

KKV/827/03.02/2025

5.9.2025

Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntijalausunto

HE 64/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi**Yleiset huomiot**

KKV on antanut työ- ja elinkeinoministeriölle 9.1.2025 lausunnon Finnvera Oyj:n kokonaislainsäädäntöuudistusta koskevasta esityksestä (KKV/1381/03.02/2024). Hallituksen esityksessä ei ole huomioitu kaikkia KKV:n lausunnossa esitettyjä markkinoiden ja kilpailun kannalta keskeisiä seikkoja. Näin ollen KKV uudistaa aikaisemmin esittämänsä näkemykset ja toteaa niiden lisäksi seuraavaa.

Esityksen perusteella Finnveran lakisääteinen velvollisuus tarjota rahoitusta kohdistuu nimenomaan markkinapuutetilanteisiin. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena onkin varmistaa Finnveran rooli markkinapuutteen paikkaajana. Esityksen (s. 27–30) mukaan Finnveran rooli markkinakapeikkojen täydentäjänä varmistetaan arvioimalla yhtiön toimintaa aktiivisesti omistajaohjauksen ja hallituksen toimesta. Myös vuoropuhelun yritysmarkkinoiden eri toimijoiden kanssa sekä Finnveran itsekannattavuusperiaatteen esitetään ehkäisevän markkinahäiriöiden riskiä. Lisäksi rahoituksen myöntäminen yhteistyössä rahoituslaitosten kanssa sekä takausten käyttö ensisijaisena rahoitusinstrumenttina kotimaan rahoituksessa ovat esityksessä kuvattuja keinoja, joiden avulla Finnveran ei katsota syrjäyttävän yksityistä rahoitusta. Esityksen (s. 4) perusteella uudistuksen tavoitteet voidaan saavuttaa joustavoittamalla yhtiön toiminnan tarkoitusta ja tehtävää luomalla puitetyyppinen sääntely.

KKV:n näkemyksen mukaan esitetyt keinot eivät välttämättä ole riittäviä varmistamaan Finnveran toiminnan rajautumista markkinapuutetilanteisiin ja edistämään siten esityksen tavoitteita kotimaan rahoitusmarkkinoilla. Vaikka esityksen mukaan Finnveran tarkoitus on täydentää markkinoiden epätäydellisyyksiä pitäen huolta siitä, ettei samalla vääristetä markkinoiden toimintaa toisaalla, esitettyihin keinoihin liittyy riskejä kilpailun vääristymisestä. Näitä riskejä avataan tarkemmin seuraavaksi.

Markkinapuutetilanteiden todentaminen ja yksityisen rahoituksen syrjäyttämisen estomekanismit

KKV:n näkemyksen mukaan Finnveran roolin joustavampi määrittely ja puitetyyppinen sääntely voivat lisätä riskiä kilpailun vääristymiselle. Yleistasoisempi sääntely on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä yhtiön lakisääteisestä roolista, mikä puolestaan voi johtaa Finnveran toiminnan laajentumiseen myös markkinapuutetilanteiden ulkopuolelle. Jotta voidaan varmistaa kilpailun toimivuus kotimaan rahoitusmarkkinoilla myös ehdotetussa yleisluontoisemmassa sääntelykehikossa, vastuuta markkinapuutetilanteiden määrittelyn edellytyksistä ja päätöksenteosta ei voida jättää omistajaohjauksen ja hallituksen toiminnan varaan. Omistajaohjauksella ei tavallisesti ole mahdollisuutta olla mukana yhtiön operatiivisessa toiminnassa, jossa rahoituspäätöksiä päivittäin tehdään. Lisäksi kilpailuneutraliteetin kannalta riskinä on, että yhtiön

KKV/827/03.02/2025

5.9.2025

hallitukselle muodostuisi Finnveran itsekannattavuustavoitteen myötä kannustimia, jotka voisivat olla ristiriidassa Finnveran toiminnan rajaamisen ja markkinapuutetilanteiden todentamisen kanssa. Siten KKV katsoo, että edellytykset markkinapuutetilanteiden todentamisen osalta tulisi määritellä esityksessä nykyistä tarkemmin.

EU:n oikeuskäytännössä¹ on edellytetty, että Finnveraa vastaavat kansalliset rahoituslaitokset (*National Promotional Banks, NPB*) noudattavat etukäteen määriteltäviä menettelytapoja yksityisen rahoituksen syrjäyttämisen estämiseksi (*ns. no-crowding-out-measures*). Nämä kriteerit liittyivät muun muassa markkinaehtoisien rahoituksen läpinäkyvyyteen, toimintaa koskevan valituskanavan luomiseen sekä yksityisen rahoituksen ensisijaisuuteen. Esimerkiksi tapauksessa *British Business Bank (SA.36061)* rahoituksen kohteen oli ilmoitettava vähintään kaksi yksityistä rahoittajaa, joilta se on pyytänyt rahoitusta. Komissio on pitänyt em. menettelytapoja yhtenä edellytyksenä sille, että jäsenvaltion kansallisille rahoituslaitoksille myöntämät edut (kuten verovapaus) on katsottu ongelmattomiksi valtiontukisääntelyn kannalta. Lisäksi KKV:n näkemyksen mukaan esityksessä viitattu vuoropuhelu yritysmaailman ja rahoituslaitoksien kanssa ei välttämättä ole objektiivinen tapa todentaa markkinapuutetilanteita olosuhteissa, joissa nämä tahot toimivat myös rahoituksen edunsaajina.

Esityksessä olemassa olevia markkinapuutetilanteita on kuvattu taloustieteen teorian näkökulmasta. Taloustieteen näkökulmasta valtion rooli rahoitusmarkkinoiden markkinapuutteen paikkaajana ja Finnveran kaltaisen yhtiön olemassaolo ovatkin perusteltuja. KKV kuitenkin huomauttaa, että Finnveran toiminta käytännössä ja se, kuinka hyvin yhtiö onnistuu pysyttelemään roolissaan nimenomaan todellisten markkinapuutteen paikkaajana määrittävät, ovatko yhtiön toiminnan nettovaikutukset (rahoituksen lisääntyminen vs. kilpailun vääristyminen/yksityisen rahoituksen syrjäyttäminen) kansantalouden kannalta lopulta myönteisiä vai kielteisiä.

Kilpailuneutraliteettia turvaa parhaiten, jos markkinapuutetilanteiden arviointi ei perustu liian yleistasoiseen tietoon. Lisäksi on huomattava, että kotimaassa rahoituksen saatavuudessa voi olla myös huomattavia eroja eri alueiden, kohdeyhtiöiden ja hankkeiden välillä. Myöskään yksityisestä takausmarkkinasta Suomessa ei ole KKV:n käsityksen mukaan saatavilla virallista tilastotietoa. Mikäli markkinapuute todetaan liian kevyin perustein, Finnvera saattaa myöntää rahoitusta tai takauksia toimintaan, jolle olisi saatavissa rahoitusta myös markkinoilla. Tällöin on riskinä, että Finnvera tosiasiasa kilpailee yksityisen sektorin tarjoaman rahoituksen kanssa sen sijaan, että se tarjoaisi kokonaan puuttuvaa rahoitusta, mikä on esityksen tavoitteena. Esimerkiksi Danske Kiinnitysluottopankki Oyj on Finnveran kokonaislainsäädännön uudistamista koskevalla [lausuntokierroksella](#) todennut, että sen kokemuksen mukaan Finnvera kilpailee Suomessa toimivien pankkien kanssa yritysrahoitusasiakkaista. Lausunnossaan Danske Bank ei tunnista laajuudeltaan sellaisia rahoituskapeikkoja ja yritysrahoituksen saatavuuden ongelmia, joiden perusteella

¹ Ks. esimerkiksi SA.105087, SA.55719, SA.55465 ja SA.47821

KKV/827/03.02/2025

5.9.2025

Finnveraa koskevaan lainsäädäntöön olisi tarpeen tehdä nyt ehdotettuja muutoksia.

KKV toteaa, että valtiontukinäkökulmasta myös valtiontukisääntelyyn sisältyvillä ryhmäpoikkeusasetuksilla on merkitystä arvioitaessa markkinapuutetilanteiden todentamisen riittävyttä. Esityksen mukaan Finnveran toivotaankin osallistuvan aktiivisesti EU:n rahoitusvälineisiin. Esityksen perusteella on kuitenkin epäselvää, millainen painotus EU-rahoitusvälineillä on Finnveran toiminnassa ja miltä osin kyse voi olla muun rahoituksen jakamisesta. Tämän täsmentäminen jo lainsäädännön tasolla voisi selkeyttää Finnveran roolia myös muiden markkinatoimijoiden näkökulmasta. Lisäksi KKV korostaa myös jälkikäteen tehtävien vaikutusarviointien merkitystä, jotta Finnveran toiminnan markkinavaikutuksia voidaan seurata sekä toimintatapoja muuttaa tarvittaessa. Tässä suhteessa omistajaohjauksella on tärkeä rooli.

Takaustoiminnan ensisijaisuus ei estä kielteisten kilpailuvaikutuksien syntymistä

KKV huomauttaa, että esityksessä (ks. esim. s. 17–19) mainittu takausten ensisijaisuus rahoitusinstrumenttina ei vielä sellaisenaan estä Finnveran toiminnasta aiheutuvien kielteisten kilpailuvaikutuksien syntymistä. Tämä siksi, että Finnveran takauksiin sisältyy yksityisen luottolaitoksen näkökulmasta rahoituksen riskisyyteen liittyviä kannustumia.

Yksityinen luotonmyöntäjä arvioi rahoitusta myöntäessään rahoituksen riskisyyttä. Mitä pienempi riski saamiseen liittyy, sitä pienempi on myös saamisen riskipainotus ja sitä vähemmän pääomaa yksityisen rahoituslaitoksen tarvitsee pitää taseessaan mahdollisen luottotappion kattamiseksi pankkeihin kohdistuvan vakavaraisuussäätelyn nojalla. Tilanteessa, jossa yksityiset luotonmyöntäjät voivat tulkita Finnveran takauksen valtiontakauksena (ks. esimerkiksi esityksen s. 23 ja s. 66), Finnveran takaus voi vaikuttaa yksityisen luotonmyöntäjän arvioimaan riskiin alentavasti siten, ettei sen tarvitse tehdä yhtä paljon omaan pääomaan liittyviä tappiovarauksia. Koska yksityisen pankin liiketoiminta perustuu siihen, että se käyttää mm. oman pääoman muodossa olevia varojaan edelleen luotonantoon, on yksityisellä rahoittajalla Finnveran mukanaolon myötä enemmän varoja irrotettavissa muuhun liiketoimintaan. Mikäli Finnveran takaus myönnetään myös ohi todellisen markkinapuutetilanteen, saattaa hankkeeseen osallistuva yksityinen luottolaitos saada riskinjoon myötä etua, jota se voi edelleen hyödyntää omassa liiketoiminnassaan. Tämä voi vääristää kilpailua yksityisten luottolaitoksien välillä. Lisäksi Finnveran etuna toimiva valtiontakaus voi estää yksityistä luottolaitosta valitsemasta kaupallista takausyhtiötä, vaikka markkinaehtoista tarjontaa olisikin ollut saatavilla. Tämä voi estää yksityisen takausmarkkinan kehittymistä. Pitkällä aikavälillä tällä voi olla potentiaalisesti kielteisiä vaikutuksia myös esityksessä viitattuun Suomen rahoitusmarkkinan rakenteeseen. Saatavilla oleva rahoitus ei lisääntynyt, jos julkinen rahoitus ei tosiasiaa vivutakaan yksityistä pääomaa, vaan korvaa sitä.

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Maria Tuominen
erityisasiantuntija