Johtaja Jaakko Eskola
Lainsäädäntöneuvos Kaj von Hertzen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 64/2025 vp laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi

Lausunto hallituksen esityksestä HE 64/2025 vp laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta, jäljempänä VTV, kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 64/2025 vp laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi, jäljempänä esitys, valiokunnan kokousta 9.9.2025 varten. Tarkastusvirasto kiittää tilaisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Hallituksen esityksen keskeisistä tavoitteista Finnveran valvontatehtävän siirtäminen Finanssivalvonnalle

VTV:n omasta tehtäväkentän kannalta katsoen esityksen ehkä keskeisin ehdotus on Finnveran rahoitusvalvonnan siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriön sisäisen valvonnan yksiköltä Finanssivalvonnalle. Tästä Finanssivalvonnan uudesta tehtävästä säädettäisiin ehdotetun lain valtion erityisrahoitusyhtiöstä ja erityisrahoitustoiminnasta luvussa 4 Valvonta 19-22 §:ssä. VTV pitää ehdotusta onnistuneena ja kannatettavana. Ehdotus on merkittävä parannus nykytilanteeseen nähden, koska siinä valvonta saadaan eriytettyä elinkeinopolitiikkaa ohjaavasta ministeriöstä, mikä parantaa valvonnan uskottavuutta. Myös yhtiön erityisluonne ja elinkeinopoliittinen tehtävä on huomioitu valvonnan rahoitusvalvonnan sisällössä ja valvojan tehtävien rajauksessa riittävästi. VTV katsoo myös, että Finanssivalvonta on nykyisten tehtäviensä kautta kertyneen osaamisensa soveltuvuuden puolesta asiantuntevin ja paras mahdollinen taho ottamaan vastaan tässä tarkoitetun valvontatehtävän. Ehdotus ottaa nykyisessä muodossaan hyvin huomioon myös ne näkökulmat, joita VTV on asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa esittänyt koskien silloin esillä ollutta vaihtoehtoa, jossa Finnveran rahoitusvalvontatehtävä olisi siirretty VTV:lle. VTV olisi joutunut tuossa vaihtoehdossa osin tarkastamaan omaa työtään ja sen tarkastustoiminnan riippumattomuus muun muassa tätä kautta vaarantunut.

2. Kokonaislainsäädäntöuudistuksen tavoitteista ja yleisluontoisia huomioita säädösluonnoksista.

Esityksen sisältämän kokonaisuudistuksen tavoitteena olisi sääntelyn yksinkertaistaminen. Finnveran ja sen tytäryhtiön Suomen Vientiluotto Oy:n, jäljempänä SVL, toiminnasta säädetään nykyisin kymmenessä eri laissa ja yhdeksässä asetuksessa. Eri aikaan säädetyt lait poikkeavat rakenteeltaan ja sääntelytavaltaan toisistaan ja niitä on muutettu useita kertoja niiden säätämisen jälkeen. Erityisesti nykyinen vienninrahoituksen sääntely on ollut hyvin yksityiskohtaista. Toimintaa ohjaava kokonaisuus onkin muodostunut hajanaiseksi. Lainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena on selkeyttää sääntelyä ja koota se yhteen lakiin.

Tavoitteena on, että jatkossa sääntely olisi pääosin puitetyyppistä ja että esimerkiksi rahoitusmarkkinoilla syntyviä uusia tuotteita voitaisiin tarvittaessa ottaa joustavasti käyttöön ilman lainsäädäntömuutoksia. Tavoitteena on, että yhtiö kykenee aikaisempaa ketterämmin reagoimaan markkina- ja toimintaympäristön muutospaineisiin ja sen käytössä olisi aiempaa suurempi instrumenttivalikoima. Uudistukset eivät saa johtaa yhtiön riskinottokyvyn vähentymiseen. Byrokratian keventäminen mahdollistaisi myös kustannussäästöt. Uudistuksessa kumoutuisi merkittävä määrä yhtiötä koskevaa sääntelyä, jolloin saadaan tiivistettyä ja ajantasaistettua yhtiötä koskevaa lainsäädäntöä. Sääntelyssä vältettäisiin liian yksityiskohtaista tehtävien määrittämistä, jotta yhtiö voisi kehittää liiketoimintaansa nopeasti, proaktiivisesti ja innovatiivisesti. Tehtävien määrittämisessä pyrittäisiin instrumentti- ja teknologianeutraaliuteen nykyisen yksityiskohtaisen ja rahoitusinstrumenttikohtaisen sääntelyn sijaan.

VTV pitää kokonaisuudistuksen yllä esitettyjä tavoitteita sinänsä kannatettavina. VTV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että monet kokonaisuudistukseen sisältyvistä muutoksista ovat luonteeltaan kontrolleja purkavia ja siten ainakin teoriassa valtion riskejä kasvattavia.

Voimassa olevassa laissa on esimerkiksi erityissääntelyä korkoriskin hallinnasta korontasausmenettelyllä, joka on kohdistunut erityisesti pääomamäärältään suuriin vientiluottoihin. Tästä korontasausmenettelystä, jonka avulla kiinteäkorkoisiin vientiluottoihin liittyvä korkoriski on siirretty Valtiokonttorin hallinnoitavaksi, on tarkoitus nyt luopua. Korkoriskin hallintaan liittyvien päätösten tekeminen pelkästään Finnvera-konsernin sisällä mahdollistuisi.

Tähän asti työ- ja elinkeinoministeriöltä on tarvittu suostumus toimenpiteille tappion rajoittamiseksi, kun tappion määrä ylittää 3,3 miljoonaa euroa. Jatkossa tarvetta erilliselle suostumuspyynnölle ei olisi. Nykyisin Finnvera-konsernin myöntämän rahoituksen enimmäisvaltuuksista on säädetty seitsemässä laissa ja ne ovat käyttötarkoitus- tai rahoitusinstrumenttikohtaisia. Näiden lisäksi yhtiölaissa on säädetty yhtiön varainhankinnalle myönnettävän valtiontakauksen sekä valtion lainanantovaltuuden enimmäismääristä. Jatkossa ei rajattaisi valtuutta yksityiskohtaisesti sitoumuksittain tai käyttökohteittain, minkä toivotaan mahdollistavan rahoitustoiminnan kohdistaminen joustavammin huomioiden kysynnän kehitys.

Julkiseen vienninrahoitukseen liittyisi edelleen suomalainen intressi ja vaikuttavuus, mutta jatkossa ne määriteltäisiin aikaisempaa yleisemmällä tasolla niin, että säännös olisi joustavasti sovellettavissa myös tulevaisuudessa mahdollisesti ilmeneviin uusiin rahoitustarpeisiin ja -tilanteisiin rahoitusmallien, kilpailutilanteiden ja maailman muuttuessa. Sääntelytaakkaa vähennettäisiin lain yksityiskohtaisuudesta luopumalla, jolloin omistajaohjauksen merkitys kasvaisi, kun sääntely olisi yleisluonteisempaa. Finnvera-konserniin kohdistuva kontrolli siirtyisi osin lainsäädännön tasolta omistajaohjauksen varaan.

SVL jatkaisi toimintaansa erityisrahoitusyhtiön täysin omistamana tytäryhtiönä, mutta sitä koskeva erillislainsäädäntö ehdotetaan kokonaisuudessaan kumottavaksi. Tarkoituksena on, että yhtiö voisi jatkossa joustavammin organisoida toimintaansa ja konsernin sisäistä työnjakoa, minkä vuoksi laissa säädettäisiin tarkemmin vain emoyhtiön tehtävistä.

Uudistus mahdollistaisi Finnvera-konsernille uusien palvelujen tarjoamisen ja sitä kautta uutta liiketoimintaa, jollainen ei nykylainsäädännön nojalla ole ollut mahdollista, esimerkiksi takausohjelman puitteissa yksityisen rahoittajan toimesta myönnettävä rahoitus. Takausohjelmia voitaisiin kohdistaa erityisesti kotimaan rahoituksen pienemmän kokoluokan takausvastuisiin. Takausohjelmia voitaisiin tarvittaessa hyödyntää myös esimerkiksi viennin rahoituksen lyhyen maksuajan luottovakuutustoiminnassa. Luottovakuutustoiminnassa yhtiö tulisi jälleenvakuuttamaan yksityisiä luottovakuuttajia takausohjelman puitteissa siten, että niille annettaisiin mahdollisuus ottaa riskiä yhtiön määrittelemien ehtojen puitteissa.

Esityksessä myös toiminnan laintasoisista toimialarajoituksista ehdotetaan luovuttavan ja asia jäisi omistajaohjauksen ja yhtiön harkintaan. Valtion laissa säädetty vastuu laajentuisi myös yhtiön velkoihin ja muihin varainhallintaan ja riskiensuojauksiin liittyviin sopimuksiin.

Kokonaisuutena Finnvera-konserniin kohdistuvat lainsäädännölliset kontrollit vähenevät ja heikkenevät uudistuksessa merkittävästi. Tämä voi olla yhtiön etu ja auttaa sitä saavuttamaan sille asetetut tavoitteet. Kuitenkin yhtiön harjoittaman rahoitustoiminnan vaikutukset julkiseen talouteen voivat olla hyvin merkittävät, jos yhtiön rahoitusriskit realisoituvat odotettua suurempina. Ne voivat johtaa ainakin teoriassa yhtiön huomattavaan pääomitustarpeeseen valtion talousarvioon otettavista määrärahoista. Tämä tulee ottaa huomioon yhtiön valvonnassa ja muun muassa tulee varmistaa, että uudella valvojalla on riittävät resurssit käytettävissään tähän tehtävään.

3. Rahoitusvaltuudet

Esitykseen sisältyvän ehdotetun lain valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä 6 §:ssä säädettäisiin yhtiön rahoitusvaltuuksista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yhtiön ja sen tytäryhtiöiden sitoumusten kokonaismäärästä, joka voisi olla enintään 50 miljardia euroa ja yhtiön varainhankinnan ottamien valtion vastuulla olevien velkojen kokonaismäärästä, joka voisi olla enintään 20 miljardia euroa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että valtion talousarviossa voitaisiin päättää yhtiön ja sen tytäryhtiöiden 1 momentin nojalla ottamien sitoumusten enimmäismäärien tarkemmasta jaottelusta eduskunnan antamalla suostumuksella. Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan 1 momentin enimmäismäärien rajoissa valtio voi antaa yhtiölle sitoumuksia luotto- ja takaustappioiden kattamisesta sekä korko-, takausprovisio-, toiminta- ja muiden vastaavien tukien maksamisesta. Pykäläehdotuksen 4 momentin mukaan 1 momentin sitoumusten enimmäismäärään laskettaisiin sitovien tarjousten ja voimassa olevien sitoumusten vastuut poistaen sitoumusten keskinäiset päällekkäisyydet.

Pykäläehdotuksen 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallituskauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyisivät edellä mainitut rahoitusvaltuudet, ja talousarvion yhteydessä eduskunta päättäisi suostumuksesta rahoitusvaltuuksille ja niiden tarkemman jaottelun enimmäismääristä. Edelleen saman momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan samassa yhteydessä, kun eduskunta voisi päättää rahoitussitoumusten enimmäismäärien tarkemmasta jaottelusta, valtion talousarviossa voitaisiin vahvistaa myös yhtiön riskinoton kehys. Yhtiö laskisi säännöllisesti taloudellisen pääomatarpeen, joka kuvaa kokonaisriskiä eli laskennallista odotettua luottotappiomäärää. Pääomatarve laskettaisiin vastuukannalle tilastollisilla laskentamalleilla ja eri skenaarioiden mukaisesti. Riskinoton kehys voisi näin antaa kuvan yhtiön riskitasosta ottaen huomioon yhtiön vastuukannan riskillisyys mukaan lukien mahdolliset riskikeskittymät ja huomioiden stressivaran. Riskinoton kehyksen puitteissa omistajaohjaus voisi tehdä linjauksia yhtiön riskinoton tavoitteista lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin mukaisesti.

VTV pitää ehdotettuun pykälän 2 momenttiin sisältyvää mahdollisuutta päättää 1 momentin valtuuksien enimmäismäärien tarkemmasta jaottelusta talousarvion yhteydessä hyödyllisenä ja tarpeellisena. Jos mahdollisuutta myös käytetään, se tasapainottaisi aiemmin lainsäädännössä olleiden valtuustyypeittäisten valtuusrajojen poistumisen myötä heikkenevää kontrollia. Erityisen kannatettavana VTV pitää pykäläehdotuksen 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittua mahdollisuutta vahvistaa talousarviossa myös yhtiön riskinoton kehys. Ehdotus vastaisi osaltaan niihin kannanottoihin riskirajoitteiden asettamisen tarpeesta, joita VTV on esittänyt esimerkiksi julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut -tarkastuksessa (4/2018).

Lisätietoja antavat:

Johtaja Jaakko Eskola, jaakko.eskola@vtv.fi, 040 731 5403

Lainsäädäntöneuvos Kaj von Hertzen, kaj.vonhertzen@vtv.fi, 050 502 1062