä vuosittaiset takuumaksutulot.

Raportointikokonaisuuden kehittämistä jatketaan, jotta se olisi aina kulloisenakin tarkasteluhetkenä mahdollisimman tarkoituksenmukainen. Finnveran omistajaohjaajalle toimittama raportointikokonaisuus vahvistetaan jatkossa vuosittain omistajaohjauskirjeen liitteenä.

2.5.4 Riskin huomioiminen yhtiön takuupolitiikassa

Finnvera hallitsee luottoriskejä perimällä riskiin perustuvaa takuumaksua velallisilta, takuuehtojen määrittelyllä, riskinjaolla muiden rahoittajien kanssa, ottamalla jälleenvakuutuksia sekä kerryttämällä puskurivaroja. Luottoriskiltä suojautumiseen yhtiö käyttää vientitakuutoiminnassaan jälleenvakuutuksia. Suojaustoimenpiteet kohdistuvat hankkeisiin, jotka ylittävät Finnverassa määritellyt rajat luottoriskille, sekä alakohtaisiin riskikeskittymiin. Jälleenvakuutusten saatavuus ja ehdot riippuvat markkinatilanteesta ja esimerkiksi Finnveran riskiaseman kannalta keskeisellä alus- ja telakka toimialalla jälleenvakuutusten saatavuus on ollut heikko koronakriisin johdosta. Finnveran jälleenvakuutusten enimmäiskorvausmäärä oli vuoden 2021 lopussa 1,2 miljardia euroa eli 10 prosenttia nostetuista vastuista.

Osana takuupolitiikkaa Finnvera hallitsee riskejä myös takuuehdoilla ja kovenanteilla. Takuusopimus sisältää yleensä ehdon, joka antaa yhtiölle mahdollisuuden uudelleen arvioida antamaansa sitoumusta. Tämän edellytyksenä on hyvin poikkeuksellinen tilanne, jossa yhtiön perustellun arvion mukaan tappiovaara on olennaisesti kasvanut verrattuna takuusopimuksen allekirjoitushetkeen. Tällöin takuusopimuksen voimassaollessa yhtiö voi viime kädessä pysäyttää lainan nostot tai vaatia lainan takaisinmaksua.

Vientitakuiden hinnoittelu perustuu ensisijaisesti Finnveran näkemykseen kuhunkin transaktioon liittyvistä luottoriskeistä. Valtioneuvoston asetuksen (558/2001) mukaan takuumaksuja määrittäessä tulee tapauskohtaisesti huomioida viejän, ostajan, luotonsaajan tai takaajan luottokelpoisuus, kohdemaan luottokelpoisuus, vakuusjärjestelyt, riskiperiodi sekä muut mahdolliset asiaan vaikuttavat seikat. Finnvera muodostaa teoreettisen takuumaksun riskin kohteesta tehdyn riskiluokituksen perusteella arvioidusta, tilastollisesti odotettavissa olevasta luottotappiosta sekä hallinnollisia kuluja vastaavasta osasta, joiden yhdessä katsotaan turvaavan vientitakuutoiminnan itsekannattavuuden pitkällä aikavälillä. Lopulliseen takuumaksuun vaikuttavat OECD:n piirissä sovitut vähimmäistakuumaksut ja kilpailutilanteessa muiden maiden takuulaitosten hinnoittelu sekä markkinahintareferenssit. Vientiluottosopimuksen artiklan 22 mukaan takuumaksujen on oltava riskiperusteisia, lähennyttävä toisiaan ja oltava määrältään riittäviä pitkän aikavälin toimintakustannusten ja tappioiden kattamiseksi. Vientiluottosopimuksessa on tarkemmat määräykset siitä, miten takuumaksun vähimmäissuuruus on määrittävä.

2.6 Kansainvälinen kehitys

Ruotsi

Exportkreditnämnden (EKN) on valtion viranomainen tehtävänä viennin tukeminen. Tämän hetkinen suurin sallittu vientitakuiden enimmäismäärä on 450 miljardia Ruotsin kruunua ja investointitakuita 10 miljardia kruunua. Vuoden 2020 lopussa takuusitoumusten määrä nousi 184 miljardiin kruunuun. Takuumaksutulojen on tarkoituksena kattaa vientitakuiden odotetut tappiot ja EKN:n hallinnointikustannukset. Pitkällä aikavälillä EKN:llä on itsekannattavuusvaatimus. Jokaisen hankkeen yhteydessä arvioidaan odotettu tappio ja veloitettava takuumaksu asetetaan odotetun tappion mukaisesti. Jos kaikkien takuumaksutulojen katsotaan olevan yli sen, mitä vaaditaan odotettujen tappioiden kattamiseen, ylijäämä palautetaan valtiolle. Näin voi tapahtua tilanteessa, jossa veloitetaan ns. OECD:n minimihintoja, vaikka riskin laskennallinen hinta olisi matalampi. EKN käyttää jälleenvakuutusmarkkinoita vähentääkseen riskikeskittymiä. Erillistä taloudellista pääomaa ei lasketa, vaan takuumaksutulojen kertymällä katetaan odotetut tappiot.

EKN:llä on itsenäinen hallitus, joka koostuu hallituksen puheenjohtajasta ja yhdeksästä jäsenestä, joiden taustat ovat eri ministeriöistä, ammattiyhdistyksistä, muista julkisista rahoituslaitoksista ja liike-elämästä. Lisäksi henkilökunnalla on edustaja.

Norja

Norjassa on toiminut vuoden 2021 kesään saakka Garantiinsittuttet för Eksport Kreditt (GIEK), joka on ollut julkinen toimija ja joka on myöntänyt vientitakuuta Norjan valtion puolesta ja lukuun. Takuutoiminta on järjestetty kahdeksaan eri takuuohjelmaan, joilla on eri tarkoitus, esim. yleinen takuuohjelma, kehitysmaiden takuut, laivanrakennustakuut, energianostosopimusten takuut, jne. Kutakin ohjelmaa varten on omat rahastotilinsä. Kuhunkin takuuohjelmaan on määriteltä otettavien vastuiden enimmäismäärät. Esimerkiksi yleiseen takuuohjelmaan on varattu 145 miljardia Norjan kruunua eli noin 14 miljardia euroa. Kunkin takuuohjelman tulos lasketaan erikseen suoriteperusteisesti. Varaukset tehdään sekä takuukohtaisesti että yleisesti. Mikäli takuuohjelman varat eivät ole riittävät maksettaviin takuukorvauksiin, on tehty järjestelmä, jossa Norjan valtio turvaa GIEK:in korvausten maksuun tarvittavan likviditeetin. GIEK:in omat hallintokustannukset ovat erillinen tilinsä, ja ne veloitetaan kultakin rahastotililtä erikseen sovitun mallin mukaisesti. Päätöksenteko on valtion viranomaisten toimintaa.

Kesällä 2021 tuli voimaan uusi organisaatio, jossa Norjan vienninrahoituslaitokset, GIEK ja Eksportkreditt Norge, yhdistettiin uudeksi julkiseksi yhtiöksi. Tarkoituksena on käytännössä lopettaa Export Credit Norwayn toiminta. Uusi yhtiö, Export Finance Norway eli Eksfin, on kokonaan valtion omistuksessa. Eksfin:ssä on itsenäinen hallitus, joka koostuu yhdeksästä jäsenestä.

Tanska

Tanskan vientitakuulaitos Eksport Kredit Fonden (EKF) on muutettu yhtiömuotoon vuonna 2016. EKF on julkinen yhtiö, mutta vastuussa sitoumuksistaan kuitenkin niin, että valtio vastaa EKF:n velvollisuuksista, mikäli sen omat pääomat ovat riittämättömät. Yhtiön hallitus päättää itse vientitakuista ilman valtion myötävaikutusta.

EKF:llä on oma pääoma, jota vasten se voi ottaa riskejä. Pääoma muodostuu sidotusta pääomasta ja vapaasta pääomasta. Tarvittava sidottu pääoma lasketaan sen jälkeen, kun tarvittavat varaukset, alaskirjaukset ja avoimet korvaukset sekä jälleenvakuutukset on otettu huomioon.

Ensisijainen pääomatarve lasketaan value-at-risk -mallia käyttäen. Malli tarkastetaan kolmen vuoden välein. Vapaan pääoman täytyy olla määrältään vähimmäisvaatimuksen mukainen. Laskennassa otetaan huomioon takuuvastuut, tarjoukset, joskin pienemmällä painoarvolla, lainat ja avoimet korvaukset jälleenvakuutusten, varausten ja alaskirjausten jälkeen.

Aiempina vuosina EKF:n ollessa rahasto, rahaston pääoma ei vastannut otettavia riskejä. Tällöin pääomavaadetta alennettiin sen sijaan, että rahastoon olisi laitettu lisää pääomaa.

Hollanti

Hollannissa vientitakuista koskevat palvelut on annettu yksityiselle vakuutusyhtiölle, Atradiukselle. Yhtiö hoitaa vientitakuista valtion lukuun. Yhtiö myönsi vuonna 2020 takuutarjouksia lähes 10 miljardin euron edestä. Vientitakuista koskevat päätökset tehdään erillisessä komiteassa, jossa ovat jäseninä valtion virkamiehet. Päätöksenteko on delegoitu pienten standardihankkeiden osalta Atradiukselle, muuten päätöksenteko on valtiovarainministeriön vetämällä komitealla, johon kuuluu myös ulkoministeriön edustajia. Suurimmat päätökset tekee nuorempi ministeri.

Itävalta

Österreichische KontrollBank (ÖKB) on yksityinen pankki, joka muun ohella toimittaa palveluja Itävallan valtiolle. ÖKB toimii valtion puolesta myöntäessään vientitakuista. Vientitakuut myönnetään valtion lukuun ja ne ovat siten Itävallan valtion taseessa. Takuiden enimmäismäärä, nykyisellään noin 40 miljardia euroa, on määritelty vientitakuista koskevassa laissa. Takuutoiminnan tulos arvioidaan suoriteperusteisesti ja tekemällä varauksia otettuja riskejä vastaan. Takuutoiminta on järjestetty erillisen tilin kautta, minkä kautta maksuliikenne on ohjattu, niin takuumaksutulojen korvausten kuin takaisinperinnänkin osalta. Viime vuosina tilin ylijäämän vuoksi varoja on siirretty valtion budjettiin. Tilin tulosta arvioidaan portfoliopohjaisesti, joka mahdollistaa erilaisten tappioskenaarioiden simulaation. Erillistä taloudellista pääomaa ei varata tai kasvateta tulevia tappioita varten.

Päätöksenteko yksittäisistä vientitakuista on valtiovarainministeriöllä, jota avustaa neuvosto. Neuvostoon kuuluu edustajat liittokanslerin toimistosta, talous- perhe- ja nuorisoministeriöstä, maa-, metsätalous-, ympäristö- ja vesienhallintaministeriöstä sekä Euroopan ja kansainvälisten asiain ministeriöstä. Lisäksi edustettuina ovat Itävallan kauppakamari, työkamari, maatalouskamari, ammattiyhdistysliittojen kamari, Itävallan keskuspankki ja Österreichische Kontrollbank AG. Päätöksenteko tapahtuu yleensä yksimielisesti.

Italia

Italian vientitakuujärjestelmää uudistettiin vuonna 2020. Vientitakuuorganisaatio SACE S.p.A:n omistaja on talous- ja rahoitusministeriö (Ministry of Economy and Finance, MEF). SACE:n myöntämät vientitakuut ovat lähes kokonaisuudessaan suoraan valtion vastuulla erillisen rahaston kautta. Vain omat pääomat eli noin 10 prosenttia on SACE:n vastuulla, joskin tämäkin erä on viime kädessä valtion vastuuta. Toiminnan yläpuolella on ministeriöiden välinen komitea, jonka puheenjohtajana toimii yhteisesti MEF ja ulkosuhteiden ja kansainvälisen yhteistyön ministeriö (Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation). Muita jäseniä

ovat puolustusministeriö, taloudellisen kehityksen ministeriö, sisäministeriö ja maatalousministeriö (Defence, Economic Development, Internal Affairs ja Agricultural Policies). Komitea hyväksyy vuosittain SACE:n ehdottaman toimintasuunnitelman, joka sisältää riskinottokehikon. Vientitakuiden enimmäisriskinotto määritellään vuosittain Italian budjettilaeissa.

SACE on eräänlainen vienninedistämiskeskus. SACE omistaa mm. korontasauspalveluja tuottavasta yhtiöstä SIMESTistä 76 prosenttia. Lisäksi SACE omistaa kokonaisuudessaan factoringiin erikoistuneen yhtiön SACE FCT:n ja erilaisia vakuutusratkaisuja tarjoavan yhtiön SACE BT:n. SACE:n vientitakuiden volyymi vuonna 2020 oli noin 15 miljardia euroa.

Saksa

Euler-Hermes Ag (EH) hallinnoi Saksan valtion vientitakuujärjestelmää. EH on palveluntarjoaja Saksan hallitukselle. EH:n takuilla on Saksan valtion takuu. EH on yksityinen yritys, joka saa omat tulonsa EH:n ja Saksan hallituksen välillä solmitun palvelusopimuksen mukaisesti. Erät kuten takuumaksutulot ja maksetut korvaukset suoritetaan Saksan valtion tilien välityksellä. Takuiden enimmäismäärä on 153 miljardia euroa. Saksan valtion tilintarkastajat tarkistavat EH:n tilinpäätöksen. Kumulatiivinen voitto vientitakuutoiminnasta on ollut noin 20 miljardia euroa vuodesta 1999 lähtien. Riskien kattamiseksi ei ole erillistä rahastoa, taloudellista pääomaa, muuta määrärahaa tai laskettua pääomaa.

Vientirahoitusta ja vientitakuista koskevat päätökset tehdään ministeriöiden välisessä komiteassa, jota vetää talous- ja energiaministeriö, ja jossa on edustettuina valtiovarainministeriö, ulkoministeriö ja taloudellisen ja kehitysyhteistyön ministeriö. Erittäin suuret hankkeet menevät parlamentin budjettikomitean hyväksyttäväksi.

Ranska

Ranskan valtion myöntämien vientitakuiden käsittely siirtyi yksityisestä Coface-yhtiöstä Bpifrance-pankkiin, jonka omistajia ovat Ranskan valtio ja Caisse de Dépôt. Bpifrance on normaalin pankkisääntelyn alainen rahoituslaitos, joka on erikoistunut pk-yritys-, kansainvälistymis- ja innovaatorahoitukseen sekä pk-yritysten kouluttamiseen.

Bpifrancisessa on oma osasto Bpifrance Assurance Export, joka käsittelee ja hallinnoi vientitakuista Ranskan valtion lukuun ja sen puolesta, kuten erillisessä laissa on määritelty. Vientitakuut ovat suoraan Ranskan valtion takuita, eivätkä ne ole Bpifrancen taseessa. Bpifrance hallinnoi takuiden rahaliikennettä kirjaamalla rahaliikenteen (takuumaksut, korvaukset ja muut suoritukset) erillisille valtion tileille.

Päätökset vientitakuiden myöntämisestä tekee valtiovarainministeriö, jossa toimii vientitakuu- ja kaupanrahoituskomitea. Ministeri voi myös delegoida päätösvaltaa Bpifrance Assurance Export:lle. Ministeriö ei harjoita erillistä vakavaraisuus- tai pääomalaskentaa.

Johtopäätökset

Yleisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että keskeisissä kilpailijamaissa vientihankkeiden rahoituksen vastuut perustuvat valtion taseeseen riippumatta siitä, onko vientitakuulaitos valtion viranomainen tai yksityinen yhtiö, jonka omistaa osaksi tai kokonaan valtio tai joka on kokonaan yksityisessä omistuksessa. Valtio myös päättää vientitakuiden myöntämisestä. Mahdolliset tappiot korvataan valtion taseesta, eikä tulevia luottoriskejä varten kerätä kaikissa tapauksissa etukäteen pääomia. Tanskan järjestelmässä vientiluottojen myöntäminen perustuu siihen,

että on olemassa riittävät omat pääomat. Pääomalaskelmassa otetaan huomioon muun ohella tehdyt jälleenvakuutukset. Pääomaan määrää on kuitenkin laskettu suhteessa vastuisiin.

Keskeisenä havaintona voidaan myös todeta, että kaikissa vertailun kohteena olleissa maissa julkiset vienninrahoitusjärjestelmät nähdään tärkeinä vientiä edistävinä instrumentteina. Kunkin valtion teollinen rakenne määrittelee vienninrahoitusjärjestelmän toimintaan ja instrumentin käytön kokonaisvolyymiin liittyviä periaatteita sekä toiminnallisia rakenteita. Yhteisenä piirteenä on kuitenkin se, että kukin valtio pyrkii rahoitusjärjestelmiensä avulla myötävaikuttamaan viennin kehitykseen tasavertaisin kilpailuedellytyksin (*level playing field*).

Suomen vientitakuujärjestelmässä päätöksenteko eroaa jonkin verran vertailumaiden päätöksentekojärjestelmästä. Kun muissa maissa vientitakuuta koskevat päätökset tehdään valtion viranomaisten toimesta Tanskaa ja Norjaa lukuun ottamatta, on Suomessa päätöksenteko delegoitu suurimmaksi osaksi yhtiölle. Suomessa vientitakuupäätökset edellyttävät valtioneuvoston valtuutta tai päätöstä ainoastaan erityisriskinottotapauksissa. Vientitakuuhankkeiden riskinotto on Suomen järjestelmässä yhtiön vastuulla, kun useimmissa muissa vertailumaissa valtio vastaa päätöksenteon kautta vientitakuiden myöntämiseen liittyvästä riskistä. Suomessa yksittäisiä suuren riskin vientitakuuhankkeita on jouduttu käsittelemään raha-asiainvaliokunnan lisäksi myös valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

2.7 Nykytilan arviointi

Erityisriskinoton päätöksentekomalli on laadittu aikana, jolloin vienninrahoituksen valtuudet ja valtion kannettavana olevat riskit ovat olleet merkittävästi nykyistä pienemmät ja yhtiön riskienhallintatoiminto kehittymättömämpää nykyiseen verrattuna. Riskien nousun myötä on vastaavasti riskien arviointivälineet ja -menetelmät kehittyneet ja Finnveran riskienhallintaa kehitetty kansainvälisessäkin vertailussa korkealle tasolle.

Nykyisessä erityisriskinottoa koskevassa normatiivisessa tilassa tavanomaisen riskinoton ja erityisriskinoton rajapinnan häilyvyys aiheuttaa lain soveltamistilanteissa haasteita erityisriskinoton edellytysten arvioimisessa ja päätöksenteossa. Suhdetta selventäisi yhtiön yksinomainen rooli yksittäistapauksen riskiarvioinnissa ja ministeriön rooli elinkeinopoliittisista ja kilpailukykyyn liittyvien perusteiden täyttymisen arvioinnista yhtiön tekemä riskiarvio huomioiden. Lain 6 §:n sanamuodon selkeyttäminen ja erityisriskinoton edellytysten yhtenäisyys edesauttaisi päätöksentekoprosessin sujuvuutta.

Vientitakuulain 6 §:n mukainen päätöksentekomenettely on soveltamisen kannalta epäselvä. Valtioneuvoston rooli päätöksenteossa on jäänyt käytännössä vähäiseksi lain 6 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa. Erityisriskinotto edellyttää poliittista päätöksentekoa, ja se on käytännössä toteutunut paremmin 6 §:n 2 momenttia koskevissa tapauksissa. Toisaalta lain perusteluiden mukaan sen arvioiminen, onko tarvetta poiketa tavanomaisesta riskiarvioinnista, kuuluu valtioneuvostolle. Erityisriskinotto korkean riskin maihin on edellyttänyt erityistä valtioneuvoston myöntämää valtuutta. Lain sanamuoto voidaan tulkita siten, että valtuus myönnettäisiin kullekin 6 §:n 1 momentin mukaiselle hankkeelle erikseen erityisenä tapauskohtaisena valtuutena. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole, vaan erityinen valtuus on ministeriön päätöksellä vuonna 2006 annettu ja vuonna 2008 päivitetty valtuutus, jonka asettamisessa riskinottopuitteissa Finnvera on voinut myöntää vientitakuuta erityisriskinottona. Finnvera on tuonut 6 §:n 1 momentin mukaiset vientihankkeet puollettavaksi valtioneuvostoon, mutta käytännössä raha-asiainvaliokunnan käsittelyssä on lähestulkoon kaavamaisesti arvioitu täytyvätkö ministeriön vuoden 2006 päätöksen mukaiset kriteerit erityisriskinotolle. Näin ollen hankkeen muihin erityispiirteisiin tai poliittisiin perusteisiin on jäänyt kiinnittämättä tarpeeksi huomiota päätöksenteon perustaksi.

Erityisriskinottoa koskevat ratkaisut eivät nykyisellään ole riittävän selkeästi perustellut. Vientitakuulain 6 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa valtuusmenettelyn nojautuessa lähinnä arviointiin siitä, täyttyykö ministeriön vuonna 2006 antaman päätöksen edellytykset, ei voida selkeästi arvioida elinkeinopoliittisten perusteiden täyttymistä yksittäistapauksessa eikä myöskään vastuuta päätöksen osa-alueisiin liittyen. Erityisriskinoton päätöksenteon perusteluista tulisi voida osoittaa, mikä osa ratkaisusta kuuluu yksinomaan Finnveran hallitukselle ja mikä puolestaan kuuluu politiikkaperusteiden osalta valtioneuvostotason vastuulle. Päätöksentekorooolien tarkentaminen edesauttaisi myös rooleihin sisältyvien vastuiden heijastumista erityisriskinotopäätösten perusteluihin, jolloin valvonnalla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet arvioida päätösprosessin toimivuutta.

Valtuusmenettely on määritelty maariskin näkökulmasta, mikä ei nykyisellään vastaa toimintaympäristössä enenevässä määrin esiintyviä moninaisempia riskilajeja ja niiden yhdistelmiä. Jo vuonna 2005 on todettu valtuutuksen kohdentamisen useaksi vuodeksi tietyille maille olevan tehontonta, koska maakohtaista takuukysyntää ja hankkeiden kokoa on vaikea ennakoita (HE 153/2005 vp). Erityisriskinoton perusteena 6 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa on voinut olla myös tavanomaisesta poikkeavat ehdot sekä maa-, ostaja-, takaaaja- ja toimialakohtaiset riskikeskittymät. Vientitakuulain 6 §:n 2 momentin mukaisissa EU- ja OECD-maihin myönnettävissä vientitakuissa voi olla merkittävä kaupallinen riski, vaikka niissä maissa maariski on vähäinen. Vientitakuukantaan muodostuvat maa-, ostaja-, takaaaja- tai toimialakohtainen riskikeskittymät ovat kuitenkin tyypillisiä tekijöitä, jotka lisäävät riskiä myös korkean tulotason maassa. Luottoriskiaseman näkökulmasta toimialakohtainen keskittymäriski on nykyisellään Finnveran merkittävin portfoliotason riskitekijä. Toisaalta poikkeavien ehtojen riskikategoriaa ei ole lain voimassaolon aikaan tiettävästi lainkaan sovellettu.

Luottoriskiasemaan vaikuttavia riskitekijöitä sekä niiden yhdistelmiä on enenevässä määrin globaalissa toimintaympäristössä. Yksinään joko maariskiin ja maaluokitteluun tai vastaavasti kaupalliseen riskiin vahvasti perustuva sääntelylähtökohta ei ole riittävä vastaamaan nykyistä riskiympäristöä. Erityisriskinoton tarpeen aiheuttaa usein eri riskilajien yhdistelmä, minkä lisäksi vientihankkeet ovat riskinäkökulmasta usein nk. rajatapauksia tavanomaisen riskiarvioinnin ja erityisriskinoton rajapinnassa. Laissa ei enää nykyhetkessä voida katsoa olevan tarkoituksenmukaista tai mahdollistakaan tyhjentävästi luetella kaikkia mahdollisia riskejä, joiden perusteella erityisriskinotto voisi tulla kyseeseen. Tämän vuoksi riski tulisi käsittää luottoriskin näkökulmasta, jonka taustalla vaikuttaa eri riskitekijöitä tai niiden yhdistelmiä. Liian yksityiskohtainen sääntely hankaloittaisi käytännössä vientitakuutoimintaan liittyvää riskiarviointia ja sen pohjalta tehtävää päätöksentekoa. Erityisriskinoton riskiarviointia helpottaisi ja päätöksentekoa joustavoittaisi erityisriskinoton perusteiden selkeys ja yleisluonteisuus sekä yhtenäisyys tarkoittaen laintasosta riippumattomuutta maaluokittelusta.

Vientitakuulain 6 §:n 1 momentin mukaista valtuusmenettelyä voidaan pitää yhtiön nykyisen rahoitustoiminnan ja riskienhallinnan kannalta yhtäältä liian yksityiskohtaisena ohjauksen välineenä ja toisaalta liian yleisluontoisena päätösmandaattina yksittäistapauksessa. Valtuusmenettelyn kautta valtioneuvostolla on rooli riskinoton rajojen määrittelyssä, maariskin arvioimisessa sekä yksittäistapauksessa sen määrittämisessä, onko tarvetta poiketa tavanomaisesta riskiarvioinnista. Nykyaikaisessa riskienhallintajärjestelmässä nämä kuuluvat Finnveran tehtäviin osana riskinottohalukkuuden ja siitä johdettavan luottopolitiikan määrittelyyn sekä sen puitteissa tehtävään yksittäisten hankkeiden riskiarviointiin. Finnvera ottaa osana riskienhallintaa huomioon odotetut ja odottamattomat tappiot sekä riskinoton enimmäismäärät maariskien ja velalliskoh- taisten riskien osalta. Finnveralla on riskinottohalukkuuden mukainen, luottopolitiikan puitteissa vahvistettu maapolitiikka, jonka nojalla maariski tulee huomioiduksi vientihankkeissa säännönmukaisesti asianmukaisella tavalla.

Tavanomainen riskiarviointi ja tavanomaisen riskinottotason ensisijainen ylitystarpeen arviointi on käytännössä katsottu kuuluneen Finnveran vastuulle, koska Finnveralla on parhaat edellytykset oman luottopolitiikkansa ja harkintavaltansa puitteissa arvioida hankkeen riskit ja harkita tarve erityisriskinottomenettelylle. Tältä osin laki on tarkoituksenmukaista saattaa vastaamaan vallitsevaa käytäntöä. Erityisriskinoton tarpeen ja maariskin arvioimisen sijaan valtioneuvoston käsittelyn tulisi keskittyä huomioimaan elinkeino-, ulko-, kauppa-, kehitys-, ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttaminen. Valtioneuvoston poliittisen päätöksenteon roolin selkeyttäminen ja vahvistaminen lähentäisi suomalaista vientirahoitusjärjestelmää verrokkimaiden vastaaviin järjestelmiin ja vahvistaisi edelleen Finnveran elinkeinopoliittista mandaattia yhtiön erityisriskinoton kautta tapahtuvan perustehtävän toteuttamiseksi. Valtioneuvoston erityisriskinotolle antaman poliittisen mandaatin nojalla Finnvera täyttää tehtävänsä vientirahoituksen puutteen paikkaamisessa ja suomalaisen viennin edistämisessä sekä vientipohjan laajentamisessa myös tavanomaisen riskinottotason ylittävissä hankkeissa.

Valtuusmenettelystä luopuminen erityisriskinoton päätöksenteon ja roolien selkeyttämiseksi edellyttää, että yhtiön riskienhallinta ja -valvonta ovat korkealla tasolla. Nykytilanteessa tämän vaatimuksen voidaan katsoa täyttyvän. Yhtiö on vuodesta 2018 lähtien toteuttanut vuosittaisissa valvojan arvioissa annettuja suosituksia ja esimerkiksi vuoden 2019 valvojan arvion suosituksen pohjalta yhtiö on helmikuussa 2020 perustanut riskivaliokunnan, jonka tehtävänä on avustaa hallitusta riskinottoon ja riskienhallintaan liittyvissä asioissa. Ministeriö ohjaa yhtiön riskinottoa omistajaohjauksen keinoin. Jotta yhtiö kykenisi mahdollisimman hyvin tarkentamaan riskimittarinsa sekä ohjaamaan ja rajoittamaan toimintansa riskinottoa kokonaisuutena, tulisi ministeriön määrittää yhtiön riskinottohalukkuuteen ja riskipoliittikkaan liittyvät strategiset ja poliittiset tavoitteet selkeästi, ja huolehtia että yhtiö määrittää riskinottohalukkuuden rajoitukset ja limiitit tarkoituksenmukaiselle tasolle huomioiden erikseen myös vientitakuutoiminta ja erityisriskinotto. Käytännön soveltamisen tilanteissa on ollut epäselvyyttä siitä, missä Finnveran hallituksen hyväksyttävän tai toivottavan harkintavallan raja menee erityisriskinottotarpeen arvioinnissa. Tältä osin omistajaohjauksella annetut suuntaviivat eivät aina ole olleet riittävät. Erityisriskinotolle tulisi voida tarvittaessa saada omistajaohjauksella laajempi ja sitouttavampi mandaatti valtioneuvostotasolla esimerkiksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksin.

Erityisriskinoton enimmäistakuuvastuu rajoittaa erityisriskinottoa laintasoisesti. Enimmäistakuuvastuuntasoa ei ole viime vuosina nostettu riittävässä suhteessa vientitakuiden kokonaisvastuumäärään nähden. Koronakriisi vähensi valtioiden ja yritysten investointihalukkuutta ja monet, jo suunnitellut suuret vientihankkeet lykkääntyivät. Koronakriisin normalisoituessa investointihalukkuudessa on enenevässä määrin nähtävissä nousevaa trendiä, ja lisäksi myös energiakriisi omalta osaltaan kiihdyttää valtioiden ja yritysten tarvetta ja kiinnostusta investoida kestäviin ratkaisuihin. Nykytilanteessa erityisriskin takuuvastuun enimmäismäärää ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, johtuen Finnveran nykyisen portfolion luonteesta ja vihreän siirtymän luomista toimintaympäristön ja markkinoiden muutospainesta. Finnveran portfolion nykyiselle hallinnoinnille on oltava riittävästi liikkumavaraa, koska yksittäiset hankkeet voivat liikkua miljardin luokassa. Suomi on kotimarkkinaltaan pieni, viennistä vahvasti riippuvainen avotalous, joten portfolion kasvamiselle ja kehittämiselle on taattava riittävästi tilaa Finnveran lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi markkinapuutteen paikkaajana ja viennin edistäjänä. Toimintaympäristössä voi tapahtua nopeita ja suuriakin muutoksia, joilla voi olla huomattavaa merkitystä Suomen viennille, kansainvälisille suhteille sekä kansantaloudelle. Finnveralla tulisi olla mahdollisuus joustavaan ja nopeaan vientitakuutoimintaan myös erityisriskinoton piiriin tulevista hankkeista. Ketteryys reagoida voisi edistää suomalaisen vientipohjan monipuolistumista, esimerkiksi digivihreän siirtymän edistämisen näkökulmasta ja parantaa suomalaisten yritysten pääsyä uusille kansainvälisille markkinoille. Suomessa yksityisen rahoituksen saatavuus vientihankkeisiin on puutteellista, minkä vuoksi Finnveran rooli markkinapuutteen paikkaajana ja

viennin mahdollistajana toimintaympäristön murroksessa ennen pankkien mukaantuloa rahoittamaan hankkeita on keskeinen.

3 Tavoitteet

Esityksen pääasiallisena yhteiskunnallisena tavoitteena on parantaa Suomen viennin ja vientirahoituksen kansainvälistä kilpailukykyä yksinkertaistamalla ja joustavoittamalla vientitakuutoiminnan mukaisen erityisriskinoton päätöksentekomenettelyä, edellytyksiä ja mahdollisuuksia. Erityisriskinoton tulee kyetä vastaamaan joustavasti ja nopeasti muuttuviin vienninrahoituksen tarpeisiin. Valtion vientitakuiden erityisriskinotto on keino avata suomalaisyritysten vientitoimintaa uusille, tavanomaista riskipitoisemmille markkinoille. Erityisriskinotolla voidaan aikaansaada uusia kasvumarkkinoita suomalaisille vientiyrityksille ja laajentaa suomalaista perinteisesti keskittynyttä vientipohjaa. Lakiehdotuksella tavoitellaan myös vientitakuutoiminnan läpinäkyvyyden edistämistä ja tietoisuutta erityisriskinottohankkeista valtioneuvostotasolla, erityisesti riskienhallinnan valvonnan näkökulmasta.

Tavoitteena on selkeyttää päätöksentekoprosessia ja päätöksenteon rooleja Finnveran ja ministeriön välillä. Tarkoituksena on, että vientihankkeiden riskien arviointi kuuluisi kokonaisuudessaan yhtiön vastuulle, koska Finnveralla on tarkoituksenmukaisimmat resurssit vientihankkeiden riskiarviointiin ja erityisriskinottotarpeen harkintaan. Tavanomainen riskiarviointi on myös käytännön tasolla ollut Finnveran tehtävä, minkä vuoksi tarkoituksena on kodifioida käytäntö lain tasolle.

Finnveran hallituksen harkintavalta erityisriskinottotarpeen arvioinnissa on tarkoitus säilyttää. Finnveran hallituksen vientitakuiden päätöksenteossa käyttämän harkintavallan tukena on tarkoitus olla ministeriön kohdistettu ja oikea-aikainen erityisriskinoton omistajaohjaus. Tavoitteena on, että ministeriö antaa Finnveralle omistajaohjauksella valtioneuvoston säännöllisesti hyväksymän riskinottokehyksen, jonka avulla Finnveran hallitus voi helpommin tunnistaa erityisriskinoton piiriin kuuluvat hankkeet. Valtioneuvoston säännöllinen hyväksyntä parantaa valtioneuvostotasolla tietoisuutta erityisriskinotosta, laajentaa päätöksentekopohjaa sekä jakaa vastuuta ja sitouttaa erityisriskinoton linjauksia selkeämmin tulevaan päätöksentekoon. Valtioneuvoston roolia on tarkoitus korostaa edellyttämällä poliittista päätöksentekoa jokaisen erityisriskinotopäätöksen yhteydessä erikseen. Näin varmistetaan elinkeino-, ulko-, kauppa-, kehitys-, ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden kattava huomioiminen hanketasolla ja vahvistetaan edelleen Finnveran elinkeinopoliittista mandaattia. Yksittäisten erityisriskinottona myönnettävien vientitakuupäätösten osalta roolien selkeytyksen tarkoituksena on edesauttaa päätösten yksityiskohtaisempaa perustelua ja näin ollen myös helpottaa valvojaa arvioimaan päätöksenteon vastuukysymyksiä.

Erityisriskinoton perusteiden yhdenmukaistamisen ja selkeyttämisen tarkoituksena on saattaa laki vastaamaan riskien näkökulmasta moninaistuvaa toimintaympäristöä ja tehostaa yhtiön edellytyksiä arvioida erityisriskinoton tarvetta harkintavaltansa puitteissa. Lain tavoitteena on määritellä erityisriskinotokynnys ylittyväksi sekä korkean riskin että korkean tulotason maissa, kun yhtiön hallitus arvioi, ettei se tavanomaisen riskiarvioinnin ja harkintavaltansa perusteella voisi vientitakuuta myöntää johtuen hankkeeseen liittyvästä suuresta riskistä. Tavoitteena on hahmottaa riskikäsite yksinkertaisemmin ja yleisluotoisemmin luottoriskin näkökulmasta, jollaisena eri riskitekijät viime kädessä Finnveralle realisoituvat. Erityisriskinoton perusteiden yhtenäistämisen tavoitteena on, että Finnvera kykenisi ottamaan hankkeiden erityispiirteet, erilaiset riskitekijät ja niiden yhdistelmät sekä niiden vaikutukset Finnveran portfolioon kattavammin huomioon erityisriskinotopäätösten perusteeksi. Yhtenäiset ja selkeytetyt säännökset edesauttaisivat myös käytännön soveltamista rajatapauksissa Finnveran hallituksen käyttäessä harkintavaltansa erityisriskinottotarpeen arvioinnissa.

Tavoitteena on säilyttää Finnveran mahdollisuus tuoda ministeriön hyväksyttäväksi myös mikä tahansa tavanomaisen riskinottotasonkin hanke, mikäli yhtiön hallitus arvioi tarvitsevänsä hankkeelle poliittista tukea. Toisaalta tavoitteena on vähentää tarvetta viedä yksittäisiä vientitakuuhankkeita talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltäväksi lainsäädännön tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Hankekohtaisen erityisriskinottomenettelyn ohella Finnveralle on tarkoitus säilyttää mahdollisuus jo tarvittaessa ennen vientitakuupäätöksentekoa saada linjaus valtio-omistajalta esimerkiksi tilanteissa, joissa yhtiön riskinkantokyvyn raja on vaarassa ylittyä.

Erityisriskinotolle määritelty enimmäisvastuutasoon osalta tavoitteena on, että se olisi riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tasolla. Toimintaympäristössä voi tapahtua nopeita ja suuriakin muutoksia, joilla voi olla huomattavaa merkitystä muun muassa Suomen viennille, kansainvälisille suhteille sekä kansantaloudelle. Joustava ja nopea reagointi muutoksiin on tärkeää, eikä Finnveralla ole muita keinoja myöntää vientitakuuta korkeariskisissä hankkeissa kuin erityisriskinotto. Enimmäisvastuutasoon ylittäminen vähäisestikin johtaisi suoraan Finnveran hallituksen toimivallan ylitykseen, minkä vuoksi hankkeen rahoittaminen olisi hylättävä. Riittämätön erityisriskinoton enimmäisvastuutasoon voi aiheuttaa haasteita Finnveran nykyisen portfolion hoitamiseen ja hallinnointiin. Finnveran nykyisen portfolion hoitamisen varmistamisen lisäksi enimmäisvastuutajan nostamisen tarkoituksena on myös mahdollistaa suomalaisen vientipohjan monipuolistumista ja suomalaisten yritysten pääsyä uusille kansainvälisille markkinoille.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Lakiehdotuksen mukaan nykyisen vientitakuulain mukaisen erityisriskinottoa koskevan 6 §:n sanamuoto ehdotetaan kokonaan muutettavaksi sisällöltään. Lain keskeiset ehdotukset liittyvät yhtiältä erityisriskinottoa koskevaan valtioneuvostotason ohjaukseen yleisellä tasolla, toisaalta erityisriskinoton edellytyksiin ja sitä koskevaan päätöksentekomenettelyyn yksittäistapauksien tasolla. Erityisriskinottoa koskevaa päätöksentekoa ehdotetaan selkeytettäväksi siten, että Finnvera vastaisi vientihankkeen riskiarvioinnista ja vientitakuun myöntämiseen liittyvästä päätöksenteosta. Ministeriö puolestaan vastaisi vientihankkeen elinkeinopoliittisesta ja kilpailukykyyn liittyvästä arvioinnista ja sitä koskevasta päätöksenteosta.

Ministeriö ohjaisi Finnveran erityisriskinottoa omistajaohjauksen keinoin määrittäen tahtotilaansa ja strategisia tavoitteitaan vientitakuutoiminnalle. Sen lisäksi, että ministeriö nykyisellään antaa säännöllisesti vientiin liittyvät vastuu- ja riskiasemakatsaukset tiedoksi talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan 1-2 kertaa vuodessa, ministeriö esittäisi talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle linjattavaksi Finnveran riskinottoa määrittävän riskinottokehyksen säännöllisesti, pääsääntöisesti vuosittain. Tarpeen vaatiessa ministeriö voisi esittää riskinottokehyksen linjattavaksi myös useammin. Riskinottokehyksellä tarkoitetaan ministeriön määrittelemien Finnveran riskinoton rajojen kokonaisuutta, joka koskee yhtiön toimintaa kokonaisuudessaan ja joka heijastaisi ministeriön strategisia tavoitteita. Riskinottokehyksessä ministeriö määrittäisi rajoja myös vientitakuutoiminnan erityisriskinotolle, mikä edesauttaisi Finnveran hallituksen mahdollisuuksia tunnistaa erityisriskinoton piiriin kuuluvia hankkeita. Riskinottokehyksessä voidaan määritellä erityisriskinotolle rajoja portfoliotasolla esimerkiksi riskikeskittymien osalta. Finnveran hallitus voisi itsenäisen harkintansa mukaan joustavasti tehdä vientitakuupäätöksiä riskinottokehyksessä asetettujen rajojen puitteissa. Rajojen ylittyessä Finnveran olisi vientitakuun myöntämiseksi saatettava hanke ministeriön arvioitavaksi. Lisäksi Finnvera voisi jatkossakin pyytää jo ennen yhtiön tekemää yksittäistä vientitakuupäätöstä valtioneuvoston linjauksia ja kantoja riskinotolle esimerkiksi tilanteissa, joissa käsillä olevan hankkeen riskitaso uhkaisi vaarantaa Finnveran pääomien riittävyyden.

Riskinottokehyksen linjaaminen ja hyväksyminen valtioneuvostotasolla muodostaa kokonaisuuden, jonka turvin nykyisen lain 6 §:n 1 momentin mukaisesta valtuusmenettelystä ehdotetaan luovuttavaksi. Luopumalla valtuusmenettelystä vahvistettaisiin yhtäältä erityisriskinottoa koskevan päätöksenteon poliittista ulottuvuutta, sillä yleisluontoisen valtuuden sijaan jokainen yksittäinen erityisriskinottopäätös perusteltaisiin elinkeinopoliittisilla ja kilpailukykyyn liittyvillä näkökohdilla huomioiden Suomen ulko-, kauppa-, kehitys- ja ympäristöpoliittiset tavoitteet. Toisaalta valtuusmenettelystä luopuminen korostaisi Finnveran yksinomaista roolia riskiarvioinnissa yksittäistapauksessa siirtämällä ministeriön valtuusmenettelyn kautta toteutuvan välillisen osallisuuden riskiarvioinnissa tapahtuvaksi puitetasolla valtioneuvostossa. Vientitakuun myöntämiseen liittyvä päätöksenteko säilyisi ehdotuksen mukaan Finnveralla, kuin myös Finnveran mahdollisuus tuoda mikä tahansa vientihanke valtioneuvoston käsiteltäväksi erityisriskinottomenettelyssä.

Vientitakuun myöntämisen edellytykset erityisriskinoton perusteella yhtenäistettäisiin luopumalla erityisriskinoton perusteiden erottelusta korkean poliittisen riskin maissa ja korkean tulo-tason maissa. Maaluokitteluun perustuva sääntelytapa ei ole enää tarkoituksenmukainen nykyisessä toimintaympäristössä. Kohdemaasta riippumaton, yhtenäinen ja nykyistä selkeämpi erityisriskinottosäännös tehostaisi ja joustavoittaisi lain tulkittamista ja soveltamista käytännössä. Ehdotuksen mukaan vientitakuu voidaan myöntää erityisriskinottomenettelyn kautta huolimatta vientihankkeen kohdemaasta, mikäli hankkeeseen liittyvä riski on niin suuri, ettei Finnvera tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella voisi vientitakuuta myöntää. Finnveralla olisi ehdotuksen mukaan mahdollisuus arvioida erityisriskinottokäsittelyn tarvetta luottoriskin näkökulmasta. Erilaiset riskitekijät, kuten kaupalliset, poliittiset tai systeemiset riskit realisoituvat viime kädessä luottoriskinä takuun myöntäjälle, minkä vuoksi nykyisestä yksityiskohtaisemmasta eri riskitekijöiden määrittämisestä ehdotetaan luovuttavaksi. Luottoriskin taustalla voisi näin ollen tulla kyseeseen mikä tahansa riskitekijä tai eri riskitekijöiden yhdistelmä.

Vientitakuulain 10 §:n 1 momentin mukainen erityisriskinoton enimmäistakuuvastuu ehdotetaan nostettavaksi 8 miljardiin euroon. Korotuksella luodaan edellytyksiä Finnveran hallituksen itsenäiselle päätösharkinnalle. Erityisriskinoton takuuvastuumäärä on oltava riittävän korkealla, jotta Finnveralla on mahdollisuus tarvittaessa nopeaankin reagointiin toteuttaessaan elinkeinopoliittista tehtäväänsä. Erityisriskinottohankkeet tulevat arvioitavaksi ministeriössä ja raha-asianvaliokunnan käsittelyn myötä ne arvioidaan säännönmukaisesti myös valtionalouden kanalta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Lain säätämisen myötä erityisriskinoton edellytykset ja erityisriskinottoa koskeva päätöksentekomenettely selkiytyy ja tehostuu. Tämä edistää Suomen viennin kansainvälistä kilpailukykyä varmistamalla, että suomalaisilla yrityksillä on kansainvälisessä kilpailussa rahoitusmahdollisuuksia tasavertaisin kilpailuedellytyksin ja oikea-aikaisesti. Vain harvalla kilpailijamaalla on käytössään erillinen erityisriskinottojärjestelmä; kansallisen edun huomioon ottaminen tapahtuu normaalin vientitakuutoiminnan puitteissa. Kilpailijamaissa kyetään valtion taseeseen suoraan perustuvien vientitakuujärjestelmien myötä ottamaan kansallinen etu pääsääntöisesti paremmin huomioon kuin Suomessa, jossa vientitakuiden myöntäminen on delegoitu osakeyhtiömuotoiselle valtion erityisrahoitusyhtiölle. Jotta suomalaisilla vientiyrityksillä on vastaavat kilpailuedellytykset kuin kilpailijamailla on tärkeää, että erityisriskinotto on joustavasti ja selkeällä tavalla Finnveran hyödynnettävissä.

Uudistetun erityisriskinottosäännöksen myötä erityisriskinottoon liittyvä oikeustila paranee. Erityisriskinoton päätöksenteon roolit ja vastuut selkiytyvät ja erityisriskinoton jälkikäteisvalvonta odotetaan helpottuvan. Erityisriskinoton poliittinen luonne tulee entisestään korostumaan.

Toisaalta Finnveran yksinomainen rooli riskiarvioinnissa selvenee. Merkittäviä negatiivisia vaikutuksia Finnveran riskinottoon tai toiminnan pitkäaikaiseen taloudelliseen tulokseen ei muutoksella odoteta olevan. Finnvera tekee vientitakuupäätöksiä vahvistetun riskinottohalukkuutensa ja luottopolitiikkansa raameissa kuten nykyisinkin ja vientitakuutoiminnan tulee edelleen olla pitkällä aikavälillä itsekannattavaa vientitakuutoimintaa koskevien kansainvälisten sopimusten nojalla. Ministeriön omistajaohjauksella asettama riskinottokehys tulee selkiyttämään erityisriskinottotarpeen arviointia edesauttaen Finnveran hallituksen harkintavallan käyttöä suuririskisissä hankkeissa. Riskinottokehyksen myötä Finnveran hallituksen edellytykset käyttää harkintavaltaansa paranevat, erityisriskinottotarpeen arviointi helpottuu ja erityisriskinoton päätöksentekoprosessi tehostuu. Riskinottokehykselle määriteltävästä sisällöstä riippuen, erityisriskinoton piiriin tulevien hankkeiden määrä voi lisääntyä. Muutoksen ei kuitenkaan arvioida olevan niin suuri, että se vaikuttaisi Finnveran tai ministeriön resurssitarpeisiin erityisriskinottohankkeiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Valtioneuvoston säännöllisen riskinottokehyksen hyväksynnän arvioidaan parantavan valtioneuvoston tietoisuutta Finnveran erityisriskinotosta sekä lisäävän läpinäkyvyyttä siihen liittyvässä päätöksenteossa. Laajemman päätöksentekopohjan odotetaan sitouttavan erityisriskinoton linjauksia selkeämmin tulevaan päätöksentekoon jakaen myös vastuuta valtioneuvoston sisällä.

Lain 10 §:n 1 momentin mukaisen erityisriskinoton enimmäisvastuumäärän korottaminen turvaa Finnveran nykyisen vientiportfolion hoitamisen ja hallinnoinnin. Lisäksi korotus luo edellytyksiä Finnveralle käyttää laajemmin harkintavaltaansa arvioidessaan vientihankkeita. Erityisriskinoton enimmäistakuuvastuun korotus mahdollistaa myös suomalaisen vientipohjan monipuolistumista kattamaan laajemmin eri toimialoja. Tämän odotetaan vaikuttavan myönteisesti esimerkiksi digivihreän siirtymän rahoitusmahdollisuuksiin ja suomalaisten yritysten pääsyyn laajemmin kehittyville markkinoille tasavertaisin kilpailuedellytyksin. Finnveran nykyisen portfolion hajautus olisi mahdollista nykyistä paremmin erityisriskinoton rajan ollessa riittävän korkealla tasolla. Lisääntynyt erityisriskinoton piiriin tulevien hankkeiden määrä lisää kuitenkin valtion ehdollisia vastuita ja mahdolliset tappioiden realisoidumiset voivat lisätä valtion velanottoa. Jos kuitenkin erityisriskinottoa rajoitettaisiin, voi seurauksena olla merkittäviä negatiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten työpaikkojen ja verotulojen menetyksiä. Näiden yhteisvaikutusta ei pystytäkään ennalta arvioimaan luotettavalla tavalla. Kuitenkin voidaan todeta, että yksittäisten suurten vientikauppojen saaminen Suomeen voi merkitä satoja tai jopa tuhansia henkilötyövuosia viejäyrityksessä sekä alihankintaverkostossa. Suorien työllisyysvaikutusten lisäksi hankkeiden kerrannaisvaikutukset ulottuvat laajemmalle verotuloina sekä osto-voiman ja kysynnän kasvuna.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Lain valmistelussa on ollut esillä erityisriskinoton uudistaminen siten, että ministeriö määrittäisi ne perusteet, jolloin Finnveran tavanomainen riskiarviointi ylittyy tai siihen liittyisi poikkeavia ehtoja, riskikeskittymiä tai muita näihin verrattavia syitä, jotka aiheuttaisivat tavanomaisen riskiarvioinnin tason ylittymisen. Lisäksi olisi määriteltävä hankekohtainen euromääräinen raja-arvo, joka olisi tarkemmin määriteltävä asetuksella. Mikäli raja-arvo ylittyisi, Finnveran tulisi pyytää ministeriön päätöstä vientitakuun myöntämiselle. Tällainen toteuttamistapa on todettu kuitenkin epätarkoituksenmukaiseksi ottaen huomioon määrittämiseen vaadittava yksityiskohtainen ja laaja tietokanta ja muut resurssit. Soveltaminen olisi voinut myös johtaa liian mekaanisen rajojen tulkintaan. Myös Finnveran ja ministeriön väliset roolit olisivat jääneet epäselviksi.

Toisessa toteuttamistavassa harkittiin erityisriskinottotarvetta hahmotettavaksi omistajaohjauksella määritellyillä riskimittareilla, hankekohtaisella euromääräisellä rajalla sekä kokonaishar-

kinnalla. Toteuttamistavan hyötynä olisi ollut velvoittavien säännösten selkeys ja eri raja-arvojen tuoma tarkkarajaisuus. Toteuttamistavan yksityiskohtaisuus olisi kuitenkin voinut aiheuttaa haasteita käytännön soveltamiselle, ja lisäksi kvantitatiiviset tekijät olisivat voineet johtaa liian suoraviivaiseen tulkintaan erityisriskinottotarpeesta. Lisäksi raja-arvot vaatisivat säännöllistä päivittämistä. Muun muassa näistä syistä on päädytty tämän ehdotuksen mukaiseen toteuttamisvaihtoehtoon, jota leimaa puitelainomaisuus. Puitelainomaisuus on korostunut tässä ehdotuksessa sen mahdollistaman päätöksenteon joustavuuden vuoksi. Toisaalta ministeriön omistajaohjauksella antamalla riskinottokehyksellä saavutetaan oikeustila, jossa Finnveran hallituksen on helpompi hahmottaa riskinoton harkintavallan rajoja ja erityisriskinottoon liittyvää velvoittavuutta. Tämä edesauttaa vientitakuutoiminnan päätöksenteon tehokkuutta.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnoksen lausuntokierros on ollut ajalla 20.9.-12.10.2022. Esityksestä pyydettiin lausunnot Valtiokonttorilta, oikeusministeriöltä, ulkoministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Finnvera Oyj:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, Teknologiateollisuus ry:ltä, Finanssiala ry:ltä ja Suomen Yrittäjät ry:ltä.

Ulkoministeriö ei ole käyttänyt tilaisuuttaan antaa lausuntoa asiassa. Teknologiateollisuus ry ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK ovat antaneet esityksestä yhteisen palautteen. Valtiokonttori on ilmoittanut, ettei heillä ole lausuttavaa. Valtiovarainministeriö, Finnvera Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Teknologiateollisuus ry, Finanssiala ry sekä Suomen Yrittäjät ry ovat ilmoittaneet kannattavansa hallituksen esitystä erityisriskinoton edellytysten ja päätöksenteon selkeyttämiseksi. Päätöksentekoprosessin yksinkertaistaminen ja keventäminen on lausunnoissa nähty tärkeäksi vientikauppojen nopean ja joustavan toteutumisen kannalta. Esityksen merkitystä suomalaisten vientiyritysten tasavertaisen kilpailuympäristön edistämiseksi suhteessa kilpailijamaihin on niin ikään lausunnoissa korostettu. Nykyisellään erityisriskinottoa sääntelevä vientitakuulain 6 § on lausuntojen perusteella katsottu olleen epäselvä sekä vaikeasti tulkittava ja sovellettava, minkä vuoksi oikeustilan selventyminen 6 §:n muutoksen myötä on todettu tarpeelliseksi.

Oikeusministeriö on lausunut päätöksentekomekanismia koskien, että esityksessä olisi perusteltua täsmentää onko viittauksissa valtioneuvoston ministerivaliokuntiin kyse informatiivisesta viittauksesta vai tarkoituksesta säätää erityisriskinottoesitysten käsittelystä valiokunnissa. Tältä osin esityksen muotoilua on täsmennetty. Tarkoitus ei ole ollut lailla säätää valiokuntakäsittelyistä vaan kyseessä on informatiivinen viittaus vakiintuneeseen käytäntöön, jonka perusteet ovat lisäksi valtioneuvoston määräyksessä raha-asiainvaliokunnassa käsiteltävistä asioista. Oikeusministeriö on lisäksi pyytänyt selvittämään, onko erityisriskinoton elinkeinopoliittisessa päätöksenteossa valtioneuvostossa kyse valtioneuvoston vahvistettujen linjausten soveltamisesta vai vapaammasta harkinnasta. Esityksessä on lausunnon perusteella selvennetty, että kyse on sekä vahvistettujen, ministeriön virallisten linjausten noudattamisesta, että vapaammasta harkinnasta, joka on tarpeen reagoitaessa nopeisiin toiminta- ja markkinaympäristön muutoksiin. Oikeusministeriö on kiinnittänyt myös huomiota ehdotetun 6 §:n 2 momentin sanaan 'määräys', joka heidän mukaansa herättää perustuslain 80 §:n 2 momentin näkökulmasta kysymyksen siitä, onko kyse oikeusnormien asettamisesta vai enemmänkin omistajaohjauksellisesta ohjeesta tai päätöksestä. Oikeusministeriö on lausunnossaan kehottanut sanan 'määräys' korvaamista selkeämmällä ilmaisulla. Tämän osalta esitykseen on muotoiltu 6 §:n 2 momentti perusteluineen uudelleen, jolla täsmennetään erityisriskinoton ohjauksen tapahtuvan ministeriön toimesta omistajaohjauksen keinoin. Muutos on ollut tarpeen myös ottaen huomioon sen, ettei omistajaohjauksella annettava riskinottokehyks ja sen asettamat erityisriskinoton rajat ja niiden laskentaperusteet ole julkisia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 17 kohdan nojalla.

Valtiovarainministeriö on kannattanut lain 6 §:n riskikäsitteen hahmottamista luottoriskin näkökulmasta. Lisäksi valtiovarainministeriö on katsonut tarkoituksenmukaiseksi tarkastella erityisriskinoton kokonaiskuva säännöllisesti ja ohjata erityisriskinottoa ehdotetun riskinottokehityksen avulla. Valtiovarainministeriö ei sen sijaan ole nähnyt tarvetta vientitakuulain 10 §:n 1 momentin mukaiseen erityisriskinoton enimmäisvastuumäärän nostamiselle 10 miljardiin euroon. Valtiovarainministeriön mukaan koronakriisin aiheuttamat paineet ovat normalisoitumassa. Lisäksi lausunnossa on korostettu valtion vastuiden ja riskien voimakasta kasvua yleisellä tasolla todeten, ettei erityisriskinoton mahdollisuuksia tulisi tässä tilanteessa väljentää. Enimmäistakuuvastuumäärään liittyen perusteluista on tarkennettu esityksen kappaleeseen 2.7 Nykytilan arviointi sekä 10 §:ää koskevaan säännöskohtaiseen perusteluun. Esityksessä ehdotettua erityisriskinoton enimmäisvastuumäärää on laskettu 10 miljardista eurosta 8 miljardiin euroon, jonka arvioidaan sallivan riittävän liikkumavaran Finnveralle muutamalle lähivuodelle.

Finnvera Oyj on pitänyt sääntelyn yhtenäistämistä hyvänä maajaottelun ja valtuusmenettelyn poistamisen myötä. Lisäksi Finnvera on katsonut 10 miljardin enimmäisvastuumäärää riittäväksi. Finnvera on kiinnittänyt huomiota riskinottokehykseen sekä sen suhteeseen erityisriskinoton päätöksentekoprosessiin, joka jää lausunnon mukaan epäselväksi. Lisäksi Finnvera on esittänyt lausunnossaan harkittavaksi, että määräyksenantovaltuuden sijaan erityisriskinottoa ohjattaisiin omistajaohjauksen keinoin. Finnvera on painottanut, että ministeriöllä on elinkeinopoliittisen ja kilpailukykyyn liittyvään arviointiin paremmat edellytykset kuin Finnveralla, mitä on esitetty vielä lain perusteluissa tarkennettavaksi. Kuten mainittu edellä oikeusministeriön antaman lausunnon yhteydessä, esityksen erityisriskinottoa koskeva ohjaus on täsmennetty 6 §:n 2 momenttiin muuttamalla kyseisen säännöksen sanamuotoa. Finnveran esiintuomaa elinkeinopoliittisen tarkastelun kuvausta on terävöitetty edelleen korostaen ministeriön yksinomaista roolia erityisriskinottoa koskevan elinkeinopoliittisen ja kilpailukykyyn liittyvän arvioinnin suorittajana. Perustuslain 124 §:n kannalta on tärkeää, että ministeriön vastuusta koskien poliittista päätöksentekoa ei ole epäselvyyttä.

Teknolוגiateollisuus ry ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK ovat kannattaneet ehdotusta ja todenneet sen erittäin tarpeelliseksi viennin edistämiseksi ja päätöksentekoprosessin nopeuttamiseksi. Yhteislausunnossaan he ovat kuitenkin kiinnittäneet huomiota siihen, ettei lakimuutos olennaisesti paranna Finnveran kykyä ottaa riskiä. Lausunnon mukaan Finnveran riskinotto-kyky rajoittaa oman pääoman riittävyys kattaa aiheutuneita tappioita, minkä vuoksi erityisriskinotto ei tulisi olla Finnveran vaan valtion taseessa. Lisäksi yhteislausunnossa korostetaan, että erityisriskinoton joustavampi ja laajempi käyttö olisi suotavaa ja sitä tulisi voida hyödyntää 'kriittisen' tärkeille vientikaupoille kaikissa kokoluokissa. Yhteislausunnossa ehdotetaan, että viejien tasapuolisen kohtelun kannalta erityisriskinoton kriteerit olisivat viejäyrityksille nähtävillä ja lisäksi viejäyrityksillä tulisi olla kanava vaatia ministeriöltä hankkeen arviointia erityisriskinoton puitteissa. Tältä osin esitykseen ei ole tehty muutoksia. Finnveran vientitakuutoiminta kuuluu julkisen hallintotehtävän piiriin ja Finnvera noudattaa vientitakuutoiminnassa hyvän hallinnon oikeusperiaatteita muun muassa toiminnan tasapuolisuuden osalta. Päätöksenteko Finnverassa tapahtuu yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien periaatteiden mukaisesti. Finnveran päätöksenteko on johdonmukaista siten, että tosiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein.

Finanssiala ry on pitänyt hyvänä erityisriskinoton enimmäisvastuumäärän nostamista ja todennut, ettei yksityinen rahoitussektori yleensä osallistu erityisriskinottohankkeiden rahoittamiseen. Tämän vuoksi Finanssiala ry on arvioinut, ettei lakimuutoksella ole juurikaan vaikutuksia yksityisten rahoittajien harjoittamaan vientikaupan rahoittamiseen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

6 §. Erityisriskinotto. Vientitakuulain erityisriskinottoa koskeva 6 § esitetään muutettavaksi. Tarkoituksena on yhtenäistää nykyisen erityisriskinotto säännöksen oikeusnormit siten, että 1 ja 2 momentin taustalla vaikuttava maajaottelu sekä valtuusmenettely koskien korkean riskin maita poistetaan. Ehdotetun 6 §:n mukainen erityisriskinotto tulee päätösmenettelyltään vastamaan nykyisen 6 §:n 2 momentin päätösmenettelyä. Päätöksenteon rooleja ei muuteta uuden säännöksen myötä, mutta niitä kuitenkin selkeytetään. Finnvera vastaa edelleen vientitakuun myöntämiseen liittyvästä päätöksenteosta ja ministeriön vastuulla on antaa vientihankkeen elinkeinopoliittisista ja kilpailukykyyn liittyvistä perusteista päätös Finnveran erityisriskinottoa vaativan vientitakuupäätöksen tueksi. Erona aikaisempaan valtuusmenettelyyn korkean riskin maiden osalta on, että jokainen erityisriskinottona myönnettävä päätös perustellaan erikseen, eikä vientitakuupäätöksiä enää tehdä valtuuden nojalla kuten aikaisemmin.

Erityisriskinottoesitys voidaan käsitellä vakiintuneen käytännön mukaan valtioneuvostossa raha-asiaivaliokunnassa ja tarvittaessa talouspoliittisessa ministeriövaliokunnassa. Asian käsittely valtioneuvostossa pitää sisällään ministeriön tekemän asian valmistelun esitykseksi, mahdollisen valiokuntakäsittelyn sekä ministeriön antaman päätöksen. Yhtiöltä saamansa hakemuksen perusteella ministeriö tekee elinkeinopoliittisen ja kilpailukykyyn perustuvan arvioinnin hankkeen hyödyistä verraten niitä yhtiön tekemään riskiarviointiin ja erityisriskinotto perusteluihin. Ministeriö arvioi vientihankkeen korkeaa riskiä suhteessa elinkeinopoliittisiin ja kilpailukykyyn liittyviin vaikutuksiin sekä Suomen ulko-, kauppa-, kehitys- ja ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin, jotta asiassa on ratkaisun kannalta olennaiset tiedot. Asian valmistelussa ministeriö voi tarvittaessa pyytää kantoja muilta ministeriöiltä kuten valtiovarainministeriöltä, ulkoministeriöltä tai ympäristöministeriöltä. Ministeriö antaa Finnveralle perustellun päätöksen, jolla edellytysten täytyessä vahvistetaan tärkeiden elinkeinopoliittisten tai kilpailukykyyn liittyvien perusteiden käsilläolo ja hyväksytään yhtiön erityisriskinotto. Mikäli ministeriö toteaa päätöksessään, etteivät tärkeät elinkeinopoliittiset tai kilpailukykyyn liittyvät perusteet täyty suhteessa riskitasoon kyseisessä vientihankkeessa, yhtiö ei voi myöntää vientitakuuta ja sen mahdollisena tekemä vientitakuupäätös raukeaa. Ministeriö ottaa päätöksessään huomioon elinkeinopoliittisia seikkoja kuten esimerkiksi Suomen viennin, investointien ja kansainvälisen kilpailuvyön edistäminen sekä kansantaloudellisia vaikutuksia esimerkiksi työllisyyteen, ostovoimaan tai verotuloihin huomioiden myös Suomen ulko-, kauppa-, kehitys- ja ympäristöpoliittiset tavoitteet ja kulloisenkin hallitusohjelman painopisteet. Ministeriön arviointi perustuu valtioneuvoston virallisiin ja vahvistettuihin linjauksiin, mutta voi tarvittaessa edellyttää vapaampaa elinkeinopoliittista harkintaa, mikä mahdollistaa riittävän nopean reagoinnin toimintaympäristön ja markkinoiden muutoksiin.

Roolit koskien hankkeiden riskiarviointia selkiytyvät ehdotetun 6 §:n myötä, koska valtuusmenettelyn poistumisen kautta valtioneuvoston välillinen rooli hankkeen riskiarvioinnissa väistyy. Näin ollen Finnvera vastaa kokonaisuudessaan hankkeen riskiarvioinnista. Omalla päätöksellään Finnvera voi edelleen myöntää vientitakuuta tavanomaisen riskiarviointinsa ja harkintavaltansa puitteissa. Tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella myönnettävä vientitakuu tarkoittaa, että hanke voidaan perustella yhtiön taloudellisista lähtökohdista ottaen huomioon itsekannattavuusvaatimuksen ja toiminnan vaikuttavuustavoitteet. Elinkeinopoliittisen tehtävänsä toteuttamiseksi Finnveralla on oltava myös mahdollisuus ottaa tavanomaista suurempaa riskiä erityisriskinottomenettelyn puitteissa, mikäli siihen on olemassa elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä perusteita.

Ehdotetulla muutoksella on tarkoitus parantaa Finnveran hallituksen mahdollisuuksia arvioida harkintavaltansa ulottuvuutta sen arvioidessa hankkeita tavanomaisen riskiarvioinnin ja erityis-

riskinoton rajapinnassa. Tätä edesauttaa ehdotetun 6 §:n 2 momentin mukainen ministeriön erityisriskinottoa koskeva omistajaohjaus, jolla määritetään puitteet Finnveran hallituksen harkintavallalle vientihankkeiden riskiarvioinnissa. Ministeriö määrittää omistajaohjauksellaan säännöllisesti Finnveran toiminnalle riskinottokehyksen, jonka avulla Finnveran hallitus kykenee tunnistamaan erityisriskinottoa vaativia tilanteita nykyistä tehokkaammin. Mikäli yksittäisen hankkeen myötä erityisriskinotolle asetettu raja ylittyisi, ja Finnvera lisäksi katsoisi hankkeeseen liittyvän sellaisia elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä tosiseikkoja, jotka puoltaisivat hankkeen toteuttamista erityisriskinottona, sen tulisi hakea ministeriön päätöstä tärkeiden elinkeinopoliittisten tai kilpailukykyyn liittyvien perusteiden käsilläolon vahvistamiseksi. Erityisriskinoton välttämättömänä edellytyksenä ei kuitenkaan ole, että hankkeen riski ylittää riskinottokehyksen erityisriskinotolle asettamat rajat. Finnveran hallitus voi jatkossakin tuoda hankkeen erityisriskinottomenettelyyn ministeriöön, vaikka rajat eivät ylittyisi, mikäli se katsoo tarvitsevasa ministeriön ohjausta yksittäistapauksessa.

Erityisriskinottotarpeen selvittämiseksi Finnvera arvioi vientihankkeeseen liittyvät riskit harkintavaltansa, voimassaolevan riskinottohalukkuutensa sekä siitä johdettujen luottopolitiikan ja maapolitiikan puitteissa. Tuodessaan hankkeen erityisriskinottomenettelyyn valtioneuvostoon Finnveran tulee selvittää riskiarviointinsa tulokset sekä elinkeinopoliittiset tai kilpailukykyyn liittyvät tosiseikat erityisriskinottihakemuksessaan ministeriölle. Finnveran on olennaista kuvata valtioneuvoston päätöksentekoa varten miksi riskinotto ylittää yhtiön tavanomaisen riskinottotason, sekä tuoda esiin ne tosiseikat, joiden nojalla se katsoo asiaan liittyvän tärkeitä elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä perusteita. Finnveran tulee tuoda esiin vientihankkeen elinkeinopoliittisia tosiseikkoja esimerkiksi panos-tuotos-arviointimallin avulla ministeriön tekemän varsinaisen elinkeinopoliittisen arvion pohjaksi. Vaikka varsinaisesta elinkeinopoliittisesta ja kilpailukykyyn liittyvästä arvioinnista vastaa yksinomaan ministeriö, tulee Finnveran elinkeinopoliittisia ja kilpailukykyyn liittyviä seikkoja selvittäessään tunnistaa niitä elinkeinopoliittisia edellytyksiä, joiden nojalla erityisriskinotto voisi tulla kyseeseen ja kuvata ne hakemuksessaan ministeriölle. Hakemuksessaan yhtiön olisi myös hyvä esittää arvionsa siitä, kuinka myönnettävä vientitakuu vaikuttaa vientitakuutoiminnan pitkän aikavälin itsekannattavuuteen.

Sen lisäksi mitä lain 7 §:ssä säädetään vientitakuuta myönnettäessä huomioon otettavista seikoista, tulee Finnveran riskiarvioinnissaan ottaa huomioon ja hakemuksessaan ministeriölle kuvata luottoriskin enimmäismäärä, joka hankkeen myötä voisi aiheutua yhtiön ja viimekädessä valtion vastuulle. Riskiarvioinnin yhteydessä on tehtävä myös kokonaisharkintaa riskinottokehyksen parametrien arvioinnin lisäksi. Kokonaisharkinnassaan Finnveran on hyvä huomioida laajasti hankkeeseen vaikuttavia tekijöitä, kuten esimerkiksi laadullisia kriteerejä sekä tulevaisuuteen suuntautuvia näkymiä ja odotuksia.

Nykyinen 6 §:n 1 momentti on perustunut maaluokitteluun OECD:n ja Finnveran maaluokitusjärjestelmien mukaan, ja erityisriskinotto on mahdollista myös poikkeavin takuuehdoin tai kun hankkeen toteuttaminen on johtanut maa-, ostaja-, takaaaja- tai toimialariskikeskittymään. Korkean tulotason maihin erityisriskinotto on säännöksen sanamuodon mukaan mahdollista vain kaupallisen riskin perusteella. Ehdotetun 6 §:n mukaista erityisriskinottoa voidaan soveltaa kaikkiin kohdemaihin yhtäläisesti ilman erittelyä maaluokitusjärjestelmien maakategorioihin. Lisäksi säännöksen sanamuoto on yksinkertaistettu siten, että sanalla 'riski' viitataan ensisijaisesti luottoriskiin, jolloin voidaan luopua siihen johtavien eri tekijöiden luetteloinnista laissa. Vientitakuutoiminnan keskeisin riski on luottoriski, minkä vuoksi ehdotetun 6 §:n lähtökohtana on, että eri riskitekijöistä luottoriskin taustalla ei ole tarpeen tai mahdollistakaan tyhjentävästi säättää. Erityisriskinottoon liittyvän riskin taustalla voi olla esimerkiksi kohdemaahan tai vastapuoleen liittyvät riskit, Finnveran portfolioon muodostuvat moninaiset keskittymäriskit, vientitakuun ehdot tai näiden erilaisia yhdistelmiä, kuten käytännössä on ollutkin. Säännöksen uusi

ylätasoisempi muotoilu helpottaa lain soveltajaa vastaamaan paremmin moninaistuvan toimintaympäristön vaatimuksiin riskien näkökulmasta. Riskin hahmottaminen luottoriskin näkökulmasta edesauttaa Finnveran erityisriskinottotarpeen arviointia sekä erityisriskinottona myönnettävien vientitakuupäätösten perusteluiden laatimista.

10 §. Vastuunrajat. Lain 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden takuuvastuun enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi 5 miljardista 8 miljardiin euroon. Sen sijaan vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyiden yhteenlaskettua enimmäisvastuumäärää tai lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua investointitakuiden takuuvastuun enimmäismäärää ei ehdoteta korotettavaksi. Korotus on arvioitu huomioiden Finnveran lakisääteinen rooli viennin edistäjänä ja markkinapuuteen paikkaajana, nykyisen portfolion hallinnan ja kehittämisen tarpeet sekä toimintaympäristön ja markkinoiden murroksen aiheuttamat muutospaineet. Finnveran vientitakuulain mukaiset kokonaisvastuut ovat tällä hetkellä noin 22,7 miljardia euroa, joista alusvastuut muodostavat noin puolet. Voimassaolevan vuoden 2021 omistajaohjauksen päätöksen mukaan uudet alusvastuupäätökset tulee viedä erityisriskinottomenettelyyn. Portfolion nykyinen toimialakohtainen riskikeskittymä ja siihen liittyvä erityisriskinotto voi pidemmällä aikavälillä nousta huomattavan suureksi. Erityisriskinoton takuuvastuukanta on tällä hetkellä 2,3 miljardia euroa. Esitetyn korotuksen myötä saavutettavalla liikkumavaralla mahdollistettaisiin ennusteiden mukaisten hankkeiden toteuttaminen vuosina 2023 ja 2024, joiden myötä erityisriskinoton enimmäisvastuurahan arvioidaan ylittyvän. Uusille erityisriskinoton piiriin kuuluville vientitakuille lähitulevaisuudessa ei näin ollen jäisi tilaa ilman erityisriskinoton enimmäisvastuumäärän korotusta. Valtuutta vapautuu erityisriskinottona myönnettävien vastuiden lyhennysten myötä, mutta sen ei arvioida olevan vaikutuksiltaan riittävää. Korotus on perusteltua myös, koska viimeaikaiset toimintaympäristön muutokset ja kriisitilanteet, kuten korona sekä geopolitiittinen turvallisuustilanne ja sen aiheuttama energiakriisi, voivat edellyttää Finnveralta nopeaa reagointia vaativia toimenpiteitä, joille nykyisen enimmäistason puitteissa ei jäisi tarpeeksi liikkumavaraa ottaen huomioon yhtiön normaali portfolion hallinta sekä tulevat vientihankkeet. Korotus parantaisi Finnveran hallituksen harkintavallan käytön edellytyksiä erityisriskinottotarpeen arvioinnissa ja joustavoittaisi vientitakuutoiminnan päätöksentekoa kokonaisuudessaan. Suurempi liikkumavara erityisriskinotossa on keskeistä suomalaisen viennin kilpailukyvyllä ja vientipohjan monipuolistumiselle. Erityisriskinoton tehtävänä on myös mahdollistaa hallitusohjelmatavoitteiden mukaisesti digivihreää siirtymää ja suomalaisten yritysten pääsyä uusille kansainvälisille markkinoille.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.2.2023.

Lain myötä kumoutuu 6 §:n 1 momentin nojalla 2.3.2006 annettu kauppa- ja teollisuusministeriön päätös siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

9 Toimeenpano ja seuranta

Vientitakuulaki on ilmoitettu Euroopan Unionille olemassa olevana tukiohjelmanä. Ehdotetulla lailla ei ole tarkoitus muuttaa voimassa olevan lain vientitakuutoiminnassa sovellettavien säännösten keskeistä aineellista sisältöä, vaan muutokset ovat lähinnä teknisluonteisia. Näin ollen notifiointia komissiolle ei ole tarpeen tehdä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion vientitakuista annetun lain 6 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion vientitakuista annetun lain (422/2001) 6 § ja 10 §:n 1 momentti
sellaisina kuin ne ovat, 6 § laeissa 990/2005 sekä 793/2012 ja 10 §:n 1 momentti laissa
1592/2019, seuraavasti:

6 §

Erityisriskinotto

Valtion erityisrahoitusyhtiö voi myöntää vientitakuun erityisriskinottona, kun vientiin tai ulkomaille suuntautuvaan investointiin tai niiden rahoitukseen liittyvä riski on niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää. Vientitakuun myöntäminen erityisriskinottona edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä siitä, että vientitakuun myöntämiselle on tärkeitä elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä perusteita.

Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa valtion erityisrahoitusyhtiön erityisriskinottoa omistajaohjauksen keinoin.

10 §

Vastuurajat

Vientitakuiden ja suojausjärjestelyjen yhteenlaskettu vastuu saa olla enintään 38 miljardia euroa. Edellä 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden takuuvastuu saa kuitenkin olla enintään 8 miljardia euroa ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen investointitakuiden takuuvastuu enintään 200 miljoonaa euroa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 10.11.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Laki

valtion vientitakuista annetun lain 6 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:
muutetaan valtion vientitakuista annetun lain (422/2001) 6 § ja 10 §:n 1 momentti
sellaisina kuin ne ovat, 6 § laeissa 990/2005 ja 793/2012 sekä 10 §:n 1 momentti laissa
1592/2019, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

6 §

Erityisriskinotto

Vientitakuu voidaan myöntää korkean riskin maahan valtioneuvoston erityisistä syistä antaman valtuuden nojalla silloinkin, kun vientiin tai ulkomaille suuntautuvaan investointiin, viennin ja investoinnin rahoitukseen tai kohdemaahan liittyvä riski on niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää, tai kun vientitakuu myönnetään riskiarvioinnin kannalta tavallisuudesta poikkeavilla ehdoilla, tai kun vientitakuukantaan muodostuu maa-, ostaja-, takaaja- tai toimialakohtainen riskikeskitymä.

Tärkeiden elinkeinopoliittisten tai kilpailukykyyn liittyvien perusteiden nojalla vientitakuu voidaan myöntää muihin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin maihin silloinkin, kun vientiin tai ulkomaille suuntautuvaan investointiin liittyvä kaupallinen riski on niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää. Vientitakuun myöntäminen edellyttää tällöin työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä siitä, että vientitakuun myöntämiselle on tärkeitä elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä perusteita.

Ehdotus

6 §

Erityisriskinotto

Valtion erityisrahoitusyhtiö voi myöntää vientitakuun erityisriskinottona, kun vientiin tai ulkomaille suuntautuvaan investointiin tai niiden rahoitukseen liittyvä riski on niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää. Vientitakuun myöntäminen erityisriskinottona edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä siitä, että vientitakuun myöntämiselle on tärkeitä elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä perusteita.

Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa yhtiön erityisriskinottoa omistajaohjauksen keinoin.

Voimassa oleva laki

10 §

Vastuurajat

Vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyjen yhteenlaskettu vastuu saa olla enintään 38 miljardia euroa. Edellä 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden takuuvastuu saa kuitenkin olla enintään 5 miljardia euroa ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen investointitakuiden takuuvastuu enintään 200 miljoonaa euroa.

Ehdotus

10 §

Vastuurajat

Vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyjen yhteenlaskettu vastuu saa olla enintään 38 miljardia euroa. Edellä 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden takuuvastuu saa kuitenkin olla enintään 8 miljardia euroa ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen investointitakuiden takuuvastuu enintään 200 miljoonaa euroa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

.
