Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto
22.10.2025 VN/13/2025

Asiantuntijat:
hallitussihteeri Timo-Jaakko Uotila
johtava asiantuntija Janina Korhonen

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaostolle

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2026 (HE 99/2024 vp).

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa edellä mainittuun hallituksen esityksestä liittyen erityisesti vuoden 2026 talousarvioesityksen 32.40 (Yritysten erityisrahoitus) luvusta ja siellä erityisesti:

-vuoden 2026 painotuksista ja kipupisteistä sekä
-eduskunnalta pyydettävistä suostumuksista

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiassa lausunto ja esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Lausunnon tiivistelmä

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 64/2025 vp) on tarkoitus koota Finnvera Oyj:tä koskeva lainsäädäntö yhteen lakiin ja tässä yhteydessä yhtiön toimintaan liittyvät aikaisemmin eri laeissa olleet rahoitusvaltuudet määritellään yhtenä erillisinä rahoitusvaltuutena ja varainhankintavaltuutena. –Valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 6 §:ssä on esitetty, että Finnvera Oyj:n ja sen tytäryhtiöiden rahoitussitoumusten määrä saisi olla enintään 50 miljardia euroa. Yhtiön varainhankintaa varten ottamien valtion vastuulla olevien velkojen määrä saisi vastaavasti olla enintään 20 miljardia euroa.

Finnvera Oyj:n toiminnan laadun ja laajuuden vuoksi lainsäädäntöhankkeen valmistelun yhteydessä on katsottu tarpeelliseksi, että eduskunnalle on sen valtion varojen käytöstä päättävänä tahona varattava mahdollisuus vaikuttaa yhtiön antamiin sitoumuksien keskeisimpiin osa-alueisiin, joiden perusteella voi tulla myös talousarviovaikutuksia. Eduskunnan roolia vaikuttaa yhtiön antamiin sitoumuksiin on kaavailtu TAE 2026:n ja sen jälkeen tulevissa talousarvioissa, erityisesti 32.40 (yritysten erityisrahoitus) -lukuun liittyen. –Kyseessä olevassa ensivuoden talousarvioesityksessä on ehdotettu, että Finnvera Oyj:n ja sen tytäryhtiöiden vastuusitoumusten 50 mrd. euron enimmäismäärästä Finnvera Oyj:n kotimaan rahoituksen vastuusitoumukset saisivat olla enintään 10 mrd. euroa ja viennin rahoituksen vastuusitoumukset enintään 40 mrd. euroa. Tästä viennin rahoituksen sitoumusten enimmäisvastuumäärästä enintään 20 mrd. euroa saisi olla a) Finnvera Oyj:n hallituksen erityisriskinottona hyväksymää, b) yhtiökokouksen tai omistajan erityistilanteessa päättämää taikka c) yhtiön hallituksen erityisellä perusteella työ- ja elinkeinoministeriön suostumuksella valtuuden piiriin siirtämää rahoitusta.

Talousarvioesityksessä olevien mahdollisten suostumusten sisältö ja rakenne tulee yhteensovittaa Finnvera Oyj:n kokonaislainsäädäntöuudistuksen rakenteeseen ja sisältöön.

Ukrainaan kohdistuvan rahoituksen suostumuksen perusteiden osalta viitataan edellisen budjetin yhteydessä esillä olleisiin seikkoihin.

Momentin 32.40.42 määrärahaa saa käyttää valtionavustuslain (688/2001) perusteella Enontekiön alueelle sähköverkon korvausinvestointiin myönnetyn avustuksen maksamiseen. Enontekiön kunnassa toimivan Enontekiön Sähkö Oy:n alueella tehtäviä korvausinvestointeja on tarkoitus tukea Pohjois-Lapin sähköhuollon varmistamiseksi.

Talousarvioesityksen 32.40.47- ja 48- momenttien määrärahat vaikuttavat niukoilta, mutta tämänhetkisen arvion mukaan riittäviltä. Valtiontakuurahastoa koskevan 32.40.60-momentti pidetään auki mahdollista tarvetta varten. Mainitun momentin kohdalla ei ole lausuttavaa Huoltovarmuusrahastoa koskevan määrärahan osalta.

Momentille 32.40.88 ei esitetä määrärahaa vuodelle 2026, vaan momentille esitetään valtuutta, jonka mukaan Suomen Teollisuussijoitus Oy voisi tehdä Kasvu-suorasijoitusohjelman mukaisia uusia rahoituspäätöksiä enintään 100 000 000 eurolla vuonna 2026.

Hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026 erityiskysymykset TAE 2026: 32.40:n (Yritysten erityisrahoitus) kannalta

Suostumuksista

Finnvera Oyj:n kokonaislainsäädäntöuudistuksessa on rahoitusvaltuuksien osalta ehdotettu valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa, että yhtiön ja sen tytäryhtiöiden 5 §:ssa tarkoitettujen sitoumusten määrä saisi olla enintään 50 miljardia euroa. Yhtiön varainhankintaa varten ottamien valtion vastuulla olevien velkojen määrä saisi olla enintään 20 miljardia euroa. Lainkohdassa säädettäisiin yhtiön myöntämän rahoituksen ja varainhankinnan velkojen enimmäismäärät. Lain tasolle on katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää myönnettävän rahoituksen päävaltuudesta, joka on samaa suuruusluokkaa kuin voimassa olevien eri lakien yhteenlasketut rahoitusvaltuudet. Nykytilassa Suomen Vientiluotto Oy:llä (jäljempänä SVL) on ollut oma 33 miljardin euron valtuutensa ja yhtiön myöntämällä vientitakuulla on katettu SVL:n vientiluoton luottoriski, jolloin vientiluotoille ja vientitakuille on ollut omat valtuutensa. Jatkossa vientiluotot ja vientitakuut käyttäisivät yhteenlaskettua rahoitusvaltuutta, jos ne eivät kohdistuisi samaan rahoitukseen. Näin vältyttäisiin nykytilassa tapahtuneelta päällekkäiseltä laskennalta niissä tilanteissa, joissa vientiluotto ja vientitakuu kohdistuisivat samaan rahoitukseen. Finanssikriisistä lähtien valtuuksia on korotettu useita kertoja erityisesti vienninrahoitusvastuiden kasvun seurauksena. Rahoitusvastuiden kasvun taustalla on pankkirahoituksen saatavuuden heikkeneminen rahoitussektoria koskevien säännösten kiristymisen takia sekä Suomen viennin rakenne. Valtuuksien korotusten lainvalmisteluesitöissä on kiinnitetty huomiota riskienhallintaan ja Finnvera Oyj:n rahoitusvalvontaan. Kysymys on valtion talouden kannalta merkittävästä seikasta, ja sen kehittämiseen sekä vastuukannasta raportoimiseen on panostettu viime vuosina. Finnvera Oyj:n kokonaisvastuut olivat joulukuun 2024 lopussa 24,0 miljardia euroa (2023: 26,4). Rahoituskysynnän ja vastuiden kehitystä on hyvin vaikea ennakoida, minkä vuoksi kokonaisvaltuus ehdotetaan pidettävän nykyisellä tasolla, jotta välitöntä korotustarvetta ei syntyisi. Ehdotetun 2 momentin mukaisesti eduskunta voisi talousarviomenettelyssä rajata valtuutta lakiin kirjattua enimmäismäärää pienemmäksi.

Tällä hetkellä Finnvera Oyj:n varainhankinnalla on valtiontakaus, joka on yhtiölle maksuton. Muutoksena nykytilaan ehdotuksen mukaan valtion vastuu toteutuisi suoraan ehdotetun valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lain 15 §:n 1 momentin nojalla. Valtio on jo myöntänyt 20 miljardin euron takaukset yhtiön velkaohjelmille. Takausten piiriin kuuluvien velkojen nostettu määrä oli joulukuun 2024 lopussa noin 11,2 miljardia euroa.

Nykyisissä toimintaa koskevissa erillislaeissa on 12 limiittiä eri käyttötarkoituksille tai rahoitusinstrumenteille. Lainsäädäntöä selkeytettäessä ehdotetulla säännöksellä pyritään keskittymään valtion vastuun kannalta olennaisimpiin limiitteihin – rahoitussitoumuksiin sekä varainhankintaan. Rahoituksen kysynnän kohdentumisen ennakoiminen toimintaympäristön muuttuessa on vaikeaa, minkä vuoksi lukuisten osalimiittien säätämisen sijaan toimivammaksi ratkaisuksi on katsottu toiminnan tarkempi ohjaaminen työ- ja elinkeinoministeriön säännöllisellä ohjeistuksella yhtiön rahoituksen kohdentamisesta ja tavoiteriskitasoista ehdotetun valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 9 §:n 1 ja 3 momenttien mukaisesti.

Muutoksena aiempaan, esimerkiksi erillisestä erityisriskinoton valtuudesta ei jatkossa säädettäisi lain tasolla. Erillisestä erityisriskinottovaltuudesta, josta on säädetty vientitakuulain 10 §:ssä, esitetään luovuttavan lain tasolla koska se korvautuu talousarviomenettelyjaotteluna. Eduskunta voisi tarvittaessa kuitenkin ottaa siihen kantaa 2 momentin mukaisesti valtion talousarviossa. Erityisriskinotossa on kyse valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 10 §:n mukaisesta päätöksentekomenettelystä, eli tavasta tehdä yhtiön hallituksen toimesta ratkaisu ministeriön ja valtioneuvoston myötävaikutuksella. Kyseessä on tavanomaisesta poikkeava päätöstilanne, mutta itse riski, kun se on otettu, on täysin verrattavissa yhtiön muuhun riskinottoon ja vastuukantaan. Riskinoton jälkeen riskin luonne voi muuttua merkittävästi, muuttuen myöhemmin normaaliksi riskiksi esimerkiksi tilanteessa, jossa yhtiön luottoluokitus paranee markkinoilla, jolloin myös riskin luonne muuttuu lähemmäs tavanomaista riskinottoa. Vastaavasti tavanomaisena yhtiön riskinottona otettu riski voi ajan myötä muuttua merkittävästi riskisemmäksi, jolloin vastaava päätös tehtäisiin muuttuneissa olosuhteissa erityisriskinottona.

Ehdotetun valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan valtion talousarviossa voitaisiin päättää eri rahoitussitoumusten enimmäismäärien tarkemmasta jaottelusta. Tämä tarkempi jaottelu voisi esimerkiksi koskea erikseen tuettua rahoitustoimintaa tai muuta toimintaa, josta voisi syntyä erillisiä määrärahatarpeita valtion talousarvioon, tai rahoitusta, johon liittyy merkittävän suuri riskinotto. Tällä hetkellä tämänkaltainen rahoitus olisi esimerkiksi luotto- ja takaustappiokorvausten piiriin kuuluvat kotimaan pk-rahoitus tai muutoin erityisin perustein pk-yrityksiä suuremmille yrityksille tehdyt rahoituspäätökset ja Ukraina-vientitakuut. Hallituskauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyisivät edellä mainitut rahoitusvaltuudet, ja talousarvion yhteydessä eduskunta päättäisi suostumuksesta rahoitusvaltuuksille ja niiden tarkemman jaottelun enimmäismääristä. Käytännössä eduskunta siis vahvistaisi kuinka paljon yhtiöllä on valtuuksia myöntää rahoitusta seuraavan vaalikauden aikana. Suostumus olisi voimassa toistaiseksi, eikä sitä uusittaisi vuosittain, jollei erityisiä tarpeita ilmenisi. Julkisen talouden suunnitelman ja eduskunnan monivuotisen suostumuksen kautta pyrittäisiin turvaamaan toiminnan ennakoitavuus ja jatkuvuus kunnioittaen samalla eduskunnan budjettivaltaa. Kyseiset rahoitussitoumukset ovat pitkäaikaisia, takaisinmaksuajaltaan pisimmillään jopa 22 vuotta, joten rahoitusvaltuuksien tarkemmasta jaottelusta päätettäessä tulisi ottaa huomioon olemassa oleva vastuukanta ja sen kehittyminen. Suunnitelmaa olisi tarkoituksenmukaista tarkistaa vain kerran vaalikaudessa, mutta tarvittaessa, esimerkiksi kriisitilanteissa olisi tärkeää kyetä turvaamaan yritysrahoituksen saatavuus nopeallakin aikataululla.

Samassa yhteydessä, kun eduskunta voisi päättää rahoitussitoumusten enimmäismäärien tarkemmasta jaottelusta talousarviomenettelyssä, voisi eduskunta esimerkiksi saada kuvauksen myös näihin liittyvistä vastuu- ja riskitasoista. Finnvera Oyj laskee säännöllisesti taloudellisen pääomatarpeen, joka kuvaa kokonaisriskiä. Riskiasemakuvaus voisi näin antaa kuvan yhtiön rahoitusvastuukannan riskillisyydestä ja puskurivarojen riittävyydestä. Riskiasemakuvauksessa on kuitenkin otettava huomioon se, että yhtiön puskurivarat eivät välttämättä vastaa sen riskinottoa. Pääomatarve laskettaisiin vastuukannalle tilastollisilla laskentamalleilla ja eri skenaarioiden mukaisesti. Eduskunnalta voitaisiin myös esimerkiksi hakea talousarviomenettelyn yhteydessä hyväksyntä yhtiön enimmäisriskitasolle. Eduskunta voisi talousarviossa lisäksi vahvistaa suostumuksella yhtiön vienninrahoituksen vastuiden luottoriskin enimmäisriskitason. Vienninrahoituksen luottoriski muodosti vuoden 2024 lopussa noin 74 prosenttia yhtiön kokonaisriskitasosta. Enimmäisriskitaso voisi ylittää yhtiön pääomapuskurit, joihin sisältyvät valtiontakuurahaston varat. Omistajaohjaus voisi tehdä linjauksia yhtiön riskinoton tavoitteista 9 §:n 3 momentin mukaisesti.

Rahoitusvaltuuksien käyttämisestä ja valtuuksiin liittyvästä sääntelystä on tarkemmin kuvauksia valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lakiesityksen 6 §:ssä.

Ukrainaan kohdistuvan rahoitussuostumuksen osalta ei ole uutta lausuttavaa.

32.40.42 Valtiontuki sähköhuollon varmistamiseksi

Enontekiön alueelle sähköverkon korvausinvestointiin myönnetyn avustuksen maksamiseen esitetään vuoden 2026 talousarviossa 1,0 milj. euroa (v. 2025 myös 1,0 milj. euroa). Valtuuspäätös on tehty vuonna 2020 lisätalousarviossa, jossa on varattu 7 000 000 miljoonaa euroa.

Määrärahaa saa käyttää valtionavustuslain (688/2001) perusteella Enontekiön alueelle sähköverkon korvausinvestointiin myönnetyn avustuksen maksamiseen.

Enontekiön kunnassa toimivan Enontekiön Sähkö Oy:n alueella tehtäviä korvausinvestointeja on tarkoitus tukea Pohjois-Lapin sähköhuollon varmistamiseksi. Tuki mahdollistaa toiminnan tehostumisen ja pitkäjänteisen investointiohjelman, jolla Enontekiön kunnan alueen sähköverkko saatetaan teknisesti asianmukaiselle tasolle samalla rajoittaen sähkön siirtohinnan korotuksia.

Sitoumuksia on tehty seuraavasti:

Vuosi	Talousarvio + LTAE	Sitoumukset
2021	700.000	0
2022	700.000	625.650
2023	1.200.000	1.149.827
2024	900.000	900.000
2025	800.000 + 200.000	811.697,62

Määrärahojen mitoituksesta 32.40.47, 32.40.48 ja 32.40.60-momenttien kohdalla

Finnvera Oyj:tä koskevien määrärahojen mitoituksen osalta voidaan todeta, että kotimaan tappiokorvauksia koskevan 32.40.47-momentin osalta määrärahamitoitus on pitkälti perustunut aikaisempaa enemmän edellisten vuosien määrärahan käyttöön. Arvioitu määrärahan mitoitus vaikuttaa riittävältä, mutta samalla varsin niukalta, eikä se sisällä mitoitusvarauksia yllättävien ja normaalia merkittävästi suurempien luottotappioiden korvauserien varalle.

Valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi annettavassa lakiehdotuksissa on tarkoitus siirtää korontasaustoiminta Valtiokonttorin tehtävistä Finnvera Oyj:n hoidettavaksi osana yhtiön kokonaisriskinhallintaa. Olemassa oleva Valtiokonttorin hoidettavana oleva vanha korontasauskanta on tarkoitus siirtää myös yhtiön hoidettavaksi ensi vuoden aikana. Tähän siirtoon voi liittyä korontasauskannan siirtoon liittyviä valtion ja yhtiön välisiä kustannusvaikutuksia, missä yhtiö voi olla maksuvelvollinen valtiolle. TAE 2026:n 32.40.48 momentin ja sitä vastaavan tulomomentin kohdalla määrärahojen on arvioitu olevan tämän hetken arvion mukaan riittävät.

32.40.88 Pääomasijoitus Suomen Teollisuussijoitus Oy:lle (siirtomääräraha 3 v)

Pääministeri Orpon hallitus linjasi kevään 2024 kehysriihen yhteydessä siitä, että Tesi käynnistää yhteensä 300 miljoonan euron suuruisen Kasvu - suorasijoitusohjelman vuosille 2025-2027. Ensimmäinen eli 100 milj. euron pääomitus Tesiin tehtiin vuonna 2025. Kevään 2025 kehysriihen yhteydessä osana valtion menojen ja tulojen suunnittelua linjattiin kuitenkin siitä, että Tesin vuosille 2026 ja 2027 suunniteltujen pääomitusten aikataulua myöhennetään. Siten vuonna 2026 Tesille annettaisiin talousarviossa valtuus tehdä uusia suoria sijoituksia enintään 100 milj. euron arvosta kyseisenä vuotena.

Momentille ei siten myönnettäisi määrärahaa vuonna 2026, vaan momentille esitetään valtuutta, jonka mukaan Suomen Teollisuussijoitus Oy voisi tehdä Kasvu-suorasijoitusohjelman mukaisia uusia rahoituspäätöksiä enintään 100 000 000 eurolla vuonna 2026. Valtuus on tarkoitettu Suomen Teollisuussijoitus Oy:n markkinaehtoisiin sijoituksiin, jotka yhtiö tekee kasvua edistäviin kohdeyhtiöihin Suomessa. Suoralla sijoitustoiminnalla tavoitellaan vahvempaa teollisuuspoliittista roolia, suorempaa kohdennusta ja kykyä vahvistaa nopeammin kasvua luomalla muun muassa uusia toimialoja ja osaamiskeskittymiä Suomeen tai vahvistamalla olemassa olevien kasvualojen kehitystä.

Kyseisen sijoitusohjelman painopisteenä ovat markkinoiden pullonkauloina pidetyt kaksi keskeisintä osa-aluetta. Sijoitusten kohteena on tutkimus- ja teknologialähtöisten yritysten skaalausvaiheen rahoitus uusien kansainvälisesti kilpailukykyisten innovaatio- ja yritysekosysteemien rakentamiseksi Suomeen. Toisena alueena on sijoitukset ja rahoitus teollisen mittakaavan investointihankkeisiin, jolla tavoitellaan uuden teollisuuden rakentamisen vauhdittamista. Suomen Teollisuussijoitus Oy tekee sijoitukset markkinaehtoisesti yhteistyössä yksityisten ja julkisten rahoittajien kanssa. Tesin sijoitusohjelman ja siihen liittyvän pääomituksen arvioidaan kanavoivan suorissa kasvuyhtiösijoituksissa vähintään kaksinkertaisen määrän yksityistä pääomaa.

Tesin uuden sijoitusstrategian toimeenpano on lähtenyt hyvin liikkeelle. Tesillä on talouden kasvuun, elinkeinoelämän uudistumiseen sekä investointien edistämiseen liittyvä teollisuuspoliittinen tehtävä. Yhtiö onkin tehnyt yhteensä noin 500 milj. euron sijoitukset vuonna 2025 ja vivuttanut yksityistä rahaa hankkeisiin noin viisinkertaisesti. Toteutuessaan ko. sijoitusten vaikutus markkinassa on noin 3,3 miljardia euroa. Sijoitukset kohdentuvat syväteknologiaan, puolustus- ja energiaomavaraisuuden ja puhtaan siirtymän aloille.

Tesi ja TEM seuraavat tarkkaan Tesin uusia sijoitussitoumuksia ja yhtiön sitomattomien, uusiin sijoituksiin käytettävissä olevien varojen kehitystä. Uudessa sijoitusstrategiassa suorasijoitusten osuus kasvaa, mikä muuttaa yhtiön varainhallintaa aikaisemmasta, sillä suorasijoitukset maksetaan usein miten yhdellä kertaa ja sijoituksen yhteydessä. Rahastosijoituksissa pääomia kutsutaan rahastoon vuosien aikana ja palautuksia maksetaan, kun varoja palautuu rahastoon.