



Eduskunnan talousvaliokunnalle

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI VALTION ERITYISRAHOITUSTOIMINNASTA JA SEN JÄRJESTÄMISESTÄ SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 64/2024 VP).

Talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi. Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Esityksen tausta ja valmistelu

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteisiin, joiden mukaan viennin edistämisen rakenteita ja Finnveran vientiä tukevaa roolia tulee vahvistaa muun muassa toteuttamalla yhtiötä koskeva kokonaislainsäädäntöuudistus.

Virkavalmistelua on tukenut työryhmä, jossa on ollut edustettuina työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, valtiokonttori ja Finnvera Oyj (jäljempänä myös Finnvera tai yhtiö). Valmistelun yhteydessä on myös kuultu sidosryhmiä kolmessa laajemman työryhmäkokoonpanon sidosryhmätilaisuuksissa vuonna 2024 ennen lausuntokierrosta. Osaa asioista, kuten valvontaa koskevaa 4 lukua on lisäksi valmisteltu tiiviisti yhteistyössä Finanssivalvonnan ja yhtiön kanssa. Valmistelussa on otettu mahdollisuuksien mukaan sidosryhmien ja toimijoiden huomiot.

Esityksestä pyydettiin lausuntoja marraskuusta 2024 alkaen kuuden viikon ajan. Oikeuskanslerin vi-rasto antoi kommenttinsa esitykseen ennakkotarkastuksensa yhteydessä toukokuussa 2025. Myös Ahvenanmaan maakuntahallitukselta on pyydetty lausunto esitettävästä lainsäädännöstä.

Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa Finnveran toimintaedellytyksiä erityisesti viennin edistämisen osalta, jotta yhtiöllä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet toimia tehokkaasti valtion erityisrahoitus-yhtiönä ja hoitaa yhtiön elinkeino- ja teollisuuspoliittista tehtävää.

Kokonaisuudistuksen tavoitteena on vahvistaa Suomen julkisen rahoitusjärjestelmän vaikuttavuutta ja kilpailukykyä erityisesti Finnveran toiminnan kautta. Uudistuksella pyritään parantamaan Finnveran tarjoamien rahoituspalveluiden toimivuutta ja vaikuttavuutta sekä varmistamaan sen rooli markkinapuutteita paikkaavana ja vientiä tukevana toimijana. Samalla pyritään selkeyttämään julkisen hallintotehtävän ja markkinaehtoisen toiminnan välistä rajapintaa, yksinkertaistamaan sääntelyä ja tehostamaan hallintoa.

Tavoitteiden saavuttamiseksi Finnveran tarkoitus, tehtävät ja toimintaperiaatteet on HE 64/2025:ssa on tuotu yleisemmälle tasolle ja näin päivitetty vastaamaan jatkuvasti murroksessa olevaa ja muuttuvaa toimintaympäristöä. Taloudellisia ja toiminnallisia periaatteita on uudistettu siten, että laissa ei säädetä rajoituksia rahoitettaville toimialoille. Tämän vuoksi esimerkiksi maatalouden alkutuotantoa ja rakennusalan perustajaurakointia on uuden lain myötä mahdollisuus rahoittaa samojen edellytysten

ja rahoituskriteerien vallitessa kuin muita rahoitettavia toimialoja. Taloudellisia periaatteita on uudistettu hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti mahdollistamaan yhtiön riskinottoa (9§) ja päätöksentekoa (10§ ja 11§), kuitenkin niin, että yhtiön itsekannattavuus (14§) on edelleen keskiössä ja lainvalmistelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että riskinkantokyky voidaan turvata suhteessa valtion vastuisiin (15§).

Esityksen keskeinen sisältö

Laissa säädettäisiin muun muassa yhtiön tarkoituksesta (1§), hallinnosta (2§), tehtävistä (5§), rahoitustoiminnan ehdoista (7§) ja päätöksenteosta (10§ ja 11§), taloudellisista toimintaperiaatteista (luku 3), valtion vastuusta (15§), pääpiirteissään yhtiön käytettävissä olevista rahoitusraameista (6§) ottaen huomioon valtion riskinkantokyky sekä yhtiön valvonnasta (4 luku).

Toiminnan tarkoitus ja tehtävät

Lakiesityksellä yhtiön tarkoitus- ja tehtävämäärittely (1§ ja 5§) täsmentyisi tarkentaen raameja, joissa yhtiö harjoittaa harkintavaltaansa ja nykyisin eri laeissa olevat tehtävät koottaisiin yhteen. Yhtiön tarkoituksena olisi jatkossakin edistää vientiä, suomalaisten yritysten toimintaa, kasvua, kansainvälistymistä ja Suomen kestäväää talouskasvua.

Säädökset on säädetty yleisemmälle tasolle, jotta varmistetaan toiminnan joustava ohjaus ja valmius reagointiin eri tilanteissa kulloistenkin tarpeiden mukaan. Säädöksiä on kirjoitettu nykyistä avoimemmiksi, minkä tarkoituksena on lisätä yhtiön toiminnassa (kontrolloitua) harkintavaltaa. Samanaikaisesti yhtiön omistajaohjauksella on kontrollivastuuta yhtiön toimintaan elinkeinopolitiikan täytäntöön laittajana. Kotimaan rahoituksen osalta nykytilaan ei ole merkittävää muutosta sääntelyn yksityiskohtaisuudessa. Kotimaan rahoituksen dynaaminen markkinaympäristö vaatii jatkossakin joustavaa ohjausta, jota ei ole tarkoituksenmukaista tehdä lainsäädännön tasolta, johtuen esimerkiksi siitä, ettei pankkitali takausmarkkinamme ole yhtä kehittyneet kuin osissa Eurooppaa.

Yhtiön toimintaa tullaan ohjaamaan määrittelemällä tarkoitusta tukevat rahoituksen myöntämisen edellytykset. Erityisesti kotimaan riskinotossa huomiota joudutaan kiinnittämään jo EU:n valtiontukisääntöjen vuoksi myös markkinapuutteen olemassaoloon. Ulkomaisessa riskinotossa keskeinen tekijä on suomalaisen intressin määrittelyminen. Yleisesti Komissio on hyväksynyt lainsäädäntöuudistuksen periaatteet tukikirjeellään (letter of comfort) 8.5.2025, vahvistaen samalla aiemmin ainoastaan Finnvera Oyj:tä koskeneen tuloverovapauden kattamaan myös Suomen Vientiluotto Oy:tä.

Yhtiön tehtäviin kuuluisi myöntää ja hallinnoida luottoja, takuita, takausohjelmia, takauksia ja muita vastuusitoumuksia.

Yhtiön ja sen tytäryhtiöiden rahoitussitoumusten määrä voisi olla enintään 50 miljardia euroa ja varainhankinta 20 miljardia euroa (6§). Tämän katsotaan selkeyttävän kokonaiskuvaa nykytilanteesta, jossa valtuuksia on säädetty seitsemässä erillislaissa eri liiketoiminta-alueille ja rahoitusmuodoille. Talousarviossa voidaan tehdä tarkempi valtuuksien jaottelu.

Myös tämänhetkisistä laintasoisista yhtiön rahoitukseen liittyvistä toimialarajauksista luovutaan ja lain tarkoituksena on olla jatkossa rahoituksen myöntämisen suhteen toimialaneutraali. Jatkossakin yritysten ja rahoitushankkeiden tulee täyttää yhtiön rahoituksen yleiset edellytykset (7§).

Päätöksenteko

Yhtiön päätöksenteon edellytyksiä yhtiön hallituksen ja omistajan välillä selkeytetään. Päätöksentekoa koskevaa lakisystematiikkaa kehitetään laajentamalla erityisriskinottoa koskevaa vientitakuista instrumenttiriippumattomaksi ja säätämällä oma erillinen pykälä omistajapäätöksestä (yhtiökokouspäätöksestä, 11§) joskaan tämä ei ole suuri muutos, koska nykykäytännössä on tehty omistajapäätöksiä osakeyhtiölain lähtökohdista.

Rahoitusvaltuudet, riskinotto ja valtion vastuu

Yhtiö vahvistaisi toiminnassaan noudatettavat tarkemmat riskinoton ja rahoituksen periaatteet huomioon ottaen omistajaohjauksen tekemät linjaukset yhtiön riskinoton tavoitteista (9§). Eduskunnan sääntämien 50 ja 20mrd nimellisarvojen lisäksi ehdotetaan säädettäväksi valtuudesta TEM:lle päättää yhtiön toiminnan riskinoton ohjeistuksesta, mikä loisi TEM:lle selkeän mandaatin määrittellä sekä ase- tuksella että omistajaohjauksella omistajan tahtotilan riskinotolle suhteessa toiminnalle allokoituihin pääomiin kulloistekin elinkeinopoliittisten tavoitteiden mukaisesti valtiontalouden kantokyky huomioi- den.

Itsekannattavuuden (14§) osalta yhtiön tulee jatkossakin pyrkiä siihen, että sen toiminnan menot voi- daan pitkällä aikavälillä kattaa yhtiön toiminnasta saatavilla tuloilla.

Lisäksi esityksen pääkohtina on se, että valtio vastaa kolmansille yhtiön rahoitussitoumuksista ja valtio sitoutuu jatkossakin Valtiontakuurahaston kautta kattamaan osan yhtiön pääomatarpeista vienninra- hoituksessa (15§).

Taloudelliset periaatteet ja vaikutukset valtion talousarvioon

HE64/2025:ssä on keskitytty siihen, miten toiminnan vaatimat taloudelliset resurssit ja valtion vastuu yhtiön ottamista riskeistä on tarkoituksenmukaisesti toteuttaa, jotta varmistetaan toiminnalle asetetun elinkeinopoliittisen vaikuttavuustavoitteen edellyttämä riskinkantokyky.

Nykyinen lainsäädäntö on hajautunut toiminnan eri osien yksityiskohtaiseen erillissäätelyyn, millä toiminnan osa-alueiden riskit, pääomat ja kytkökset talousarvioon on pilkottu osiin. HE:n tavoitteena on luoda yleisempi säädöskehikko, jonka myötä lakitasolla ei toimintaa jatkossa eroteltaisi nykytilan laajuisesti erillisiin taloudellisiin osa-alueisiin. Näin parannetaan kokonaiskuvan selkeyttä ja toiminnan ohjauksen joustavuutta.

Yhtiön toiminta on lähtökohtaisesti vastikkeellista tavoitteena pitkän aikavälin itsekannattavuus kuten tälläkin hetkellä. Lainsäädännössä kuitenkin varaudutaan, nykytilanteen mukaisesti, mahdollisuuteen valtion yhtiölle myöntämään taloudelliseen tukeen (esimerkiksi nykyinen valtion luotto- ja takaustap- iokorvaus Finnveralle), jos rahoituspalveluita halutaan tarjota jatkossakin myös tukiehtoisina.

Alijäämänkattamismekanismi: Valtion ei kannata jatkossakaan pääomittaa yhtiötä etukäteen pa- hinta riskiskenaariota vastaavasti, mutta lainsäädännössä on jatkossakin oltava selkeä mekanismi yh- tiön pääomavajeiden kattamiseksi, jos riskit realisoituvat odotettua suurempina. Valtiontakuurahasto toimii nykytilan mukaisesti puskurina talousarvion ja yhtiön välillä, ja alentaa todennäköisyyttä enna- koimattomien talousarvioprosessien tarpeelle. Valtiontakuurahaston kautta voidaan palauttaa myös takaisin talousarvioon niitä varoja, jotka on myönnetty yhtiölle pääomatarpeen kattamiseen, jos tilan- teessa varat eivät ole enää yhtiölle tarpeen pääomankattamisen kannalta.

Toiminnan pitkän aikavälin itsekannattavuustavoitteesta huolimatta voi toiminnan elinkeinopoliittisesta riskinotosta syntyä merkittäviä vaikutuksia valtion talousarvioon, koska yhtiön täysimääräinen pää- omittaminen riskejä vastaavasti ei välttämättä ole valtion talouden kannalta perusteltua. Mahdollisia yhtiön vienninrahoitustoiminnan pääomat ylittäviä tappioita katettaisiin osittain nykymuo- toisesti valtion talousarvion ulkopuolisesta valtiontakuurahastosta. Rahaston varojen riittävyys varmis- tettaisiin säännöksellä siirtää rahastoon tarvittavat varat valtion talousarviosta.

Valtiontakuurahasto kattaisi vain vienninrahoituksen riskeistä syntyvät tappiot. Muun liiketoiminnan (esim. kotimaisten investointien rahoittaminen) tappiot katettaisiin joko yhtiön omilla varoilla täyden- nettyinä nykymuotoisella valtion yhtiölle antamalla tappiokorvaussitoumuksella, jota varten tarvittavat varat katettaisiin talousarvioon otettavilla määrärahoilla (6§ 3 mom.). Näiden investointien kasvava merkitys jatkossa saattaa lisätä tappiokorvauksesta syntyviä talousarviovaikutuksia.

Ehdotuksessa valtiontakuurahasto laajenisi kattamaan vienninrahoituksen luottoriskien lisäksi myös toiminnan likviditeetti- ja markkinariskit, jotka nykyisin katetaan valtion SVL:lle antamalla alijää- mäsitoumuksella.

Kumottavassa valtioneuvoston asetuksessa annetussa laissa oleva talousarvion ulkopuolisen valtioneuvoston rahaston sääntely siirretään tähän hallituksen esityksessä olevaan valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annettavaan lakiin.

Talousarviovaikutuksia on myös ehdotuksella siirtää vienninrahoituksen korkoriskinhallinta kokonaisuudessaan yhtiöön. Tämä lopettaisi suorat talousarviovaikutukset nykyisestä CIRR-korontasausjärjestelmästä, jonka korkoriskiä Valtiokonttori nykymuotoisesti hallinnoi. Mainittu muutos tapahtunee vaiheittain, sillä Valtiokonttorilla olevan korontasauskanan siirto etenee sitoumuskohtaisesti. Korontasauskantaan perustuvan korkoriskin hallinnan siirto yhtiön tehtäväksi tapahtunee pääosin vuoden 2026 aikana. Myös ehdotettu SVL:n yhteisöverovapaus vaikuttaisi valtion verotuloihin.

Rahoitusvalvonta

Yhtiön rahoitusvalvonta siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan tehtäväksi. Valvonnallisessa mielessä on syytä huomioda, että yhtiöön ei sovelleta esityksen mukaan jatkossakaan luottolaitoslakia eikä vakavaraisuusasetusta (5§ 4mom.).

HE:n 19 §:n ehdotuksessa olisi tarkoitus säätää rahoitusvalvonnan sisältöpuolesta. Valvontatehtävän ulkopuolelle on rajattu elinkeinopolitiikan arviointi, ja ministeriölle asetetaan tehtäväksi sovittaa 19 §:ssä rahoitusvalvojan arvioissa eriytyvät huomiot elinkeinopolitiikan harjoittamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ministeriö ottaa huomioon Fivan arvioissa olevat johtopäätökset elinkeinopolitiikan suunnittelussa, täytäntöönpanossa ja yhtiön ohjaamisessa, jotta rahoitusvalvonta sellaisenaan ei ohjaa yhtiön toimintaa.

Esityksen 20 §:ssä olisi tarkoitus säätää valvojan arviosta ja 21 §:ssä säätää seurantaluvuista, millä saadaan vertailuaineistoa valvontaa varten sekä valvojan valvontatehtävistä.

Lopuksi 22 §:ssä säädetään julkisen varoituksen antamisen mahdollisuudesta, millä on tarkoitus turvata valvontatehtävän toteuttamista.

Muut lain muutokset

Lisäksi esityksessä ehdotetaan luonteeltaan teknisiä muutoksia kaikkiaan viiteen muuhun lakiin. Nämä ovat tuloverolaki, laki Finanssivalvonnasta, laki Finanssivalvonnan valvontamaksuista, laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä. Muutoksilla näihin lakeihin saatetaan säädettävänä oleva Finnvera Oyj:n toimintaa säätelevä laki paremmin yhteensopivaksi muun lainsäädännön kanssa.

Esityksen vaikutukset

Lainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa sääntelyä ja koota se yhteen lakiin. Esityksellä kumotaan nykyiset 10 lakia ja sen myötä kumoutuu myös voimassa olevat 9 asetusta (176 § à 28 § + rahoitusvalvonnan VnA 18 §). Rahoitustoiminnan pääperiaatteita ei ole tarkoitus muuttaa merkittävästi. Esityksen mahdollistaman Finnveran hallinnon virtaviivaistamisen ja yhtiön toiminnan joustavoittamisen kautta yhtiö voi entistä tehokkaammin tukea suomalaisten yritysten kasvua ja kansainvälistymistä.

Lain kirjoitusasu on saatettu kokonaisuudessaan yleisemmälle tasolle, jolloin yhtiön rahoitustoiminnassa jätetään yhtiölle enemmän harkintavalttaa tehdessään rahoitusratkaisuja. Yhtiön toimintaa ohjaa jatkossakin keskeisesti laissa säädetty itsekannattavuuden noudattaminen ja omistajaohjauksen antamat suuntaviivat. Tältä osin noudatetaan hallitusohjelmakirjausta, jonka mukaan yhtiön rahoittajan roolia vahvistetaan kaikin puolin, kun yhtiön itsenäistä - mutta valvottua - päätöksentekoroolia vahvistetaan. Toimialarajoitukset poistetaan laista sen vuoksi, että näin kaikki liiketoimintamuodot, jotka ovat yhtiön yleisten rahoituskriteerien mukaisia, saatetaan yhdenvertaiseen asemaan muiden toimialojen kanssa.

Esityksellä pyritään siihen, että vienninrahoitusta ja Finnveran toimintaa koskevat ehdotukset muodostavat toimivan ja johdonmukaisen kokonaisuuden, joka vahvistaa Suomen vientikauppaa, varmistaa toiminnan osaavan ja huolellisen riskienhallinnan ja valvonnan sekä ohjaa julkista rahoitusta taloutta uudistavaan ja tuottavuuskasvua lisäävään toimintaan.

Voimaantulo

Lait on tarkoitettu pääosin tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2026. Rahoitusvalvonnan tehtävien siirron vuoksi tätä koskeva 4 luku tulisi kuitenkin voimaan vasta kahden vuoden kuluttua muun lain voimaantulosta.