



8.9.2025

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi, HE 64/2025 vp

Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi, HE 64/2025 vp.

Valtiovarainministeriö esittää kirjallisena lausuntonaan seuraavaa.

Rahoitusvaltuudet ja esityksen suhde talousarvioon

Esityksen 6 §:ssä säädettäisiin rahoitusvaltuuksista. Pykälän mukaan yhtiön ja sen tytäryhtiöiden sitoumusten määrä saa olla enintään 50 miljardia euroa. Yhtiön varainhankintaa varten ottamien valtion vastuulla olevien velkojen määrä saa olla enintään 20 miljardia euroa. Valtiovarainministeriö toteaa, että voimassa olevasta lainsäädännöstä poiketen yhtiöllä olisi rahoitustoimintansa osalta jatkossa ainoastaan yksi 50 miljardin euron yleisvaltuus, jonka puitteissa se mitoittaisi toimintansa. Tämä lisää merkittävästi joustavuutta, mutta samalla se korostaa myös yhtiön vastuuta vastuusitoumuksia myönnettäessä. Varainhankinnan osalta valtuus säilyisi nykyisen 20 miljardin euron mukaisena.

Finnveran rahoitustoimintaa koskevien valtuuksien määrittelyssä on huomioitava, että lailla delegoidaan valtion omistamalle osakeyhtiölle merkittävät päätösvaltuudet sitoumuksiin, jotka voivat sisältää taloudellista riskiä ja aiheuttaa riskien realisoituessa ja yhtiön tappiopuskurien loppuessa valtiolle maksuvelvoitteita. Valtio vastaisi suoraan näistä yhtiön puolesta annettavista sitoumuksista. Lainsäädännöllä voi siten olla välillisiä vaikutuksia valtion talousarvioon luotto- ja takaustappioista mahdollisesti aiheutuvan rahoitustarpeen kautta.

Euromääräisesti kokonaisvaltuus on suuri suhteessa valtiontalouteen ja esimerkiksi valtion vuotuisen talousarvioon, joka on vuodelle 2025 noin 90,1 miljardia euroa (sis. LTA 2). Kun otetaan huomioon viime vuosina tapahtunut valtion voimakas velkaantuminen ja takausvastuiden kasvu yhdistettynä kansantalouden heikkoon kehitykseen, on valtion riskinkantokyky olennaisesti heikentynyt. Nämä seikat huomioiden on tärkeää, että valtion erityisrahoitusyhtiölle antamat valtuudet ovat riittävän hyvin perusteltuja ja käyttötarkoitukseltaan riittävällä tavalla yksilöityjä. Valtiovarainministeriö painottaakin, että eduskunnalla tulee olla aito mahdollisuus määritellä valtuuksien

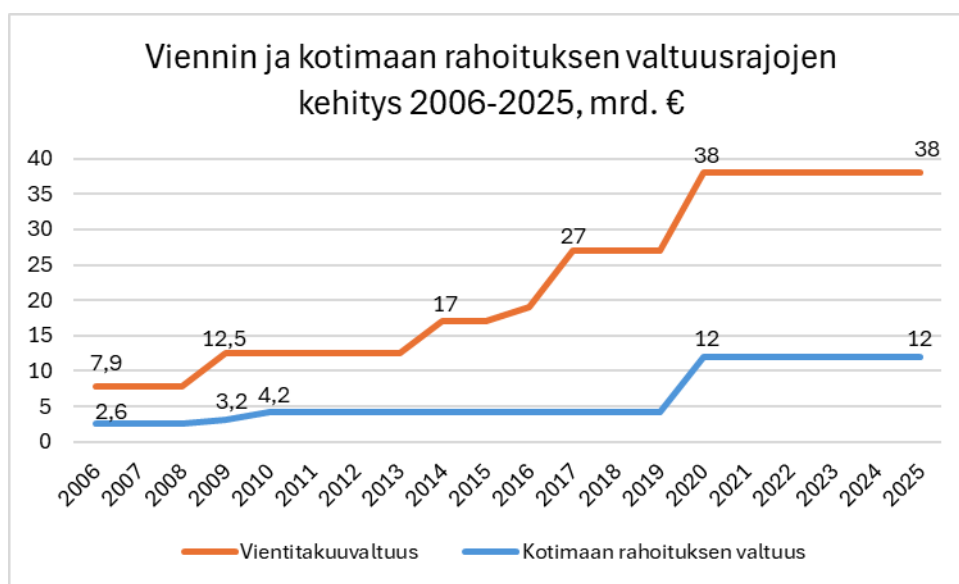
tarkemmasta jaottelusta ja mm. erityisriskinoton tasosta talousarvioprosessin yhteydessä.

Talousarviossa olisikin tarkoitus tarkentaa enimmäisvaltuuden jakautumista esimerkiksi kotimaan ja viennin rahoituksen kesken sekä erityisriskinoton ja muulla erityisellä perusteella päätetyn valtuuden osalta. Siten nämä tarkennukset varmistaisivat eduskunnan budjettivallan toteutumisen myös esitettävässä uudessa lainsäädäntötason yleisvaltuusmenettelyssä. Valtuuden jako huomioidaan ensimmäisen kerran vuoden 2026 talousarvioesityksessä.

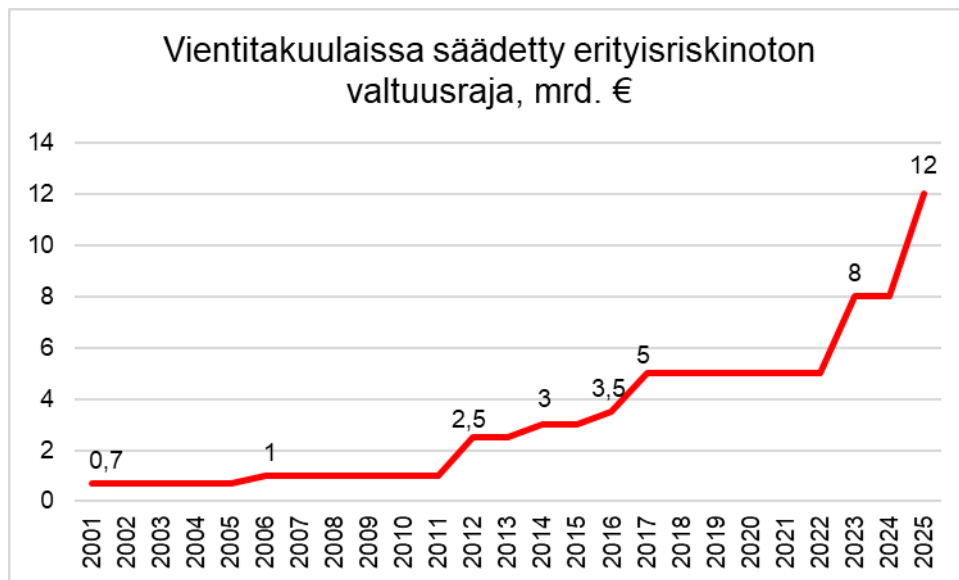
Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 talousarvioksi. Valtiovarainministeriö toteaa, että budjettilakikykystä voidaan pitää teknisluontoisena. Lakimuutoksen myötä talousarviomomenttien 32.40.47 ja 32.40.60 päätösosien pykäläviittaukset muuttuvat. Nämä muutokset huomioidaan talousarvioesityksessä 2026.

Alla on esitettyä Finnveran rahoitusvaltuuksien kehitys kotimaan- ja vienninrahoituksen osalta sekä vientitakuulaissa säädetyn erityisriskinoton valtuusraja.

Kuvio 1. Viennin- ja kotimaanrahoituksen valtuusrajojen kehitys 2006-2025, mrd. €.



Kuvio 2. Vientitakuulain mukaisen erityisriskinoton valtuusrajan kehitys 2001-2025, mrd. €.



Valtion vastuu

Lakiesityksen 16 §:n 1 momentissa ehdotetaan nykytilan mukaisesti säädettäväksi, että yhtiön vienninrahoitustoiminnan tappiot katetaan ensin yhtiön omista varoista, ja jos ne eivät riitä, valtiontakuurahaston varoista. Jos rahaston varojen määrä ei riitä rahaston menojen kattamiseen, tarvittava erotus siirretään rahastoon valtion talousarvioon tätä tarkoitusta varten otettavasta määrärahasta. Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana, että valtion vastuu valtiontakuurahaston kautta säilyy nykytilan kaltaisena, eikä valtion vastuuta laajenneta kattamaan koko yhtiön toimintaa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen 15 §:n 2 momentin mukaan, jos yhtiön vienninrahoitukseen rahastoidut varat tai valtiontakuurahaston varat eivät riitä vastuiden kattamiseen 17 § 2 momentissa säädetyn mukaisesti tai toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen, valtion talousarviosta siirretään määrärahoja valtiontakuurahastoon tätä tarkoitusta varten. Viittaus toiminnan jatkumisen turvaamiseen on pykälässä uusi. Se ei kuitenkaan viittaa täydelliseen konkurssisuojaan, vaan tilanteisiin, joissa olisi tarkoituksenmukaista tehdä talousarviosta siirtoja puskurivarojen korottamiseksi ennakoivasti (s. 67).

Valtiovarainministeriö pitää siten perusteltuna ratkaisuna sitä, ettei yhtiöllä ole täyttä konkurssisuojaa. Mikäli yhtiö ei tosiasiallisesti kantaisi toiminnassaan mitään riskejä, sen tulisi olla virastomuotoinen.

Valtio vastaisi nyt ehdotettavan lakiesityksen mukaisesti joka tapauksessa yhtiön rahoitussitoumuksista 15 §:n 1 momentin perusteella kolmansille osapuolille, joten valtiolla olisi vastuu sekä suoraan rahoitussitoumusten kautta että

valtioneuvoston kautta. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että valtion vastuu rajautuu yhtiön rahoitustoimintaan liittyviin sitoumuksiin.

Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana, että valtioneuvoston toimintaa ei laajenneta kattamaan koko yhtiön toimintaa, vaan vastuu säilyy lähellä nykytilaa. Kokonaislainsäädännön uudistus laajentaa kuitenkin valtioneuvoston kattamaan Finnveran tytäryhtiön Suomen Vientiluotto Oy:n toiminnan. Tällä hetkellä SVL:n tappioita katetaan valtion alijäämsitoumuksella.

Valtioneuvoston piiristä kotimaanrahoituksen tappiokorvauksen piiriin siirtyisi esityksen myötä nykyään vientitakuulain nojalla myönnetyn kotimaisten vientiä edistävien investointien rahoitus (s. 68). Ehdotettu muutos siirtää kyseiset rahoituserät kotimaan rahoituksen piiriin, mikä tarkoittaa, että ne ovat tappiokorvauksen piirissä ja niistä voi syntyä nykyistä vastuumallia nopeammin talousarviovaikutuksia.

Rahoitusvalvonta

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että Finnveran rahoitusvalvonnan siirtäminen Finanssivalvontaan on osa hallituksen esitystä. Finnveran vastuita ja valtuuksia on 2000-luvulla merkittävästi korotettu, minkä vastapainona asianmukainen ja riippumaton valvonta on tärkeää. Myös Finnveran toimintaan liittyvien valtion voimassa olevien taloudellisten vastuiden määrä on merkittävästi kasvanut, mikä osaltaan korostaa sitä, että yhtiön rahoitusvalvonnan roolia on vahvistettava. Yhtiön vastuiden taso suhteessa valtiontalouden kokoon ja riskikantokykyyn on nykyisin huomattavasti suurempi kuin voimassa olevaa lakia ja valvonnan rakennetta säädettäessä.

Valtiovarainministeriö painottaa, että huolimatta valvonnan viime vuosien kehitystyöstä, on nykyisessä valvontamallissa edelleen seikkoja, jotka vaativat Finnveran kasvaneen toiminnan vuoksi rakenteellista ja laadullista muutosta valvonnan järjestämiseen. Näitä ovat nykyisessä mallissa muun muassa pieni resurssointi ja riippumattomuusongelmat liittyen siihen, että valvontaa tehdään samassa ministeriössä, joka ohjaa Finnveran toimintaa.

Valtiovarainministeriö haluaa tuoda myös esiin, että vuonna 2020 voimaan tulleet lainsäädännön antamat korotetut valtuudet sekä uuden lain mahdollistama rahoitustoiminnan yleisvaltuus antavat mahdollisuuden Finnveran toiminnan merkittävälle edelleen kasvattamiselle. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan on sekä Finnveran että valtion edun mukaista, että yhtiön valvonta ja sen sisältö hoidetaan rahoitusorganisaatioiden valvontaan yleisesti hyväksytyin periaattein siltä osin kuin se erityisrahoitusyhtiön erityispiirteet huomioon ottaen on mahdollista.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Finnveran toiminta poikkeaa esimerkiksi talletuspankeista siten, että Finnveran kohdalla ei valvonnassa ole tallettajien aseman suojaamiseen tarvittavaa elementtiä, mutta Finnveran toimiessa viime

kädessä valtion vastuulla, on valvonnan asianmukaiselle järjestämiselle tärkeänä elementtinä veronmaksajien näkökulman huomioon ottaminen.

Valtiovarainministeriö painottaa, että Finanssivalvonnalla on oltava asianmukaiset valvontavaltuudet, jotka varmistavat viimesijaisina keinoina ongelmatilanteisiin puuttumisen. Finanssivalvonnan valvontavaltuuksien ja tehokkaan valvonnan voidaan myös katsoa viime kädessä turvaavan Finnveran johdon asemaa. Lisäksi Finanssivalvonnalla tulee olla riittävät tiedonsaantioikeudet valvontatehtävänsä toteuttamiseksi. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan Finanssivalvonnalla on perusteltua olla tarkoituksenmukaiset sanktio-oikeudet sen varalle, että yhtiö ei toimittaisi valvonnan edellyttämiä raportteja tai selvityksiä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valvojan rooliin ei kuulu elinkeinopolitiikan valvonta eikä rahoitukseen liittyvien elinkeinopoliittisten linjausten tai kannanottojen tekeminen. Valvontaa koskevat säännökset asettavatkin valvojalle yksilöidyt valvontatehtävät, mikä varmistaa valvojan ja valtio-omistajan roolien pysymisen selkeinä. Valvonnan sisältöä täsmentää osaltaan myös lain nojalla annettava asetus.

Valtio-omistaja päättää joka tapauksessa yhtiön rahoitustoiminnan elinkeinopoliittisista linjauksista. Objekttiivinen valvonta kuitenkin tuo erityisrahoitusyhtiön riskit läpinäkyviksi ja siten parantaa valtio-omistajan kykyä arvioida yhtiön toimintaa ja tukee yhtiön ohjaukseen liittyvää päätöksentekoa.

Kun otetaan huomioon viime vuosina tapahtunut valtion nopea velkaantuminen ja ehdollisten vastuiden kasvaminen sekä yleinen heikko talouskehitys, on valtion riskinkantokyky ja mahdollisuus kestää tappiota selvästi heikentynyt, mikä osaltaan korostaa valtion erityisrahoitusyhtiön riskienhallinnan ja riippumattoman valvonnan merkitystä.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että yhtiön valtiontaloudellisesti suuren vastuukokonaisuuden vuoksi laissa edellytetään valvontaraportin toimittamista ohjaavan ministeriön lisäksi myös valtiovarainministeriölle (20 §).

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä myös, että valvontaan liittyvissä säännöksissä (21 §) on määritelty yhtiölle raportointivelvoite seurantalukuihin liittyvien poikkeamien tilanteissa ja niihin liittyy työ- ja elinkeinoministeriössä käsittelyprosessi, jonka päätöksistä annetaan tieto yhtiön ja Finanssivalvonnan lisäksi myös valtiovarainministeriölle.

Verotus

Verotuksen kannalta esitykseen liittyy kaksi kysymystä; mahdollisten verosopimusten soveltuminen lähdeverotuksessa ja Suomen Vientiluotto Oy:n tuloverovapaudesta säätäminen. Hallituksen esityksen (s. 51) mukaan lähdeveroedusta johtuen tietyt päätökset tehtäisiin jatkossakin tytäryhtiön hallituksessa, koska se on sopimuksessa mainittu taho ja näin lähdeveroetu suomalaiselle viejälle säilyy. Näin ollen verosopimustilanne ei vaikuta esityksen johdosta muuttuvan. Suomen Vientiluotto Oy:n tuloverovapaudesta on hallituksen

esityksen (s. 86) mukaan keskusteltu komission kanssa ja komissio on antanut epävirallisen tukikirjeen, jonka mukaisesti on tehty ratkaisu yhteisöverovapauden laajentamisesta myös Suomen Vientiluotto Oy:öön. Ratkaisu vaikuttaa perustellulta.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset ovat verotuksen näkökulmasta toteutettavissa.

Muita huomioita

Hallituksen esityksessä (s. 48) määritellään takausohjelma, joka tarkoittaisi takauspääöstä, jonka puitteissa yksityinen rahoittaja voisi myöntää useita yksittäisiä rahoituksia, eli kyseessä olisi ns. portfoliotakaus. Perusteluissa tuodaan esiin se, että yhtiön mahdollisuudet kohdentaa rahoitusta, seurata vaikuttavuutta sekä näkyvyys riskinottoon voisivat lakimuutoksen myötä heikentyä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitetty takausohjelmien mahdollistaminen lisää toiminnan riskejä ja samalla voi heikentää vaikuttavuutta. Portfoliotakauksella edelleen delegoidaan luottoriskiarviointia valtion omistamalta osakeyhtiöltä yksityisille rahoituslaitoksille, ja järjestely sisältää kuitenkin valtion riskinottoa.

Hallituksen esityksen 14 §:ssä säädetään siitä, että yhtiön on pyrittävä siihen, että sen toiminnan menot voidaan pitkällä aikavälillä kattaa toiminnasta saatavilla tuloillaan. Edelleen hallituksen esityksen 9 §:n mukaisesti yhtiön tulee riskinotossaan ottaa huomioon tavoite pitkän aikavälin itsekannattavuuden toteutumisesta. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei itsekannattavuuden toteutumisen aikaväliä ole määritelty hallituksen esityksessä, mikä tekee sen seurattavuudesta haastavaa.

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin se, että Finnvera toimii markkinapuutealueella. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että yhtiö ei toiminnallaan häiritse kilpailtujen markkinoiden toimintaa ja, että valtion tuki olisi aina viimesijainen vaihtoehto, mikäli markkinaehtoisia vaihtoehtoja on tarjolla.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että lain erinäisissä säännöksissä (24 §) on todettu, että yhtiön tulee huomioida toiminnassaan, mitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) säädetään ja yhtiöllä on velvollisuus tunnistaa asiakkaansa.

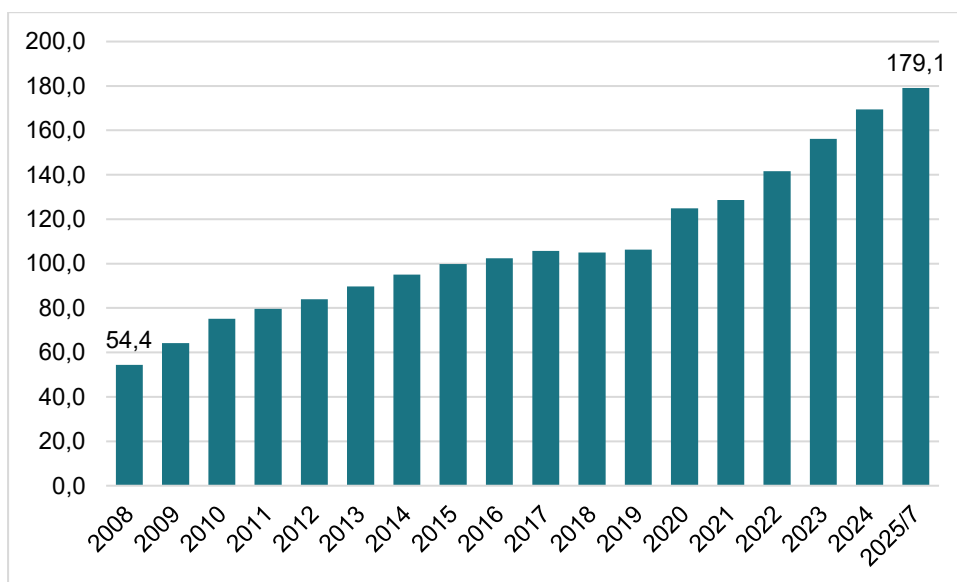
Valtion vastuiden kehitys

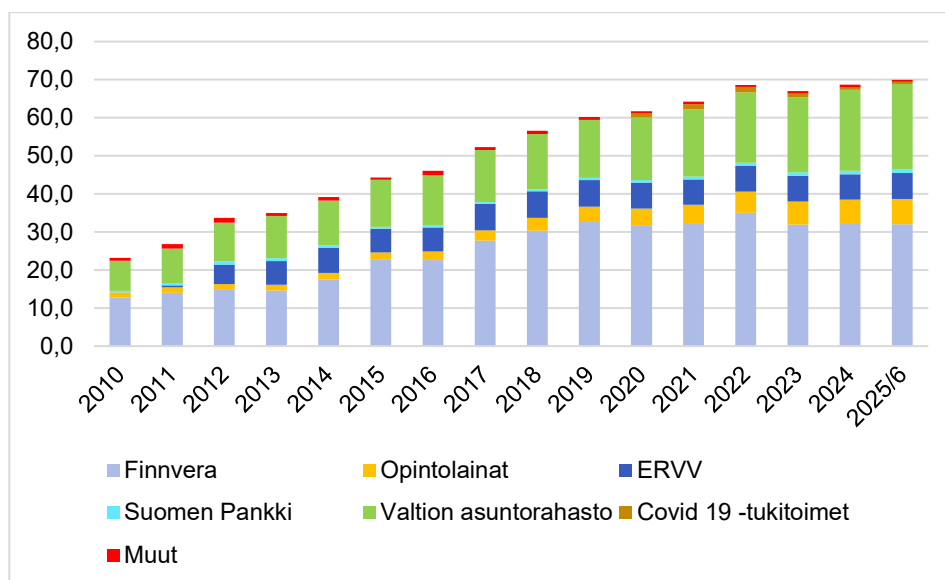
Valtiovarainministeriö korostaa, että Finnveran kokonaislainsäädäntöä muutettaessa ja Finnveran vastuita tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon valtiontalouden heikentynyt riskinkantokyky ja korkea velkaantuneisuus sekä takausvastuiden voimakas kasvu.

Valtiolla oli vuoden 2024 lopussa yli sata miljardia euroa enemmän velkaa kuin vuonna 2008, jolloin velka lähti nopeaan kasvuun finanssikriisin aiheuttaman

jyrkän taantumun yhteydessä. Tämän jälkeen velkaantuminen on ollut trendinomaista ja jatkuvaa suhdanteista riippumatta. Vuoden 2025 heinäkuussa valtionvelan määrä on ylittänyt 179 miljardia euroa. Suorien vastuiden lisäksi myös valtion ehdolliset vastuut ovat kasvaneet voimakkaasti. Voimassa olevien valtion takaus- ja takuuvastuiden määrä oli vuoden 2024 lopussa 69 miljardia euroa ja kesäkuun 2025 lopussa noin 70 miljardia euroa. Valtion velkaantuminen ja takausvastuut ovat kasvaneet finanssikriisin jälkeisenä aikana voimakkaasti myös suhteessa talouden kasvuun.

Kuvio 3. Valtionvelan kehitys 2008–7/2025 (mrd. €).



Kuvio 4. Valtion takaus- ja takuuvastuiden kehitys 2010–6/2025 (mrd. €)¹.

Samaan aikaan, kun valtion velkaantuneisuus ja takaus- ja takuuvastuut ovat kasvaneet, ovat Finnveran valtuudet nousseet merkittävästi. Finnveran toimintaan liittyvät takaus- ja takuuvastuut ovat kasvaneet vuoden 2010 12,8 miljardista eurosta kesäkuun 2025 lopun noin 32 miljardiin euroon, josta vientitakuiden ja erityistakaustoiminnan osuus oli 17,7 mrd. euroa, kotimaan rahoituksen osuus 2,6 mrd. euroa ja varainhankinnan takauksen osuus 11,7 mrd. euroa. Suurien vastuumäärien lisäksi riskiä Finnveran osalta lisää toiminnan keskittyneisyys.

Valtio vastaa viime kädessä vienninrahoitustoiminnan tappiollisesta tuloksesta, jota ei saada katettua vapailla omilla pääomilla. Yhtiön pääomitustaso on sen ulkomaan rahoitustoiminnan laajuuteen nähden alhainen.

Sakari Lehtiö
 Finanssineuvos, yksikön päällikkö
 Rahoitusmarkkinaosasto
 Valtiovarainministeriö

Armi Liinamaa
 Budjettineuvos
 Budjettiosasto
 Valtiovarainministeriö

¹ Finnveraan liittyvä takausvastuu muodostuu 1) vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuukannasta 2) kotimaan toiminnan laina- ja takausvastuukannasta ja 3) varainhankinnan takauksista. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan takaus- ja takuumäärässä on otettu huomioon voimassa olevat vastuut (nostetut ja nostamattomat). Suomen Vientiluotto Oy:n myöntämien vientiluottojen takaisinmaksuihin liittyvän riskin kattaa emoyhtiö Finnveran myöntämä vientitakuu. Finnveran EMTN- ja ECP-lainaohjelmien alla tehtävällä varainhankinnalla on valtion takaus. Siltä osin kuin valtion takaamaa velkaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole vientitakuiden ja varainhankinnan valtiontakausten osalta kahdenkertainen, mutta ne voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta eri ajankohtana.