

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:hin kohdistuvan rahoitusvalvonnan nykyinen aineellinen sisältö kirjataan lakiin ja ehdotetaan, että valvonnan sisältöä kehitetään työ- ja elinkeinoministeriön antamalla valvonnan sisältöä koskevilla määräyksillä yhteistyössä Finanssivalvonnan kanssa. Markkinapuutealueella toimivan valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonta siirretään Finanssivalvonnan vastuulle.

Yhtiölle ei määrätä maksettavaksi valvontamaksua, mutta mainittu yhtiö korvaa Finanssivalvonnalle sen valvonnasta aiheutuneet todennetut kustannukset.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Asian tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Taustalähtökohdat	4
2.2 Nykytila.....	5
2.3 Nykytilan arviointi	9
3 Tavoitteet	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	11
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	16
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	16
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomaiset käytännöt.....	17
6 Lausuntopalaute.....	20
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	21
7.1 Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain muuttamisesta	21
7.2 Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta	27
7.3 Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain muuttamisesta	27
8 Voimaantulo	27
9 Suhde muihin esityksiin.....	28
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	28
LAKIEHDOTUKSET	29
1. Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain muuttamisesta	29
2. Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta	30
3. Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain muuttamisesta	31
LIITTEET	32
RINNAKKAISTEKSTIT	32
1. Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain muuttamisesta	32
2. Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta	34
3. Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain muuttamisesta	35

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Asian tausta

Vienti- ja alusluottojen rahoitusvaltuuksia ja tähän liittyviä korontasausvaltuuksia on korotettu vuodesta 2014 lukien neljä kertaa, ja valtuudet ovat nousseet merkittävästi erityisesti 1.1.2017 ja 1.1.2020 voimaan tulleissa lainsäädäntömuutoksissa. Viimeksi mainitussa valtuuksien korotuksessa vienti- ja alusluottojen sekä korontasauksen valtuudet korotettiin 33 miljardin euron pääoma-arvoihin. Korotuksen taustalla on ollut pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma, jonka Elinvoimainen Suomi -kohdassa on todettu yhdeksi painopisteeksi valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n valtuuksien riittävyden varmistaminen kuitenkin huomioon ottaen riskien hallinnan tarpeet. Viimeksi mainittuun kohtaan liittyen valtuuksien korotuksen yhteydessä on kiinnitetty myös huomiota vienninrahoitusvastuiden kasvamiseen sekä valtion taakuutoimintaan liittyviin riskeihin, kun vientiluotoille on valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n myöntämä vientitakuu.

Viimeksi mainitun valtuuksien korotuksen lainvalmisteluesitöissä (HE 79/2019 vp) arvioitiin myös vienninrahoitukseen liittyviä riskejä ja tässä yhteydessä nousivat esiin valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n rahoitusvalvontaan ja erityisesti sen järjestämiseen liittyvät kysymykset. Hallituksen esityksessä eduskunnalle todettiin, että osana rahoitusvalvonnan edelleen kehittämistä valmistellaan Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonnan siirtämistä työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle.

Myös eduskunnan talousvaliokunta arvioi edellä mainittua valvontaan liittyvää kysymystä, ja se totesi mietinnössään (TaVM 4/2019 vp), että sen saaman asiantuntijalausannon mukaan valvonta ei toteudu nykyisellään täysin tyydyttävällä tavalla ja että se suhtautuu valvonnan siirtoon työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle varovaisen myönteisesti. Valiokunta kiinnitti kuitenkin erityistä huomiota siihen, että valvonnan kehikkoa suunniteltaessa otettaisiin riittävästi huomioon Finnvera Oyj:n toiminnan eroavaisuudet muihin rahoitustoimintaa harjoittaviin toimijoihin kuten talletuspankkeihin tai joukkovelkakirjoja liikkeeseen laskeviin yksityisiin toimijoihin nähden. Valiokunta totesi edelleen, että vaikka Finnvera Oyj on merkittävä yritystoiminnan rahoituksen mahdollistaja ja sitä kautta sillä on vaikutuksensa koko kansalliseen rahoitusjärjestelmäämme, sitä ei tule rinnastaa kaikin osin laajoja kuluttaja-sijoittajajoukkoja palveleviin luottolaitoksiin. Talousvaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että vaikka riskienhallinnan valvonnassa voitaisiin tunnistaa kehittämiskohteita, se ei välttämättä merkitse, ettei riskienhallinta itsessään olisi kattavasti toteutettu.

Johtopäätöksenä edellä mainitusta talousvaliokunnan mietinnöstä voidaan todeta, että kasvaneiden viennin tukemisesta aiheutuneiden valtion takausvastuiden vastapainoksi on tarpeen edelleen kehittää yhtiön riskienhallintaa sekä varmistaa riittävät resurssit laadukkaasti valvonnan toteuttamiseksi ja kuvan muodostamiseksi kokonaisriskiasemasta. Tämä edellä mainittu talousvaliokunnan näkemys on hyvin perusteltu lähtökohta asian arvioimiselle.

1.2 Valmistelu

Lainvalmistelun lähtökohtina olivat edellä mainittu eduskunnan talousvaliokunnan mietintö ja valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoltolausuma 10.9.2019 sekä työ- ja elinkeinoministeriön aikaisemman vienninrahoituksen kehittämistyöryhmän (VIRAKE) johtopäätökset ja suositukset. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti sittemmin edelleen 20.1.2020 julki-

sen vienninrahoitusjärjestelmän kehittämistä koskeneen työryhmän, ja tämän rinnalla toimi itsenäinen rahoitusvalvontaa koskeva alatyöryhmä, koska aikataulullisesti tämä hanke nähtiin kiireellisenä erillisenä osana tässä kokonaislainsäädäntöhankkeessa. Työryhmän tehtävänä oli arvioida nykykäytännön vaihtoehdoksi sitä, että Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonta siirrettäisiin Finanssivalvonnan vastuulle. Perusteena tälle Finnvera Oyj:n valvonnan siirrolle Finanssivalvonnan vastuulle on nähty se, että vienninrahoituksen vastuiden voimakas kasvu edellyttäisi kokonaisvaltaista valvonnan kehittämistä ja uudelleen arviointia, vaikka työ- ja elinkeinoministeriön toteuttama valvonta on kehittynyt viime vuosina ja sinänsä nykykäytännössä pitkälti yhtiön valvonnalle asetettuja tarpeita vastaavaksi. Valvontaan keskittynyt alatyöryhmä koostui työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja Finanssivalvonnan edustajista. Valmistelussa on kuultu lisäksi Finnvera Oyj:tä sekä nykyistä valvojaa työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Edellä mainittu työ- ja elinkeinoministeriön asettama itsenäinen rahoitusvalvontatyöryhmä selvitti perusteellisesti Finanssivalvonnan suorittaman valvonnan yleistä sisältöä ja sen soveltuvuutta Finnvera Oyj:n valvontaan nähden. Työryhmän toiminnan aikana ja osin myös sen jälkeen havaittuna erityiskysymyksenä on ollut se, että erityisesti Finnvera Oyj:n vientitakuutoiminta on sellainen, ettei Finanssivalvonnan valvontamalli sellaisenaan välttämättä sovellu valvonnan lähtökohdaksi huomioon ottaen talousvaliokunnan ennakoimat valvonnalliset näkökohdat Finnvera Oyj:n toiminnan eroista suhteessa Finanssivalvonnan valvonnassa olevien luottolaitosten toimintoihin.

Valvontaa arvioivan alatyöryhmän tehtävänä oli myös määritellä Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonnan aineellista sisältöä, sillä voimassaolevassa lainsäädännössä oleva maininta siitä, että valvonta noudatetaan soveltuvin osin Finanssivalvonnan periaatteita luottolaitoksia valvoessaan, on ollut säädösteknisesti ongelmallinen. Valvonnan sisällölliselle täsmentämiselle on siten selkeä säädöshuollollinen tarve, jotta valvonnan aineellinen sisältö olisi lainsäädännöllisessä mielessä selkeämmin ja tarkemmin määritelty.

Ministeriössä on sen jälkeen tehty valvontaa koskevan lainsäädännön jatkovalmistelua ja valvontamallin kehittämistä, jotta Finnvera Oyj:n elinkeinopoliittinen rooli pystyttäisiin parhaalla mahdollisella tavalla säilyttämään ja samalla kyettäisiin luomaan valvonnan kehikkoa aikaisempaa systemaattisemmaksi ja tehokkaammaksi instrumentiksi riskienhallinnan kannalta.

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Valmistelussa on kuultu valtiovarainministeriötä, Finanssivalvontaa ja nykyistä valvojaa työ- ja elinkeinoministeriössä sekä Finnvera Oyj:tä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Taustalähtökohdat

Finnvera Oyj perustettiin vuonna 1999 jatkamaan Kera Oyj -nimisen yhtiön sekä Valtiontakuu-keskuksen ja sitä edeltäneiden vientitakuulaitoksen ja Valtiontakauslaitoksen toimintaa. Kera Oyj:hin sovellettiin eräin poikkeuksin luottolaitostoiminnasta annettua lakia (1607/1993). Kera Oyj:lle oli myönnetty pysyvä poikkeusasema Euroopan yhteisöjen (EY) luottolaitosdirektiivien soveltamisesta. Rahoitustarkastus valvoi Kera Oyj:n toimintaa. Valtiontakuu-keskus ja sen toimintaan kuulunut vientitakuutoiminta eivät olleet rahoitustarkastuksen valvonnassa.

Yhtiölain mukaisesti Finnvera Oyj:n jäädessä luottolaitoslain soveltamisen ulkopuolelle siihen ei ole sovellettu vakavaraisuusvaatimusta eikä riskikeskittymäsäännöksiä, eikä yhtiö ole kuulunut entisen Rahoitustarkastuksen eikä myöskään nykyisen Finanssivalvonnan valvontatoimien piiriin. Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annettuun lakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE

35/1998 vp) yleisperustelujen mukaan yhtiöllä tulisi kuitenkin olla riittävästi omaa pääomaa sen sitoumusten kattamiseen.

2.2 Nykytila

Lainsäädäntö

Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain (443/1998) 6 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n valvonnasta. Tämän lain 6 §:n 4 momentin mukaan valvonnan aineellisesta sisällöstä on säädetty siten, että yhtiön valvonnassa tulee soveltuvin osin ottaa huomioon ne periaatteet, joita Finanssivalvonta noudattaa luottolaitoksia valvoessaan.

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä HE 35/1998 vp on puolestaan lausuttu, että silloin ehdotetun 3 momentin – nyttemmin 4 momentin – mukaan yhtiön valvonnassa tulisi ottaa soveltuvin osin huomioon ne periaatteet, joita rahoitustarkastus – nyttemmin Finanssivalvonta – noudattaa luottolaitoksia valvoessaan. Erityisesti tällä on tarkoitettu Finanssivalvonnan ohjeita luottolaitosten sisäisestä valvonnasta.

Yhtiön hallinnosta on puolestaan säädetty edellä mainitun lain 3 §:n 1 ja 4 momentissa niin, että yhtiö kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja ettei siihen sovelleta luottolaitostoinnasta annettua lakia (121/2007). Finnvera Oyj:llä on myös pysyvä poikkeus EU:n luottolaitosdirektiivin 2013/36/EU soveltamisesta.

Yleistä käytännöstä

Valtion erityisrahoitusyhtiöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen HE 35/1998 vp valvontaa koskevissa yleisperusteluissa todetaan, että valtio vastaisi viime kädessä yhtiön toiminnasta ja yhtiön omistajavalvonnasta vastaisi kauppa- ja teollisuusministeriö – nykyisin työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriö kuitenkin noudattaisi yhtiön valvonnassa soveltuvin osin luottolaitosten valvonnassa noudatettavia periaatteita. Yleisperustelujen mukaan ministeriön tulisi osoittaa riittävät henkilövoimavarat valvontatehtävästä huolehtimiseen. Uuteen yhtiöön kohdistuisi lisäksi valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus ja valvonta.

Tällä hetkellä valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa valtion puolesta kyseessä olevan lain 6 §:n perusteella Finnvera Oyj:n valvonnasta, ja käytännön toteutuksen osalta ministeriön työjärjestyksessä Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonta on määrätty sisäinen tarkastus -vastuualueen (TAR) tehtäväksi. Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonta on riippumaton ulkoista valvontaa, joka on eriytetty tehtävä ministeriön sisäisen tarkastuksen muista tehtävistä. Valvontaresurssien osalta voidaan todeta, että yhtiön rahoitusvalvontaa hoitaa nyttemmin yksi työ- ja elinkeinoministeriön virkamies päätoimisesti ja yksi osa-aikaisesti, minkä lisäksi on ostettu asiantuntijapalveluja monikansalliselta tilintarkastusyhteisöltä.

Finnvera Oyj:n toiminnan luonne, tehtävät ja tavoitteet sekä siihen liittyvä muu sääntely merkitsevät käytännössä sitä, että sen tarkoituksena on ottaa luotto- ja rahoituslaitoksiin nähden enemmän riskiä. Yhtiöltä ei ole edellytetty vakavaraisuusdirektiivin mukaisesti määriteltyä vähimmäispääomaa eikä pääomatarpeen ennakointiin tähtääviin toimenpiteisiin ryhtymistä, mitä rahoituslaitoksilta yleensä on vaadittu.

Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun *lain 4 §:ssä säädetään kotimaan sekä vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan erillisyydestä*. Kotimaan toiminnan tappiot katetaan yhtiön taseessa olevasta kotimaan toiminnan rahastosta ja vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappiot vastavasti vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahastosta. Valtiontakuurahastosta annetun lain (444/1998) mukaan valtio vastaa vientitakuista ja erityistakauksista. Mikäli vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat eivät riitä tästä toiminnasta aiheutuvien tappioiden kattamiseen, tappiot katetaan valtiontakuurahaston varoista, joita voidaan täydentää tarvittaessa valtion budjetista saatavalla määrärahalta. Tästä puolestaan seuraa se, että esimerkiksi vientitakuu- ja erityistakaustoiminnasta yhtiölle syntyneillä ylijäämillä on tarkoitus kattaa tappiollisten vuosien alijäämiä ja että mikäli ylijäämiä ei olisi tähän tarkoitukseen riittävästi vienti- ja erityistakaustoiminnan rahastossa sekä valtiontakuurahastossa, alijäämät olisi mahdollisuus kattaa valtion talousarviomenettelyn ja tämän perusteella tehtävien rahastonsiirtojen kautta huomioon ottaen kuitenkin se, että yhtiön liiketoiminta ei saa tuottaa pysyvää alijäämää. Alijäämien kattamisen tarkoitus perustuu puolestaan siihen, että yhtiön toiminnan pitää olla pitkällä tähtäimellä itsekannattavaa. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnassa itsekannattavuuden tarkastelujaksona on pidetty 20:tä vuotta.

Edellä mainittu lainsäädännöllinen erillisuus ja valtion vastuu vientitakuu- ja erityistakaustoiminnasta ovat perusteena sille, että Finnvera Oyj arvioi vakavaraisuuttaan erikseen kotimaan toiminnan sekä vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan osalta. Finnvera Oyj:n kotimaan rahoituksen osalta voidaan todeta, että sille on asetettu vähimmäisvakavaraisuustavoite, mutta tämä ei ole vähimmäispääomavaateen kaltainen. Finnvera Oyj:n vientitakuu- ja erityistakaustoiminta puolestaan on valtion vastuulla, joten toiminnalle ei ole asetettu vähimmäisvakavaraisuustavoitetta. Pankkitoiminnassa käytetty vakavaraisuuslaskenta sopii vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan arviointiin huonosti ottaen huomioon yhtiön erityinen elinkeinopoliittinen tehtävä viennin edistäjänä. Jos vakavaraisuus kuitenkin laskettaisiin vastaavasti, vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat ja valtiontakuurahasto huomioon ottaen viennin rahoituksen arvioitu vakavaraisuus Tier 1 mukaisesti olisi 30.6.2022 ollut 3,3 prosenttia (3,4).

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäisen tarkastuksen (TAR) vastuulla olevassa Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonnassa ei ole suoraan arvioitu eikä pisteytetty yhtiön liiketoimintastrategiaa, liiketoimintamallin toimivuutta, kannattavuutta tai kestävyttä. Huomioita on kuitenkin kiinnitetty sen liiketoimintaympäristön kehitykseen, ulkoisen toimintaympäristön riskeihin, mahdollisten uusien tuotteiden toimintaan tuomiin muutoksiin ja näiden vaikutuksiin yhtiön toiminnassa riskienhallintaan sekä sen itsekannattavuuden toteutumiseen. Näihin seikkoihin liittyviä havaintoja ja suosituksia on tuotu arvioinneissa esiin. Finnvera Oyj:n erityistehtävä ja tavoitteet sekä sen rooli markkinoiden täydentäjänä huomioidaan valvonnassa, koska yhtiö toimii valtion elinkeinopolitiikan toteuttajana. Yhtiö toimii julkisena vientiluottolaitoksena (Export Credit Agency), joka noudattaa OECD:n vientiluottotarjoustäytä, joka on EU:n piirissä jäsenmaita suoraan sitovaa lainsäädäntöä. Julkisessa vienninrahoituksessa vertailua on tarkoituksenmukaista tehdä Suomen ja keskeisten kilpailijamaiden vastaavien toimijoiden ja järjestelmien välillä osana omistajaohjausta ja toiminnan kehittämistä (level playing field). Työ- ja elinkeinoministeriö omistajaohjaa Finnvera Oyj:n toimintaa ja yhtiön määritellyt erityisriskinottopäätökset tulevat elinkeinopoliittisten kysymysten osalta valtioneuvoston arvioitavaksi. Varsinaisesti viranomaiset eivät ole tehneet säännöllistä yhtiön liiketoimintamallianalyysiä eivätkä liiketoimintamallin elinkelpoisuuden arviointia eivätkä myöskään yrityksen strategian kestävyuden arviointia. Näin siksi, että valtio-omistajan tahtotila on tuotu selkeästi esiin muulla tavalla osana omistajaohjausprosesseja.

Käytännössä sovellettavista ohjeista

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut 23.3.2022 nyt voimassa olevan päätöksen ohjeista ja määräyksistä (VN/8375/2022), jotka heijastavat niitä Finanssivalvonnan periaatteita, joita otetaan laissa säädetyllä tavalla huomioon valvonnassa soveltuvin osin. Otsikkotasolla sovellettavat määräykset ja ohjeet koskevat joko kokonaan tai osittain a) valvottavan toiminnan järjestämistä, jossa Finanssivalvonnan antamat määräykset ja ohjeet käsittelevät muun ohessa valvottavien hallinnon järjestämistä, sisäistä valvontaa ja rahanpesun estämistä, b) riskienhallintaa, jossa Finanssivalvonnan antamat määräykset ja ohjeet käsittelevät rahoitussektorin valvottavien riskienhallintaa ja siihen liittyvää raportointia, c) kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja toimintakertomusta, jossa Finanssivalvonnan antamat määräykset ja ohjeet käsittelevät valvottavien kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja toimintakertomusta ja d) vakavaraisuutta, jossa Finanssivalvonnan antamat määräykset ja ohjeet käsittelevät rahoitussektorin valvottavien vakavaraisuutta. Mainitussa otsikkotasolla luettelossa on myös yksittäisiä Finanssivalvonnan antamien määräyksien ja ohjeiden lukuja, joita ei ole työ- ja elinkeinoministeriön päätöksen mukaan sovellettu erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n valvonnassa.

Vastaavasti työ- ja elinkeinoministeriön päätöksessä 23.3.2022 mainitun mukaisesti Finanssivalvonnan antamia määräyksiä ja ohjeita valvottavien harjoittamasta markkinoinnista, (kuluttaja-) asiakassuhteissa noudatettavista menettelytavoista sekä asiakassopimuksista ei ole sovellettu, koska näitä koskevat voimassa olevat Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet menettelytavoista eivät kohdistu Finnvera Oyj:n liiketoimintaan eivätkä sen toimialaan.

Valvojan arvion keskeisimpänä tavoitteena on laatia selvitys Finnvera Oyj:n vakavaraisuuden hallinnasta sekä likviditeetin ja pääomien riittävydestä. TAR:in suorittaman arvion tavoitteena on arvioida yhtiön vakavaraisuutta, pääomien ja likviditeetin riittävyttä, riskipositiota ja riskien hallintaa, luotettavan hallinnon järjestämistä sekä Finnvera Oyj:n laatimien stressitestien tuloksia yhtiölle soveltuvalle SREP-kehikolla (SREP, Supervisory Review and Evaluation Process), joka ottaa huomioon Finnvera Oyj:n toiminnan erityispiirteet erityisrahoitusyhtiönä.

Vakavaraisuussääntely korostaa puolestaan valvottavien omaa vastuuta vakavaraisuuden hallinnan järjestämisessä. Valvottavan on tässä itse arvioitava omat riskinsä sekä niiden kattamiseksi tarvittavien omien varojen määrän. Valvojan viranomaisen täytyy puolestaan varmistua, että valvottava arvioi riskinsä ja niiden kattamiseen tarvittavan pääoman riittävyden luotettavasti.

Finnvera Oyj:n valvojana toimivan työ- ja elinkeinoministeriön TAR:n suorittaman valvontarvion rakenne ja kehys pohjautuvat EU:n vakavaraisuusasetuksen ((EU) N:o 575/2013), vakavaraisuusdirektiivin (CRD IV), Euroopan pankkivalvontaviranomaisen (EBA) laatiman SREP-arviointikehikon (EBA/GL/2014/13) sekä Finanssivalvonnan standardin 4.2 (Valvottavan vakavaraisuuden hallinta) perustalle, mitä myös Finanssivalvonta soveltaa luottolaitoksia valvoessaan.

TAR pohjaa valvontaansa siis EBA:n (GL/2014/13) ohjeisiin valvojan SREP-arviointiprosessin yhteisistä vakavaraisuuden valvontaa koskevista menettelyistä ja menetelmistä. Valvojan arviointiprosessi (SREP) käsittää tällä hetkellä Finnvera Oyj:n valvonnassa seuraavia osatekijöitä: a) laitoksen luokitus ja tämän luokituksen säännöllinen tarkistaminen, b) pääindikaattorien seuranta, c) liiketoimintamallianalyysi (BMA), d) sisäisen hallinnon ja laitoksen laajuisten valvontajärjestelyjen arviointi, e) pääomaan kohdistuvien riskien arviointi, f) likviditeettiin kohdistuvien riskien arviointi, g) laitoksen omien varojen riittävyden arviointi, h) laitoksen maksuvalmiusjärjestelyjen riittävyden arviointi, i) vakavaraisuuden kokonaisarviointi ja j) valvontatoimenpiteet (ja tarvittaessa varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteet).

Finnvera Oyj:llä on pysyvä poikkeus EU:n luottolaitosdirektiivin 2013/36/EU soveltamisesta, ja vakavaraisuusdirektiivissä (CRD IV) on pysyvä poikkeuslupa Finnvera Oyj:n kohdalla. Myös yhtiötä koskevassa ICLAAP-prosessissa, jossa on yhdistetty ICAAP (Internal Capital Adequacy Assessment Process) ja ILAAP (The Internal Liquidity Adequacy Assessment Process) prosessit yhdeksi kokonaisuudeksi, on poikkeavuuksia kansainväliseen käytäntöön nähden. ICAAP-prosessin osalta voidaan erikseen todeta, että ulkopuolinen riippumaton taho on sen arvioinut ja varmentanut. Finnvera Oyj:ssä sovelletaan vakavaraisuusvaadetta siten, että vakavaraisuuslaskentaa tehdään standardimenetelmän mukaisesti, mutta pääomien käyttöä on määritetty ja rajattu esimerkiksi siten, että kotimaan toiminnan sekä vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tuloksen laskenta sekä kertyneiden voittovarojen rahastointi ja tappiollisen toiminnan kattaminen on eriytetty toisistaan ja näiden välillä on ristiinsubventointikielto. Yhtiön rahoitusaseman laskennassa huomioidaan myös taseen ulkopuolella olevia pääomia kuten valtiontakuurahaston (VTR) varat, joilla voidaan kattaa valtion vientitakuista annetussa laissa (422/2001), valtion alustakauksista annetussa laissa (573/1972), ympäristönsuojelua edistäviin investointeihin myönnettävistä valtiontakauksista ja vientitakuista annetussa laissa (609/1973) ja valtion takuista perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi annetussa laissa (651/1985) tarkoitetuista takuista ja takauksista syntyneitä tappioita. Markkinariski huomioidaan yhteisesti kotimaan ja viennin rahoituksen toiminnassa.

Kotimaan rahoitukselle on asetettu vakavaraisuustavoite, mutta ei pääomavaadetta. ICAAP-prosessin kautta estimoidaan lisäksi taloudellinen pääomavaade. Viennin rahoitukselle ei ole asetettu vakavaraisuusvaadetta eikä -tavoitetta, mutta ICAAP-prosessin kautta estimoidaan taloudellista pääomavaadetta. Finnvera Oyj:n riskinottohalukkuuteen ja pääomien hallintaan vaikuttavat merkittävässä määrin myös yhtiötä koskeviin lakeihin ja sitoumuksiin perustuvat taloudelliset riippuvuudet Suomen valtion kanssa. Nämä antavat myös perustan yhtiön elinkeinopoliittisille tavoitteille ja sen erityistehtävälle, mistä mainitaan esimerkkinä erityisriskinotto.

Työ- ja elinkeinoministeriön TAR on arvioinut valvonnassaan Finnvera Oyj:n toimintaa SREP-kehyksen valossa. Valvoja laatii valvottavasta SREP-ohjeen mukaisen valvojan raportin ja hyödyntää tätä laadittaessa yhtiöstä saatuja tietoja, jotka pohjautuvat muun muassa edellä mainituista ICAAP- ja ILAAP-menettelyistä saatavaan informaatioon. Tämän taustalla on ajatus siitä, että rahoitussektorin vakavaraisuussäätely edellyttää valvottavalta yhtiöltä sisäistä vakavaraisuuden ja riskien arviointiprosessia (ICAAP), jossa valvottavan strategiaa ja menettelytapoja pääoman riittävyden turvaamiseksi arvioidaan kokonaisvaltaisesti. Vakavaraisuuden hallinnan ja pääomasuunnittelun tulee olla kiinteässä yhteydessä valvottavan liiketoimintastrategiaan sekä toiminnan laatuun, laajuuteen ja monimuotoisuuteen. Vakavaraisuuden hallinta on siten osa valvottavan luotettavaa hallintoa sekä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. ICAAP- ja ILAAP-arviointimenettelyt ovat keskeisessä osassa myös luottolaitosten riskienhallintaa ja ne ovat tärkeässä osassa myös näiden valvojien arviointiprosesseissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston arvioinneista Finnvera Oyj:n nykyiseen valvontaan liittyen

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä VTV) on vuonna 2013 tehnyt Finnvera Oyj:hin liittyvän valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä myönnettyjen valtuuksien sekä lakiin perustuvien valtuuksien budjetointia, valtuusseurantaa ja valtuuksista raportointia koskeneen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen. Tarkastuksessa on selvitetty yhtiön saamia korkotukia sekä EU-rahoitusta ja yhtiön kotimaan rahoituksen luotto- ja takaustappiositoumuksiin liittyviä menettelyjä ja toiminnan lainmukaisuutta. Edelleen vuonna 2015 VTV on tehnyt laaja-alaisen tarkastuksen vienninrahoituksesta, ja se on tässä yhteydessä muun ohessa todennut Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonnan olevan riittämätön. Tuolloin tehdyn arvion mukaan työ- ja elinkeinoministeriön olisi huolehdittava siitä, että yhtiön toimintaa valvottaisiin niin, että lainsäädännön

tavoite luottolaitosvalvonnan periaatteiden mukaisesta valvonnasta toteutuisi, mikäli valvontaa ei siirrettäisi Finanssivalvonnan tehtäväksi. VTV on myös korostanut vastuiden kasvun seurauksena valtion vastuiden raportointia valtion talousarvioraportoinnissa.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on ryhdytty edellä mainittuun tarkastusraporttiin liittyen valvonnan parantamistoimenpiteisiin. Tästä johtuen vienninrahoitusta koskevan seurannan jälkiraportissa VTV totesi 4.3.2019 Finnvera Oyj:n valvonnan osalta, että ministeriö on kehittänyt luottolaitoslain mukaista valvontaa tekemällä vuonna 2018 päätöksen yhtiön rahoitusvalvonnassa sovellettavista Finanssivalvonnan määräyksistä ja ohjeista. Soveltaessaan ohjeita rahoitusvalvonnan tavoitteena on pyrkiä havainnollistamaan Finnvera Oyj:n toiminnasta valtiolle aiheutuva kokonaisriskiä samalla ottaen huomioon yhtiön toiminnan erityispiirteet. Rahoitusvalvonnan pohjaksi on luotu Finnvera Oyj:n toimintaympäristöön soveltuvat SREP- ja ICLAAP-prosessit, missä valvoja toteuttaa SREP-arvion ja valvottava noudattaa ja toteuttaa ICLAAP-prosessia.

Edellä mainittuun liittyen VTV on myös arvioinut vuonna 2018 julkisyhteisöjen kasvavien ehdollisten vastuiden hallintaa ja hallinnan edellytyksiä. Tarkastuksessa arvioitiin myös Finnvera Oyj:n vienninrahoitusta ja erityisesti rahoitusvalvontaa. Antamassaan jälkiseurantaraportissa 29.6.2020 VTV on pitänyt työ- ja elinkeinoministeriön valvonnan parantamiseksi tehtyjä toimenpiteitä myönteisenä kehityksenä. Raportin mukaan ICAAP-mallin käyttöönotto on kehittänyt riskiasemaraportointia työ- ja elinkeinoministeriöön.

2.3 Nykytilan arviointi

Valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n valvontaa koskevan oikeudellisen sääntelyn osalta voidaan todeta, että tarkemmalle sääntelylle on erityinen tarve, ja mikäli lainsäädäntöhankkeen yhteydessä siirretään rahoitusvalvontavastuu työ- ja elinkeinoministeriöltä Finanssivalvonnalle, tämä tarve korostuu.

Finnvera Oyj:tä koskevasta erityislaista voidaan todeta, että valtion erityisrahoitusyhtiö on voimassaolevassa valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 3 §:ssä haluttu siis erottaa luottolaitostoimintaa koskevasta sääntelykehikosta, ja yhtiön valvonnassa tulisi samalla kuitenkin huomioida lain 6 §:n 4 momentin perusteella Finanssivalvonnan periaatteet ja siinä erityisesti HE:ssä 35/1998 vp mainitut sisäistä valvontaa koskevat periaatteet.

Se seikka, että kyse on nimenomaan luottolaitoksien valvontaa koskevien periaatteiden huomioimisesta sen asemesta, että huomio tulisi kohdistaa valvontaa koskeviin nimenomaisiin oikeudellisiin säädöksiin, tekee tästä valvonnan normipohjasta tulkinnanvaraisen ja vähemmän tarkkarajaisen. Yleisten periaatteiden huomioimiseen liittyy velvoittavaan ja täsmälliseen oikeusnormin sisältöön nähden enemmän harkintamahdollisuuksia säännöksen soveltamisessa. Lisäksi lainsäädäntöteknisesti ei ole tarkoituksenmukaista, että periaatteita noudatettaisiin soveltuvin osin, mikä merkitsisi käytännössä sitä, ettei edes noudatettavia periaatteita olisi lainsäädännöllisesti riittävällä tavalla määritelty.

Lähtökohtana on se, että valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain valvonnan sisältöä koskevaa sääntelyä tulee joka tapauksessa selkeyttää siinäkin tilanteessa, että valvonnan konkreettinen toteuttaminen on nyt saatettu käytännössä asianmukaiselle tasolle. Noudatettu voimassa oleva valvontakäytäntö antaaakin lähtökohdan sille, miten valvontaa voitaisiin arvioida ja säätää siitä lain tasolla.

Valvonnan organisoinnissa ja sen suorittajaa koskevassa sääntelyssä on kyse pitkälti siitä, mikä olisi tarkoituksenmukaisin taho hoitamaan tätä tehtävää. Tätä viimeksi mainittua kysymystä arvioidaan lainsäädäntöprosessissa myös erillisenä kysymyksenä vertailtaessa voimassaolevan valvonnan toteuttamisen ja Finanssivalvonnan suorittaman valvonnan välillä olevia eroja sekä etuja ja haittoja.

3 Tavoitteet

Yleistä

Lainsäädäntöhankkeen ensisijaisena tavoitteena on selkeyttää valtion erityisrahoitusyhtiön valvontaa koskevaa sääntelyä saattamalla se nykyistä yhtiön valvontakäytäntöä vastaavalle tarkkuustasolle. Yhtiön valvontaa on jatkuvasti kehitetty ja käytännössä valvonta on saatettu yleisesti arvioituna asianmukaiselle tasolle viime vuosien aikana.

Lainsäädäntöhankkeessa on toisena keskeisenä kysymyksenä se, miten valtion erityisrahoitusyhtiön valvonta tulisi organisoida, jotta valvonta olisi mahdollisimman kattavasti ja tehokkaasti toteutettavissa ja jotta valvonnan järjestämisellä ei vaikeutettaisi yhtiön elinkeinopoliittisen tehtävän hoitamista. Seuraavaksi kuvataan Finnvera-konsernin elinkeinopoliittista toimintaa, roolia ja tehtävää sekä sitä, mille pohjalle organisaation valvonta aineellisessa mielessä pitäisi rakentaa ja miten valvonta tulisi organisoida.

Finnvera Oyj:n ja Suomen Vientiluotto Oy:n rahoitustoiminnasta

Valtion erityisrahoitusyhtiöllä on siihen kohdistuvan valvonnan kannalta kaksi keskeistä rahoitustehtävää, joita ovat kotimaan- ja vienninrahoitus. Toiminnot eroavat merkittävästi toisistaan luonteensa sekä niihin sovellettavan lainsäädännön näkökulmasta. Yhtiöön kohdistuvan valvonnan kannalta on keskeistä kuvata myös yhtiön taloudellisen toiminnan pääasialliset perusteet, joihin valvonta kohdistuu.

Finnvera Oyj:stä kokonaisuutena säädetään siis valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998, jäljempänä yhtiölaki). Yhtiön toiminnan tarkoituksena on, että sen toiminta tulee suunnata korjaamaan rahoituspalvelujen tarjonnassa esiintyviä puutteita. Yhtiön toiminnan taloudellisista periaatteista säädetään yhtiölain 4 §:ssä. Sen mukaan yhtiön on pyrittävä siihen, että sen toiminnan menot voidaan pitkällä aikavälillä kattaa yhtiön toiminnasta saatavilla tuloilla. Yhtiötä koskee siten itsekannattavuusvaatimus. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan itsekannattavuuden toteutumisessa otetaan huomioon valtioneuvoston asetuksessa olevat varat, mikä ilmenee Finnvera Oyj:n elinkeino- ja omistajapoliittisissa tavoitteissa. Tarkasteltava aikaväli kotimaan rahoituksessa on 10 vuotta ja viennin rahoituksessa 20 vuotta, jotka on määrätty työ- ja elinkeinoministeriön antamassa omistaja- ja elinkeinopoliittisessa ohjauskirjeessä (jäljempänä ohjauskirje), joka on vuonna 2020 annettu koskemaan vuosia 2021–2023 ja jota on täydennetty vuosittain viimeisimmän täydennyksen ollessa 12/2021. Kotimaan ja vienninrahoituksen itsekannattavuutta seurataan kyseisten toimintojen erillistulosten avulla.

Finnvera Oyj:n kotimaan rahoitustoiminnasta säädetään valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetussa laissa (445/1998, jäljempänä toimintalaki). Yhtiö voi myöntää luottoja ja takauksia pääasiallisesti pienille ja keskisuurille yrityksille. Luottoja ja takauksia annettaessa on sen toiminta suunnattava korjaamaan rahoituspalveluissa esiintyviä puutteita. Lisäksi asiassa on otettava huomioon yhtiön ja muiden rahoituspalveluja tarjoavien tahojen mahdollisuus keskenään jakaa sanotusta rahoitustoiminnasta aiheutuvaa riskiä. Yhtiö ei

siten toiminnassaan saa kilpailla yksityisten rahoituslaitosten kanssa, vaan sen tarkoituksena on toimia niiden kanssa yhteistyössä.

Viennin rahoituksesta vientiluottojen myöntämisessä säädetään julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetussa laissa (1543/2011). Vientitakuista säädetään valtion vientitakuista annetussa laissa (422/2001, jäljempänä vientitakuulaki). Viennin rahoituksen toiminnan kannalta Finnvera Oyj:tä koskevista valtion vastuista säädetään valtioneuvoston päätöksellä annetussa laissa (444/1998). Suomen Vientiluotto Oy:n vientiluottojen luottoriskin kattaa emoyhtiö Finnvera Oyj:n myöntämä vientitakuu.

Vienninrahoituksessa Finnvera Oyj toimii vientitakuulaitoksena (Export Credit Agency, ECA). Viennin rahoitusta koskeva toiminta perustuu keskeisesti OECD:n vientiluottosopimukseen (Arrangement on Officially Supported Export Credits, virallisen käännökseen mukaan julkisesti tuettuja vientiluottoja koskeva järjestely). Se muodostaa rahoitusehtojen perustan, jonka mukaan OECD:n jäsenvaltioiden vientitakuulaitokset toimivat. OECD:n piirissä kysymys on oikeudellisesti ei-sitovasta sopimuksesta (non binding agreement). EU:ssa se on osa EU:n oikeutta, joka on saatettu voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU 1233/2011).

OECD-vientiluottosopimus määrittää puitteet, joita Finnvera Oyj:n tulee noudattaa vientitakuiden ja vientiluottojen hinnoittelussa. Määräykset muodostavat samalla OECD:n jäsenvaltioiden alueella yhtenäisen normiston siitä, mitä vähimmäisrahoitusehtoja vientitakuulaitosten tulisi noudattaa.

Vienninrahoitustoiminnan tarkoituksena on vientitakuulain 1 §:n nojalla vahvistaa Suomen taloudellista kehitystä edistämällä vientiä ja yritysten kansainvälistymistä. Finnvera Oyj myöntää elinkeinopoliittisen tavoitteen edistämiseksi vientitakuuta joko yksityisten rahoituslaitosten vientiin myönnettäville luotoille tai Suomen Vientiluotto Oy:n (jäljempänä myös Vientiluotto) myöntämille vientiluotoille, joista säädetään vientiluotolaissa. Finnvera Oyj:n vientitakuulla katetaan vientiluoton luottoriski. Finnvera Oyj voi ottaa vientitakuulain 6 §:n erityisriskinottovaltuuden nojalla vientiluottoja myöntäessään myös sellaisia riskejä, jotka ylittävät yhtiön normaalin riskinoton rajat, jos työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että hankkeeseen liittyy tärkeitä elinkeinopoliittisia tai kilpailukykyyn liittyviä perusteita. Siten Finnvera Oyj voi tehdä päätöksiä vientihankkeista niihin liittyvän elinkeinopoliittisen vaikuttavuuden perusteella myös tilanteissa, joissa päätökseen liittyvät riskit ylittäisivät valtion erityisrahoitusyhtiön normaalin riskinoton kriteerit.

Osaa Finnvera Oyj:n vienninrahoitustoiminnasta hoitaa sen kokonaan omistama tytäryhtiö, Suomen Vientiluotto Oy. Suomen Vientiluotto Oy:tä koskevan lain (1136/1996) 1 §:n mukaisesti tämän yhtiön tarkoituksena on edistää Suomen taloudellista kehitystä rahoittamalla vientiä ja kotimaisia alustoimituksia. Sen tehtävänä on hallinnoida julkisesti tuettuun luotonantoon liittyvää korontasausjärjestelmää ja myöntää OECD:n määrittelemien vientiluottokonsensus ehdoin julkisesti tuettuja vienti- ja alusluottoja. Työ- ja elinkeinoministeriö voi lisäksi antaa sille myös muita viennin ja alusrahoituksen erityisrahoitustehtäviä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Valvonnan aineellisesta sisällöstä

Edellä nykytilaa tarkastelevassa jaksossa on kuvattu valvonnan tämänhetkinen sisältö, ja tästä ilmenee se, miten Finnvera Oyj:n valvonnassa on soveltuvin osin otettu huomioon ne periaatteet, joita Finanssivalvonta on noudattanut luottolaitoksia valvoessaan. Tämä osoittaa myös suuntaviivoja sille, miten Finanssivalvonnan yleisen valvontakehyksen muuttuessa valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n valvontaan liittyvää valvontakehystä tulisi vastaisuudessa kehittää, jotta yhtiö kykenee suoriutumaan elinkeinopoliittisena organisaationa sille laissa säädettyistä tehtävistään.

Lainsäädäntöhankkeen yhteydessä on selvitetty myös sitä, että valvonnan mahdollisen uuden organisoinnin yhteydessä tehtäisiin myös olennaisia muutoksia valvonnan aineelliseen sisältöön. Mikäli nyt käytössä oleva valvontarakenne on riittävä ja sen perustalle voitaisiin rakentaa valvonnan kehitystä myös jatkossa (inkrementaalinen, vähittäin säätämällä tehtävä muutos), sisältyisi tähän muutokseen hyvin vähän riskejä. Jos taas tällä hetkellä valvonnassa olisi havaittavissa jotain merkittäviä puutteita, valvontasääntelyä sisällöllisessä mielessä tulisi kehittää kokonaan uudesta lähtökohdasta (vanhan järjestelmän pirstaloiva ja perusteita muuttava valvontajärjestelmä). Viimeksi mainittuun muutokseen liittyy merkittävästi edellistä vaihtoehtoa suurempia epävarmuustekijöitä siitä, soveltuisiko uusi valvontamalli valtion erityisrahoitusyhtiölle, jonka toiminta poikkeaisi esimerkiksi luotto- ja rahoituslaitoksista. Täysin uudenlaisen valvontamallin käyttöönottoon tulisi olla hyvä ja painava syy. On kuitenkin selvää, että valvontamallia tulee tarvittaessa kehittää jatkossakin valtion erityisrahoitusyhtiön tarkoituksen lähtökohdista käsin.

Valtion erityisrahoitusyhtiön valvonnan täysimittainen muuttaminen altistaisi siis ongelmille, jotka liittyvät sen elinkeinopoliittisten tehtävien hoitamisen ja valvonnan hyvään synkronointiin. Hallituksen esityksessä on nähty valvonnan aineellisen sisällön olennaisen muuttamisen sisältävän niitä ratkaistavia peruskysymyksiä, joihin talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 12/1998 vp on viitattu. Tämän vuoksi turvallinen tapa kehittää valvonnan aineellista sisältöä olisi se, että säilytetään nykyinen valvonnan tosiasiallinen sisältö valvonnan lähtökohdana, mitä sisältöä on pidettävä tällä hetkellä riittävänä. Jatkossa valvonnan sisältöä esitetään kehitettävän yhtiön omistajaohjaajana toimivan työ- ja elinkeinoministeriön ja valvojaksi jäljempänä ehdotettavan Finanssivalvonnan yhteistoiminnassa.

Nykyistä laissa olevaa valvonnan aineellisen sisällön määrittelyä ei voida lainsäädäntötekniiksessä mielessä pitää riittävänä, kun sisältö laissa on määritelty Finanssivalvonnan periaatteiden kautta vielä siten, että näitä epämääräisesti määriteltyjä periaatteita noudatettaisiin vain soveltuvin osin. Käytännön kannalta ministeriö on kuitenkin sisäisesti määritellyt ja linjannut erityisrahoitusyhtiön toiminnassa ja valvonnassa noudatettavat Euroopan pankkiviranomaisen (EBA:n) ja Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet, mikä toimenpide on täsmentänyt valtion erityisrahoitusyhtiön valvonnan aineellista sisältöä varsin tarkkarajaiselle tasolle. Tämä valvonnan sisältö vaikuttaisi käytännön soveltamisen kannalta olevan lähtökohtaisesti asianmukainen. Lakiin on tarkoituksenmukaista nostaa otsikkotasolle ne osa-alueet, joihin valvonta kohdistuu ja jotka ovat elinkeinopoliittisen toimijan kannalta katsottuna kaikkein keskeisimmät valvonnan kohteet.

Kun huomioidaan se, että myös pankkisääntelyn ohjeistuksessa ja määräyksissä tapahtuu kehitystä, on tarkoituksenmukaista, ettei valvontaohjeiden ja -määräysten osalta pyritä tyhjentävään sääntelyyn, vaan tämä sisältö jää valvonnassa käytettävien työ- ja elinkeinoministeriön antamien ohjeiden ja määräysten varaan, joiden antamisessa voidaan sitten huomioida myös pankkisääntelyn kehitys vastaisuudessa.

Kuten jäljempänä tarkemmin perustellaan, Finnvera Oyj:n valvonta ehdotetaan siirrettäväksi työ- ja elinkeinoministeriön vastuulta Finanssivalvonnan vastuulle. Tästä aiheutuu se ongelma,

että valvonnan sisällön määrittelyssä tulee huomioida vakiintuneen valvontakehyksen mukaan myös se, että valtion erityisrahoitusyhtiö on elinkeinopoliittinen toimija, jolla on tähän liittyvä laissa säädetty erityistarkoitus. Finanssivalvonnan toiminnan painopisteenä ovat puolestaan rahoitusmarkkinoiden toimintaan liittyvät tavoitteet, joissa ei oteta huomioon elinkeinopoliittisia аспектеja. Tämän vuoksi ehdotetaan, että valvonnan aineellisesta sisällöstä vastaavan ja valtion erityisrahoitusyhtiön omistajaohjauksesta vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön tulee kehittää valvonnassa käytettäviä ohjeitaan ja määräyksiään siten, että elinkeinopoliittiset ja valvonnalliset aspektit tulevat tasapainoisesti huomioiduiksi. Finanssivalvonta informoi työ- ja elinkeinoministeriölle näkemyksensä tarvittavista kehityskohteista valvonnan aineelliseen sisältöön liittyen.

Valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj hoitaa julkista hallintotehtävää ja sen hallituksen jäsenet ja toimiva johto sekä henkilökunta ovat julkista hallintotehtävää hoitaessaan virkavastuusaantelyn alaisia. Tämä merkitsee sitä, että moitittavasta menettelystä saattaa seurata myös rikos- ja vahingonkorvausvastuu. Tämän vuoksi jo voimassaolevat reagoitikeinot mahdollistavat valvottavan toimintaan puuttumisen, joten kyseessä olevassa lainsäädäntöhankkeessa ei ehdoteta otettavaksi lisäksi Finanssivalvonnan normaaleja sanktio-oikeuksia. Finanssivalvonta siis voisi valvojan ominaisuudessa kuitenkin käynnistää virkavastuun selvittämistä koskevan prosessin tilanteen sitä edellyttäessä.

Valvonnan organisoimisesta

Finnvera Oyj:llä on valtion erityisrahoitusyhtiönä pysyvä poikkeusasema Euroopan unionin vakavaraisuusdirektiivin soveltamisesta. Yhtiön rahoitusvalvonnan organisoimisen osalta on lähdetty liikkeelle siitä, että Finnvera Oyj:n toimintaan ei sovelleta valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 3 §:n 4 momentin mukaan luottolaitostoiminnasta annettua lakia. Tämän vuoksi lähtökohtana on ollut se, että työ- ja elinkeinoministeriön sisäinen tarkastus -yksikkö on hoitanut yhtiön valvontaa. Nyt kyseessä olevassa tilanteessa työ- ja elinkeinoministeriö voisi toimia edelleen valtion erityisrahoitusyhtiön rahoitusvalvojana nykylain lähtökohdista käsin.

Vienninrahoitusvaltuuksien erittäin ripeä ja määrällisesti suuri kasvu sekä valtion erityisrahoitusyhtiöön kohdistunut voimakas rahoituskysyntä ovat kuitenkin johtaneet siihen, että vientitaakkuutoimintaan liittyvät vastuut ovat valtion riskienhallinnan kannalta muodostuneet merkittäviksi. Tämä on johtanut puolestaan siihen, että valtion erityisrahoitusyhtiön valvonnalliselta kannalta on noussut vahvemmin esiin riskeihin liittyvät näkökulmat myös koko julkisen intressin kannalta arvioituna.

Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annettuun lakiin sisältyvä rajausta siitä, ettei luottolaitostoiminnasta annettua lakia sovelleta yhtiön toimintaan, ei kuitenkaan ole esteenä sille, että Finanssivalvonta voisi toimia Finnvera Oyj:n valvojana, sillä Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n 6 momentin mukaan Finanssivalvonnalla on säädettyjä valvonnallisia tehtäviä myös muiden lakien perusteella. Näin ollen asiassa on hyvät edellytykset harkita, onko asiassa tarkoituksenmukaista siirtää valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonta Finanssivalvonnan vastuulle vai säilyttää se nykyisen mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla.

Nykyisen työ- ja elinkeinoministeriön toteuttaman Finnvera Oyj:n valvonnan vahvuuksiksi voidaan mainita muun ohessa se, että yhtiön valvontaprosessia on kehitetty systemaattisesti ja valvonta on tällä hetkellä saavuttanut asianmukaisen tason, mikä seikka on huomioitu myös edellä lyhyesti kuvatuissa VTV:n tekemissä tarkastusten seurannoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön

vahvuutena voidaan nähdä myös se, että ministeriö tuntee elinkeinopoliittisessa mielessä Finnvera Oyj:n toiminnan ja tarkoituksen, ja tähän liittyen se sisäistää valvojan roolin ja valvonnan aineellisen sisällön suhteessa yhtiön toimintaympäristöön.

Arvioitaessa työ- ja elinkeinoministeriön heikkouksia Finnvera Oyj:n valvojana niistä voidaan mainita resurssien niukkuus ja kapea-alaisuus. Se seikka, että ainoastaan puolitoista henkilöä vastaa valtion erityisrahoitusyhtiön valvonnasta, on valvonnan kannalta riittämätön taso huomioidaan ottaen, että valtion erityisrahoitusyhtiön vastuut ovat siinä määrin suuret ja että useat eri tahot ovat kiinnittäneet huomiota valvontaresurssien riittävyyteen. Yhtä toimijaa valvovalle taholle ei myöskään kumuloidu samalla tavalla osaamista eikä kokemusta kuin useita toimijoita valvovalle taholle. Turvautuminen kansainväliseen konsulttiyhtiöön ei korjaa näitä ongelmia, koska julkista valtaa käyttävän rahoitusvalvojan tulisi valvontaorganisaationa kyetä itsenäisesti suorittamaan valtion vastuiden kannalta merkittävän yhtiön valvonnan, vaikka se voisi hyvin saada tähän lisätukea myös ulkopuoliselta asiantuntijaorganisaatiolta.

Lopuksi yhtenä heikkoutena voidaan nähdä myös tietäntyyppinen ”riippumattomuusvaje”, sillä Finnvera Oyj:n omistajaohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ja rahoitusvalvontaa suorittaa saman ministeriön sisäinen tarkastus -yksikkö. Kyse on kuitenkin siis saman ministeriön alaisista erillisistä funktioista, vaikka yhtiön omistajaohjaus ja yhtiön valvonta ovat toimineet selvästi itsenäisesti ja erillään. Kuitenkin näiden funktioiden johtamiseen liittyvissä kysymyksissä on mahdollista nähdä periaatteessa myös intressikonfliktien riskejä, mikä voisi periaatteessa vaarantaa valvonnan riippumattomuutta.

Yhtenä vaihtoehtona Finnvera Oyj:n valvojaksi työ- ja elinkeinoministeriön ohella on Finanssivalvonta, jonka edeltäjä Rahoitustarkastus oli mainittu vaihtoehtona Finnvera Oyj:n valvojaksi jo valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain säätämisen yhteydessä. Tällöin oli siis silloisten olosuhteiden vallitessa päädytty siihen, että valvojaksi tulee ministeriö, koska Finnvera Oyj:n toimintaa ei ollut arvioitu luottolaitoslain lähtökohdista käsin.

Asetelma on valvonnan aineellisen sisällön osalta edelleen sama, mutta Finanssivalvonta voi siis suorittaa siitä annetun lain 4 §:n 6 momentin mukaan myös valvontaa muiden lakien lähtökohdista. Finanssivalvonnan ehdottomana etuna on se, että sillä on ammattimainen rahoitustoiminnan ja -markkinoiden laaja yleinen tuntemus rahoitusalaista sekä syvälinen erityisosaaminen esimerkiksi riskienhallinnasta ja määrällisesti merkittävästi suuremmat eri osa-alueille erikoistuneet valvontaresurssit työ- ja elinkeinoministeriön resursseihin nähden. Valvontaresurssien laadun osalta voidaan todeta, että Finanssivalvonnalla ei ole vielä valtion erityisrahoitusyhtiön laadulliseen valvontaan liittyvää asiantuntemusta yhtiön elinkeinopoliittisesta roolista, mikä on myös olennaista valvottavan yhtiön toiminnan ymmärtämisen kannalta. Uuden valvontatehtävän johdosta valvojan asiantuntemusta on tarpeen vahvistaa ja ylläpitää Finnvera Oyj:n toiminnan ja elinkeinopolitiikan ja toimintaperiaatteiden osa-alueilla, jotta valvojan raportissa kuvattaisiin jatkossakin Finnvera Oyj:n toimintaa ja toimintaympäristöä, eikä sitä verrattaisi luottolaitoksiin. Finanssivalvonnan pääasiallinen toiminta liittyy finanssimarkkinoiden valvontaan, ja Finnvera Oyj:n toiminnan reunaehdot liittyvät vastaavasti rahoitusmarkkinoilla olevien markkinapuutteiden korjaamiseen, eli siis rahoitustoimialan lohkolla, missä muut alan toimijat eivät operoi. Tämä asetelma luo Finanssivalvonnalle hyviä mahdollisuuksia tuoda toiminnassaan laajempialaisen valvonnallisen elementin rahoitusmarkkinoihin sisältäen nyt myös valvontanäkökulman markkina-aluekatveisiin ja markkinapuutealueeseen.

Edellä arvioiduista Finnvera Oyj:n valvojavaihtoehdosta voidaan todeta, että niistä löytyy kummastakin vahvuuksia ja heikkouksia, ja onnistuneen valvontaa koskevan organisointiratkaisun tekeminen edellyttäisi niistä löytyvien hyötyjen käyttöönottamista ja vastaavasti heikkouksien poisrajaamista. Kahden eri valvojan käyttäminen voisi todennäköisesti johtaa ongelmiin liittyen

niiden toimivaltakysymyksiin muodostaen mahdollisia valvonnallisia katvealueita ja päällekkäisiä valvonnallisia lohkoja. Tämän vuoksi tarkoituksenmukaisinta valvonnan järjestämisessä olisi siis se, että valvonta olisi selkeästi yhden toimijan vastuulla. Näistä edellä todetuista valvontavaihtoehdoista voitaisiin pitää Finanssivalvontaa kokonaisarviointin perusteella parempana vaihtoehtona Finnvera Oyj:n valvonnan toteuttajaksi edellyttäen, että valtion erityisrahoitusyhtiön luotto- ja rahoituslaitoksista poikkeava toiminta ja luonne otetaan huomioon valvonnassa myös jatkossa.

Valvojan ja valvonnan aineellisen sisällön samanaikainen muuttaminen merkitsisi jossain määrin ennakoimattoman riskin ottamista yhtäältä valvottavan yhtiön toimintaan ja toisaalta valvontaan itseensä nähden. Koska työ- ja elinkeinoministeriön Finnvera Oyj:hin kohdistaman valvonnan aineellisen sisällön arvioidaan olevan tällä hetkellä asianmukaisella tasolla, tämän epävarmuustekijän ottamiselle mukaan ei ole perusteita. Tilanne olisi toinen, jos valvonnan aineellinen sisältö olisi merkittäväällä tavalla puutteellinen, ja tällöin olisi olennainen tarve välittömästi muuttaa valvonnan sisältöä, mahdollisesti myös olennaisesti.

Finanssivalvonnan vastuulle siirrettäväksi ehdotettavan valvonnan kannalta on olennaisen tärkeää, että Finanssivalvonta ottaa huomioon valvonnassa valtion erityisrahoitusyhtiön laissa säädettyjen tehtävien asianmukaisen toteuttamisen elinkeinopolitiikan kentässä. Tähän kysymykseen talousvaliokunta on mietinnössään (TaVM 4/2019 vp) myös aiemmin viitannut. Finanssivalvonta sekä työ- ja elinkeinoministeriö yhtiön omistajaohjaajana voivat jatkossa kehittää valvontaa siten, että valvonnan tarkoitus ja elinkeinopolitiikan harjoittamisen edellytykset kehittyvät ja toteutuvat parhaalla mahdollisella ja tasapainoisella tavalla myös tulevaisuudessa.

Valtion erityisrahoitusyhtiön valvonnan siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriön vastuulta Finanssivalvonnan vastuulle edellyttää sitä, että yhtiön valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 6 §:n 1 momenttiin kuuluvaa tiedonantovelvollisuutta laajennetaan siten, että Finanssivalvonnalla on oikeus pyytää ja saada valvonnan toteuttamisen kannalta tarvittava tietomateriaali ja muu informaatio.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Kuten edellä asian tausta-analyysissä on todettu, talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 4/2019 vp arvioitiin valvonnan uudelleen organisoimiseen liittyviä kysymyksiä. Mietinnössä suhtauduttiin valvonnan siirtoon työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnan vastuulle varovaisen myönteisesti kiinnittäen kuitenkin erityistä huomiota siihen, että valvonnan kehikkoa suunniteltaessa otettaisiin riittävästi huomioon Finnvera Oyj:n toiminnan eroavaisuudet muihin rahoitustoimintaa harjoittaviin toimijoihin, esimerkiksi talletuspankkeihin tai joukkovelkakirjoja liikkeeseen laskeviin yksityisiin toimijoihin. Valiokunta on edellä todetuin tavoin kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka Finnvera Oyj on merkittävä yritystoiminnan rahoituksen mahdollistaja ja sitä kautta sillä on vaikutuksensa koko kansalliseen rahoitusjärjestelmään, sitä ei tule rinnastaa kaikin osin laajoja kuluttaja-sijoittajajoukkoja palveleviin luottolaitoksiin. Talousvaliokunta on toisaalta painottanut, että vaikka riskienhallinnan valvonnassa voitaisiin tunnistaa kehittämiskohteita, se ei välttämättä merkitsisi sitä, ettei riskienhallinta itsessään olisi kattavasti toteutettu.

Kyseessä olevaa hallituksen esitystä laadittaessa on kiinnitetty huomiota edellä mainittuihin talousvaliokunnan perusteltuihin näkemyksiin. Yhtäältä halutaan rakentaa sellainen valvontakehikko, joka ottaa huomioon Finnvera Oyj:n elinkeinopoliittisen toiminnan luonteen, ja toisaalta Finnvera Oyj:n rahoitusvaltuuksien merkittävän kasvun aiheuttaman vaikutuksen valtion riskienhallinnalle.

Ensimmäiseen kysymykseen vastataan siten, että omistajaohjauksesta vastaava työ- ja elinkeinoministeriö saa tukea valvontanormien asettamisessa valvojaksi tulevalta Finanssivalvonnalta siinä tarkoituksessa, että valtion erityistehtäväyhtiön toiminta ja elinkeinopolitiikka tulee otetuksi huomioon määriteltäessä Finnvera Oyj:n valvontakehikkoa. Toisaalta Finanssivalvonnan ammattimainen valvojan rooli sekä sen institutionaalinen osaaminen ja ministeriöön nähden suuremmat ja monipuolisemmat valvontaresurssit mahdollistavat riskienhallintaan nähden vahvan valvontafunktion. Jatkossa valvonnan läpinäkyvyys ja riippumattomuus Finnvera Oyj:tä ohjaavasta ministeriöstä olisi kaikille tahoille täysin kiistaton, vaikka nykyiselläänkin ohjaus- ja valvontatoiminnot on eriytetty työ- ja elinkeinoministeriössä.

Valvontaan liittyvänä erityiskysymyksenä on lisäksi se, että markkinavalvojana toimiva Finanssivalvonta joutuu nyt arvioimaan aikaisemman toimintapiirinsä ulkopuolella olevaa Finnvera Oyj:tä, joka on normaaleja rahoitusmarkkinoita täydentävä markkinapuutetoimija. Muun ohessa tämä seikka tulee huomioida, kun määritellään Finnvera Oyj:n valvontakehikkoa, mihin seikkaan talousvaliokunta on aiemmin siis kiinnittänyt huomiota.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Finnvera Oyj:n valvonnan aineellinen sisältö voidaan edelleen rakentaa sen varaan, että valvonnassa otettaisiin huomioon soveltuvien osien Finanssivalvonnan periaatteita. Nyt kyseessä olevassa lainsäädäntöhankeessa pyritään lainsäädäntötasolla määrittelemään valvonnan oikeudellista sisältöä nykyistä täsmällisemmin. Finanssivalvonnan luottolaitosten toimintaan kohdistuvan rahoitusvalvonnan kaikki osa-alueet eivät ole kuitenkaan sellaisia, jotka soveltuisivat valtion erityisrahoitusyhtiön valvontaan sen toiminnallisista syistä johtuen.

Edellä on kuvattu eri vaihtoehtoja valvonnan toteuttamiselle ja valvonnan organisoimiselle. Tässä yhteydessä on arvioitu myös vaihtoehtoihin liittyviä oletettuja etuja ja haittoja. Tässä arvioinnissa on painavimpana vaihtoehtona valvonnan organisointi Finanssivalvonnan vastuulle huomioiden kuitenkin sen kiinteä yhteistyö omistajaohjaajana toimivan työ- ja elinkeinoministeriön, joka määrittelee valvonnan konkreettista sisältöä määräyksillään ja ohjeillaan, kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriön nykyisen Finnvera Oyj:n valvonnan jatkaminen pääosin nykyisen kaltaisena ei lähtökohtaisesti johtaisi nykyiseen tilanteeseen nähden olennaisiin lisäkustannuksiin. Kun valvonta nyt esitetään siirrettäväksi Finanssivalvonnan vastuulle, tästä valvonnan siirrosta aiheutuu tälle kustannuksia, koska elinkeinopoliittisen toimijan rahoitusvalvontaa ei voida onnistuneesti rakentaa luottolaitoslain valvontasääntöjen perustalle. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että valtion erityisrahoitusyhtiön valvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää Finanssivalvonnassa jossain määrin sopeutetun valvontamallin käyttöönottamista.

Finanssivalvonta on arvioinut Finnvera Oyj:n valvonnasta aiheutuvia kustannuksia siltä pohjalta, että yhtiön valvonta toteutettaisiin luottolaitoslain lähtökohdista käsin, jolloin he tarvitsisivat arviolta 2–3 uutta henkilöä tehtävän hoitamiseen. Tällöin valvontamaksu olisi vakiokaavan mukaisesti laskettuna luottolaitossääntelyn maksuperusteen mukaisesti 0,0027 prosenttia yhtiön taseen loppusummasta. Finnvera Oyj:n tilanteessa tämä merkitsisi noin 330 000 euroa. Finanssivalvonta on todennut tämän olevan valvontamaksun enimmäismäärä, jonka se voisi valvonnasta periä, mutta käytännössä on sovellettu alennuskerrointa. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan, jos valvonnan aineellisen sisällön sääntely olisi kauempana luottolaitossääntelystä, se tarvitsisi enemmän resursseja ja edellä mainittua korkeamman maksun. Tältä osin

Finanssivalvonta on todennut, että sen on vaikea esittää asiassa tarkempaa arviota, mutta valvontakustannus voisi nousta kaksinkertaiseen edellä todetusta määrästä, mikäli sääntely on kaukana luottolaitossääntelystä.

Finanssivalvonnalla on tällä hetkellä kolme rahoituslähdettä: valvottavien maksamat valvontaja toimenpidemaksut sekä rahoitus Suomen Pankista. Finanssivalvonnan mukaan mallia ei tulisi lähtökohtaisesti muuttaa, ja se edellyttäisi, että valvonnasta aiheutuvat kustannukset pitäisi kirjata suoraan lakiin eikä jättää vuosittaisten budjettipäätösten varaan.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomaiset käytännöt

Yleistä kansainvälisistä valvontakäytännöistä erityisesti suomalaisen yritysrahoitukseen liittyen

Julkisten rahoitusorganisaatioiden valvonnasta ei ole löydettävissä yhtä selkeää kansainvälistä malliesimerkkiä, joita kaikissa järjestelmissä käytettäisiin valvontakäytäntönä. Näissä valvontatoimintoja koskevissa ratkaisuissa painottuvat kunkin valtion julkisen yritysrahoituskysynnän ja yrityssectän tuotannon rakenteet. Tämän vuoksi arvioitaessa näiden julkisen rahoitustoimijoiden valvontaan liittyviä kysymyksiä olennaista on kiinnittää huomiota näiden toiminnan ja niihin kohdistuvan valvonnan suhteeseen ja siihen, miten valvonta toimii kussakin tilanteessa julkisten rahoitustoimijoiden tavoitteiden sekä konkreettisen toiminnan ja asianmukaisuuden valvonnan muodostamassa kokonaisuudessa. Kansainvälisessä valvontaa koskevassa analyysissä on nostettu esiin erilaisia malleja, joilla voidaan kiinnittää huomiota valvontaan ja sen tavoitteiden toteutumiseen.

On syytä korostaa, että Suomen julkisen yritysrahoitusjärjestelmän erityispiirteenä on vienninrahoituksessa telakkatoimiala ja sen asiakaskunnan keskittyneisyys ja se, että tämä keskittymä on elinkeino- ja työllisyyspoliittisessa sekä laajemmin myös kansantaloudellisessa mielessä Suomelle merkittävä. Tällä toimialalla on myös alihankintaverkoston kautta kotimaan yritysrahoituksen kannalta merkitystä. Kyse on toisaalta myös siitä, että kasvaneeseen julkiseen yritysrahoitukseen liittyy merkittäviä valtiontaloudellisia riskejä, mutta samalla julkisen yritysrahoituksen vähentäminen esimerkiksi tälle sektorille on ongelmallista, koska tällä yritysrahoituksella on myös suuri merkitys kansallisen tuotantotoiminnan ylläpitäjänä ja mahdollistajana. Tämä omaleimainen piirre suomalaiselle julkiselle yritysrahoitukselle perustaa julkisen yritysrahoitusorganisaation valvonnalle erityisiä tarpeita. Kansainvälistä käytäntöä arvioidaan edellä mainituista lähtökohdista käsin.

Kansainvälisestä käytännöstä voidaan yleisesti todeta, että julkisten rahoitusorganisaatioiden valvontakäytännöt vaihtelevat paljon. Käytäntöihin vaikuttavat esimerkiksi eri rahoitustoimijoiden toimivaltuudet, suhteet valtioon ja organisaatiota koskevat lainsäädännöt. Lisäksi monissa valtioissa on eriytetty kotimarkkinoihin keskittyvä pk-yrityksien rahoituksen organisaatio ja omaksi lohkokseen keskittynyt vienninrahoituksen organisaatio. Näiden rahoituslohkojen valvonnassa on merkittäviä eroja. Tämän vuoksi kansainvälisen käytännön lähtökohdista ei voida suoraan johtaa suositusta sille, mikä olisi tarkoituksenmukaisin vaihtoehto suomalaisen julkisen yritysrahoitusorganisaation valvontatahoksi.

Kansainvälisistä valvontakäytännöistä rahoitettaessa pk-yrityksiä

Kansainvälisessä käytännössä kotimarkkinoilla toimivien pk-yritysten julkista yritysrahoitusta tarjoavien rahoitusorganisaatioiden valvonnasta vastaavat lähinnä pankki- ja finanssivalvon-

nasta vastaavat organisaatiot, jos rahoitusorganisaatio kuuluu pankkilainsäädännön soveltamisalan piiriin. Toisena pk-yritysten valvontaan liittyvänä perusvaihtoehtona on se, että valvonnasta vastaavat valtion toiminnoista yleisesti vastaavat valvojat, kuten ministeriöt ja valtionalouden tarkastusvirastot. Viimeksi mainitussa tilanteessa on kyse yleensä toimijan valvonnasta, jossa tämä toimii enemmän oman lainsäädännön pohjalta ja valtion “erityisyhtiönä”.

Esimerkiksi kotimarkkinoiden pk-yritysten valvontakäytäntöä koskevasta eurooppalaisen European Network of Financial Institutions for SMEs (NEFI) yhteistyöverkoston vuonna 2019 tekemästä kyselystä (18 organisaatiota kattava) ilmeni, että seitsemällä organisaatiolla (Ruotsin Almi, Latvian Altum, Yhdistyneen kuningaskunnan BBB, Kroatian HBOR, Eestin Kredex, Maltan MDB ja Irlannin SBCI) ei ollut pankkitoimilupaa (banking licence) ja valvonta oli hoidettu valtionalouden tarkastusviraston tai muiden vastaavien toimijoiden kautta. Esimerkiksi Ruotsissa ALMIa valvoivat valtionalouden tarkastusvirasto ja Swedish Agency for Growth Policy Analysis.

Edellä mainituista poiketen kuudella organisaatioista (Bulgarian BDB, Ranskan BPIFrance, Tšekin CMZRB, Slovakian SZRB, Slovenian SID ja Luxemburgin SNCI) oli puolestaan pankkitoimilupa, ja ne olivat siten eurooppalaisen pankkilainsäädännön (CRR) alaisia. Toiminta oli kyseessä olevan selvityksen mukaan kunkin maan pankki- ja finanssivalvonnan alaista. BPIFrance oli kuitenkin suoraan Euroopan keskuspankin ECB:n valvonnassa.

Lopuksi voidaan todeta, että viisi organisaatiota oli eräänlaisia sekamalleja (Itävallan AWS, Puolan BGK, Espanjan ICO, Unkarin MFB ja Saksan KfW), jotka eivät välttämättä olleet suoraan eurooppalaisen pankkilainsäädännön alla, mutta ne voivat noudattaa osittain tai pääosin tätä. Nämä rahoitustoimijat olivat paikallisen pankkivalvonnan alaisia. Esimerkiksi saksalaisen KfW:n ei tarvitse noudattaa Euroopan unionin pankkidirektiiviä, mutta se soveltaa kuitenkin toiminnassaan lukuisia sääntöjä Saksan pankkilainsäädännöstä (German Banking Act), kaupallisista säännöistä (German Commercial Code) sekä eurooppalaisesta pankkilainsäädännöstä (CRR:stä). Sen valvojina toimivat Saksan finanssivalvoja (BaFin) ja keskuspankki (Bundesbank).

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että monelta kohdin omistajaohjausta ja valvontaa tekevät eri tahot, jolloin useampi taho tulee arvioimaan toimintaa ja sen tuloksellisuutta joko rahoitusprosessien aikana tai sen jälkeen. Esimerkiksi ministeriöillä, valtionalouden tarkastusvirastoa vastaavilla tahoilla ja finanssivalvontaorgaaneilla on kansainvälisen käytännön valossa nähtävissä valvontarooleja julkisten pk-rahoitusorganisaatioiden valvonnassa. Näin ollen eurooppalaisen käytännön valossa finanssivalvonnan roolia voitaneen pitää käytetyimpänä vaihtoehtona kansainvälisten pk-yritysten julkisen yritysrahoitusorganisaatioiden valvonnassa, kun otetaan huomioon se, että Ranskan ja Saksan järjestelmässä valvontavastuu on annettu tällaiselle taholle.

Yleistä kansainvälisistä valvontakäytännöistä vientitakuutoiminnan osalta

Arvioitaessa vientitakuutoimintaa koskevia kansainvälisiä valvontakäytäntöjä voidaan todeta, että jäljempänä tässä jaksossa tarkemmin yksilöitävillä eurooppalaisilla vientitakuulaitosten toiminta on kiinteästi varsin sidoksissa valtioon ja sen toimijoihin. Yleisesti varsinainen vientitakuutoiminta kytkeytyy joko suoraan tai välillisesti valtion päätöksentekojärjestelmään, mutta näiden laitosten jälkikäteinen arvioiminen tai valvonta näyttäisi hoituvan pitkälti tilintarkastusprosessien kautta useimmiten lähinnä valtionalouden tarkastusviraston tai sen kaltaisten toimijoiden kautta. Näyttäisi kuitenkin siltä, että missään valtiossa toimintaa tosiasiallisesti ohjaava ministeriötaho ei toimisi varsinaisena vientitakuulaitoksen valvojana, sillä ulkopuolinen taho

arvioi ja kontrolloi vientitakuutoimintaa useassa eurooppalaisessa valtiossa pääasiassa ulkopuolisen tilintarkastusinstituution kautta. Tämän vuoksi kansainvälisen käytännön valossa vaikutaisi perustellulta harkita yhtenä mahdollisuutena rahoitusvalvonnan siirtämistä työ- ja elinkeinoministeriön ulkopuolelle vaihtoehtona nykyiselle valvontamallille, jossa Finnvera Oyj:n valvontavastuu on työ- ja elinkeinoministeriöllä, jonka toinen osasto omistajaohjaa yhtiötä. Seuraavaksi arvioidaan lyhyesti vientitakuutoiminnan ja -laitosten valvontaan liittyvää eurooppalaista käytäntöä.

Pohjoismaisista vientitakuulaitosten valvontakäytännöistä

Pohjoismaisesta vientitakuulaitosten toiminnasta ja valvontakäytännöstä tarkastellaan Ruotsin, Tanskan ja Norjan vientitakuujärjestelmien valvontaa. Eksportkreditnämnden (EKN) on Ruotsin vientitakuulaitos ja viranomainen omassa toiminnassaan. Sitä ohjaa ulkoasiainministeriö ja siellä erityisesti ulkomaankauppaministeri. Ruotsin hallitus antaa vuosittain ohjauskirjeen (regleringsbrev) sen toimista, painotuksista ja raportoinnista, ja mainitulla ministeriöllä on säännöllinen keskusteluyhteys EKN:n kanssa. Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto (Riksrevisionen) kuitenkin tarkastaa vuosittain sen tilit. Hieman samankaltainen asetelma on myös Tanskan vientitakuulaitoksella ja -rahoittajalla (EKF, Eksportkreditfonden), joka on valtion yritys (selvständing offentlig virksomhed/public independent company). EKF:ää koskeva yhtiösääntö määrittää yhtiön pääomia, riskienhallintaa yms. koskevia toimintasääntöjä. Yhtiöllä on ulkopuolinen tilintarkastaja. Tilintarkastustiimiin kuuluu myös valtiontilintarkastajia, joiden tehtävänä on arvioida valtionyhtiön toimintaa suhteessa annettuihin määräyksiin. Tanskan finanssivalvonnalla ei ole suoraa valvontaroolia EKN:n toimintaan nähden, mutta finanssivalvonta ohjeistaa ja tarkastaa tätä esimerkiksi rahanpesua estävien säästöjen noudattamisen osalta.

Lisäksi voidaan mainita Norjan vientitakuulaitos Garantiinstituttetforeksportkredit (GIEK), joka on elinkeino- ja kalastusministeriön (Ministry of Trade, Industry and Fisheries) alaisuudessa toimiva valtion yritys tai sen kaltainen laitos (forvaltningsbedrift). Ministeriö ohjaa GIEK:n toimintaa vuosittaisella ohjauskirjeellä (tildelingsbrevet) valtion budjetin hyväksymisen jälkeen. Ohjauskirjeessä ministeriö määrittelee rahoituksen periaatteita, prioriteetteja, tavoitteita ja raportointivelvoitteita. Kaikilla valtionlaitoksilla on Norjassa säännön mukaan tilintarkastaja, jonka rooli GIEK:lle on lähinnä ohjeistaa riskienhallinnan yms. kysymyksissä. GIEK ja Norjan vienninrahoituslaitos Eksportkredit Norge fuusioitiin vuoden 2021 aikana uudeksi organisaatioksi Eksfin, Eksportfinansiering Norge, jossa valvontakäytäntö säilyy ennallaan. Eksfin on Norjan valtiontalouden tarkastusviraston (riksrevisjon) alainen toimija.

Muista eurooppalaisista vientitakuulaitosten valvontakäytännöistä

Itävaltalainen Österreichische KontrollBank state guarantees (ÖKB) on itävaltalaisten pankkien omistama jointstock company, joka on Itävallan pankkilainsäädännön (Austrian Bankin Act) alainen. Itävallan valtiovarainministeriö on antanut ÖKB:lle toimivallan hallinnoida Itävallan valtion lukuun vientitakuutoimintaa. ÖKB:n ja valtion välinen suhde on kirjattu authorization agreement -asiakirjaan. ÖKB valmistelee ja tekee ehdotuksen riskinotosta, mutta päätökset riskinotosta tekee kuitenkin valtion Advisory Council, jossa on edustettuina eri ministeriöitä ja virallisia organisaatioita. Korkein päätösvalta on valtiovarainministeriössä, ja se vastaa myös ÖKB:n riskinotopolitiikasta. Valtiolla on erilliset tilit vientitakuutoiminnalle. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Austrian Court of Audit, tarkastaa yhtiön tilit. Paikallinen finanssivalvonta, Austrian Financial Market Supervisory Authority, valvoo ÖKB:n varsinaista sen omaa itseänsä toimintaa pois lukien siis vientitakuu- tai CIRR-rahoitustoiminnan valvontaa.

Tšekin tasavallan EGAP on vientitakuulaitos ja myös yhtiömuodoltaan jointstock company. Yhtiö perustettiin vakuutusyhtiöksi ja se on Solvency II –säännösten alainen. Tšekin tasavalta omistaa yhtiön, ja päätösvaltaa yhtiössä käyttää valtiovarainministeriö. Koska yhtiö on Solvency II –sääntelyn alainen, valvova viranomaisena on maan finanssivalvontaa hoitava Czech National Bank, joka valvoo erityisesti pääomien riittävyyttä, yhtiöhallintoa ja riskienhallintaa. Tilintarkastajina toimivat kaupallinen tilintarkastaja ja julkisten varojen näkökulmasta valtiontalouden tarkastusvirasto (Czech Republic Supreme Audit Office). Lisäksi organisaatiossa on audit committee, jossa on jäseniä organisaation ulkopuolelta.

Saksan Euler-Hermes state guarantees on yksityinen yritys, joka myy vientitakuiden käsittelypalveluja Saksan valtiolle, ja vientitakuut ovat valtion taseessa. Päätökset vientitakuista tekee Interministerial Committee, jossa ovat edustettuina useimmat ministeriöt. Valtion vientitakuujärjestelmä koostuu ministeriöstä (Ministry of Economics and Energy) ja sen vientitakuutoiminnasta vastaavasta yksiköstä ja Euler-Hermesin vientitakuutoiminnoista. Koko järjestelmän valvonta kuuluu Bundesrechnungshofin vastuulle, ja valvoja vastaa organisaatioltaan pitkälti Suomen valtiontalouden tarkastusvirastoa.

Italian SACEn osalta voidaan todeta, että Italiassa on tapahtunut viime vuosina vientitakuutoiminnan järjestelmää koskeva muutos, jossa myötäillään Saksan vientitakuujärjestelmän mallia, jossa edellä todetuin tavoin Interministerial Committee tekee päätökset vientitakuiden myöntämisestä. SACE on siirtynyt suoraan Ministry of Economy and Financen alaisuuteen, ja sen myöntämistä vientitakuista 90 prosenttia on suoraa valtion vastuuta ja 10 prosenttia SACEn omalla vastuulla, jota varten sillä on oma rahasto. Valvojana järjestelmässä on Court of Audit, joka vastaa lähinnä Suomen valtiontalouden tarkastusvirastoa.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että vientitakuulaitosten osalta ei ole yhtä hallitsevaa valvontamallia vientitakuutoiminnalle. Yleisenä piirteenä eurooppalaisessa käytännössä vaikuttaisi olevan se, että takuiden myöntämiseen aktiivisesti osallistuva valtion toimijataho tai omistajaohjaaja ei olisi vientitakuulaitoksen valvontaan osallistuva organisaatiotaho. Useimmiten tämä valvontavastuu on organisoitu Valtiontalouden tarkastusvirastoa vastaavalle toimijalle, mutta myös finanssivalvonnalla on eurooppalaisessa vientitakuulaitosten valvonnassa ollut jonkinlaisia valvontarooleja.

Lopuksi kansainvälisestä käytännöstä valvonnan aineelliseen sisältöön liittyen

Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että valvonnan aineellinen sisältö ja tarkoituksenmukaisin ratkaisu valvonnan organisoimisessa on kussakin valtiossa erilainen. Tämä johtuu pitkälti siitä, että kokonaisuuteen vaikuttavat jokaisessa valtiossa olevat omaleimaiset painotukset elinkeinorakenteessa, mikä puolestaan vaikuttaa erilaisiin tarpeisiin kunkin valtion julkisessa yritysrahoituksessa. Lisäksi valvonnan organisoimiseen vaikuttavat myös valtioiden erilaiset hallinnolliset rakenteet ja käytettävissä olevat vaihtoehdot valvonnan järjestämiselle. Tästä käytännöstä ei ole johdettavissa mitään sellaista yleispätevää kansainvälistä ratkaisua, joka olisi sovellettavissa sellaisenaan suomalaiseen julkiseen yritysrahoitusjärjestelmään ja Finnvera Oyj:n valvontaan.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

6 §. Yhtiön tiedonantovelvollisuus ja valvonta. Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 6 §:n 1 momenttiin tulee tehtäväksi muutos, jossa säädetään tämän lain 5 §:n salassapitovelvollisuuden tai muiden salassapitosäännösten estämättä Finanssivalvonnalle annettavan tarpeellisen tiedon edellytyksistä ja tavasta yhtiön valvonnan toteuttamiseksi.

Finanssivalvonnan luottolaitoksiin kohdistaman rahoitusvalvonnan tiedonkeruukokonaisuudet muodostuvat Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) järjestämistä kymmenistä eurooppalaisia maita koskevista FINREP- (financial reporting) ja COREP (common reporting) –tiedonkeruista. Näistä ensimmäinen pohjautuu tuloslaskelmasta ja taseesta saatavaan taloudelliseen informaatioon ja jälkimmäinen taas pääomavaatimukseen liittyviin tietoihin. Näiden lisäksi Finanssivalvonnalle raportoidaan kansallisilla Virati-tiedonkeruilla aiheista, joista FINREP- tai COREP-tiedonkeruut eivät tarjoa riittävää kattavuutta. Finnvera Oyj:n toiminnan luonne ei vastaa Finanssivalvonnan valvonnassa olevia luottolaitoksia, ja tässä yhteydessä voidaan vielä mainita, että yhtiön toimintaan liittyy pysyvä poikkeuslupa vakavaraisuussäädökseen EU Nro 575/2013 noudattamisesta. Tämän vuoksi edellä mainitut tiedonkeruumuodot tulevat sovellettavaksi siirtymäajan jälkeen Finnvera Oyj:n kohdalla siltä osin kuin tämä on perusteltua ja tarpeellista Finnvera Oyj:n valvonnan kannalta rahoitusvalvontatehtävän siirryttyä Finanssivalvonnan vastuulle. Mikäli ilmenee jokin muu Finnvera Oyj:n valvontaan paremmin soveltuva raportointijärjestelmä, voidaan tätä luonnollisesti käyttää. Säädöshuollollisena toimenpiteenä samassa yhteydessä muutetaan viittaus voimassaolevaan valtioneuvostuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021-2028 annettuun lakiin (758/2021) jo kumotun valtioneuvostuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetun lain (9/2014) sijaan.

Kyseessä olevan lain 6 §:n 4 momentissa säädetään yhtiön valvonnan konkreettisesta sisällöstä. Lainsäädäntömuutoksessa on tarkoitus säätää siitä, miten yhtiön valvonnan sisältö konkreettisella tasolla määritetään. Valvonnan aineellinen sisältö ajatellaan toteutettavaksi siten, että yhtiön toiminnassa ja valvonnassa tulisi ottaa huomioon työ- ja elinkeinoministeriön antamat pankkisääntelyyn pohjautuvat määräykset ja ohjeet: 1) yhtiön toiminnan järjestämisestä hallinnon, sisäisen valvonnan ja rahanpesun estämisen osalta, 2) yhtiön riskienhallinnasta ja siihen liittyvästä raportoinnista, 3) yhtiön kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta, 4) yhtiön vakavaraisuudesta ja 5) mahdolliset muut työ- ja elinkeinoministeriön antamat valvonnalliset määräykset ja ohjeet.

Edellä mainitut valvonnan painopistealueet ovat pitkälti niitä Finanssivalvonnan luottolaitosten valvonnassa noudattamia kokonaisuuksia, joita työ- ja elinkeinoministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö on jo noudattanut Finnvera Oyj:n valvonnassa. Nämä painopistealueet osoittavat suuntaviivoja sille, miten ja missä laajuudessa valtion erityisrahoitusyhtiön toimintaan suunnataan konkreettisella tavalla valvontaa ja mistä lähtökohdista käsin sitä on tarkoitus kehittää. Nämä suuntaviivat osoittavat sen, miten elinkeinopoliittisen toimijaa olisi tarkoituksenmukaista valvoa myös siinä tilanteessa, että työ- ja elinkeinoministeriön valvontaohjeissa ja määräyksissä tapahtuu vastaisuudessa kehitystä ja muutoksia.

Yleisesti voidaan todeta, että Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonnan tehtävänä on myös vastaisuudessa valvoa yhtiötä sitä koskevan erityislainsäädännön pohjalta niitä periaatteita noudattaen, joita Finanssivalvonta noudattaa luottolaitoksia valvoessaan. Yhtiön sisäisiä valvontajärjestelmiä, taloudellista kehitystä ja riskiasemaa arvioidaan erityisrahoitustoimialan näkökulmasta. Tavoitteena on myös arvioida ja havainnollistaa yhtiöstä Suomen valtiolle aiheutuvaa kokonais-

riskiä erityisesti luotto- ja markkinariskin sekä pääomien riittävyyden kannalta. Rahoitusvalvonnan arvion rakenne pohjautuu myös vastaisuudessa valtion erityisrahoitusyhtiön toiminnan kannalta relevantilla tavalla EU:n vakavaraisuusasetukseen ((EU) N:o 575/2013), Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) laatimaan SREP-arviointikehikkoon (EBA/GL/2014/13) sekä Finanssivalvonnan standardiin 4.2 Valvottavan vakavaraisuuden hallinta, joita myös Finanssivalvonta hyödyntää luottolaitoksille laatimissaan valvojan arvioissa. Vakavaraisuussäntely korostaa valvottavien omaa vastuuta vakavaraisuuden hallinnassa. Valvottavan on itse arvioitava omia riskejään sekä niiden kattamiseksi tarvittavien omien varojensa määrää. Rahoitusvalvonnan tulisi osaltaan puolestaan varmistua siitä, että valvottava arvioisi riskinsä ja niiden kattamiseen tarvittavan pääoman riittävyyden luotettavasti. Rahoitusvalvonnan tehtävänä ja tavoitteena on arvioida Finnvera Oyj:n vakavaraisuutta, likviditeetin riittävyyttä, riskejä, luotettavan hallinnon järjestämistä sekä yhtiön laatimien stressitestien tuloksia sille soveltuvalle SREP-kehikolla, joka ottaa huomioon yhtiön toiminnan erityispiirteet erityisrahoitusyhtiönä. Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet (standardit), joita rahoitusvalvonnassa käytetään, annetaan myös vastaisuudessa ministeriön määräyksestä alla olevien yleisten suuntaviivojen mukaisesti.

Yhtiön valvonnassa on tarkoitus soveltaa myös määräyksiä ja ohjeita ulkoistamisesta (1/2012), mikäli merkittäviä toimintoja tullaan ulkoistamaan. Samoin valvonnassa sovelletaan määräyksiä ja ohjeita (15/2021) ylimmän hallintoelimen jäsenten ja keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden sopivuuden arvioinnista siten, että ylimmän johdon osalta määräystä ja ohjetta käytetään ministeriössä, kun valitaan hallituksen jäseniä, ja siten, että toimitusjohtajan ja toimitusjohtajan sijaisen sekä muiden johtamisesta ja keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden osalta määräystä ja ohjetta noudatetaan sellaisenaan. Mainittua määräystä ja ohjetta (15/2021) ei kuitenkaan sovelleta hallintoneuvostoon, koska se ei tee päätöksiä vaan antaa ohjeita ja lausuntoja.

Määräyksiä ja ohjeita (14/2021) Finanssivalvonnan suosituksia EBAn hallintoa ja ohjausta koskevien ohjeiden noudattamisesta (EBA/GL/2021/05) on tarkoitus myös soveltaa. Samoin menettellään standardin 2.4 osalta, jossa on kyse asiakkaan tuntemisesta sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.

Riskienhallinnan suuntaviivojen lähtökohdista katsottuna määräyksiä ja ohjeita luottolaitosten riskitiedonkeruusta (1/2014) Finnvera Oyj:n kohdalla sovelletaan, ja yhtiön tulee toimittaa valvojalle seuraavia riskiasemaa koskevia tietoja: a) tiedot vastuukannasta, erääntyneistä ja järjestämättömistä saamisista sekä arvonalentumistappoista, b) taseen varat ja velat sekä taseen ulkopuoliset erät, valuutoittain ja maturiteettiluokkiin jaettuina, c) tiedot positioiden korkoherkkyydestä sekä d) saamiset suurimmilta luottolaitos- ja yritysvastapuolilta.

Riskienhallintaa koskevista valvonnan lähtökohdista voidaan mainita sovellettavina normeina määräykset ja ohjeet (6/2014) varainhankintasuunnitelmia koskevasta raportoinnista, jossa Finnvera Oyj:n tulee toimittaa valvojalle varainhankintasuunnitelma kerran vuodessa. Niin ikään pääsäännön mukaisesti sovelletaan suuntaviivana määräyksiä ja ohjeita (8/2014) operatiivisen riskin hallinnassa rahoitussektorin valvottavissa niillä poikkeuksilla, että lukua 7 ei sovelleta ja lukua 8.3 sovelletaan vain siltä osin, että kohdan 23 mukainen riskianalyysi tärkeiden palveluiden tuottamisesta myös poikkeusoloissa otetaan toiminnassa huomioon. Mainittua ohjetta sovelletaan myös lukujen 9.1 ja 9.2 kohdalla niin, että a) kaikki merkittävimmät riskitapahtumat ja tapahtumien tappiomäärät tulee raportoida Finnvera Oyj:n riskiasemareportissa, myös kokonaistappiomäärä raportointiperiodilta, ja b) yhtiön tulee viipymättä tehdä ilmoitus, jos häiriöt tai virheet pidemmän aikaa haittaavat tai vaarantavat sen kykyä palvella asiakkaitaan, jatkaa toimintaansa tai vastata velvoitteistaan. Määräyksen ja ohjeen lukuja 9.3, 9.4 ja 9.5 ei sovelleta Finnvera Oyj:n valvonnassa.

Riskienhallintaa koskevien valvontasuuntaviivojen osalta voidaan todeta edelleen, että ohjeita tieto- ja viestintäteknikka- (ICT) sekä turvallisuusriskien hallinnasta (EBA/GL/2019/04) sovelletaan suhteessa laitoksen kokoon, organisaatioon, palvelujen ja tuotteiden luonteeseen, soveltamisalaan, monimutkaisuuteen ja riskialttiuteen nähden riittävässä laajuudessa, ja määräyksiä ja ohjeita (5/2015) muun kuin kaupankäyntitoiminnan aiheuttaman korkoriskin hallinnan osalta sovelletaan vain ei-sitovina suosituksina.

Riskienhallintasuuntaviivoista voidaan vielä mainita määräykset ja ohjeet (4/2018) luottoriskien hallinnasta rahoitussektorin valvottavissa, mitä sovelletaan huomioiden kuitenkin se, että tärkeiden elinkeinopoliittisten tai kilpailukykyyn liittyvien perusteiden nojalla riskiä voidaan ottaa tavanomaista riskiarviointia enemmän. Niin ikään riskienhallinnan suuntaviivoja koskevia määräyksiä ja ohjeita (2/2019) stressitestauksesta sovelletaan valvonnassa. Erityisesti on syytä mainita, että vientitakuutoiminnan kannalta tarvittavia pääomia testataan niiden riittävyyden osalta, sillä yhtiön myöntämät vientitakuut muodostavat sen toiminnassa merkittävimmän luottoriskiposition.

Riskienhallinnan kannalta Finnvera Oyj:n valvonnassa sovelletaan standardia 4.4c markkinariskien hallinnasta, sillä poikkeuksella, että lukuja 6 ja 8 ei sovelleta ja luvussa 9 mainittuja tietoja vastaava informaatio toimitetaan osana muuta riskiraportointia. Lopuksi voidaan todeta, että riskienhallintasuuntaviivoja likviditeetin hallinnasta (Standardi 4.4d) ja määräyksiä ja ohjeita (7/2021) rahanpesun ja terrorismin riskitekijöistä sovelletaan sellaisenaan.

Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonnan kannalta suuntaviivoja on myös kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevien valvontakysymysten kohdalla. Tältä osin yhtiön valvonnassa tulee soveltaa määräyksiä ja ohjeita (20/2013) taloudellisen informaation raportoinnista. Yhtiön tulee toimittaa valvojalle taloustietoja yhdessä sovitussa muodossa omista varoistaan, luottoriskeistä ja vastapuoliriskeihin liittyvistä vastuista, vastuiden maantieteellisistä jakautumisesta maittain, tietoja omien varojen vaatimuksista ja operatiiviseen riskiin liittyvistä tappioista, markkinariskisiin liittyvistä omien varojen vaatimuksista, suurista asiakasriskeistä, maksuvalmiudesta ja pysyvästä varainhankinnasta vähintään kahdesti vuodessa sovitussa muodossa 30.6. ja 31.12. julkistetuista tiedoista. Yhtiön valvonnassa suuntaviivoina sovelletaan määräyksiä ja ohjeita (2/2016) rahoitussektorin kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta luvun 8.3 kohtien 4 ja 7 osalta ja luvun 10.1 kohtien 4 ja 5 osalta.

Vakavaraisuuden valvonnan suuntaviivojen osalta Finnvera Oyj:n valvonnassa otetaan huomioon määräykset ja ohjeet (26/2013) yhteiseurooppalaisesta raportoinnista (COREP), minkä mukaan Finnvera Oyj:n tulee toimittaa valvojalle seuraavat tiedot taloudellisesta asemastaan yhdessä sovitussa ajassa ja muodossa: a) omat varat ja omavaraisuusaste, b) suuret asiakasriskit, c) maksuvalmius ja d) varainhankinta. Edelleen vakavaraisuuden valvonnan suuntaviivoina ovat määräykset ja ohjeet (8/2017) valvojan arviointimenettelyä varten kerättävistä ICAAP- ja ILAAP-tiedoista.

Vakavaraisuusvalvonnan suuntaviivoista voidaan todeta vielä, että määräyksiä ja ohjeita (5/2019) EU:n vakavaraisuusasetukseen liittyen sovelletaan, sillä rajoituksella, että lukua 7 käytetään vain kohdan 7.4 osalta ja ettei lukuja 4.2, 6.2.8, 8, 13.2, 13.3, 14.1 eikä 15 sovelleta. Lopuksi mainitaan, että vakavaraisuuden valvonnassa sovelletaan standardia 4.2 valvottavan vakavaraisuuden hallinnasta kokonaisuudessaan. Vakavaraisuuden valvonnassa tulee ottaa huomioon myös yhtiön kytkentä valtion talousarvioon. Tähän liittyen yhtenä painopisteenä on vakavaraisuuden valvonnassa myös se, että yhtiöllä on asianmukaiset työ- ja elinkeinoministeriön kanssa laaditut varautumissuunnitelmat vakavaraisuuden hoitamiseen tässä kontekstissa.

Lopuksi voidaan mainita valvonnan muina suuntaviivoina standardi (RA1.1) sisäisten liike-toimien ilmoittamisesta, mitä sovelletaan kokonaisuudessaan.

Edellä mainittujen valvonnan aineellisten suuntaviivojen asettamisen osalta on lähtökohtana siis se, että työ- ja elinkeinoministeriö antaa määräykset ja ohjeet, joita Finnvera Oyj:n valvonnassa tulee ottaa huomioon. Tässä valvontaa koskevassa aineellisessa sisällössä on keskeisellä tavalla huomioitava se, että valtion erityisrahoitusyhtiö on elinkeinopoliittinen toimija, jonka toimintaa seurataan ja ohjataan valvonnallisessa mielessä (ministeriön ohjaus – yhtiön toiminta – ministeriön palaute) myös valtioneuvostotasolla omistajaohjauksen kautta. Antaessaan yhtiön valvontaa koskevia määräyksiä ja ohjeita työ- ja elinkeinoministeriön tulee kuulla asiasta *säädetävän uuden 6 §:n 5 momentin mukaan* myös Finanssivalvontaa, jolla on valvontakentästä työ- ja elinkeinoministeriötä tarkempi kuva. Lähtökohtana on pitkälti se, että valvonnassa työ- ja elinkeinoministeriö tukee Finanssivalvontaa tämän valvontatyössä ja että Finanssivalvonta tukee työ- ja elinkeinoministeriötä yhtiön elinkeinopolitiikkaan ja sen riskienhallintaan liittyvissä tehtävissä. Kyseessä olevan lainsäädäntöhankkeen tarkoituksena on kaikin puolin turvata Finnvera Oyj:n asianmukainen valvonta sekä riittävät valvontaresurssit ja se, että yhtiö kykenee suoriutumaan sille laissa säädettyjen elinkeinopoliittisten tehtävien hoitamisesta.

6 a §. Valvonnan järjestämisestä. Pykälän 1 momentin osalta voidaan viitata edellä olevaan vaihtoehtoisia valvonnan toteuttamistapoja koskevaan jaksoon, jossa on siis päädytty siihen johdopäätökseen, että Finanssivalvonta olisi tarkoituksenmukaisin vaihtoehto Finnvera Oyj:n valvojaksi.

Finnvera Oyj:n valvonnassa tulee ottaa huomioon yhtiön elinkeinopoliittinen tehtävä. Tästä syystä valvonnan sisällössä pitää huomioida kyseessä olevan lain 4 §:ssä ilmenevä yhtiön toimintaperiaate. Valvonta kohdistuu 6 §:n määräyksiä ja ohjeita koskeviin yhtiön toiminnan sisäisiin funktioihin sekä yhtiön vastuuasemaan ja sen kehitykseen sekä siihen, ettei vastuuasema ylitä valtiontalouden kannalta kestäväää tasoa.

Yhtiön toiminnan yleisistä reunaehdoista voidaan todeta, että valtio vastaa yhtiön taloudellisista toimintaedellytyksistä edellä kerrotuin tavoin sen toimintaa kuvanneissa jaksoissa. Yhtiön sääntelykehikosta on todettava, että valtion erityisrahoitusyhtiöön ei sovelleta luottolaitostoiminnasta annettua lakia. Yhtiö ei kilpaile markkinaehtoisten luottolaitosten kanssa, ja sen tehtävänä on erityisesti rahoitusmarkkinoiden toiminnassa esiintyvien markkinapuutteiden korjaaminen.

Edellä viitattu 4 §:ssä mainittu yhtiön toimintaperiaate ilmenee tarkemmin kyseessä olevaa lakia koskevasta hallituksen esityksestä HE 35/1998 vp, ja tässä yhteydessä toimintaperiaatetta siteerataan vain valikoiduilta osin. Erityisrahoitusyhtiön toiminta perustuu itsekannattavuustavoitteeseen. Tämä tarkoittaa sitä, että rahoituksen tuotoilla tulee kattaa jälleenrahoituksen ja oman toiminnan kulut sekä luottotappiot. Itsekannattavuusvaatimus koskee sitä osaa yhtiön toiminnasta, jota ei nimenomaisesti laissa säädettyjen tai valtion talousarviossa vahvistettujen valtion alue- tai elinkeinopoliittisten tavoitteiden vuoksi erikseen tueta asianomaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Itsekannattavuusvaatimus koskee vientitakuutoimintaa, jota koskevat itsekannattavuusvaatimukset on määritelty myös Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Itsekannattavuusvaatimus koskisi hallituksen esityksestä (HE 35/1998 vp) tarkemmin ilmenevällä tavalla vientitakuutoiminnan lisäksi myös kotimaan rahoitusta kuitenkin siten, että valtio voi tukea luotto- ja takaustappiokorvauksen muodossa yhtiötä. Näihin sisältyvä tukielementti kuitenkin vain kulkisi yhtiön taseen kautta, ja sen lopullisia hyödynsaajia ovat erityisrahoitusyhtiön asiakkaat. Mainitun hallituksen esityksen mukaan yhtiölle valtion talousarviossa osoitettava luotto- ja takaustappiokorvaus on elinkeinopoliittinen väline, jolla voidaan alentaa erityi-

sesti pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettävän rahoituksen hintaa. Tämän ansiosta erityisrahoitusyhtiö voi jättää huomioon ottamatta merkittävän osan asiakasriskistä luoton tai takauksen hinnassa.

Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan valvonnassa on erityisesti huomioitava, että takuutoiminta perustuu pitkän tähtäimen itsekannattavuuden toteutumiseen, jonka tarkastelujaksona on pidetty 20:tä vuotta. Koska toiminta on valtion vastuulla, toiminnalle ei ole asetettu vähimmäisvakavaraisuustavoitetta. Pankkitoiminnassa käytetty vakavaraisuuslaskenta sopii vientitakuu- ja erityistakaustoimintaan huonosti ottaen huomioon yhtiön erityinen elinkeinopoliittinen tehtävä viennin edistäjänä. Vakavaraisuuden arviointi toteutetaan siten, että yhtiön vientitakuutoiminnan osalta toiminta on pitkällä tähtäimellä itsekannattavaa ja yhtiön konkreettinen toiminta on tämän pitkätähtäimen tavoitteen mukainen. Tätä toimintaa varten Finnvera Oyj raportoi jo tällä hetkellä määräajoin OECD:n sihteeristölle vientitakuutoiminnan itsekannattavuudesta. Tähän liittyen Finanssivalvonnan tulee seurata tätä raportointia sekä sitä, miten vientitakuutoiminta täyttää pitkällä tähtäimellä itsekannattavuusvaatimuksen ja sen, että erityisrahoitusyhtiön laissa säädettyä liiketoimintamallia sovelletaan asianmukaisella tavalla.

Muilta osin lain nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista valvoo Finanssivalvonta. Työ- ja elinkeinoministeriö voi antaa yhtiön valvonnan kannalta myös muita tarpeellisia ohjeita.

Lopuksi valvonnan järjestämisen osalta voidaan todeta, että valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain 8 a §:n 1 momentin mukaan, jossa säädetään tarkemmin rahoitustoimintaan sovellettavista säännöksistä, yhtiön on sen luotto- ja takaustoiminnassa sekä pääomatakuu ja -sijoitustoiminnassa noudatettava julkisia hallintotehtäviä hoitessaan hallintolain (434/2003) ja kielilain (423/2003) säännöksiä. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöstöön ja sen toimielinten jäseniin sovelletaan heidän suorittaessaan 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, ja vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Vientitakuutoiminnan osalta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta sekä virkavastuusta säädetään vastaavasti valtion vientitakuusta annetun lain (422/2001) 11 §:ssä sekä vahingonkorvauslaissa. Koska valtion erityisrahoitusyhtiön toimijat ovat jo virkavastuusäännösten alaisia, rahoitustoiminta-asioissa ei ole tarpeellista antaa Finanssivalvonnalle enää lisätehosteiksi sen käyttämiä Finanssivalvonnan yleisiä sanktioinstrumentteja. Näin myös siksi, että luottolaitoslakia ei sovelleta valtion erityisrahoitusyhtiön toimintaan. Mikäli valtion erityisrahoitusyhtiön toimintaa haluttaisiin avata laajemmin luottolaitoslain soveltamisen suuntaan, tulisi kyseessä olevaa lakia arvioida sen valvontasäännöksiä olennaisesti laajemmin.

6 b §. Valvojan arvio. Valvojan arviota laadittaessa valvojan on sovellettava Euroopan Pankkiviranomaisen (European Banking Authority, EBA) 19.12.2014 antamaa ohjetta valvojan arviointiprosessin (SREP) yhteisistä menettelyistä ja menetelmistä (EBA/GL/2014/13) tai tämän korvaavaa myöhemmin vastaavasta asiasta antamaa ohjetta tai määräystä. Valvojan arviota annettaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että valvottava on valtion elinkeinopolitiikkaa harjoittava ja konkreettisesti täytäntöönpaneva toimija. Elinkeinopolitiikkaa koskevat kysymykset ja tämän arviointi eivät kuitenkaan liity valvojan arviossa käsiteltävään sisältöön. Valvoja voi luonnollisesti kuitenkin lausua näkemyksiään asioista, jotka liittyvät valvottavan yhtiön strategiaan ja sen täytäntöönpanoon. Valvoja toimittaa arvion yhtiölle toimittamisen ohella myös omistajaohjaajana toimivalle työ- ja elinkeinoministeriölle, koska valvonnan siirron yhtenä tarkoituksena ovat valtion riskienhallinnalliset perusteet.

6 c §. Yhtiön toiminnan seurantaluvut. Seurantamittareita voidaan käyttää Finnvera Oyj:n toiminnan arviointiin ja seurantaan vertailemalla lukujen muutoksia ja kehitystä kuvattaessa yhtiön

toimintaa. Seurantamittareita ei voi käyttää Finnvera Oyj:n toiminnan arviointiin suhteessa luottolaitoksiin, koska Finnvera Oyj:llä ja luottolaitoksilla on rahoitustoimintakentässä eri tarkoitukset ja tavoitteet. Finnvera Oyj:llä tavoitteet liittyvät yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseen, missä riskien painopisteet ovat lähinnä luottoriskien ottamisessa edistettäessä elinkeinopoliittisesti kannatettavia hankkeita tilanteessa, jossa yksityiseltä rahoitussektorilta ei olisi saatavissa rahoitusta hankkeille.

Finnvera Oyj toimii siis markkinapuutealueella, missä luotto- ja rahoituslaitokset eivät määritelmän mukaisesti lähtökohtaisesti toimi. Tähän perustuen Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonnassa käytetään seurantamittareita, jotka poikkeavat osin luottolaitosvalvonnasta. Mittarit kuvaavat varsinkin valtion erityisrahoitusyhtiön käytettävissä olevien pääomien riittävyyttä, sen rahoitustoimintaan liittyvää luottoriskiä, maksuvalmiusasemaa sekä korkoriskiä. Edellä mainittuja yhtiön seurattavia riskin lähteitä ei voida pitää tyhjentävinä, vaan mittaristoa voidaan kehittää siten, että yhtiön riskiympäristön seurannan kattavuutta voidaan mahdollisilla uusilla seurantaluvuilla parantaa.

Tarkoituksena on siis se, että Finnvera Oyj:n rahoitusvalvonnassa sovelletaan kulloinkin toiminnan ja valvonnan kannalta tarkoituksenmukaisia seurantamittareita huomioiden myös luottolaitosten toiminnassa ja valvonnassa sovellettavien mittarien kehitys. Finnvera Oyj:n toimintaa voidaan arvioida esimerkiksi alla mainituilla seurantainstrumenteilla.

Finnvera Oyj:n pääomien riittävyyttä:

- kotimaan rahoituksen osalta vakavaraisuusasemalla, noudattaa vakavaraisuusdirektiivin (2013/36/EU) ja vakavaraisuusasetuksen (EU) N:o 575/2013) standardimenetelmän laskentaperiaatteita, ja
- kotimaan ja viennin rahoituksen osalta expected shortfall (laskenta toteutetaan 99,5 prosentin luottamusvälillä tällä hetkellä), kuvaa odotettua tappiomäärää, kun tilastollinen Value-at-Risk -tappioraja ylitetään,

ja maksuvalmutta yhtiötasolla:

- Liquidity Coverage Ratio:lla (LCR), mittaa likvidien varojen riittävyyttä 30 päivän stressiskenaariossa, ja
- 12 kuukauden kokonaislikviditeettimittarilla, mittaa yhden vuoden tarkastelujaksolla stressiskenaarion pohjalta laskettua kokonaislikviditeettiä,

sekä korkoriskiä yhtiötasolla:

- korkotuloriskillä (12 kk), mittaa kaikkien korollisten tase-erien ja taseen ulkopuolisten erien yhden prosenttiyksikön korkokäyrän muutoksen vaikutusta kertyvään korkokatteeseen seuraavan 12 kuukauden aikana, ja
- taseen korkoherkkyydellä, mittaa yhdensuuntaisen kahden prosenttiyksikön korkokäyrän muutoksen vaikutusta taseen nykarvoon.

Lisäksi mainittuja lukuja voidaan myös esimerkiksi käyttää hyödyksi Finnvera Oyj:n varautumissuunnitelman laatimiseen, jonka tarkoituksena on hahmottaa muun muassa sitä, miten ja missä vaiheessa Finnvera Oyj:n tulee ryhtyä toimenpiteisiin silmällä pitäen valtion talousarvi-

osta rahastonsiirroilla saatavien määrärahojen hakemista valtiontakurahaston kautta vientita-kuutoiminnan ylläpitämiseksi ja kotimaan yritysrahoituksen toimintaedellytysten turvaamiseksi.

7.2 Laki Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n 6 momenttia edellä mainituilla perusteilla siten, että myös Finanssivalvonnan valvontatehtävistä säädetäisiin valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa. Lainsäädäntömielessä lisäysmuutos on tältä osin luonteeltaan tekninen.

7.3 Laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä esitetään otsikossa mainittuun lakiin lisättäväksi uusi 1 b §, jossa säädetään valtion erityisrahoitusyhtiötä koskevasta valvontamaksusta. Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettu laki (879/2008) ja siihen perustuva luottolaitosten valvontamaksuperuste soveltuvat huonosti sellaisenaan Finnvera Oyj:n valvonnasta aiheutuvan kustannusperusteen määrittämiseen, sillä yhtiö ei ole luottolaitos ja sen toiminnan tarkoitus ja tavoitteet poikkeavat olennaisesti luottolaitosten tarkoituksista ja tavoitteista. Yhtiö maksaa sen rahoitusvalvonnasta Finanssivalvonnalle todennettujen kustannusten mukaisesti. Alustavan arvion mukaan valvonnasta aiheutuvat kustannukset Finanssivalvonnalle olisivat noin 300 000 - 450 000 euroa vuositasolla, mikä mahdollistaisi yhteensä 3-4 henkilötyövuoden kohdentamisen yhtiön valvontaan. Nykyisin valvontatehtävän hoitamiseen työ- ja elinkeinoministeriössä on kohdennettu 1,5 henkilötyövuotta, minkä lisäksi on ostettu ulkopuolisia asiantuntijapalveluita. Finanssivalvonta raportoi yhtiön rahoitusvalvontaa koskevat työtunnit ja muut kustannukset, joiden perusteella yhtiö maksaisi valvonnasta aiheutuneet todennetut kustannukset Finanssivalvonnalle.

8 Voimaantulo

Valvonnan siirtäminen Finanssivalvonnan vastuulle merkitsee muutosta Finnvera Oyj:lle, Finanssivalvonnalle sekä myös rahoitusvalvonnasta nykyisin vastaavalle työ- ja elinkeinoministeriön sisäiselle tarkastukselle. Kaikkien mainittujen tahojen kannalta hallittu ja sujuva valvonnan siirto edellyttää riittävän pitkää voimaantuloaika. Finanssivalvonnan osalta siirto edellyttää Finnvera Oyj:n toimintaan tutustumista, valvonnan suunnittelua ja tarpeellisia henkilöstöresurssien lisäyksiä, jotta uusi valvontatehtävä ja sen joustava siirto työ- ja elinkeinoministeriöstä pystytään hoitamaan asianmukaisesti.

Vaikka valvonnan aineellinen sisältö ei siirron yhteydessä muutu, on valvojan vaihdos kuitenkin Finnvera Oyj:n kannalta merkittävä muutos, joka edellyttää muun ohessa Finanssivalvonnan käytäntöihin ja tulkintoihin perehtymistä sekä mahdollisesti tarkennuksia sisäisiin ohjeisiin ja prosesseihin. Tärkeänä kokonaisuutena Finanssivalvonnan, yhtiön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kesken tulee käydä läpi muun muassa valvottavan yhtiön raportointi- sekä tietojenluovutuskokonaisuus. Ratkaistavaksi viime kädessä ministeriön päätöksellä tulee se, millaista raportointia ja missä muodossa Finnvera Oyj:n tulee Finanssivalvonnalle tehdä. Yhtiö on hankintalain alainen julkinen hankintayksikkö, mistä seuraa se, että raportointiin tai muihin tarkoituksiin liittyvät järjestelmämuutokset ja -hankinnat tulee hankintalain mukaan kilpailuttaa. Käytännössä järjestelmämuutoksiin ja -hankintoihin liittyvään suunnitteluun, määrittelyyn, kilpailutukseen ja toteutukseen sekä käyttöönottoon on varattava aikaa vähintään 12 kuukautta.

Edellä mainituista syistä lait ehdotetaan tulemaan voimaan keväällä 2024. Järjestelmämuutoksia ja -hankintoja sekä niiden perusteella tuotettavaa raportointia ja tiedonluovutusta voidaan

toteuttaa muun muassa edellä mainituista syistä lain voimaantulon jälkeenkin työ- ja elinkeino-
ministeriön vahvistamassa aikataulussa.

9 Suhde muihin esityksiin

Kyseessä olevalla hallituksen esityksellä ei ole suoraa yhteyttä muihin hallituksen esityksiin.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitys ei sisällä perustuslain kannalta merkityksellistä sääntelyä, joten lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain (443/1998) 6 §:n 1 ja 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 6 §:n 1 momentti laissa 294/2017 ja 6 §:n 4 momentti laissa 1226/2010, sekä

lisätään 6 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1226/2010, 294/2017 ja 763/2018, uusi 5 momentti ja lakiin uusi 6 a—6 c § seuraavasti:

6 §

Yhtiön tiedonantovelvollisuus ja valvonta

Yhtiön on annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sen pyynnöstä tietoja, jotka ovat tarpeen käsiteltäessä valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021-2028 annetussa laissa (758/2021) tarkoitettuja avustushakemuksia. Yhtiön ja yhtiön tilintarkastajan on annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sen pyynnöstä myös muita yhtiön toimialaan kuuluvia tai yhtiön valvomiseksi tarpeellisia tietoja. Yhtiön ja yhtiön tilintarkastajan on annettava Finanssivalvonnalle 5 §:n salassapitovelvollisuuden tai muiden salassapitosäännösten estämättä tarpeelliset tiedot yhtiön valvonnan toteuttamiseksi.

Yhtiön toiminnassa ja valvonnassa tulee ottaa huomioon työ- ja elinkeinoministeriön antamat määräykset ja ohjeet:

- 1) yhtiön toiminnan järjestämistä hallinnon, sisäisen valvonnan sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen osalta;
 - 2) yhtiön riskienhallinnasta ja siihen liittyvästä raportoinnista;
 - 3) yhtiön kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta;
 - 4) yhtiön vakavaraisuudesta; ja
 - 5) mahdolliset muut työ- ja elinkeinoministeriön antamat valvonnalliset määräykset ja ohjeet.
- Antaessaan yhtiön valvontaa koskevia määräyksiä ja ohjeita työ- ja elinkeinoministeriön tulee kuulla asiasta Finanssivalvontaa.

6 a §

Valvonnan järjestämisestä

Finnvera Oyj:n valvonnasta vastaa Finanssivalvonta huomioon ottaen se, että yhtiöllä on elinkeinopoliittinen tehtävä. Valvonnan sisällössä huomioidaan yhtiön tämän lain 4 §:ssä ilmenevä yhtiön toimintaperiaate. Valvonta kohdistuu 6 §:n määräyksiä ja ohjeita koskevaan yhtiön toiminnan sisäisiin funktioihin sekä yhtiön vastuuseen ja sen kehitykseen.

Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan valvonnassa on erityisesti huomioitava, että vientitakuutoiminta perustuu kumulatiiviseen itsekannattavuuden toteutumiseen. Toiminnalle ei aseteta vähimmäisvakavaraisuusvaadetta. Vakavaraisuuden toteutumista arvioidaan sen perusteella,

että yhtiön vientitakuutoiminta on kumulatiivisesti itsekannattavaa ja yhtiön toiminta on tässä laissa säädettyjen tavoitteiden mukaista.

6 b §

Valvojan arvio

Valvojan on laadittava arvio siitä, täyttääkö yhtiön toiminta 6 ja 6 a §:ssä tarkoitettujen vaatimukset. Arvioinnin laajuudessa ja arviointitiheydessä on otettava huomioon sen toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus sekä merkittävyys rahoitusmarkkinoiden kannalta. Valvoja toimittaa arvion yhtiölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle.

6 c §

Yhtiön toiminnan seurantaluvut

Yhtiön riskien arvioinnissa tulee ottaa huomioon erityisesti pääomien riittävyys, maksuvalmius, korkoriski ja mahdolliset muut riskitekijät. Yhtiö laskee riskien arvioimista ja toiminnan kuvaamista varten säännöllisesti rahoitustoiminnassa yleisesti käytettäviä tunnuslukuja. Finanssivalvonta valvoo tunnuslukujen määrittelyä ja laskentaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 §:n 6 momentti sellaisena kuin se on laeissa 752/2012, 198/2015, 1442/2016 ja 270/2021 seuraavasti:

4 §

Valvottavat

Finanssivalvonta valvoo valtion eläkerahaston ja Valtion ydinjätehuoltorahaston sijoitustoimintaa sekä sisäpiirirekisteriä ja sisäpiiri-ilmoitusta koskevien säännösten noudattamista, Kevanimisen eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoimintaa sekä sisäpiirirekisteriä ja sisäpiiri-ilmoitusta koskevien säännösten noudattamista sekä kirkon eläkerahastoa. Valvontatehtävistä säädetään lisäksi valtion eläkerahastosta annetussa laissa (1297/2006), valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998), ydinenergialaissa (990/1987), Kevasta annetussa laissa (66/2016) ja kirkkolaisissa (1054/1993).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:
lisätään Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettuun lakiin (879/2008) uusi 1 b § seuraavasti:

1 b §

Valvontamaksuvelvollisuudesta vapautettu valvottava

Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998) tarkoitetulta yhtiöltä ei peritä valvontamaksua. Yhtiö korvaa Finanssivalvonnalle sen valvonnasta aiheutuneet todennetut kustannukset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

1.

Laki

valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:

muutetaan valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain (443/1998) 6 §:n 1 ja 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 6 §:n 1 momentti laissa 294/2017 ja 6 §:n 4 momentti laissa 1226/2010, sekä

lisätään 6 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1226/2010, 294/2017 ja 763/2018, uusi 5 momentti ja lakiin uusi 6 a—6 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Yhtiön tiedonantovelvollisuus ja valvonta

Yhtiön tiedonantovelvollisuus ja valvonta

Yhtiön on annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sen pyynnöstä tietoja, jotka ovat tarpeen käsiteltäessä *valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetussa laissa (9/2014)* tarkoitettuja avustushakemuksia. Yhtiön ja yhtiön tilintarkastajan on annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sen pyynnöstä myös muita yhtiön toimialaan kuuluvia tai yhtiön valvomiseksi tarpeellisia tietoja.

Yhtiön on annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sen pyynnöstä tietoja, jotka ovat tarpeen käsiteltäessä *valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annetussa laissa (758/2021)* tarkoitettuja avustushakemuksia. Yhtiön ja yhtiön tilintarkastajan on annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sen pyynnöstä myös muita yhtiön toimialaan kuuluvia tai yhtiön valvomiseksi tarpeellisia tietoja. *Yhtiön ja yhtiön tilintarkastajan on annettava Finanssivalvonnalle 5 §:n salassapitovelvollisuuden tai muiden salassapitosäännösten estämättä tarpeelliset tiedot yhtiön valvonnan toteuttamiseksi.*

Yhtiön valvonnassa tulee *soveltuvin osin* ottaa huomioon ne periaatteet, joita Finanssivalvonta noudattaa luottolaitoksia valvoessaan.

Yhtiön *toiminnassa ja valvonnassa* tulee ottaa huomioon *työ- ja elinkeinoministeriön antamat määräykset ja ohjeet*:

1) *yhtiön toiminnan järjestämistä hallinnon, sisäisen valvonnan sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen osalta;*

2) *yhtiön riskienhallinnasta ja siihen liittyvästä raportoinnista;*

3) yhtiön kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta;

4) yhtiön vakavaraisuudesta; ja

5) mahdolliset muut työ- ja elinkeinoministeriön antamat valvonnalliset määräykset ja ohjeet.

Antaessaan yhtiön valvontaa koskevia määräyksiä ja ohjeita työ- ja elinkeinoministeriön tulee kuulla asiasta Finanssivalvontaa.

6 a §

Valvonnan järjestämisestä

Finnvera Oyj:n valvonnasta vastaa Finanssivalvonta huomioon ottaen se, että yhtiöllä on elinkeinopoliittinen tehtävä. Valvonnan sisällössä huomioidaan yhtiön tämän lain 4 §:ssä ilmenevä yhtiön toimintaperiaate. Valvonta kohdistuu 6 §:n määräyksiä ja ohjeita koskevaan yhtiön toiminnan sisäisiin funktioihin sekä yhtiön vastuuasemaan ja sen kehitykseen.

Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan valvonnassa on erityisesti huomioitava, että vientitakuutoiminta perustuu kumulatiiviseen itsekannattavuuden toteutumiseen. Toiminnalle ei aseteta vähimmäisvakavaraisuusvaadetta. Vakavaraisuuden toteutumista arvioidaan sen perusteella, että yhtiön vientitakuutoiminta on kumulatiivisesti itsekannattavaa ja yhtiön toiminta on tässä laissa säädettyjen tavoitteiden mukaista.

6 b §

Valvojan arvio

Valvojan on laadittava arvio siitä, täyttääkö yhtiön toiminta 6 ja 6 a §:ssä tarkoitetut vaatimukset. Arvioinnin laajuudessa ja arviointitiheydessä on otettava huomioon sen toiminnan laatu, laajuus ja monimuotoisuus sekä merkittävyys rahoitusmarkkinoiden kannalta. Valvoja toimittaa arvion yhtiölle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 c §

Yhtiön toiminnan seurantaluvut

Yhtiön riskien arvioinnissa tulee ottaa huomioon erityisesti pääomien riittävyys, maksuvalmius, korkoriski ja mahdolliset muut riskitekijät. Yhtiö laskee riskien arvioimista ja toiminnan kuvaamista varten säännöllisesti rahoitustoiminnassa yleisesti käytettäviä tunnuslukuja. Finanssivalvonta valvoo tunnuslukujen määrittelyä ja laskentaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:
muutetaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 §:n 6 momentti sellaisena kuin se on laeissa 752/2012, 198/2015, 1442/2016 ja 270/2021 seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Valvottavat

Valvottavat

Finanssivalvonta valvoo valtion eläkerahaston ja Valtion ydinjätehuoltorahaston sijoitustoimintaa sekä sisäpiirirekisteriä ja sisäpiiri-ilmoitusta koskevien säännösten noudattamista, Keva-nimisen eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoimintaa sekä sisäpiirirekisteriä ja sisäpiiri-ilmoitusta

Finanssivalvonta valvoo valtion eläkerahaston ja Valtion ydinjätehuoltorahaston sijoitustoimintaa sekä sisäpiirirekisteriä ja sisäpiiri-ilmoitusta koskevien säännösten noudattamista, Keva-nimisen eläkelaitoksen rahoitustoiminnan suunnittelua ja sijoitustoimintaa sekä sisäpiirirekisteriä ja sisäpiiri-ilmoitusta

Voimassa oleva laki

koskevien säännösten noudattamista sekä kirkon eläkerahastoa. Valvontatehtävistä säädetään lisäksi valtion eläkerahastosta annetussa laissa (1297/2006), ydinenergialaissa (990/1987), Kevasta annetussa laissa (66/2016) ja kirkkolaissa (1054/1993).

Ehdotus

koskevien säännösten noudattamista sekä kirkon eläkerahastoa. Valvontatehtävistä säädetään lisäksi valtion eläkerahastosta annetussa laissa (1297/2006), *valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998)*, ydinenergialaissa (990/1987), Kevasta annetussa laissa (66/2016) ja kirkkolaissa (1054/1993).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti:
lisätään Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettuun lakiin (879/2008) uusi 1 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 b §

Valvontamaksuvelvollisuudesta vapautettu valvottava

Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998) tarkoitettulta yhtiöltä ei peritä valvontamaksua. Yhtiö korvaa Finanssivalvonnalle sen valvonnasta aiheutuneet todennetut kustannukset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
