

HE 23/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vientitakuista annetun lain 10 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion vientitakuista annettua lakia siten, että erityisriskinoton enimmäisvastuumäärä nostettaisiin 8 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Vientitakuutoiminta	4
2.2 Erityisriskinotto ja yhteenlaskettu vastuu	5
2.3 Toimintaympäristön muutokset	6
2.4 Ohjaus, riskienhallinta ja valvonta	6
2.4.1 Yhtiön vakavaraisuuden ja likviditeetin hallintaprosessit	7
2.4.2 Yhtiön riskinottohalukkuus	7
2.4.3 Yhtiön riskiraportointi ministeriölle	7
2.4.4 Riskin huomioiminen yhtiön takuupolitiikassa	8
2.5 Kansainvälinen kehitys	8
2.6 Vientitakuiden takuuvastuun määrä	9
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset	10
4.2 Pääasialliset vaikutukset	10
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	10
6 Lausuntopalaute	10
7 Säännöskohtaiset perustelut	10
8 Voimaantulo	11
9 Toimeenpano ja seuranta	11
LAKIEHDOTUS	12
Laki valtion vientitakuista annetun lain 10 §:n muuttamisesta	12
LIITE	13
RINNAKKAISTEKSTI	13
Laki valtion vientitakuista annetun lain 10 §:n muuttamisesta	13

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n (jäljempänä *yhtiö*) vuoden 2024 tilinpäätöksen mukaan vientitakuiden ja erityistakausten kokonaisvastuut olivat konsernitasolla 21,1 miljardia euroa käsittäen nostetut ja nostamattomat vastuut sekä sitovat tarjoukset. Vientitakuiden osuus oli 20,7 miljardia euroa ja erityistakausten osuus 0,4 miljardia euroa. Nostettuja vientiluottoja oli vuoden 2024 lopussa 10,2 miljardia euroa. Valtion vientitakuista annetun lain (jäljempänä *vientitakuulaki*) mukaan lasketut kokonaisvastuut olivat 16,7 miljardia euroa. Finnveran toimintaan liittyvät takaus- ja takuuvastuut ovat 32,1 miljardia euroa ollen valtion suurin takaus- ja takuuvastuukokonaisuus. Finnveran vastuissa erityistä riskiä aiheuttavat toimialakohtaiset ja asiakaskokonaisuuskohtaiset keskittymät. Erityisesti alus- ja telakkateollisuuden keskittämäriskit ovat merkittävät.

Yhtiön vientirahoituksen enimmäisvaltuuksia on korotettu vuosina 2014, 2016, 2019 ja 2022 rahoituksen voimakkaan kysynnän vuoksi. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleella lakimuutoksilla (1590/2019 ja 1592/2019) vienti- ja alusluottojen valtuuden enimmäismäärä on nostettu 33 miljardiin euroon ja vientitakuiden ja suojausjärjestelyjen yhteenlaskettua enimmäismäärä on nostettu 38 miljardiin euroon.

Valtion erityisrahoitusyhtiö voi myöntää vientitakuun erityisriskinottona, kun vientiin tai ulkomaille suuntautuvaan investointiin tai niiden rahoitukseen liittyvä riski on niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää. Vientitakuun myöntäminen erityisriskinottona edellyttää ministeriön päätöstä siitä, että vientitakuun myöntämiselle on tärkeitä elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä perusteita. Kesäkuussa 2023 voimaan tulleella lakimuutoksella (326/2023) lain 6 §:ssä tarkoitettujen erityisriskinoton vientitakuiden takuuvastuuta korotettiin 5 miljardista eurosta 8 miljardiin euroon. Mainitulla lakimuutoksella pyrittiin parantamaan yhtiön mahdollisuuksia toteuttaa elinkeinopoliittista tehtäväänsä viennin edistämiseksi ja yritysten kansainvälistämiseksi. Erityisriskinottoon liittyvää päätöksentekomenettelyä selkeytettiin, ja lisäksi korkean riskin maita koskevasta valtuusmenettelystä luovuttiin.

Työ- ja elinkeinoministeriössä (jäljempänä *ministeriö*) on valmistelussa yhtiötä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus (Hanke TEM067:00/2023), jolla on tarkoitus edelleen vahvistaa yhtiön vientiä tukevaa roolia ja viennin edistämisen rakenteita. Kokonaisuudistuksessa valmisteltavan lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2026.

Erityisriskinoton vientitakuiden takuuvastuun korotustarve johtuu kasvaneesta viennin rahoituksen kysynnästä, minkä vuoksi 8 miljardin euron enimmäismäärä on lähikuukausina osoittautumassa liian alhaiseksi. Lakiesitys on kiireellinen ja tulisi saattaa voimaan jo kevätkauden 2025 aikana. Valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta on puoltanut lainmuutosta 25.2.2025.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Ministeriö on valmistellut esitystä tiiviissä yhteistyössä yhtiön kanssa ja konsultoinut valtiovarainministeriötä.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntopalvelussa julkisella lausuntokierroksella 10.-21.3, Esityksestä on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta: valtiovarainministeriö, Finnvera Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto, Teknologiateollisuus ry, Suomen Yrittäjät ry, Finanssiala ry.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella TEM033:00/2025.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Vientitakuutoiminta

Vientitakuulain 1 §:n mukaan vientitakuutoiminnan tarkoituksena on vahvistaa Suomen taloudellista kehitystä edistämällä vientiä ja yritysten kansainvälistymistä. Vientitakuulain 3 §:n mukaan vientitakuu voidaan myöntää tavaroiden, palveluiden tai immateriaalioikeuksien vientiin tai ulkomaille suuntautuviin investointeihin, tai sellaisiin kotimaahan suuntautuviin investointeihin, joiden tarkoituksena on edistää vientiä. Vientitakuulla katetaan vientihankkeisiin liittyvistä kaupallisista ja poliittisista riskeistä johtuvaa tappionvaaraa. Vientitakuu voidaan myöntää myös vientiin tai kotimaahan suuntautuvaan investointiin myönnetyn luoton jälleerahoituksesta syntyvän tappionvaaran varalle.

Vientitakuista yleisin on ostajaluottotakuu, joka on vakuus luotonantajalle ulkomaisesta luotonsaajasta, takaajasta tai ostajan maasta aiheutuvien luottoriskien varalta. Viejälle takuujärjestely merkitsee kauppahinnan saamista käteisehdoin ja luotonantajalle luottoriskin siirtymistä Finnveralle, ja viime kädessä valtion vastattavaksi. Pitkän maksuajan ostajaluottotakuissa takuukate on tyypillisesti 95 prosenttia. Suomen Vientiluotto Oy:n (jäljempänä *Vientiluotto*) myöntämien kiinteä- ja vaihtuvakorkoisten vientiluottojen luottoriski katetaan Finnveran myöntämällä vientitakuilla. Julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain (1543/2011) mukaiset rahoitettavat vientihankkeet koskevat lähinnä pääomatavaroita. Suomessa pääomatavaroiden vienti tarkoittaa erityisesti koneiden, laitteiden, kokonaisten laitosten ja tehtaiden sekä laivojen vientiä. Hankkeiden toteutuminen edellyttää pääsääntöisesti pitkäaikaista, yli kahden vuoden pituista rahoitusta.

Vientitakuu kattaa kaupalliset ja poliittiset riskit sekä valtion maksuriskin, kun ulkomainen valtio on luotonsaaja tai takaaja. Vientitakuulla katettavat riskit on kuvattu vientitakuulain 4–5 a §:ssä. Vientitakuulla voidaan korvata viennistä tai viennin rahoituksen järjestämisestä syntyvä tappio, jos sopimusosapuoli, sitoumuksen antaja tai edunsaaja, joka on muu kuin takuunottaja, rikkoo sopimus- tai sitoumusvelvoitteitaan tai tulee maksukyvyttömäksi tai jos sopimusosapuolista, sitoumuksen antajasta tai edunsaajasta riippumaton poikkeuksellinen seikka estää tätä täyttämästä sopimus- tai sitoumusvelvoitteitaan. Tällainen seikka voi olla säädös, viranomaisen päätös tai toimenpide, taikka ylivoimainen este. Näiden lisäksi voidaan kotimaahan suuntautuvassa investoinnissa vientitakuu myöntää erityisestä syistä lain 5 a §:n mukaisesti kattamaan myös vieraan pääoman ehtoista rahoituksesta, takauksesta tai vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen jälleerahoituksesta syntyvä tappio.

Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain (443/1998, jäljempänä *yhtiölaki*) 4 §:ssä säädetään itsekannattavuusvaatimuksesta. Yhtiön on pyrittävä siihen, että sen toiminnan menot voidaan pitkällä aikavälillä kattaa yhtiön toiminnasta saatavilla tuloilla. Vientitakuumaksujen tulee kattaa vientitakuutoiminnasta aiheutuvien operatiivisten kustannusten ja tappioiden määrä pitkällä aikavälillä. WTO:n alainen SCM-sopimus (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures), sisältää säännöt valtiontukien käytöstä ja korjaustoimenpiteiden soveltamisesta kansainvälisessä kaupankäynnissä. Jos kuitenkin vientitakuu myönnetään OECD:n vientiluottojärjestelyn mukaisin ehdoin, sitä ei katsota kielletyksi valtiontueksi SCM-

sopimuksen nojalla. Vientitakuutoimintaa koskevat kansainväliset sopimukset on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä 268/2022 vp.

Vientitakuuta myönnettäessä onkin otettava huomioon Suomea sitovat vientitakuista koskevat kansainväliset sopimukset ja EU-säädökset. Lisäksi on huomioitava osana hankkeen kokonaisarviointia kansainväliset kilpailutekijät, hankkeen ympäristövaikutukset sekä hankkeeseen liittyvät elinkeinopoliittiset näkökohdat (vientitakuulaki 7 §). Ympäristövaikutuksiltaan merkittävät hankkeet arvioidaan ennen lopullisen vientitakuupäätöksen tekemistä kansainvälisesti vientitakuutoiminnassa yleisesti hyväksytyjen arviointiperiaatteiden ja -menettelytapojen mukaisesti. Muita vaikutuksia voivat olla esimerkiksi vientihankkeesta aiheutuvat sosiaaliset vaikutukset, joihin luetaan muun muassa ihmisoikeusvaikutukset.

Huomattava osa luototuksesta (noin puolet 21,1 miljardin vastuukannasta) kohdistuu alus- ja telakkasektorille. Alaa on tutkimuskirjallisuudessa pidetty suhdanneherkkänä toimialana. Kansainvälisen kaupan epävarmuustekijät heijastuvat erityisesti pitkäkestoisiin, suuriin investointihankkeisiin. Toimialalla on myös tutkimuskirjallisuuden mukaan globaalia ylikapasiteettia, jota on vaikea sopeuttaa lyhyellä aikavälillä. Erityisesti alusluottojen osalta on kuitenkin huomattava, että alusten valmistuksella on merkittäviä kerrannaisvaikutuksia, jotka ulottuvat koko kansantalouteen. Esimerkiksi telakkateollisuuden tilauskannan kasvu lisää välituotteiden kysyntää, jolla on vaikutusta talouden kehitykseen laajemmin. Teollisuudenhaara ylläpitää myös tärkeää teknologista osaamista. Meriteollisuus ry:n mukaan (meriteollisuus.fi) alalla toimii noin 1100 yritystä, jotka työllistävät noin 25000 henkeä. Alan vuosiliikevaihto on noin 7,7 miljardia euroa ja viennin osuus on tyypillisesti yli 90 prosenttia. Finnvera osallistui vuonna 2024 Meyer Turun Icon 3 -aluksen noin miljardin euron rakennusaikaiseen rahoitukseen.

Muita yhtiön vientitakuutoiminnan kannalta keskeisiä toimialoja ovat telekommunikaatio ja metsäteollisuus. Telesektorilla solmittiin vuoden 2024 huhtikuussa yhtiön historian suurin vientitakuusopimus Nokian 1,5 miljardin dollarin toimituksille Intian 5G-verkkoon. Kaivossektorilla rahoitettiin Sibanye-Stillwaterin Keliber-litiumhanketta rahoitustakuulla, joka voidaan myöntää kotimaiseen vientiä tukevaan investointiin. Energiasektorilla rahoitettiin Wärtsilän akkuvarastojen toimituksia aurinko- ja tuulivoimaprojekteihin Yhdysvaltoihin ja Chileen, joiden yhteenlaskettu arvo oli noin 500 miljoonaa euroa.

2.2 Erityisriskinotto ja yhteenlaskettu vastuu

Erityisriskinotosta säädetään vientitakuulain 6 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan Valtion erityisrahoitusyhtiö voi myöntää vientitakuun erityisriskinottona, kun vientiin tai ulkomaille suuntautuvaan investointiin tai niiden rahoitukseen liittyvä riski on niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää. Vientitakuun myöntäminen erityisriskinottona edellyttää ministeriön päätöstä siitä, että vientitakuun myöntämiselle on tärkeitä elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä perusteita.

Lain 6 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa valtion erityisrahoitusyhtiön erityisriskinottoa omistajaohjauksen keinoin.

Erityisriskinotto mahdollistaa siis yhtiölle vientitakuun myöntämisen tilanteissa, joissa hankkeen riskit ovat tavallista suuremmat. Myöntämisen perusteena voi olla viennin, investointien ja työllisyyden edistäminen sekä myös ulko-, kauppaa-, kehitys-, ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttaminen.

Vientitakuulain 10 §:ssä säädetään vientitakuiden ja suojausjärjestelyjen yhteenlasketusta vastuusta sekä lain 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden enimmäisvastuusta sekä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen investointitakuiden enimmäisvastuusta. 10 §:n 1 momentin mukaan vientitakuiden ja suojausjärjestelyjen yhteenlaskettu vastuu saa olla enintään 38 miljardia euroa ja lain 6 §:ssä tarkoitettujen erityisriskinoton vientitakuiden takuuvastuu saa tästä enimmäisvastuusta olla enintään 8 miljardia euroa. Lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen investointitakuiden takuuvastuu enintään 200 miljoonaa euroa.

Helmikuun 2025 lopussa erityisriskinoton vientitakuiden takuuvastuun määrä oli 3,7 miljardia euroa 8 miljardin euron enimmäismäärästä. Valtuudesta oli siten käyttämättä 4,3 miljardia euroa.

Vientitakuuvaltuuden enimmäismäärä, johon erityisriskinoton vientitakuiden enimmäisvastuu sisältyy, vaikuttaa osaltaan suoraan siihen, onko Suomessa toimiva vienninrahoitusjärjestelmä.

2.3 Toimintaympäristön muutokset

Finnveran tehtävänä on täydentää yksityistä rahoitusmarkkinaa ja paikata markkinapuutetta. Yksityisen rahoituksen saatavuus on jatkunut heikkona pitkään, johtuen muun muassa rahoituslaitoksiin kohdistuneesta kiristyneestä sääntelystä koskien vakavaraisuusvaatimuksia ja riskienhallintaa. Vienninrahoituksen markkinapuute painottuu osin suurten vientihankkeiden rahoitukseen, joissa takaisinmaksuajat ovat pitkiä.

Vientitakuuvaltuuden enimmäismäärää on viime vuosina korotettu viennin rahoituksen kysynnän kasvun myötä merkittävästi, jotta suomalaisille vientiyrityksille olisi tarjolla kilpailukyistä vientirahoitusta suhteessa kilpailijamaihin. Ministeriö arvioi mahdollista korotustarvetta ennakoivasti seuraamalla vastuukantaa ja kysyntäennusteita ottaen huomioon julkisen talouden riskinkantokyvyn sekä toimintaympäristössä ja taloudessa tapahtuvat muutokset.

2.4 Ohjaus, riskienhallinta ja valvonta

Ministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta sekä sen elinkeino- ja innovaatiopoliittisesta ohjauksesta asettaen elinkeinopoliittisia tavoitteita yhtiön toiminnalle vähintään kerran vuodessa. Tavoitteet tähtäävät kattamaan 4 vuoden ajanjakson. Elinkeinopoliittisia tavoitteita asetetaan muun muassa vienninrahoitusjärjestelmän kilpailukyvyille, vienninrahoitukselle ja riskienhallinnalle. Omistajapoliittisena tavoitteena on itsekannattavuus. Yhtiön tulee hoitaa liiketoimintansa siten, että yhtiön toiminnasta saatavat tuotot kattavat toiminnasta aiheutuvat kustannukset yli suhdannekierron ulottuvalla aikavälillä. Ministeriö voi tarkistaa ohjauskirjettä tarvittaessa hallituskauden aikana, esimerkiksi reagoitaessa toimintaympäristön muutoksiin tai hallituksen uusiin linjauksiin liittyen.

Yhtiölain 6 §:n 1 momentin mukaan yhtiön valvonta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriö laatii yhtiön toiminnasta vuosittain valvojan arvion (SREP-arvio, Supervisory Review and Evaluation Process) ja suosituksia tavoitteenaan tukea yhtiön riskienhallinnan kehittämistä. Yhtiössä sovelletaan sisäisen pääoman ja likviditeetin arviointimenetelmää perustana rahoitusvalvonnalle. Kehikko perustuu Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ja Finanssivalvonnan (jäljempänä *Fiva*) ohjeiden ja standardien soveltamiseen ja antaa tarvittavan sisältörunгон sekä järjestelmällisen lähestymistavan valvojan arvioinnin suorittamiseksi. Ministeriö soveltaa arviointikehikkoa yhtiön pääomien riittävyyden ja riskiaseman arviointiin, jossa huomioidaan myös yhtiön vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan sekä muut relevantit vastuut.

Kehikon myötä ministeriön tarkoituksena on ollut myös kannustaa ja tukea valvottavaa osaltaan edelleen kehittämään omia riskienhallintajärjestelmiään ja pääomastrategioitaan. Arviointikehikkoa sovelletaan niin, ettei se estä valtio-omistajan yhtiölle antamien muiden tehtävien ja tavoitteiden saavuttamista. Tarkoituksena on ollut myös osaltaan luoda erityisesti valtio-omistajan päätöksentekoa varten entistä jäsenytyneempi ja läpinäkyvämpi työkalu yhtiön vastuista ja riskeistä raportointiin ja niiden seuraamiseen sekä mahdollisen pääomatarpeen ennustettavuuden tukemiseksi. Yhtiön kokonaislainsäädännön uudistamisen yhteydessä on (HE valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä) on tavoitteena siirtää vastuu yhtiön rahoitusvalvonnasta Finanssivalvonnalle.

Finnveran hallitus päättää ja vahvistaa konsernin riskienhallinnan periaatteet ja siinä noudatettavat politiikat, käsittäen muun muassa riskinottohalukkuuden ja luottopäätösvaltuudet. Yhtiön riskien hallintaa on kehitetty ministeriön valvonnasta vastaavan yksikön ja yhtiön yhteistoiminnassa. Yhtiössä on liike- ja tukitoiminnoista riippumaton riskienvalvontatoiminto. Yksi riskienvalvontatoiminnon keskeisistä tehtävistä on arvioida ja valvoa konsernitason riskienhallintaa ja raportoida riskeistä toimivalle johdolle, riskivaliokunnalle sekä yhtiön hallitukselle. Lisäksi toiminnon vastuulla on arvioida konsernin riskiasema suhteessa hallituksen päättämään ja strategian mukaiseen riskinottohalukkuuteen.

Finnverassa toteutetaan vuosittain sisäisen pääoman riittävyyden arviointimenettely. Valtion erityisrahoitusyhtiö ei ole pankki- tai rahoituslaitossääntelyn alainen. Finnveran tulee noudattaa EU:n ja kansallista lainsäädäntöä, mutta yhtiöön ei sovelleta EU:n vakavaraisuusdirektiiviä eikä luottolaitoslakia. Yhtiön toiminnassa tulee kuitenkin ottaa soveltuvin osin huomioon ne periaatteet, joita luottolaitosvalvojat noudattavat luottolaitoksia valvoessaan. Sen vuoksi yhtiöön sovelletaan yleiseurooppalaiseen ja kansalliseen rahoituslaitosten sääntelyyn perustuvaa valvontakehikkoa soveltuvin osin.

2.4.1 Yhtiön vakavaraisuuden ja likviditeetin hallintaprosessit

Sisäisen pääoman riittävyyden arviointimenettelyn (Internal Capital Adequacy Assessment Process – ICAAP) lähtökohtana on valvottavan oma, perusteltu näkemys kaikkien olennaisten riskien ja suunnitellun riskinoton vaatimasta pääomasta sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävyydestä suhteessa toiminnan luonteeseen, laajuuteen ja monimuotoisuuteen. Yhtiön osalta keskeisin huomioitava asia pääomien riittävyyden arviointimenettelyssä on elinkeinopoliittinen rooli kotimaisen yritystoiminnan ja viennin edistäjänä. Yhtiön ICAAP-prosessin painopiste on määritellä pääomavaade kaikissa tilanteissa, myös ns. worst case -skenaarioissa, yhtiön kaikille toiminnoille huomioiden lainsäädännön määrittelemän pääoman kohdentaminen. ILAAP:ssa kuvataan sekä näiden riskien tunnistaminen-, seuranta- ja mittaamistavat että mekanismit ja resurssit, joilla näitä riskejä hallitaan ja pienennetään. Yhtiön osalta on huomioitava myös elinkeinopoliittinen rooli kotimaisen yritystoiminnan ja viennin edistäjänä likviditeettiprosessissa, lähinnä yhtiön on varmistettava riittävä likviditeetti kaikissa tilanteissa. Yhtiö toteuttaa ICAAP ja ILAAP-arvioinnin omassa yhdistetyssä ICLAAP-arviointimenettelyssä vuosittain ja raportoi tähän liittyen jatkuvana toimintona.

2.4.2 Yhtiön riskinottohalukkuus

Yhtiön riskienvalvontatoiminto päivittää riskinottohalukkuuden vuosittain ja se vahvistetaan yhtiön hallituksessa. Ennen kuin hallitus päättää riskinottohalukkuudesta, se käsitellään hallituksen riskivaliokunnassa. Määritelty riskinottohalukkuus ("Risk Appetite Framework") on koko yhtiön kattava riskienhallinnan viitekehys, minkä tehtävä on ohjata riskinottoa keskitetysti ja hallitusti.

Riskinottohalukkuuden määrittelyssä huomioidaan ministeriön asettamat elinkeino- ja omistajapoliittiset tavoitteet sekä pitkän aikavälin strategia. Ministeriön asettamien tavoitteiden ohella riskinottohalukkuutta määritettäessä yhtiö pyrkii huomioimaan riskinkantokykynsä.

2.4.3 Yhtiön riskiraportointi ministeriölle

Yhtiölain 6 §:n mukaan yhtiön on annettava ministeriölle sen pyynnöstä yhtiön toimialaan kuuluvia tai yhtiön valvomiseksi tarpeellisia tietoja.

Finnvera tuottaa omistajaohjaajalle neljännesvuosittain omistajavaltionraportin, joka sisältää johdon raportin lisäksi riskiraportin, sekä konsernin taloudellisen raportoinnin eli Q1- ja Q3 - katsaukset sekä puolivuosisikatsauksen ja vuositilinpäätöksen.

Ministeriö osoitti huhtikuussa 2024 ohjauskirjeen, jossa määriteltiin vientitakuulain 6 §:n erityisriskinottoa koskeva riskinottokehys. Yhtiö voi myöntää vientitakuun erityisriskinottona, kun vientiin tai ulkomaille suuntautuvaan investointiin tai niiden rahoitukseen liittyvä riski on niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää. Vientitakuun myöntäminen erityisriskinottona edellyttää ministeriön päätöstä siitä, että vientitakuun myöntämiselle on tärkeitä elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä perusteita. Riskinottokehyksessä ministeriö määrittää rajoja vientitakuutoiminnan erityisriskinotolle, mikä edesauttaa yhtiön hallituksen mahdollisuuksia tunnistaa erityisriskinoton piiriin kuuluvia hankkeita. Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi 23.4.2024 riskinottokehysten, jossa määritellään tarkemmin sellainen vienninrahoituksen tavanomaista riskiarviointia suurempi riskinotto, jolta edellytetään erityisriskinoton päätösprosessia.

2.4.4 Riskin huomioiminen yhtiön takuupolitiikassa

Yhtiö hallitsee luottoriskejä perimällä riskiin perustuvaa takuumaksua takuunottajilta, takuuehtojen ja kovenanttien/erityisehtojen määrittelyllä, riskinjaolla muiden rahoittajien kanssa, ottamalla jälleenvakuutuksia sekä kerryttämällä puskurivaroja. Luottoriskiltä suojautumiseen yhtiö käyttää vientitakuutoiminnassaan jälleenvakuutuksia. Yksittäisiä vakuutusratkaisuja solmitaan hallitsemaan suuria riskejä ja keskittymäriskejä. Jälleenvakuutusturvan varmistamiseksi yhtiö vaatii vastapuoliltaan vahvaa luottokelpoisuutta. Yhtiön ja Yhdysvaltain vientitakuulaitoksen Export-Import Bankin kanssa solmittu merkittävä yhteistyö konkretisoitui vuonna 2024, kun Exim ja yhtiö solmivat yhteisrahoitussopimuksen Nokian 5G-toimitusten vientiin Intian Reliance Jiolle. Jälleenvakuutusten saatavuus ja ehdot riippuvat markkinatilanteesta. Yhtiön jälleenvakuutusten enimmäiskorvausmäärä oli vuoden 2024 lopussa 1,5 miljardia euroa eli 7 prosenttia kokonaisvastuukannasta ja 8 prosenttia nostetuista vastuista. Yhtiö solmi uusia jälleenvakuutuksia vuonna 2024 noin 445 miljoonalla eurolla.

Vientitakuiden hinnoittelu perustuu ensisijaisesti yhtiön muodostamaan näkemykseen kunkin transaktion luottoriskeistä. Valtioneuvoston asetuksen (558/2001) mukaan takuumaksuja määrättäessä tulee tapauskohtaisesti huomioida viejän, ostajan, luotonsaajan tai takaajan luottokelpoisuus, kohdemaan luottokelpoisuus, vakuusjärjestelyt, riskiperiodi sekä muut mahdolliset asiaan vaikuttavat seikat. Yhtiö muodostaa teoreettisen takuumaksun riskin kohteesta tehdyn riskiluokituksen perusteella arvioidusta, tilastollisesti odotettavissa olevasta luottotappiosta sekä hallinnollisia kuluja vastaavasta osasta, joiden yhdessä katsotaan turvaavan vientitakuutoiminnan itsekannattavuuden pitkällä aikavälillä. Lopulliseen takuumaksuun vaikuttavat OECD:n piirissä sovitut vähimmäistakuumaksut ja kilpailutilanteessa muiden maiden takuulaitosten hinnoittelu sekä markkinahintareferenssit. OECD:n

vientiluottosopimuksen artiklan 20 mukaan takuumaksujen on oltava riskiperusteisia, lähennyttävä toisiaan ja oltava määrältään riittäviä pitkän aikavälin toimintakustannusten ja tappioiden kattamiseksi. Vientiluottosopimuksessa on tarkemmat määräykset siitä, miten takuumaksun vähimmäissuuruus on määrättävä.

2.5 Kansainvälinen kehitys

Viittaamme tältä osin perusteelliseen esitykseen hallituksen esityksessä 268/2022.

Kyseisessä hallituksen esityksessä esitettiin kansainvälisen vertailun osalta johtopäätöksenä seuraavaa: ”Yleisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että keskeisissä kilpailijamaissa vientihankkeiden rahoituksen vastuut perustuvat valtion taseeseen riippumatta siitä, onko vientitakuulaitos valtion viranomainen tai yksityinen yhtiö, jonka omistaa osaksi tai kokonaan valtio tai joka on kokonaan yksityisessä omistuksessa. Valtio myös päättää vientitakuiden myöntämisestä. Mahdolliset tappiot korvataan valtion taseesta, eikä tulevia luottoriskejä varten kerätä kaikissa tapauksissa etukäteen pääomia. Tanskan järjestelmässä vientiluottojen myöntäminen perustuu siihen, että on olemassa riittävät omat pääomat. Pääomalaskelmassa otetaan huomioon muun ohella tehdyt jälleenvakuutukset. Pääomaan määrää on kuitenkin laskettu suhteessa vastuisiin.

Keskeisenä havaintona voidaan myös todeta, että kaikissa vertailun kohteena olleissa maissa julkiset vienninrahoitusjärjestelmät nähdään tärkeinä vientiä edistävinä instrumentteina. Kunkin valtion teollinen rakenne määrittelee vienninrahoitusjärjestelmän toimintaan ja instrumentin käytön kokonaisvolyyymiin liittyviä periaatteita sekä toiminnallisia rakenteita. Yhteisenä piirteenä on kuitenkin se, että kukin valtio pyrkii rahoitusjärjestelmiensä avulla myötävaikuttamaan viennin kehitykseen tasavertaisin kilpailuedellytyksin (*level playing field*).

Suomen vientitakuujärjestelmässä päätöksenteko eroaa jonkin verran vertailumaiden päätöksentekojärjestelmästä. Kun muissa maissa vientitakuuta koskevat päätökset tehdään valtion viranomaisten toimesta Tanskaa ja Norjaa lukuun ottamatta, on Suomessa päätöksenteko delegoitu suurimmaksi osaksi yhtiölle. Suomessa vientitakuupäätökset edellyttävät valtioneuvoston valtuutta tai päätöstä ainoastaan erityisriskinottotapauksissa. Vientitakuuhankkeiden riskinotto on Suomen järjestelmässä yhtiön vastuulla, kun useimmissa muissa vertailumaissa valtio vastaa päätöksenteon kautta vientitakuiden myöntämiseen liittyvästä riskistä. Suomessa yksittäisiä suuren riskin vientitakuuhankkeita on käsitelty raha-asiaINVALIOKUNNAN lisäksi myös valtioneuvoston talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.”

2.6 Vientitakuiden takuuvastuun määrä

Lain 10 §:n mukaan (326/2023) lain 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden takuuvastuun määrä saa olla enintään 8 miljardia euroa. Tämä raja on lähikuukausina muodostumassa liian alhaiseksi. Ennakoitavissa olevassa ajankohtaisessa markkinatilanteessa uudeksi rajaksi ehdotetaan 12 miljardia euroa. Ennuste perustuu yhtiön arvioon huomattavasta vientirahoituskysynnän kasvusta.

Joustava ja nopea reagointi markkinatilanteen muutoksiin on yhtiön liiketoiminnan kannalta tärkeää, eikä sillä ole muita keinoja myöntää vientitakuuta tavanomaisen riskinarvioinnin ylittävissä hankkeissa kuin erityisriskinotto. Enimmäisvastuutason ylittäminen vähäisestikin johtaisi suoraan yhtiön hallituksen toimivallan ylitykseen, minkä vuoksi hankkeen rahoittaminen olisi hylättävä. Riittämätön erityisriskinoton enimmäisvastuutaso voi muodostua vienninrahoituksen pullonkaulaksi yrityksille, aiheuttaen haasteita yhtiön nykyisen portfolion hoitamiseen ja hallinnointiin, ja estäen samalla uusien hankkeiden rahoittamisen.

Valtuustasojen riittävyys on perusta Suomen julkisen vienninrahoitusjärjestelmän toimivuudelle ja viennin kilpailukyvyn ylläpitämiselle.

3 Tavoitteet

Esityksen pääasiallisena yhteiskunnallisena tavoitteena on ylläpitää ja parantaa Suomen viennin ja vientirahoituksen kansainvälistä kilpailukykyä.

Erityisriskinotolle määritelty enimmäisvastuutason osalta tavoitteena on, että se olisi markkinatilanteeseen ja ennakoitavissa olevaan vientirahoituksen kysynnän kasvuun nähden riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tasolla. Toimintaympäristössä ennakoidaan tapahtuvan nopeita ja huomattavia muutoksia, joilla on toteutuessaan vaikutuksia muun muassa Suomen viennille, kansainvälisille suhteille sekä kansantaloudelle. Nopea ja ketterä reagointikyky rahoituskysynnän muutoksiin tukee vienninrahoitusjärjestelmän toimivuutta ja suomalaisten yritysten kilpailukykyä.

Yhtiön nykyisen portfolion hoitamisen varmistamisen lisäksi enimmäisvastuurajan nostamisen tarkoituksena on myös mahdollistaa suomalaisen vientipohjan monipuolistumista ja suomalaisten yritysten pääsyä uusille kansainvälisille markkinoille.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Vientitakuulain 10 §:n 1 momentin mukainen erityisriskinoton enimmäistakuuvastuu ehdotetaan nostettavaksi 12 miljardiin euroon. Näin ollen sen osuus koko vientitakuuvaltuuden enimmäismäärästä nousisi reilulla 10 prosenttiyksiköllä, noin 21 prosentista noin 32 prosenttiin. Korotuksella varmistetaan, että yhtiö voi vastata huomattavaan rahoituskysynnän nousuun. Erityisriskinoton takuuvastuumäärä on oltava riittävän korkealla, jotta yhtiö voi reagoida nopeasti markkinoilla tapahtuviin muutoksiin ja toteuttaa elinkeinopoliittista tehtäväänsä. Erityisriskinottohankkeet tulevat arvioitavaksi ministeriössä ja raha-asiainvaliokunnan käsittelyn myötä ne arvioidaan säännönmukaisesti ja tapauskohtaisesti myös valtiontalouden kannalta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Lain 10 §:n 1 momentin mukaisen erityisriskinoton enimmäisvastuumäärän korottaminen turvaa yhtiön nykyisen vientiportfolion hoitamisen ja hallinnoinnin sekä sen kasvattamisen. Yhtiön arvion mukaan nykyinen raja-arvo ylittyisi jo tänä vuonna. Lisääntynyt erityisriskinoton piiriin tulevien hankkeiden määrä lisää kuitenkin valtion ehdollisia vastuita. Valtio vastaa viime kädessä yhtiön vastuista, joten mahdollisten tappioiden toteutuminen voi lisätä valtion velanottoa.

Jos kuitenkin erityisriskinottotoimintaa rajoitettaisiin, voisi seurauksena olla merkittäviä negatiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten työpaikkojen ja verotulojen sekä osaamisen 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.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Työ- ja elinkeinoministeriössä on vireillä yhtiötä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus, jossa muun muassa arvioidaan ja uudistetaan Suomen vienninrahoitusjärjestelmää. Käsillä olevan lakiesityksen valmistelun yhteydessä ei ole tehty vastaavan laajuista vaihtoehtojen arviointia kokonaislainsäädäntöuudistuksen ollessa vireillä.

6 Lausuntopalaute

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntopalvelussa julkisella lausuntokierroksella 10.-21.3.2025. Syynä normaalia lyhyempään lausuntoaikaan oli meneillään olevien rahoitusneuvottelujen aikatauluista johtuva lainmuutoksen tarve. Esityksestä on pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta: valtiovarainministeriö, Finnvera Oyj, Elinkeinoelämän keskusliitto, Teknologiateollisuus ry, Suomen Yrittäjät ry sekä Finanssiala ry.

Suomen Yrittäjät, Finnvera Oyj ja Suomen Teknologiateollisuus ry kannattivat esitystä. Valtiovarainministeriö toteaa, että ottaen huomioon valtiontalouden heikentynyt riskinkantokyky, asettavat lisävaltuudet erityistä tarvetta huolelliselle kokonaistarkastelulle ja riskiarvioinnille Finnverassa ja ministeriössä erityisriskinoton piiriin kuuluvien rahoituspäätösten kohdalla. VM pitää hyvänä, että Finnvera Oyj:tä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksessa yhtiötä koskeva rahoitusvalvonta siirtyy Finanssivalvonnan tehtäväksi.

7 Säännöskohtaiset perustelut

10 §. Vastuurajat. Lain 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden takuuvastuun enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi 8 miljardista 12 miljardiin euroon. Vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyiden yhteenlaskettua enimmäisvastuumäärää tai lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua investointitakuiden takuuvastuun enimmäismäärää ei tässä yhteydessä korotettaisi, vaan ehdotettu korotus sisältyisi vientitakuuvastuun enimmäismäärään, joka pysyisi ennallaan 38 miljardissa eurossa. Korotus kuitenkin vaikuttaisi tämän kokonaisvaltuuden puitteissa sallittuun vientitakuukannan riskisyyteen. Korotus on arvioitu huomioiden yhtiön lakisääteinen rooli viennin edistäjänä ja markkinapuuteen paikkaajana, nykyisen portfolion hallinnan ja kehittämisen tarpeet sekä ennakoidun kysynnän, toimintaympäristön ja markkinoiden murroksen aiheuttamat muutospaineet. Yhtiön vientitakuulain mukaan lasketut vastuut olivat vuoden 2024 lopussa noin 16,7 miljardia euroa ja vientitakuiden ja -takausten sekä erityistakausten kokonaisvastuut 21,1 miljardia euroa, joista alus- ja telakkavastuut muodostavat noin puolet. Muita merkittäviä aloja ovat telekommunikaatio- sekä metsäteollisuus.

Portfolion nykyinen toimialakohtainen riskikeskittymä ja siihen liittyvä erityisriskinotto voi pidemmällä aikavälillä nousta huomattavan suureksi. Erityisriskinoton vientitakuulain mukainen vastuukanta oli vuoden 2024 lopussa 3,7 miljardia euroa. Esitetyn korotuksen myötä saavutettavalla liikkumavaralla mahdollistettaisiin ennusteiden mukaisten hankkeiden toteutuminen vuosina 2025 ja 2026, joiden myötä erityisriskinoton nykyisen takuuvastuun enimmäismäärän arvioidaan ylittyvän. Ilman enimmäismäärän korotusta uusia erityisriskinoton piiriin tulevia vientitakuuita ei lähitulevaisuudessa olisi mahdollista myöntää, mikä lamauttaisi Suomen vienninrahoitusjärjestelmän toimivuutta.

Valtuutta vapautuu erityisriskinottona myönnettyjen vastuiden lyhennysten myötä, mutta vapautumisen ei arvioida olevan määrältään riittävää ajankohtaiseen kysyntään nähden. Tarpeita on odotettavissa erityisesti alustoimialalla sekä kaivos- ja metsätoimialoilla. Liikkumavaran nostaminen tarkoituksenmukaisemmalle tasolle erityisriskinotossa on keskeistä

suomalaisen viennin kilpailukyvyille ja vientipohjan monipuolistumiselle. Näin mahdollistetaan suomalaisten yritysten pääsyä uusille kansainvälisille markkinoille. Korotus on perusteltua myös, koska viimeaikaiset toimintaympäristön muutokset ja kriisitilanteet, kuten geopolitiittisen turvallisuustilanteen vaihtelut, voivat edellyttää yhtiöltä nopeaa reagoitua vaatuvia toimenpiteitä, joille nykyisen enimmäistason puitteissa ei jäisi tarpeeksi liikkumavaraa ottaen huomioon yhtiön normaali portfolion hallinta sekä tulevat vientihankkeet.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.6.2025.

9 Toimeenpano ja seuranta

Vientitakuulaki on ilmoitettu Euroopan Unionille olemassa olevana tukiohjelmanä. Ehdotetulla lailla ei ole tarkoitus muuttaa voimassa olevan lain vientitakuutoiminnassa sovellettävien säännösten keskeistä aineellista sisältöä, vaan muutos on teknislunteinen. Näin ollen notifiointia komissiolle ei ole ministeriön arvion mukaan tarpeen tehdä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion vientitakuista annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion vientitakuista annetun lain (422/2001) 10 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 326/2023, seuraavasti:

10 §

Vastuuraajat

Vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyjen yhteenlaskettu vastuu saa olla enintään 38 miljardia euroa. Edellä 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden takuuvastuu saa kuitenkin olla enintään 12 miljardia euroa ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen investointitakuiden takuuvastuu enintään 200 miljoonaa euroa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 3.4.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Elinkeinoministeri Wille Rydman

Laki

valtion vientitakuista annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion vientitakuista annetun lain (422/2001) 10 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 326/2023, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

10 §

Vastuurajat

Vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyjen yhteenlaskettu vastuu saa olla enintään 38 miljardia euroa. Edellä 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden takuuvastuu saa kuitenkin olla enintään 8 miljardia euroa ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen investointitakuiden takuuvastuu enintään 200 miljoonaa euroa.

Ehdotus

10 §

Vastuurajat

Vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyjen yhteenlaskettu vastuu saa olla enintään 38 miljardia euroa. Edellä 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden takuuvastuu saa kuitenkin olla enintään 12 miljardia euroa ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen investointitakuiden takuuvastuu enintään 200 miljoonaa euroa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

.
