

Lausunto Finnvera Oyj:n kokonaislainsäädäntöuudistusta koskevasta HE-luonnoksesta (VN/23506/2023)

Kiitämme mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta koskien Finnvera Oyj:n lainsäädännön kokonaisuudistusta. Teknologiateollisuus ry:n jäsenyritykset edustavat yli puolta Suomen viennistä, mikä tulisi ottaa huomioon tämän lausunnon painoarvossa.

Finnveralla on kriittisen tärkeä rooli Suomen yrityksille sekä vienninrahoituspalveluiden tarjoajana, että kotimaan pk- ja mittelstand-yrityskentän kasvun ja uudistumisen rahoittajana. Tämän lakiuudistuksen avulla Finnveran tulee kyetä tarjoamaan kilpailijamaiden tasoisia vienninrahoitusratkaisuja viejäyrityksillemme sekä auttaa suomalaisia yrityksiä saamaan kasvuun ja uudistumiseen tarvittavaa kotimaan rahoitusta. Kilpailukykyinen rahoitusratkaisu on nykyisessä maailmantilanteessa entistä suurempi tekijä vientikauppojen saamiseksi suomalaisille yrityksille. Kotimaan rahoituksen osalta Finnveran rooli on täydentää markkinapuutteita, joita on syntynyt finanssisäätelyn tuloksena erityisesti pk-sektorin yritysrahoitustarjontaan.

Tuemme Finnveran 19.12.2024 esityksestä jättämää lausuntoa.

Finnveran lakiuudistuksen tulee parantaa edellytyksiä viennille ja kotimaisten yritysten rahoitukselle. HE-luonnoksessa näitä tavoitteita tukevia positiivisia asioita ovat muun muassa:

- Finnveran lainsäädäntökokonaisuuden selkeä yksinkertaistuminen ja tiivistyminen.
- Esitetyn Finnvera-lain puitemaisuus ja raamitasoisuus, mikä jättää Finnveralle enemmän liikkumavaraa oman toimintansa kehittämiseen aiempaa nopeammin ja ketterämmin.
- Vienninedistämistehtävän tuominen vahvasti esiin yhtiön toiminnan tarkoituksessa, lakiuudistukselle hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen mukaisesti.

Lakiesityksen tausta-aineistossa (2.5) mainitaan kotimaan rahoituksen osalta, että *”Finnveran ensisijainen rahoitusmuoto on takaus pankin tai muun rahoituslaitoksen myöntämään lainaan.”* Tämä on Finnveran kotimaan rahoituksen nykytila mutta ei välttämättä tulevaisuus. On selvää, että markkinapuutteen paikkaamiseksi kotimaan kasvavat yritykset tarvitsevat suoraa rahoitusta Finnveralta huomattavasti enemmän kuin aikaisemmin.

Tarkennettavia asioita vaikutusarvioinneissa

Yleisellä tasolla uskomme, että Finnveran toiminnan kulutaso tulee tämän lakiuudistuksen seurauksena kasvamaan. Näitä vaikutuksia ei ole riittävällä tasolla pohdittu lakiesityksen osana. Nämä tulee arvioida ja varautua siihen, että Finnveran laajenevien tehtävien hoitamiseen saadaan rahoitus valtiolta. Muutosten ei tule

nostaa Finnveran rahoituksen hinnoittelua, tai nostaa rahoitushankkeiden minimikokoa PK-yritysten kannalta epäkäytännöllisen suureksi.

Lakiuudistuksen vaikutukset Finnveran toimintaan ja kansainväliseen kilpailukykyyn jäävät epäselviksi: Ovatko tämän lakimuutoksen jälkeen Finnveran tarjoamat vienninrahoituspalvelut kansainvälisesti kilpailukykyisiä ja toiminta riittävän joustavaa olosuhteiden muuttuessa? Näemme etenkin ehdotetussa valvontamallissa riskejä Finnveran kilpailukykyyn näkökulmasta. Haluamme erityisesti kiinnittää huomion seuraaviin seikkoihin:

- Finanssivalvonnan valvonnan ja asiakkaan tuntemista ja rahanpesulain noudattamista koskevat pankkimaisempien toimintatapojen vaikutukset ovat HE-luonnoksessa jääneet arvioimatta tai osin jopa tunnistamatta. Tämä on mielestämme hyvin huolestuttavaa, koska lain yritysvaikutukset jäävät HE-luonnoksen perusteella sen varaan, että Finnvera pystyy lain myötä tehostamaan toimintaansa ja siten palvelemaan yrityksiä paremmin. Uskomme, että pitkällä aikavälillä Finnveran lainsäädännön kokonaisuudistus tuokin positiivisia yritysvaikutuksia sitä kautta, että Finnvera kykenee tehokkaammin ja nopeammin sopeuttamaan omaa toimintaansa ja tuotevalikoimaansa yritysten muuttuvin tarpeisiin. Välittömät vaikutukset ovat kuitenkin lähes yksinomaan kuluja kasvattavia, koska Finnvera joutuu resursoimaan organisaatiotaan uusille valvontavaatimuksille.
- Valvonnan vaikutukset tulee arvioida erittäin huolellisesti yhdessä valvonnan lopullisen sisällön määrittelyn kanssa. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että valvonnan muutoksista aiheutuvat lisäkustannukset joko korvataan Finnveralle tai muutoin varmistutaan siitä, että keskipitkällä aikavälillä lakimuutoksen positiiviset yritysvaikutukset monin verroin kompensoivat valvonnasta johtuvat toimintakulujen muutokset. Muutoin itsekannattavuusperiaatteen mukaisesti lisäkustannukset tulevat Finnveran asiakasyritysten maksettaviksi.
- Kustannusten ohella pelkäämme myös, että yllä mainitut seikat tulevat haittaamaan Finnveran organisaation ja johdon keskittymistä sen tärkeimpiin tehtäviin eli rahoituksen tarjoamiseen ja laadukkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen riskienhallintaan. Senkin vuoksi valvonnan sisällön tarkkarajaisuus ja ennustettavuus ovat äärimmäisen tärkeitä.

Esitetyn lain sisällölliset seikat

1) Valvonta

Ehdotettu Finanssivalvonnan valvonta on HE-luonnoksen perusteella valvonnan sisällön ja vaikutusten osalta huomattavan epäselvä. Tältä osin viittaamme myös Finnveran omaan 19.12.2024 päivättyyn lausuntoon, jonka valvontaa koskevia ehdotuksia tuemme voimakkaasti.

Finnvera nosti lausunnossaan esiin huolensa esimerkiksi seuraavista asioista:

1. Yhtiön elinkeinopoliittisesta tehtävästä ja toiminnan luonteesta johtuen sen valvonnan tulee laissa säädetyn mukaisesti jatkossakin olla eriluonteista kuin Finanssivalvonnan perinteisesti rahoituslaitoksiin kohdistama valvonta.
2. Elinkeinopoliittisen tehtävän ja siihen liittyvän ohjauksen sekä rahoitusvalvonnan sisällön välisten ristiriitojen välttämiseksi tulisi laissa esitettyihin säännöksiin kirjata yksiselitteisesti finanssivalvojan tehtävät.
3. Muutokset aiheuttavat Finnveralle huomattavaa lisätyötä ja –kustannuksia, jotka tulisi ottaa huomioon lainvalmistelussa ja sen vaikutusten arvioinnissa.

Valvontakysymys huolestuttaa meitä erityisesti seuraavista syistä:

- Vienninrahoitus on Suomessa järjestetty hyvin läpinäkyvästi IFRS-raportointia noudattavan osakeyhtiön kautta, jota jatkossa valvoisi pankkivalvoja. Tämä järjestely sisältää useita konservatiiviseen riskinottoon ohjaavia elementtejä ja on kansainvälisessä vertailussa hyvin poikkeuksellinen ja testaamaton malli. Siksi valvontavastuun siirron tarpeellisuus, toteutus ja vaikutukset tulisi omistajan pohtia erittäin huolellisesti yhdessä Finnveran ja Finanssivalvonnan kanssa ennen valvonnan yksityiskohdista päättämistä.
- Vuoden 2022 HE Finanssivalvonnan valvojaroolista raukesi eduskunnassa osin kriittisessä lausuntopalautteessakin huomioidun valvonnan sisällöllisen epämääräisyyden vuoksi. Nyt esitetty asetusluonnos on tältä osin vielä 2022 esitystä heikompi, koska mm. viittaukset rahoitusvalvonnassa käytettäviin Finanssivalvonnan ja Euroopan pankkiviranomaisen ohjeisiin ja määräyksiin on asetusluonnoksesta poistettu.
- Kiinnitämme huomiota siihen, että sidosryhmäkuulemisissa on tullut ilmeiseksi, että valvonnan sisällöstä ei ole vuoden 2022 esityksen jälkeen keskusteltu omistajan, Finanssivalvonnan ja Finnveran välillä juuri lainkaan. Tätä taustaa vasten on luonnollista, että valvonnan sisällöstä ja vaikutuksista ei ole osapuolilla selkeää ja yhteneväistä käsitystä.
- Olisi kestävämpää, että Finanssivalvonta veloitettaisiin valvomaan Finnveraa ilman selkeitä säädöksiä ja ohjausta valvonnan sisällöstä ja valvonnassa noudatettavista määräyksistä. Omistajan (TEM) tulee määritellä valvonnan sisältö eikä sitä tule sysätä hallitsemattomasti Finanssivalvonnalle nykyisen HE-luonnoksen ja asetusluonnoksen ehdottamalla tavalla. Tilanne, jossa Finanssivalvonta veloitettaisiin itse tulkitsemaan Finnveran elinkeinopoliittisen tehtävän pohjalta sitä, mikä valvonnan sisältö ja sitä koskevat määräykset kulloinkin olisivat, asettaisi sekä valvojan että Finnveran kohtuuttoman tilanteen eteen. Finnveran olisi hyvin vaikeaa valmistautua valvojan muutoksen aiheuttamaan tilanteeseen.

Kun valvonta-asetuksen valmistelu etenee sisältökysymyksiin, voi vielä tulla esiin kustannuksiltaan tai muutoin soveliaampia vaihtoehtoja Finnveran valvojaksi, kuten esimerkiksi kilpailutuksella valittu tilintarkastusyhteisö. Mahdollinen valvojan vaihdos olisi myöhemmin mahdollista joustavammin säätämällä valvojaorganisaatiosta lain sijaan valvonta-asetuksessa yhdessä valvonnan tarkemman sisällön kanssa.

Pitkän aikavälin itsekannattavuus on Finnvera kohdalla keskeinen periaate. Vienninrahoituksessa itsekannattavuus on kansainvälisesti tunnustettu periaate, jota myös useimpien kilpailijamaiden ECA:t noudattavat. Itsekannattavuustavoitteen

tulkinta heijastuu suoraan Finnveran vienninrahoituksen kansainväliseen kilpailukykyyn. Siksi itsekannattavuuden ja elinkeinopoliittisen vaikuttavuuden tasapainon pohdinta on Finnveran omistajaohjauksen keskeinen kysymys. Vienninrahoituslaitosten itsekannattavuus ymmärretään vakiintuneen tulkinnan mukaan järjestelmätason pitkän aikavälin (vähintään 20 vuotta) kumulatiiviseksi itsekannattavuudeksi, jossa huomioidaan vain toteutuneet tappiot, ei ennakoidut tai kirjanpidolliset tappiot. Itsekannattavuustavoitteen tulkinta tulee siten jättää TEM:n tehtäväksi yhdessä elinkeinopoliittisten tavoitteiden valvonnan kanssa. On tärkeää, että itsekannattavuutta tai elinkeinopoliittista tarkoituksenmukaisuutta ei aseteta Finanssivalvonnan tai muun ulkopuolisen valvottavaksi ja tämä tulee huomioida lakitekstissä.

Erillisessä valvonta-asetuksessa tulisi määrittää valvojan tehtävät ja sovellettavat määräykset tarkasti ja yksiselitteisesti omistajan toimesta. Siten omistaja määrittelee valvonnan sisällön kautta, miten elinkeinopoliittiset näkökohdat huomioidaan valvonnassa. Valvontaan erikoistuneilla tahoille ei ole elinkeinopoliittisen tehtävän arviointiin olemassa olevaa viitekehystä. Esitetyssä valvonta-asetuksessa ei ole riittävän tarkalla tasolla kuvattu valvonnan sisältöä. Toimivan valvontaohjeistuksen aikaansaamiseksi olisi välittömästi kerättävä Finanssivalvonnan asiantuntijoiden kanssa toimiva työryhmä, joka luo Finanssivalvonnan valvontatapoihin soveltuvat keinot ja soveltuvat mittareiden raja-arvot. Ohjeessa tulee erityisen tarkkaan kuvata, että elinkeinopoliittisten toiminnan arvioinnin tekee omistaja. Valvonnassa tulee huomioida, että Finnveran asiakkaantunnistaminen (KYC) ja rahanpesun valvonta voi olla tavanomaisia pankkeja kevyempää, koska Finnvera ei pankkien tapaan hoida esimerkiksi maksuliikennettä ja Finnveralla on elinkeinopoliittinen tehtävä.

Valvontaan liittyvien lakipykälien osalta esitämme ehdotuksen uudesta tekstimuotoilusta tämän lausunnon liitteenä 1.

2) Asiakkaan tunnistamisvaatimukset

Finnveran tulisi kyetä järjestämään asiakkaan tunnistaminen tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla ja eri tavoin eri tuotteiden ja asiakassegmenttien osalta. Finnveran toimiessa takaajana tulisi sallia kevyempi KYC kuin toimisessa lainanantajana. Samoin kevyempi KYC tulisi olla mahdollista kotimaan rahoituksessa sekä pienissä transaktioissa.

HE perusteluissakin tunnustetaan, että kotimaassa yritysrahoitus ei ole pankeille kannattavaa KYC:n ja rahanpesun valvonnan aiheuttamien kustannusten vuoksi. Tulee välttää se tilanne, että Finnvera pakotetaan rakentamaan kaupallisten pankkien tapaan erittäin suuri ja kallis KYC/rahanpesun valvonnan organisaatio, minkä jälkeen Finnverankin mahdollisuudet rahoittaa kotimaan PK-yrityksiä ovat käytännössä hyvin rajalliset.

3) Erityisriskinotto päätösprosessi

Viejäyrityksellä on oltava mahdollisuus tulla kuulluksi erityisriskinotto prosessin harkitsemiseksi. Viejäyrityksellä itsellään on kattavin tieto vientikauppaan liittyvistä elinkeino- tai teollisuuspoliittisten tai muiden painavien edellytysten sisällöstä.

Samasta syystä viejäyrityksillä tulee olla myös mahdollisuus vaatia Finnveralta rahoituspäätöksen harkintaa erityisriskinottona. Näin myös vältetään tilanne, jossa yksi suuri vientikauppa pääsee erityisriskinottoon prosessiin mutta useamman pienen vientikaupan sarja ei pääse tähän prosessiin tilanteessa, jossa yksittäiset kaupat eivät esim. ylitä tiettyä euromääräistä rajaa. Kuitenkin useamman pienen kaupan sarja voi olla kansantaloudellisesti jopa merkittävämpi kuin yksittäinen suuri vientikauppa.

4) Takausohjelman määritelmä

§3 momentti 1 pitäisi selventää, että takausohjelmassa oleva rahoitus voi olla myös luottovakuutus. Teksti on muutettava muotoon: "... rahoittaja voi myöntää useita yksittäisiä rahoituksia tai luottovakuutuksia."

5) Viittaukset markkinapuutteen paikkaamiseen kotimaassa ja kilpailukykyiseen vienninrahoitusjärjestelmään (level playing field)

§1 mukaan Finnveran toiminnan tarkoitus on ylläpitää ja kehittää kilpailukykyistä vienninrahoitusjärjestelmää sekä korjata kotimaassa yritysrahoitustarjonnan markkinapuutetta. Markkinapuutteen korjaaminen tulee myös lain perusteluissa mainita johdonmukaisesti vain kotimaan rahoitukseen liittyen eikä markkinapuutetta tule tarpeettomasti liittää vienninrahoitukseen. Etenkin valvontaa koskevissa lain perusteluissa viitataan useasti markkinapuutteeseen tarkentamatta, että asia liittyy vain kotimaan rahoitukseen.

Lisäksi lain §1 pykälässä olisi hyvä vielä tarkentaa, että kilpailukykyyn osalta kehitetään "...*kansainvälisesti* kilpailukykyistä vienninrahoitusjärjestelmää..."

Yhteenveto

Toivomme, että nämä esittämämme ongelmakohdat korjataan eduskunnalle esitettävässä esityksessä. Toivomme myös, että Finnveran valvonnan kehittämisessä kiinnitetään jatkossa huomio valvonnan sisältöön ja vaikutuksiin. Valvonta-asetuksen valmistelussa tulee kuulla sidosryhmiä ja valvonnan siirrossa uudelle organisaatiolle sallia riittävä, vähintään kahden vuoden siirtymäaika.

Uuden Finnvera-lain tulee antaa Suomen vientiteollisuudelle mahdollisuus saada Finnveralta kansainvälisesti kilpailukykyistä vientikauppojen rahoitusta. Suomalaiset PK-yritykset taas tarvitsevat kiristyneen finanssisääntelyn tuloksena syntyneitä markkinapuutteita täydentävää kotimaan kasvua ja uudistumista palvelevaa rahoitusta.

Pidämme tätä lakiuudistusta Suomelle erittäin tarpeellisena hankkeena. Onnistuessaan Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistus luo edellytykset ylläpitää ja parantaa Suomen talouden tilaa merkittävässä määrin.

Lisätietoja:

Tuomas Haapakoski
Teknologiateollisuus ry:n
rahoitustyöryhmän puheenjohtaja
Director, Financial Services
Wärtsilä Oyj
tuomas.haapakoski@wartsila.com

Mika Uusitalo
Teknologiateollisuus ry:n
rahoitustyöryhmän sihteeri
Talous- ja hallintojohtaja
Teknologiateollisuus ry
mika.uusitalo@teknologiateollisuus.fi

LIITE 1: Ehdotus valvontaan liittyvien pykälien uudesta tekstimuotoilusta

Valvonta

22 §

Yhtiön rahoitusvalvonnan säännöstö

1 momentti. Rahoitusvalvonnasta määrättäessä otetaan huomioon yhtiön toimintaperiaate ja elinkeinopoliittinen tehtävä ja sen tarkoituksesta ja toiminnasta johtuvat erityisrahoitusyhtiölle ominaiset seikat. Rahoitusvalvonnassa otetaan huomioon yhtiön erot luottolaitoksiin ja näiden valvontakäytäntöihin nähden. Yhtiön rahoitusvalvonnan säännöstö koostuu seuraavista osa-alueista:

- 1) yhtiön liiketoimintaa koskevat yleiset edellytykset;
- 2) yhtiön hallinto ja ohjausjärjestelmä ja;
- 3) yhtiön riskienhallinta.

2 momentti. Yhtiön toiminnalle ei aseteta vähimmäisvakavaraisuusvaadetta.

3 momentti. Yhtiön valvonnasta määrättäessä on erityisesti huomioitava, että yhtiön toiminta on 17 §:n mukaisesti pitkällä aikavälillä itsekannattavaa ja että sen toiminta on laissa säädettyjen tarkoitusten mukaista.

4 momentti. Yhtiön valvonnasta vastaavasta tahosta, valvonnan sisällöstä ja toteutuksesta sekä valvonnan kohteena olevasta säännöstöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella huomioiden tämän pykälän 1-3 momentin vaikutukset rahoitusvalvontaan. Valtioneuvoston asetuksen valmistelussa työ- ja elinkeinoministeriön tulee kuulla asiasta valtiovarainministeriötä ja Finanssivalvontaa.

23 §

Valvonnassa käytettävät seurantaluvut

1 momentti. Yhtiön riskien arvioinnissa tulee ottaa 22 §:n mukaisin rajauksin huomioon erityisesti pääomien riittävyys, maksuvalmius, luottoriski, korkoriski, operatiivinen riski ja mahdolliset muut riskitekijät. Yhtiö laskee riskien arvioimista ja toiminnan kuvaamista varten säännöllisesti rahoitustoiminnassa yleisesti käytettäviä seurantalukuja.

2 momentti. Yhtiön toiminnan seurantaluvuista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

24 §

Valvojan tehtävät yhtiön valvonnassa

1 momentti. Valvoja arvioi kuinka hyvin yhtiön toiminta noudattaa 22 §:n nojalla annetussa asetuksessa säädettyä valvonnan säännöstöä ja yhtiön valvonnan osa-alueita.

2 momentti. Valvojan on laadittava yhtiölle, työ- ja elinkeinoministeriölle ja valtiovarainministeriölle arvio siitä, täyttääkö yhtiön toiminta 22 §:n nojalla annetussa asetuksessa tarkoitetut edellytykset. Arvioinnin laajuudessa ja arviointitiheydessä on otettava huomioon yhtiön toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus sekä yhtiön

vastuuasema ja sen kehitys sekä yhtiön merkittävyys rahoitusmarkkinoiden kannalta. Valvojan on tarvittaessa suoritettava yhtiössä kuormituskokeita arvion laatimisen tueksi.

3 momentti. Valvoja valvoo 23 §:ssä tarkoitettujen seurantalukujen määrittelyä ja laskentaa.

4 momentti. Valvojalla on valvontatehtävää varten oikeus saada yhtiöltä tarvittava raportointi, tehdä lisätietopyyntöjä ja kutsua kuulemiseen.