

9.9.2025

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä (HE 64/2025 vp)

Muutosehdotus

1. Valtion erityisrahoitustoiminnan kilpailu- ja markkinaneutraliteetin säilyttämiseksi lakiin olisi perusteltua sisällyttää hallituksen esityksessä erityisen tärkeänä näkökulmana esiin tuotu asia, *”ettei julkinen toimija syrjäytä yksityistä, markkinaehtoista toimintaa”* (HE s. 16).
2. Hallituksen esityksellä on vain heikosti velvoittavan oikeuslähteen asema. Kaikki valmistelevan ministeriön ”erityisen tärkeiksi” kokemat erityisrahoitustoiminnan rajoitteet tulisi sisällyttää lakitekstiin. Lakia käytännössä soveltavat virkamiehet lukevat ensisijaisesti lakia – harvemmin lain esitöitä. Samalla tulisi varmistetuksi SEUT 107 artiklan noudattaminen.
3. Parhaiten muutos sopisi ehdotetun lain Finnveran tarkoitusta koskevaan 1 §:ään esimerkiksi seuraavasti (muutosehdotus lihavoitu):
 - a) ”Valtion erityisrahoitusyhtiön, jäljempänä *yhtiö*, tarkoituksena on edistää vientiä, suomalaisten yritysten toimintaa, kasvua, kansainvälistymistä ja Suomen kestäväää talouskasvua. Yhtiö toteuttaa valtion erityistehtävää rahoittamalla elinkeinotoimintaa Suomessa ja ulkomailla, ylläpitämällä ja kehittämällä kilpailukykyistä vienninrahoitusjärjestelmää sekä korjaamalla kotimaassa yritysrahoitustarjonnan markkinapuutetta. **Yhtiö ei saa luottoja tai muita vastuusitoumuksia yrityksille myöntäessään kilpailla muiden rahoitusalan toimijoiden kanssa.**”, tai vaihtoehtoisesti;
 - b) muokkaamalla ehdotetun lain 4 §:n 1 momentin 1) kohtaa seuraavasti (muutos lihavoitu): ”itsenäisesti tai yhteistyössä muiden rahoitustoimijoiden kanssa, **mutta näiden kanssa kilpailematta taikka niitä syrjäyttämättä**, myöntää ja hallinnoida luottoja, takuita, takausohjelmia, takauksia tai muita vastuusitoumuksia yritysten tarpeisiin.”

Tausta ja yksityiskohtaiset perustelut

Yleisiä näkökulmia ja vaihdantamyönteinen laintulkinta

1. Vaihdantanormistojen ydinalueilla, joihin Finnveraa koskeva sääntely kuuluu, lakeja tulee laatia vaihdantamyönteisesti.¹
2. Koska yritystoiminnassa meno syntyy aina ennen tuloa, on yritysrahoitusmarkkinan toimivuudella kriittinen systeemitason funktio yritysten kasvun, kehityksen ja työllistämisaikutusten kannalta. Finnvera Oyj:tä koskeva sääntely vaikuttaa kansalliseen rahoitusmarkkinaan systeemitasolla.
3. Edellä todettu huomioiden valtion erityisrahoitustoimintaa koskevaa sääntelyä tulee laatia vaihdantamyönteisesti *aiheuttamatta haitallisia systeemitason vaikutuksia*.

Pk-yritysten lainarahoitusmarkkina ja sen kehitys Suomessa

4. Ideaalitilanteessa yrityslainamarkkina toimisi ilman minkäänlaista subventiota valtion taholta erilaisten takausinstrumenttien kautta.
5. Finanssikriisin jälkeiset, systeimiriskin torjumiseen tähtäävät sääntelyhankkeet vaikuttivat pankkien luotonantoon niin haitallisesti, että ne uhkasivat johtaa yritysrahoituksen tyrehtymiseen ja siten uudentyyppiseen systeimiriskiin.
6. Tästä syystä niin EU:n kuin kansallisvaltioiden tasolla oltiin pakotettuja kehittämään erilaisia takausinstrumentteja. Nämä ovat elimelliseksi tulleet osaksi talouden systeemiä, jossa yritysrahoitusmarkkinatoimijoiden riskiä subventoidaan julkisrahoitteisesti.
7. Ei ole nähtävissä, että täysin markkinaehtoiseen toimintaan pystyttäisiin lähivuosina palaamaan. Historia osoittaa, että systeemitason muutoksista on vaikea luopua.
8. Siksi Finnveraa koskevan kokonaissääntelyuudistuksen osalta on erityisen huolellisesti arvioitava systeemitason mahdolliset haitalliset vaikutukset erityisesti kilpailuneutraliteetin kannalta.

Pk-yritysrahoitusmarkkinasta Suomessa ja kilpailuneutraliteetin merkityksestä

9. Pk-yritysten lainarahoitus on Suomessa hyvin kilpailtu markkina. Luottolaitosten (pankit) rinnalla toimii jo nyt lukuinen joukko rahoituslaitoksia. Monissa Euroopan maissa perinteisten pankkien ulkopuolella tapahtuva pk-yritysten rahoitus on volyymeiltään perinteistä pankkirahoitusta suurempi.
10. Liberaaliin markkinatalouteen nojaavassa hyvinvointiyhteiskunnassa valtion tehtäviin ei kuulu häiritä markkinamekanismin toimintaa esimerkiksi tarjoamalla pk-yrityksiä sellaisia luottoja, joita pk-yritykset voivat saada kilpaillulla markkinalla.
11. Tällainen menettely vääristäisi kilpailua aiheuttaen potentiaalisesti pysyvän tarpeen pk-yritysten valtio-omisteiselle rahoittajalle.
12. Finnveran toiminnan asteittainen laajentaminen kilpailluille markkinoille voisi myös johtaa tilanteeseen, jossa se hyötyisi valtion omistuksesta ja erityisasemasta tavalla, joka ei ole yksityisten toimijoiden saatavilla. Valtion oman ottolainauksen kustannus on alhaisempi kuin yhdenkään luottolaitoksen ja verovaroin on mahdollista subventoida tappioita tavalla, jotka eivät ole yksityisten toimijoiden käytettävissä.
13. Tämäntyyppinen seuraus muodostaisi merkittävän systeemitason riskin.
14. Tämä voisi aiheuttaa kilpailun vääristymistä ja olla ristiriidassa EU:n kilpailusääntöjen kanssa.

¹ Tämä johtuu siitä, että n. 75 %:a distributioon eli julkisiin palveluihin ja perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän ylläpitämiseen tarvittavista rahavaroista kerätään vaihdantaan kohdistuvista veroista, ja pk-yrityksillä on keskeinen merkitys vaihdannan kokonaisvolyymien kannalta. Yritystoiminta siten osaltaan mahdollistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen käytännössä.

15. Lisäksi valtiopankkikehitys aiheuttaisi pitkäaikaisia systeemitason vaikutuksia rahoitusmarkkinaa ja uhkana voisi olla, että suomalaiset pk-yritykset tulisivat alati riippuvaisemmaksi valtion luotonannosta veronmaksajien kattaessa rahoitukseen liittyvän riskin.
16. Finnvera Oyj onkin pääsääntöisesti toiminut kilpailu- ja valtioneuvoston päätösten mukaisesti toimimalla markkinapuutteiden paikkaajana täydentäen yksityisiä rahoitusmarkkinoita.
17. Julkisuudessa olevien tietojen perusteella Suomen suurin liikepankki ja Finnvera Oyj ovat kilpailleet samoista hankkeista. Nordean johtaja Vesa Riihimäki on Talouselämässä 41/2024 kertonut seuraavaa: ”Molemmissa (EIR-taatut lainat ja mikroyritysten lainat²) on tullut monia asiakkaita vastaan, jolle myös me olisimme halunneet antaa lainaa.”, ja ”Mutta kun Finnvera antaa lainan ilman vakuuksia erittäin halvalla, niin yrittäjä valitsee tietenkin sen halvemman.”
18. Suomen suurimman liikepankin kokemukset osoittavat sen varsin hankalan tasapainoilun, missä Finnvera operoi osallistuessaan *suoraan* luotonantoon.
19. Hallituksen esityksessä onkin aiheellisesti todettu olevan erityisen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, ettei julkinen toimija jatkossakaan syrjäytä yksityistä, markkinaehtoista toimintaa (HE s. 16). Ilmeisesti siksi lakiin ei ole myöskään kirjattu mekanismeja, joilla varmistutaan SEUT 107 artiklan toteutuminen (ns. no crowding-out toimenpiteet).
20. Koska markkinaneutraliteetin säilyttäminen on lainvalmistelijankin toteamalla tavalla ”erityisen tärkeää”, olisi tämän ohjaavan periaatteen tuominen laintasoiselle säädökselle perusteltua.
21. Vaikka lainvalmisteluaineistolla on teleologisena tulkintalähteenä ja ns. heikosti velvoittavana oikeuslähteenä merkitystä, on tärkeän, kilpailun vääristämisen estämiseksi tarkoitetun periaatteen tuominen laintasoiselle säädökselle tarpeellista.
22. Tällainen kirjaus laintasoiseen säädökseen ohjaisi hallituksen esitykseen kirjausta tehokkaammin valtion erityisrahoitusyhtiötä valitsemaan markkinaneutraaleja rahoitus- ja takausinstrumentteja. Laki on oikea tapa säännellä keskeisistä EU-oikeudenkin edellyttämistä rajoituksista Finnveran toimintaan.

Helsingissä 9 päivänä syyskuuta 2025

Lasse Vuola
tohtorikoulutettava, Helsingin yliopisto
OTK, KTM, LL.M (Berkeley)

² lisäys tässä