

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain 4 § muuttamisesta ja 8 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain 4 § muuttamisesta ja 8 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 57/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Kari Parkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- toimitusjohtaja Pauli Heikkilä, Finnvera Oyj
- ekonomisti Petri Malinen, Suomen Yrittäjät ry
- professori Ari Hyytinen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- tutkimusprofessori Mika Maliranta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Finanssiala ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Finanssivalvonta

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annettua lakia. Koronaviruksen leviämisestä yrityksille aiheutuvien negatiivisten taloudellisten vaikutusten sekä siitä seuraavaan äkilliseen rahoitustarpeeseen vastaamiseksi ehdotetaan, että Finnvera Oyj:n kotimaan rahoituksen enimmäismäärää korotetaan 4,2 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon. Lisärahoitusvaltuus käytettäisiin pääasiallisesti takauk-

Valiokunnan mietintö TaVM 10/2020 vp

siin luotto- ja rahoituslaitosten myöntämille luotoille. Takausten avulla on tarkoituksena helpottaa yritysten lainansaantia pankeista koronaviruksesta aiheutuvien poikkeusolojen yli, jotta olojen normalisoituessa mahdollisimman moni sellainen yritys, jonka toiminta on ollut kannattavaa, voisi jatkaa toimintaansa.

Lisäksi suuryrityksille myönnettävien takausten käsittelyä tehostettaisiin poikkeusoloissa poistamalla laista vaatimus työ- ja elinkeinoministeriön suostumuksesta, kun taattavan lainan määrä ylittää 35 miljoonaa euroa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2020.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Hallituksen esityksen tausta. Koronapandemia ja siihen liittyvät rajoitustoimet ovat vaikuttaneet kansantalouteemme nopeasti. Taloudellisten vaikutusten etulinjassa ovat yritykset, joista monen liiketoiminta on supistunut voimakkaasti tai kokonaan lakannut lyhyessä ajassa. Hallituksen esityksellä varaudutaan tilanteeseen, jossa erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset tarvitsevat toimintansa jatkuvuuden turvaamiseksi lainarahoitusta, mutta vakuuksien puuttuessa kohtavat ongelmia sen hankkimisessa.

Ehdotetun sääntelyn keskeiset elementit. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annettua lakia siten, että kotimaan rahoituksen vastuiden enimmäismäärää korotetaan 4,2 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon. Lisäksi suuryrityksille myönnettävien takausten käsittelyä tehostettaisiin poistamalla laista vaatimus työ- ja elinkeinoministeriön suostumuksesta, kun taattavan lainan määrä ylittää 35 miljoonaa euroa. Näillä toimilla pyritään tukemaan luottolaitosten kautta toteutuvaa yritysrahoitusta.

Talousvaliokunta yhtyy hallituksen esityksen mukaiseen arvioon näiden muutosten tarpeellisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta ja puoltaa sen hyväksymistä muutettuna, seuraavin huomauksin ja lausumaehdotuksin.

Taloudellisten vaikutusten arviointi. Hallituksen esityksessä on analysoitu ehdotetun sääntelyn vaikutuksia kolmen eri skenaarion valossa. Näistä optimistisimman arvion mukaan vastuukanta olisi korkeimmillaan 4,9 miljardia, jolloin tappiokorvausmäärä olisi tappiotasosta riippuen 143 — 197 miljoonaa euroa vuosittain. Toisen skenaarion mukaan luvut olisivat 5,6 miljardia euroa ja tappiokorvausmäärä 168—211 miljoonaa euroa vuosittain ja kolmannen skenaarion vastaavat luvut 7,0 miljardia ja tappiokorvaukset vastaavasti 208—260 miljoonaa euroa vuosittain. Täten skenaarioissa kuvatut vaikutukset on pessimistisimmässäkään arviossa laskettu vain noin 59 prosentille esityksessä ehdotetusta 12 miljardin vastuukatosta. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että julkisen talouden suunnitelmaan (VNS 1/2020 vp) on otettu näistä skenaarioista kaikkein optimistisin.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa laskutapaa on perusteltu varovaisuusperiaatteella. Valiokunta katsoo, että tässä yhteydessä varovaisuusperiaatteen noudattaminen olisi merkinnyt vaiku-

Valiokunnan mietintö TaVM 10/2020 vp

tusten arvioimista 12 miljardin vastuukannan ja 5 prosentin tappiotason mukaisesti, käytännössä päinvastoin kuin hallituksen esityksessä on tehty. Valiokunta katsoo, ettei vaikutusten arviointi tältä osin noudata hyvän lainvalmistelun periaatteita.

Korotuksen määräaikaaisuus. Ehdotettu vastuiden maksimimäärän korotus on määräaikainen. Tarkoituksena on, että vastuukanta saataisiin palautettua vuoden 2025 loppuun mennessä tasolle, joka vastaa nykyistä vastuukattoa, 4,2 miljardia euroa. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on selvitetty, että määräaikaisuuden tarkoitus on varmistaa, etteivät nyt vallitsevan poikkeuksellisen tilanteen johdosta luotavat joustot johtaisi siihen, että julkisten toimijoiden rooli rahoituksessa jäisi pysyvästi näin merkittäväksi. Talousvaliokunta yhtyy näkemykseen, että nyt säädettävillä poikkeuksellisilla valtuuksilla tulee olla takaraja nähtävissä olevassa tulevaisuudessa.

Valiokunta toteaa edelleen, että vaikka se pääsääntöisesti puoltaa hallituksen esityksen mukaista määräaikaaisuutta poikkeusolojen valtuuksissa, soveltuu käsillä oleva lainsäädäntö, sen kohteena olevien instrumenttien luonteen johdosta, varsin huonosti tällaiseen kaavamaiseen ja joustamattomaan määräaikaisuuteen. Tämän lainsäädännön kohteena olevien vastuiden palautumisaika on keskimäärin 5—6 vuotta. Kun tätä palautumisaikaa tarkastellaan yhdessä korotuksen määräaikaisuuden kanssa, voidaan havaita, ettei korotusta voida tosiasiallisesti käyttää hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla; Finnveran on koko viisivuotiskauden alusta lukien pidettävä tähtäimessä valtuuden maksimin palautumista aikaisemmalle tasolle. Tämä supistaa merkittävästi sitä ajanjaksoa, jolloin valtuuksien korotus on tosiasiallisesti käytössä. Vaikka koronaviruksen terveydelliset ja terveydenhuoltoon liittyvät vaikutukset ja niiden johdosta tehdyt rajoitustoimet olisivat lyhytaikaisia, on näiden vaikutus yritystoimintaan huomattavasti pitkäaikaisempi. On odotettavissa, että yritystoiminnan rahoittamiseen tullaan tarvitsemaan julkisesti tuettua vakuusinstrumenttia vielä pitkään akuutin terveydenhuollon kriisin jälkeenkin. Tällöin muodostuu tila, jossa lainsäädännöstä ilmenevän ja tosiasiallisesti käytettävissä olevan valtuuden ero on merkittävä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännöstä välittyvä kuva julkisten tukinstrumenttien käyttöalasta vastaa tosiasiallista käyttömahdollisuutta.

Tässä valossa talousvaliokunta pitää perusteltuna, että hallituksen esityksessä kuvatun yritysrahoituksen tukemistavoitteen saavuttamiseksi korotettu valtuus tulisi säätää toistaiseksi voimassa olevaksi. Tämän vastapainona valtioneuvostolle tulisi velvoite seurata aktiivisesti ja tarkasti valtuuksien käytön tasoa ja kehitysuraa ja pitää huoli niiden tason normalisoitumisesta soveliaassa aikataulussa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että erityisrahoitusyhtiötä koskevasta pankkisalaisuudesta huolimatta tukitoimien arviointia, jälkikäteistä tarkastusta ja tutkimusta voidaan toteuttaa ja yritystukien vaikutusta talouden elinkeinorakenteeseen voidaan arvioida kokonaisuudessaan. Talousvaliokunta korostaa, että tukien ja takausten kohdentumista on voitava selvittää pankkisalaisuuden puitteissa laaja-alaisesti.

Talousvaliokunta huomauttaa, että valtioneuvoston päätös tämän instrumentin käytöstä aiheutuvien tappioiden korvaamisesta on voimassa syysyn 2022 saakka. Tämä voisi olla tarkoituksenmukainen ajankohta arvioida uudelleen sekä tappioiden korvaamisen mekanismia, että nyt käsitelyssä olevan valtuuden maksimitasoa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että poikkeusolojen aikana luotujen joustojen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan jo kahden vuoden päästä.

Valiokunnan mietintö TaVM 10/2020 vp

Muun sääntelyn vaikutus yritysrahoitukseen. Talousvaliokunta huomauttaa, että käsillä olevan Finnveran valtuuksien korotuksen ohella yritysrahoituksen saatavuuteen vaikuttaa koko joukko muitakin tekijöitä. Erityisen merkityksellinen luotonannon rajoitin tulee luottolaitosten vakavaraisuussääntelystä. Talousvaliokunta pitää tervetulleena Finanssivalvonnan johtokunnan 6.4.2020 voimaan tullutta päätöstä rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen (järjestelmäriskipuskuri) poistamisesta suomalaisilta luottolaitoksilta sekä muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskevan lisäpääomavaatimuksen (O-SII puskuri) alentamisesta OP Ryhmän osalta. Päätöksen tavoitteena on lieventää koronaviruspandemian kielteisiä vaikutuksia finanssimarkkinoiden vakauteen sekä edistää luottolaitosten kykyä rahoittaa taloutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että valvontaviranomainen seuraa, että pankit kohdistavat lisäpääomavaatimusten kevennykset talouskriisin vaikutusten lieventämiseen.

Talousvaliokunta huomauttaa, että edellä mainitun, kansalliseen harkintavaltaan kuuluvan jous-ton käyttämisen lisäksi luotonantoon vaikuttanee suunnitteilla oleva muutos EU-tasoiseen vakavaraisuussääntelyyn; komissio on antanut 28.4.2020 ehdotuksen asetusten (EU) No 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamiseksi. Talousvaliokunta ottaa kantaa ehdotukseen sitä koskevan valtioneuvoston kirjelmän käsittelyn yhteydessä, mutta tähdentää jo tässä vaiheessa, että yritysrahoituksen riippuessa näin monen uuden tai muutosvaiheessa olevan säännöksen vaikutuksista on Finnverankin instrumenttien taajaan tehtävä uudelleentarkastelu varsin perusteltua.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Lain nimi. Lain nimeä tulee muuttaa voimaantulosäännöstä vastaavasti.

Johtolause. Johtolauseetta tulee muuttaa voimaantulosäännöstä vastaavasti.

Voimaantulosäännös. Lainsäädännön kohteena olevien vastuiden palautumisaika on keskimäärin 5—6 vuotta. Kun tätä palautumisaikaa tarkastellaan yhdessä korotuksen määräaikaisuuden kanssa, voidaan havaita, ettei valtuuden korotusta voida tosiasiallisesti käyttää hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla; Finnveran on koko viisivuotiskauden alusta lukien pidettävä tähtäimessä valtuuden maksimin palautumista aikaisemmalle, 4,2 miljardin euron tasolle. Tämä supistaa merkittävästi sitä ajanjaksoa, jolloin valtuuksien korotus on tosiasiallisesti käytössä. Vaikka koronaviruksen terveydelliset ja terveydenhuoltoon liittyvät vaikutukset ja niiden johdosta tehty rajoitustoimet olisivat lyhytaikaisia, on näiden vaikutus yritystoimintaan huomattavasti pitkäaikaisempi. On odotettavissa, että yritystoiminnan rahoittamiseen tullaan tarvitsemaan julkisesti tuetua vakuusinstrumenttia vielä pitkään akuutin terveydenhuollon kriisin jälkeenkin. Tällöin muodostuu tila, jossa lainsäädännöstä ilmenevän ja tosiasiallisesti käytettävissä olevan valtuuden ero on merkittävä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännöstä välittyvä kuva julkisten tuki-instrumenttien käyttöalasta vastaa tosiasiallista käyttömahdollisuutta. Talousvaliokunta pitää perusteltuna, että hallituksen esityksessä kuvatun yritysrahoituksen tukemistavoitteen saavuttamiseksi korotettu valtuus tulisi säätää toistaiseksi voimassa olevaksi.

Valiokunnan mietintö TaVM 10/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 57/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain 4 §:n muuttamisesta ja 8 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) 4 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1225/2010, ja
muutetaan ~~väliaikaisesti~~ 8 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 407/2009, seuraavasti:

8 §

Valtion sitoumukset

Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun sitoumuksen piiriin kuuluvaa 3 ja 4 §:ssä tarkoitettujen luottojen pääomaa saa samanaikaisesti olla takaisin maksamatta ja takauksia pääomaltaan voimassa yhteensä enintään 12 miljardia euroa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

~~Lain 8 §:n 3 momentti on voimassa 31 päivään joulukuuta 2025 asti.~~

Valiokunnan lausumaehdotus

1. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa aktiivisesti ja tarkoin valtion erityisrahoitusyhtiön vastuiden kehitysuraa ja laatii talousvaliokunnalle selvityksen sekä tarvittaessa valmistelee lainsäädäntöön muutokset, joilla varmistetaan valtuuksien tarkoituksenmukainen taso ja kehityssuunta viimeistään syysistuntokaudella 2022.*

Valiokunnan mietintö TaVM 10/2020 vp

Helsingissä 6.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäin sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller