18.1.2023

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 268/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vientitakuista annetun lain 6 ja 10 §:n muuttamisesta

1. Esityksen tausta ja valmistelu

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).

Yksityinen rahoitussektori ei ole kyennyt riittävässä määrin vastaamaan viime vuosien viennin rahoituskysynnän kasvuun. Viennin rahoituksessa on markkinapuute, joka ilmenee erityisriskinoton osalta 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 kilpailukyvyn turvaamiseksi.

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. Julkisen vienninrahoituksen kysynnän kasvun sekä Suomen viennin keskittyneen rakenteen johdosta kysymykset erityisriskinottoon liittyvästä riskienhallinnasta sekä päätösmenettelystä ovat nousseet entistä tärkeämmiksi. 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.

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 säädöshanke vuonna 2020. Erityisriskinottoa koskevan päätöksenteon ja erityisriskinoton edellytysten selkeyttäminen muuttamalla vientitakuulakia on osa tätä kokonaisuutta. Yhtiöstä laadituissa valvojan arvioissa vuosina 2018–2021 on esitetty riskienhallinnan ja -valvonnan suosituksia, jotka ovat niin ikään antaneet aihetta tarkastella erityisriskinottoa valvonnan näkökulmasta.

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut esitystä tiiviissä yhteistyössä Finnveran 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. Lausuntokierroksen jälkeen esitykseen on tehty joitain muutoksia, jotka on kuvattu esityksen sivuilla 26-27. Hallituksen esitys on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

2. Esityksen keskeinen sisältö

Ehdotetulla lailla on tavoitteena selkeyttää valtion erityisrahoitusyhtiön eli Finnvera Oyj:n erityisriskinottoon liittyvää päätöksentekomenettelyä sekä yhtenäistää vientitakuun myöntämisen edellytykset erityisriskinoton perusteella luopumalla erityisriskinoton perusteiden erottelusta korkean poliittisen riskin maissa kor-

kean tulotason maissa. Lisäksi ehdotuksella kytketään erityisriskinottotoiminnan ohjaus työ- ja elinkeinoministeriön valtion erityisrahoitusyhtiötä koskevaan omistajaohjaukseen. Erityisriskinotolle määritelty enimmäisvastuumäärä esitetään nostettavaksi 8 miljardiin euroon.

Lain keskeiset ehdotukset liittyvät yhtäältä erityisriskinottoa koskevaan valtioneuvostotason ohjaukseen yleisellä tasolla, toisaalta erityisriskinoton edellytyksiin ja sitä koskevaan päätöksentekomenettelyyn yksittäistapauksen 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. Riskinottokehyksessä ministeriö määrittäisi rajoja myös vientitakuutoiminnan erityisriskinotolle, minkä tarkoituksena on edesauttaa Finnveran hallituksen mahdollisuuksia tunnistaa erityisriskinoton piiriin kuuluvia hankkeita. Riskinottokehyksessä voidaan määritellä erityisriskinotolle rajoja esimerkiksi kattamaan riskikeskittymiä. Finnveran hallitus voisi itsenäisen harkintansa mukaan joustavasti tehdä vientitakuupäätöksiä riskinottokehyksessä asetettujen rajojen puitteissa. Rajojen ylittyessä Finnveran olisi vientitakuun myöntämiseksi saatettava hanke ministeriön arvioitavaksi.

Riskinottokehyksen linjaaminen ja hyväksyminen valtioneuvostotasolla muodostaa kokonaisuuden, jonka turvin nykyisen lain 6 §:n 1 momentin mukaisesta valtuusmenettelystä ehdotetaan luovuttavaksi. Valtuusmenettely pohjautuu käytännössä työ- ja elinkeinoministeriön (silloinen kauppa- ja teollisuusministeriö) vuonna 2006 antamaan ja viimeksi vuonna 2008 päivittämään päätökseen, jolla on määritelty rajoja muun muassa maaluokituksiin perustuen Finnveran vientitakuutoiminnan riskinotolle. Valtuuspäätösten merkitys on vuosien varrella vähentynyt muun muassa lainsäädäntömuutosten, Finnveran riskienhallinnan kehittymisen ja toimintaympäristön muutosten vuoksi. Luopumalla valtuuspäätöksistä vahvistettaisiin erityisriskinottoa koskevan päätöksenteon poliittista ulottuvuutta, sillä yleisluontoisen valtuuden sijaan jokainen yksittäinen erityisriskinottopäätös perusteltaisiin erikseen 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 myöntämisen edellytykset erityisriskinoton perusteella yhtenäistettäisiin luopumalla erityisriskinoton perusteiden erottelusta korkean poliittisen riskin maissa ja korkean tulotason maissa. Maaluokitteluun perustuvan sääntelytavan ei katsota olevan tarkoituksenmukainen nykyisessä toimintaympäristössä. Kohdemaasta riippumaton, yhtenäinen ja nykyistä selkeämpi erityisriskinottosäännös tehostaisi ja joustavoittaisi lain tulkitsemista ja soveltamista käytännössä. 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. Korotus on arvioitu huomioiden Finnveran lakisääteinen rooli viennin edistäjänä ja markkinapuuteen paikkaajana, nykyisen vientiportfolion hallinnan ja kehittämisen tarpeet sekä toimintaympäristön ja markkinoiden murroksen aiheuttamat muutospaineet.

Korotuksen myötä saavutettavalla liikkumavaralla on tarkoitus mahdollistaa ennusteiden mukaisten hankkeiden toteutuminen vuosina 2023 ja 2024, joiden myötä erityisriskinoton enimmäisvastuumäärän arvioidaan ylittyvän. Korotus on perusteltua myös, koska viimeaikaiset toimintaympäristön muutokset ja kriisitilanteet, kuten korona sekä geopoliittinen 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. Enimmäisvastuumäärän korotus parantaisi myös Finnveran hallituksen harkintavallan käytön edellytyksiä

erityisriskinottotarpeen arvioinnissa ja joustavoittaisi vientitakuutoiminnan päätöksentekoa kokonaisuudessaan.

Suurempi liikkumavara erityisriskinotossa on keskeistä suomalaisen viennin kilpailukyvylle ja vientipohjan monipuolistumiselle. Erityisriskinoton tehtävänä on myös mahdollistaa hallitusohjelmatavoitteiden mukaisesti digivihreää siirtymää ja suomalaisten yritysten pääsyä uusille kansainvälisille markkinoille. Esimerkiksi Suomen Afrikkastrategian tavoitteena on kaksinkertaistaa vienti Afrikkaan vuoteen 2030 mennessä.

3. Esityksen vaikutukset

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 korotus 5 miljardista 8 miljardiin euroon sisältyy vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyjen yhteenlaskettuun vastuuseen, joka saa olla enintään 38 miljardia euroa. Korotus 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 realisoitumiset voivat lisätä valtion velanottoa. Jos kuitenkin erityisriskinottotoimintaa rajoitettaisiin, voi seurauksena olla merkittäviä negatiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten työpaikkojen ja verotulojen menetyksiä. Näiden yhteisvaikutusta ei pystytä 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 ostovoiman ja kysynnän kasvuna.

4. Voimaantulo

Lain on tarkoitus tulla voimaan maaliskuun 2023 aikana.

Helsingissä, 18.1.2023

Nathalie Dahl
Erityisasiantuntija
Työ- ja elinkeinoministeriö