

Finanssiala ry

VN/23506/2023

Finnvera Oyj:n kokonaislainsäädäntöuudistusta koskeva HE-luonnos

Finnveran pysyttävä markkinapuutteiden paikkaajana

- On varmistettava, että Finnvera keskittyy todennettujen markkinapuutteiden paikkaamiseen ja että se ei ala tosiasiallisesti kilpailla pankkien ja muiden yksityisten rahoittajien kanssa yritysten luottotajana.
- Finnveran itsekannattavuuden toteutumista olisi tarkasteltava etukäteen numeerisesti määritellyllä aikajänteellä.
- Finnveran valvontavastuun siirtäminen Finanssivalvonnalle on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Epäselvää kuitenkin on, mitä Finanssivalvonta tarkkaan ottaen valvoisi ja miten se vaikuttaisi Finnveran toimintaan.
- Finnveran valvonnan kustannukset tulee kohdistaa täysimääräisesti Finnveralle. Kustannusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon paitsi välittömät valvonnan vaatimat resurssit, myös Finanssivalvonnan tukitoimintojen ja johdon työpanos sekä osuus Finanssivalvonnan tila- ja muista kustannuksista.

1 Yleisiä huomioita valtion erityisrahoitusyhtiötä koskevasta lainsäädännöstä

Finanssiala ry (FA) pitää kannatettavana valtion erityisrahoitusyhtiötä koskevan sääntelyn päivittämistä ja selkeyttämistä. Tässä työssä olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää viimeaikaisia, samankaltaisista lainsäädäntöhankkeista saatuja kokemuksia ja huomioita, esimerkiksi Business Finlandia tai TESLä koskevan lainsäädännön osalta. Näissä lainsäädännöissä on olennaisesti samankaltaisia elementtejä esimerkiksi julkisen vallan käytön alasta.

Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan kannanotot PL 124 §:stä ja julkisen vallan delegoinnin rajoista (PeVL 57/2024 vp) näyttäisivät relevanteilta myös valtion erityisrahoitusyhtiön osalta. Erityisesti olisi arvioitava huolella, ovatko nyt ehdotetut säännökset valiokunnan tarkoittamalla tavalla riittävät yksityiskohtaiset, kun otetaan huomioon sääntelyn muuttuminen pääosin puitetyyppiseksi.

Itsekannattavuusvaade on keskeinen Finnveran toimintaa ohjaava ja siitä valtion budjettitaloudelle mahdollisesti koituvaa raskautta määrittävä periaate. Ottaen huomioon, että Finnveran taseen – ja siten budjettitalouteen kohdistuvien riskien – kasvuun on kohdistunut huolenaiheita, FA:n mielestä olisi perusteltua arvioida itsekannattavuuden toteutumista etukäteen numeerisesti määritellyllä aikajänteellä. Lakiesitysluonnoksen 17 §:ssä oleva ilmaisu ”pitkällä aikavälillä” on epämääräinen ja jättää liikaa tulkinnanvaraa.

18.12.2024

Mattila Veli-Matti
Miller Teija

2 Finnveran toiminta markkinapuutteen paikkaajana

Lakiesitysluonnoksen 1 §:n mukaan Finnveran tarkoituksena on edistää vientiä, suomalaisten yritysten toimintaa, kasvua ja kansainvälistymistä ja Suomen kestäväää talouskasvua. Se toteuttaa tehtävänsä rahoittamalla elinkeinotoimintaa Suomessa ja ulkomailla, ylläpitämällä ja kehittämällä kilpailukykyisiä vienninrahoitusjärjestelmiä sekä korjaamalla kotimaassa yritysrahoitustarjonnan markkinapuutetta.

Keskeisenä tekijänä yritysrahoitustarjonnan markkinapuutteiden synnyssä on FA:n käsityksen mukaan ollut pankki- ja muun finanssisääntelyn voimakas kasvu viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana. Sen seurauksena pankkien mahdollisuudet rahoittaa esimerkiksi alkuvaiheen yritystoimintaa tai tavanomaista riskipitoisempia investointihankkeita ovat kaventuneet merkittävästi. Sääntelyn kasvun vanavedessä julkisten toimijoiden kuten Finnveran ja TESIn rooli on kasvanut. Voidaankin sanoa, että yksityistä rahoitussektoria koskevan sääntelyn huomattava lisääntyminen on johtanut siihen, että kevyemmin säännellyt valtiolliset toimijat ovat joutuneet ottamaan vastuulleen sellaista rahoitustoimintaa, joka aiemmin on hoidettu pankkien ja muiden yksityisten rahoittajien kautta. Samalla tähän toimintaan liittyvät riskit ovat monelta osin siirtyneet em. valtiollisille toimijoille ja viime kädessä suomalaisten veronmaksajien kannettavaksi. FA ei pidä tätä kehityskulkua hyvänä. Valtiollisten rahoittajien toiminnan laajentamisen sijaan olisikin syytä rationalisoida monimutkaiseksi ja raskaaksi paisunutta finanssisääntelyä, jotta pankkien ja muiden yksityisten rahoittajien toimintaedellytykset paranisivat ja sitä kautta markkinapuutteet vähenisivät. Koska valtaosa finanssialan sääntelystä on peräisin EU:sta, muutoksen täytyisi lähteä liikkeelle EU:n päätöksentekooelimestä.

Finnvera on tähän asti rahoittanut kohteita, jotka ovat olleet perinteisen pankkirahoittamisen katvealueilla, ja taannut pankkien myöntämää rahoitusta. Vaikka lakiesitysluonnoksessa ei ehdoteta Finnveran rahoitusvaltuuksien olennaista kasvattamista, valtuuksien kokonaistason määrittäminen ja valtuuksien muuttuminen nykyistä lainsäädäntöä yleisluonteisimmiksi voi olla markkinavaikutuksiltaan merkittävä asia. Luonnoksen vaikutusarviossa todetaankin (s. 25), että muutoksen arvioidaan joustavoittavan rahoituksen kohdentamista sellaiseen yritystoimintaan, jonka kulloisessakin markkinatilanteessa katsotaan tuottavan parasta vaikuttavuutta.

Pankkien näkökulmasta valtuuksien muuttuminen nykyistä yleisluonteisimmiksi lisää epävarmuutta siitä, millä tavoin ja missä laajuudessa Finnvera jatkossa toimii erilaisissa asiakasryhmissä ja miten se käyttää erilaisia rahoitus- ja takaustuotteita. Tämä vuorostaan voi vaikeuttaa suomalaisten pankkien mahdollisuuksia suunnitella ja harjoittaa kannattavaa liiketoimintaa ja myös mahdollisesti vähentää ulkomaisten pankkien kiinnostusta toimia Suomen markkinoilla. Tätä kautta se voi jopa heikentää suomalaisten yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta ja erilaisia palveluita. FA:n mielestä onkin tärkeää varmistaa, että Finnvera keskittyy todennettujen markkinapuutteiden paikkaamiseen ja että se ei ala tosiasiallisesti kilpailla pankkien ja muiden yksityisten rahoittajien kanssa yritysten luottotajana. Ylipäätään Finnveran toiminnan painopisteen tulisi pysyä erilaisissa takaustuotteissa. Tällä tavoin voidaan myös rajoittaa sen riskien kasvua, sillä silloin, kun Finnvera toimii takausten kautta yhteistyössä pankin kanssa, luottoriskiä arvioi Finnveran lisäksi myös pankki.

Ehdotettujen valtuuksien yleisluonteisuus voi vaikuttaa myös Finnveran vastuukannan hajautumiseen tai keskittymiseen eri toimialojen välillä. Nykyiseen

18.12.2024

Mattila Veli-Matti
Miller Teija

vastuukantaan kohdistuneet huolet ovat pitkälti peräisin vastuiden keskittymisestä toimialoittain ja maantieteellisesti. FA pitää tärkeänä, että vastuiden keskittymistä seurataan huolella ja uusista vastuista päätettäessä otetaan huomioon, miten ne vaikuttavat Finnveran vastuukannan hajautukseen.

3 Finnveran valvonta

Kysymys valvovasta tahosta

Lakiesitysluonnoksen mukaan Finnveran rahoitusvalvonnasta vastaisi jatkossa Finanssivalvonta. Valvonnassa otettaisiin huomioon yhtiön toimintaperiaate, elinkeinopoliittinen tehtävä, erityisrahoitusyhtiölle ominaiset seikat sekä erot luottolaitoksiin ja niiden valvontakäytäntöihin.

FA pitää Finnveran valvontavastuun siirtämistä Finanssivalvonnalle lähtökohtaisesti kannatettavana, joskin eräin varauksin. Valvonnan harmonisoiminen pankkeihin nähden on hyvä asia, vaikka valvonnan sisältö poikkeaaakin olennaisesti pankeista. Valvontavastuun siirron myötä Finanssivalvonnan käsitys Finnveran toiminnasta ja sen riskeistä lisääntyy, mikä edistää Suomen rahoitusalan kokonaisriskien hahmottamista. Lakiesitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin osin epäselväksi, mitä Finanssivalvonta tarkkaan ottaen valvoisi ja miten valvonta vaikuttaisi Finnveran toimintaan. Luonnoksesta ei myöskään käy selkeästi ilmi, kuinka käytännön valvontatoiminnassa pystytään erottamaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja elinkeinopoliittikkaan perustuneet päätökset oikeusharkinnasta.

Finnvera on liiketoimintansa laajuuden ja monimutkaisuuden kannalta riskienvalvonnallisesti merkittävä laitos. Sen konsernitaseen loppusumma oli vuoden 2023 vuosikertomuksen mukaan 14,3 miljardia euroa ja taseen ulkopuoliset vastuut 16,4 miljardia euroa. Yhteensä konsernin kokonaisvastuut, ml. emoyhtiön kotimaan toiminta sekä vientitakuu- ja erityistakaustoiminta, olivat 26,2 miljardia euroa.

Elinkeinopoliittisen tehtävänsä vuoksi Finnvera ottaa toiminnassaan merkittävää riskiä pankkeihin verrattuna. Riskien realisoituessa tappiot voivat nousta suuriksi suhteessa sen omiin varoihin. Esimerkiksi tilikaudella 2020 Finnveran kirjanpidolliset tappiot vastasivat noin puolta omista varoista.

Sanktiovalikoima

Lakiesitysluonnoksessa on ehdotettu sanktioksi julkista varoitusta, jonka Finanssivalvonta voisi antaa, jos Finnvera menettelee tahallaan tai huolimattomuudesta yhtiön rahoitusvalvontaa koskevien säännösten tai niiden nojalla annettujen määräysten vastaisesti eikä se korjaa virheellistä menettelyään viipymättä. Referenssinä on oletettavasti käytetty markkinaehtoisesti toimiviin luottolaitoksiin kohdistettavaa sanktiovalikoimaa.

FA:n mielestä julkisen varoituksen ennalta estävä vaikutus on markkinaehtoisesti toimivilla laitoksilla erilainen kuin markkinapuutetta korjaavalla julkisella toimijalla. Julkisen varoituksen keskeinen estävä vaikutus on siitä syntyvä mainehaitta. Finnveran potentiaalinen asiakaskunta ei kuitenkaan ole samankaltaisessa palveluntarjoajan valintatilanteessa kuin rahoituspalvelujen tarjoajaa valitseva yritys, jonka voidaan arvioida ottavan huomioon myös palveluntarjoajaan mahdollisesti

18.12.2024

Mattila Veli-Matti
Miller Teija

kohdistuneet viranomaisen julkiset moitteet. Keskeiseksi muodostuneekin se mekanismi, millä Finnveran mahdollisesti saama julkinen varoitus kohdentuu moitteenalaiseen päätöksentekoon.

Valvonnan kustannukset

Lakiesitysluonnoksessa ei ole esitetty arviota siitä, miten suuri Finnveran valvontamaksu olisi, eikä myöskään sen määräytymisperusteita ole avattu. FA pitää tärkeänä, että Finnveran valvonnan kustannukset kohdistetaan täysimääräisesti Finnveralle, jotta kustannusrasitus kohdentuu oikein ja tasapuolisesti. Kustannusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon paitsi välittömät valvonnan vaatimat resurssit, myös Finanssivalvonnan tukitoimintojen ja johdon työpanos sekä osuus Finanssivalvonnan tila- ja muista kustannuksista. Valvontaresurssien tarpeen arvioinnissa on syytä ottaa huomioon, että Finnveran taseen ulkopuolisten erien suuri määrä osaltaan lisää valvontatyötä.

4 Kansainvälinen konteksti

Finnveraa koskevalla lainsäädännöllä on myös kansainvälinen ulottuvuus. Siltä osin kuin ratkaistavaksi tulee kysymyksiä unionitasoisen tai muun ylikansallisen sääntelyn Suomen lainsäätäjälle asettamista rajoista, on hyödyllistä hakea referenssiä siitä, minkälaisia lainsäädäntöratkaisuja muissa EU:n jäsenvaltioissa on tehty. Esimerkiksi eri jäsenvaltioissa tehdyt punninnat tarkoituksenmukaisimman valvojatahon valitsemiseksi voivat olla hyödyllisiä vertailukohtia.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Johtaja, pääekonomisti