

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään vuoden 2020 alussa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Voimassa oleva lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.2 Käytäntö.....	5
2.3 Kansainvälinen kehitys.....	6
Johdanto.....	6
Ruotsi.....	6
Norja.....	7
Tanska.....	7
Itävalta.....	7
Italia.....	8
Saksa.....	8
Ranska.....	8
Johtopäätökset.....	8
2.4 Nykytilan arviointi.....	9
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	10
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	12
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	12
4.2 Rahoitusvalvonnan kehittäminen ja julkisen vienninrahoituksen operatiivinen riskienhallinta.....	14
4.2.1 Julkisen vienninrahoituksen riskit ja riskienhallinta.....	14
4.2.2 Rahoitusvalvonnan kehittäminen.....	17
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	17
5 ASIAN VALMISTELU.....	18
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	19
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	19
1.1 Laki julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta.....	19
1.2 Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä.....	19
1.3 Laki valtion vientitakuista.....	20
2 VOIMAANTULO.....	20
LAKIEHDOTUKSET.....	22
Laki 1 julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamisesta.....	22
Laki 2 valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 8 a §:n muuttamisesta.....	23
Laki 3 valtion vientitakuista annetun lain 10 §:n muuttamisesta.....	24
LIITE.....	25
RINNAKKAISTEKSTIT.....	25
Laki 1 julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamisesta.....	25
Laki 2 valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 8 a §:n muuttamisesta.....	26
Laki 3 valtion vientitakuista annetun lain 10 §:n muuttamisesta.....	27

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Vuoden 2012 alussa otettiin käyttöön luottomuotoinen Finnvera Oyj:n (jäljempänä myös Finnvera) varainhankintaan perustuva vienti- ja alusluottojen rahoitusjärjestelmä säätämällä laki julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta (1543/2011) (jäljempänä *vientiluottolaki*). Vientiluottolain tarkoituksena on edistää Suomen taloudellista kehitystä tarjoamalla kansainvälisesti kilpailukykyistä rahoitusta vientiin ja kotimaisiin alustoimituksiin. Rahoituksen myöntää Finnveran tytäryhtiö, Suomen Vientiluotto Oy (jäljempänä myös Vientiluotto). Lain mukaan yhtiön toiminnassa otetaan huomioon vienti- ja alusluottoja sekä korontasausta koskevat Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja kansainväliset kilpailutekijät sekä hankkeen ympäristö- ja muut vaikutukset. Kansainvälisillä sopimuksilla tarkoitetaan erityisesti Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevaa järjestelyä (jäljempänä OECD:n vientiluottosopimus). Vientiluottolain mukaan vienti- ja alusluottojen luottoriskit katetaan Finnveran myöntämällä vientitakuilla tai alustakauksilla.

Suuressa osassa pitkäaikaista vientiluottojen rahoitusta edellyttävissä vientihankkeita pyydetään Finnveran takuutarjouksen lisäksi myös Vientiluoton rahoitustarjous. Suurten pääomatarakauppojen lisäksi rahoitusta kysytään myös suhteellisen pienten kauppojen rahoittamiseen. Vallinneen tilanteen vuoksi viennin rahoituksen valtuuksia on korotettu vuosina 2014, 2016 ja 2017.

Vientiluottojen ja erityisesti alusluottojen rahoituskysyntä on johtanut siihen, että Finnveran varainhankintaan perustuvilla kiinteä- ja vaihtuvakorkoisilla vienti- ja alusluotoille asetettu 22 miljardin euron enimmäismäärä on osoittautumassa jo lähikuukausina liian pieneksi vienninrahoituksen kysyntään nähden. Tilanne on johtamassa siihen, että Vientiluotto voinee antaa asiakkaille uusia rahoitustarjouksia vain rajoitetusti ja ehdollisena valtuuksien riittävyydelle. Koska vientitakuilla katetaan vientiluotoista aiheutuvat luottoriskit, johtaa lisääntynyt rahoituskysyntä vastaavasti siihen, että myös vientitakuiden myöntämisen enimmäismäärä tulee ylittämään viimeistään ensi vuoden alkupuolella nykyisen enimmäisvaltuuden.

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaan varmistetaan Finnveran valtuuksien riittävyys ottaen huomioon riskien hallinnan tarpeet.

Esityksessä vienninrahoituksen enimmäisvaltuutta ehdotetaan korotettavaksi 33 miljardiin euroon suomalaisten vientiyritysten kilpailukyyn turvaamiseksi. Vientiluottolain korontasausvaltuutta ehdotetaan korotettavaksi vastaavasti 33 miljardiin euroon, koska useimmat vienti- ja alusluotot toteutuvat kiinteäkorkoisina ja kuluttavat korontasausvaltuutta. Valtion vientitakuista annetun lain (422/2001) (jäljempänä *vientitakuulaki*) myöntämisvaltuutta ehdotetaan korotettavaksi 38 miljardiin euroon, koska Vientiluoton rahoittamien vienti- ja alusluottojen luottoriskit katetaan Finnveran myöntämällä vientitakuilla ja alustakauksilla.

Finnveran varainhankintaan liittyen valtion erityisrahoitusyhtiöstä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhtiöllä voi olla valtion takaamien lainojen pääomaa takaisin maksamatta vasta-arvoltaan enintään 20 miljardia euroa. Enimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi viidellä miljardilla eurolla, koska Finnveran vienninrahoitukseen kohdistuva varainhankinta perustuu valtion antamaan takaukseen korotustarpeen perustuessa vienninrahoituksen nostettujen vastuiden oletettuun kasvuun (ostajaluottorahoitus).

2 Nykytila

2.1 Voimassa oleva lainsäädäntö ja käytäntö

Vientiluottolaissa säädetään julkisesti tuettuihin vienti- ja alusluottoihin sekä korontasaukseen sovellettavista ehdoista ja periaatteista. Vientiluottolain 1 §:n mukaan tarkoituksena on edistää Suomen taloudellista kehitystä tarjoamalla kansainvälisesti kilpailukykyistä rahoitusta vientiin ja kotimaisiin alustoimituksiin. Vientiluottojen myöntämisen edellytyksenä on suomalaisen intressin toteutuminen.

Vientiluottolailla otettiin käyttöön luottomuotoinen vienninrahoitusjärjestelmä, jossa vienti- ja alusluottoihin käytettävät varat perustuvat Finnveran varainhankintaan. Järjestelmässä vienti- ja alusluotot myöntää Vientiluotto ja sen toiminnasta säädetään Suomen Vientiluotto Oy -nimisestä yhtiöstä annetussa laissa (1136/1996). Vientiluottolain 4 §:n mukaan Finnvera Oyj:n varainhankintaan perustuvien kiinteä- ja vaihtuvakorkoisten vienti- ja alusluottojen pääoma-arvon enimmäismäärä on tällä hetkellä 22 miljardia euroa.

Vientiluotto hallinnoi myös kiinteäkorkoisten luottojen korontasaustoimintaa. Yhtiö voi tehdä luotto- ja rahoituslaitosten kanssa korontasaussopimuksia, joiden perusteella ne voivat myöntää OECD:n vientiluottosopimuksen ehtojen mukaisia kiinteäkorkoisia (CIRR-korko) ostajaluottoja. Vientiluoton rahoittamiin luottoihin yhtiö tekee korontasaussopimusta vastaavan korontasauspäätöksen. Vientiluottolain 8 §:ssä säädetty korontasausvaltuuden enimmäismäärä on nyt 22 miljardia euroa.

Kiinteäkorkoisissa CIRR-luotoissa viitekorko määräytyy pitkäaikaisten valtion joukkovelkakirjojen tuottoon lisätyn kiinteällä marginaalilla, jonka suuruus on 100 peruspistettä.

Valtion erityisrahoitusyhtiöstä, Finnverasta, säädetään valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998) (jäljempänä *yhtiölaki*). Sen perusteella Finnvera hankkii rahoitusta eri rahoituslähteistä rahoittaakseen Vientiluoton myöntämiä vienti- ja alusluottoja. Finnveran pääomamarkkinoilta hankkima rahoitus perustuu valtion takaukseen. Valtioneuvostolla on yhtiölain 8 a §:n 1 momentin mukaan oikeus vastavakuuksia vaatimatta, mutta muutoin määräämällään ehdoilla antaa valtion omavelkaisia takauksia yhtiön omiin ja Vientiluoton tarpeisiin ottamien kotimaisten ja ulkomaisten lainojen ja muiden velkasitoumusten täyttämisen vakuudeksi. Takaus koskee myös lainoihin liittyviä koron- ja valuutanvaihtosopimuksia sekä muita vastaavia suojajärjestelyjä. Voimassa olevan yhtiölain 8 a §:n 3 momentin mukaan yhtiöllä saa olla samanaikaisesti valtion takaamien lainojen pääomaa takaisin maksamatta ja lainaohjelmia euromääräiseltä vasta-arvoltaan enintään 15 miljardia euroa, joka perustuu huhtikuussa 2016 tehtyyn lainmuutokseen (256/2016).

Vientitakuulain 1 §:n mukaan vientitakuutoiminnan tarkoituksena on vahvistaa Suomen taloudellista kehitystä edistämällä vientiä ja yritysten kansainvälistymistä. Vientitakuut voidaan lain 2 §:n mukaan myöntää viennistä, ulkomaille suuntautuvista investoinneista tai kotimaahan suuntautuvista vientiä edistävistä investoinneista aiheutuvan tappiovaaran varalle. Vientitakuu voidaan myöntää vientiin tai kotimaahan suuntautuvaan investointiin myönnetyn luoton jälleen rahoituksesta syntyvän tappionvaaran varalle jälleen rahoitustakuuna.

Vientitakuuta myönnettäessä on otettava huomioon niitä koskevat Suomea sitovat kansainväliset säännökset ja määräykset, kansainväliset kilpailutekijät, taattavan hankkeen ympäristövaikutukset ja muut vaikutukset osana hankkeen kokonaisarviointia sekä taattavaan hankkeeseen liittyvät elinkeinopoliittiset näkökohdat. Muita vaikutuksia ovat esimerkiksi vientihankkeesta

aiheutuvat sosiaaliset vaikutukset, joihin luetaan ihmisoikeusvaikutukset. Kansainvälisillä sopimuksilla tarkoitetaan erityisesti OECD:n vientiluottosopimusta.

Vientitakuulain 10 §:ssä säädetään yhtiön myöntämien vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyjen yhteenlasketusta vastuusta. Säännöksen mukaan yhteenlaskettu vastuu saa olla enintään 27 miljardia euroa. Määrä perustuu joulukuussa 2016 vientitakuulakia koskevaan lainmuutokseen (1515/2016).

2.2 Käytäntö

Vientiluottolain 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.

Vientiluottolain 5 §:n mukaan vientiluottoihin liittyvät luottoriskit katetaan Finnveran myöntämällä vientitakuilla. Vientitakuulain 10 §:n mukaan laskettu vientitakuiden vastuumäärä oli kesäkuun 2019 lopussa noin 19 miljardia euroa. Valtuudesta oli siten käyttämättä kesäkuun 2019 lopun tilanteen mukaan noin 8 miljardia euroa. Vientiluottoihin liittyvien vastuiden lisääntyminen nostaa siten vastaavasti vientitakuisiin liittyviä vastuita. Kesäkuun 2019 lopussa vientiluottoja koskevia rahoitushakemuksia oli yhteensä lähes 17 miljardin euron arvosta. Laskennallisesti hakemuskannan toteutuminen lähitulevaisuudessa johtaisi ilman korotusta vientitakuuvaltuuden ylittymiseen.

Vienti- ja alusluottojen 22 miljardin euron myöntämisvaltuudesta oli käytetty kesäkuun 2019 lopussa noin 12,2 miljardia euroa. Määrä sisältää lainasaamiset sekä nostamatta olevat lainat kokonaan sekä annetuista tarjouksista 50 prosenttia. Rahoitusvaltuutta oli siten jäljellä noin 9,8 miljardia euroa. Samaan aikaan tarjouskanta oli suuruudeltaan noin 330 miljoonaa euroa. Mikäli hakemuskanta, noin 17 miljardia euroa, toteutuu lähitulevaisuudessa oletetulla tavalla ja valtuuden korotusta ei tehdä, tämä johtaa vienninrahoitusvaltuuksien täyskäyttöön ja vienninrahoitusjärjestelmän toiminnan pysähtymiseen.

Kesäkuun lopussa 2019 vientiluottolain 8 §:n mukaisesta 22 miljardin euron korontasausvaltuudesta oli käytetty noin 12,2 miljardia euroa. Valtuudesta oli siten käyttämättä noin 9,8 miljardia euroa. Koska vientiluotot toteutuvat enimmäkseen kiinteäkorkoisina, seuraa korontasausvaltuuksien kehitys hyvin kiinteästi luottovaltuuksien kehitystä.

Nykyinen Finnveran varainhankintaan perustuva vientiluottojen jälleen rahoitusjärjestelmä käynnistyi lokakuussa 2012, kun Euro Medium Term Note -lainaohjelma allekirjoitettiin luottoluokittajien myönnettyä lainaohjelmalle luottoluokituksen. Valtioneuvosto myönsi Finnveralle vuonna 2012 valtion takauksen Euro Medium Term Note -lainaohjelmalle, jonka mukaan lainojen takaisinmaksamatta oleva pääoma saa olla enintään kolme miljardia euroa. Määrää on korotettu viimeksi lokakuussa 2019 15 miljardiin euroon. Finnveran liikkeeseen laskemien valtion takaamien lainojen pääoma oli kesäkuun 2019 lopussa noin 9,2 miljardia euroa.

Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan kokonaisvastuut kesäkuun 2019 lopussa (voimassa oleva ja tarjousvastuu) olivat 23,7 miljardia euroa, josta nostettua vientiluottovastuuta olivat 11,1 miljardia euroa. Siten puolet vientitakuiden ja erityistakausten kokonaisvastuista oli vientiyritysten tuleviin toimituksiin liittyviä sitovia rahoitustarjouksia tai sopimuksia, joista Finnveralle ei synny vielä luottoriskiä.

Rahoitusvaltuuksien määrään vaikuttaa se, että allekirjoitettujen luottosopimusten mukaiset nosto- ja takaisinmaksuajat ovat pitkiä. Telakkateollisuudessa aluksen luovutus tapahtuu nykyisessä kysyntätilanteessa noin 4–7 vuoden kuluttua laivanrakennussopimuksen tekemisestä. Luoton takaisinmaksuaika on 12 vuotta toimituksesta. Luotto nostetaan alusrahoituksessa luovutuspäivänä, joten vastuu syntyy ja vientiluottoon liittyvä luottoriski toteutuu pitkän ajan kuluttua rahoitus sopimusten tekemisestä. Telekommunikaatiohankkeissa nostoajat ovat tyypillisesti vuodesta kahteen vuoteen ja takaisinmaksuajat yleensä 8,5 vuotta lainan nostosta. Metsäsektorin hankkeissa luottojen nostoaika on yleensä kaksi vuotta ja takaisinmaksuaika kymmenen vuotta.

Pitkistä nosto- ja takaisinmaksuajoista seuraa, että valtuutta palautuu aluksi takaisin käyttöön verrattain hitaasti ja myöhemmin nopeutuvasti. On arvioitu, että takaisinmaksuja vientiluottokannasta kertyy vuonna 2019 1,9 miljardia euroa, 2020 2,3 miljardia euroa, 2021 2,3 miljardia euroa, 2022 2,7 miljardia euroa ja 2023 2,9 miljardia euroa eli vuosina 2019–2023 yhteensä 12,1 miljardia euroa. Tämän jälkeen vuosina 2024–2028 arvioidaan tämän hetkisen oletuksen mukaan vapautuvan valtuutta käyttöön takaisinmaksujen myötä yhteensä 26,7 miljardia euroa, eli keskimäärin 5,34 miljardia vuodessa. Vientiluottojen lisääntyvän takaisinmaksun seurauksena on arvioitu, että noin viiden vuoden kuluessa vientiluottojen ja -takuiden määrä kääntyisi laskuun.

Kiinteäkorkoihin CIRR-luottoihin liittyen voidaan todeta, että tämän hetken taloudellisessa tilanteessa kiinteä CIRR-korkotaso on erittäin alhainen. Syyskuussa 2019 CIRR-korko yli 8,5 vuoden euromääräiselle luotolle on 0,24 prosenttia ja Yhdysvaltain dollarimääräiselle luotolle 2,55 prosenttia.

2.3 Kansainvälinen kehitys

Johdanto

Suomen kannalta keskeisten maiden vienninrahoitusjärjestelmiä on kuvattu hallituksen esityksissä HE 115/2011 vp., HE 58/2014 vp., HE 144/2015 vp. ja HE 243/2016 vp. Näissä on arvioitu keskeisten kilpailijamaiden Ruotsin, Norjan, Tanskan, Itävallan, Saksan ja Ranskan järjestelmiä.

Tässä esityksessä Suomen kannalta keskeisiä tarkasteltavia maita ovat Ruotsi, Norja, Tanska, Itävalta, Italia, Ranska ja Saksa. Tarkasteluun on valittu sellaiset maat, joiden järjestelmät tarjoavat vienninrahoitusta sellaisille oman maansa yrityksille, jotka kilpailevat vientihankkeista suomalaisten yritysten kanssa. Muilta osin viitataan aikaisempiin hallituksen esityksiin.

Ruotsi

Eksportkreditnämnden (EKN) on valtion toimija tehtävänä viennin tukeminen. Tämän hetkinen myönnettyjen vientitakuiden enimmäismäärä on SEK 450 miljardia (ja investointitakuita SEK 10 miljardia). Takuumaksutulojen on tarkoituksena kattaa vientitakuiden odotetut tappiot ja EKN:n hallinnointikustannukset. Pitkällä aikavälillä EKN:llä on itsekannattavuusvaatimus. Jokaisen hankkeen yhteydessä arvioidaan odotettu tappio ja veloitettava takuumaksu asetetaan odotetun tappion mukaisesti. Jos kaikkien takuumaksutulojen katsotaan olevan yli sen, mitä vaaditaan odotettujen tappioiden kattamiseen, ylijäämä palautetaan valtiolle. Näin voi tapahtua tilanteessa, jossa veloitetaan niin sanottuja OECD:n minimihintoja, vaikka riskin laskennallinen hinta on matalampi. EKN käyttää jälleenvakuutusmarkkinoita vähentääkseen riskikeskittymiä. Erillistä taloudellista pääomaa ei lasketa, vaan takuumaksutulojen kertymällä katetaan odotetut tappiot.

Norja

Garantiinsitituttet för Eksport Kreditt (GIEK) on julkinen toimija, joka myöntää vientitakuuta Norjan valtion puolesta ja lukuun. Takuutoiminta on järjestetty kahdeksaan eri takuuohjelmaan, joilla on eri tarkoitus, esim. yleinen takuuohjelma, kehitysmaiden takuut, laivanrakennustakuut, energianostosopimusten takuut, jne. Kutakin ohjelmaa varten on omat rahastotilinsä. Kuhunkin takuuohjelmaan on määritelty otettavien vastuiden enimmäismäärät, esim. yleiseen takuuohjelmaan NOK 145 miljardia. Kunkin takuuohjelman tulos lasketaan erikseen suoriteperusteisesti, varaukset tehdään sekä takuukohtaisesti että yleisesti. Mikäli takuuohjelman varat eivät ole riittävät maksettaviin takuukorvauksiin, on tehty järjestelmä, jossa Norjan valtio turvaa GIEKin korvausten maksuun tarvittavan likviditeetin. GIEKin omat hallintokustannukset on erillinen tilinsä, ja GIEKin hallintokustannukset veloitetaan kultakin rahastotililtä erikseen sovitun mallin mukaisesti.

Tanska

Tanskan vientitakuulaitos Eksport Kredit Fonden (EKF) on muutettu yhtiömuotoon vuonna 2016. EKF on julkinen yhtiö ja vastuussa sitoumuksistaan niin, että “the government shall take over EKF’s rights and obligations to the extent that the company’s equity and provisions are insufficient.”

EKF:llä on oma pääoma, jota vasten voidaan ottaa riskejä. Pääoma muodostuu sidotusta pääomasta ja vapaasta pääomasta. Tarvittava sidottu pääoma lasketaan sen jälkeen, kun tarvittavat varaukset, alaskirjaukset ja avoimet korvaukset sekä jälleenvakuutukset on otettu huomioon.

Vapaan pääoman pitää olla määrältään vähimmäisvaatimuksen mukainen. Tässä laskennassa otetaan huomioon takuuvastuut, tarjoukset (50 prosentin osalta), lainat ja avoimet korvaukset jälleenvakuutusten, varausten ja alaskirjausten jälkeen. Mikäli vapaa pääoma ylittää ylärajan, harkitaan pääoman palauttamista valtiolle.

	Vähimmäisvaatimus	Yläraja
2016-2018	5,0 %	9,0 %
2019	5,5 %	9,5 %
2020	6,0 %	10,0 %
2021	6,5 %	10,5 %
2022	7,0 %	11,0 %
2023	7,5 %	11,5 %
2024 ->	8,0 %	12,0 %

Aiempina vuosina EKF:n ollessa rahasto rahaston pääoma ei vastannut otettavia riskejä. Tällöin pääomavaadetta alennettiin sen sijaan, että rahastoon olisi laitettu lisää pääomaa.

Itävalta

Österreichische KontrollBank (ÖKB) on yksityinen pankki, joka muun muassa toimittaa palveluja Itävallan valtiolle. ÖKB toimii valtion puolesta myöntäessään vientitakuuta. Vientitakuut myönnetään valtion lukuun ja ne ovat siten Itävallan valtion taseessa. Takuiden enimmäismäärä, tällä hetkellä 40 miljardia euroa, on määritelty asiaa koskevassa laissa. Takuutoiminnan tulos arvioidaan suoriteperusteisesti ja tekemällä varauksia otettuja riskejä vastaan. Takuutoiminta on järjestetty erillisen tilin kautta, minkä kautta maksuliikenne on ohjattu (takuumaksutulot, korvaukset, takaisinperintä). Viime vuosina tilin “ylijäämän” takia varoja on siirretty valtion bud-

jettiin. Tilin tulosta arvioidaan portfoliopohjaisesti, joka mahdollistaa erilaisten tappioskenaarioiden simulaation. Erillistä taloudellista pääomaa ei varata tai kasvateta tulevia tappioita varten.

Italia

Italian vientitakuulaitos on SACE s.p.a., joint stock company, jonka omistaa CDP, Cassa di Depositi e Prestiti, joka rahoittaa muun muassa julkisia investointeja ja sosiaalista asuntotuotantoa. SACE puolestaan omistaa 76 prosenttia Simest'istä (korontasaus- ja yritysten kansainvälistymistä tukeva yhtiö) ja 100 prosenttia SACE Fct:stä (factoringyhtiö) ja SACE BT:stä (luottovakuutusta ja vakuuksia myöntävä yhtiö). SACE:n myöntämät vientitakuut ovat viimekädessä valtion vastuulla. SACE:lla on oma pääoma ja se toimii itsekannattavuusperiaatteella. Liiketoimintasuunnitelmassa on tavoitteet pääoman vakavaraisuudesta, tehokkuudesta (tuotot/kulut) ja tuotosta. SACE ei ole vakuutusyhtiöiden valvonnan alainen. SACE:n sitoumuksista vastaa valtiontakaus, jonka määrä vahvistetaan vuosittain Italian budjettilainsäädännössä. SACE:n ei siis tarvitse noudattaa Solvency II -sääntöjä, mutta ovat itse halunneet näitä käyttää. SACE:lla on rating BBB+ Fitchiltä (yhden pisteen parempi kuin Italian valtio BBB).

Saksa

Euler-Hermes Ag (EH) hallinnoi Saksan valtion vientitakuujärjestelmää. EH on palveluntarjoaja Saksan hallitukselle. EH:n takuilla on Saksan valtion takuu. EH on yksityinen yritys, joka saa omat tulonsa EH:n ja Saksan hallituksen välillä solmitun palvelusopimuksen mukaisesti. Takuumaksutulot, maksetut korvaukset jne. suoritetaan Saksan valtion tilien välityksellä. Takuiden enimmäismäärä on 153 miljardia euroa. Kirjanpidon ja tuloksen tarkistavat Saksan valtion tilintarkastajat. Kumulatiivinen voitto vientitakuutoiminnasta on 5,7 miljardia euroa. Riskien kattamiseksi ei ole erillistä rahastoa, taloudellista pääomaa, muuta määrärahaa tai laskettua pääomaa.

Ranska

Ranskan valtion myöntämien vientitakuiden käsittely siirtyi yksityisestä Coface-yhtiöstä BPIFrance-pankkiin, jonka omistajia ovat Ranskan valtio ja Caisse de Dépôts. BPIFrance on normaalin pankkisääntelyn alainen rahoituslaitos, joka on erikoistunut pk-yritys-, kansainvälistymis- ja innovaatorahoitukseen sekä pk-yritysten kouluttamiseen. BPIFrancessa on oma osasto BPIFrance Assurance Export, joka käsittelee ja hallinnoi vientitakuuta Ranskan valtion lukuun ja sen puolesta, kuten erillisessä laissa on määritelty. Vientitakuut ovat suoraan Ranskan valtion takuita, eivätkä ne ole BPIFrancen taseessa. BPIFrance hallinnoi takuiden rahaliikennettä kirjaamalla rahaliikenteen (takuumaksut, korvaukset ja muut suoritukset) erillisille valtion tileille. Päätökset vientitakuiden myöntämisestä tekee talous- ja rahaministeri, jossa hänellä on käytössään vientitakuu- ja kaupanrahoituskomitea. Ministeri voi myös delegoida päätösvaltaa BPIFrance Assurance Export'ille. Ministeriö ei tee erillisiä vakavaraisuus- tai pääomalaskentaharjoituksia.

Johtopäätökset

Yleisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että keskeisissä kilpailijamaissa vientihankkeiden rahoituksen luottoriski perustuu valtion taseeseen riippumatta siitä, onko vientitakuulaitos valtion viranomainen tai yksityinen yhtiö, jonka omistaa osaksi tai kokonaan joko valtio tai joka on kokonaan yksityisessä omistuksessa. Riskien hallinnan kannalta mahdolliset tappiot korvataan valtion taseesta, eikä tulevia luottoriskejä varten kerätä etukäteen pääomia. Ainoastaan Tanskan

järjestelmässä vientiluottojen myöntäminen perustuu siihen, että on olemassa riittävät omat pääomat. Pääomalaskelmassa otetaan huomioon muun ohella tehdyt jälleenvakuutukset. Vaadittavaa pääomaan määrää on kuitenkin laskettu.

Vertailuun kuuluvissa maissa valtuuksien enimmäismäärästä säädetään laissa tai sen määrä perustuu budjettisäännöksiin. Enimmäismäärän suuruudesta ei ole aiheutunut suurta keskustelua. Ministeriön tilaaman vuonna 2017 tehdyn kansainvälisen selvityksen mukaan useissa vertailumaissa ulkona olevien sitoumusten määrä suhteessa enimmäisvaltuuksiin on laskenut vuosina 2011–2015 (ATRX:n, Newcastle:n Northumbrian yliopiston ja International Financing Consultation-yhteisön selvitys Assessment of the Operation, Impact and Risks of the Officially Supported Export Financing System and State Guarantee Granted for the Fund Acquisition of Export Credits, 1.2.2017 (jäljempänä *ministeriön tilaama konsulttiselvitys*). Suomessa sen sijaan kehitys on ollut tältä osin toisensuuntainen sitoumusten määrän ollessa kasvussa.

Keskeisenä havaintona voidaan myös todeta, että näissä maissa julkiset vienninrahoitusjärjestelmät nähdään tärkeinä vientiin myötävaikuttavina instrumentteina ja kunkin valtion teollinen rakenne määrittelee pitkälti vienninrahoitusjärjestelmän toimintaan ja instrumentin käytön kokonaisvolyyymiin liittyviä periaatteita sekä toiminnallisia rakenteita. Yhteisenä piirteenä on kuitenkin se, että kukin valtio pyrkii järjestelmiensä puitteissa myötävaikuttamaan omalla tavallaan niille tärkeän viennin kehitykseen *level playing field* –ehdoin.

Johtopäätöksenä edellä mainitusta voidaan todeta, että Suomen vienninrahoitusjärjestelmä ei ole poikkeuksellinen. Julkisen vienninrahoituksen kysyntään vaikuttaa kunkin maan elinkeinorakenne. Suomen elinkeinorakenteesta johtuen tämä tarkoittaa, että suurimmat vastuut liittyvät alus-, tele- ja metsäsektoreihin. Lisäksi Finnvera -konsernissa vientitakuu- ja vientiluottotoiminta on keskitetty yhdelle toimijalle kotimaan pk-rahoituksen ohella. Tämä on merkittävä poikkeus verrattuna Finnveraa muihin vientitakuulaitoksiin, kun lähes kaikissa muissa maissa vientitakuutoiminta ja vientiluottotoiminta on eriytetty toisistaan.

2.4 Nykytilan arviointi

Yksityistä rahoitussektoria koskevat säännökset ovat johtaneet pankkirahoituksen saatavuuden heikkenemiseen viennin rahoituksessa. Muun ohessa vuonna 2010 tehty Basel III -suositukset ja niihin perustuvat EU:n rahoituslaitoksia koskevat säännökset, kuten pankkien korotetut vakavaraisuusvaatimukset ja riskien hallinnan parantamista koskevat vaatimukset, ovat vaikuttaneet rahoituksen saatavuuteen yksityisiltä rahoitusmarkkinoilta ja nostaneet rahoituksen hintaa. Myös pankkien tuottovaatimukset ovat vähentäneet niiden kiinnostusta pitkää maksuaikaa vaativien vientiluottojen rahoittamiseen. Pankkien kiinnostukseen järjestää vientiluottoja vaikuttaa toisaalta myös se, miten pankki arvioi vientiluoton osana yrityksen kokonaisasiakkuutta. Siinä suhteessa maailmanlaajuisesti toimivilla pankeilla on paikallisesti toimivia pankkeja paremmat edellytykset hyödyntää asiakassuhdetta sekä ostajan että vientiyrityksen kanssa.

Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa erityisesti aluskauppojen rahoituksessa vientitakuulaitosten rahoituksen mukanaolo on keskeinen elementti kauppojen rahoitusneuvotteluissa. Vienninrahoituksessa on markkinapuute, joka ilmenee erityisesti suurten vientihankkeiden rahoituksessa takaisinmaksuaikojen ollessa 8,5–12 vuotta. Lisäksi markkinapuute ilmenee pienten vientihankkeiden rahoituksessa, joissa transaktiokustannukset nousevat liian suuriksi suhteessa luoton määrään.

Suomen keskeisten vientialojen vuoden 2019 syyskuuhun mennessä arvioitu julkisen vienninrahoituksen kysyntä ja arvioitu tilausten määrä johtavat siihen, että on olemassa välttämätön

tarve vienninrahoitusvaltuuksien korottamiseen järjestelmän toiminnan ylläpitämiseksi. Tilauskannan perusteella voidaan olettaa, että nykyiset rahoitusvaltuudet on käytetty kokonaan viimeistään vuoden 2020 alkupuolella. Jos valtuuksia ei koroteta lähiaikana merkittävästi, on vaarana, että lähitulevaisuuden vientihankkeet jäävät kokonaan toteutumatta sen vuoksi, että kilpailukykyistä julkista vienninrahoitusta ei ole tarjolla. Seurauksena tulisi olemaan vientitulojen huomattava väheneminen ja työllisyyskehityksen heikentyminen keskeisillä vientialoilla.

Vientiyritykset ja pankit ovat viime aikoina esittäneet arvioita siitä, että luotto- ja rahoituslaitokset voivat käytännössä myöntää keskimaturiteetiltaan enintään 5–7 vuoden pituisia luottoja. Pääomatavaroiden hankinta edellyttää kuitenkin keskimäärin 8,5–10 vuoden laina-aikaa, minkä lisäksi lainan myöntämisen ja noston välinen aika voi olla useita vuosia, mikä lisää riskiä ja vähentää pankkien mahdollisuuksia rahoittaa vientiluottoja. Alusluotoissa luottoaika on tyypillisesti 12 vuotta

Vaikeana pysyneen rahoitusmarkkinatilanteen ja sääntelyn seurauksena pankit toimivat lähinnä luottojen järjestäjinä pienellä omalla riskillään. Tällä hetkellä vientihankkeessa pyydetään käytännössä Finnveran takuutarjouksen ohella myös Vientiluoton rahoitustarjous, jotta suomalaisella viejällä olisi tukenaan kilpailijamaiden tarjoamaa rahoitusta vastaava ostajaluottorahoitus. Suomen vienninrahoitusjärjestelmän tulisi pystyä tarjoamaan rahoitusta vastaavilla rahoitusvälineillä ja -ehdoilla kuin kilpailijamaamme. Myös valtuuksien tulisi olla riittävät, jotta vientikauppoja ei menetettäisi puuttuvien valtuuksien takia. Valtuuksien määrä vaikuttaa suoraan siihen, onko Suomessa olemassa toimivaa vienninrahoitusjärjestelmää. Tämän vuoksi on tarpeen korottaa viennin rahoituksen valtuuksia merkittävästi niin, että vientiyrityksillä on myös lähivuosina käytössään kilpailukyiset vienninrahoitusehdot suhteessa muihin kilpailijamaihin. Valtuuksien korottamisen yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota myös riskien hallintaan.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Luottomuotoisen vienninrahoitusjärjestelmän käyttöönoton tarkoituksena on ollut luoda tasavertaiset kilpailuedellytykset ja kehittää Suomen kilpailijamaiden vientiyritysten käytössä olevia rahoitusehtoja vastaavat ehdot. Yhtä tärkeää on ylläpitää vienninrahoitusjärjestelmän toiminnan kilpailukyky muuttuvissa taloudellisissa olosuhteissa. Pankkien mahdollisuuksia rahoittaa pitkäaikaisia vientiluottoja rajoittaa kiristynyt pankkisääntely. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna, pankkien halukkuus ottaa riskiä ja käyttää omaa tasettaan pitkäaikaisiin vientiluottoihin on vähentynyt, joten vientihankkeiden rahoituksessa voidaan katsoa olevan markkinapuute tarvittavan pitkäaikaisen rahoituksen ja määrän suhteen. Finnveran ja Vientiluoton rooli viennin rahoittamisessa markkinapuutteen korjaajana on edelleen hyvin korostunut.

Kilpailua kuvaa hyvin se, että varsinkin suuren pääomatavaraa koskevan vientihankkeen yhteydessä vaaditaan vientitakuun lisäksi myös rahoitustarjous. Ulkomainen ostaja vaatii pitkäaikaisesta rahoitusta koskevan vientiluottolaitoksen antaman rahoitustarjouksen samalla, kun ostaja pyytää toimittajilta hanketta koskevat kaupalliset tarjoukset. On tärkeää, että suomalaisessa vienninrahoitusjärjestelmässä voidaan päästä samanlaisiin rahoitusehtoihin, kuin mitä kilpailevien maiden vienninrahoittajat antavat omille viejilleen. Rahoituksesta ei saisi muodostua estettä vientikaupan voittamiselle kansainvälisessä tarjouskilpailussa.

Vienninrahoitusvaltuuksien tulisi olla lähtökohtaisesti sellaisia, että vienninrahoitusjärjestelmä pystyisi toimimaan Suomen kansantaloudelle tärkeän viennin mahdollistajana, koska viennistä seuraa kotimarkkinoiden ja myös Suomen valtion kannalta merkittäviä myönteisiä alueellisia ja välillisiä vaikutuksia myös alihankintaketjujen kautta. Vienninrahoitusvaltuuksien määrässä on kysymys suomalaisen yhteiskunnan valmiudesta sitoutua taloudellisesti vienninrahoitustoimintaan, joka on ulkomaankauppaa aktiivisesti käyvälle maalle tärkeää.

Vientitakuuvaltuuden enimmäismäärää ehdotetaan nostettavaksi 27 miljardista eurosta 38 miljardiin euroon. Finnvera myöntää jokaiseen Vientiluoton rahoittaman luottoon vientitakuun, joka kattaa luottoriskit. Vientitakuuvaltuuden enimmäismäärän korotuksella varmistetaan, että Vientiluotto voi myöntää uusia vientiluottoja, joten enimmäismäärän korottaminen on välttämätöntä. Julkisen vienninrahoituksen arvioidaan myös lähitulevaisuudessakin olevan oleellinen osa vientikauppojen rahoitusta, joten vientitakuuvaltuuden esitettyä korotusta käytettäisiin keskeisesti vientiluottoihin myönnettäviin vientitakuihin.

Vienninrahoitusjärjestelmän konkreettisen toiminnan turvaamiseksi vienti- ja alusluottojen myöntämisen enimmäisvaltuutta ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä 22 miljardista eurosta 33 miljardiin euroon. Enimmäismäärä turvaa sen, että Vientiluotto voi myös jatkossa antaa tarjouksia viejille vientikauppojen rahoittamiseksi.

Finnveran varainhankinnan valtiontakausta esitetään korotettavaksi 20 miljardin euron enimmäismäärään. Valtuuden enimmäismäärää on korotettava, jotta Vientiluotto voi myöntää vientiluottoja ehdotetun enimmäisvaltuuden mukaan.

Koska Finnveran varainhankinnalla tehtäviin kiinteäkorkoisiin vienti- ja alusluottoihin liittyy aina korontasaus, ehdotetaan korontasausvaltuuden korottamista vastaavasti 22 miljardista eurosta 33 miljardiin euroon. Valtuuden korotus turvaa sen, että Vientiluotto voi tehdä korontasaus sopimuksia ja myöntää kiinteäkorkoisia vientiluottoja. Tällä hetkellä uudet vientiluotot myönnetään pääasiallisesti kiinteään CIRR-korkoon sidottuina, jolloin nykyisen korontasausvaltuuden arvioidaan tulevan käytetyksi samaan aikaan vientiluottovaltuuden kanssa. Riittämätön korontasausvaltuus muodostaisi esteen kiinteäkorkoisten vientiluottojen myöntämiselle.

Esityksen tavoitteena on, että ehdotettavat rahoitusvaltuudet olisivat riittävät tämän hetkisen vientikysynnän ja arvioidun lähivuosien kysynnän rahoittamiseen. Julkisen vienninrahoituksen voimakkaasti lisääntyvän takaisinmaksun lähivuosina ennustetaan johtavan siihen, että vientiluottojen ja –takuiden määrä kääntyisi lähivuosina laskuun. Nyt esitettävien valtuuksien korotusten on arvioitu riittävän noin viiden vuoden ajan, jos kysynnän kasvu jatkuisi arvioidun suuruisena ja ottaen huomioon jo toteutunut kysyntä. Kuitenkin viennin rahoituksen kysynnän ennustettu kääntyminen laskuun johtaisi toteutuessaan siihen, että nyt esitettävät korotukset olisivat riittävät myös pidemmällä aikavälillä kuitenkin sillä edellytyksellä, että täysin uutta rahoituskysyntää ei esimerkiksi uuden teknologian kehittymisen vuoksi synny merkittävässä määrin.

Valtuuksien korotuksen yhteydessä on tarkoituksena merkittävästi lisätä riskien hallinnan toimenpiteitä Finnvera-konsernissa ja myös tehostaa valvontaa. Finnvera on ottanut käyttöön vuoden 2019 alkupuolella pankkien riskienhallinnassa yleisesti käytössä olevaan ICAAP-arviointikehikon. Tarkoituksena on aikaisempaa tarkemmin arvioida vienninrahoitustoimintaan liittyviä riskejä ja varautua siihen, että toiminnasta aiheutuvia riskejä varten on olemassa riittävät omat varat. Samalla pyritään myös ennustamaan aikaisempaa tarkemmin omien varojen kehitystä. Ennusteet perustuvat rahoitusmarkkinoilla ja pankkitoiminnassa yleisesti käytettäviin tunnuslukuihin ja niistä laskettuihin tuloksiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain mukaan Finnveran valvonnasta. Valvontatoimenpiteitä on tarkoitus laajentaa aikaisempaan verrattuna siten, että ministeriö arvioi Finnveran ICAAP –arvion pohjalta Suomen valtiolle aiheutuvaa kokonaisriskiä erityisesti luotto- ja markkinariskin sekä pääomien riittävyyden kannalta. Vuonna 2018 ministeriö on kehittänyt käyttöönsä Finanssivalvonnan periaatteiden mukaisen valvojan arviointiprosessin (SREP). Sen tarkoituksena on varmistaa, että valvottavalla on riittävästi omia varoja olennaisten riskien kattamiseksi ja että valvottavalla on luotettava hallinto ja sisäinen

valvonta sekä riskienhallintajärjestelmät toimintansa vakauden turvaamiseksi. Valvojan arviointiprosessissa analysoidaan Finnveran vakavaraisuutta, likviditeetin riittävyyttä, riskejä, luotettavan hallinnon järjestämistä sekä Finnveran laatimien stressitestien tuloksia Finnveralle soveltuvalla SREP-kehikolla, joka ottaa huomioon Finnveran toiminnan erityispiirteet erityisrahoitusyhtiönä. SREP-arvion tärkein osatekijä on valvottavan yhtiön tekemä ICAAP-dokumentti sekä siitä tehty riippumaton arvio. Kyseisten dokumenttien perusteella valvojan on tarkoitus muodostaa kokonaiskuva valvottavan riskeistä suhteessa sen pääoma- ja likviditeettiasemaan.

Uusien riskienhallinnan toimenpiteiden ja valvontatoimenpiteiden tarkoituksena on, että ne vastaavat soveltuvin osin Finanssivalvonnan pankeille asettamia vaatimuksia siten, että niiden toteutuksessa otetaan huomioon Finnveran sille lainsäädännössä asetetut tehtävät valtion omistamana erityisrahoitusyhtiönä. Uudet riskienhallinnan toimenpiteet ja valvojan viranomaiset toimenpiteet otetaan käyttöön syksyllä 2019 ja niitä sovelletaan vuoden 2020 alusta lukien.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Valtion vientitakuilla katetun viennin osuus Suomen kokonaisviennistä vuonna 2018 oli 4,8 prosenttia. Vuosina 2011–2017 osuus on ollut keskimäärin 3,5–5 prosenttia. Valtion vientitakuilla katetun viennin osuus poliittisen riskin maihin kohdistuvasta viennistä oli vuosina 2011–2018 hieman korkeampi, noin 4,8–10 prosenttia.

Finnveran vienninrahoituksen merkityksestä ja vaikuttavuudesta on tehty useita selvityksiä. Vuonna 2014 tehdyn selvityksen mukaan vuosina 2009–2013 vientitakuista saaneiden kauppajen kokonaisvaikutus Suomessa oli yli 10 miljardin euron luokkaa. (Finnveran viennin rahoituksen merkittävyys ja vaikuttavuus, Heinonen, Oikarinen, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu 2014). Kyseiset vientihankkeiden myönteiset työllisyysvaikutukset olivat noin 170 000 henkilötyövuotta. Selvityksen mukaan vuosina 2009–2013 toteutuneiden kauppajien vaikutukset olivat kansantaloudellisesti merkittäviä, kun kokonaistuotantovaikutus oli noin viisi prosenttia Suomen yhden vuoden BKT:stä ja työllisyysvaikutus noin seitsemän prosenttia suhteessa kaikkiin työllisiin. Panos-tuotos –analyysiin perustuvassa selvityksessä oli nostettu esille myös vienninrahoitukseen liittyviä valtion riskejä.

Etla on selvittänyt vuonna 2018 eräiden toimialojen vaikutuksia erityisesti alihankintayritysten kannalta (2018, Ali-Yrkkö, Kuusi, ETLA). Tarkastelun kohteena ovat olleet julkisen vienninrahoituksen painopistesektoreina olevien alus- ja teletuotantokäyttöaloiden keskeiset yritykset Meyer Turku Oy ja Nokia Oyj. Erityisesti telakkatoimialalla julkisen vienninrahoituksen merkitys vientikauppojen saamiseksi on suuri.

Tarkastelusta saatujen tulosten mukaan vuonna 2017 Meyer Turku Oy:n toiminnasta syntyi kaikkiaan noin 560 miljoonan euron arvonlisävaikutus Suomeen, mikä on 0,29 prosenttia Suomen koko BKT:stä. Tästä kokonaissummasta 27 prosenttia syntyi Meyer Turku Oy:n omassa toiminnassa. Noin 73 prosenttia arvonlisästä syntyi suomalaisessa arvoketjussa. Samana vuonna Nokia Oyj:n vientitakuiden piirissä oleva liiketoiminta puolestaan synnytti lähes 518 miljoonan euron arvonlisävaikutuksen, mikä vastaa noin 0,27 prosentin osuutta Suomen BKT:stä. Tästä arvonlisävaikutuksesta noin 75 prosenttia syntyi Nokia Oyj:n sisällä ja noin 25 prosenttia sen arvoketjussa. Luvuista ei voida kuitenkaan tehdä pidemmälle menevää analyysiä siitä, mitkä olisivat olleet taloudelliset seuraukset vientihankkeiden toteutumatta jäämisestä. Tulokset myös osoittavat, että Meyer Turku Oy:n ja Nokia Oyj:n alihankintayritykset ovat tuottavampia kuin

vastaavat muut vertailuryhmän yritykset. Ulkoisvaikutuksia, kuten tiedon ja osaamisen leviämistä muihin yrityksiin on vaikea mitata, mutta erityisesti Nokia Oyj:n toiminta Suomessa on hyvin tuotekehityspainotteista, ja arvoketjujen hyödyt ovat levinneet Suomessa laajasti, kun Meyer Turku Oy:llä on toimittajia yli 100 ja Nokia Oyj:llä lähes 70 kunnassa. Etlan selvityksen mukaan vuonna 2017 Meyerin toiminnan synnyttämät kokonaistyöllisyysvaikutukset olivat lähes 8 000 työntekijää, joista noin 75 prosenttia työskenteli Meyerin ulkopuolella. Nokian vientitakuiden piirissä oleva liiketoiminta puolestaan synnytti noin 3 000 työntekijän kokonaisvaikutuksen, mistä noin 60 prosenttia oli Nokian ulkopuolella. Meyerin kokonaistyöllisyysvaikutus on 0,32 prosenttia ja Nokian 0,12 prosenttia Suomen kaikista työllisistä.

Metsäsektorin vaikuttavuutta voidaan vastaavasti havainnollistaa tarkastelemalla esimerkiksi vuonna 2017 valmistuneen Äänekosken biotuotetehtaan BKT- ja työllisyyslukuja, jonka rahoitukseen Finnvera on osallistunut myöntämällä siihen vientitakuun. Metsä Fibre Oy:n 1,2 miljardin euron investointi synnytti vuosina 2015–2018 Suomeen lisäliikevaihtoa yhteensä noin 2,4 miljardia euroa. Vuonna 2016 tehtaan rakentamisesta syntyi 450 miljoonan euron arvonsävaikutus. Kun sen suhteuttaa kokonaistuotantoon, summa vastaa noin 0,26 prosenttia Suomen BKT:sta. Sellutehdashankeen vuosittainen työllisyysvaikutus oli vuosina 2016–2017 lähes 4 000 henkilötyövuotta, kun mukaan lasketaan kaikki arvoketju- ja kulutusvaikutukset. Työllisyysvaikutusten mittaluokkaan vaikuttaa oleellisesti myös se, että Suomessa toimivat yritykset toimittivat ison osan tehtaaseen tulevista koneista ja laitteista, jolloin koko hankkeen kotimaisuusaste nousi yli 80 prosenttiin.

Vuonna 2019 Finnveran vaikuttavuudesta tehty tutkimus (Zettinig ym., 2019) kuvaa Finnveran vientirahoituksen vaikutusmekanismeja talouteen vielä vientituloja ja työllistämisaikutuksia laaja-alaisemmin (ks. Zettinig, P., Raitis, J. ja Lhuillery, S., ”*Finnvera: Insights on impact*”, IMPACT Study 2018, Turun yliopiston johtama tutkimushanke, 4.2.2019, saatavilla Finnveran internetsivulla). Suuriin vientiyrityksiin perustuvan tutkimusosion aineistossa ovat mukana Wärtsilä Oyj, Valmet Oyj, Outotec Oyj, Nokia Oyj, Meyer Turku Oy sekä Andritz Oy. Tulokset osoittavat, että kaikilla näiden yritysten edustamilla toimialoilla Finnvera konsernin tarjoamat rahoitusehdot ja rahoituksen saatavuus ovat tulleet osaksi liiketoimintaa ja siten ratkaisevaksi osaksi kauppvoja neuvoteltaessa tai edes neuvotteluihin pääsemisessä. Lisäksi on huomattava, että suurten yritysten vienti koostuu enenevässä määrin fyysisen tuotteen toimitukseen liittyvistä palvelusopimuksista ja ”ratkaisupaketeista”. Tämä tarkoittaa, että vientikauppa ja sen rahoitus koskevat enää harvemmin ainoastaan toimitusta, vaan investointi kattaa laajemmin tuotteen koko elinkaaren.

Zettinig ym. (2019) kuvaavat Finnveran vientirahoituksen vaikutuksia merkittäväksi paitsi niin sanotun suomalaisen sisällön myös suomalaisen intressin kautta. Suomalainen sisältö viittaa suurten vientiyritysten Suomessa tuottamaan arvonnäisykseen. Suomalaisesta intressistä vientitakuun myöntämisen edellytyksenä säädetään vientitakuutoiminnassa noudatettavista periaatteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa ja vientiluottojen osalta julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Pääsäännön mukaan vientitoimituksen Suomessa tapahtuvan valmistuksen ja toimitukseen liittyvän muun suorituksen arvo on vähintään kolmasosa vienti- tai alusluoton korontasausluoton määrästä. Asetuksissa säädetään lisäksi poikkeuksista pääsääntöön.

Valmet arvioi, että sen toimittamasta lopputuotteesta tyypillisesti 60–70 prosenttia on valmistusta Suomessa. Valmet myös arvioi, että 50 miljoonan euron vientihanke, joka hyödyntää vientitakuuta, luo 150–200 henkilötyövuotta Suomessa. Andritz arvioi vastaavasti kotimaiseksi osuudeksi 60–65 prosenttia ja Wärtsilä 50–60 prosenttia. Nämä ovat merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, mutta tutkijat huomauttavat, että kansainvälisen kilpailun ja liiketoimintamallien

kehittyessä kohti ratkaisupakettien vientiä suomalaisen sisällön osuus voi tulevaisuudessa vähentyä, vaikka myyntivolyymi ja/tai kokonaistuotanto Suomessa kasvaisi.

4.2 Rahoitusvalvonnan kehittäminen ja julkisen vienninrahoituksen operatiivinen riskienhallinta

4.2.1 Julkisen vienninrahoituksen riskit ja riskienhallinta

Johdanto

Vienninrahoitusvaltuuksien korotuksen perusteena olevat arvioidut uudet tilaukset ja niihin perustuva rahoituskysyntä toisivat mukanaan myönteisiä elinkeinopoliittisia vaikutuksia, mutta toteutuessaan ne lisääisivät vientiluottojen myöntämisestä ja siten valtuuksien käyttöä merkittävästi. Samalla vienninrahoitukseen liittyvät riskit lisääntyvät. Riskienhallinta on keskeinen osa vienninrahoituksen järjestelmää.

Riskienhallinta on keskeinen osa Finnveran toimintaa. Finnveran hallitus vastaa riskienhallinnan kokonaisuudesta ja se myös varmistaa, että organisaatiossa on tarkoituksenmukainen riskienhallinnan viitekehys. Hallitus hyväksyy yhtiön strategiset linjaukset ja tavoitteet, riskinotopolitiikat sekä asettaa riskinotolle tarvittaessa rajoituksia. Riskienhallinnan organisoinnista ja käytettävien resurssien riittävydestä vastaa toimitusjohtaja. Finnvera noudattaa yleisesti käytössä olevaa riskienhallinnan kolmen puolustuslinjan mallia. Mallin mukaisesti riskinottoon ja sen riippumattomaan valvontaan liittyvät vastuut on erikseen määriteltä. Riskienhallinnasta ovat ensisijaisesti vastuussa liiketoiminnot. Erillinen riskienvalvontatoiminto arvioi ja raportoi ylimmälle johdolle riskitilanteesta säännöllisesti. Finnveran sisäinen tarkastus arvioi riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tilaa ja raportoi siitä ylimmälle johdolle. Finnveran toimintajärjestelmä ja prosessit perustuvat ISO 9001:2015 laatustandardiin, joka arvioidaan vuosittain ulkopuolisen tahon toimesta ja on sertifioitu vuodesta 2010 alkaen.

Ministeriön tilaamassa konsulttiselvityksessä 1.2.2017 on arvioitu eri riskilajeista aiheutuvaa tappionvaaraa. Riskit on luokiteltu luottoriskiin, likviditeettiriskiin, korkoriskiin ja valuuttakurssiriskiin. Lisäksi on arvioitu Finnveran varainhallintatoiminnon osalta likvideihin varoihin liittyvää vastapuoliriskiä ja operatiivista riskiä.

Suurin riski Finnveralle aiheutuu vientitakuu- ja erityistakaustoimintaan liittyvästä luottorisikistä. Vuoden 2018 lopussa vientitakuu- ja erityistakaustavastuista 69 prosenttia oli investointitasoa kuvaavassa B1- tai sitä paremmissa riskiluokissa. Luottoriskin osalta suuri riski on keskittymäriskin toteutumisessa.

Luotto- ja keskittymäriskeistä

Finnveran takuuriskiportfoliossa olevia keskittymäriskilajeja ovat yritys-, sektori- ja maakeskittymät, jotka vaikuttavat samanaikaisesti riski- ja lainaportfolion arviointiin. Finnveran sitoumukset keskittyvät viennin rakenteesta johtuen keskeisesti kolmelle toimialalle, alusrakennus-, tele- ja metsätoimialalle.

Ministeriön tilaaman konsulttiselvityksen mukaan, jos kolme suurinta yksittäistä velallista joutuisi maksukyvyttömäksi, aiheutuisi siitä vuoden 2016 tilanteen mukaan 5,3 miljardin euron tappio. Jos 10 suurinta joutuisi maksukyvyttömäksi, olisi tappion suuruus 9,2 miljardia euroa. Jos edelleen konsulttiryhmän oletuksen mukaan kolme suurinta velallista joutuisi maksukyvyttömäksi ja takaisinperintäaste olisi 43 prosenttia, koko Finnveran vapaa pääoma ja valtionta-

kuurahastossa olevat varat, yhteensä noin 1,9 miljardia euroa (tilanne 30.6.2019), olisi menetetty. Valtio joutuisi silloin vastaamaan Finnveran sitoumuksista. Näin suuret tappiot olisivat kuitenkin hyvin epätodennäköisiä.

Kaikki Finnveran suuret (yli 2 miljoonaa euroa) vientihankkeet riskiluokitellaan noin 99 prosentin kattavuudella erillisessä analyysiyksikössä. Riskiluokitukset päivitetään säännöllisesti takuun voimassaoloaikana. Takuuportfolion kokonaisriski lasketaan riskiluokituksiin perustavalla tilastollisella Value-at-risk -menetelmällä ja sitä seurataan useilla mittareilla (Expected Loss, C-VaR). Luottoriskiä lasketaan säännöllisesti ja sitä pyritään myös ennustamaan tulevien suurhankkeiden perusteella. Luottoriskin suuruutta arvioidaan myös niin sanotuilla stressiteillä erilaisissa taloustilanteissa. Lisäksi tehdään suurimpien yksittäishankkeiden kohdalla erilisiä tappioskenaarioita eri oletuksilla. Stressitestien ja skenaarioiden lisäksi pääomien kehityksestä tehdään ennusteet käytännössä viiden vuoden ajalle.

Luottoriski on pohjana myös pääomasuunnittelussa ja riskinottohalukkuuden asettamisessa siten, että itsekannattavuus pyritään säilyttämään myös mahdollisissa suurissa tappiotapahtumissa.

Finnveran laskema VaR –tunnusluku (Value at Risk) kuvaa jossain määrin keskittymäriskiä, mutta lainaportfolioon liittyviä riskejä voidaan mallintaa myös tarkemmin muilla arviointivälineillä. Tästä voidaan mainita esimerkkinä VaR-mallin kehittyneempi versio C-Var –malli eli niin sanottu Expected Shortfall –luku, joka kuvaa tarkemmin taloudellisen tappion loppukaumaa. Luottoriskiä ja erityisesti keskittymäriskiä lukuun ottamatta muut riskit ovat Finnveran toiminnan kannalta ja valtion vastuun näkökulmasta verrattain vähäisiä.

Value-At-Risk menetelmässä luottoriskin mittaustaso VaR 99,5 prosenttia kuvastaa pääoman tarvetta tilanteessa, jonka tapahtumatodennäköisyys on kerran 200 vuodessa. Perustuen mallin mukaiseen laskentaan voidaan todeta, että Finnveran pääomat ovat normaalitilanteessa riittävät luottoriskeihin nähden. Voimakkaat taloussykli tai suurten vastuiden riskiluokkamuuutokset voivat tulevaisuudessa muuttaa kuitenkin merkittävästi pääomatarvetta. Jos puskurivarat osoittautuisivat riittämättömiksi, vastaa valtio aiheutuneista tappioista.

Finnvera ennustaa luottoriskiä viiden vuoden ajalle. Ennuste perustuu kaikkiin nykyisin kannassa oleviin voimassaoleviin vastuisiin ja tarjousvastuisiin sekä niiden ennakoituun nostoajan kohtaan. Ennusteessa on mukana myös sellaisia hankkeita, jotka eivät ole vielä kannassa, mutta voivat tulla jollakin aikavälillä hanke- ja luottoneuvotteluiden edetessä.

Valtion korkoriskeistä

Kiinteäkorkoisten CIRR-ehtoisten vientiluottojen korkoriskit siirretään tällä hetkellä valtion kannettavaksi korontasausjärjestelmän kautta. Vienninrahoitusvolyymien kasvaminen johtaa sen vuoksi valtion korkoriskin kasvamiseen. Nykyinen CIRR-taso on alhainen. Jos korkotaso nousee, niin matala CIRR-korkotaso yhdistettynä samanaikaiseen merkittävään volyymin kasvuun lisää toimintaan liittyvää korkoriskiä ja voi tulevaisuudessa aiheuttaa kustannuksia. Korontasaukseen liittyvät mahdolliset kustannukset ovat riippuvaisia toiminnan volyymin kasvusta, luottonsaajalle annettujen rahoitusehtojen valinnaisuuksien toteutumisesta, korkotason kehityksestä sekä syntyvien korkoriskipositivien suojausmahdollisuudesta ja suojausasteesta. Korontasautuominnassa valtio altistuu korkojen nousun aiheuttamalle riskille. Korontasautuominnassa tulos oli kesäkuun 2019 lopussa nettomääräisesti noin 92 miljoonaa euroa positiivinen vuodesta 1997 lukien laskettuna.

Kiinteäkorkoisten luottojen matala hinnoittelu kilpailutilanteessa ja niiden sisältämät luottoehtojen valinnaisuudet asiakkaille vaikeuttavat korkoriskien hallintaa ja lisäävät korontasaustoitintaan liittyviä kustannuksia. Kilpailutilanne vähentää mahdollisuutta lisätä kustannukset kattava marginaali.

Riskeihin varautuminen

Finnveran riskienhallinnan lähtökohtana on riskiin perustuvan takuumaksun määrittäminen vientitakuista myönnettäessä. Vientiluottojen ja niiden rahoittamiseksi Finnveran valtion takauksella hankkiman varainhankinnan ensisijainen takaisinmaksun lähde on aina ulkomaisille ostaja-asiakkaille myönnettyjen vientiluottojen lyhennykset.

Vientiluottoon liittyy aina 100 prosentin suuruinen Finnveran vientitakuu. Käytäntönä on, että pankki myöntää vientiluottoon residuaalitakauksen, jonka suuruus on viisi prosenttia luoton määrästä, joten pankki vastaa tästä riskiosuudesta. Myönnettyjen vientitakuiden osalta riskiä hallitaan jälleenvakuuttamalla riskejä. Niiden suuruus vuoden 2019 kesäkuun tilanteen mukaan on ollut 1,3 miljardia euroa. Jälleenvakuutus pienentää korvauksen kokonaismäärää.

Korvausten maksuun käytetään ensisijaisesti kuluvan vuoden vientitakuu- ja erityistakaustoitinnan tulosta ja mikäli se ei riittäisi, niin Finnveran toiminnan aikana vienti- ja erityistakaustoitinnasta kertynyttä ylijäämää, joka on rahastoitu yhtiön taseessa olevaan vientitakuu- ja erityistakaustoitinnan rahastoon. Vientitakuu- ja erityistakaustoitinnan rahastoon vuosilta 1999–2019/6 kertynyt ylijäämä on yhteensä 773 miljoonaa euroa.

Jos vientitakuu- ja erityistakaustoitinnan rahastoon kertynyt ylijäämä ei riittäisi, alijäämä katettaisiin valtion budjetin ulkopuolisesta valtioneuvoston rahastosta, johon on rahastoitu Finnveran edeltäjäorganisaatioiden korvausten takaisinperinnästä kertyneet varat. Rahaston kassavarojen määrä oli kesäkuun 2019 lopussa noin 681 miljoonaa euroa. Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoitinnan rahastossa ja valtioneuvoston rahastossa on varoja siten kesäkuun 2019 lopussa yhteensä lähes 1,5 miljardia euroa.

Vuonna 2023 puskurivarojen ennustetaan olevan yhteensä noin 1,8 miljardia euroa. Kasvuun vaikuttaa Finnveran taseessa olevan erityisrahaston pääoman kasvu. Erityisrahastoon siirretään vuosittain vienninrahoituksesta syntynyt tulos. Vaadittavan pääomamäärän rahoitus perustuu siten Finnveran vientitakuutoiminnan vuosituloksen kehittymiseen.

Finnveran itsekannattavuus

Finnveran toiminnalle on asetettu itsekannattavuustavoite. Yhtiön toiminnan menot tulee pitkällä aikavälillä pystyä kattamaan yhtiön toiminnasta saatavilla tuloilla. Pk-rahoituksessa itsekannattavuuden tarkastelujaksona on 10 vuotta ja viennin rahoituksessa 20 vuotta. Vientitakuutoiminnan tulee olla itsekannattavaa kansainvälisen sääntelyn nojalla.

Finnveran pk-rahoituksen itsekannattavuus on toteutunut 10 vuoden jaksolla, kun kumulatiivista tulosta lasketaan kesäkuun 2019 loppuun. Viennin rahoitus on ollut vastaavasti itsekannattavaa Finnveran 20 toimintavuoden aikana. Sen seurauksena Finnveran taseessa oleva erityistakaustoitinnan rahasto on kasvanut ja sen määrä on vuoden 2019 kesäkuun lopun tilanteen mukaan 773 miljoonaa euroa.

Finnveran tuloksen ja pitkän aikavälin itsekannattavuuden toteutumiseen tulevana vuosina vaikuttavat merkittävästi riskiä vastaava hinnoittelu sekä vastuukantojen suuruus ja riskisyys.

Vientitakuiden hinnoittelussa on noudatettava OECD:n vientiluottosopimuksen minimihinnoittelua. Käytännössä OECD:n minimihinnoittelu on johtanut useissa maissa ylijäämän syntyneeseen vientitakuutoiminnassa.

Finnvera-konsernin tulos on ollut vuosittain voitollinen huolimatta toimintaan liittyvistä toteutuneista ja odotettavissa olevista tappioista myös rahoituskriisin aikana ja sen jälkeen. Finnvera-konsernin tammi-kesäkuun 2019 tulos oli 72 miljoonaa euroa.

Toiminnan itsekannattavuutta vastuukantatasolla seurataan vuositason ennustettavien tappioiden määrällä (Expected Loss, EL). Toiminnan vuositulos on voitollinen, kun toiminnasta aiheutuvat kustannukset ja tappiot ovat pienemmät kuin toiminnasta aiheutuvat tulot. Yhtiön vientitakuutoiminta on ollut itsekannattavaa ja voitollista koko toiminnan aikana käsittäen myös rahoitusmarkkinakriisin ajan vuonna 2008.

4.2.2 Rahoitusvalvonnan kehittäminen

Finnveran rahoitusvalvontaa on kehitetty aktiivisesti viime vuosina. Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastus ja auditointi -vastuualue vastaa Finnveran rahoitusvalvonnasta. Lain mukaan Finnvera ei sovelleta luottolaitostoiminnasta annettua lakia, mutta yhtiön valvonnassa tulee soveltuvin osin ottaa huomioon periaatteet, joita Finanssivalvonta noudattaa luottolaitoksia valvoessaan. Valvonnassa on käytössä ICAAP-arvio ja valvojan SREP-kirje. Valvonta on ensisijaisesti keskittynyt pääomien riittävyyden arvioimiseen luottoriskin osalta, sillä merkittävimmät riskit liittyvät vientitakuutoiminnan luottoriskeihin. Myös rahoitusriskejä ja operatiivista riskiä valvotaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön laatiman valvojan arvion tavoitteena on analysoida Finnverasta Suomen valtiolle aiheutuvaa kokonaisriskiä erityisesti luotto- ja markkinariskin sekä pääomien riittävyyden kannalta. Tehdyn arvion lopputuloksena on selvitys Finnveran vakavaraisuuden hallinnasta sekä likviditeetin ja pääomien riittävyydestä (SREP-kirje). Ensimmäinen valvojan SREP-kirje on valmistunut lokakuussa 2018 ja toinen syyskuussa 2019. Arvion tärkeimmät havainnot ja johtopäätökset sekä mahdolliset suositukset korjaaviksi toimenpiteiksi on toimitettu myös Finnveralle. Arviossa pyritään myös ottamaan huomioon korkoriski, joka siirtyy koronataustoiminnan kautta Valtiokonttorin hallittaviksi.

Osana tulevaa rahoitusvalvonnan edelleen kehittämistä valmistellaan Finnveran rahoitusvalvonnan siirtämistä työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Suomessa tulee olla kansainvälisesti kilpailukykyinen julkinen vienninrahoitusjärjestelmä, jotta viejien edellytykset saada vientitoimituksia olisivat rahoitusehtojen osalta yhtäläiset verrattuna kilpailijoihin. Vuoden 2012 alusta voimaan tullut vienninrahoitusjärjestelmä on lähtökohtaisesti varsin kilpailukykyinen verrattuna keskeisten kilpailijamaiden järjestelmiin.

Pankit eivät edelleenkään juuri rahoita pitkäaikaisia vientiluottoja, minkä vuoksi Finnveran ja Vientiluoton roolit viennin rahoittamisessa ovat säilyneet tärkeinä. Nykyisin käytännöksi on muotoutunut useissa tapauksissa, että vientihankkeen yhteydessä edellytetään myös vienninrahoituslaitoksen antamaa rahoitustarjousta, ja näiden yhtiöiden tarjoamalla rahoituksella voidaan vaikuttaa siihen, että vientiyritykset saisivat vientitoimituksia.

Vientiyritykset käyttävät myös merkittävästi kotimaisia alihankkijoita, kuten pk-sektorin yrityksiä. Näin vienninrahoituksen ulkoisvaikutukset kohdistuvat laajasti suomalaisiin yrityksiin.

ja sitä kautta Suomen kansantalouteen. Yksittäinen suuri suomalainen vientitoimitus saattaa merkitä satoja tai jopa tuhansia henkilötyövuosia viejäyrityksessä sekä alihankintaverkostossa. Suorien työllisyysvaikutusten lisäksi hankkeiden vaikutukset ulottuvat laajemmalle verotuloina sekä kunnallisten ja yksityisten palvelujen ja kulutuskysynnän kasvuna yritysten kotipaikkakunnalla ja aluetaloudessa laajemminkin.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä Finnvera Oyj:n ja Suomen Vientiluotto Oy:n kanssa.

Esityksestä on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, ulkoministeriöltä, Finnvera Oyj:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:ltä, Teknologiateollisuus ry:ltä, Finanssiala ry:ltä ja Suomen Yrittäjät ry:ltä.

Oikeusministeriö ja ulkoministeriö ovat ilmoittaneet, ettei heillä ole lausuttavaa. Finnvera Oyj, Finanssiala ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry ja Teknologiateollisuus ry ovat ilmoittaneet kannattavansa hallituksen esitystä. Suomen Yrittäjät ry ei ole käyttänyt tilaisuuttaan antaa lausuma asiassa.

Valtiovarainministeriö ei ole lausumassaan varsinaisesti kannattanut tai vastustanut esitystä, mutta on tuonut esiin, että vienninrahoituksen kokonaisuuteen kuuluvien valtuuksien huomattavat korotukset asettavat vienninrahoituksen riskienhallinnalle ja päätösprosesseille sekä Finnveran valvonnalle nykyistä laajemmat vaatimukset ja että esitetyt toimenpiteet koskien riskienhallintaa ja valvontaa eivät ole riittäviä suhteessa esitettyihin valtuuskorotuksiin ja niiden mahdollistamiin vastuutasoihin. Hallituksen esitykseen vienninrahoituksen valtuuksien korottamisesta tulee olennaisena osana tulevaa rahoitusvalvonnan kehittämistä liittyä Finnveran rahoitusvalvonnan siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle. Lisäksi lausumassa on todettu, että Finnveran rahoitusvalvonnan siirtämistä ja valvonnan sisältöä koskeva valmistelu on aloitettu syyskuussa 2019 ja valvonnan siirtämistä koskevat säädösmuutosesitykset on tarkoitus antaa osana laajempaa vienninrahoituksen säädösmuutosten valmistelua ja niiden pohjalta annettavaa hallituksen esitystä vuonna 2020.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta

4 §. Vienti- ja alusluottojen myöntäminen. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Vientiluotto voisi myöntää Finnveran varainhankintaan perustuvia kiinteä- ja vaihtuvakorkoisia vienti- ja alusluottoja enintään 33 miljardin euron pääoma-arvosta. Enimmäismäärän korotus perustuu siihen, että nykyinen 22 miljardin euron enimmäismäärän arvioidaan olevan liian alhainen rahoituskysyntään nähden. Valtuuden välittömällä korottamisella turvataan julkisen vienninrahoitusjärjestelmän häiriötön toiminta lähitulevaisuudessa. Vienti- ja alusluottojen myöntämisvaltuudesta on käytetty kesäkuun 2019 lopun tilanteen mukaan 12,2 miljardia euroa. Määrä sisältää tehdyt sopimukset ja annetuista tarjouksista 50 prosenttia. Myöntämisvaltuutta on siten jäljellä 9,8 miljardia euroa. Vientiluottoja koskevia hakemuksia oli kesäkuun 2019 lopun tilanteen mukaan lähes 17 miljardin euron arvosta.

Uusien luottojen myöntäminen kuluttaa nopeasti valtuutta täysimääräisesti. Sen sijaan pitkistä luottoajoista johtuen luottojen takaisinmaksujen volyymi on toistaiseksi pysynyt maltillisena. Kuitenkin lähitulevaisuudessa luottojen takaisinmaksu kasvaa merkittävä sen vuoksi, että Finnveran lainakannassa suuria luottoja maksetaan takaisin yhä suurempi määrä. Sen vuoksi ennusteiden mukaan suurten takaisinmaksujen seurauksena ulkona olevien vientiluottojen kannan määrän kasvu heikkenee ja voi kääntyä laskuun, sillä edellytyksellä, että täysin uutta rahoituskysyntää ei esimerkiksi uuden teknologian kehittymisen vuoksi synny merkittävässä määrin.

8 §. Valtuus tehdä korontasaus sopimuksia ja -päättöksiä. Kiristyneen rahoitusmarkkinasääntelyn vuoksi pankkien halukkuuden myöntää pitkäaikaisia vientiluottoja ei odoteta kasvavan, minkä vuoksi näyttää todennäköiseltä, että pankkien rahoittamiin kiinteäkorkoisiin luottoihin liittyvien korontasaus sopimusten määrä ei ole lähitulevaisuudessa kovin suuri. Sen sijaan korontasaus päätösten osuus todennäköisesti kasvaa, koska Finnveran varainhankinnalla tehtävien kiinteäkorkoisten vienti- ja alusluottojen kysyntä on lisääntynyt merkittävästi. Valtuuden korotuksella turvataan myös se, että Vientiluotto voi myöntää kiinteäkorkoisia vientiluottoja 4 §:ssä ehdotetun 33 miljardin euron enimmäismäärän puitteissa. Tämän vuoksi pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Vientiluotto voi tehdä luotto- ja rahoituslaitosten kanssa korontasausluottoja koskevia tai näitä vastaavia 6 §:ssä tarkoitettuja korontasaus päätöksiä enintään 33 miljardin euron pääoma-arvosta.

1.2 Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä

8 a §. Yhtiön ottamien lainojen takaaminen. Pykälässä säädetään valtion erityisrahoitusyhtiön, Finnveran, ottamien lainojen takaamisesta. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhtiöllä saa olla samanaikaisesti valtion takaamien lainojen pääomaa takaisin maksamatta vasta-arvoltaan enintään 20 miljardia euroa. Sen lisäksi yhtiöllä voi olla ottamiensa lainojen pääomalle laskettavia korkoja ja riskien suojaamiseksi tarpeellinen määrä lainoihin liittyviä koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimuksia ja muita vastaavia suojausjärjestelyjä.

Takausvaltuutta ehdotetaan siten korotettavaksi viidellä miljardilla eurolla. Vienninrahoitusvaltuuksien korotukset kulkevat aikasyklisesti edellä varainhankinnan takausvaltuuksien tarvetta, minkä vuoksi 20 miljardin euron määrää pidetään tässä vaiheessa riittävänä. Esitettyä varainhankinnan valtiontakauksen enimmäismäärää on tarkoitus korottaa myöhemmin, jos valtiontakausvaltuus arvioidaan rahoitusennusteen mukaan tulevan käytetyksi. Valtuuden korottaminen

mahdollistaisi Finnveran vienti- ja alusluottojen lisääntyvää kysyntää vastaavan varainhankinnan. Varainhankinnan avulla Vientiluotto voi myöntää vienti- ja alusluottoja viennin rahoittamiseksi.

Finnveran varainhankinta vienti- ja alusluottojen rahoitukseen tapahtuu pääasiallisesti lainaohjelman puitteissa. Yhtiön luottomuotoiseen vienti- ja alusluottojen rahoitukseen ottamat lainat perustuvat pääosin luottoluokitettun Euro Medium Term Note -ohjelman puitteissa liikkeelle laskettaviin velkakirjoihin.

Valtion myöntämän takauksen tulee olla maksuton. Takauksen kohteena oleva Finnveran varainhankinta on yhtiölle lainsäädännössä esitetyn erityistehtävän suorittamista.

Enimmäismäärään luettaisiin takaukseen kuuluvien yhtiön ottamien lainojen takaisin maksamatta oleva pääoma. Enimmäismäärän lisäksi yhtiöllä voi olla ottamiensa lainojen pääomalle laskettavia korkoja ja riskien suojaamiseksi tarpeellinen määrä lainoihin liittyviä koronvaihtoja ja valuutanvaihtosopimuksia ja muita vastaavia suojausjärjestelyjä. Finnveran varainhankinnalla voidaan hankkia varoja myös kotimaan rahoitustoimintaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2011 vp katsonut, että perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvosto tulee antaa eduskunnan suostumuksen nojalla ja että suostumus voi olla eri päätös tai sisältyä lakiin. Perusteluissa mainitaan erityisesti, että suostumuksesta tulee ilmetä valtioneuvoston enimmäismäärä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että enimmäismäärän esittämisvaatimus voidaan pääoman liittyvien erien, kuten korkojen, osalta täyttää myös kuvaamalla säännöksessä sanallisesti riittävän selvästi, mitä tällaiset liitännäiserät ovat sekä arvioimalla esityksen perusteluissa niiden todennäköinen suuruus.

1.3 Laki valtion vientitakuista

10 §. Vastuunraajat. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyjen yhteenlaskettu vastuu saa olla enintään 38 miljardia euroa. Sen sijaan lain 6 §:ssä mainittua erityisriskinottoa koskevaa vientitakuiden enimmäismäärää eikä lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua investointitakuiden takuuvastuun enimmäismäärää ei ehdoteta korotettavaksi.

Vientiluottolain 5 §:n mukaan vienti- ja alusluottoihin liittyvät luottoriskit katetaan Finnveran myöntämällä vientitakuilla tai alustakauksilla. Sen vuoksi vienti- ja alusluottojen myöntämisvaltuuden nostamisen lisäksi on samalla nostettava myös vientitakuuvaltuuksia, jotta uusia vientiluottoja voidaan myöntää.

Vientitakuuvaltuuksia ehdotetaan nostettavaksi yhdellätoista miljardilla eurolla. Ehdotettu korotus vastaa sitä korotustarvetta, mikä liittyy vienti- ja alusluottoihin ehdotettuun enimmäismäärän korotukseen. Vientitakuiden osalta kannan nousua tasoittaa aikaisemmin myönnettyjen vientitakuiden päätyminen luottojen tultua maksetuksi. Kuitenkin ennustettu keskeisten vientialojen tilauskannan merkittävä vahvistuminen lisää myös merkittävästi myönnettävien vientitakuiden enimmäismäärää myöntämisen alkuvaiheessa. Kuitenkin lisääntyvä vientiluottojen takaisinmaksu lähitulevaisuudessa hidastaa myös vientitakuiden kasvua vastaavalla määrällä. Kuten vientiluottojen myös vientitakuiden määrän ennustetaan kääntyvän laskuun kasvavien takaisinmaksujen seurauksena. Sen toteutuminen riippuu kuitenkin siitä, että täysin uutta rahoituskysyntää ei esimerkiksi uuden teknologian kehittymisen vuoksi synny merkittävässä määrin.

2 Voimaantulo

HE 79/2019 vp

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan viimeistään vuoden 2020 alussa. Lakiehdotus on kiireellinen, koska nykyisten valtuuksien puitteissa Suomen Vientiluotto Oy voi antaa vuoden 2019 lopussa ja vuoden 2020 alkupuolella aikana rahoitustarjouksia vientihankkeiden rahoittamiseksi vain rajoitetusti.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain (1543/2011) 4 §:n 1 momentti ja 8 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1513/2016, seuraavasti:

4 §

Vienti- ja alusluottojen myöntäminen

Yhtiö voi myöntää Finnvera Oyj:n varainhankintaan perustuvia kiinteä- ja vaihtuvakorkoisia vienti- ja alusluottoja enintään 33 miljardin euron pääoma-arvosta.

8 §

Valtuus tehdä korontasaus sopimuksia ja korontasaus päätöksiä

Yhtiö voi tehdä luotto- ja rahoituslaitosten kanssa korontasausluottoja koskevia korontasaus sopimuksia tai näitä vastaavia 6 §:ssä tarkoitettuja korontasaus päätöksiä enintään 33 miljardin euron pääoma-arvosta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 8 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain (443/1998) 8 a §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 256/2016, seuraavasti:

8 a §

Yhtiön ottamien lainojen takaaminen

Yhtiöllä saa olla samanaikaisesti valtion takaamien lainojen pääomaa takaisin maksamatta ja lainaohjelmia euromääräiseltä vasta-arvoltaan enintään 20 miljardia euroa. Sen lisäksi yhtiöllä saa olla valtion takausten piirissä ottamiensa lainojen pääomalle laskettavia korkoja ja riskien suojaamiseksi tarpeellinen määrä lainoihin liittyviä koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimuksia ja muita vastaavia suojausjärjestelyjä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

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 1515/2016, seuraavasti:

10 §

Vastuurajat

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2019

Pääministeri

Antti Rinne

Elinkeinoministeri Katri Kulmuni

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun lain (1543/2011) 4 §:n 1 momentti ja 8 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1513/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

4 §

Vienti- ja alusluottojen myöntäminen

Yhtiö voi myöntää Finnvera Oyj:n varainhankintaan perustuvia kiinteä- ja vaihtuvakorkoisia vienti- ja alusluottoja enintään 22 miljardin euron pääoma-arvosta.

Ehdotus

4 §

Vienti- ja alusluottojen myöntäminen

Yhtiö voi myöntää Finnvera Oyj:n varainhankintaan perustuvia kiinteä- ja vaihtuvakorkoisia vienti- ja alusluottoja enintään 33 miljardin euron pääoma-arvosta.

8 §

Valtuus tehdä korontasauksopimuksia

Yhtiö voi tehdä luotto- ja rahoituslaitosten kanssa korontasausluottoja koskevia korontasauksopimuksia tai näitä vastaavia 6 §:ssä tarkoitettuja korontasauspäätöksiä enintään 22 miljardin euron pääoma-arvosta.

8 §

Valtuus tehdä korontasauksopimuksia

Yhtiö voi tehdä luotto- ja rahoituslaitosten kanssa korontasausluottoja koskevia korontasauksopimuksia tai näitä vastaavia 6 §:ssä tarkoitettuja korontasauspäätöksiä enintään 33 miljardin euron pääoma-arvosta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 8 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain (443/1998) 8 a §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 256/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 a §

8 a §

Yhtiön ottamien lainojen takaaminen

Yhtiön ottamien lainojen takaaminen

Yhtiöllä saa olla samanaikaisesti valtion takaamien lainojen pääomaa takaisin maksamatta ja lainaohjelmia euromääräiseltä vastarvoltaan enintään 15 miljardia euroa. Sen lisäksi yhtiöllä saa olla valtion takausten piirissä ottamiensa lainojen pääomalle laskettavia korkoja ja riskien suojaamiseksi tarpeellinen määrä lainoihin liittyviä koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimuksia ja muita vastaavia suojausjärjestelyjä.

Yhtiöllä saa olla samanaikaisesti valtion takaamien lainojen pääomaa takaisin maksamatta ja lainaohjelmia euromääräiseltä vastarvoltaan enintään 20 miljardia euroa. Sen lisäksi yhtiöllä saa olla valtion takausten piirissä ottamiensa lainojen pääomalle laskettavia korkoja ja riskien suojaamiseksi tarpeellinen määrä lainoihin liittyviä koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimuksia ja muita vastaavia suojausjärjestelyjä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

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 1515/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

10 §

Vastuurajat

Vientitakuiden ja suojautumisjärjestelyjen yhteenlaskettu vastuu saa olla enintään 27 miljardia euroa. Edellä 6 §:ssä tarkoitettujen vientitakuiden takuuvastuu saa kuitenkin olla enintään 5 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 takausvastuu saa kuitenkin olla enintään 5 miljardia euroa ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen investointitakuiden takuuvastuu enintään 200 miljoonaa euroa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20