

## Talousvaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain 4 ja 8 §:n, valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 8 a §:n ja valtion vientitakuista annetun lain 10 §:n muuttamisesta**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain 4 ja 8 §:n, valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 8 a §:n ja valtion vientitakuista annetun lain 10 §:n muuttamisesta (HE 79/2019 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Kari Parkkonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- finanssineuvos Sakari Lehtiö, valtiovarainministeriö
- johtava tuloksellisuustarkastaja Vuokko Mustonen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- apulaisjohtaja Juha Savolainen, Valtiokonttori
- tutkimuspäällikkö Juha Honkatukia, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- toimitusjohtaja Pauli Heikkilä, Finnvera Oyj
- ekonomisti Petri Malinen, Suomen Yrittäjät ry
- viestintäasiantuntija Veli-Matti Kauppinen, Teollisuusliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Business Finland Oy
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Finanssivalvonta

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annettua lakia, valtion erityisrahoitusyhtiöstä annettua lakia ja valtion vientitakuista annettua lakia.

## Valiokunnan mietintö TaVM 4/2019 vp

Viennin edistämiseksi ja vienninrahoitusjärjestelmän kilpailukykyisen toiminnan turvaamiseksi esityksessä ehdotetaan korotettavaksi Suomen Vientiluotto Oy:n vienti- ja alusluottojen myöntämisen enimmäisvaltuutta 11 miljardilla eurolla 33 miljardiin euroon ja korontasausvaltuuden enimmäismäärää 11 miljardilla eurolla 33 miljardiin euroon sekä Finnvera Oyj:n myöntämien vientitakuiden enimmäisvaltuutta 11 miljardilla eurolla 38 miljardiin euroon.

Lisäksi valtion erityisrahoitusyhtiöstä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Finnvera Oyj:n valtion takaamien lainojen pääoman takaisin maksamatta olevien ja lainaohjelmien enimmäismäärää korotetaan viidellä miljardilla eurolla 20 miljardiin euroon. Tarkoituksena on edistää suomalaisten pääomatavaravientiä harjoittavien yritysten viennin rahoituksen kilpailukykyä ja siten parantaa niiden mahdollisuuksia saada vientikauppoja.

### VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

*Lähtökohdat ja säädösviitekehys.* Suomen julkinen vienninrahoitusjärjestelmä koostuu Finnvera Oyj:n vientitakuutoiminnasta sekä sen tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy:n (SVL) vienti- ja alusluottojen rahoitustoiminnasta ja valtion puolesta hallinnoimasta korontasautoiminnasta. Toiminnan reunaehdot määrittelee kansainvälinen lainsäädäntö (OECD:n vientiluottosopimus, EU-lainsäädäntö).

Talousvaliokunta on viimeksi käsitellyt Finnveran valtuuksia koskevia muutoksia vuonna 2016 (TaVM 28/2016 vp — HE 243/2016 vp, TaVM 1/2016 vp — HE 144/2015 vp). Valiokunta on näiden esitysten käsittelyn yhteydessä todennut valtion osallistumisen viennin rahoitukseen kasvaneen jopa huolta herättävällä tavalla, mutta pitänyt vientihankkeiden rahoituksen mahdollistamista niin tärkeänä, että viennin edellytykset on haluttu turvata käytettävissä olevan keinovalikoiman puitteissa. Tuolloin valtuuksien kasvattamisen perustana olivat arviot pitkäaikaisen rahoituksen kysynnän kasvusta. Kysynnän odottamattoman voimakkaan kasvun taustalla todettiin olevan useita eri tekijöitä, mutta yksi merkittävimmistä on luottolaitoksiin kohdistuvan sääntelyn kiristyminen, erityisesti vakavaraisuusvaatimusten ja riskinoton suhteen. Näiden tekijöiden on arvioitu olleen osaltaan vaikuttamassa pankkien pitkäaikaisen vientirahoituksen luottopolitiikoihin. Finnveran rahoituksen lisääntynyttä kysyntää on tuolloin perusteltu erityisesti markkinapuutteella.

Talousvaliokunta toteaa vienninrahoituksen toimintaympäristön pysyneen tässä suhteessa valtaosin muuttumattomana, mahdollisesti jopa kiristyneen tavalla, joka on kasvattanut kysyntää julkisille markkinapuutetta paikkaaville järjestelyille.

*Vienninrahoituksen välineitä: ostajaluottotakuu, vientiluotto ja korontasaus.* Finnveran vienninrahoituksen instrumenteista yleisin on takuu luotonantajalle ulkomaisesta ostajasta, takaajasta tai ostajan maasta aiheutuvien luottoriskien varalta (ostajaluottotakuu). Tässä järjestelyssä Finnvera ei ole luoton myöntäjä, vaan luotonantajan mahdollistavan takuun antaja. Viejälle tämä järjestely merkitsee kauppahinnan saamista käteisehdoin ja luotonantajalle luottoriskin siirtymistä Finnveralle. Tässä menettelyssä Finnveran toimesta tehty riskiarvio on keskeisessä asemassa järjestelyn onnistumiselle. Vientitakuu kattaa kaupalliset ja poliittiset riskit sekä valtion maksuris-

## Valiokunnan mietintö TaVM 4/2019 vp

kin, kun luotonsaaja tai takaaja on valtio. Luoton myöntäneelle pankille jää dokumenttiriskin kantaminen sekä tyypillisesti 5 prosentin suuruinen osuus riskistä.

Vientiluottotoiminnassa Finnveran tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy (SVL) on luotonantajana. Tässä järjestelyssä ostajan valitsema liikepankki toimii vain järjestäjänä. Finnvera myöntää SVL:n rahoitukselle 100 %:n takuun. Järjestelyyn osallistuvat rahoituslaitokset sopivat yhdessä luotonsaajan kanssa luoton siirtämisestä SVL:n rahoitettavaksi. Luotto on joko vaihtuvakorkoinen (Euribor tai USD Libor) tai kiinteäkorkoinen (OECD:n määrittämä CIRR-korko). Finnvera hankkii tähän tarvittavat varat kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta luottoluokitettuna Euro Medium Term Note -lainaohjelman avulla, jolla on valtion takaus. Vuonna 2018 varoja hankittiin markkinoilta yhteensä 2,4 miljardia. Vuonna 2019 varoja on hankittu yhteensä 1,9 miljardia euroa. Valtion takaamien velkojen nimellisarvo oli marraskuun 2019 lopussa 9,8 miljardia.

Finnveran liikkeeseen laskeman joukkovelkakirjan houkuttelevuuteen sijoituskohteena vaikuttaa merkittävästi Suomen valtion luottoluokitus; valtion luokitus peilautuu suoraan Finnveran joukkovelkakirjojen luokitukseen. Merkityksellistä on myös valtionvelkakirjojen määrittelemisen nollariskipainoisiksi luottolaitossääntelyssä.

Korontasausluotoissa liikepankki järjestää suomalaisia tavaroita tai palveluja ostavalle asiakkaalle edellä mainittuun CIRR-korkoon perustuvan vientiluoton. SVL:n ja ostajan pankin välisellä hankekohtaisella korontasaus sopimuksella CIRR-korkoon perustuva saaminen muutetaan vaihtuvakorkoiseksi saamiseksi. Korontasaus sopimuksen perusteella ostajan pankki maksaa SVL:lle kiinteää CIRR-korkoa lisättyinä mahdollisella marginaalilla ja saa tältä vaihtuvaa korkoa, joka on yleensä Euribor tai USD Libor, erällä erillä lisättyinä. SVL hallinnoi korontasausjärjestelyä Suomen valtion puolesta, joten viimekätinen korkoriski jää Suomen valtiolle.

*Vastuiden kokonaisuus.* Hallituksen esityksessä ehdotetaan erityisrahoitusyhtiön enimmäisvaltuuksia korotettavaksi siten, että SVL:n vienti- ja alusluottojen myöntämisen enimmäisvaltuutta korotettaisiin 11 miljardilla eurolla 33 miljardiin euroon, korontasausvaltuuden enimmäismäärää 11 miljardilla eurolla 33 miljardiin euroon sekä Finnvera Oyj:n myöntämien vientitakuiden enimmäisvaltuutta 11 miljardilla eurolla 38 miljardiin euroon. Lisäksi Finnvera Oyj:n valtion takaamien lainojen pääoman takaisin maksamatta olevien ja lainaohjelmien enimmäismäärää korotettaisiin viidellä miljardilla eurolla 20 miljardiin euroon.

Finnveran viennin vastuukanta on pysynyt korkeana yhtäältä pääomatavaraviennin pitkien laina-aikojen ja toisaalta edelleen jatkuneen korkean kysynnän johdosta. Vastuiden kokonaisuus tarkasteltaessa on otettava huomioon, että noin puolet vastuukannasta on vientiyritysten tuleviin toimituksiin liittyviä sitovia rahoitustarjouksia tai sopimuksia, joista Finnveralle ei vielä ole syntynyt luottoriskiä.

*Vastuiden keskittyminen.* Talousvaliokunta toteaa erityisrahoitusyhtiön vastuukannan olevan varsin keskittyntä muutamalle harvalle toimialalle (laivavarustamot, telekommunikaatioinfrastrukturi, metsäteollisuus). Tätä pidetään ongelmallisena riskienhallinnan näkökulmasta. Käsitelyssä olevan hallituksen esityksen ehdottamien korotusten arvioinnissa onkin suurelta osin kysymys punninnasta siitä, tulisiko valtuuksia edelleen korottaa tilanteessa, jossa on selvää, että vastuut eivät tulisi hajautumaan useammalle toimialalle vaan todennäköisemmin tulisivat jopa

## Valiokunnan mietintö TaVM 4/2019 vp

vahvistamaan nykyisenkaltaista keskittymistä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että tässä arvioinnissa otetaan huomioon vastuiden toimialakeskittymän juurisyyt, keskittymisen vaikutukset riskiarvioineen ja se, mitä vaihtoehtoja erityisrahoitusyhtiöllä on tämän riskin minimoimiseksi.

*Keskittymisen syy.* Finnveran toiminta on kysyntälähtöistä. Vaikka Finnvera voi erilaisin tiedottamisen keinoin lisätä erilaisten yritysten tietoisuutta sen käytössä olevista vienninedistämisinstrumenteista, se ei voi viime kädessä vaikuttaa siihen, millä toimialoilla syntyy ja kehittyy sellaista vientipotentiaalia, jotka ovat näiden instrumenttien käytön ehtoihin sopivia. OECD:n puitteissa tehdyt sopimukset ja EU:n lainsäädäntö (ml. valtiontukisäätely) muodostavat reunaehdot sille, minkälaisia vientihankkeita Finnveralla on mahdollisuus tukea. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että Finnveran päätöksenteossa otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset. On myös huomionarvoista, että useiden maiden vientitakuulaitoksilla on viennin rakenteen mukaisia riskikeskittymiä. Eri maiden vientitakuulaitoksille on yleisesti ottaen tyypillistä, että niiden vastuut heijastelevat vahvasti kyseisen maan elinkeinorakennetta. Esimerkiksi Tanskassa painopiste on tuulivoimassa, Norjassa öljysektorilla ja Italiassa telakkateollisuudessa. Suomessakin kysymys on pelkistettynä siitä, että pienessä kansantaloudessa on vaikeampaa synnyttää useita voimakkaita vientitoimialoja tässä mittakaavassa.

*Riskienhallinta.* Riskienhallintaan liittyy olennaisesti Finnveran rooli nimenomaan markkinapuutteen paikkaajana: valtio-omisteisella yhtiöllä on mahdollisuus ottaa sellaisia ajallisia ja määrällisiä riskejä, joihin ei markkinoilla toimivilla pankeilla ole kannustimia tai mahdollisuutta. Liikepankkien näkökulmasta esteeksi voi muodostua esimerkiksi hankkeiden rahoituksen pitkä kesto, dokumentaation kustannukset, luottohallintoon liittyvät resurssitarpeet tai riskiarvioinnin hallinnollinen taakka suhteessa järjestelypalkkioon. Finnveran tähän markkinapuutteeseen tuoma lisäarvo tulee siten yhtäältä jo toiminnan pitkäjänteisyydestä ja toisaalta syvällisestä riskiarviointiosaamisesta. Tämä ei kuitenkaan merkitse kestävämmän suurten riskien ottamista. Vaikka vientitakuutoiminnan itsekannattavuusvaatimus tulee jo kansainvälisistä säännöksistä, on se myös mukana Finnveraa koskevassa yhtiölaissa (Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä 443/1998, 4 §).

Finnvera on kansainvälisesti vertaillen yksi ensimmäisiä vientitakuulaitoksia, jonka suojausstrategiaan on vuosien ajan kuulunut systemaattinen riskeiltä suojautuminen jälleenvakuutuksilla sen lisäksi, että toiminta perustuu aina analyysiin ostajasta, toimialasta ja kohdevaltiosta. Riskienhallinnalla on keskeinen merkitys yhtiön riskinottokyvyn säilyttämisessä, pääomien hallinnassa sekä taloudellisten tavoitteiden saavuttamisessa pitkällä aikavälillä. Finnvera käyttää tällä hetkellä riskien suojaamiseen useita yksittäisiä riskinkohteita kattavaa portfoliovakuutusta ja yksittäisiin suuriin riskeihin kohdistuvia pistevakuutuksia. Kesäkuun lopussa voimassa olleiden jälleenvakuutusten enimmäiskorvausmäärä oli noin 1,4 miljardia euroa eli noin 13 prosenttia nostetuista vastuista. Mahdollisten tappioiden varalle on kerrytetty tähän mennessä 1,5 miljardin euron puskurirahasto. On kiinnostava huomiota siihen, että vientiluottotoiminnan toimintaympäristössä ja markkinatilanteessa voi tapahtua merkittäviä muutoksia.

*Valvonta.* Riskienhallintaan liittyy keskeisesti myös kysymys siitä, kuinka erityisrahoitusyhtiön valvonta on tarkoituksenmukaisinta järjestää. Talousvaliokunnan saaman asiantuntilausunnon mukaan valvonta ei toteudu nykyisellään täysin tyydyttävällä tavalla. Hallituksen esityksessä onkin kuvattu alustavia suunnitelmia siirtää valvonta työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvon-

## Valiokunnan mietintö TaVM 4/2019 vp

nalle. Talusvaliokunta suhtautuu siirtoon varovaisen myönteisesti, kiinnittäen kuitenkin erityisesti huomiota siihen, että valvonnan kehikkoa suunniteltaessa otetaan riittävästi huomioon Finnveran toiminnan eroavaisuudet muihin rahoitustoimintaa harjoittaviin toimijoihin, esimerkiksi talletuspankkeihin tai joukkovelkakirjoja liikkeeseen laskeviin yksityisiin toimijoihin. Vaikka Finnvera on merkittävä yritystoiminnan rahoituksen mahdollistaja ja sitä kautta sillä on vaikutuksensa koko kansalliseen rahoitusjärjestelmäämme, sitä ei tule rinnastaa kaikin osin laajoja kuluttaja-sijoittajajoukkoja palveleviin luottolaitoksiin. Talusvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka riskienhallinnan valvonnassa voitaisiin tunnistaa kehittämiskohteita, se ei välttämättä merkitse, ettei riskienhallinta itsessään olisi kattavasti toteutettu. Maaliskuussa 2017 julkistetun kansainvälisen arviointiraportin mukaan Finnveran riskien ja vastuiden hallinta ovat kansainvälisesti vertaillen erinomaisella tasolla.

*Vaihtoehtoiskustannus, jos valtuuksia ei korotettaisi.* Esityksen tavoitteena on vastata kasvaneeseen valtion tukeman vienninrahoituksen kysyntään. Valiokunta pitää saadun selvityksen perusteella ilmeisenä, että vienninrahoituksen osalta kilpailuilta rahoitusmarkkinoilta ei edelleenkään ole saatavissa riittävästi rahoitusta erityisesti pitkäaikaista rahoitusta edellyttäviin vientihankkeisiin. Samoin on nähtävissä, etteivät vientihankkeet toteudu, mikäli myyjä ei pysty järjestämään vientihankkeen rahoitusta kilpailukykyisin ehdoin. Markkinoilla on kansainvälisestäkin arvioiden nähtävissä markkinapuute, jonka paikkaamiseksi julkisoikeudellisten toimijoiden täydentävä rooli tällä hetkellä ja nähtävissä olevassa tulevaisuudessa on tarpeen. Esityksellä vastataan kiristyneeseen kansainväliseen kilpailuun pyrkimällä pitämään suomalainen vienninrahoitusjärjestelmä vähintään samalla tasolla tärkeimpien kilpailijamaiden kanssa.

On vaikea arvioida, kuinka markkinoilla toimivat pankit reagoisivat Finnveran perääntymiseen kasvua mahdollistavasta politiikasta, mikä olisi väistämätöntä valtuuksien tultua täysimääräisesti sidotuiksi. Valiokunta pitää kuitenkin selvitettyinä, että ne eivät todennäköisesti ryhtyisi täysimääräisesti paikkaamaan tällä hetkellä ilmenevää markkinapuutetta. Todennäköisempää on, että esimerkiksi vakavaraisuussäätelyyn suunnitteilla olevat muutokset (ns. Basel III) tulevat vaikuttamaan siten, että pankkien on yhä haastavampaa ottaa taseisiinsa korkeariskipainoisia eriä, ainaakaan vastaavilla ehdoilla kuin Finnvera nykyisellään.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talusvaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 79/2019 vp sisältyvät 1. — 3. lakiehdotuksen.*

## Valiokunnan mietintö TaVM 4/2019 vp

Helsingissä 5.12.2019

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 Matias Mäkyne sd  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Hussein al-Tae sd  
jäsen Veikko Vallin ps  
jäsen Tuula Väätäinen sd  
jäsen Johannes Yrttiaho vas  
varajäsen Olli Immonen ps  
varajäsen Hilikka Kemppe kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller