

Lausunto valtion vientitakuista

Jyrki Ali-Yrkkö, ETLA – Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

15.4.2025

Kiitän mahdollisuudesta antaa valtion vientitakuista koskeva lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle (HE 23/2025 vp).

Tärkeimmät huomiot:

- **Esityksen myötä valtion vientitakuutoiminnan kokonaisriski tulee kasvamaan.**
- **Riskin kasvamisen vastapainoksi tulee saada suurempaa odotettua hyötyä (mm. korkeampaa arvonlisää tai työllisyyttä) Suomen kansantaloudelle, mistä ei mainita esityksessä lainkaan. Tämä on esityksen vakavin puute. Riski ja tuotto kulkevat aina käsi kädessä.**
- **Erityisriskinoton kasvattamista pohjustetaan esityksessä lähinnä sillä, että ilman sitä työpaikkoja menetettäisiin. Elinkeinopoliittisilla toimilla tulisi pyrkiä enemmän talouden uudistamiseen kuin vanhojen toimintojen säilyttämiseen.**
- **Hyvin toimiva rahoitusjärjestelmä pystyy erottelemaan hyviä ja huonoja hankkeita. Myöskään vientitakuista ei pidä myöntää kaikille hankkeille, jotka niitä hakevat.**

Tausta

Esityksessä ehdotetaan erityisriskinoton enimmäisvastuumäärän nostoa 8 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon.

Vientitakuutoiminnan kokonaisriski tulee kasvamaan

Vuoden 2014 jälkeen Finnveran vientirahoituksen enimmäisvaltuuksia on korotettu parin vuoden välein. Nykyisin Finnveran toimintaan liittyvät takaus- ja takuuvastuut ovat 32,1 miljardia euroa, mikä vastaa 11,6 % Suomen bkt:sta.

Finnvera voi myöntää vientitakuun erityisriskinottona. Näissä kohteissa riski on niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää. Tällä hetkellä tällaisten erityisten riskipitoisten hankkeiden maksimi takuuvastuu on 8 miljardia. Tätä summaa ehdotetaan nostettavaksi 50 %:lla. Tällöin maksimisumma nousisi 12 miljardiin euroon. Ehdotuksen seurauksena korkean riskien takuuvastuiden osuus koko vientitakuuvaltuuden enimmäismäärästä nousisi nykyisestä 21 %:sta 32 %:iin. Muutos on huomattava.

Nykyisellään Suomen vientitakuukanta on varsin keskittynyttä. Laivanrakennuksen osuus ylittää 50 %:iin (VM, 2024, s. 58). Keskittyminen koskee myös asiakkaita. Vuoden 2023 lopussa kolmen suurimman ostajarahoi-
tuksen saajan osuus oli noin 41 prosenttia vientitakuiden kokonaisvastuista. Keskittymien seurauksena vain yhtä asiakasta tai toimialaa koskevan riskin realisoituminen aiheuttaisi mittavan tappion.

Korkeammalla riskillä pitäisi saada suurempia hyötyjä

Rahoitusmarkkinoilla riski ja tuotto kulkevat aina käsi kädessä. Esityksessä ehdotetaan suurempaa riskinottoa, mutta sen vastineena saatavasta suuremmasta tuotosta tai hyödystä ei puhuta juuri sanallakaan. Tämä on esityksen vakavin puute.

Mikäli erityisriskinottoa kasvatetaan, se tulisi kohdistaa suurempien tuotto-/hyötymahdollisuuksien hankkeisiin. Kansantalouden tasolla tämä voisi tarkoittaa erityisen suuria arvonlisä-/työllisyysvaikutuksia tai hankkeita, joihin liittyisi poikkeuksellisen laajalle suomalaiseseen yhteiskuntaan leviäviä myönteisiä vaikutuksia. Tämä tulisi kirjata selväsanaisesti esitykseen. Muussa tapauksessa on vaikea nähdä taloudellisesti kestäviä perusteluja kasvaneelle riskille. Julkinen sektori ottaisi siis suuremman riskin, mutta ei vastineeksi saisi suurempia odotettuja hyötyjä.

Hyvin toimivassa rahoitusjärjestelmässä kaikki eivät saa rahoitusta

Esityksessä puhutaan useampaan kertaan vientitakuiden kysynnän kasvusta ja siitä, että tarvitaan takuita nimenomaan korkean riskin hankkeille. Tämä herättää huolen siitä, että Suomi pyrkisi antamaan vientitakuun kaikille ehdotetuille hankkeille.

Hyvin toimivan rahoitusjärjestelmän oleellisen piirre on se, että rahoittajat pyrkivät – ja ainakin jossain määrin myös onnistuvat – erottelemaan hyviä ja huonoja hankkeita (ks. esim. Hyytinen, 2014). Hyvät hankkeet saavat useammin rahoitusta, mutta huonot jäävät useammin ilman. Suomen ei siis tule ehdoin tahdoin antaa vientitakuuta kaikille hankkeille. Liian riskipitoiset tai liian vähän Suomeen tuovia hyötyjä synnyttävät hankkeet tulee jättää ilman vientitakuuta.

Päätavoitteena tulisi olla talouden uudistaminen eikä vanhan säilyttäminen

Esityksessä pohjustetaan erityisriskinoton kasvattamista usealla tavalla. Ensimmäinen niistä koskee sitä, että riskipitoisia hankkeita koskeva kysyntä on kasvanut. Perusteluna käytetään myös sitä, että ilman riskinoton kasvua Suomeen tulisi negatiivisia työllisyysvaikutuksia (esityksen s. 10). Perustelu vaikuttaa uhkaukselta: ilman riskinottovaltuuksien kasvattamisesta, satoja tai tuhansia työpaikkoja menetettäisiin. Riskinottovaltuuksien kasvattamisella nämä työpaikat puolestaan säilytettäisiin. On totta, että vientitakuun piiriin kuuluvissa yrityksissä syntyy paljon arvonlisää ja ne työllistävät huomattavan määrän työntekijöitä (Ali-Yrkkö ja Kuusi, 2018). Tämä ei kuitenkaan automaattisesti kerro vientitakuujärjestelmän vaikutuksista. Vaikuttavuutta olisi se, jos voidaan osoittaa tai on näyttöä siitä, että ko. arvonlisää ja työpaikkoja EI olisi syntynyt ilman vientitakuuta.

Oleellista on, että erityisriskinoton kasvattamisen perusteluna käytetään esityksessä vanhan säilyttämistä eikä uuden luomista. Elinkeinopoliittisissa toimissa tulisi kuitenkin pyrkiä nimenomaan talouden uudistumiseen, mikä toivottaisi johtaisi myös tuottavuuskasvuun. Voidaankin kysyä, missä määrin erityisriskinoton kasvattaminen ja sen kohdentuminen ovat linjassa Suomen teollisuuspoliittisen strategian kanssa (TEM 2024). Eikö teollisuuspoliittisen strategian pitäisi ohjata myös erityisriskinoton kasvattamista vai onko kyse siitä, että mitään linjaa ei ole tunnistettavissa (Hyytinen, 2025)?

Koko yhteiskunnan kannalta on oleellista, että yritystoimintaa koskevien politiikkatoimien hyödyt leviäisivät yksittäisiä yrityksiä laajemmalle. Kyse on niin sanotuista ulkoisvaikutuksista (spillovers). Myönteisiä ulkoisvaikutuksia syntyy esimerkiksi tiedon leviämisestä. Jos valtion vientitakuuta myönnetään esimerkiksi

voimakkaasti t&k-toimintaan panostaviin yrityksiin, t&k:n avulla syntynyt uusi tieto leviää ennen pitkää myös kyseisten yritysten ulkopuolelle. Tämä on koko yhteiskunnalle eduksi. Kielteisiä ulkoisvaikutuksia voi puolestaan syntyä muun muassa ympäristön saastumisesta. Vientitakuiden suorien hyötyjen ja riskien lisäksi olisi toivottavaa, että vientitakuupäätöksissä tarkasteltaisiin myös mahdollisia ulkoisvaikutuksia.

Tarkoitus on paikata yksityisen sektorin markkinapuutteita, mutta ne voivat myös pahentua

Esityksessä tuodaan esiin myös se, että eri valtiot pyrkivät edistämään vientiään vientirahoituksella. Perusteena käytetään sitä, että tarjotaan oman maan vientiyrityksille tasavertainen kilpailukenttä. On kuitenkin kysyttävä, että onko alkuperäinen syy valtion vientirahoitukselle osittain hävinnyt? Alun perin eli kymmeniä vuosia sitten kyseessä on varmaankin ollut rahoitusmarkkinoilla vallinnut markkinapuute.

Tämän jälkeen maailman rahoitusmarkkinat ovat kehittyneet huomattavasti. Ei ole siis lainkaan selvää, että sama rahoitusmarkkinoita koskeva markkinapuute on edelleen olemassa. Ongelmana on se, että yksittäisen maan on vaikea irtautua yksin järjestelmästä. Suomen liikkumavara on siis rajallinen.

Jos Finnvera kilpailee yksityisten rahoituksen tarjoajien kanssa, Finnveran takuuvaltuuksien laajentaminen saattaa syrjäyttää yksityistä rahoitusta. Yksityinen sektori ei välttämättä pysty tarjoamaan rahoitusta yhtä edullisilla ehdoilla kuin julkinen taho, jolloin ne eivät voi tulla markkinoille. Tästä syystä julkisen rahoituksen roolin kasvattaminen voi siis jopa lisätä yksityisen rahoituksen markkinakapeikkoja, joita Finnveran on tarkoitus ratkaista.

Tällä hetkellä on maailmantaloudessa trendi, jossa teollisuuspolitiikan paluun myötä yritystuet ovat kasvussa. Perusteluna on usein geopolittiset jännitteet. On vaarana, että kasvaneista yritystuista tulee pysyvä ilmiö, vaikka jännitteet lievenisivät. Vaikka siis alkuperäinen syy teollisuuspolitiikalle häviäisi, yksittäiset maat eivät siitä voisi irtautua. Tämä on ongelmallista etenkin pienelle maalle, jossa yksittäiseen tukeen liittyvä riski voi olla suuri koko taloudelle. Julkisen rahoituksen riskienhallinta on siis entistäkin tärkeämpää.

Lähteet

Ali-Yrkkö, J. ja Kuusi, T. (2018). Suurten vienninrahoitushankkeiden arvonlisä- ja työllisyysvaikutukset. Selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2018, VNK, Helsinki.

Hyytinen, A. (2014). Rajoitettu rahoitus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 110, 463-465.

VM (2024). Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:67, VM, Helsinki.

VTV (2015). Tuloksellisuustarkastuskertomus - Viennin rahoitus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 1/2015, VTV, Helsinki.