

Vienninrahoitus 2011 -työryhmä

Mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu
Kilpailukyky
13/2011



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Vienninrahoitus 2011 -työryhmä

Mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Kilpailukyky

13/2011

Tekijät Författare Authors Vienninrahoitus 2011 -työryhmä Puheenjohtaja Risto Paaermaa Sihteeri Arja Griffin Sihteeri Janne Peltola Sihteeri Marja-Leena Rinkineva	Julkaisuaika Publiceringstid Date Maaliskuu 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 18.10.2010
Julkaisun nimi Titel Title Vienninrahoitus 2011 -työryhmä – mietintö	
Tiivistelmä Referat Abstract Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 18.10.2010 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää luotonantoon perustuvaa pitkäaikaisen vienninrahoituksen pysyväisluontoista järjestelyä sekä erityisriskinottovaltuuden laajentamista siten, että elinkeinopoliittisesti erityisen tärkeissä hankkeissa voitaisiin ottaa nykyistä enemmän riskiä. Työryhmä luovutti mietintönsä 11.3.2011 työ- ja elinkeinoministeriölle. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä selvitti erilaisia luotonantoon perustuvia pitkäaikaisen vienninrahoituksen järjestelyjä, jotka eivät perustu ensisijaisesti valtion varainhankintaan. Selvitettyään eri malleja työryhmä katsoo, että toimivin ja realistisin luotonantoon perustuva malli olisi Finnveran varainhankintaan perustuva malli. Finnveran varainhankinta -mallissa Finnvera hankkii varat markkinoilta ja valtio takaa Finnveran varainhankinnan. Työryhmä katsoo, että markkinaehtoiseen rahoitukseen perustuva korontasaus jäisi vaihtoehtoisena mallina voimaan nykyisen sääntelyn mukaisena. Työryhmä ehdottaa, että myös korontasaukseen ja Finnveran varainhankintaan perustuvien mallien yhdistämiseen liittyvä, niin sanottu siirtomalli tulisi yksityiskohtien selvittämisen jälkeen ottaa käyttöön. Mallissa mahdollinen jälleenrahoitus on liikepankille annettava optiomahdollisuus siirtää rahoitus Suomen Vientiluotolle tietyn ajan kuluttua. Siirtomalli vähentäisi julkisesti tuetun rahoituksen volyymia sekä lisäisi pankkien ja viejien rahoitusjärjestelyjen vaihtoehtoja. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä selvitti myös erityisriskinottovaltuuden laajentamista siten, että elinkeinopoliittisesti erityisen tärkeissä hankkeissa voitaisiin ottaa nykyistä enemmän riskiä. Työryhmän käsityksen mukaan riskinoton lisääminen ei liity ainoastaan vientitakuulain 6 §:n erityisriskinottoon, vaan riskinottoa tulisi pyrkiä lisäämään laajemmin vientitakuutoiminnassa kansallisen edun huomioonottavan järjestelmän mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että samalla kun pyritään pitkällä aikavälillä itsekannattavaan toimintaan, hyväksytään, että toimintaan liittyy myös vienninrakteesta johtuvia riskikeskittyymiä ja mahdollisesti suuriakin takuutappioita. Tällöin vientitakuulain 6 § voitaisiin kumota ja ottaa asiaa koskevat säännökset muualla vientitakuulakiin. Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Konserniohjausyksikkö/Janne Peltola, puh. 010 606 4132	
Asiasanat Nyckelord Key words vienninrahoitus, vientitakuutoiminta, Finnvera	
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-509-7
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 87	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only 	

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 18.10.2010 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää ja tehdä ehdotus:

- 1 sellaisesta luotonantoon perustuvasta pitkäaikaisesta vienninrahoituksen pysyväisluonteisesta järjestelystä, joka ei perustuisi ensisijaisesti valtion varainhankintaan ja
- 2 vientitakuulain 6 §:ään perustuvasta valtioneuvoston erityisriskinottovaltuuden laajentamista siten, että elinkeinopoliittisesti erityisen tärkeässä kaupallisessa hankkeessa voitaisiin ottaa nykyistä enemmän riskiä myös muissa tapauksissa kuin poliittisen riskin maihin suuntautuvassa viennissä ja että valtuuden käyttöön liittyvät vastuukysymykset pystytään ratkaisemaan.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin johtaja Risto Paaermaa työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimettiin työ- ja elinkeinoministeriöstä teollisuusneuvos Eeva-Liisa Virkkunen, joka toimi samalla varapuheenjohtajana, sekä yksikönjohtaja Aila Aho Nordea Pankki Suomi Oyj:stä (edusti Finanssialan Keskusliitto ry:tä), rahoitusjohtaja Pekka Hölttä Metso Oyj:stä (edusti Teknologiateollisuus ry:tä), lainsäädäntöneuvos Tytti Noras valtiovarainministeriöstä, apulaisjohtaja Mikael Nordgren Suomen Vientiluotto Oy:stä, hallitusneuvos Raine Vairimaa valtiovarainministeriöstä ja varatoimitusjohtaja Topi Vesteri Finnvera Oyj:stä. Pysyvinä asiantuntijoina työryhmässä toimivat lakiasianpäälikkö Anita Muona Finnvera Oyj:stä ja hallitusneuvos Kari Parkkonen työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän sihteerinä toimivat apulaisjohtaja Arja Griffin Suomen Vientiluotto Oy:stä, ylitarkastaja Janne Peltola työ- ja elinkeinoministeriöstä ja hallitusneuvos Marja-Leena Rinkineva työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Työryhmä otti nimekseen Vienninrahoitus 2011 -työryhmä.

Työryhmä on kuullut asiantuntijoina seuraavia henkilöitä:

Talousjohtaja Ulla Hagman, Finnvera Oyj

Apulaisjohtaja Erkki Kontio, Finnvera Oyj

Finanssisihteerä Jussi Lindgren, valtiovarainministeriö, rahoitusmarkkinaosasto

Kansainvälisten asioiden päälikkö Eeva-Maija Pietikäinen, Finnvera Oyj

Tutkimusjohtaja Raija Rissanen, Finnvera Oyj

Osa työryhmän jäsenistä on kuullut asiantuntijoina professori Olli Mäenpäättä, Helsingin yliopisto ja johtaja Pekka Timosta, valtioneuvoston kanslia, omistajaohjausosasto.

Lisäksi työryhmä on pyytänyt Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpäättä lausunnon vientitakuulain soveltamisesta.

Osa työryhmän jäsenistä on vierailut Pohjoismaiden Investointipankissa sekä AB Svensk Exportkreditissä (publ).

Työryhmä on pitänyt 15 kokousta.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti antaa raportti 28.2.2011 mennessä. Saatuaan tehtävänsä tältä osin suoritetuksi, Vienninrahoitus 2011 -työryhmä jättää mietintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle.

Helsingissä 28.2.2011

Risto Paaermaa
työryhmän puheenjohtaja
johtaja
työ- ja elinkeinoministeriö

Eeva-Liisa Virkkunen
työryhmän varapuheenjohtaja
teollisuusneuvos
työ- ja elinkeinoministeriö

Aila Aho
jäsen
yksikönjohtaja
Nordea Pankki Suomi Oyj

Pekka Hölttä
jäsen
rahoitusjohtaja
Metso Oyj

Tytti Noras
jäsen
lainsäädäntöneuvos
valtiovarainministeriö

Mikael Nordgren
jäsen
apulaisjohtaja
Suomen Vientiluotto Oy

Raine Vairimaa
jäsen
hallitusneuvos
valtiovarainministeriö

Topi Vesteri
jäsen
varatoimitusjohtaja
Finnvera Oyj

Anita Muona
pysyvä asiantuntija
lakiasiainpäällikkö
Finnvera Oyj

Kari Parkkonen
pysyvä asiantuntija
hallitusneuvos
työ- ja elinkeinoministeriö

Arja Griffin
sihteeri
apulaisjohtaja
Suomen Vientiluotto Oy

Janne Peltola
sihteeri
ylitarkastaja
työ- ja elinkeinoministeriö

Marja-Leena Rinkineva
sihteeri
hallitusneuvos
työ- ja elinkeinoministeriö

Sisältö

Työ- ja elinkeinoministeriölle.....	5
Työryhmän pääasialliset ehdotukset	9
Vienninrahoituksen uudelleenjärjestely	9
Finnveran vientitakuutoiminta sekä vientitakuulain mukaisen riskinoton lisääminen.....	11
1 Johdanto	13
2 Tausta.....	14
2.1 Talouskriisit	14
2.2 Kriisien vaikutukset vienninrahoitukseen	14
2.3 Finnveran takaama vienninrahoitus	16
2.4 Rahoitussektorin sääntely ja sen vaikutukset rahoitukseen.....	18
2.4.1 Basel III.....	18
2.4.2 CRD IV	20
2.4.3 Sääntelyn vaikutukset rahoitukseen	23
2.5 Rahoituskriisin vaikutukset Suomen vientiin.....	23
3 Julkisesti tuetun vienninrahoituksen nykytila.....	26
3.1 OECD:n vientiluottosopimus.....	26
3.2 Korontasaus	27
3.3 Jälleenrahoitus.....	29
3.4 Vientitakuu.....	32
3.5 Alustaus.....	36
3.6 Yhteys budjettirahoitukseen	36
4 Kansainvälinen vertailu	39
5 Julkisesti tuetun vienninrahoituksen uudelleenjärjestely	43
5.1 Muutostarve.....	43
5.2 Vaihtoehtojen kuvaus	44
5.2.1 Uuden rahoitusmallin lähtökohtamäärittelyt	44
5.2.2 Vaihtoehtoiset mallit	45
5.3 Lähempään tarkasteluun valitut mallit.....	51
5.3.1 Kuvaus ja arviointi	52
5.3.1.1 Nykyinen jälleenrahoitus.....	52
5.3.1.2 Finnveran varainhankinta	53
5.3.1.3 Siirtomalli.....	54
5.3.2 Esitettyjen vaihtoehtojen kustannusvertailu	56
5.3.2.1 Kiinteäkorkoiset vientiluotot.....	56
5.3.2.2 Vaihtuvakorkoiset vientiluotot	62
5.3.2.3 Yhteenveto.....	64
5.4 Työryhmän ehdotus.....	65

6	Finnveran vientitakuutoiminta sekä vientitakuulain mukaisen riskinoton lisääminen.....	68
6.1	Finnveran vientitakuutoiminnan riskinottopolitiikka	68
6.1.1	Yleistä	68
6.1.2	Takuupolitiikan rajoituksia.....	69
6.1.3	Maaluokitusjärjestelmä.....	70
6.1.4	Takuumaksut	71
6.1.5	Käytäntö	72
6.2	Vientitakuulain 6 §:n mukainen erityisriskinotto.....	73
6.2.1	Lainsäädäntö.....	73
6.2.2	Käytäntö	75
6.3	Muutostarve.....	75
6.4	Työryhmän ehdotus vientitakuujärjestelmästä kansallisen edun järjestelmänä.....	76
6.5	Työryhmän ehdotus vientitakuulain 6 §:n muuttamisesta	79
6.6	Päätöksenteko	81
6.7	Vastuukysymykset	82
6.8	Työryhmän ehdotus.....	83
Liite	Vientiluotto- ja takuujärjestelmät eri maissa.....	85

Työryhmän pääasialliset ehdotukset

Mari Kiviniemen hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että hallituksen tavoitteena on luoda puitteet ennusteita nopeammalle talouskasvulle ja korkeammalle työllisyysasteelle koko maassa. Hallitusohjelman mukaan viennin edistämiseksi, investointien vauhdittamiseksi ja pk-yritysten rahoituksen turvaamiseksi lisätään muun muassa erityisrahoituksen riskinottoa kykyä sekä selvitetään mahdollisuutta muuttaa vientitakuulakia.

Hallitusohjelman kirjauksen taustalla on vuonna 2008 puhjenneen kansainvälisen finanssikriisin vaikutukset pitkäaikaisten investointihyödykkeiden vientikauppojen rahoitukseen sekä teknologiateollisuuden huoli suomalaisen viennin julkisen rahoituksen heikosta kilpailukykyvystä verrattuna tärkeisiin kilpailijamaihimme.

Vaikka rahoitusmarkkinat ovat osittain normalisoituneet vuoden 2010 aikana, ovat tarjolla olevat pitkäaikaisen rahoituksen ehdot kansainvälisillä markkinoilla edelleen epäedullisemmat kuin ennen kriisiä. Myös valmisteilla olevat Basel III / CRD IV -säännökset¹ tulevat heikentämään pankkien edellytyksiä hoitaa pitkäaikaista luotonantoa, jota pääomahyödykkeiden viennissä tarvitaan. Lisäksi valtioiden velkakriisin odotetaan jatkossakin vaikuttavan nostavasti hyvänkin luottoluokituksen omaavien pankkien varainhankinnan hintaan sekä pankkien edellytyksiin myöntää pitkäaikaista rahoitusta.

Edellä mainituista syistä työ- ja elinkeinoministeriö asetti 18.10.2010 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää luotonantoon perustuvaa pitkäaikaisen vienninrahoituksen pysyväisluontoista järjestelyä sekä erityisriskinottovaltuuden laajentamista siten, että elinkeinopoliittisesti erityisen tärkeissä hankkeissa voitaisiin ottaa nykyistä enemmän riskiä.

Vienninrahoituksen uudelleenjärjestely

Viennin toimintaedellytysten turvaamiseksi Vienninrahoitus 2011 -työryhmä ehdottaa, että luodaan luotonantoon perustuva pitkäaikaisen vienninrahoituksen pysyväisluontoinen järjestelmä, joka perustuu Finnveran varainhankintaan. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kiireellisesti ryhtyä toimenpiteisiin mallin käyttöön ottamiseksi.

Työryhmän mielestä Finnveran varainhankintaan perustuvan mallin tulisi rakentua seuraaville periaatteille:

- Peruslähdekohtana on, että malliin varattavan rahoituksen mitoitus perustuu pitkäaikaisten vientiluottojen myöntämisen tarpeeseen. Ensivaiheessa on arvioitu rahoitusvolyymin olevan noin 3 miljardia euroa.

¹ CRD IV tarkoittaa luottolaitosdirektiivin (*Capital Requirements Directive*, CRD) neljättä muutospäätöstä. Sen taustalla olevaan Baselin komiteassa valmisteltuun globaaliin vakavaraisuusdirektiiviseen viitataan yleisesti nimellä Basel III.

- Malliin tulisi sisällyttää sekä kiinteäkorkoinen että vaihtuvakorkoinen rahoitus. Kiinteäkorkoisessa rahoituksessa koron osalta lähtökohtana olisi OECD:n vahvistama CIRR-korko ja vaihtuvakorkoisessa rahoituksessa relevantin kilpailijamaan julkisen vienninrahoituslaitoksen varainhankinnan hinta.
- Rahoitus kytkettäisiin Finnveran myöntämään vientitakuuseen (niin sanottu vientitakuupakko).
- Finnveran varainhankinta perustuisi joustavasti toimivaan lakiin perustuvaan valtiontakaukseen, josta ei aiheutuisi Finnveralle kustannuksia.
- Likviditeetin turvaaminen ja sen hallinnointi tulisi suorittaa vähäriskisesti ja kustannustehokkaasti. Varainhankinnan ja likviditeetin hallinnoimiseksi tulisi selvittää Finnveran mahdollisuus käyttää Valtiokonttoria palvelutuottajana ja rajatun luottolimiitin myöntäjänä.
- Finnveraa pääomitetaan tai annetaan valtion oman pääoman ehtoisia takauksia tarvittavassa määrin. Selvitetään erikseen tarkemmin oletusten ja volyymien täsmennyttyä pääomituksen / takausten tarve, joka liittyy likviditeetin hallintaan sekä koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin.
- Vienninrahoituksen varainhallintaan ja -hankintaan mahdollisesti liittyvä alijäämä korvataan Finnveralle. Selvitetään erikseen, suoritetaanko mahdollinen korvaus valtiontakuurahaston varoista tai vaihtoehtoisesti valtion antaman sitoumuksen perusteella. Samoin selvitetään valtiontakuurahaston ja/ tai Finnveran taseeseen perustettavan uuden sisäisen rahaston mahdollinen käyttö edellä mainitun varainhankintaan liittyvän likviditeettilimiitin turvaajana. Valtiontakuurahaston tehtävien mahdollinen laajentaminen edellä kuvatulla tavalla edellyttäisi valtiontakuurahastosta annetun lain muuttamista.
- Lähtökohtaisesti luottolaitossäännöstöä ei sovelleta Finnveran varainhankintaan perustuvaan malliin.
- Finnveran *treasury*-toimintoja vahvistetaan ja laajennetaan.

Työryhmä katsoo, että markkinaehtoiseen rahoitukseen perustuva korontasaus jäisi vaihtoehtoisena mallina voimaan nykyisen sääntelyn mukaisena.

Työryhmä ehdottaa, että myös korontasaukseen ja Finnveran varainhankintaan perustuvien mallien yhdistämiseen liittyvä, niin sanottu siirtomalli tulisi yksityiskohtien selvittämisen jälkeen ottaa käyttöön. Siirtomalli vähentäisi julkisesti tuetun rahoituksen volyymia sekä lisäisi pankkien ja viejien rahoitusjärjestelyjen vaihtoehtoja. Samoin siirtomalli vähentäisi likviditeettilimiitin ja Finnveran pääomittamisen tarvetta.

Työryhmä katsoo, että nykyistä jälleenrahoitusmallia, joka perustuu valtion varainhankintaan ja lisää siten valtion velkaa, ei voida käyttää muutoin kuin todellisessa kriisitilanteessa. Työryhmä ehdottaakin, että vaikka jälleenrahoituksesta nykymuodossaan tässä vaiheessa luovutaan, jälleenrahoitusmalli pidetään mukana vienninrahoituksen vaihtoehtoisena rahoitusmuotona, joka voidaan tulevassa mahdollisessa kriisitilanteessa ottaa tarvittaessa käyttöön.

Työryhmä toteaa, että vuoden 2009 alussa luotiin jo lainsäädännölliset edellytykset sille, että Finnvera Oyj ryhtyy luottomuotoisen vienninrahoituksen hoitamiseen saamansa 700 miljoonan euron valtuuden pohjalta. Työryhmä katsoo, että tämä jo olemassa oleva 700 miljoonan euron varainhankintavaltuus tulisi ottaa nopeasti käyttöön, jotta luottomuotoisen vienninrahoituksen käynnistäminen heti jälleenrahoituksen päättyessä 30.6.2011 voitaisiin varmistaa. Tästä tulisi tehdä nimenomaisen päätös.

Työryhmä katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön, Finnvera Oyj:n ja Suomen Vientiluotto Oy:n tulee läheisesti seurata erityisesti EU:n piirissä tapahtuvaa kehitystä vienninrahoituksen järjestelmien kehittämisessä nykyisessä uudessa toimintaympäristössä.

Finnveran vientitakuutoiminta sekä vientitakuulain mukaisen riskinoton lisääminen

Työryhmä toteaa, että riskinoton lisääminen elinkeino- ja työllisyyspoliittisesti merkittävässä hankkeissa tulisi olla mahdollista ottaen kuitenkin huomioon kansainväliset sopimusvelvoitteet.

Työryhmä on käsitellyt perusteellisesti toimeksiantonsa mukaisesti vientitakuulain 6 §:n muuttamisen perusteet ja edellytykset.

Ottaen kuitenkin huomioon toimintaympäristön muutos sekä kilpailijamaittemme toiminta työryhmä katsoo, että erityisriskinottoa koskevan säännöksen muuttaminen ei ole riittävää, vaan riskinottoa tulisi pyrkiä lisäämään laajemmin vientitakuutoiminnassa kansallisen edun huomioonottavan järjestelmän mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että samalla kun pyritään pitkällä aikavälillä itsekannattavaan toimintaan, hyväksytään, että toimintaan liittyy myös vienninrakenteesta johtuvia riskikeskittymiä ja mahdollisesti suuriakin takuutappioita. Työryhmä katsoo, että tällöin Finnveralla olisi huomattavasti paremmat edellytykset kehittää vientitakuutoimintaa kokonaisuudessaan ja ottaa samalla entistä monipuolisemmin huomioon elinkeino- ja työllisyyspoliittiset tavoitteet kansallisen edun ja vientitakuulain tarkoituksen mukaisesti. Erityisriskinottoa ei enää tarvitsisi erikseen määrittellä, kun vientitakuulaista kävisi selkeästi ilmi myös mahdollisuus ottaa erityisen korkeaa riskiä kansallisen edun puitteissa. Tällöin vientitakuulain 6 § voitaisiin kumota ja ottaa asiaa koskevat säännökset muualle vientitakuulakiin. Muutoksen tulisi näkyä suoraan myös Finnveran hallituksen määrittelemässä takuupolitiikassa sekä työ- ja elinkeinoministeriön määrittelemässä itsekannattavuusvaatimuksen aikajänteessä.

Työryhmälle annetun määräajan puitteissa työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta kirjata kansallisen edun mukaista mallia koskevaa esitystä pykälämuotoon. Työryhmä katsoo kuitenkin, että paitsi elinkeinopoliittiset myös päätöksentekoa ja vastuukysymyksiä koskevat perustelut ovat relevantteja, valittiinpa kumpi tahansa vaihtoehdoista. Päätöksenteon osalta on aina käytettävissä normaalit

osakeyhtiölain keinot, eli normaalisti hallituksen toimivaltaan kuuluva asia voitaisiin ottaa poikkeuksellisesti yhtiökokouksen päätettäväksi. Vastuukysymyksen osalta erityisriskinoton ja "tavanomaisen" riskinoton osalta ei tulisi olla eroa, kun kyseessä on molemmissa tapauksissa vientitakuulain mukaisen julkisen hallinto-tehtävän hoidosta eli vientitakuiden myöntämisestä ja hallinnoimisesta. Työryhmä ehdottaakin, että vientitakuulakiin lisätään valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) 8 a §:n 2 momenttia vastaava säännös. Vientitakuulakiin kirjattaisiin, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöstöön ja sen toimielinten jäseniin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän käsitellessään ja hallinnoidessaan vientitakuuta, ja että heidän vahingonkorvausvastuunsa määräytyy vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan. Tällä vastuusäätelyllä pyritään omalta osaltaan varmistamaan, että tavoitteet entistä laajempaan elinkeino- ja työllisyyspoliittiseen riskinot-oon toteutuvat.

1 Johdanto

Kansainvälisen finanssikriisin puhjettua syksyllä 2008 julkisen vienninrahoituksen merkitys kasvoi erityisesti pitkäaikaisten investointihyödykkeiden vientikauppojen rahoituksessa. Samalla kävi selväksi, että Suomessa käytössä oleva vienninrahoituksen korontasausmalli ei vaikeassa markkinatilanteessa tarjonnut kilpailukykyistä vienninrahoitusta suomalaisten vientiyritysten asiakkaille. Tämän vuoksi vuoden 2009 alusta otettiin väliaikaiseen käyttöön niin sanottu vienninrahoituksen jälleenrahoitusmalli. Jälleenrahoitusmallin tavoitteena oli varmistaa vienninrahoituksen saatavuus erityisesti pitkäaikaista rahoitusta vaativien hankkeiden osalta.

Tällä hetkellä näyttää siltä, että ainoastaan vientitakuisiin ja korontasaukseen perustuvat kansalliset järjestelmät eivät riitä kilpailukykyisen vienninrahoituksen takeeksi. Suomen tapauksessa ei myöskään pidetä realistisena sitä, että vientiluotto-rahoitus voisi tulevaisuudessa perustua nykyisen jälleenrahoitusmallin mukaisesti kokonaisuudessaan valtion budjetin kautta saatavaan rahoitukseen.

Valtion vientitakuista annetun lain (422/2001, ”vientitakuulaki”) erityisriskinottoa koskevan 6 §:n mukaan valtion vientitakuu voidaan myöntää valtioneuvoston erityisistä syistä antaman valtuuden nojalla silloinkin, kun vientiin tai ulkomaille suuntautuvaan investointiin, viennin ja investoinnin rahoitukseen tai kohdemaahan liittyvä riski on niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää tai kun vientitakuu myönnetään riskiarvioinnin kannalta tavallisuudesta poikkeavilla ehdoilla tai kun vientitakuukantaan muodostuu maa-, ostaja-, takaaaja- tai toimialakohtainen riskikeskittymä. Edellytyksenä on lisäksi, että vientitakuu suuntautuu korkean riskin maahan.

Toimintaympäristön muutoksesta ja ennen kaikkea julkisen vienninrahoituksen merkityksen kasvun vuoksi on käynyt ilmi, että elinkeinopoliittisesti erityisen tärkeissä kaupallisissa hankkeissa tulisi voida ottaa nykyistä enemmän riskiä myös muussa kuin poliittisen riskin maihin suuntautuvassa viennissä. Vientitakuulain riskinottoa kokevan muutoksen yhteydessä tulisi ottaa huomioon myös vientitakuiden myöntämiseen liittyvät oikeudelliset vastuukysymykset.

2 Tausta

2.1 Talouskriisit

Vuonna 2007 Yhdysvaltojen asuntoluottojen subprime-kriisi levisi nopeasti koko pankkisektorille ja siitä globaaliksi finanssikriisiksi syksyllä 2008. Kriisien aiheuttamat häiriöt johtivat maailmanlaajuiseen talouskriisiin, jonka syvyys yllätti taloustieteilijät ja talouspoliittiset päättäjät. Vuonna 2010 tilanne kärjistyi vielä eräiden valtioiden velkakriisiksi. Finanssikriisi vaikutti merkittävästi myös Suomen talouteen. Esimerkiksi vientimarkkinoiden kysyntä supistui (-20 %) ja rahoitusmarkkinoiden toiminta vaikeutui.

Finanssikriisin myötä investojien riskinottohalukkuus katosi ja sijoittajat alkoivat kiinnittää yhtiöiden rahoitustilanteeseen aivan eri tavalla huomiota kuin aiemmin. Luotonanto tiukkeni ja rahoituksen hinta nousi maailmanlaajuisesti. Taantuma toi mukanaan reaalityalouden ongelmat – muun muassa kysynnän heikkenemisen ja pidättäytymisen investoinneista. Vähien hankkeiden kohdalla kansainvälinen kilpailu kiristyi entisestään.

Teollisuusmaiden rahoitussektorien ongelmat laajenivat myös valtioiden rahoitusongelmiksi, erityisesti niissä Euroopan maissa, joiden vaihtotaseen vajeet olivat suuria. Jo ennen finanssikriisiä osa euroalueeseen kuuluvista valtioista oli harjoittanut useiden vuosien ajan talouspolitiikkaa, joka oli johtanut julkisen talouden alijäämien kautta valtioiden velkatasojen nousuun (Kreikka ja Portugali). Irlannissa oli kysymys pankkikriisistä ja rahoitussektorin ylisuurista vastuista suhteessa kansantalouteen. Yksittäisen maiden ongelmien ratkaisemiseksi EU teki toimenpiteitä², joita ongelmien osittain jatkuessa kehitetään edelleen.

2.2 Kriisien vaikutukset vienninrahoitukseen

Suomen viennistä merkittävä osa koostuu pääomatavaroista, joiden rahoitukseen käytetään normaalisti pitkiä ostajaluottoja. Hyvät ja kehittyneillä markkinoilla toimivat yritykset hoitavat rahoituksensa pääsääntöisesti suoraan paikallisilta tai kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta tai pankeista. Kehittyvillä markkinoilla pääomanlähteistä on usein pulaa, jolloin merkittävä tuonti edellyttää vastaavan rahoituksen järjestymistä kansainvälisistä lähteistä viejän avulla. Rahoituksen hinnalla on suora vaikutus ostajan investoinnin kannattavuuteen, ja siten myös viejän tarjouksen kilpailukykyyn.

2 Keväällä 2010 muut EU-maat ja IMF päättivät lainata rahaa Kreikan pelastamiseksi. Euroopan unionin talous- ja rahoitusasiat -neuvosto (Ecofin-neuvosto) päätti toukokuussa 2010 (viikko Kreikan tukilainapäätöksen jälkeen) pidetyssä ylimääräisessä kokouksessaan Euroopan talouden vakauttamismekanismista. Marraskuussa 2010 Irlannin hallitus pyysi Euroopan rahoitusvakausjärjestelyjen aktivoimista rahoitusmarkkinoidensa vakauttamiseksi Irlannille myönnettävän lainan kautta.

Suomessa ja muualla yritysten rahoitustilanne muuttui finanssikriisin aikana: rahoituslähteet vähenivät, laina-ajat lyhenivät ja hinnat nousivat. Aluksi syynä oli sijoittajien vetäytyminen joukkovelkakirjamarkkinoilta, jolloin tämä ovi sulkeutui hetkellisesti parhailtakin yrityksiltä ja myös pankeilta. Tämä vähensi erityisesti pitkäaikaisen rahoituksen vaihtoehtoja, jolloin julkisten lähteiden merkitys kasvoi ja vientitakuulaitosten takuuhakemukset moninkertaistuivat useissa maissa. Suomessa pulaa lievitti osittain myös eläkevakuutusyhtiöiden myöntämä TEL-takaisinlainaus.

Vuoden 2009 aikana yrityssektorin velkarakenne palautui vähitellen. Velkapaperimarkkinoiden kysynnän elpyminen helpotti erityisesti suurten yritysten markkinaehtoisen rahoituksen saatavuutta. Vuoden 2010 alkupuolella suomalaisten yritysten yhteenlaskettu korollinen velka pysyi suunnilleen vuoden 2009 jälkipuolen tasolla.

Velkamäärien kasvun pysähtyminen näyttäisi johtuvan kysynnän heikkenemisestä. Yritysten investoinnit pysyivät varsin vähäisinä, mikä lisäsi kilpailua vähistä kaupoista ja korosti rahoituksen merkitystä. Kriisin hellittäessä painopiste on siirtynyt rahan saatavuudesta sen ehtoihin. Vienninrahoituksessa rahoituksen saatavuus ja hinta on keskeinen kilpailutekijä.

Vaikka yritysten rahoitusongelmat vähenivät vuoden 2010 aikana selvästi taantumavuoteen 2009 verrattuna, niin ne olivat Suomessakin yleisempiä kuin taantumaa edeltäneinä vuosina. Myös yritysten vanhojen luottojen marginaalit kasvoivat, ja luottojen ehdot ovat edelleen monelta osin epäedullisemmat kuin ennen kriisiä. Myös pääomamarkkinoilla yrityslainoilta vaadittavat riskilisät ovat kaventuneet kriisin vaikeimmista ajoista, mutta ovat yhä korkeammat kuin ennen kriisiä.

Suomen julkisesti tuettu vienninrahoitusjärjestelmä perustuu vientitakuisiin ja pankkien varainhankintaan ja organisaation. OECD:n (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) piirissä sovittujen kiinteäkorkoisten CIRR-luottojen korkoriski³ on siirretty valtion hallinnoitavaksi Suomen Vientiluotto Oy:n (SVL) kanssa tehtävillä koronvaihtosopimuksilla. Pankit ovat hoitaneet varainhankinnan vaihtuvakorkoisena. Tämä malli toimi hyvin niin kauan kun pankkien keskimääräinen varainhankinnan hinta pysyi korkeintaan libor- tai euribor-tasolla.

Finanssikriisin eri vaiheet ovat aiheuttaneet volatiliteettia rahoituslaitosten pitkäaikaisen rahoituksen saatavuuteen ja hintaan. Likviditeetille sinänsä on muodostunut hinta eikä rahoituskustannus enää riipu pelkästään yksittäiseen luottoon kohdistuvasta luottoriskistä.

Volatiliteettia, joka heijastuu koko kansainväliseen pankkisektorin hinnoitteluun, on lisännyt muun muassa epätietoisuus yksittäisten pankkien luotonannosta subprime-sijoituksiin, Islantiin, Kreikkaan tai muuhun markkinoita huolestuttavaan kohteeseen. Lisäksi osa kansainvälisistä muun muassa vienninrahoituksessa aktiivisesti toimineista pankeista on joutunut vähentämään antolainastaan oman pääoman hupenemisen vuoksi. Myös tulevilla Basel III -sääntelyllä on oma rajoittava vaikutuksensa pankkien edellytyksiin antaa luottoja.

3 Commercial Interest Reference Rate, CIRR tarkoittaa OECD:n vientiluottosopimuksen mukaista kiinteää korkoa.

Pankit ovat lisänneet kasvaneet varainhankinnan kustannuksensa välittämänsä rahan hintaan, näin myös vienninrahoituksen kohdalla. Pankit kykenevät yhä hoitamaan vienninrahoitusta, jos sitä tehdään tämän hetken normaalein yritysrahoituksen ehdoin – lainan maturiteetti on korkeintaan viisi vuotta (parhaassa tapauksessa seitsemän) ja hinnoittelu perustuu sekä pankin omaan rahoituskustannukseen että riskiin. Keskeisissä kilpailijamaissa vienninrahoitusta on edelleen pystytty tarjoamaan CIRR-korolla ilman lisäkustannuksia. Tämä on alle parhaidenkin pankkien varainhankinnan kustannuksen. Vienninrahoituksen ehtoihin on siis syntynyt merkittäviä eroja eri maiden välille. Lisäksi OECD:n vientiluottosopimuksen (*Arrangement on Officially Supported Export Credits*) ehtojen mukaan kansalliset vientitaakulaitokset voivat myöntää sektorikohtaisesti erittäin pitkiä takuita ostajaluotoille (12, 14 tai 18 vuotta), joita vastaavaa rahoitusmarkkinaa ei käytännössä ole tarvittavassa määrin olemassa.

Suomalaisille viejille pääomatavaraviennin ostajarahoitusta tarjoavat vain kansainväliset tai vähintään kaikissa Pohjoismaissa toimivat pankit. Kansainvälisten pankkien toimintaedellytykset eivät ole maakohtaisia, vaan ne tarjoavat vienninrahoitusta samoin periaattein kaikissa maissa. Eroja syntyy asiakassuhteiden tärkeydestä, sektorikohtaisista strategioista ja ennen kaikkea tarjolla olevista maakohtaisista valtion tarjoamista edellytyksistä. Suurten kansainvälisten pankkien intressi vienninrahoitukseen perustuu yleensä asiakassuhteeseen ostajan kanssa: viejän nimellä ei ole merkitystä, vielä vähemmän viejän kotimaalla. Yksityinen kansainvälinen rahoitusmarkkina ei voi vastata yksittäisen maan kilpailukyvyä.

Tulevaisuudessakin on todennäköistä, että suuret ja toimialansa johtavat yritykset tulevat kaikilla markkinoilla saamaan rahoitusta hyvin ehdoin. Koska suomalaiset vientiyritykset käyvät kauppaa laajemman asiakaskunnan kanssa, on kansallisen edun huomioivan julkisesti tuetun vienninrahoitusjärjestelmän kehittäminen ensiarvoisen tärkeää.

2.3 Finnveran takaama vienninrahoitus

Sekä ulkomaisten että kotimaisten pankkien luotonannon tiukentuminen näkyi Finnverassa rahoituskysynnän kasvuna. Finnvera rahoitti ja takasi vuonna 2008 sekä kotimaista yritystoimintaa että vientikauppoja ennätysmäärät. Vientitakuita tarjottiin yhteensä 6,3 miljardia euroa, mikä oli 4,5 miljardia euroa enemmän kuin vuonna 2007. Näistä ulkomaiseen riskinottoon liittyviä takuita oli yhteensä 4,2 miljardia euroa. Vientitakuiden kysyntä lähes viisinkertaistui vuoteen 2007 verrattuna.

Vientitakuukysyntä oli vuonna 2008 ennätyksellisen vilkasta pääomatavaraviennin tärkeimmillä toimialoilla: tietoliikenteessä, telakka- ja puunjalostusteollisuudessa sekä voimantuotannossa. Kysynnän euromäärä kasvoi 386 prosenttia vuodesta 2007. Takuuhakemusten, takuutarjousten ja voimaan tulleiden takuiden euromäärät olivat korkeammat kuin koskaan aiemmin Finnveran historiassa. Finnveraa tarvittiin etenkin suurten pääomatavarakauppojen rahoituksen poliittisten ja

kaupallisten riskien takaaajaksi ja riskinjakajaksi kaikilla pääomatavaraviennin toimialoilla. Suurimmat kysynnän kohdemaat olivat Venäjä, Yhdysvallat, Saksa ja Brasilia. Takuuhakemuksia tuli entistä useammin myös teollisuusmaihin suuntautuviin vientikauppoihin. Hyvissä ajoin ennen rahoituskriisiä vireille tulleet hankkeet etenivät ripeästi tarjous- ja voimaantulovaiheeseen. Vuoden 2008 loppupuolella hankkeiden toteutuminen hidastui, koska kokonaisrahoituksen järjestäminen oli vaikeutunut.⁴

Vuonna 2009 kansainväliseksi talouskriisiksi laajentunut finanssikriisi ja heikentyneet rahoitusmarkkinat vaikeuttivat merkittävästi suomalaisyritysten vientiä. Valtion toimilla pyrittiin helpottamaan vientiyritysten rahoitusjärjestelyjä ja väliaikainen viennin jälleenrahoitusmalli otettiin käyttöön Finnveran tytäryhtiössä Suomen Vientiluotto Oy:ssä vuoden 2009 alussa. Järjestely on määräaikaisena voimassa 30.6.2011 asti. Mallin mukaan ulkomaista ostajaa rahoittava pankki voi siirtää vientiin liittyvän Finnveran takaaman ostajaluoton tai osan siitä SVL:n rahoitettavaksi, mikäli markkinoilta ei ole saatavissa rahoitusta.⁵ Vuonna 2009 jälleenrahoituksen käyttö jäi odotettua vähäisemmäksi.

Alkuvuonna 2009 Finnveran viejäasiakkaat viestivät vaikeuksistaan saada lyhyen maksuajan luottovakuutuksia yksityisiltä markkinoilta. EU:n komissio myönsi kesällä 2009 Finnveralle poikkeusluvan tarjota lyhyen maksuajan luottovakuutuksia läntisiin teollisuusmaihin tapauksissa, joissa vakuutus ei järjestynyt yksityisiltä markkinoilta. Alun perin lupa oli vuoden 2010 loppuun, mutta sitä on jatkettu 31.12.2011 asti. Vastaavan poikkeusluvan ovat saaneet muun muassa Saksan, Ruotsin ja Tanskan vientitakuulaitokset. Poikkeusluvan vuoksi vuonna 2009 kappalemääräinen vientitakuukysyntä yli nelinkertaistui edelliseen vuoteen verrattuna. Kuitenkin euromääräinen vientitakuukysyntä lähes puolittui vuoteen 2008 verrattuna pääasiassa aluksiin vuonna 2008 haettujen poikkeuksellisen mittavien takuiden johdosta.⁶

Vuonna 2009 vientitakuutarjouksia annettiin yhteensä 4,4 miljardia euroa, josta ulkomaisen riskinottoon liittyviä takuutarjouksia oli yhteensä 4,1 miljardia euroa. Näistä takuutarjouksista tietoliikenteen osuus oli 66 prosenttia. Tärkeimmät yksittäiset maat, joihin takuita myönnettiin, olivat Japani, Brasilia, Venäjä ja Intia.

Vuoden 2009 aikana SVL solmi yhden 280 miljoonan euron arvoisen jälleenrahoitussopimuksen. Vuoden 2009 lopussa SVL:lla oli jälleenrahoitushakemuksia 2,5 miljardin euron ja tarjouksia 0,9 miljardin euron arvosta.

Vuonna 2010 maailmantalous elpyi ja myös Suomen vienti kasvoi 15 prosenttia⁷, mikä näkyi Finnveran vienti- ja erityistakuiden euromääräisessä kysynnässä 22 prosentin kasvuna. Erityisesti vientitakuiden kysyntään vaikutti myös kaavailtu Basel III -sääntely. Vaikka sääntelyn tarkoista määritelmistä ja vaikutuksista ei ollut vielä tietoa, se alkoi heti vaikuttaa pankkien toimintaan, joka oli muutoin palautumassa

4 "Finnveran vuosikatsaus 2008", Finnvera 2009.

5 Ks. luku 3.3.

6 "Finnveran vuosikatsaus 2009", Finnvera 2010.

7 Tammi-marraskuu 2009/2010 (Lähde: Tulli).

kriisin jälkeen aiempaa tavanomaisemmalle tasolle. Finnverassa tämä näkyi siten, että erityisesti niihin suuriin vientihankkeisiin, joissa luoton takaisinmaksuaika on yli seitsemän vuotta, haettiin vientitakuuta aiempaa enemmän.

Vuonna 2010 uusia vientitakuutarjouksia annettiin noin 2 miljardia euroa vähemmän kuin vuonna 2009, eli yhteensä 2,4 miljardia euroa. Annetuista takuutarjouksista tietoliikenteen osuus oli 71 prosenttia. Myös muut Suomen pääomatavaravien- nin keskeiset toimialat korostuivat vientitakuutoiminnassa: telakka- ja varustamote- ollisuus, voimantuotanto sekä puunjalostusteollisuus. Tärkeimmät yksittäiset maat, joihin takuita myönnettiin, olivat Espanja, Saudi-Arabia, Turkki ja Venäjä.

Vuoden 2010 aikana SVL solmi yhden jälleenrahoitus sopimuksen arvoltaan 77 miljoonaa euroa. Vuoden 2010 lopussa jälleenrahoitusta oli käytetty yhteensä 357 miljoonaa euroa. Voimassa olevien jälleenrahoitus sopimusten määrä 31.1.2011 oli 269 miljoonaa euroa ja jälleenrahoitus hakemusten määrä 937 miljoonaa euroa.

Finnveran arvioiden mukaan tulevaisuudessa vienninrahoituksen kysyntä pysynee suunnilleen samalla tasolla. Vientitakuuvastuiden odotetaan kasvavan monilla toimialoilla. Samaan aikaan olemassa oleva vastuukanta kuitenkin vähe- nee luottojen takaisinmaksujen myötä, minkä vuoksi kokonaisvastuiden ei odo- teta kasvavan.

2.4 Rahoitussektorin sääntely ja sen vaikutukset rahoitukseen

Finanssikriisi on johtamassa kaikkialla maailmassa rahoitussektorin sääntelyn mer- kittävään kiristymiseen. Luottolaitossääntelyn osalta valmistelu on tapahtunut pää- osin Baselin pankkivalvontakomiteassa⁸. Uudet säännökset voivat nostaa rahoit-uksen kustannusta, koska pankkien varainhankintakustannukset nousevat. Myös rahoituksen saatavuus voi vaikeutua, kun pankit taseitaan vahvistaessaan ja muut- taessaan rahoitusrakennettaan pidempiaikaiseksi kilpailevat muiden toimijoiden kanssa pääomamarkkinoilla.

2.4.1 Basel III

Basel III viittaa Baselin pankkivalvontakomitean vakavaraisuussäännösten tuo- reimpiin uudistuksiin, joita alettiin kehittää viimeaikaisen finanssikriisin vuoksi. Kriisin aikana monilla pankeilla oli vaikeuksia ylläpitää riittävää likviditeettiä, minkä vuoksi keskuspankeilta vaadittiin ennätysellisiä likviditeettitukia, jotta finanssijär- jestelmä pysyisi koossa. Ennen kriisiä rahoitusmaailmassa oli useiden vuosien ajan runsaasti likviditeettiä, minkä aikana likviditeettiriskejä ja niiden hallitsemista ei

8 Baselin pankkivalvontakomitea on pankkivalvontaviranomaisten yhteistyöelin, jonka perustivat kymmenen maan keskuspankin pääjohtajat vuonna 1974. Sen jäseninä ovat pankkivalvontaviranomaisten ja keskuspankkien edustajat seuraavista maista: Alankomaat, Argentiina, Australia, Belgia, Brasilia, Espanja, Etelä-Korea, Hong Kong, Indone- sia, Intia, Iso-Britannia, Italia, Japani, Kanada, Kiina, Luxemburg, Meksiko, Ranska, Ruotsi, Saksa, Saudi-Arabia, Singapore, Sveitsi, Turkki, Venäjä ja Yhdysvallat.

tutkittu niin tarkasti kuin muita riskialueita. Basel III -säännökset sen sijaan keskittyvät vahvasti likviditeettiriskin hallintaan. Säännösten olisi tarkoitus tulla vaiheittain voimaan vuosien 2013 ja 2018 välillä.

Baselin komitea julkaisi 16.12.2010 suosituksensa vakavaraisuussäännöksiin ja likviditeettiriskisäännöksiin tulossa olevista muutoksista (Basel III) sekä sääntelymuutosten vaikuttavuusarvion tulokset. Se julkaisi myös ohjeistusta vastasyklisen pääomapuskureiden asettamisesta. Julkaistuilla suosituksilla pyritään edistämään entistä vastustuskykyisemmän ja terveemmän rahoitussektorin kehitystä. Basel III -säännökset tuovat:

- määrälliset rajoitteet likviditeettiriskille
- pankkien tappionsietokyvyn edistämiseen tähtäävien omien varojen laadun ja määrän parantamisen
- riskiperusteista Basel II -vakavaraisuuskehikkoa täydentävän, pankkien liiallista taseen kasvattamista velkarahalla rajoittavan vähimmäisomavaraisuusastehdeluvun käyttöönoton (*leverage ratio*)
- hyvinä aikoina kerättävät pääomapuskurit, jotka olisivat taloudellisen tilanteen huonontuessa käytettävissä tappioiden kattamiseen
- harkinnanvaraiset vastasykliset pääomapuskurit, jotka olisivat otettavissa käyttöön tilanteessa, jossa luotonannon kasvuvauhtia on syytä hillitä
- johdannaisista, repo-sopimuksista ja arvopapereiden lainaksi antamista ja ottamista sekä muista pääomamarkkinatransaktioita koskevista sopimuksista syntyvien vastapuoliriskien aikaisempaa kattavamman huomioon ottamisen vakavaraisuuslaskennassa ja riskienhallinnassa ja
- pysyvän varainhankinnan vaatimuksen (*net stable funding ratio*), joka rajoittaisi siirtymäajan jälkeen otto- ja antolainauksen välistä maturiteettiero pankin varainhallinnassa. Ehdotuksen vaikutuksia arvioidaan ja lopullinen toteutuminen on avoin. Ehdotus heikentäisi pankkien edellytyksiä tarjota vienninrahoitusta ja nostaisi varainhankinnan kustannusta.

Basel III -säännösten tärkeimpänä tehtävänä on pankkien vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden turvaaminen. Finanssikriisin aikana vakavaraisuutta vahvistettiin monissa maissa suurten julkisten pääomaruuskeiden avulla. Säännöksillä pyritään siihen, että pankeilla tulee olla entistä enemmän ja entistä laadukkaampia omia varoja, jotka ovat ensisijainen puolustuslinja pankkien mahdollisia tappioita vastaan. Syksyn 2008 likviditeettikriisin aikana keskuspankit turvasivat poikkeustoimenpiteillään pankkien maksuvalmiutta, minkä jälkeen pankit ovat vahvistaneet likviditeettipuskureitaan, ja niiden kyky selviytyä syksyn 2008 kaltaisesta kriisistä on parantunut. Säännösten mukaan pankkien taseissa tulee vastaisuudessa olla huomattavasti enemmän likvidejä varoja (käteistä ja käteiseksi pienin kustannuksin muutettavia varoja) kuin niillä oli ennen kriisin alkamista. Lisäksi sääntely on tiukentamassa myös johdon kannustinjärjestelmiä, luottoluokituslaitosten toimintaa, kaupankäyntiä johdannaistuotteilla ja rahoitusinstrumenttien käsittelyä kirjanpidossa.

2.4.2 CRD IV

Basel III on siis merkittävä uudistuspaketti, jolla on mittavat vaikutukset rahoitustoi-
mialaan. Basel III -suositusten seurauksena Euroopan komissio on valmistelemassa
vastaavanlaisia uudistuksia, ja siltä odotetaan direktiiviehdotusta sitovasta säänte-
lystä vuoden 2011 ensimmäisellä vuosipuoliskolla.

Euroopan komissio valmistelee vakavaraisuusdirektiiveihin (*Capital Require-
ments Directives, CRD*) muutoksia, joiden tavoitteena olisi vahvistaa pankkialan ja
koko rahoitusjärjestelmän kykyä selviytyä vaikeista ajoista. Komissio on jo aiemmin
antanut kaksi vakavaraisuusdirektiivejä koskevaa muutosehdotusta, minkä vuoksi
uusia muutoksia kutsuttaisiin nimellä "CRD IV". Muutokset koskevat seitsemää eri-
tyisalaa, ja useimmissa niistä on otettu huomioon G20-maiden johtajien vuonna
2009 antamat sitoumukset. Sitoumusten tavoitteena on muun muassa parantaa pää-
oman laatua ja riskien kattamista, lieventää myötäsiklisyyttä ja rajoittaa velanot-
toa sekä tiukentaa likviditeettiriskiä koskevia vaatimuksia ja ottaa käyttöön enna-
koivat luottotappiovaraukset.

CRD IV -hankkeen tarkoituksena on toteuttaa ne jäljellä olevat luottolaitossään-
telyn⁹ kiristämistoimet, joita finanssikriisin johdosta on vielä pidetty tarpeellisena
jo toteutettujen muutosten lisäksi. CRD IV -hankkeen rinnalla EU:ssa ollaan valmis-
telemassa toista, kriisien ehkäisyyn ja hoitoon keskittyvää puiteohjelmaa.

CRD IV -hankkeen keskeinen sisältö on seuraava:

- vakavaraisuuspääoma-määritelmän uudistaminen
- sitovien maksuvalmiusvaatimusten asettaminen luottolaitoksille, mukaan
lukien maksuvalmiuden valvontaan liittyvät home-host-kysymykset¹⁰
- vähimmäisomavaraisuusasteen (*leverage ratio*) asettaminen luottolaitoksille
- eräiden vastapuoliriskien käsittelyä vakavaraisuuslaskennassa koskevat
tarkistukset
- lisäpääomapuskurien asettaminen ja
- luottolaitosten taloudellista asemaa koskevien vaatimusten maksimiharmoni-
sointi ja jäsenvaltio-optioiden poistaminen / minimointi (ns. *single rule book*).¹¹

Vakavaraisuuspääoman määritelmä

Baselin komitean ehdotusten mukaisesti ehdotetaan erityisesti seuraavia muutoksia:

- Koko niin sanottu Tier I -pääoman (tavallinen osakepääoma ja riittävät vaa-
timukset täyttävä hybridipääoma) osuus koko vakavaraisuuspääomasta nos-
tetaan 75 prosenttiin (50 %:sta) ja tavallisen osakepääoman osuus koko Tier
I -pääomasta niin ikään 75 % prosenttiin (50 %:sta), jolloin Tier II -pääoman

9 CRD:n ja sitä täydentävän direktiivin 2006/49/EY (eli ns. CAD) lähtökohtana on, että sama sääntely koskee sekä luottolaitoksia että sijoituspalveluyrityksiä, sekä solo- että konsolidoidulla tasolla.

10 Home-host-kysymyksillä tarkoitetaan luottolaitoksen kotivaltion valvontaviranomaisten ja sivuliikkeen sijaintivaltion eli isäntävaltion valvontaviranomaisten keskinäiseen vastuun- ja työnjakoon liittyviä kysymyksiä.

11 Tältä osin ehdotetut muutokset eivät perustu kriisiin, vaan komission pitkäaikaiseen tavoitteeseen, jonka se katsoo olevan tässä yhteydessä helpointa toteuttaa (niin kauan kuin ns. poliittinen "momentum" kaiken mahdollisen muut-
tamiselle vallitsee).

(pääasiassa debentuurilainat) osuus koko vakavaraisuuspääomasta laskee 25 prosenttiin (50 %:sta).

- Tavalliselle osakepääomalle ehdotetaan asetettavaksi osakeyhtiölainsäädännöstä poikkeavia ankarampia vaatimuksia, kuten erilaisten osakesarjojen kieltö ja viranomaisen oikeus kieltää luottolaitoksen taloudellisen aseman perusteella osingonjako ja omien osakkeiden takaisinostaminen osakeyhtiölain mukaisista edellytyksistä riippumatta sekä velvollisuus kattaa kertyneet tappiot tietyn rajan jälkeen osakepääomaa alentamalla.
- Laskettaessa konsolidoituja omia varoja vähemmistöosuudesta saataisiin ottaa huomioon ainoastaan se osa, joka tarvitaan kyseisen tytäryhtiön oman pääomavaatimuksen kattamiseen (nykyisin koko vähemmistöosuus saadaan lukea konsolidoituihin omiin varoihin).

Pääomavaatimusten kiristämällä ei ole suoraa vaikutusta vienninrahoitukseen, mutta epäsuorasti se lisää pääomien kysyntää markkinoilla ja voi nostaa rahoituksen hintaa.

Maksuvalmius

- Luottolaitoksille ehdotetaan sitovaa maksuvalmiusvaatimusta, jonka mukaan luottolaitoksella olisi jatkuvasti oltava direktiivissä määriteltäviä likvidejä varoja vähintään 30 päivän aikana maksettavaa kassavirtaa vastaava määrä (*liquidity coverage ratio, LCR*).
- Ehdotuksen mukaan luottolaitoksen ja valvontaviranomaisten olisi seurattava luottolaitoksen pitkäaikaista rahoitusrakennetta kuvaavaa tunnuslukua (*net stable funding ratio, NSFR*), jota ei kuitenkaan toistaiseksi ehdoteta sitovaksi rajoitukseksi.
- Nykyisen direktiivin mukainen isäntävaltion oikeus valvoa sivuliikkeen maksuvalmiutta ehdotetaan kumottavaksi. Sen vastapainoiseksi ehdotetaan eräitä suhteellisen vähäisiä muutoksia koti- ja isäntävaltion keskinäisiin yhteistyö- ja tietojenantovelvoitteisiin.

Likviditeettipuskurien lisääminen nostaa kustannuksia, koska aikaisempaa suurempi osa ottolainauksesta täytyy sijoittaa vähäriskisiin ja siksi huonotuottoisiin puskurirahastoihin. Mahdollisuus laskea vientiluotot niiden valtiontakauksen vuoksi osaksi likviditeettipuskureita tai keskuspankkivakuuskelpoisiksi lainoiksi parantaisi niiden suhteellista asemaa. Tämänhetkiset säännösehdotukset eivät kuitenkaan mahdollista vientiluottojen huomioimista.

Vastapuoliriski

Eräiden vastapuoliriskien kohtelua vakavaraisuuslaskennassa ehdotetaan joidenkin yksityiskohtien osalta tarkistettavaksi. Muutokset eivät ole Suomen kannalta merkittäviä ja ne voidaan toteuttaa Finanssivalvonnan määräyksiä muuttamalla.

Leverage ratio

Riskiperusteisen vakavaraisuuslaskennan ohelle ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi taseriskiä mittaava tunnusluku, vähimmäisomavaraisuusaste. Vähimmäisomavaraisuusastetta ei ole määritelty vielä yksityiskohtaisesti, mutta alustavasti se mittaisi ensisijaisten omien varojen suhdetta luottolaitoksen tasearvoon ja taseen ulkopuolisten erien arvoon vastaavilla luottovasta-arvoillaan. Uuden mittarin on tarkoitus arvioida luottolaitoksen velkavivusta johtuvaa riskiä ilman riskipainotusta ja toimia riskiperusteisen vakavaraisuuslaskennan tukena. Tämä säännös heikentää merkittävästi valtion vientitakuiden tehoa entiseen verrattuna, koska mitään riskinsiirtomekanismeja ei huomioitaisi, ei myöskään valtion vientitakuita.

Alustavasti luottolaitosten tulisi raportoida sekä solo- että ryhmätasolla oma-varaisuutensa Euroopan pankkivalvontaviranomaisen (*European Bank Association, EBA*) määrittelemillä standardeilla kansallisille valvojille. Raportointivelvollisuus tulisi voimaan 1.1.2013. Komissio arvioisi 2016 uuden mittarin vaikutukset riskienhallintaan ja ehdottaisi sitten joko sitovaa vähimmäisomavaraisuusastetta tai vaihtoehtoisesti jättäisi sen osaksi laadullista valvontaa.

Leverage ratiolla on merkittävä negatiivinen vaikutus vienninrahoituksen asemaan pankkien tuotevalikoimassa. Tunnusluku ei ota huomioon vientitakuun luottoriskiä parantavaa (tai sen poistavaa) vaikutusta lainkaan. Niukkuustilanteessa pääomat on järkevämpi kohdentaa parempituottoisiin eriin tai sitten vienninrahoituksen hintaa tulee nostaa, jolloin kokonaiskustannus takuumaksun kanssa voi olla lainanottajalle liikaa. Tämän seurauksena vientitakuiden vaikutus viennin edistämiseen jäisi vähäiseksi.

Lisäpääomapuskurit

Vähimmäisvaatimusten myötäsyklisyyden vähentämiseksi ehdotetaan lisäpääomapuskureita. Puskurit koostuisivat kahdesta osasta: kiinteästä puskurista ja vastasyklisestä puskurista. Kiinteä puskuri tulisi minimivaatimuksen päälle ja sen rikkominen johtaisi osittaiseen voitonjakokieltoon. Vastasyklinen puskuri tulisi kiinteän puskurin päälle ja sen suuruus määräytyisi luottosyklin vaiheesta ja valvojan tulkin-nasta. Mikäli talouden luottokanta kasvaisi epäterveellisen nopeasti, vastasyklisen puskurin nojalla valvoja voisi vaatia lisää omia varoja mahdollisten syntyvien systeemiriskien kattamiseksi. Puskurit eivät ole osa laadullista valvontaa, koska vastasyklistä puskuria sovellettaisiin identtisesti kaikkiin valvojan toimivaltaan kuuluviin luottolaitoksiin. Puskurit eivät ole myöskään osa minimivaatimusta, koska valvoja voi harkintansa mukaan päättää, milloin puskureita edellytettäisiin. Puskurit laskettaisiin painotettuna keskiarvona saatavien maantieteellisen sijainnin suhteen.

Single rule book

Direktiivin säännökset luottolaitosten taloudelliselle asemalle asetettaviin vaatimuksiin (lähinnä vakavaraisuuspääoman määritelmä, vakavaraisuusvaatimus, suuria asiakasriskejä koskevat rajoitukset ja maksuvalmiusvaatimukset) ehdotetaan

sovellettavaksi maksimiharmonisointiperiaatetta minimiharmonisoinnin sijasta. Käytännössä ehdotus merkitsisi, että jäsenvaltioiden, jotka ovat sisällyttäneet kansalliseen lainsäädäntöönsä direktiiviä ankarampia vaatimuksia, olisi kumottava kaikki tällaiset lisävaatimukset. Suurin osa direktiiviin nykyisin sisältyvistä noin sadasta jäsenvaltioille valinnaiseksi säädetystä sääntelyvaihtoehdosta ehdotetaan kumottaviksi.

2.4.3 Sääntelyn vaikutukset rahoitukseen

Finanssikriisi on aiheuttanut rahoitusmarkkinoilla epävarmuutta ja vähentänyt pankkien riskinottohalukkuutta. Kriisi muutti sekä viennin että kotimaan rahoituksen rahoitusasetelmia siten, että Finnvera tarvittiin entistä useammin riskinjaksiksi. Pankkien halukkuus pitkäaikaisten vientiluottojen myöntämiseen on pankkikriisin jälkeisessä tilanteessa heikentynyt. Rahoituslaitoksia koskevat Basel III-säännökset voivat vielä vaikeuttaa rahoituksen saatavuutta, jos pankit vahvistaessaan taseitaan ja muuttaessaan rahoitusrakennettaan kilpailevat muiden toimijoiden kanssa pääomamarkkinoilla. On myös selvää, että rahoituksen kustannukset nousevat, kun pankkien varainhankintakustannukset nousevat. Uudistukset heijastunevat pankkien luotonantomahdollisuuksiin ja luotonannon ehtoihin. Muutamat suuret kansainväliset pankit, joiden rahoituskustannusten pitäisi olla kilpailukykyisiä, ovat jo nostaneet lainamarginaalejaan ja muita palkkioitaan käyttäen perusteena noussutta varainhankintakustannustaan.

Uuden sääntelyn täsmälliset vaikutukset markkinaolosuhteisiin ovat vielä epävarmoja. Myös säännösten täsmällinen soveltamistapa on vielä määrittelemättä, mikä lisää epävarmuutta. Tiedossa olevat ehdotukset lisäävät osakepääoman tarvetta, edellyttävät parempaa otto- ja antolainauksen maturiteettien vastaavuutta sekä heikentävät oman pääomantuottoa lisääntyvien likviditeettipuskurivaatimusten kautta. Velkaantumisrajoite heikentää erityisesti vähäriskisten, kuten vientiluottolaitosten takaamien erien houkuttelevuutta antolainauksen välineenä. Monet pankit miettivät liiketoimintamallejaan uusissa oloissa ja vaikutukset kaupan ja vienninrahoitukseen voivat olla merkittäviä. Tarkoitus tietysti on, että pitkällä aikavälillä sääntelyuudistusten vaikutus talouteen on positiivinen, mikäli niiden avulla kyetään ehkäisemään uusien finanssikriisien syntyä¹². Vaikutukset maailmankauppaan ovat valmistelussa jääneet vähälle huomiolle.

2.5 Rahoituskriisin vaikutukset Suomen vientiin

Syksyllä 2008 puhjennut globaali rahoitusmarkkinakriisi levisi nopeasti reaali-talouteen ja kansainvälinen kauppa väheni äkillisesti. Suomen tavaravienti supistui

12 "Finanssikriisin vaikutuksista Suomen talouteen", toim. Hanna Freystätter ja Veli-Matti Mattila, BoF Online 1/2011

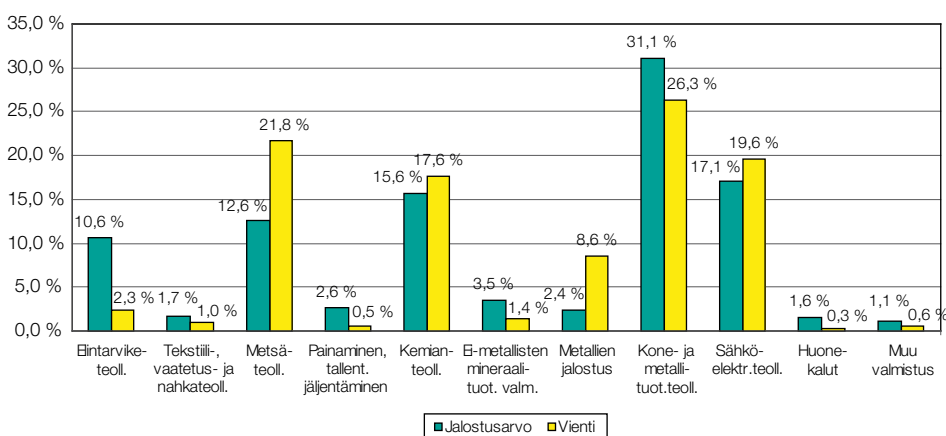
20 prosenttia vuonna 2009, kun lopputuotekysyntä pieneni, yritykset pienensivät varastojaan ja peruuttivat tuotannollisia investointejaan.

Suomen teollisuus on eurooppalaisessa vertailussa erittäin keskittynyttä muutamaa toimialaan; ICT-, metsä- ja raskas koneteollisuus. Samat toimialat painottuvat myös Suomen viennissä (kuvio 1).

Finanssikriisi vaikutti osaltaan kansainvälisen kaupan voimakkaaseen supistumiseen, koska rahoitusjärjestelmän toimivuudella on keskeinen merkitys kansainvälisessä kaupassa. Kilpailukykyisen julkisen vienninrahoituksen merkitys korostui entisestään.

Yritykset tarvitsevat yleensä lyhytaikaista rahoitusta tuotantoprosessiensa ylläpitämiseen, tilattujen tuotteiden valmistamiseen ja niiden toimittamiseen asiakkaille. Jos tämän rahoituksen saanti vaikeutuu, se vaikuttaa nopeasti kauppavirtoihin. Pankkeilla on tärkeä rooli kansainvälisessä maksuliikenteessä myös siinä mielessä, että viejä- ja tuojayrityksillä on tyypillisesti kiinteä suhde johonkin omassa maassaan toimivaan pankkiin. Jos viejäyrityksen käyttämä pankki luottaa tuojayrityksen käyttämään pankkiin, tuojayrityksen pankki voi toimia kauppaan liittyvän maksun takaa-jana. Finanssikriisin aikana monen pankin maksuvalmiuteen ja vakavaraisuuteen kohdistui suuria epäilyjä. Näissä olosuhteissa pankkien kyky hoitaa normaalia rooliaan kansainvälisessä maksuliikenteessä heikkeni selvästi.¹³ Pääomatavaraviennissä suurimpana syynä vientivolyymin rajuun jarrutukseen oli kuitenkin maailmanlaajuinen investointihankkeiden pysähtyminen.

Kuvio 1. Toimialan osuus teollisuuden tuotannon jalostusarvosta (ennakko) ja viennin määrästä, 2009.



Lähde: Tilastokeskus ja Tulli.

13 "Finanssikriisin vaikutuksista Suomen talouteen"

Suomen tavaravienti nousi vuonna 2010 nopeasti vuoden 2009 pohjatasoltaan. Tullin tietojen mukaan¹⁴ vienti kasvoi vuoden 2010 aikana 16 prosenttia ja nousi 52,3 miljardiin euroon. Kasvua edellisestä vuodesta oli 18 prosenttia. Vientikysyntä oli vahvinta aloilla, jotka ennakoivat suhdannekiertoa: metalleissa, metsäteollisuuden tuotteissa ja kemiantuotteissa. Sähköteknisen teollisuuden vienti taantui vuonna 2010 viestintälaitteiden viennin vähenemisen vuoksi. Kesällä 2010 viennin kasvu nopeutui tuntuvasti, koska myös koneiden ja metallituotteiden vientikysyntä alkoi viritä. Vuoden 2010 kolmannella neljänneksellä viennin kasvu kuitenkin pysähtyi, ja metsäteollisuuden suhdannenäkymät laimenivat. Muilla teollisuuden toimialoilla yritysten suhdanneodotukset olivat edelleen enimmäkseen hyviä ja vientiodotukset vahvoja. Valtiovarainministeriö odottaa viennin kasvun nopeutuvan 7 prosenttiin vuoden 2011 aikana, mutta vetovastuu siirtyy metsäteollisuudelta metalliteollisuudelle, jonka vientiä vauhdittaa luonteeltaan jälkisyklinen investointitavarakysyntä.

14 "Tavaroiden ulkomaankaupan kuukausikatsaus joulukuussa 2010", Tulli.

3 Julkisesti tuetun vienninrahoituksen nykytila

Suomen julkisesti tuettu vienninrahoitus on OECD:n julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevien sopimusten mukaista. Julkista tukea voidaan myöntää vientitakuuna tai julkisena rahoitustukena. Rahoitustuen muodot ovat suora luotto/ rahoitus, jällelrahoitus tai korkotuki. Tuki voi olla myös mainittujen tukimuotojen yhdistelmä. Vuoden 2011 alussa Suomen virallinen julkisesti tuetun vienninrahoituksen järjestelmä koostuu korontasaus-, vientitakuu- sekä jällelrahoitusjärjestelmistä, joista viimeksi mainittu on luonteeltaan väliaikainen.

3.1 OECD:n vientiluottosopimus

Suomi on osana EU:ta mukana OECD:n puitteissa tehdyssä julkisesti tuettuja vientiluottoja koskevassa järjestelyssä (vientiluottosopimus¹⁵). Sopimuksen päätavoitteena on säännellä valtioiden roolia vientiluottojen suhteen niin, että vientikauppojen voittaminen perustuu tuotteen laatuun ja hintaan eikä mahdollisimman edullisiin julkisesti tuettuihin luottoehtoihin. Tavoitteena on turvata yhtäläiset kilpailumahdollisuudet eri maiden viejille. Vientiluottosopimusta päivitetään säännöllisesti OECD:n piirissä käytävillä konsensuskseen perustuvilla neuvotteluilla. Sopimusta sovelletaan tavara- ja palvelutoimitusten vientiluottoihin, joiden takaisinmaksuaika on kaksi vuotta tai enemmän. Vientitoimituksiin sidottua kehitysapua (Suomessa korkotukiluotto) varten sopimuksessa on oma osionsa. Sopimus ei koske sotateollisuuden laitteita eikä maataloustuotteiden kauppaa.

Vientiluottosopimuksessa rajoitetaan julkisesti tuettujen vientiluottojen ehtoja. Tällaisia rajoituksia ovat mm. vähimmäistakuumaksut, luoton alkamisajankohdasta tai sitä ennen maksettava vähimmäiskäteismaksu, enimmäistakaisinmaksuajat, takaisinmaksuprofiiliin liittyvät ehdot sekä vähimmäiskorot. Vähimmäiskorot on noudatettava silloin, kun luottoon liittyy julkista rahoitustukea. Myös sidottua apua koskeviin määräyksiin liittyy rajoituksia ja kauppaan liittyvään sitomattomaan apuun puolestaan avoimuutta koskevia velvoitteita. Projektirahoitushankkeille on omat erilliset ehtonsa. OECD:n vientiluottosopimus sääntelee myös julkisesti tuetun vienninrahoituksen ja takuiden itsekannattavuutta. Sen mukana vientitakuutoiminnan tulee olla pitkällä aikavälillä itsekannattavaa.

Vientiluottosopimukseen sisältyvät lisäksi laajat tietojenvaihto- ja raportointivelvoitteet. Vientiluottoja myöntävät maat sitoutuvat kunnioittamaan terveitä liiketoimintakäytäntöjä: OECD-ehdot ovat maksimiehdot. Useissa vientikaupoissa ei tarvitse mennä esimerkiksi enimmäislouottoaikoihin, vaan viety tavara maksaa itsensä

15 OECD Arrangement on Officially Supported Export Credits

takaisin tuottamallaan kassavirralla jo lyhyemmässä ajassa. Yleisperiaate on, että takaisinmaksuaika ei saa ylittää hyödykkeiden taloudellista käyttöikää..

Vientiluottojärjestely sitoo OECD-maiden takuu- ja luottolaitosten vienninrahoitustoimintaa. Vientiluottojärjestely muodostuu pääsopimuksesta ja useasta sektorisopimuksesta. Sektorisopimuksia ovat laivaluottosopimus, ydinvoimalaitoksia koskeva sopimus, uusiutuvia energialähteitä ja vesihankkeita koskeva sopimus sekä siviililentokoneita koskeva erillinen sopimus. Alakohtaisia määräyksiä voidaan soveltaa julkisen tukeen, joka koskee kyseisen sopimuksen piiriin kuuluvien tavaroiden tai palveluiden vientiä. Jos alakohtaisessa sopimuksessa ei ole vastaavaa määrystä kuin pääsopimuksessa, on alakohtaisen sopimuksen osapuolen sovellettava pääsopimuksen määräystä.

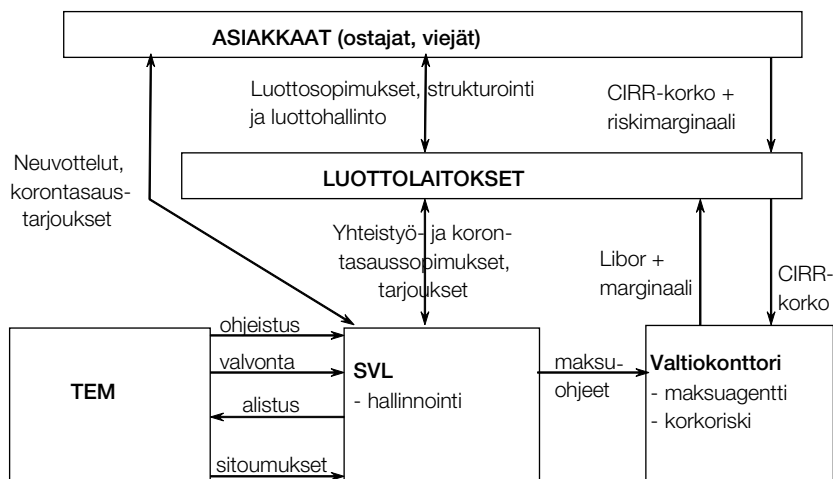
3.2 Korontasaus

Korontasautoiminta (kuvio 2) perustuu lakiin julkisesti tuettujen vienti- ja alusluottojen korontasauksesta (1137/1996 ”korontasauslaki”). Korontasautoiminnassa otetaan huomioon julkisesti tuettuja vienti- ja alusluottoja koskevat Suomea sitovat kansainväliset säännökset ja määräykset, kansainväliset kilpailutekijät sekä hankkeen ympäristövaikutukset. Korontasauslain sisältämää myöntämisvaltuutta jatkettiin vuoden 2011 alusta vuoden 2015 loppuun (1040/2010).

Korontasautoimintaa hoitaa Suomessa korontasausyhtiö, Suomen Vientiluotto Oy (SVL), joka hallinnoi toimintaa valtion puolesta. Se solmii suomalaisten vientikauppojen tai kotimaisten alushankintojen rahoitukseen liittyviä korontasaus sopimuksia luotto- ja rahoituslaitosten kanssa korontasausasetuksen, työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) sitoumuksen ja ohjeistusten sekä OECD:n vientiluottosopimuksen periaatteita ja ehtoja noudattaen. Useimmissa tärkeimmissä kilpailijamaissa on käytännössä joko vastaavanlainen, OECD:n vientiluottosopimuksen säätelemä korontasausjärjestelmä tai luotonantoon perustuva järjestelmä.

Korontasaus sopimus solmitaan luottoriskiltään hyväksyttävän rahoituslaitoksen kanssa, joka on tehnyt SVL:n kanssa yhteistyösopimuksen korontasausjärjestelmän käyttämisestä. Suomen korontasausjärjestelmässä sovelletaan kansainvälistä ISDA:n (*International Swaps and Derivatives Association, Inc.*) mukaista menettelyä.

Kuvio 2. Korontasausmalli.



Korontasausjärjestelmä toimii siten, että ostajan valittua suomalaisia tuotteita tai palveluja koskevan kaupan rahoittamiseksi CIRR-korkoon sidotun kiinteäkorkoisen OECD-ehtoisen luoton, pankki tekee SVL:n kanssa korontasaus sopimuksen ja antaa ostajalle korontasausluoton. Korontasaus sopimuksen mukaisesti pankki maksaa valtiolle kiinteää CIRR-korkoa ja valtio maksaa pankille vaihtuvaa, yleensä kuuden kuukauden viitekorkoa lisättynä enintään 0,5 prosenttiyksikön suuruisella marginaalilla. Kun edellä mainittujen korkojen erotus (CIRR - vaihtuva korko lisättynä marginaalilla) on negatiivinen, valtio maksaa erotuksen pankille korkotukena, ja kun erotus on positiivinen, pankki maksaa erotuksen valtiolle korkohyvityksenä. Näin vienninrahoituksesta syntyvä korkoriski siirretään valtion vastattavaksi korontasaus sopimuksilla, joilla kiinteäkorkoiseen OECD:n määrittelemään CIRR-korkoon sidotut lainat muunnetaan lyhytaikaiseen markkinakorkoon sidotuiksi lainoiksi, jotka luotto- ja rahoituslaitokset rahoittavat. Lain mukaan valtio vastaa korkotuen maksamisesta, mikä on tietenkin riskinäkökulmasta pankeille tärkeää.

Korontasasta hakee yleensä suomalainen viejä liittääkseen korontasaus tarjouksen omaan kaupalliseen tarjoukseensa. Viejä voi valita joko tarjouspäivän CIRR-koron, joka muodostuu OECD:n vahvistamasta CIRR-korosta sekä 0,20 % p.a. -lisästä. Mikäli vientikauppa solmitaan tarjouksen voimassaoloaikana (120 päivää), lukitaan tämä CIRR-korko. Viejä voi myös valita kauppasopimuksen solmimispäivän koron, jolloin korko lukitaan vientikaupan solmimispäivänä ja se on OECD:n vahvistama CIRR-korko kyseisenä päivänä. Jos luottosopimus solmitaan kuuden kuukauden kuluessa lukituspäivästä, luotto voidaan antaa lukitulla korolla. Mikäli kaupallinen tilanne ei kehity odotetusti eikä edellä mainittuja määraaikoja kyetä noudattamaan, tarkistetaan CIRR-korkoa. Myöhemmät samalle kaupalle tarjottavat CIRR-korot eivät koskaan voi olla alempia kuin alkuperäinen tarjottu CIRR-korko.

Korontasauksessa kyse on korkoriskin hallintaan tarjottavasta tuotteesta, jolla voi olla kiinteäkorkoisen rahoituksen kustannusta alentava vaikutus. Korontasaus ei tarjoa rahoitusta eikä kata luottoriskiä.

Jälleenrahoitusmallin käyttöönoton yhteydessä korotettiin korontasauslain 1 § 1 momentin mukaisia korontasaus sopimuksia koskevaa myöntämisvaltuutta finanssi-kriisin johdosta viidestä miljardista eurosta kuuteen miljardiin euroon (1138/2008). Edellä mainitulla muutoksella (1040/2010) valtuus pudotettiin jälleen viiteen miljardiin euroon. Myöntämisvaltuuden käyttöasteen laskennassa huomioidaan korontasaus sopimusten erääntymätön pääoma täysimääräisenä ja voimassa olevien korontasaus tarjousten pääomasta 30 prosenttia. Vuoden 2010 lopussa SVL:n hallinnoima korontasaus sopimuskanta oli noin 1,6 miljardia euroa ja tarjouskanta mukaan lukien myöntämisvaltuutta oli käytetty noin 3,6 miljardia euroa.

3.3 Jälleenrahoitus

Vuoden 2009 alusta otettiin väliaikaisesti käyttöön rahoitusmarkkinoiden toiminnan täydentämiseksi viennin jälleenrahoitusmalli (kuvio 3). Mallissa SVL jälleenrahoittaa koti- ja ulkomaisen luotto- tai rahoituslaitoksen suomalaisen pääomataravientiin järjestämiä OECD-ehdoisia vientiluottoja. Jälleenrahoitusmallin tavoitteena oli hoitaa rahoituskriisin aiheuttamaa pankkien likviditeettiongelmia erityisesti pitkäaikaista rahoitusta vaativien hankkeiden osalta. Mallissa päädyttiin siihen, että Valtiokonttori hankkii varat markkinoilta valtion muun varainhankinnan ohessa, ilman korvamerkintää. Kotimaisten alustoimitusten rahoituksen helpottamiseksi ryhdyttiin myös vastaavanlaisiin toimenpiteisiin.

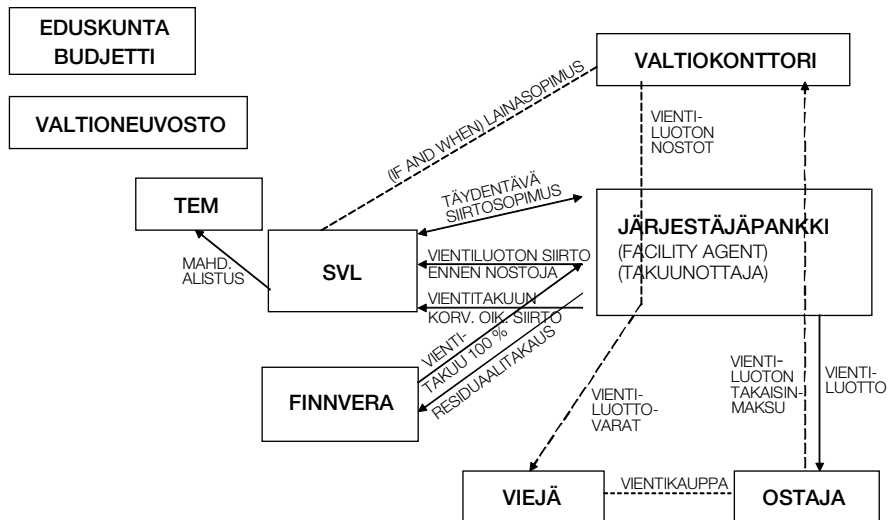
Mallin toiminta

Suomalaisen viejän ja ulkomaisen ostajan tai suomalaisen telakan ja suomalaisen varustamon välillä solmitaan kauppasopimus. Aiempina vuosina tärkeä osa viejän/myyjän tarjousta oli kaupan rahoituksen järjestäminen. Nykyään rahoituksen järjestää ostajan pankki ("järjestäjäpankki"). Järjestäjäpankki neuvottelee rahoituspaketin, jolla suomalainen vientikauppa rahoitetaan. Järjestäjäpankki koordinoi riskinottajat (esim. kaupalliset pankit, vientitakuulaitokset, valtiolliset vienninrahoittajat, takaajat), hankkii mahdollisen korkotuen ja neuvottelee luottosopimuksen sisälön ostajan kanssa.

SVL on antanut järjestäjäpankille tarjouksen korontasauksesta ja rahoituksesta sekä niiden ehdoista. Järjestäjäpankki allekirjoittaa luottosopimuksen ostajan kanssa ja siirtää sopimuksen välittömästi SVL:lle. Järjestäjäpankki säilyy kuitenkin edelleen tärkeässä roolissa luoton ns. *Facility Agentina*. SVL:n rahoituksen edellytyksenä on Finnveran 100 prosentin vientitakuu. Finnveran normaalin katteen ollessa alempi (esim. 90 %), päästään 100 prosenttiin siten, että järjestäjäpankki (tai muu hyväksyttävä taho) antaa Finnveralle takauksen erotuksesta eli niin sanotun residuaalitakauksen (esim. 10 %:sta), jonka perusteella Finnvera voi korottaa katteensa

100 prosenttiin. Vientitakuu myönnetään alkuperäiselle luotonantajalle eli järjestäjäpankille, jota tässä ominaisuudessaan kutsutaan takuunottajaksi. SVL:n rahoituksen edellytyksenä on myös, että takuunottajan oikeudet takuukorvauksen saantiin siirretään SVL:lle. Takuunottajan velvoitteet (takuuehtojes noudattaminen) säilyvät järjestäjäpankilla, joka on edelleen Finnveran sopimuskumppani.

Kuvio 3. Viennin jälleenrahoituksen nykymalli.



Vientiluoton luotonantajalle tehtyä pyynnön *Facility Agentin* kautta SVL:lle luottovarojen nostamisesta, luottovarot maksetaan suoraan Valtiokonttorista suomalaiselle viejälle maksuna vientikaupasta. Samoin vientiluoton takaisinmaksu tapahtuu suoraan ostajalta *Facility Agentin* kautta Valtiokonttorille käytettäväksi siellä SVL:n lainan takaisinmaksuun.

SVL ei voi ottaa rahoituksensa yhteydessä minkäänlaisia riskejä. Kuten edellä on kerrottu, luottoriski siirretään järjestelyssä Finnveralle. Muut riskit, kuten esimerkiksi dokumenttiriski eli riski sopimusten pätevydestä ja täytäntöönpanokelpoisuudesta, siirretään järjestäjäpankille ja muille järjestelyssä mahdollisesti mukana oleville pankeille. Tämä tapahtuu erillisen lisäsopimuksen kautta (ns. *Supplemental Assignment Agreement*).

SVL on tehnyt Valtiokonttorin kanssa lainasopimuksen, jonka perusteella se saa nostaa rahoittamiensa luottojen luottovarot. Koska SVL:lle siirretyn luoton luottoriski on siirretty Finnveralle, Valtiokonttorin kanssa tehdyn sopimuksen mukaan SVL:lla ei ole itsenäistä velvoitetta maksaa Valtiokonttorin lainaa takaisin yli sen, mitä ostaja-luotonantajalta ja mahdollisesti korvaustilanteessa Finnveralta on saatu. Mikäli ostaja jättää luoton maksamatta, takuunottaja (tai SVL suoraan) hakee Finnveralta korvausta, joka siis kanavoidaan Valtiokonttorille SVL:n lainan maksuksi.

Käyttö

Jälleenrahoitusmallin käyttö vuosina 2009 ja 2010 on ollut vähäistä. Valtuudesta on käytetty 356,9 miljoonaa euroa. Yhtenä syynä mallin vähäiseen käyttöön ovat olleet mallin hankalat ehdot, joita vuonna 2010 muutettiin käyttäjäystävällisemmiksi. Rahoituskriisin aikoihin suomalaiset viejät eivät myöskään voittaneet kovin monia vientikauppoja, joihin rahoitusta olisi tarvittu. Eräs syy vähäiseen käyttöön oli myös jälleenrahoituksen hinnan kilpailukyvyttömyys.

SVL:n jälleenrahoituksen kysyntä loppuvuonna 2010 ja vuoden 2011 alussa on kuitenkin ollut vilkasta sen jälkeen, kun niin sanottu markkinapuute-ehto poistettiin ja SVL:lle annettiin mahdollisuus tarjota kiinteäkorkoista jälleenrahoitusta korontasauksen mukaisin ehdoin (CIRR). Jälleenrahoitusluottojen tarjouskanta on noin 5,3 miljardia euroa. Vuoden 2011 alussa jälleenrahoituksen ehtoja tiukennettiin uudelleen, ja SVL odottaa rahoituksen käytön romahtavan.

Säätely

Hallinnointi SVL:n jälleenrahoituksen taustalla on jäykkä ja raskas, koska rahoitus perustuu valtion varainhankintaan. Valtion vuoden 2009 talousarviossa on momentilla 32.30.80 (lainat Suomen Vientiluotto Oy:n rahoitustoimintaan) 500 miljoonan euron myöntämisvaltuus valtion varoista. Valtuutta on lisätty vuoden 2009 lisätalousarviossa 2,5 miljardilla eurolla. Lisäksi Finnveralle on annettu valtuudet järjestää 700 miljoonan euron varainhankinta jälleenrahoituksen rahoittamiseksi. Tätä valtuutta ei kuitenkaan ole käytetty muun muassa siksi, että valtion varainhankinta on ollut edullisempaa, eikä Finnveran varainhankintaa ole tarvittu. Myös kotimaisten alustoimitusten rahoituksen ongelmien helpottamiseksi myönnettiin valtuus suuruudeltaan 500 miljoonaa euroa, jonka voimassaolo lakkasi 31.12.2010.

TEM on 15.1.2009 päättänyt myöntää eli ”irrottaa” edellä mainitulta budjettimomentilta enintään 500 miljoonan euron arvosta lainoja käytettäväksi viennin jälleenrahoitustoimintaa varten myönnettyjen lainojen myöntämiseen. Lisäksi TEM on 25.3.2009 päättänyt myöntää momenttiin sisältyvästä enintään 2,5 miljardin euron valtuudesta enintään 1 miljardia euroa jälleenrahoitusluottojen järjestämiseen. Näistä yhteensä 1,5 miljardista eurosta on tehty lainasopimus Valtiokonttorin ja SVL:n välillä.

Edellä mainitut TEM:n irrotuspäätökset sisältävät määräyksiä, jotka koskevat Valtiokonttorin SVL:lle myöntämää lainaa. TEM antaa myös ohjeistuksia ehdoista ja rajoituksista koskien jälleenrahoitusta, jota SVL myöntää. TEM on useaan kertaan muuttanut irrotuspäätöstä ja ohjeistusta valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyn jälkeen.

Kaikki jälleenrahoitusmallilla rahoitettavat vienti- ja alushankinnat on annettava pääasiallisine ehtoineen TEM:lle tiedoksi ennen SVL:n päätöksentekoa. Yli 200 miljoonan euron jälleenrahoitusluoton myöntäminen on alistettava TEM:lle, joka hankkii asiasta lausunnon valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnalta.

Säätelyyn liittyy myös se, että SVL vaatii 50 prosenttia kotimaisuusastetta rahoituksen kohteena olevasta viennistä sekä jälleenrahoituksessa että korontasauksessa.

Jatkuvassa viennissä toimitusten sisältö voi vaihdella toimituksen eri vaiheissa. Osa suomalaisista vientiyrityksistä hyödyntää ulkomailla olevia tytä- tai sisaryhtiötään, ja toimituksen vaiheesta riippuen kotimaisuusaste voi vaihdella huomattavastikin. Tätä on erittäin vaikea, jollei mahdoton, vientiyrityksen etukäteen arvioida ja se vaikeuttaa huomattavasti vientirahoituksen järjestämistä vientiasiakkaalle. Finnveran vientitakuiden kohdalla kotimaisuusastetarkastelussa on enemmän joustoa, koska Finnvera voi huomioida suomalaisen intressin laajemmin.

3.4 Vientitakuu

Finnveran vientitakuutoimintaa sääntelevät lait ovat laki valtiontakuurahastosta (444/1998) ja laki valtionvientitakuista (422/2001). Lisäksi Finnveran vientitakuutoimintaan sovelletaan Suomea sitovia kansainvälisiä säännöksiä ja määräyksiä sekä valtioneuvoston sitoumuksia ja TEM:n antamia ohjeita.

Vientitakuilla voidaan kattaa moninaisia riskejä riskin sisällön tai riskikohteen mukaisesti ajateltuna. Takuu voi kattaa kaupallisia riskejä (ostajan/luotonsaajan maksukyvyttömyys ja -haluttomuus) ja/tai poliittisia riskejä (ostajan/luotonsaajan maasta johtuvia riskejä kuten luottovaluutan siirron rajoittaminen, velkojen vakauttaminen tai sota sekä eräitä muita force majeure -tyyppisiä riskejä).

Vientitakuilla katettu osuus Suomen kokonaisviennistä on 2000-luvulla ollut 1,4–2,7 prosenttia, mutta vuonna 2009 osuus nousi 5,1 prosenttiin, vaikka kokonaisviennin määrä laski kolmanneksen edellisvuoteen verrattuna. Vuonna 2010 vientitakuilla katettiin 5,8 prosenttia kokonaisviennistä. Takuilla katetun viennin osuus viennistä poliittisen riskin maihin on korkeampi ja se on ollut 4–8 prosenttia. Vuonna 2010 takuunalaisen viennin osuus viennistä poliittisen riskin maihin oli 9,5 prosenttia.

Seuraavassa muutamia vientitakuutyyppejä:

Luottoriskitakuu

Luottoriskitakuu on viejän riskivakuutus. Luottoriskitakuulla viejä voi kattaa riskit, jotka liittyvät ulkomaiselta ostajalta olevaan kauppahintasaatavaan sekä valmistus-aikana tapahtuvaan kaupan keskeytymiseen.

Remburssitakuu

Remburssitakuu suojaa pankkia tämän vahvistamaan vientiremburssiin liittyviltä poliittisilta riskeiltä ja remburssin avaajapankin kaupallisilta riskeiltä.

Ostajaluottotakuu

Pitkän maksuajan ostajaluottotakuu on tärkein Finnveran vientitakuu tämän työryhmän työn kannalta katsottuna. Pitkän maksuajan takuita, joissa luottoaika on kaksi vuotta tai pidempi, sääntelee OECD:n vientiluottosopimus. Viejälle ostajaluottotakuujärjestely merkitsee viennin vakuusongelmien ja rahoituksen helpottumista;

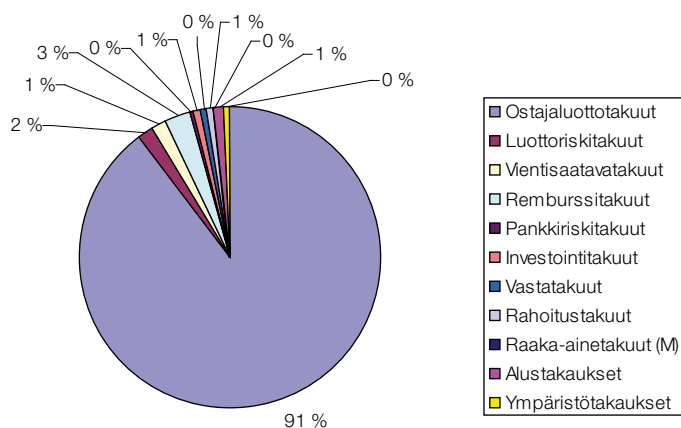
luottokaupassa viejä saa kauppahinnan käteisehdoin ja ostajaan liittyvät luottoriskit siirtyvät viejältä luotonantajalle ja edelleen Finnveralle. Ostajaluottotakuu on vakuus luotonantajalle. Takuu kattaa yleensä luoton pääoman, koron ja viivästyskoron. Kaupallisten riskien takuukate päätetään hankekohtaisesti ja se on yleensä 50–90 prosenttia. Poliittisten riskien kate on normaalisti 100 prosenttia.

Kone- ja laitetositukset sekä muut suuret vientikaupat edellyttävät yleensä pitkäaikaista rahoitusta. Aiemmin oli tapana, että viejän pankki järjesti rahoituksen kaupalle. Nykyään yhä enenevässä määrin rahoituksen järjestäjänä on ostajan pankki, joka solmii ostajan kanssa luottosopimuksen, jonka vakuudeksi Finnvera myöntää ostajaluottotakuun. Luottoa nostetaan toimitussopimuksen maksuposteja vastaavasti, jolloin viejä saa luottovarot käteismaksuna. Enimmäisluottoaika määräytyy muun muassa ostajan maan luokituksen mukaan: suhteellisen rikkaat maat – 5 vuotta (poikkeustapauksissa 8,5 vuotta); suhteellisen köyhät maat – 10 vuotta.

Vastuukanta

Finnveran vientitakuuvastuukanta¹⁶ oli vuoden 2010 lopussa 8,9 miljardia euroa. Voimassa olevaa vastuuta tästä oli 7,6 miljardia euroa ja tarjousvastuuta 1,3 miljardia euroa. Finnveran vastuuportfoliota leimaavat Suomen pääomatavaraviennin rakenteesta johtuvat riskikeskittymät – muutamien viejien asiakkaat ja muutamat suuret hankkeet muodostavat vastuukannasta leijonanosan. Vastuumielessä takuutyypeistä merkittävin on ostajaluottotakuu. Vastuukantojen jakaumat takuutyypeittäin, toimialoittain ja maanosittain on esitetty kuvioissa 4, 5 ja 6.

Kuvio 4. Finnveran vientitakuuvastuukannan jakauma takuutyypeittäin vuoden 2010 lopussa.

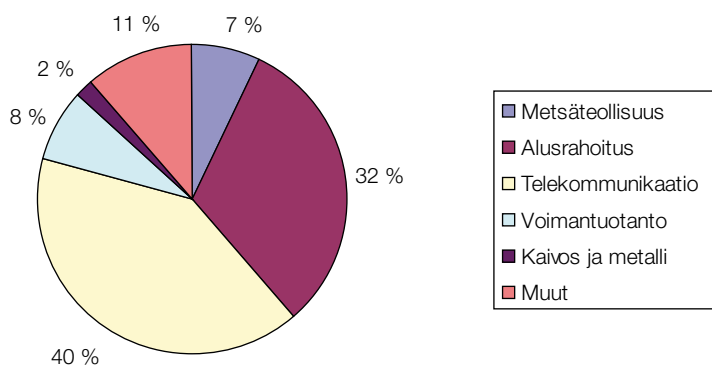


16 Bruttovastuu ostajaluotto-, luottoriski-, vientisaatava-, remburssi-, pankkiriski-, investointi-, vasta-, rahoitus-, raaka-ainetakuista sekä alus- ja ympäristötakauksista. Bruttovastuu merkitsee, että vastuukannasta ei ole eliminoitu mahdollista päällekkäisvastuuta.

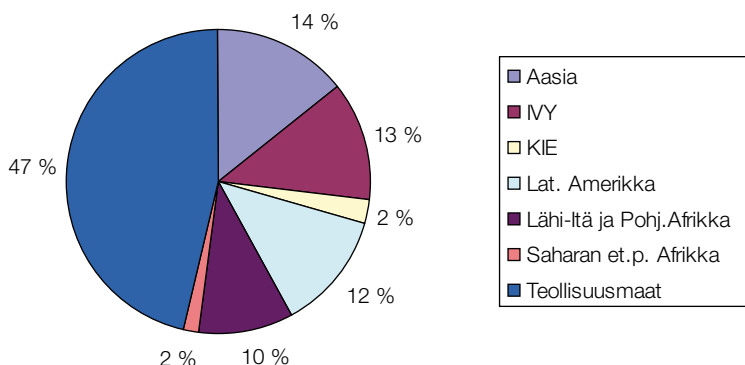
Viejiä, joilla on takuuhakemus tai tarjouksena tai voimassa oleva takuu, oli vuoden 2010 lopussa 317. Kesällä 2009 saatu EU-komission poikkeuslupa taata markkinoitavia riskejä eli myöntää lyhyen maksuajan luottovakuutusta läntisiin teollisuusmai- hin nosti viejäasiakkaiden määrää noin sadalla kappaleella.

Finnveran vientitakuu- ja erityistakuutoiminnasta mahdollisesti aiheutuvat tappiot katetaan ensisijaisesti Finnveran taseessa olevasta vientitakuu- ja erityista- kaustoiminnan rahastosta ja toissijaisesti, jos tämä rahasto ei riitä tappion katta- miseen, TEM:n yhteydessä olevasta valtion talousarvion ulkopuolisesta valtione- kuurahastosta. Valtiontakuurahaston yhdistyksen saldo 31.12.2010 oli 723 miljoonaa euroa. Finnvera Oyj:n vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahasto oli ennen tili- kauden 2010 tilinpäätössiirtoja 186 miljoonaa euroa.

Kuvio 5. Finnveran vientitakuuvastuukannan jakauma toimialoittain vuoden 2010 lopussa.



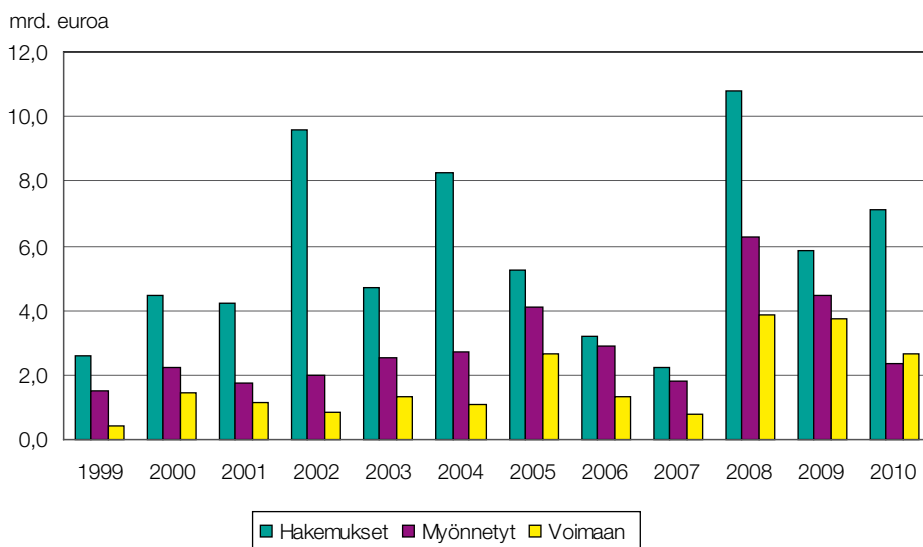
Kuvio 6. Finnveran vientitakuuvastuukannan jakauma alueittain vuoden 2010 lopussa.



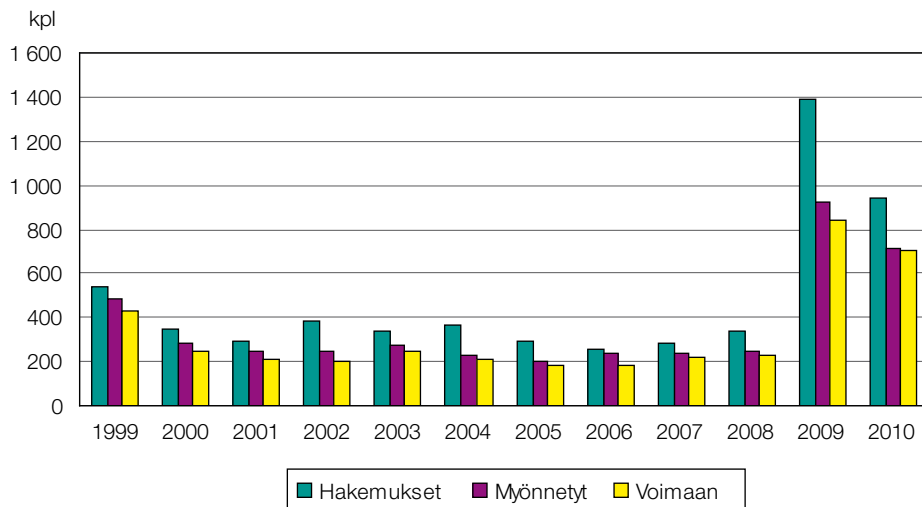
Takuukäsittely 1999–2010

Takuukäsittelyä kuvaavat euro- ja kappalemääräiset aikasarjat vuosilta 1999–2010 (kuviot 7 ja 8) heijastavat vientitakuutoiminnan luonnetta. Samoin kuin vastuukantaa, hakemusvirtaa kuvastaa se, että euromääräiseen kysyntään vaikuttavat muutamaiset suuret hankkeet. Kappalemääräinen kysyntä on ollut tasaisempaa. Finanssikriisi näkyy vuosina 2008–2010 lisääntyneenä takuukysyntänä: euromääräinen kysyntä oli huipussaan vuonna 2008, kun taas kappalemääräisesti vuonna 2009 rikottiin kaikki ennätykset markkinoitavan riskin poikkeuslupan vuoksi.

Kuvio 7. Finnveran takuukäsittely vuosina 1999–2010, miljardia euroa.



Kuvio 8. Finnveran takuukäsittely vuosina 1999–2010, kpl.



3.5 Alustakaus

Finnvera voi myöntää alustakauksia kotimaisille laivanrakennus- tai laivanvarustamotoimintaa harjoittaville yrityksille valtion alustakauksista annetun lain (573/1972) nojalla. Laivanvarustamotoimintaa harjoittavat yritykset voivat hakea alustakausta kauppamerenkulussa käytettävän aluksen tai sen rungon hankkimiseen. Edellytyksenä on, että alus on vähintään 10 metriä pitkä ja iältään enintään 10 vuotta. Takausta voidaan käyttää tällaisen aluksen muutos-, korjaus- ja parannustöiden rahoittamista varten otetun luoton vakuutena. Suomalainen laivanvarustamoyhtiö voi hankkia aluksen joko suomalaiselta tai ulkomaiselta telakalta.

Finnvera voi myöntää laivanrakennustoimintaa harjoittavan yrityksen rahoitukseen alustakauksen, kun luoton käyttötarkoituksena on suomalaisen telakan suomalaiselle tilaajalle myöntämän toimitusluoton jälleenrahoittaminen tai kun suomalainen laivanrakentaja tarvitsee luoton tällaisen hankkeen rakennusajakaista rahoitusta varten. Alustakauksia voidaan myöntää yrityksille niiden koosta tai omistussuhteista riippumatta. Edellytyksenä on, että rahoitettava hanke on kannattava ja että se edistää suomalaisten varustamoiden ja telakoiden toimintamahdollisuuksia.

Alusrahoituksella katettavan luoton ehdot noudattavat OECD:n alusrahoitusta koskevan sektorisopimuksen ehtoja sekä EU:n antamia säännöksiä. Finnveran alustakausten vastuukanta (tarjousvastuu) tammikuun 2011 lopussa oli 292 miljoonaa euroa.

3.6 Yhteys budjettirahoitukseen

Korontasaus

Valtio maksaa julkisesti tuettujen vienti- ja alusluottojen korontasauksesta annetun lain (1137/1996) mukaisesta korontasautoiminnasta korkotukimenoja ja saa korkohyvityksiä. Valtion talousarvion momentilla 32.30.48 Korkotuki julkisesti tuetuille vienti- ja alusluotoille on määräraha, jota budjettivuonna saa käyttää julkisesti tuettujen vienti- ja alusluottojen korontasauksesta annetun lain mukaisen korkotuen maksamiseen, Valtiokonttorille korontasaussopimuksista aiheutuvien korkojen valuuttariskien suojaukseen tarvittavien toimenpiteiden ja kustannusten maksamiseen sekä SVL:lle maksettavan hallinnointipalkkion suorittamiseen.

Talousarvion momentille 12.32.99 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan muut tulot tuloutetaan julkisesti tuettujen vienti- ja alusluottojen korontasauksesta annetun lain mukaiset valtiolle maksettavat korkohyvitykset.

Jälleenrahoitus

Jälleenrahoitusmallissa SVL rahoittaa Valtiokonttorin valtion lukuun markkinoilta hankkimilla varoilla suomalaisen vientikaupan edellyttämää pitkäaikaista luotonantoa. Valtion talousarvion momentilla 32.30.80 Lainat Suomen Vientiluotto Oy:n jälleenrahoitustoimintaan on määräraha, jota saa käyttää SVL:lle viennin

jälleenrahoittamiseksi myönnettyjen lainojen maksamiseen sekä Valtiokonttorille jälleenrahoitustoiminnasta myönnettyistä lainoista aiheutuvien korko- ja valuuttariskien suojaukseen tarvittavien toimenpiteiden aiheuttamien kustannusten maksamiseen. Vuoden 2009 talousarviossa on myönnetty 3 miljardin euron lainavaltuus jälleenrahoituslainojen myöntämiseen ja talousarviossa on lainojen myöntämispäätösten voimassaoloaika. Valtuuden käyttöaikaa on jatkettu vuosien 2010 ja 2011 talousarvioissa. Jälleenrahoitusluottojen tarjouskanta on noin 5,3 miljardia euroa. Valtuudesta on käytetty 357 miljoonaa euroa.

Vuoden 2010 talousarvion momentilla 32.30.81 Lainat Suomen Vientiluotto Oy:n rahoitukseen kotimaisille alustoimituksille oli 500 miljoonan euron valtuus käytettäväksi SVL:n kotimaisten alustoimitusten rahoittamiseen. Valtuudesta myönnettiin käytettäväksi vuonna 2010 yhteensä 200 miljoonaa euroa. Valtuuden voimassaolo lakkasi 31.12.2010.

Vientitakuut

Valtiontakuurahastosta annetun lain (444/1998) 1 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahaston tarkoituksena on turvata valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998, ”yhtiölaki”) tarkoitetun yhtiön (Finnvera Oyj) antamien lain 4 §:ssä tarkoitettujen vientitakuu- ja erityistakaustoitinnasta aiheutuvien sitoumusten täyttäminen. Rahaston varoista hoidetaan myös Valtiontakuukeskuksen ja sitä edeltäneen Vientitakuulaitoksen ja Valtiontakauslaitoksen lain 11 §:ssä tarkoitetut sitoumukset.

Valtion vastuusta Finnveran antamista vientitakuu- ja erityistakaussitoumuksista säädetään valtiontakuurahastosta annetussa laissa. Valtiontakuurahastolain 4 §:n mukaan valtio vastaa Finnveran valtion vientitakuista annetussa laissa (422/2001), valtion alustakauksista annetussa laissa (573/1972), ympäristönsuojelua edistäviin investointeihin myönnettävistä valtiontakauksista ja vientitakuista annetussa laissa (609/1973) ja valtiontakauista perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi annetussa laissa (651/1985)) tarkoitetuista takuista ja takauksista.

Yhtiölain (443/1998) 4 §:n mukaan Finnveran taseessa on vientitakuu- ja erityistakaustoitinnan rahasto sekä kotimaan toiminnan rahasto. Vientitakuu- ja erityistakaustoitinnasta sekä varojen hankinnasta vienninrahoittamiseksi kertyvät vuositteiset voitot siirretään vientitakuu- ja erityistakaustoitinnan rahastoon. Vientitakuu- ja erityistakaustoitinnan rahastoa voi käyttää vain edellisessä kappaleessa todetun valtiontakuurahastosta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua vientitakuu- ja erityistakaustoitinnasta aiheutuvan tappion kattamiseen sekä varojen hankinnasta vienninrahoittamiseksi aiheutuvan tappion kattamiseen.

Jos erityisrahoitusyhtiön tilinpäätöstä laadittaessa ilmenee, että yhtiölain 4 §:ssä tarkoitetun toiminnan erillistulos on muodostunut tappiolliseksi, tappio katetaan ensisijaisesti Finnveran taseessa olevasta vientitakuu- ja erityistakaustoitinnan rahastosta ja toissijaisesti, jos rahasto ei riitä tappion kattamiseen, valtiontakuurahaston varoista. Valtiontakuurahaston johtokunta päättää tappion kattamiseksi

tehtävästä rahastomaksusta ja valtioneuvoston palautettavista rahastopalautuksista. Valtioneuvoston rahastosta voidaan antaa Finnveralle myös lainaa, jos Valtioneuvoston rahastolain 4 §:n mukaisesta toiminnasta aiheutuu yhtiölle rahoitusvajetta. Lainan maturiteetti on enintään kaksi vuotta.

Mikäli valtioneuvoston valtion keskuskirjanpidossa olevan yhdistyksen varojen määrä ei riitä rahaston menojen kattamiseen, tarvittava erotus siirretään rahastoon valtion talousarvioon tätä tarkoitusta varten otettavasta määrärahasta. Valtion talousarvion momentilla 32.01.60 Siirrot hallinnonalan rahastoihin momentilla on määräraha, jota voidaan käyttää vientitakuiden- ja erityistakausten aiheuttamiin korvausmenoihin.

Lisäys varojen hankinnasta vienninrahoittamiseksi aiheutuvien tappioiden kattamiseksi valtion erityisrahoitusyhtiöstä annettuun lakiin tehtiin 30.12.2008. Nykyinen jälleenrahoitusmalli otettiin väliaikaiseen, kestoaltaan rajattuun käyttöön ja Finnveran varainhankintavaltuus säädettiin myös määrältään rajalliseksi.

4 Kansainvälinen vertailu

Itävalta, Die Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft

Itävallassa toimii Die Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (OeKB), joka on yksityinen pankkien omistama vientiin ja pääomamarkkinoihin liittyviä palveluja tarjoava yhtiö, joka hallinnoi vientitakuita Itävallan valtion agenttina. OeKB:n vastuuministeriö on valtionvarainministeriö, joka tekee pienetkin takuupäätökset. OeKB ei kilpaile pankkien kanssa, eikä myönnä suoria luottoja yrityksille.

OeKB:n Moody's-luokitus on Aaa ja S&P-luokitus AAA. Henkilökuntaa on 385 henkeä (2009).

OeKB myöntää vienti- ja investointitakuita sekä jälleenrahoitusta (OeKB:n takuulla tai muulla vakuutuksella katetut liikepankkien myöntämät vientiluotot, luotot investointeja varten ja käyttöpääomaluotot viennin valmistusajalle). OeKB tarjoaa lisäksi arvopaperimarkkinapalveluja sekä välittää taloudellista informaatiota.

OeKB myöntää jälleenrahoitusta pankeille, jotka myöntävät vientiluottoja tai viennin valmistusaikaista rahoitusta Itävallan vienninrahoittamiseksi tai jotka rahoittavat itävaltalaisen yritysten ulkomaille tekemiä pääomasijoituksia. OeKB:n jälleenrahoituskanta oli vuoden 2009 lopussa 34,1 miljardia euroa.

OeKB:n varainhankinta perustuu valtion takaukseen, josta OeKB maksaa palkkiota. Palkkion taso ei ole julkisista lähteistä nähtävissä. OeKB sopii vienninrahoituksen varainhankintapolitiikasta valtiovaraministeriön kanssa. Normaalisti jälleenrahoitusluottoja myönnetään sekä vaihtuvilla että kiinteillä koroilla. Vaihtuvan koron OeKB määrittää kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan, ja se perustuu OeKB:n oman varainhankinnan kustannukseen. Vuoden 2008 lopussa finanssikriisin alkaessa OeKB joutui lopettamaan rahoituksen tarjoamisen kiinteällä korolla – kiinteä korko saatiin tarjolle jälleen joulukuussa 2009. OeKB:n jälleenrahoitusmalli ei kriisioloissa toiminut totutulla tavalla. Jälleenrahoitetut vientiluotot ovat OECD:n vientiluottosopimuksen mukaisia. Jälleenrahoitettava investointi voi olla esimerkiksi olemassa olevan yrityksen osto, tytäryhtiön pääoman korottaminen, omistajan luotto tytäryhtiölle. Investoinnin on oltava Itävallan vaihtotaseen kannalta positiivinen.

Normaalisti Itävallassa ei ole ollut käytössä CIRR-korontasausta tai jälleenrahoitusta CIRR-korolla. Finanssikriisitoimena Itävalta avasi koeajaksi mahdollisuuden tarjota CIRR-korontasausta tai korontasausta kiinteillä koroilla jälleenrahoitukseen liittyen. Aluksi koeaika oli voimassa vuoden 2010 loppuun, mutta sitä jatkettiin vuoden 2011 loppuun.

Norja, Eksportfinans ASA

Norjassa vientiluotottajana toimii Eksportfinans ASA (Eksportfinans), jonka omistajia ovat norjalaiset ja ulkomaiset Norjassa toimivat pankit sekä Norjan valtio (15 %). Eksportfinansin tehtävä on tarjota pitkäaikaista, kilpailukykyistä rahoitusta

vientihankkeille. Yhtiö toimii kaupallisin periaattein. Eksportfinans on Norjan luottolaitoslain alainen erityisluottolaitos ja sen varainhankinnalla ei ole valtion takausta. Yhtiön lainakanta oli vuoden 2009 lopussa 14,7 miljardia euroa ja tase 27 miljardia euroa. Lainakannasta 35 prosenttia oli kaupallisia vientiluottoja, 33 prosenttia kuntalainoja ja 32 prosenttia valtion tukemia lainoja. Eksportfinansin Moody's-luottoluokitus on Aa1 ja S&P-luokitus AA. Eksportfinansin palveluksessa on 98 henkilöä (2009). Eksportfinansin tuotteita ovat suorat vientiluotot (kaupalliset ehdot, vaihtuva/kiinteä korko) ja kiinteäkorkoiset julkisesti tuetut CIRR-luotot (hallinnointi ja rahoitus).

Eksportfinans hoitaa CIRR-luotonantoa valtion agenttina. Toiminto perustuu kauppaja- ja teollisuusministeriön kanssa tehtyyn sopimukseen vuodelta 1999 (ns. *108 Agreement*). Sopimus on voimassa toistaiseksi. Sopimuksen perusteella valtio vastaa CIRR-luotonannon korko- ja valuuttakurssiriskistä. Sopimuksen tavoitteena on turvata Eksportfinansille toiminnon aiheuttamat kustannukset ja kohtuullinen palkkio toiminnon hoitamisesta. Jos toiminto tuottaa ylijäämää, se tilitetään jälkikäteen valtiolle ja päinvastaisessa tapauksessa valtio korvaa jälkikäteen tappion Eksportfinansille. Kaikki 108-sopimukseen liittyvä ottolainaus on hyväksyttävä kauppaja- ja teollisuusministeriössä. Eksportfinansille maksettava kiinteä marginaali perustuu ottolainauskoron ja antolainauskoron väliseen erotukseen.

Finanssikriisin iskiessä Eksportfinans sai Norjan valtiolta mahdollisuuden noin 6 miljardin euron luottoon vuoden 2010 loppuun saakka, mikäli rahoitusta ei olisi ollut saatavissa markkinoilta. Tätä sitoumusta ei ollut tarpeen käyttää, mutta se toimi turvaverkkona vaikeassa tilanteessa.

Ruotsi, Svensk Exportkredit

Ruotsin valtion omistaman AB Svensk Exportkreditin (publ) (SEK) tehtävä on varmistaa viennin ja infrastruktuurin rahoitusratkaisut yrityksille, julkiselle sektorille, rahoituslaitoksille ja pääomasijoittajille. SEK:n toiminnasta vastaa ulkoministeriö ja se toimii kaupallisin perustein. SEK:n lainakanta oli vuoden 2009 lopussa 23 miljardia euroa ja tase 36 miljardia euroa. SEK on erittäin vahvasti pääomitettu. SEK:n luottoluokitukset (Moody's: Aa1, ja S&P: AA+) ovat alemmat kuin Ruotsin valtion. SEK:n palveluksessa on 227 henkilöä (2009).

SEK:n tuotteita ovat markkinaehtoiset vientiluotot, kuntarahoitus, kiinteäkorkoisten julkisesti tuettujen CIRR-luottojen hallinnointi, pääomamarkkinatransaktiot, projektirahoitus, Sidan (*Swedish International Development Cooperation Agency*) kehitysluottojen hallinnointi ja kaupan rahoitus. SEK tukee vienninrahoitusta pääasiassa rahoittamalla pankkien tekemiä vientiluottoja ja siirtämällä ne omaan taseeseensa.

SEK hallinnoi palkkiota vastaan Ruotsin valtion lukuun julkisesti tuettujen vientiluottojen ja sekaluottojen järjestelmää eli niin sanottua S-systeemiä. Toiminta perustuu Ruotsin valtion ja SEK:n väliseen sopimukseen, jonka mukaan valtio sitoutuu korvaamaan vuosineljänneksittäin jälkikäteen järjestelmän aiheuttamat kustannukset

SEK:lle ja SEK sitoutuu hankkimaan tarvittavat varat toimintaa varten mahdollisimman alhaisin kustannuksin ja riskein. Valtio korvaa SEK:lle kaikki järjestelmän aiheuttamat korkoerot, rahoituskulut ja nettovaluuttakurssierot. Mikäli järjestelmä tuottaa ylijäämää, SEK on sopimuksen mukaan velvollinen tilittämään sen valtiolle. SEK pitää järjestelmästä erillistä kirjanpitoa. SEK antaa vuosittain Ruotsin hallitukselle selvityksen S-systeemin alaisesta toiminnasta.

Finanssikriisin iskettyä Ruotsin parlamentti päätti syksyllä 2008 vahvistaa SEK:n pääomaa noin 292 miljoonalla eurolla (3 mrd. kruunua). Lisäksi Venantius AB:n osakkeet siirrettiin SEK:lle – pääomaruiskeen arvo oli noin 234 miljoonaa euroa. Yhteensä SEK:n pääomaa vahvistettiin n. 526 miljoonalla eurolla. Joulukuussa 2008 hallitus antoi SEK:lle likviditeettifasiliteetin, jonka arvo oli n. 9,7 miljardia euroa, sekä mahdollisuuden valtiontakauksiin vuoden 2009 omaa varainhankintaansa varten, joista on maksettava kaupallinen hinta ja markkinakorko. SEK:n ei joutunut käyttämään omaa varainhankintaansa varten myönnettyä valtiontakausta eikä likviditeettifasiliteettia, vaan pystyi vuonna 2009 lainaamaan noin 11 miljardia euroa (111,8 mrd. kruunua) omalla nimellään. Likviditeettifasiliteetti tuli sen sijaan tarpeeseen siten, että SEK pysyi antamaan ehdottomia CIRR-ehtoisia vientiluottotarjouksia; vuoden 2009 lopussa näitä oli ulkona 8,2 miljardia euroa (84,5 mrd. kruunua).

Saksa, KfW IPEX-Bank GmbH

Saksan valtion KfW IPEX-Bank GmbH:n (KfW IPEX), joka on valtion omistaman erityisrahoitusyhtiö KfW:n tytäryhtiö, tehtävä on tarjota vientiin keskipitkää lainaa, kehittää infrastruktuuria sekä tukea ympäristön ja ilmaston suojelua. KfW IPEX:n lainakanta oli vuoden 2009 lopussa 31,5 miljardia euroa ja tase 48,2 miljardia euroa. KfW IPEX:n uudet sitoumukset olivat 8,9 miljardia euroa (2009). KfW IPEX:n Moody's-luokitus on Aa3 ja S&P-luokitus AA. Henkilökuntaa on 512 henkeä (2009).

KfW IPEX:n tuotteita ovat vientiluotot, projektirahoitus, yritysluotot, investointien ja kaupan rahoitus, syndikoidut luotot, strukturoitu rahoitus, neuvontapalvelut, johdannaiset; lisäksi CIRR-luottojen hallinnointi yhteistyössä AKA:n (Ausfuhrkredit-Gesellschaft m.b.H) kanssa.

KfW IPEX on markkinaehtoinen toimija Saksan pankkilain alla ja hankkii rahoituksensa markkinahintaan emoyhtiöltään ilman valtion takausta. KfW IPEX yhtiöitettiin KfW-ryhmästä vuonna 2008, minkä jälkeen sen omaa pääomaa oli tarkoitus nostaa vaihteittain. Keväällä 2009 suunniteltu pääoman korotus tehtiin myöntämällä 450 miljoonan euron arvosta voitto-osuustodistuksia¹⁷ KfW Beteiligungsholding GmbH:n kautta.

Yhdysvallat, Export-Import Bank of the United States

Yhdysvaltalaisille yrityksille vientitakuita antava valtion omistama vientiluottolaitos on Export-Import Bank of the United States (Ex-Im Bank), joka on itsenäinen ja

17 Voitto-osuustodistukset (*profit participation capital*) ovat lisäpääomaa, joka voidaan periaatteessa ottaa huomioon vain ydinpääoman määrää vastaavalta määrältä.

itsekannattavuuteen tähtäävä. Ex-Im Bankin tehtävä on luoda ja säilyttää työpaikkoja USA:ssa. Sen vastuukanta oli 47,6 miljardia euroa (68,0 mrd. dollaria) syyskuussa 2009¹⁸. Tästä 71 prosenttia oli takauksia, 14 prosenttia lainoja ja 13 prosenttia luottovakuutusta. Henkilökuntaa Ex-Im Bankilla on 377 henkeä (2009).

Ex-Im Bankin tuotteita ovat vakuutus- ja takaustyyppiset, käyttöpääomarahoi- tus ja CIRR-korkoiset suorat vientiluotot. Ex-Im Bankin päätuotetyyppi vastaa Finn- veran pankille myönnettävää ostajaluottotakuuta ja se on muodoltaan omavel- kainen takaus, joka kattaa 100 prosenttia kaikista riskeistä (ns. *comprehensive cover*). Ex-Im Bankin takuu on siten erittäin hyvä tuote pankkien näkökulmasta katsottuna.

Ex-Im Bank käyttää takuutuotetta mieluummin kuin suoria luottoja ja se pitää tärkeänä, että pankkisektori toimii myös vientiluottojen järjestäjänä. Rahoituskrii- sin takia luottotuotteen kysyntä kasvoi, kun pankkien varainhankintakustannuk- set kohosivat. Kesällä 2009 Ex-Im Bank otti käyttöön niin sanotun "take-out-option" takaustuotteessaan: pankki voi myydä vientiluottonsa Ex-Im Bankille luoton takai- sinmaksuaikana. Optiosta pankki maksaa vaatimattoman vuosimaksun sekä mer- kittävämmän lisämaksun, mikäli optio otetaan käyttöön (julkisista lähteistä ei käy ilmi maksujen taso). Optio on käytössä kaikille dollarimääräisille, vaihtuvakorkoi- sille Ex-Im Bankin takaamille keskipitkille ja pitkäaikaisille luotoille. Option hyöty pankille on se että pankki voi kirjata vientiluotot lyhytaikaisemmiksi lainoiksi ja rahoittaa pitkäaikaisen antolainauksen lyhyemmällä ottolainauksella. Ex-Im Bank on kertonut, että optiota on käytetty vain kerran, joten sen käyttö on jäänyt erittäin vähäiseksi.

Ex-Im Bank on valtion laitos ilman omaa varainhankintafunktiota – varainhan- kinnan hoitaa US Treasury. Vaikka Ex-Im Bank ei ole suoraan osa valtion budjetti- taloutta, niin kongressi ja US Treasury kontrolloivat tiukasti sen toimintaa. Ex-Im Bankin tilinpäätös on tehty USA:n liittovaltion laitoksiin sovellettavien kirjanpi- toperiaatteiden mukaan ja sen toimintatapa poikkeaa "amerikkalaisuudessaan" ja "laitosmaisuuksessaan" huomattavasti muiden tarkasteltavien rahoituslaitosten toi- minnasta. Ex-Im Bank ilmoittaa, että se tekee työtään viennin tukemiseksi ilman verovaroja.

Ex-Im Bankin toimintaa säätelee "*Federal Credit Reform Act*", jonka mukaan USA:n hallitus budjetoii varoja eri laitostensa hallinnoimiin luotto-ohjelmiin. Ajatuksena on, että ohjelman kustannukset lasketaan odotettujen tuottojen ja kustannusten nyky- arvona. Tätä arvioitua kustannusta varten kongressilta haetaan budjettivaroja. Vuo- teen 2008 saakka Ex-Im Bank sai tätä periaatetta noudattaen erilliset määrärahat hallintomenoihin sekä operatiivisen toiminnan kustannuksiin. Vuodesta 2008 läh- tien edellisvuoden ylijäämä jätetään Ex-Im Bankille itselleen, ja sillä hoidetaan kulu- van vuoden toiminnan kustannuksia.

18 Tilikausi 1.10.2008–30.9.2009.

5 Julkisesti tuetun vienninrahoituksen uudelleenjärjestely

5.1 Muutostarve

Suomalaisten vientiyritysten kilpailukyvyn turvaaminen tiukassa kansainvälisessä kilpailussa on ensiarvoisen tärkeää muun muassa työllisyyden kannalta. Vienninrahoituksen ehdot ovat eräs tärkeä tekijä, joka vaikuttaa vientiyritysten menestykseen tarjouskilpailuissa. Kauppoja voidaan menettää pienellä hintamarginaalilla. Suomessa vienninrahoituksen saatavuus ja ehtojen kilpailukyky osoittautuivat rahoituskriisin aikana ongelmalliseksi. Kilpailijamaat, kuten Norja, Ruotsi ja Saksa, joilla oli jo ennen kriisiä toimiva rahoitusmalli, olivat kriisin aikana Suomea paremmassa asemassa. Tässä mietinnössä pohditaan, miten vienninrahoituksen saatavuus ratkais-taisiin pysyvästi tasoittaen kilpailutilannetta normaaleissa markkinaolosuhteissa sekä uusia kriisejä ennakoiden ja viejien kilpailukykyä tukien tarjoamalla kilpailija-maihin verrattuna tasavertaista vienninrahoitusta. Myös uudet Basel III -säännökset, joiden myötä pankkien tarjoama pitkäaikainen vientiluototus mitä todennäköisim-min vähenee ja kallistuu, pakottavat Suomen ja muut pääasiassa ”pure cover” -vientitakuujärjestelmän¹⁹ varassa toimivat maat miettimään pysyvää ratkaisua pääomata-varaviennin rahoituksen ongelmiin.

Rahoituskriisi nosti esiin myös sen, miten vahvasti julkisesti tuettu vienninrahoitusjärjestelmä toimii elinkeinopoliittisten tavoitteiden pohjalta – julkisessa vienninrahoituksessa on tunnistettu politiikka- ja markkinaorientoituneet (*market-oriented*) takuu- ja luottolaitokset toistensa vastapareina. Kriisin jälkeen valtiot ovat alkaneet kilpailla viennin edistämisessä yhä enenevässä määrin rahoitusehdoilla. Finn-veraa, jonka on lain mukaan pyrittävä siihen, että sen toiminnan menot voidaan pitkällä aikavälillä kattaa yhtiön toiminnasta saatavilla tuloilla, on moitittu riskiä vältteleväksi erityisrahoitusyhtiöksi, kun eräiden kilpailijamaidemme vastaavat toimijat lähtevät aggressiivisemmasta riskejä kaihtamattomasta vienninedistämisestä. WTO-sopimuksen asettama itsekannattavuusvaatimus ja viennin tukemisen kielto koskevat yleisesti julkisesti tuettuja vientitakuujärjestelmiä, mutta itsekannattavuuden tulkinta vaihtelee eri maissa.

Suomen julkisesti tuettua vienninrahoitusjärjestelmää on leimannut markkina-puuteajattelun rajoittama, mutta itsekannattavuutta²⁰, markkinalähtöistä hinnoittelua ja riskienhallintaa korostava toimintamalli, kun taas Saksan toimintaa voi pitää

19 Pure cover tarkoittaa, että vientiluottojen julkinen tuki on muodoltaan pelkkä vientitakuu, ilman rahoitustukea kuten korontasausta, suoraa luottoa tai jälleenrahoitusta.

20 Finnveralle on asetettu itsekannattavuustavoite siten, että toiminnan odotetaan olevan itsekannattavaa 10–20 vuoden syklin yli.

enemmän teollisuuspolitiikkaorientoituneena. Näiden kahden ryhmän välimaastoon sijoittuu Ruotsi.

Yksi vahvistuva trendi on nousevien markkinoiden astuminen entistä vahvemmin mukaan vientiluottokilpailuun. Nousevia maita, kuten Kiinaa, eivät sido OECD:n vientiluottosopimus eivätkä EU:n valtiontukisäännöt. Kiinan ja muiden nousevien markkinoiden politiikkaorientoituneiden julkisten rahoittajien toiminta on perinteisten OECD-maiden näkökulmasta eräs keskeisiä vientiteollisuuden kilpailukyvyn haasteita jo nyt.

5.2 Vaihtoehtojen kuvaus

Vienninrahoitus 2011 -työryhmä on asetettu tekemään ehdotus sellaisesta luotonantoon perustuvasta pitkäaikaisesta vienninrahoituksen pysyväisluonteisesta järjestelystä, joka ei perustuisi ensisijaisesti valtion varainhankintaan. Etsittävään järjestelyyn liittyy rahoitusmallin varsinaisen mekaniikan lisäksi monia muita seikkoja, jotka on lähtökohtaisesti tunnistettava ja ratkaistava ennen mallin valintaa ja esityksen tekemistä.

5.2.1 Uuden rahoitusmallin lähtökohtamäärittelyt

Rahoituksen kilpailukykyisyys

Rahoituksen kilpailukykyisyyden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että malli tarjoaa kilpailijamaihin nähden tasavertaiset rahoitusratkaisut viennin edistämiseksi. Annettavassa kiinteäkorkoisessa rahoituksessa tulee päästä ulosmenevän rahan hinnassa CIRR-tasoon ilman lisiä (CIRR flat). Voimassa olevia järjestelmiä tarkasteltaessa korontasaus perustuu kiinteään CIRR-korkoon. OECD:n vientiluottosopimusta on Suomessa tulkittu niin, että myös vaihtuvakorkoisen rahoituksen tarjoaminen on mahdollista. Jälleenrahoitusmallissa on mahdollista myöntää kiinteän rahoituksen lisäksi vaihtuvakorkoista rahoitusta. Vaihtuvakorkoisen rahoituksen osalta hinnoittelun tulee tapahtua markkinaehtoisesti. Nykyisessä jälleenrahoitusjärjestelmässä markkinaehtoisen rahoituksen mittarina on käytetty AA-riskiluokitettun pankin varainhankintakustannusta. Samalta pohjalta voitaneen pyrkiä tarjoamaan vaihtuvakorkoista rahoitusta myös tulevassa mallissa. Kilpailukykyisyyttä varmistettaessa on myös otettava huomioon valittavaan järjestelyyn kuuluvien toimijoiden mahdollinen tarve saada toiminnastaan jonkinlaista palkkiota.

Hallinnoinniltaan uuden järjestelmän olisi oltava joustava, jotta vientiasiakas saisi mahdollisimman aikaisin vientikauppaa tehtäessä sitovan tarjouksen rahoituksen määrästä ja ehdoista.

Kansainvälisten sopimusvelvoitteiden mukaisuus

Mallia valittaessa tulee huolehtia siitä, että mallin toiminta ja sen tulos on Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden mukainen. Julkisesti tuettu vienninrahoitus

perustuu ensisijaisesti OECD:n vientiluottosopimuksen ehtoihin. EU-alueen sisäisissä ja sisämarkkinoihin vaikuttavissa vientikaupoissa sovelletaan lisäksi EU:n komission antamia valtiontukisääntöjä.

Valtionaloudelliset kustannukset

Uuden rahoitusmallin tulisi olla valtionaloudellisilta kustannuksiltaan mahdollisuuksien mukaan samalla tasolla kuin nykyinen korontasausmalli. Myös uudessa mallissa tarvittaneen kiinteäkorkoisen rahoituksen osalta valtion budjetin kautta maksettava korkotuki. Tämänhetkisessä markkinatilanteessa valtion varainhankintaan perustuva jälleenrahoitusmalli on valtiolle korontasausta edullisempaa, joten valtionaloudelliset kustannukset saattavat uudessa mallissa kasvaa.

Suhde vientitakuuseen

Uudessa rahoitusmallissa jouduttaneen vientihankkeelle myönnettävä rahoitus kytkeään nykyisen jälleenrahoituksen tavoin vientitakuun myöntämiseen (ns. vientitakuupakko). Tämä johtuu siitä, että rahoituksesta aiheutuvat riskit tulee saatata Finnveran vastuulle, koska muutoin SVL:a jouduttaisiin pääomittamaan erittäin merkittävästi.

Tarvittava rahoitusvolyymi

Rahoituksen tarve riippuu monesta seikasta. Tulevassa järjestelyssä tarvittavan rahoitusvolyymien määrään vaikuttavat muun muassa maailmantalouden tilanne (tehdäänkö investointeja ja voittavatko suomalaiset viejät kauppvoja), rahoitus- ja korkomarkkinoiden kehitys ja Suomen pääomatavaraviennin toimialojen – esimerkiksi tietoliikenneverkkojen toimitukset ja telakkateollisuus – kilpailukyky sekä se, millä volyyymilla pankit hoitavat vienninrahoitusta. Nykyinen korontasauskanta on noin 1,7 miljardia euroa. Jos siihen lisätään jälleenrahoitetut hankkeet sekä arvio tarjotuista hankkeista, joissa suomalainen viejä on jo allekirjoittanut toimitussopimuksen, päästään noin 2,6 miljardiin euroon. Ottaen vielä huomioon jälleenrahoitusluottojen viimeaikaisen suuren kysynnän (tarjouskanta n. 5,3 mrd. euroa), voidaan ajatella, että kolmen miljardin euron rahoitusvolyymi olisi oikea arvio.

5.2.2 Vaihtoehtoiset mallit

Työnsä aluksi työryhmä etsi erilaisia malleja, jotka täyttäisivät asetetun kriteerin. Työryhmä otti alustavaan tarkasteluun yhdeksän mallia. Niissä varainhankinta tulisi joltain muulta taholta kuin valtiolta. Tällaisia tarkasteltuja tahoja olivat AB Svensk Exportkredit (publ) (SEK), Pohjoismainen Investointipankki (NIB), Kuntarahoitus Oyj ja liikepankit korontasausmallin muunnelmassa. Esillä oli myös nykyinen jälleenrahoitusmalli, Finnveran varainhankintaan perustuva malli, siirtomalli sekä niin sanottu vanha Vientiluottomalli sekä arvopaperistaminen. Tarkempaan tarkasteluun valikoituivat nykyinen jälleenrahoitusmalli, Finnveran varainhankintamalli ja

ns. siirtomalli. Lisäksi säilytettävänä vaihtoehtona on esillä jo voimassa oleva korontasaus, jota on käsitelty luvussa 3.1. Näitä malleja tarkastellaan alla kohdassa 5.3. Muita malleja tarkasteltaessa kävi pian ilmeiseksi, että ne eivät aikataulullisista tai muista syistä sovellu työryhmän työskentelyn pohjaksi.

SEK:n ja NIB:n toimesta jälleenrahoituksen pohjaksi tapahtuvaa varainhankintaa tutkittiin jossain määrin pidempään kuin muita, melko alkuvaiheessa hylättyjä malleja. Työryhmän edustajat tapasivat SEK:n ja NIB:n johdon edustajia selvittääkseen näiden laitosten mahdollisuuksista ja halukkuudesta osallistua vientiluottojen jälleenrahoituksen varainhankintaan.

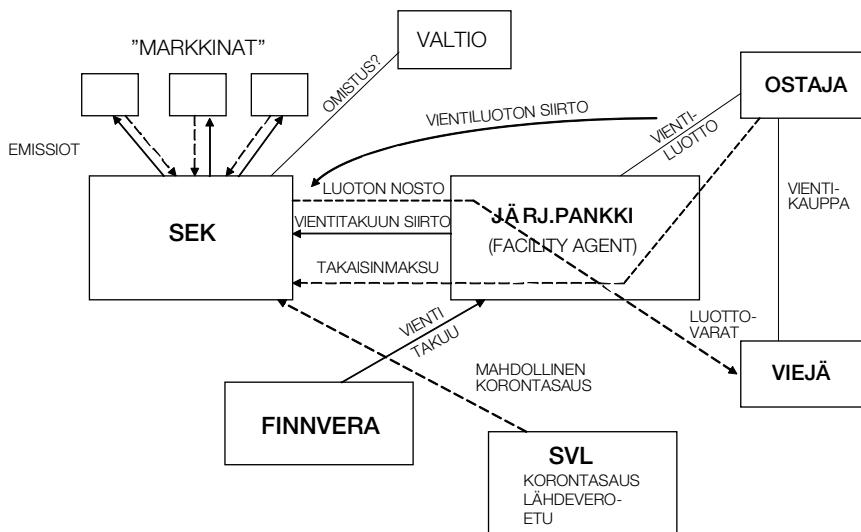
SEK-yhteistyöhön perustuva -malli

SEK hankkii varat markkinoilta muun varainhankintansa yhteydessä (malli kuviossa 9). Järjestäjäpankki solmii vientikaupan rahoittamiseen tarkoitetun luoton ostajan kanssa ja hankkii Finnveralta vientitakuun. Järjestäjäpankki siirtää sekä luoton että vientitakuun SEK:lle jääden itse *Facility Agentin* asemaan huolehtimaan luoton ja takuun hoitamisesta. Luoton nostot kulkevat ostajan nostopyynnön jälkeen SEK:ltä järjestäjäpankin kautta viejälle vientikaupan käteismaksuksi. Aikanaan luoton takaisinmaksut kulkevat ostajalta järjestäjäpankin kautta SEK:lle. Tässä mallissa SVL jää passiiviseen asemaan, lähinnä tarjoamaan mahdollista korontasasta sekä lähdeveroetua. Valtion osallistumisena tähän malliin (muuna kuin Finnverana) olisi lähinnä ajateltavissa osakkuuspohjalta SEK:ssä.

Mallin etuihin kuuluisi se, että SEK:llä on varainhankintaan ja likviditeetin hallintaan valmis organisaatio. Suomen valtion ei tarvitsisi toimia suoranaisesti varainhankinnan takaajana, mutta luultavimmin kyllä osakkaana.

SEK:n luottoluokitus on AA, mikä vaikuttaa korottavasti sen hankkiman rahan hintaan verrattuna parhaalla AAA-luokituksella hankittuihin varoihin. SEK hankkii varoja vuosittain 10–15 miljardia euroa ja sen varainhankintakustannus suurissa niin sanotuissa ”*bench mark*”-transaktioissa on yli Ruotsin valtion varainhankintakustannuksen. Pienemmissä strukturoiduissa anneissa kustannus voi olla pienempi. SEK:iin tulevat vaikuttamaan mahdolliset Basel III -sääntelyn lisärajoitukset.

Kuvio 9. SEK-yhteistyöhön perustuva -malli.



Mikäli tällaiseen malliin päädyttäisiin, pitäisi kiinnittää erityistä huomiota mahdollisiin intressikonflikteihin suomalaisten ja ruotsalaisten kauppajien rahoittamisen välillä sekä viejiä koskevaan tietosuojaan. Tästä esimerkkinä voi mainita Suomen Nokia Siemens Networks Oy:n ja Ruotsin AB LM Ericssonin, jotka ovat suoria kilpailijoita televerkkomarkkinoilla.

Päätymiseen varainhankintaan SEK:n kautta liittyy selvä strateginen riski. Emme voi tietää, mitä ja milloin Ruotsin valtiolla on suunnitteilla SEK:n varalle. Parhaillaan lieene käynnissä ainakin kaksi SEK:ä ja sen mandaattia koskevaa konsulttiselvitystä. Valittu ratkaisu, jonka toteutus ei olisi helppoa eikä nopeaa, voisi, meistä riippumattomista syistä, muodostua lyhytaikaiseksi.

SEK:ä on kritisoitu paljon liikepankkien toimesta ja julkisuudessaakin siitä, että sen toiminnan voidaan ajoittain katsoa kilpailevan liikepankkien kanssa. Muutenkin SEK:n mandaatin katsotaan hämärtyneen ja SEK:n siirtyneen hoitamaan rahoituksia, joita varten sitä ei ole alun perin perustettu.

Aiemmin, aina vuoteen 2008 asti, SEK tulkitsi rahoituksensa edellyttämää ruotsalaista intressiä varsin laajasti, joten se saattoi rahoittaa esimerkiksi suomalaisia kuntia. Rahoituskriisin yhteydessä ruotsalaisen intressin määrittelyä kuitenkin tiukennettiin, ja sen seurauksena suomalaisen vienninrahoittaminen tuskin soveltuisi SEK:lle ilman säännösten muuttamista ja suomalaista omistussuutta SEK:stä.

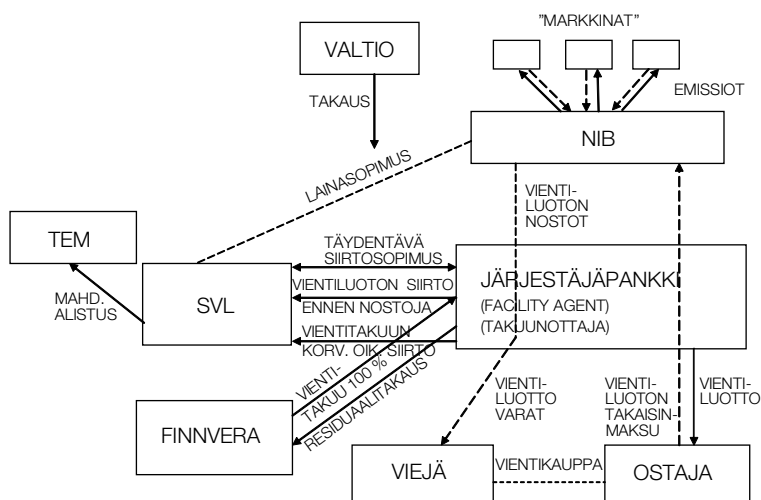
Työryhmän edustajien SEK:n kanssa käymissä keskusteluissa selvisi, että SEK suhtautuu myönteisesti mahdollisesta Suomi-yhteistyöstä aiheutuvaan varainhankinnan lisäämiseen (ns. kriittisen massan lisäys), mutta katsoo tällaisen asian edellyttävän poliittisia keskusteluja omistajan (Ruotsin valtion) kanssa. Tämä malli ei

ole toteutettavissa lyhyellä aikavälillä, minkä vuoksi työryhmä jätti sen pois lopullisesta tarkastelusta. SEK-malli on kuitenkin hyvä pitää mielessä, mikäli joskus tulevaisuudessa tällaista Ruotsi-Suomi-yhteistyötä harkitaan.

NIB-yhteistyöhön perustuva -malli

NIB-yhteistyöhön perustuva -malli (kuvio 10) on lähes sama kuin nykyinen jälleenrahoitusmalli. Erotuksena on, että Valtiokonttorin sijasta varat hankkii markkinoilta NIB sekä se, että NIB:n SVL:lle antaman lainan takaisi valtio.

Kuvio 10. NIB-yhteistyöhön perustuva -malli.



NIB:llä on varainhankintaan ja likviditeetin hallintaan valmis ja kokenut organisaatio ja AAA-luottoluokitus. Mallin mukaisen varainhankintatoiminnan voitaisiin katsoa kasvattavan NIB:n jäsenvaltioilleen tuottamaa hyötyä. Suunniteltu varainhankintakanava olisi käyttöön otettaessa avoin kaikille jäsenvaltioille.

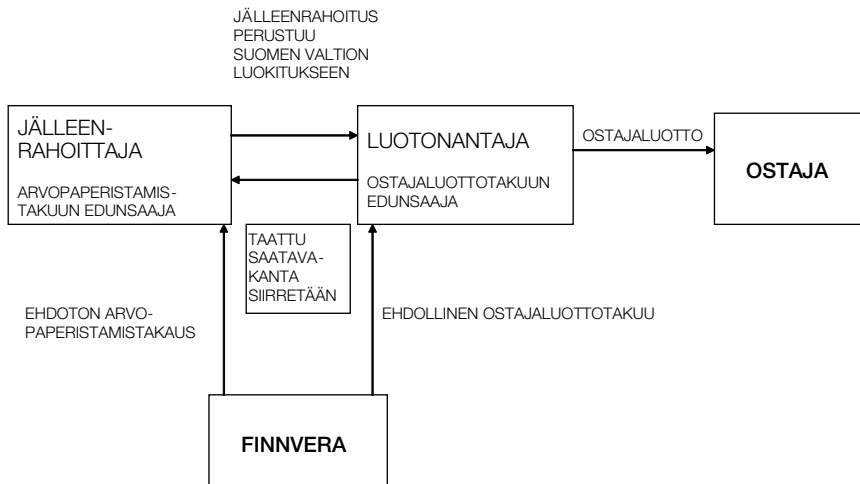
Työryhmän edustajat kävivät NIB:n kanssa keskustelun, jossa yllä esitetty malli käytiin läpi. Kirjallisessa vastauksessaan työryhmälle NIB valittaen toteaa, että sen mahdolliseen varainhankintarooliin saattaisi liittyä vakavia ongelmakohtia. NIB viittaa kirjeessään muun muassa pankin pääomaan kohdistuviin paineisiin. Näistä syistä NIB ei näe osallistumistaan mahdolliseksi.

Arvopaperistamismalli

Arvopaperistamismallin (kuvio 11) mukainen jälleenrahoitus ei edellytä budjettirahoitusta, joten siltä osin se täyttää työryhmän pääasiallisen kriteerin. Veisi kuitenkin vuosia, ennen kuin tarpeeksi suuret takuiden arvopaperistamismarkkinat saataisiin luoduksi useaan maahan, mitä toimiva varojenhankintajärjestelmä edellyttäisi.

Riittävän laajan ja yhtenäisen pohjan saavuttamiseksi eri maiden takuulaitosten tulisi harmonisoida sekä tuotteensa että niiden ehdot Takuiden tulisi kattaa 100 prosenttia riskeistä. Lisäksi on nähtävissä, että tämän järjestelmän käyttäminen voisi aiheuttaa vienninrahoituksen keskittymistä suurille kansainvälisille rahoituslaitoksille. Työryhmä luopui tämän vaihtoehdon jatkokäsittelystä muun muassa siitä syystä, että sen toteutusaikataulu ei sovi työryhmän tehtävänasetteluun.

Kuvio 11. Arvopaperistamismalli.



Vanha Vientiluotto -malli

Suomessa oli vuosina (1956–1998) Suomen Vientiluotto Oy -niminen rahoituslaitos, jonka alun pitäen omistivat suomalaiset pankit sekä suuret suomalaiset viejät ja valtio. Vuonna 1963 valtiosta tuli pääosakas, ja Postipankki Oy osti vuonna 1982 suomalaisten viejien osakkeet. Postipankki Oyj ja Suomen Vientiluotto Oy yhdistyivät vuonna 1998 uudeksi Leonia-konserniksi; holding-yhtiö Leonia Oyj:n kahdeksi tytäryhtiöksi Leonia Pankki Oyj:ksi ja Leonia Corporate Bank Oyj:ksi. Nämä kaksi tytäryhtiötä sulautuivat emoyhtiöönsä vuonna 2000. Tämä niin sanottu vanha Vientiluotto hankki varoja markkinoilta emittoimalla velkakirjoja omalla nimellään. Vientiluoton luottoluokitus oli sama kuin Suomen valtion eli AAA.

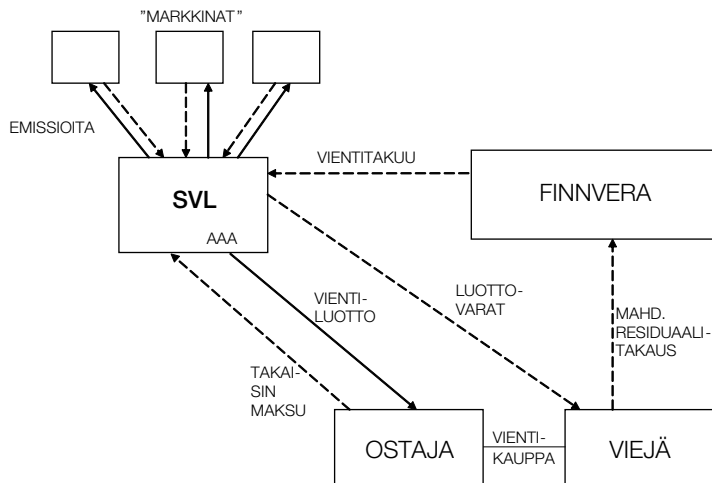
Vaikka vanha Vientiluotto on mallina (kuvio 12) koeteltu ja toimiva, sen uudelleen perustaminen vaatisi satojen miljoonien eurojen pääomituksen tai lakiin perustuvan valtion takauksen sekä luottoluokituksen hankkimisen. Lisäksi jouduttaisiin suuriin rekrytointeihin henkilökunnan hankkimiseksi esimerkiksi hoitamaan *treasury*-toimintoja, likviditeetin hallintaa, lainojen antamista ja riskien tutkimista. Vanhassa Vientiluotossa työskenteli toista sataa henkilöä.

Lisäksi ongelmana on se, mistä löytyisi riittävä business-volyymi toiminnan kulujen kattamiseen. Vientiluoton perustaminen valtion pankiksi kilpailemaan

kaupallisten rahoittajien kanssa saattaisi vähentää kaupallisten pankkien kiinnostusta Suomeen ja varsinkin vienninrahoitukseen täällä. On tärkeää pitää kaupalliset rahoittajat Suomessa. Vanha Vientiluotto -mallissa ilman kansainvälisiä pankkeja jäätäisiin myös paitsi näiden paikallistuntemusta ja -osaamista.

Työryhmän mielestä vanhan Vientiluoton kaltaisen rahoituslaitoksen perustamiseen menisi liikaa aikaa ja varoja. Työryhmän näkemyksen mukaan on todennäköistä, että yhtiö ei saavuttaisi riittävää volyymia kannattavaan toimintaan.

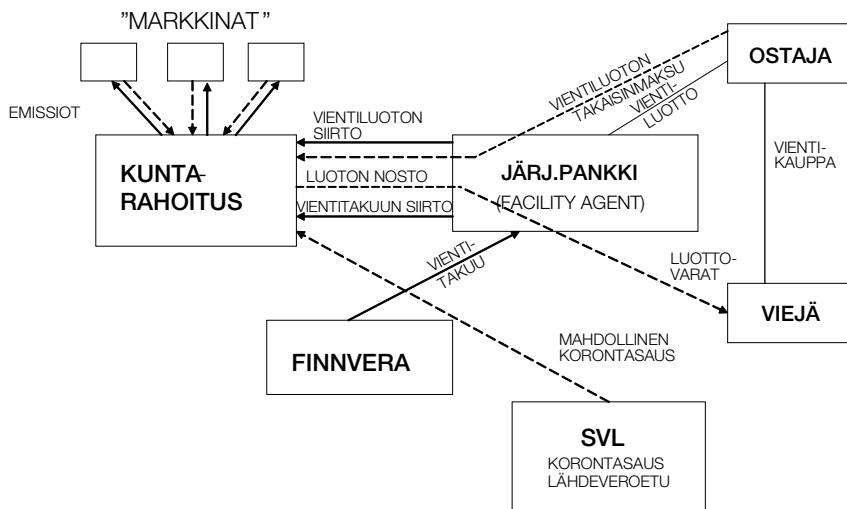
Kuvio 12. Vanha Vientiluotto -malli.



Kuntarahoitus-yhteistyöhön perustuva -malli

Kuntarahoitus Oyj:n omistavat Suomen valtio ja kuntasektori. Yhtiön pitkäaikaisen varainhankinnan luottoluokitus on AAA. Sillä on Kuntien takauskeskuksen takaus ja sen varainhankinta toteutetaan kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta sekä kotimaisilta sijoittajilta. Lähes yksinomainen käytetty valuutta on euro.

Kuvio 13. Kuntarahoitus-yhteistyöhön perustuva -malli



Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan Kuntarahoituksella on edessään mahdollisia suuria pääomitusvaatimuksia, jotka johtuvat uudesta Basel-sääntelystä. Vientiluottojen jälleenrahoittaminen kasvattaisi pääomatarpeita entisestään.

Työryhmän näkemyksen mukaan on epätodennäköistä, että Kuntarahoitus olisi halukas laajentamaan yhtiön toimenkuvaa työryhmän etsimään suuntaan (kuvio 13).

Korontasausmarginaalin nostaminen

Eräänä ei-valtiollisena vienninrahoituslähteenä voidaan nähdä myös vientirahoitusta antavat liikepankit (korontasausmalli on käyty läpi luvussa 3.1). Tällöin ei voida varsinaisesti puhua jälleenrahoituksesta. Tällaisessa rahoituksessa Finnvera kantaa suuren osan poliittisesta ja kaupallisesta riskistä. Valtio osallistuu rahoitukseen korontasauksella SVL:n kautta. Voitaisiin ajatella, että liikepankkien omaa rahoitushalukkuutta lisättäisiin valtion toimenpitein pankeille maksettavia korontasausmarginaaleja korottamalla ja porrastamalla. Tämä varmasti auttaisi liikepankkeja, mutta todellisessa rahoituksen puutetilanteessa se olisi kuitenkin riittämätön keino. Lisäksi tämä koskisi vain CIRR-korkoja ja vaihtuvakorkoisen luotonannon tukeminen ei olisi tällä tavalla mahdollista.

5.3 Lähempään tarkasteluun valitut mallit

Edellä esitellyistä malleista työryhmä valitsi tarkempaan käsittelyyn kolme mallia: jälleenrahoituksen nykymalli, Finnveran varainhankintamalli ja siirtomalli. Seuraavassa mallit arvioidaan tarkemmin.

5.3.1 Kuvaus ja arviointi

5.3.1.1 NYKYINEN JÄLLEENRAHOITUS

Tämän mallin toiminta on kuvattu luvussa 3.2.

Valtion varainhankinta, jota Valtiokonttori hoitaa valtiovarainministeriön ohjeiden mukaisesti, on edullisin tapa hankkia varoja. Valtiokonttorilla on sekä henkilöettä muut resurssit hoitaa varainhankinta sekä likviditeetin hallintaa. Jälleenrahoitukseen tarvittavat rahamäärät ovat valtion muuhun luotonottoon verrattuna pieniä, eikä niitä varten tarvita erillisiä resursseja.

Voimassaolevassa jälleenrahoituksessa varainhankinta tapahtuu Valtiokonttorin hoitamana osana valtion yleisrahoitusta. Valtiokonttori on hoitanut tehtävää kaksi vuotta ja myös hinnoitellut SVL:n antamat luottoindikaatiot, tarjoukset ja sopimukset. Korontasauksessa valtiokonttori on hoitanut korontasauskannan seurantaa, korkoriskin suojaamista, maksuliikennettä ja raportointia järjestelmän perustamisesta, vuodesta 1997 lähtien.

OECD:n vientiluottosopimus ja EU:n valtiontukisäännökset sääntelevät sitä korkoa, jolla luotto annetaan loppuasiakkaalle. Säännökset eivät koske valtiolta SVL:lle annettavia luottoja.

Nykymallin käytön jatkamista puoltaisivat monet muutkin tekijät. Järjestelmä on jo olemassa, sitä on käytetty ja se toimii myös kansainvälisten suurten pankkien ja rahoitusten maailmassa. Niin ikään selvittäisiin ilman uusien organisaatioiden rakentamista viennin rahoitustehtävää hoitamaan. Vielä jälleenrahoitusmallin jatkamista puoltaisi se, että mahdolliset Basel-järjestelmän muutokset eivät vaikuttaisi SVL:oon, koska tämä ei ole luottolaitos.

Nykyjärjestelmällä on myös haittapuolia, joista valtion kannalta suurin on se, että valtion varainhankinnan käyttäminen lisää luoton nostovuonna budjettialijäämää. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että jälleenrahoitusluotot ovat ostajien takaisinmaksettavaa velkaa.

Varainhankinnan rakenteeseen liittyy myös edellä esitetty byrokraattinen valtuuksien hakeminen ja sääntely, jonka sopeuttaminen vastaamaan kansainvälisen kaupan ja rahoitusjärjestelyjen tempoa ja vaatimuksia on usein haastavaa. Lisäksi järjestelmän heikkouksia on ollut luottojen hinnoittelun kilpailukyvyttömyys ja mutkikkuus. Kiinteäkorkoisten luottojen hinnoitteluperiaatetta on äskettäin parannettu niin, että luotolle voidaan nyt tarjota korontasausehtojen mukaista CIR-korkoa. Hintaongelmat jatkuvat kuitenkin vaihtuvakorkoisissa luotoissa.

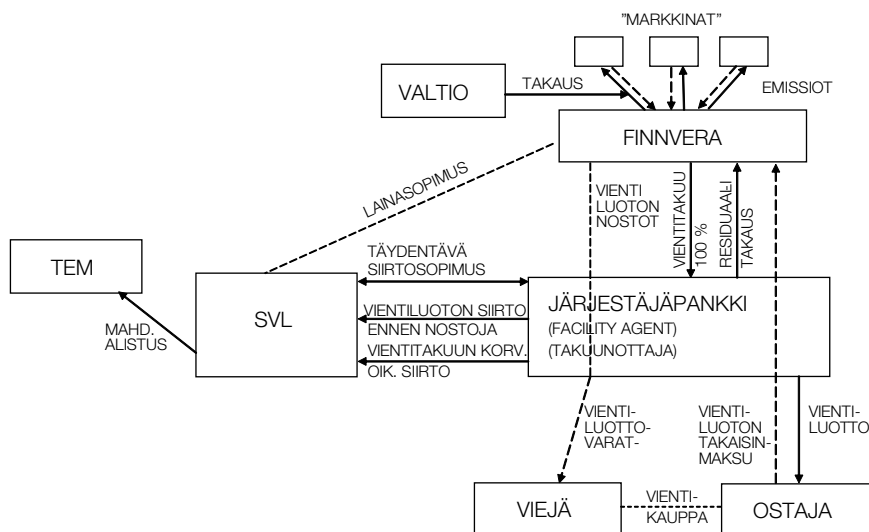
Työryhmä katsoo, että koska valtion varainhankintaan perustuva jälleenrahoitusmalli turvaisi parhaiten hinnaltaan kilpailukykyisen rahoituksen saannin markkinoilta, tulisi nykyinen jälleenrahoitusmalli, vaikka sitä ei valittaisikaan mahdollisen pysyvemmän jälleenrahoitusjärjestelyn pohjaksi, pitää mukana siinä työkaluvalikoimassa, joka voidaan uudessa mahdollisessa kriisitilanteessa ottaa käyttöön.

5.3.1.2 FINNVERAN VARAINHANKINTA

Finnveran varainhankinta -malli (kuvio 14) muistuttaa nykyistä jälleenrahoitusmallia. Erotuksena on, että Valtiokonttorin sijasta Finnvera hankkii varat markkinoilta sekä se, että valtio takaa Finnveran varainhankinnan.

Viennin jälleenrahoitukseen liittyvä varainhankinta tarkoittaisi Finnveran nykyistä kotimaan varainhankintaa merkittävästi laajempaa varainhankintaa kotimaisilta ja kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta sekä näiden varojen ohjaamista antolainauksen muodossa vientihankkeiden rahoitukseen SVL:n kautta.

Kuvio 14. Finnveran varainhankinta -malli.



Finnveralla on jo olemassa valtuutus (700 milj. euroa) SVL:n jälleenrahoituksen varainhankintaan. Tätä valtuutusta ei kuitenkaan ole käytetty muun muassa siksi, että valtion varainhankinta on ollut edullisempaa, eikä Finnveran varainhankintaa ole tarvittu.

Jotta Finnveran varainhankintamalli voisi toimia, tietyt perusedellytykset täytyy toteuttaa. Pelkällä Finnveran nimellä ei markkinoilta ole mahdollista saada varoja kilpailukykyisellä hinnalla eikä tarvittavaa määrää. Sekä pitkä- että lyhytaikaisella ottolainauksella täytyy olla valtion takaus, joka on joustavasti käytettävissä. Sama koskee myös koron- ja valuutanvaihtosopimuksia. Jotta Finnveran varainhankintaan perustuva jälleenrahoitustoiminta voisi jatkua häiritsemättä Finnveran muita tehtäviä, tulisi Finnveralle antaa sitoumus jälleenrahoitustoiminnan mahdollisen alijäämän korvaamisesta Finnvera-konsernissa. Tällainen alijäämä voisi syntyä lähinnä likviditeetin sekä korko- ja valuutariskien hallinnasta. Lisäksi tarvitaan valtiolta (budjettivaroista) likviditeettilimiitti, jota voitaisiin käyttää väliaikaisrahoituksena

sekä tilanteessa, jolloin markkinoilta ei ehkä saada varoja yhtiön sitoumusten rahoittamiseksi. Likviditeettilimiitti yhdessä lyhytaikaisen yritystodistusohjelman kanssa vähentäisi ennalta hankitun likviditeetin määrää ja alentaisi siten olennaisesti varainhallinnan kustannuksia.

Kuten kuviosta 14 näkyy, tässä mallissa säilyy pankkien tärkeä rooli rahoituksen järjestäjänä ja *Facility Agentina*. Varainhankinta säilyy konsernin sisällä ja se on organisatorisesti helposti toteutettava, vaikkakin merkitsee Finnveran *treasury*-henkilökunnan merkittävää kasvattamista ja osaamisen lisäämistä kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla toimimisen osalta. Finnveralla on niin sanottu PE-status (*Permanent Exemption*), mikä merkitsee sitä, että EU:n luottolaitosdirektiivi ei koske Finnveraa ja siitä johtuen mahdolliset Basel-järjestelyn suunnitellut lisärajoitukset eivät vaikeuttaisi sen asemaa.

Finnveran varainhankinnalla hankitun rahan hinta on korkeampaa kuin valtion hankkiman rahan hinta. Se on emittoinut valtion takauksella lähinnä Norjan markkinoilta rahoittaakseen kotimaan toimintojaan. Finnveran nimissä hankitut varat edellyttäisivät myös ylimääräisen likviditeetin sijoittamista sekä korko- ja valuutariskien suojaamista. Finnvera-konsernilla ei ole jälleenrahoituksen varainhankinnan edellyttämää varainhallinnan organisaatiota. Organisaation luominen Finnveraan edellyttäisi riittävää resursointia, ja riittävää aikaa varainhankintatoiminnan käynnistämiseen täysimääräisenä. Muodostettava Finnveran *treasury*-organisaatio olisi pysyvä, jotta varmistettaisiin kustannustehokas ja monipuolinen toiminta Tämä edellyttää riittävää rahoitusvolyymia.

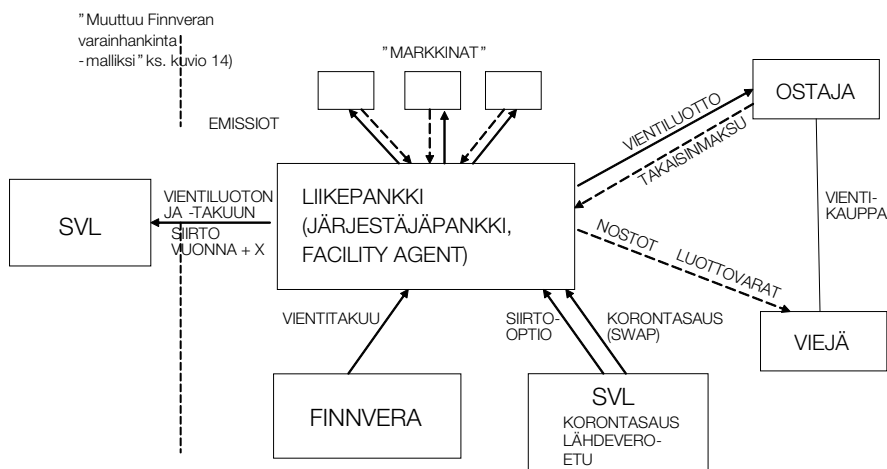
Erityisluottolaitokset ovat edellyttäneet Finnveralta vakavaraisuuteen liittyviä kovenantteja antamansa rahoituksen luottosopimuksiin. Nämä sitoumukset yhdessä lainsäädännön, TEM:n asettamien omistajapolitiittisten tavoitteiden ja Finanssivalvonnan ohjeiden kanssa (joita Finnvera vapaaehtoisesti noudattaa soveltuvin osin) edellyttävät riittävää vakavaraisuutta ja aikaansaavat merkittävän lisäpääomitustarpeen Finnverassa varainhankinnan ja likviditeetin hallinnan volyymien kohotessa huomattavasti. Vientitakuutoiminnan vakavaraisuutta ei, Finnveran käyttämän Finanssivalvonnan määrittämän standardimenetelmän mukaisesti, lasketa erikseen tai osana Finnvera-konsernin vakavaraisuutta, koska toiminta on valtion vastuulla. Pääomitusvaateen likviditeetin hallinnan ja swap-riskien osalta voidaan tietyillä oletuksilla ja rahoituksen 3 miljardin euron kokonaisvolyymillä arvioida olevan noin 78 miljoonaa euroa. Lisäksi vakavaraisuusvaade (pääomitus) tulee huomioida operatiivisten riskien osalta (Fiva standardi 4.3i).

5.3.1.3 SIIRTOMALLI

Siirtomalli (kuvio 15) ei lopullisesti vastaa varainhankintaan liittyvään ongelmaan. Se voidaankin nähdä ehdotettavan jälleenrahoitusmallin lisänä, oheistuotteena. Mallissa mahdollinen jälleenrahoitus on liikepankille annettava optio-mahdollisuus siirtää rahoitus SVL:lle tietyn ajan kuluttua.

Liikepankki rahoittaa itse vientikaupan maksamiseen tarkoitettua luottoa. SVL toimii mahdollisesti korontasausroolissa, ja Finnvera antaa vientitakuun luottolaitokselle. Jo luottojärjestelyä tehtäessä pankki hankkii SVL:ltä option siitä, että se voi siirtää rahoittamansa luoton sovittuna aikana SVL:lle jälleenrahoitusjärjestelmän kautta. Tästä mahdollisuudesta pankki maksaa SVL:lle/Finnveralle palkkiota. Liikepankeilla on rahoituskriisin aikana ja sen jälkeenkin ollut vaikeuksia ja haluttomuutta antaa pitkäaikaisia, yli viiden vuoden pituisia luottoja. Siirtomallin avulla pankit voisivat rahoittaa pitkien luottojen takaisinmaksuajan alkuosan, koska heillä olisi varmuus jälleenrahoituksesta sovittuna aikana. Valtiolle on edullista se, että luotoista on jo siirtohetkellä maksettu osa takaisin, mikä vähentää jälleenrahoitettavia määriä.

Kuvio 15. Siirtomalli



Siirtomallin käyttöönottoaminen saattaisi lisätä liikepankkien kiinnostusta vienninrahoitukseen. Niillä on tässä mallissa tärkeä rooli ja kenties paremmat ansaintamahdollisuudet kuin varsinaisessa jälleenrahoitusmallissa. Koska liikepankit hoitaisivat alun pitäen varainhankinnan markkinoilta, vähentäisi siirtomallin käyttö likviditeetin hallintaongelmia jälleenrahoituksen varainhankinnassa. Siirtomallin käyttökelpoisuuteen pankkien kannalta vaikuttaa se, miten valtiollisten takuulaitosten takuamien luottojen kohtelu muuttuu Basel-sääntelyn muutosten myötä.

Mikäli siirtomalli otettaisiin käyttöön, tulisi edellä todettujen Finnveran varainhankinta -malliin liittyvien perusedellytysten olla kunnossa. Mallin suurimmat haasteet liittyvät option hinnoitteluun ja ehtoihin sekä siihen, että pankit todennäköisesti käyttäisivät optiota lähinnä markkinahäiriötilanteissa, joissa Finnverakaan ei valtion takauksesta huolimatta saisi varoja markkinoilta kilpailukykyisin ehdoin. Optiota olisi käytännössä mahdotonta suojata kustannustehokkaasti. Option suojausmahdollisuudet on selvitettävä.

Tämän kaltainen malli on käytössä Yhdysvaltojen Ex-Im Bankissa. Sen käytöstä ei kuitenkaan ole paljon kokemusta, koska sitä on finanssikriisin alkuaikoina käytetty vain kerran ja sen hinnoittelu oli kriisiaikaa kuvastava.

Työryhmän mielestä malli parantaisi jälleenrahoitustuotteen käytettävyyttä ja sitä tulisi tutkia tarkemmin.

5.3.2 Esitettyjen vaihtoehtojen kustannusvertailu

Alla esitetyissä arvioissa ei ole huomioitu valtion (Finnveran) vientitakuun hintaa ja mahdollista korvausvastuuta, koska ne ovat samansuuruiset kaikissa vaihtoehtoissa, eivätkä siten vaikuta vaihtoehtojen järjestykseen kustannusvertailussa.

Valtion tarjoamilla tukitoimenpiteillä voidaan vaikuttaa toisaalta pitkäaikaisen rahoituksen saatavuuteen ja toisaalta rahoituksen hintakilpailukykyyn verrattuna muiden maiden vientiluottolaitosten tarjoamaan vienninrahoitukseen. Molemmilla toimenpiteillä voidaan vaikuttaa viennin edistämiseen.

5.3.2.1 KIINTEÄKORKOISET VIENTILUOTOT

Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että kiinteään CIRR-korkoon perustuva antolaina aiheuttaa rahoitustavasta riippumatta aika ajoin kuluja valtiolle. Nykyinen korontasausjärjestelmä perustuu pankin varainhankintaan ja valtion vastuulla oleviin korontasaussopimuksiin. Vuodesta 2006 lähtien korontasaussopimuskanta on vaihdellut 1,7 ja 2,2 miljardin euron välillä. Samaan aikaan korontasausjärjestelmän vuosittainen nettotulos valtiolle, korkoriskin suojaussopimukset mukaan lukien, on vaihdellut 35 miljoonan euron alijäämän ja 25 miljoonan ylijäämän välillä. Korontasaus toiminnan tulos on vuosina 1997–2010 ollut kumulatiivisesti 25 miljoonaa euroa alijäämäinen. Ehdottomasti suurin vaikutus lopputulokseen on ollut lyhytaikaisilla markkinakoroilla sekä korkoriskin suojausasteella.

Korontasausjärjestelmän nettokustannuksiin valtion kannalta vaikuttavat:

Korontasaussopimuksen CIRR-korko

- määräytyy korontasaus tarjouksen tai vaihtoehtoisesti kauppasopimuksen tekemisen yhteydessä ja pysyy samana korontasaussopimuksen ajan (yleensä 5–12 vuotta)
- mitä alhaisempi CIRR-korko, sitä suurempi tuki / pienempi ylijäämä

Lyhytaikaisen markkinakoron taso korontasaussopimuksen aikana

- määräytyy pääsääntöisesti 6 kuukauden välein
- mitä alhaisempi korko, sitä pienempi tuki / suurempi ylijäämä

Pankeille maksettava korontasausmarginaali

- mitä suurempi marginaali, sitä suurempi tuki / pienempi ylijäämä

Korkoriskin suojausaste

- on valtiokonttorin hallinnassa
- mitä korkeampi suojausaste on, sitä vähemmän lyhytaikaisten markkinakorkojen muutokset vaikuttavat vuositulokseen

Pitkääikaisten markkinakorkojen taso suojaussopimusta tehtäessä

- jos markkinakorko korontasausmarginaali huomioiden on alle korontasausopimuksen koron, voidaan lukita voitto, ja vastaavasti jos markkinakorko korontasausmarginaali huomioiden on alle korontasausopimuksen koron, lukitaan tappio

Lyhytaikaisen markkinakoron muutokset suojaussopimuksen aikana

- mitä alhaisempi korko sitä suurempi tuki / pienempi ylijäämä

Seuraavassa on pyritty tarkastelemaan esitettyjen vaihtoehtojen suhteellisia kustannuksia verrattuna nykyisin käytössä olevaan korontasausmalliin sekä vertailemaan eri vaihtoehtoja keskenään. Tarkastelun tuloksena esitetyt vaihtoehdot voidaan tietyin oletuksin asettaa valtion kannalta kustannusvaikutuksiltaan edullisuusjärjestykseen. Asiakkaan kannalta katsottuna järjestys on eri.

Arviot ja esimerkeissä käytetyt marginaalit perustuvat rahoitusmarkkinoiden nykytilanteeseen ja eri vaihtoehtojen yhteydessä mainittuihin oletuksiin. Valtion tekemät korkoriskin suojaustoimenpiteet vaikuttavat valtion kokonaiskustannukseen, mutta esillä olevien vaihtoehtojen edullisuusjärjestykseen niillä ei ole vaikutusta, joten suojaustoimenpiteiden vaikutuksia ei ole huomioitu.

Nykyinen korontasausmalli (pankin varainhankintaan perustuva rahoitus)

Laskelman perusoletukset:

- Järjestelmä jatkuu kuten aikaisemmin vaihtoehtona mahdolliselle rahoitusta tarjoavalle järjestelmälle
- Pankeille maksettavaa korontasausmarginaalia ei muuteta nykyisestä

Valtion kustannukset muodostuvat kuten edellä on kuvattu. Lisäksi oletuksena on, että pankille maksettavaa marginaalia ei muuteta nykyisestä. Tässä mallissa pankki hoitaa varainhankinnan, joten varainhankintakustannuksella sinänsä ei ole vaikutusta valtion kustannuksiin tai tuottoihin.

Nykyisessä markkinatilanteessa tämä malli on valtion kannalta jonkin veran edullisempi kuin Finnveran varainhankintaan perustuva malli, mutta se ei takaa rahoituksen saatavuutta kaikissa tilanteissa.

Nykytilanteessa pankeille maksettava korontasausmarginaali ei kata pankin edellyttämää tuottoa, joten pankki lisää CIRR-korkoon marginaalin. Luotonsaajan kannalta korontasausmalli on vertailulaskelmissa käytetyin oletuksin epäedullisin vaihtoehto. Pankille maksettavan korontasausmarginaalin korottaminen lisää luotonsaajan kannalta tämän vaihtoehdon kilpailukykyä, joskin marginaalin korottaminen ei vaikuta pitkäaikaisen varainhankinnan saatavuuteen.

Laskuesimerkki (CIRR 3,00 %, Euribor / Libor 1,50 %, pankin lisä 1,00 %, korontasausmarginaali 0,40 %):

- Asiakas maksaa pankille $CIRR + 1,00 \% = 4,00 \%$
- Pankki maksaa valtiolle $CIRR = 3,00 \%$
- Valtio maksaa pankille $Euribor / Libor + 0,40 \% = 1,90 \%$
- Valtiolla tuloutettava korkohyvitys: $3,00 \% - 1,90 \% = 1,10 \%$

Euribor / Libor muuttuu pääsääntöisesti 6 kuukauden välein korontasaussopimuksen voimassaoloaikana. Euriborin / Liborin noustessa valtiolle maksettava korkohyvyys pienenee ja muuttuu lopulta korkotueksi, mutta koronmuutos ei vaikuta esitettyjen mallien edullisuusjärjestykseen kustannusvertailussa.

Valtion varainhankintaan perustuva rahoitus (nykyinen jälleenrahoitusmalli)

Laskelman perusoletukset:

- SVL perii lainasta CIRR-korkoa
- SVL saa lainaa valtiolta CIRR korolla vähennettynä kohtuullisella SVL:n palkkiolla (nyk. 0,10 % p.a. lainan pääomasta)

SVL perii lainasta CIRR-korkoa, jotta järjestelmä olisi hinnaltaan kilpailukykyinen verrattuna muiden maiden vientiluottolaitosten tarjoamaan kiinteäkorkoiseen rahoitukseen. Sitovan rahoitustarjouksen antaminen vientikaupan tarjousvaiheessa lisäisi järjestelmän kilpailukykyä ja vientiä edistävää vaikutusta, mutta sitovan tarjouksen antaminen ei ole mahdollista nykyisessä mallissa.

Nykytilanteessa valtion varainhankintakustannus vähennettynä SVL:n palkkiolla on alle korontasaussopimuksessa pankille maksettavan koron. Siksi valtion varainhankintaan perustuva malli on valtion kannalta edullisempaa kuin korontausaus. Valtion varainhankintakustannuksen on 24.2.2011 arvioitu olevan 6 kk Euribor -0,30 % (EUR) ja 6 kk USD Libor -0,05 %. Korontausjärjestelmän laskuesimerkkiä noudattaen:

- Asiakas maksaa SVL:lle CIRR = 3,00 %
- SVL maksaa valtiolle CIRR vähennettynä SVL:n palkkiolla (0,10 %) = 2,90 %
- Valtio maksaa varainhankinnasta Euribor -0,30 % / Libor -0,05 % = 1,20 % (EUR) / 1,45 % (USD)
- Valtiolla jäävä marginaali: 2,90 % - 1,20 % = 1,70 % (EUR) / 2,90 % - 1,45 % = 1,45 % (USD)

Yhden (1) miljardin pääomalle laskettuna valtion varainhankintaan perustuva malli olisi edellä esitetyin oletuksin 6 miljoonaa euroa/vuosi edullisempaa euroissa ja 3,5 miljoonaa euroa/vuosi edullisempaa dollareissa (USD) kuin korontausjärjestelmä.

Valtion varainhankintakustannus on myös alle pankin ja Finnveran (valtion takauksella hankitun) varainhankintakustannuksen. Mallin valtiolle aiheuttamat kulut ovat vastaavasti alhaisemmat tai tuotot korkeammat kuin muissa esillä olevissa malleissa, ja malli on siksi valtion kannalta edullisin vaihtoehto.

Kustannusten tarkka laskeminen ei ole mahdollista, koska luottoihin ei kohdistu korvamerkittyä varainhankintaa. Lopputulos on siksi laskennallinen.

Luotonsaaja maksaa SVL:lle CIRR -korkoa, joten vaihtoehto on luotonsaajalle esitetyistä vaihtoehtoista edullisin (yhtä edullinen kuin Finnveran varainhankintaan perustuva vaihtoehto alla esitetyin oletuksin).

Finnveran varainhankintaan perustuva rahoitus

Laskelman perusoletukset:

- SVL perii lainasta CIRR-korkoa
- SVL antaa sitovia rahoitustarjouksia vientikaupan tarjousvaiheessa
- Valtio korvaa Finnveralle ja SVL:lle toiminnasta mahdollisesti koituvan alijäämän
- Valtio takaa Finnveran sitoumukset (velat ja johdannaiset)
- Valtion takauksen ehdot eivät poikkea muista valtion Finnveran varainhankinnalle antamista takauksista
- Valtion takaus on maksuton

SVL perii lainasta CIRR-korkoa, jotta järjestelmä olisi hinnaltaan kilpailukykyinen verrattuna muiden maiden takuulaitosten tarjoamaan kiinteäkorkoiseen rahoitukseen. Sitova rahoitustarjous kaupan tarjousvaiheessa lisää järjestelmän kilpailukykyä ja edistää vientiä.

Kustannusvertailu perustuu oletukseen, että SVL saa vaihtuvakorkoista rahoitusta Finnveran kautta hintaan, joka kattaa Finnveran kulut (mm. varainhankinta-, likviditeetin hallinta- ja muut hallinnointikulut). SVL tekee edelleen korontasaussopimuksen valtion kanssa samaan tapaan kuin pankit tekevät nykyjärjestelmässä, mutta vaihtuvan koron päälle SVL:lle maksettava marginaali mitoitetaan siten, että se kattaa Finnveran veloittaman rahan hinnan sekä SVL:n kohtuullisen palkkion. Laskelmaan sisältyy siis oletus, että valtio korvaa Finnveralle ja SVL:lle toiminnasta aiheutuvat kulut. Ruotsin SEK saa hallinnointipalkkiona valtiolta 0,25 % p.a. ja vanha SVL sai valtiolta samansuuruisen hallinnointipalkkion. Vaihtoehtoisesti voidaan ajatella, että Finnvera myöntää lainat SVL:lle omalla varainhankintakustannuksellaan, ja veloittaa erikseen valtiolta sellaiset hallinnoinnista aiheutuvat kulut, jotka ovat rahoitusvolyymeisteri riippumattomat ja jälkikäteen luotettavasti arvioitavissa.

Nykyisessä markkinatilanteessa Finnveran varainhankinnan hinta (5 vuoden laina-ajalle) on Nordean 24.2.2011 antaman arvion mukaan 0,40 % p.a. (EUR) ja 0,35 % p.a. (USD) kalliimpaa kuin valtiolla. Jos valtion varainhankinnan hinta on edellisen esimerkin mukaisesti Euribor -0,30 % / USD Libor -0,05 %, Finnveran varainhankinnan hinta olisi Euribor + 0,10 % / Libor + 0,30 %. Tämän päälle lisätään Finnveran kulut ja SVL:n palkkio, jotka tässä esimerkissä arvioidaan olevan yhteensä 0,25 % p.a., josta Finnveralle ohjataan 0,15 % ja SVL:lle 0,10 %. Korontausjärjestelmän esimerkkilaskelmaa käyttäen:

- Asiakas maksaa SVL:lle CIRR = 3,00 %
- Finnvera maksaa varainhankinnasta Euribor + 0,10 % / Libor + 0,30 % = 1,60 % (EUR) / 1,80 % (USD) ja muita kuluja 0,15 %
- SVL maksaa Finnveralle Euribor + 0,25 % / Libor + 0,45 % = 1,75 % (EUR) / 1,95 % (USD), jolloin Finnveralle ei jää katetta
- SVL maksaa korontaus sopimuksesta valtiolle CIRR = 3,00 %
- Valtio maksaa SVL:lle Euribor + 0,35 % / Libor + 0,55 % = 1,85 % (EUR) / 2,05 % (USD) jolloin SVL:lle jää 0,10 %

- Valtiolla jää korontasaus sopimuksen perusteella: $3,00\% - 1,85\% = 1,15\%$ (EUR)
/ $3,00\% - 2,05\% = 0,95\%$ (USD)

Tässä esimerkissä valtion kustannushyöty euromääräisessä rahoituksessa on 0,05 % p.a. ja kustannuslisä USD-määräisessä rahoituksessa 0,15 % p.a. verrattuna korontasausjärjestelmään. 1 miljardin kannalle tämä tarkoittaa 500 000 euron vuotuista kustannushyötyä euromääräisessä rahoituksessa ja 1,5 miljoonan euron vuotuista kustannuslisää USD-määräisessä rahoituksessa. Näillä näkymin vienninrahoitus painottuu ylivoimaisesti USD-määräiseen rahoitukseen.

Luotonsaajan kannalta malli tarjoaa edellä mainituin oletuksin yhtä edullista rahoitusta kuin valtion varainhankintaan perustuva järjestelmä. Luotonsaajan etuna verrattuna korontasausjärjestelmään on myös rahoituksen saatavuus kaikissa tilanteissa.

Finnveran SVL:lta veloittama lainan korko riippuu oleellisesti Finnveran varainhankinnan hinnasta, mahdollisesta valtion takausmaksusta, likviditeetin sijoittamisesta koituvista kuluista ml. todennäköisestä negatiivisesta korkokatteesta sekä muista hallinnointiin liittyvistä kuluista. Varainhankinnan hintaan vaikuttavat muun muassa pääomamarkkinoiden toimivuus sekä valtion luottokelpoisuusluokitus. Varovainen maksuvalmiusriskin hallinta edellyttäisi Finnveralta kaikkien tiedossa olevien maksusitoumusten rahoittamisen etukäteen, jotta mahdolliset rahoituskriisit eivät vaikuttaisi negatiivisesti yhtiön tulokseen kallistuneen varainhankinnan takia. Tämä tarkoittaisi, että varainhankinnan juoksuajan pitäisi olla vähintään yhtä pitkää kuin saatavakannan, mikä ei ole mahdollista tai on ainakin erittäin haasteellista.

Sitovien rahoitustarjousten antaminen edellyttää myös varmuutta rahan saatavuudesta. Tämä voidaan toteuttaa joko hankkimalla tarvittava määrä rahoitusta etukäteen ja sijoittamalla varat lyhytaikaisesti markkinoille tai varmistamalla rahoituksen saatavuus muilla keinoin. Varojen edelleen sijoittaminen väliaikaisesti aiheuttaa nykytilanteessa negatiivista korkokatetta ja lisää mallin kustannuksia. Edullinen tapa varmistaa rahoituksen saatavuus ja samalla minimoida likviditeetin määrä on valtion myöntämä luottolimiitti, joka sallisi muun muassa sitovien rahoitustarjousten antamisen ennen varsinaiseen varainhankintaan ryhtymistä. Mitä suurempi luottolimiitti on, sitä pienemmällä likviditeettipuskurilla voidaan toimia ja siten minimoida likviditeetin varastoinnista ja hallinnoinnista aiheutuvat kulut.

Likviditeetin sijoittaminen sekä varainhankintaan liittyvät koron- ja valuutanvaihtosopimukset edellyttävät myös Finnveran oman pääoman lisäämistä, joka osaltaan lisää valtion menoja.

Pankin varainhankintaan perustuva rahoitus + optio Finnveran varainhankintaan perustuvaan rahoitukseen

Laskelman perusoletukset:

- Pankki hinnoittelee luoton omista lähtökohdistaan option käyttöpäivään asti perustuvaan rahoitukseen

- SVL/Finnvera veloittaa pankilta korvausta optiosta
- SVL antaa sitovan rahoitustarjouksen jo kaupan neuvotteluvaiheessa
- Valtio korvaa Finnveralle ja SVL:lle toiminnasta mahdollisesti koituvan alijäämän
- Valtio takaa Finnveran sitoumukset (velat ja johdannaiset)
- Valtion takauksen ehdot eivät poikkea muista valtion Finnveran varainhankinnalle antamista takauksista
- Valtion takaus on maksuton

Ehdotettu malli saattaa alentaa kiinteän CIRR-koron päälle tulevaa lisää verrattuna nykyiseen markkinaehtoiseen rahoitukseen perustuvaan korontasausjärjestelmään, koska pankin ei tarvitse hankkia rahoitusta koko laina-ajalle. Nykyisessä markkinalanteessa järjestelmä ei ole hinnaltaan kilpailukykyinen verrattuna muiden maiden vientiluottolaitosten tarjoamaan rahoitukseen pankin perimän lisän takia. Sitova rahoitustarjous kaupan tarjousvaiheessa lisää kilpailukykyä ja edistää vientiä.

Malli on yhdistelmä pankin varainhankintaan ja Finnveran varainhankintaan perustuvista malleista. Oletuksena on, että pankki rahoittaisi vientiluoton alkupään, esimerkiksi viisi vuotta luottosopimuksen allekirjoittamisesta, jonka jälkeen pankilla olisi oikeus siirtää saatava SVL:lle.

Finnveran ja valtion eduksi voidaan katsoa, että Finnvera voi myöhentää varainhankintansa lähemmäksi option käyttöhetkeä, ja siten vähentää valtion takauksella tehtävää varainhankintaa ja likviditeetin tarvetta. SVL on kuitenkin sitoutunut vastaanottamaan lainat ja Finnvera rahoittamaan ne, joten varmuus varainhankinnan onnistumisesta pitää olla jo rahoitustarjousta annettaessa. Edellä mainittu valtion myöntämä luottolimiitti voi myös tässä tapauksessa toimia likviditeettipuskurina. Finnveran ja valtion eduksi tällaisessa järjestelyssä voidaan myös katsoa, että rahoituksen toteutuessa luottoja on jo lyhennetty (määrä riippuu luoton lyhennysten alkamisajankohdasta sekä luottoajasta), joten likviditeetin tai luottolimiitin koko on vastaavasti pienempi. Option käytön ilmoittamisajankohtaa aikaistamalla voidaan myös helpottaa varainhankinnan suunnittelua sekä mahdollistaa järkevä aikataulu velkakirjaemissioiden valmisteluun.

Riskinä on, että markkinatilanne voi muuttua merkittävästi option voimassaoloaikana ja sen seurauksena Finnveran varainhankintakustannus voi nousta merkittävästi. Jos varainhankintamarkkinat toimivat normaalisti option käytöstä päätettäessä, on todennäköistä, että pankki ei siirrä saatavaa SVL:lle. Jos varainhankintamarkkinoilla on ongelmia ja pankki haluaa siirtää saatavansa SVL:lle, on todennäköistä, että Finnveran varainhankinta on vaikeutunut ja normaalia kalliimpaa.

Varovainen maksuvalmiusriskin hallinta edellyttäisi Finnveralta kaikkien tiedossa olevien maksusitoumusten rahoittamisen etukäteen, jotta mahdolliset rahoituskriisit eivät vaikuttaisi negatiivisesti yhtiön tulokseen ja sitä kautta valtion kustannuksiin. Riskin välttämiseksi varainhankinnan pitää olla järjestyksessä jo tarjousta annettaessa, mikä osaltaan lisää mallin kustannusta. Kokonaiskustannus valtiolle ei todennäköisesti poikkea merkittävästi mallista, joissa Finnvera hoitaa

varainhankinnan alusta asti. Ainoaksi eduksi jäänee pienempi varainhankinnan tarve.

Koska pankki hinnoittelee luoton omaan varainhankintaansa perustuen, voidaan olettaa, että luoton hinta on lähes samalla tasolla kuin pelkästään pankin varainhankintaan perustuvassa mallissa. Luotonsaaja voi saada hyötyä siitä, että pankki voi perustaa hinnoittelunsa hieman lyhyempään varainhankintaan. Option hinta nostaa kuitenkin rahoituksen kokonaishintaa. Nykytilanteessa voidaan olettaa, että luotonsaaja joutuu maksamaan rahasta saman verran kuin pankin varainhankintaan perustuvassa korontasausmallissa, eikä malli ole siksi kilpailukykyinen. Luotonsaajan hyöty jäänee siten vain pitkäaikaisen rahoituksen saatavuuden paranemiseen.

5.3.2.2 VAIHTUVAKORKKOISET VIENTILUOTOT

Vaihtuvakorkoiset vientiluotot tulee hinnoitella markkinalähtöisesti. Nykyisessä jälleenrahoitusmallissa SVL veloittaa lainastaan AA-tasoisien pankkien julkiseen varainhankintaan perustuvaa korkoa. Tällä on pyritty tilanteeseen, jossa vaihtuvakorkoisen luoton hinta luotonsaajalle on samalla tasolla kuin tärkeimmissä kilpailijamaissa.

Pankin varainhankintaan perustuva rahoitus

Laskelman perusoletukset:

- Valtiolla ja SVL:lla ei ole roolia
- Finnveran rooli on rajattu vientitakuiden myöntämiseen

Ei aiheuta kustannuksia valtiolle, koska pankit hoitavat järjestelyn markkinaehtoisesti. Valtiolla tämä on edullisin vaihtoehto, mutta nykyisessä markkinatilanteessa pankin varainhankintaan perustuva malli on luotonsaajalle todennäköisesti kallein esitetyistä malleista, eikä takaa rahoituksen saatavuutta kaikissa tilanteissa.

Valtion varainhankintaan perustuva rahoitus (nykyinen jälleenrahoitusmalli)

Laskelman perusoletukset:

- SVL perii lainasta AA-tasoisien pankin julkiseen varainhankintaan perustuvaa korkoa
- Valtion varainhankintakustannus on merkittävästi alle edellä mainitun pankkien varainhankintakustannuksen
- SVL saa rahoituksen valtiolta korkoon, joka takaa SVL:lle kohtuullisen marginaalin (nyk. 0,10 % p.a.)

SVL perii lainasta AA-tasoisien pankin julkiseen varainhankintaan perustuvaa korkoa, jotta järjestelmä olisi hinnaltaan kilpailukykyinen verrattuna muiden maiden vientiluottolaitosten tarjoamaan rahoitukseen. Sitovan rahoitustarjouksen antamisen kaupan tarjousvaiheessa lisäisi järjestelmän kilpailukykyä ja vientiä edistävää vaikutusta, mutta se ei ole mahdollista nykyisessä mallissa.

Nykytilanteessa valtiolle ei aiheudu kuluja, koska valtion varainhankintakustannus on merkittävästi edullisempaa kuin SVL:n kyseisten pankkien varainhankintakustannukseen perustuva lainakorko.

Luotonsaajalle malli on esitetyistä vaihtoehtoista edullisin (yhtä edullinen kuin Finnveran varainhankintaan perustuva vaihtoehto alla mainituin oletuksin).

Finnveran varainhankintaan perustuva rahoitus

Laskelman perusoletukset:

- SVL perii lainasta AA-tasoisien pankin julkiseen varainhankintaan perustuvaa korkoa
- SVL antaa sitovia rahoitustarjouksia vientikaupan tarjousvaiheessa
- Valtio korvaa Finnveralle ja SVL:lle toiminnasta mahdollisesti koituvan alijäämän
- Valtio takaa Finnveran sitoumukset (velat ja johdannaiset)
- Valtion takauksen ehdot eivät poikkea muista valtion Finnveran varainhankinnalle antamista takauksista
- Valtion takaus on maksuton

SVL perii lainasta AA-tasoisien pankin julkiseen varainhankintaan perustuvaa korkoa, jotta järjestelmä olisi hinnaltaan kilpailukykyinen verrattuna muiden maiden vientiluottolaitosten tarjoamaan rahoitukseen. Valtiokonttorin arvion mukaan viiden vuoden keskimääräisellä luottoajalla olevasta luotosta SVL:n tulisi periä nykytilanteessa edellä mainittua periaatetta noudattaen korkoa Euribor + 0,75 % tai USD Libor + 0,70 %.

Luotonsaajan kannalta järjestelmä tarjoaa edellä mainituin oletuksin yhtä edullista rahoitusta kuin valtion varainhankintaan perustuva järjestelmä.

Kustannusvertailu perustuu oletukseen, että SVL saa vaihtuvakorkoista rahoitusta Finnveralta samaan hintaan kuin kiinteäkorkoisessa vaihtoehdossa on kuvattu. Kiinteäkorkoisessa vaihtoehdossa esitetyt toimenpiteet varainhankintakustannuksen pienentämiseksi pätevät myös tässä vaihtoehdossa. Valtion oletetaan korvaavan Finnveralle ja SVL:lle aiheutuneet kulut samoin periaattein kuin kiinteäkorkoisessa rahoituksessa.

Kiinteäkorkoisessa laskuesimerkissä esitettyjä varainhankintahintoja käyttäen päädytään seuraavaan esimerkkilaskelmaan:

- Asiakas maksaa SVL:lle Euribor + 0,75 % / Libor + 0,70 % = 2,25 % (EUR) / 2,20 % (USD)
- Finnvera maksaa varainhankinnasta Euribor + 0,10 % / Libor + 0,30 % = 1,60 % (EUR) / 1,80 % (USD) ja muita kuluja 0,15 %
- SVL maksaa Finnveralle Euribor + 0,25 % / Libor + 0,45 % = 1,75 % (EUR) / 1,95 % (USD), jolloin Finnveralle ei jää katetta
- SVL:lle jää euromääräisestä rahoituksesta marginaalina 0,75 % - 0,25 % = 0,50 % ja USD-määräisestä rahoituksesta 0,70 % - 0,45 % = 0,25 %

Nykyisillä markkinahinnoilla malli näyttäisi kattavan edellä mainituilla oletuksilla Finnveran varainhankinta- ja muut kustannukset sekä SVL:n palkkion, eikä siten

aiheuta kuluja valtiolle. Jos varainhankinnan hinta muuttuu merkittävästi kalliimaksi, tilanne voi muuttua toisenlaiseksi. Alijäämäriskin takia tämä vaihtoehto saat-
taa muodostua valtiolle kalleimmaksi esitetyistä vaihtoehdoista.

Likviditeetin sijoittaminen edellyttää myös Finnveran oman pääoman lisäämistä, joka osaltaan lisää valtion menoja.

Luotonsaajalle vaihtoehto on esitetyistä vaihtoehdoista yhtä edullinen kuin val-
tion varainhankintaan perustuva vaihtoehto.

Pankin varainhankintaan perustuva rahoitus + optio Finnveran varainhankintaan perustuvaan rahoitukseen

Kuten kiinteäkorkoisissa luotoissa tämä on yhdistelmä pankin ja Finnveran varain-
hankintaan perustuvista malleista.

Kustannusvertailussa vaihtoehto sijoittuu näiden mallien väliin ollen valtion kan-
nalta toiseksi kallein.

Koska pankki hinnoittelee luoton omaan varainhankintaansa perustuen, voidaan olettaa, että luoton hinta on lähes samalla tasolla kuin pelkästään pankin varainhan-
kintaan perustuvassa mallissa. Luotonsaaja voi saada hyötyä siitä, että pankki voi perustaa hinnoittelunsa hieman lyhyempään varainhankintaan. Option hinta nostaa kuitenkin rahoituksen kokonaishintaa. Nykytilanteessa voidaan olettaa, että luoton-
saaja joutuu maksamaan rahasta saman verran kuin pelkästään pankin varainhan-
kintaan perustuvassa mallissa eikä malli siksi ole kilpailukykyinen. Luotonsaajan hyöty jäänee siten vain rahoituksen saatavuuden paranemiseen.

5.3.2.3 YHTEENVETO

Kiinteäkorkoinen vienninrahoitus

Tässä vertailussa esitetyillä oletuksilla kiinteäkorkoinen vienninrahoitus on edulli-
sinta valtiolle hoitaa valtion varainhankinnalla. Muita vaihtoehtoja ei voida yksise-
litteisesti asettaa edullisuusjärjestykseen. Esitetyin oletuksin kustannuserot eivät
ole merkittäviä ja ne vaihtelevat valuutasta riippuen.

Luotonsaajan kannalta, ja siksi myös viennin edistämisen kannalta, edullisimmat
kiinteäkorkoiset vaihtoehdot ovat valtion tai Finnveran varainhankintaan perustu-
vat mallit. Pankin varainhankintaan kokonaan tai osittain perustuvat mallit ovat
hieman kalliimpia, eivätkä siitä syystä ole kilpailukykyisiä verrattuna kilpailijamai-
den vientiluottolaitosten tarjoamaan vienninrahoitukseen. Kokonaan pankin varain-
hankintaan perustuva malli ei myöskään takaa rahoituksen saatavuutta kaikissa
tilanteissa.

Vaihtuvakorkoinen vienninrahoitus

Vaihtuvakorkoisista vaihtoehdoista pankin varainhankintaan perustuva rahoitus
on valtion kannalta edullisinta, koska valtiolla ei ole järjestelyssä mitään roolia. Asi-
akkaan kannalta kokonaan tai osittain pankin varainhankintaan perustuvat mallit

ovat todennäköisesti muita vaihtoehtoja kalliimpia, eivätkä siten ole kilpailukykyisiä. Kokonaan pankin varainhankintaan perustuva malli ei myöskään takaa rahoituksen saatavuutta kaikissa tilanteissa.

Valtion tai Finnveran varainhankintaan perustuvat mallit eivät esitetyn oletuksen aiheuta kustannuksia valtiolle. Finnveran varainhankintaan perustuvassa mallissa riski alijäämästä on kuitenkin suurempi valtiota korkeamman varainhankintakustannuksen takia, mistä johtuen tämä vaihtoehto on mahdollisesti valtiolle kalliimpi. Asiakkaan kannalta valtion ja Finnveran varainhankintaan perustuvat mallit ovat esitetystä vaihtoehdoista edullisimmat ja kilpailukykyisimmät.

5.4 Työryhmän ehdotus

Työryhmä toteaa, että pankkien edellytykset pitkäaikaisten vientiluottojen myöntämiseen ovat rahoitusmarkkinakriisin jälkeisessä tilanteessa heikentyneet. Rahoituslaitoksia koskevat Basel III- ja EU-säätelyt voivat vielä entisestään vaikeuttaa pitkäaikaisen rahoituksen saatavuutta ja nostaa sen hintaa. Tämä kehityskulku korostuu Suomessa, jonka julkisesta vienninrahoitusjärjestelmästä puuttuu julkiseen luotonantoon perustuva rahoitusmalli.

Työryhmä katsoo, että tässä uudessa tilanteessa Suomen nykyinen vientitakuisiin ja korontasaukseen perustuva järjestelmä ei mahdollista tasavertaista rahoituksellista asemaa suhteessa kilpailijamaihin. Viennin toimintaedellytysten turvaamiseksi Suomeen tulee aikaansaada luotonantoon perustuva pitkäaikaisen vienninrahoituksen pysyväluontoinen järjestelmä, joka korvaa rahoitusmarkkinakriisin aikana käytössä olleen valtion varainhankintaan perustuvan jälleenrahoituksen. Uuden mallin tarkoituksena ei ole ainoastaan markkinapuutteen korjaaminen, vaan vienninrahoituksen kilpailukyvyyn turvaaminen suhteessa kilpailijamaihin.

Selvitettyään eri malleja työryhmä katsoo, että toimivin ja realistisin luotonantoon perustuva malli olisi Finnveran varainhankintaan perustuva malli. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kiireellisesti ryhtyä toimenpiteisiin mallin käyttöön ottamiseksi.

Työryhmän mielestä Finnveran varainhankintaan perustuvan mallin tulisi rakentua seuraaville periaatteille, jotta mallin toiminta on mahdollista:

- Peruslähtökohtana on, että malliin varattavan rahoituksen mitoitus perustuu pitkäaikaisten vientiluottojen myöntämisen tarpeeseen. Ensivaiheessa on arvioitu rahoitusvolyymin olevan noin 3 miljardia euroa.
- Malliin tulisi sisällyttää sekä kiinteäkorkoinen että vaihtuvakorkoinen rahoitus. Kiinteäkorkoisessa rahoituksessa koron osalta lähtökohtana olisi OECD:n vahvistama CIRR-korko ja vaihtuvakorkoisessa rahoituksessa relevantin kilpailijamaan julkisen vienninrahoituslaitoksen varainhankinnan hinta.
- Rahoitus kytkettäisiin Finnveran myöntämään vientitakuuseen (niin sanottu vientitakuupakko).
- Finnveran varainhankinta perustuisi joustavasti toimivaan lakiin perustuvaan valtiontakaukseen, josta ei aiheutuisi Finnveralle kustannuksia.

- Likviditeetin turvaaminen ja sen hallinnointi tulisi suorittaa vähäriskisesti ja kustannustehokkaasti. Varainhankinnan ja likviditeetin hallinnoimiseksi tulisi selvittää Finnveran mahdollisuus käyttää Valtiokonttoria palvelutuottajana ja rajatun luottolimiitin myöntäjänä.
- Finnveraa pääomitetaan tai annetaan valtion oman pääoman ehtoisia takauksia tarvittavassa määrin. Selvitetään erikseen tarkemmin oletusten ja volyymien täsmennyttyä pääomituksen / takausten tarve, joka liittyy likviditeetin hallintaan sekä koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin.
- Vienninrahoituksen varainhallintaan ja -hankintaan mahdollisesti liittyvä alijäämä korvataan Finnveralle. Selvitetään erikseen, suoritetaanko mahdollinen korvaus valtiontakuurahaston varoista tai vaihtoehtoisesti valtion antaman sitoumuksen perusteella. Samoin selvitetään valtiontakuurahaston ja/tai Finnveran taseeseen perustettavan uuden sisäisen rahaston varoista mahdollinen käyttö edellä mainitun varainhankintaan liittyvän likviditeettilimiitin turvaajana. Valtiontakuurahaston tehtävien mahdollinen laajentaminen edellä kuvattulla tavalla edellyttäisi valtiontakuurahastosta annetun lain muuttamista.
- Lähtökohtaisesti luottolaitossäännöstöä ei sovelleta Finnveran varainhankintaan perustuvaan malliin.
- Finnveran treasury-toimintoja vahvistetaan ja laajennetaan.

Työryhmä katsoo, että markkinaehtoiseen rahoitukseen perustuva korontasaus jäisi vaihtoehtoisena mallina voimaan nykyisen sääntelyn mukaisena.

Työryhmä ehdottaa, että myös korontasaukseen ja Finnveran varainhankintaan perustuvien mallien yhdistämiseen liittyvä, niin sanottu siirtomalli tulisi yksityiskohtien selvittämisen jälkeen ottaa käyttöön. Siirtomalli vähentäisi julkisesti tuetun rahoituksen volyymia sekä lisäisi pankkien ja viejien rahoitusjärjestelyjen vaihtoehtoja. Samoin siirtomalli vähentäisi likviditeettilimiitin ja Finnveran pääomittamisen tarvetta.

Valtion varainhankinta, jota Valtiokonttori hoitaa valtiovarainministeriön ohjeiden mukaisesti, on edullisin tapa hankkia varoja. Valtiokonttorilla on sekä henkilö- että muut resurssit hoitaa varainhankinta sekä likviditeetin hallinta. Jälleenrahoitukseen tarvittavat rahamäärät ovat valtion muuhun luotonottoon verrattuna pieniä, eikä niitä varten tarvita erillisiä resursseja. Työryhmä kuitenkin katsoo, että nykyistä jälleenrahoitusmallia, joka perustuu valtion varainhankintaan ja lisää siten valtion velkaa, ei voida käyttää muutoin kuin todellisessa kriisitilanteessa, vaikka huomioon tulee ottaa, että jälleenrahoitusluotot ovat ostajien takaisinmaksettavaa velkaa. Työryhmä ehdottaakin, että vaikka jälleenrahoituksesta nykymuodossaan tässä vaiheessa luovutaan, jälleenrahoitusmalli pidetään mukana vienninrahoituksen vaihtoehtoisena rahoitusmuotona, joka voidaan tulevassa mahdollisessa kriisitilanteessa ottaa tarvittaessa käyttöön (niin sanottu pöytälaatikkomalli).

Työryhmä toteaa, että vuoden 2009 alussa luotiin jo lainsäädännölliset edellytykset sille, että Finnvera Oyj ryhtyy luottomuotoisen vienninrahoituksen hoitamiseen saamansa 700 miljoonan euron valtuuden pohjalta. Työryhmä katsoo, että tämä jo

olemassa oleva 700 miljoonan euron varainhankintavaltaisuus tulisi ottaa nopeasti käyttöön, jotta luottomuotoisen vienninrahoituksen käynnistäminen heti jälleenrahoituksen päättyessä 30.6.2011 voitaisiin varmistaa. Tästä tulisi tehdä nimenomainen päätös. Tästä tulisi tehdä nimenomainen päätös.

Työryhmä katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriön, Finnvera Oyj:n ja Suomen Vientiluotto Oy:n tulee läheisesti seurata erityisesti EU:n piirissä tapahtuvaa kehitystä vienninrahoituksen järjestelmien kehittämisessä nykyisessä uudessa toimintaympäristössä.

6 Finnveran vientitakuutoiminta sekä vientitakuulain mukaisen riskinoton lisääminen

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä on selvittänyt vientitakuulain 6 §:ään perustuvan valtioneuvoston erityisriskinottovaltuuden laajentamista siten, että elinkeinopoliittisesti erityisen tärkeissä kaupallisissa hankkeissa voitaisiin ottaa nykyistä enemmän riskiä myös muissa tapauksissa kuin poliittisen riskin maihin suuntautuvassa viennissä. Tältä osin työryhmän esitys on luvussa 6.5.

Työnsä aikana työryhmä on kuitenkin käsitellyt myös laajemmin vientitakuiden myöntämiseen liittyviä tavoitteita ja keinoja näihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Työryhmän käsityksen mukaan riskinoton lisääminen ei liity ainoastaan vientitakuulain 6 §:n erityisriskinottoon, vaan vientitakuujärjestelmää ja siihen liittyvää riskinottoa tulisi kehittää kokonaisuutena. Työryhmä katsookin, että vientitakuujärjestelmä tulee nähdä kokonaisuudessaan kansallisen edun järjestelmänä. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että vientitakuulain 6 § erityisriskinotosta on tarpeeton ja siitä tulisi kokonaan luopua. Tältä osin työryhmän määräaika ei sallinut esityksen perusteellisempaa muotoilua, mutta perusteet tälle työryhmän ehdotukselle on esitetty luvussa 6.4.

6.1 Finnveran vientitakuutoiminnan riskinottopolitiikka

6.1.1 Yleistä

Vientitakuutoiminnan tarkoituksena on vahvistaa Suomen taloudellista kehitystä edistämällä vientiä ja yritysten kansainvälistymistä. Vientitakuutoiminnassa noudatettavien periaatteiden mukaisesti takuun myöntämisen edellytyksenä on, että kyseinen vienti- tai investointihanke hyödyttää taloudellista kehitystä Suomessa (hankkeeseen liittyvä suomalainen intressi). Suomalaista intressiä voidaan tulkita laeasti. Vientitakuutoiminnassa noudatettavista periaatteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (558/2001) mainitaan esimerkkeinä kotimaisuusaste, kotimainen suunnittelu ja osaaminen, määräysvallan käyttö yhdistettynä Suomen taloudellisen kehityksen hyödyttämiseen.

Finnveran vientitakuutoiminnan riskinottopolitiikan (takuupolitiikka) hyväksyy yhtiön hallitus vuosittain. Takuupolitiikka ohjaa käytännön riskinottoa yhdessä maapolitiikan kanssa. Takuupolitiikan mukainen riskinotto ja sen rajoitukset on mitoitettu niin, että tavoitteet vientitakuutoiminnan kilpailukyvyystä ja Finnveran itsekannattavuudesta voidaan saavuttaa. Finnveran toiminnan kokoon ja luonteeseen

nähdessä ylisuuria (kooltaan tai riskipitoisuudeltaan takuupolitiikan rajat ylittäviä) riskejä suojataan mahdollisuuksien mukaan, niille haetaan erityisvaltuuksia tai niitä vältetään. Finnveran hallitus joutuu käytännössä jatkuvasti käsittelemään sellaisia hankkeita, jotka saattavat ylittää takuupolitiikan rajat, mutta joiden hyväksyntä auttaisi suomalaisen viennin kilpailukykyä ylläpitämistä. Kaikkein suurimpien riskien ja niiden keskittymien osalta Finnveran hallitus on hakenut valtio-omistajan eli TEM:n puolta ja käytännössä tällaiset merkittävät asiat on käsitelty myös talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Lainsäädännössä ei edellytetä tällaista menettelyä.

Finnveran riskinotto perustuu riskikohteiden huolelliseen riskinarviointiin ja sen perusteella tehtäviin maiden luokituksiin sekä pankkien ja yritysten riskiluokituksiin. Riskin arviointi ja sen perusteella tehtävät sisäiset riskiluokitukset perustuvat samantapaiseen luottoriskin arviointiin, joita myös kansainväliset luokittelulaitokset (esim. Moody's ja S&P) noudattavat. Finnvera myös vertaa omia luokittelujaan mainittujen kansainvälisten luokituslaitosten luokituksiin ja niiden kehitykseen.

Arviot vientitakuutoiminnasta tulevista tappioista ja vientitakuutoimintaan sisältyvästä kokonaisriskistä perustetaan lyhyellä aikavälillä suurimpia riskinkohteita koskeviin yksittäisiin arvioihin ja muiden osalta tilastollisiin analyysihin, joita tehdään rahalaitosten yleisesti käyttämien laskentamenetelmien mukaisesti. Pidemmällä aikavälillä arviot perustuvat mainittujen menetelmien avulla tehtäviin laskelmiin. Yhtenä tärkeimpänä lähtötietona näissä on riskiluokitus ja siihen perustuva (vakavan) maksuhäiriön todennäköisyys. Tämän indikaattorina Finnvera käyttää kansainvälisiltä luokittelulaitoksilta saatavissa olevia tietoja, jotka perustuvat laajaan häiriöiden toteutumisaineistoon, sillä Finnveran omat häiriötiedot eivät muodosta riittävän laajaa ja tilastollisesti luotettavaa tietoa-aineistoa. Näiden eri lähteistä hankittujen laskelmien avulla voidaan luotettavimmin arvioida riskin määrää, laskea riskinmukaista pääoman tarvetta ja verrata sitä vientitakuutoimintaan käytettävissä olevaan pääomaan (Finnveran vientitakuutoiminnan kartuttama oma pääoma ja Valtiontakuurahastossa oleva pääoma).

6.1.2 Takuupolitiikan rajoituksia

Takuupolitiikassa on asetettu riskin kokoon liittyviä vaatimuksia ja rajoituksia. Myös maakohtainen maapolitiikka asettaa riskipitoisissa maissa rajoituksia otettavan riskin pituuden, käytettävien tuotteiden ja vastapuolien suhteen. Äärimmäisessä tapauksessa maasta tai siellä olevista pankeista ja yrityksistä ei suositella ollenkaan riskinottoa tai suositellaan vain lyhytaikaisia remburseja.

Takuupolitiikassa asetetaan pankkien ja yritysten osalta tietovaatimuksia siten, että pienet riskit voidaan ottaa luottotietojen ja mahdollisten maksukokemustietojen perusteella ja suurissa riskeissä edellytetään luotettavia tilinpäätöstietoja (IFRS/USGAAP tai vastaavat). Näin riskiä pystytään riittävässä määrin arvioimaan.

Yritysten riskinoton ohjeelliset rajat ovat sidottuja yritysten luokituksiin siten, että heikoimmin luokitelluista yrityksistä voidaan ottaa paremmin luokiteltuja yrityksiä vähemmän riskiä. Tämän lisäksi riskinottoa suhteutetaan kohdeyrityksen kokoon ja omien varojen määrään.

Pankkikohtaista riskinottoa rajoitetaan tiettyyn osaan pankin oman pääoman määrästä (10 %). Tällä pyritään varmistamaan, että riski on oikeassa suhteessa pankin kokoon ja pääomitukseen nähden. Riskiluokittelun ja edellä mainittujen rajojen avulla voidaan hallita riskikeskittymien syntymistä ja vältetään sellaisten riskien ottaminen, joissa tappion vaara on jo myöntöhetkellä ilmeinen.

6.1.3 Maaluokitusjärjestelmä

Finnveran maaluokitukset noudattelevat OECD:n vientiluottosopimuksessa sovitua järjestelmää. Maariskiluokkia on 0–7, jossa luokkaan 0 kuuluvat korkean tulotason maat. Maariskianalyysi perustuu OECD:n maa-asiantuntijaryhmän käyttämään matemaattiseen malliin, jota täydennetään laadullisella riskiarviolla. Matemaattinen malli ennustaa millä todennäköisyydellä maan kyky hoitaa ulkoiset vastuut (maan koko ulkoinen velka velallisesta riippumatta) voi edellyttää huomattavaa talouden sopeuttamista keskipitkällä aikavälillä (= *probability of default*). Maariskien arviointiin luotu malli muodostuu pitkäaikaisiin tilastoihin perustuvasta matemaattisesta osiosta, maan taloudellisesta ja poliittisesta toimintaympäristöosiosta ja takuulaitosten kokemosiosta.

Samaan maaluokkaan kuuluvat maat ovat kooltaan, taloudeltaan ja poliittiselta järjestelmältään erilaisia. Tämä erilaisuus heijastuu maapolitiikassa, joka määritellään kullekin maalle erikseen. Esimerkiksi maaluokka 7 sisältää sekä takuukelpoisia maita että maita, joihin takuita tarjotaan rajoitetusti vain lyhyellä maksuajalla maan heikon maksukyvyyn tai muista syistä johtuvan korkean riskin vuoksi. Joissain tapauksissa (esim. Pohjois-Korea) takuita ei voida korkean riskin vuoksi tarjota ollenkaan (ns. *off-cover* -maat).

Maapolitiikan peruselementtejä ovat:

- a) maaluokka
- b) hyväksyttävät riskiperiodit (lyhyt/keskipitkä/pitkä)
- c) hyväksyttävät riskit (suvereeni / pankki / yritys / projekti, investointitakuukelpoisuus)
- d) suositeltavat maksutavat (remburssi, pankkitakaus, tililuotto) ja
- e) tavanomaisesta poikkeava vakuusvaatimus.

Maapolitiikassa voidaan asettaa maakohtaisia riskinoton rajoituksia tai rajoittaa tietyn riskityypin (pankkiriski, suvereeni riski, yritysrisi, tiettyyn toimialaan kohdistuva riski) osuutta kaikista maahan kohdistuvista riskeistä. Takuupolitiikan määrittelyyn vaikuttavat maiden erityispiirteet: maan talouden rakenne, maassa noudatettavat maksutavat, Finnveran ja kilpailijoiden kokemukset maksukäyttäytymisestä, mahdollisuudet periä saatavaa maksuhäiriöiden jälkeen jne. Pääsääntöisesti

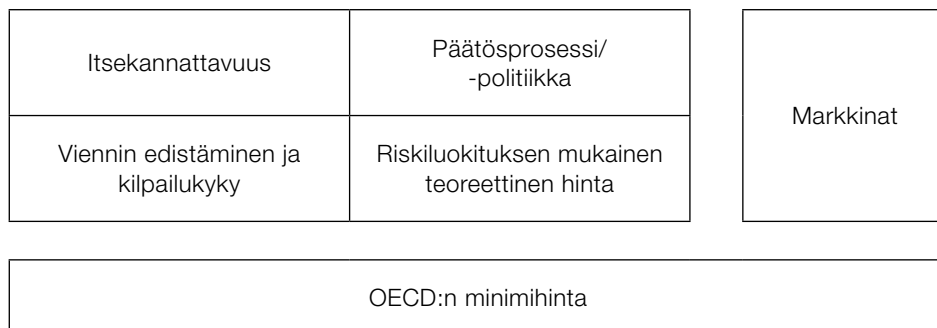
riskinottoa ohjataan vuosittain hyväksyttävän takuupolitiikan ehdoissa. Tällöin otetaan huomioon yksittäiseen hankkeeseen liittyvä kokonaisriski (maa-, toimintaympäristö- ja yritys- tai pankkiriski).

Maakohtaisia riskinottorajoituksia voidaan asettaa, mikäli se on portfoliosyistä tarpeen maariskikeskittymien välttämiseksi. Kriisitilanteissa voidaan takuutoiminnalle asettaa tilapäisiä rajoituksia.

6.1.4 Takuumaksut

Vientitakuulain 8 §:n mukaan vientitakuusta peritään takuumaksu, jota määrätessä otetaan huomioon riskiajan pituus, riskin kohteen luottokelpoisuus, riskin kohteen maan luottokelpoisuus ja muut katettavaan riskiin vaikuttavat seikat sekä kilpailutekijät.

Kuvio 16. Finnveran soveltaman vientitakuuhinnoittelun viitekehys.



Vientitakuiden hinnoittelu (kuvio 16) perustuu ensisijaisesti Finnveran näkemykseen kuhunkin transaktioon liittyvistä luottoriskeistä. Teoreettinen takuumaksu muodostuu riskin kohteesta tehdyn riskiluokituksen perusteella arvioidusta, tilastollisesti odotettavissa olevasta luottotappiosta sekä hallinnollisia kuluja vastaavasta osasta, joiden yhdessä katsotaan turvaavan vientitakuutoiminnan itsekannattavuuden pitkällä aikavälillä. Lopulliseen takuumaksuun vaikuttavat myös OECD:n piirissä sovitut maakohtaiset vähimmäistakuumaksut ja etenkin kilpailutilanteissa muiden maiden takuulaitosten hinnoittelu sekä joissakin tapauksissa markkinahintareferenssit. OECD:n määrittelemät vähimmäishinnat laajennetaan vuoden 2011 syyskuun alussa koskemaan maariskien lisäksi myös kaupallisia riskejä. Vaikka Finnvera jatkaa oman hinnoittelumallinsa käyttämistä, rajaavat uudet hinnat takuulaitosten mahdollisuuksia omatoimiseen hinnoitteluun. Tämän on arvioitu parantavan osaltaan Finnveran kilpailuasemaa suhteessa niihin takuulaitoksiin, joiden takuumaksut ovat olleet alhaisempia kuin uuden sopimuksen edellyttämät vähimmäistasot.

6.1.5 Käytäntö

Finnveran vientitakuiden vastuu saa olla enintään 12,5 miljardia euroa. Vientitakuulain 10 § 2 momentin mukaisesti takuutarjousten määrästä otetaan enimmäismäärää laskettaessa huomioon vain puolet. Finnveran vientitakuukanta (voimassa olevat takuut ja takuutarjoukset täysimääräisesti) oli syksyllä 2010 lähes 10 miljardia euroa. Venäjän osuus vastuista oli noin 1,1 miljardia ja USA:n 1,5 miljardia euroa. Riskejä oli suojattu jälleenvakuutuksin noin 244 miljoonaa euroa. Suurimmat toimialat ovat telesektori sekä telakat ja varustamot. Vientitakuukantaa on käsitelty laajemmin edellä luvussa 3.3. Vientitakuilla katettu osuus Suomen kokonaisviennistä on 2000-luvulla ollut 1,4–2,7 prosenttia. Takuilla katetun viennin osuus viennistä poliittisen riskin maihin on korkeampi ja se on ollut 4–8 prosenttia.

Noin 30 prosenttia Suomen viennistä on sellaista (taulukko 1), joka edellyttää pitkää vienninrahoitusta. Pitkää rahoitusta tarvitsevien alojen tavaravienti Suomesta on laskenut merkittävästi. Vuonna 2008 näiden alojen tavaravienti oli 13,4 miljardia euroa (kokonaistavaravienti 65,6 mrd. euroa) ja 8,5 miljardia euroa vuonna 2009. Huomattavaa kuitenkin on, että nimenomaan pitkää vienninrahoitusta tarvitsevien alojen prosenttiosuus viennistä on pysynyt kuitenkin kutakuinkin samana. Entistä suurempi osuus tavaraviennistä menee OECD:n ulkopuolelle (pitkää vientirahoitusta tarvitsevat alat noin 45 % vuonna 2010).

Taulukko 1. Suomen pitkää vientirahoitusta tarvitsevien alojen kokonais-tavaravienti ja osuus siitä, joka on suuntautunut OECD-alueen ulkopuolelle, 2008–8/2010.

	2008		2009		1–8/2010	
	milj. €	OECD:n ulkop.	milj. €	OECD:n ulkop.	milj. €	OECD:n ulkop.
Höyrykattilat	206,8	60,7 %	125,5	43,7 %	98,7	70,4 %
Matkapuh. ja tietoliik.laitteet	6 518,1	37,7 %	2 784,9	26,9 %	1 131,9	23,9 %
Generaattoriyhdistelmät	1 337,0	58,7 %	1 262,8	62,5 %	720,7	62,6 %
Moottorit ja turbiinit	837,0	43,9 %	720,5	40,4 %	380,4	39,1 %
Hissit, nosturit ym. nosto ja käsittelykoneet	1 199,5	37,2 %	802,4	26,4 %	425,0	32,7 %
Metsäteollisuuden koneet	971,0	57,3 %	790,2	40,9 %	504,2	70,5 %
Kaivosteollisuuden koneet	1 293,1	49,6 %	620,0	55,4 %	510,3	51,7 %
Laivat	998,8	16,2 %	1 346,4	13,4 %	0,2	0,0 %
Raskaat koneet ja laitteet yht.	13 361,5	41,5 %	8 452,6	35,3 %	3 771,4	45,3 %
Koko tavaravienti	65 580,2	32,6 %	45 063,4	30,3 %	32 192,8	30,6 %
Raskaiden koneiden ja laitteiden osuus, %	20,4 %	8,4 %	18,8 %	6,5 %	11,7 %	5,3 %
- ilman matkapuhelimia. ja tietoliikennelaitteita, %	10,4 %	4,7 %	12,6 %	4,9 %	8,2 %	4,4 %

Lähde: Tulli.

6.2 Vientitakuulain 6 §:n mukainen erityisriskinotto

6.2.1 Lainsäädäntö

Tausta

Erityisriskinotosta säädetään vientitakuulain 6 §:ssä. Alun perin erityisriskinotto liittyi nimenomaan kehitysmaihin sekä myöhemmin Neuvostoliittoon sekä siirtymätalousmaihin suuntautuvan pääomatavaravientiin, mutta jo vuonna 1992 järjestelmä muutettiin niin sanotun kansallisen edun takuujärjestelmäksi. Tällä pyrittiin varmistamaan se, että vientitakuuta myönnetään silloinkin, kun riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää, tai kun vientitakuu myönnettäisiin riskinarvioinnin kannalta tavallisuudesta poikkeavilla ehdoilla. Tavanomaisesta riskinotosta poikkeavat ehdot voivat tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa yleensä vain lyhytaikainen riskinotto olisi mahdollista.

Ennen vuotta 2005 perusteena erityisriskinotolle olivat viennin, investointien ja työllisyyden edistämisen lisäksi Suomen ulko-, kauppa-, kehitysmaa- ja ympäristöpoliittiset tavoitteet. Valtioneuvoston tehtäväksi annettiin määritellä ne maat, joissa riski on huomattava, mutta joihin edellä mainituilla syillä olisi perusteltua käyttää valtuutta. Lisäksi valtioneuvoston tuli määritellä kullekin maalle enimmäisvastuun raja, johon vientitakuiden erityisvastuu maan osalta voisi nousta. Käytännössä päätökset, jotka ovat olleet Finnveran maa- tai takuupolitiikan vastaisia tai joihin on liittynyt ylisuuri yritysrisiikki yksittäisessä korkean riskin maassa, ovat kuuluneet erityisriskinoton piiriin.

HE 215/2000 mukaan yksittäiset takuupäätökset tekee Finnvera saamiensa valtuuksien rajoissa tavanomaista päätöksentekomenettelyä noudattaen.

Nykytila

Vientitakuulain 6 §:ää muutettiin vuonna 2005. Muutoksen tarkoituksena oli lisätä joustavuutta erityisriskinottoon sekä tehostaa erityisriskinoton käyttöä. Erityisesti katsottiin, että suomalaisten vientiyritysten kilpailuaseman turvaaminen kehittyvillä markkinoilla edellyttää, että Finnveran vientitakuutuotteiden ehdot, katteet, riskin pituus ja vakuusjärjestelyt ovat yhdenmukaisia muiden maiden vientitakuutuotteiden kanssa. Ongelmina pidettiin nimenomaan joustamattomuutta maavali-koiman, maille asetettavien enimmäisvastuurajojen ja ehtojen suhteen. Huomattavaa on, että tuolloin erityisriskinottovaltuudesta pääosa oli käytetty Venäjälle.

Lisäksi pidettiin tärkeänä turvata suomalaisten yritysten osallistuminen vaikeisiin projekteihin yhdessä muiden maiden yritysten kanssa, jotka voivat kattaa oman risksänsä maansa vientitakuujärjestelyjen puitteissa. Pääomamarkkinoiden kehityksen myötä todettiin nimenomaan olevan tarpeita paikata markkinapuutteita erityisesti suurten hankkeiden rahoituksessa sekä hankkeiden takaamisessa korkean riskin maissa.

Muutoksessa luovuttiin maalimiiteistä ja siirryttiin hankekohtaiseen harkintaan. Finnveralle annettiin valtuus myöntää vientitakuuta kaikkiin korkean riskin maihin. Samalla laajennettiin erityisriskinoton käyttömahdollisuuksia vientitakuukantaan muodostuvissa maa-, ostaja-, takaaaja- tai toimialakohtaisissa riskikeskittymissä korkean riskin maissa.

Perusteluiden (HE 153/2005) mukaan korkean riskin mailla tarkoitetaan niin sanottuja poliittisen riskin maita, jotka kuuluvat OECD:n ja Finnveran maaluokitussjärjestelmässä maaluokkiin 2-7. Edelleen esityksen mukaan maaluokissa 0 ja 1 olevien maiden katsottiin olevan institutionaaliselta ja oikeudelliselta järjestelmänsä kehittyneitä eikä niihin liittyvän liiketoimintaympäristön uskottu aiheuttavan maissa merkittävää riskiä. Perusteluissa on jaoteltu maaluokat vielä kahteen eri kategoriaan eli 2-3 ja 4-7. Ensimmäisessä ryhmässä (2-3 maaluokat) vientitakuu voidaan myöntää erityisriskinoton puitteissa silloin, kun kyseessä on maan liiketoimintaympäristöön nähden poikkeuksellisen suuri hanke tai kun hankkeen toteuttaminen johtaa merkittävään maariski- ja/tai toimialakeskittymään tai kun takuu myönnetään poikkeavilla takuuehdoilla. Maaluokissa 4-7 takuun myöntämistä erityisriskinoton puitteissa perustellaan lisäksi korkealla maariskillä ja/tai hankkeen maariskiin nähden suurella koolla.

Muutetun vientitakuulain 6 §:n (990/2005) nojalla on annettu kauppa- ja teollisuusministeriön päätös (2.3.2006), joka määrittelee ne ehdot, joiden mukaan valtion vientitakuuta voidaan myöntää korkean riskin maihin. Päätöksessä määritetään erityisriskinoton kokonaisvastuukanta (1 000 milj. euroa) sekä kokonaisvaluutus (100 milj. euroa) käytettäväksi kehitysmaiksi luokiteltaviin maihin suuntautuville korkotukiluotoille ja pienille (alle 10 milj. euroa) vientiluotoille. Päätös vahvistaa korkean riskin maat maaluokkiin 2-7 ja jaottelun näiden maaluukkien välillä vastaavasti kuin hallituksen esityksessä. Edelleen päätöksessä määritetään poliittisen riskin maakate (100 %), kaupallisen riskin takuukate yritysriskeissä (90 %) ja pankkiriskeissä (95 %).

Päätöksessä myös asetetaan limiitti yksittäisen maan osalta (enintään 350 milj. euroa), kuitenkin niin, että Suomen viennin kannalta keskeisen vientimaan osalta enimmäismäärä voidaan nostaa TEM:n päätöksellä yhteensä enintään 500 miljoonaan euroon. Lisäksi päätöksessä määritetään samaan vastapuoleen liittyvä raja (35 milj. euroa), joka ylitettäessä edellytetään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan ja TEM:n suostumusta. Ministeriön suostumusta näiden limiittien ylittämiseen on haettu erittäin harvoin.

Kansainvälinen vertailu

Kansallisen edun järjestelmiä, jotka siis vastaavat Suomen erityisriskinottoa, on käytössä tällä hetkellä vain Australian EFIC:ssä ja Kanadan EDC:ssä. Ruotsissa ja Tanskassa sovellettiin vastaavia järjestelmiä itäisen Euroopan vientitakuisiin 1990-luvun alussa. Kilpailijamaissamme (esim. Ruotsi ja Saksa) koko vientitakuujärjestelmään sisältyy kansallisen edun huomioiminen, jolloin erillistä säädöstä erityisriskinotosta

ei tarvita. On esimerkkejä, joissa Ruotsin EKN on tehnyt positiivisen takuupäätöksen samalle asiakkaalle, jonka Finnvera on alistanut erityisriskinoton piiriin. Suomalaisilla vientiyrityksillä on myös ollut muutamia yksittäisiä vientihankkeita, jotka Finnvera on hylännyt samaan aikaan kun jonkun muun maan vientitakuulaitos on myöntänyt samalle asiakkaalle vientitakuun.

Australiassa ja Kanadassa riskinottoa on pyritty hoitamaan korostetun kaupallisesti. Normaalipolitiikasta poikkeaville riskeille on tästä syystä haluttu jättää ”kansallisen edun tili” takaportiksi.

6.2.2 Käytäntö

Erityisriskinottoon on turvauduttu silloin, kun yksittäiseen maahan tai vientikauppaan kohdistuva takuukysyntä ylittää Finnveran omaan riskiharkintaan tai hyväksyttyyn takuupolitiikkaan perustuvan riskinoton tai kun takuu myönnetään maapolitiikan vastaisesti tavanomaisista poikkeavilla ehdoilla (esim. luottoaika tai riskin kohde voi poiketa maapolitiikasta). Tällöin katsotaan, että takuun myöntämistä puoltavat erityisen painavat seikat kuten kilpailijamaiden toiminta tai viejälle erityisen tärkeän kaupan tukeminen.

Erityisriskinottovaltuutta on käytetty vaihtelevasti aina markkinatilanteen mukaan. Suurimmillaan sen käyttö oli vuonna 2005, jolloin 700 miljoonan euron valtuudesta oli käytetty 451 miljoonaa euroa (64 %) ja pienimmillään vuonna 2009 (14 %). Elokuussa 2010 erityisriskinottovaltuudesta oli käytössä vain 80 miljoonaa euroa. Vuosien 2005–2010 takuumaksutulot erityisriskinotossa olivat noin 37 miljoonaa euroa, ja korvauksia Finnvera ei samalta ajalta joutunut maksamaan lainkaan. Aikaisemmalta ajanjaksolta 1998–2005 korvaukset olivat alle puoli miljoonaa euroa ja takuumaksutuloja puolestaan noin 11 miljoonaa euroa.

Erityisriskinoton puitteissa on taattu hankkeita Ghanassa, Indonesiassa, Iranissa, Jemenissä, Sri Lankassa, Ukrainassa, Uzbekistanissa, Valko-Venäjällä, Venäjällä, Vietnamissa.

6.3 Muutostarve

Suomen talous on erittäin vientivetoista ja julkinen vienninrahoitus on ollut ja on merkittävä tekijä vientiyritysten kilpailukyvyn kannalta. Viennin edistämistä koskevat perustelut ovat edelleen relevantteja ja luvussa 2.2 kuvatun rahoitusmarkkinoiden muutoksen vuoksi julkisen vienninrahoituksen tarve tuskin tulee vähenemään. Suomen kansantalouden ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaamisen vuoksi voidaan pitää perusteltuna vaatimusta Finnveran toiminnan suuntaamisesta kansallisen edun mukaisesti nykyistä voimakkaammin vienninedistämiseen. Tämä on perusteltua myös sen vuoksi, että kilpailijamaittemme toimijat ovat aktivoituneet.

Perusperiaatteena Finnveran vientitakuutoiminnassa on kilpailukykyisten vientitakuupalvelujen tarjoaminen suomalaisille viejille. Finnveran takuutoiminnan tulee

perustua toimintaan kaupallisia pankkeja korkeampia riskejä (määrä ja riskitaso) ottavana velkarahoituksen takaajana. Käytännössä Finnvera toimii yhdessä kaupallisten pankkien kanssa yhtenä riskinkantaja muiden rahoittajien joukossa. Useimmiten Finnveran riskiosuus on kaupallisia rahoittajien huomattavasti suurempi. Finnveran riskinotto politiikkaan vaikuttaa kuitenkin myös vaatimus siitä, että vientitakuutoiminnan tulee olla pitkällä aikavälillä itsekannattavaa.

Finnveran rooli markkinapuutteen korjaajana puolestaan puhuu kohtuullisten tappioiden hyväksymisen puolesta. Tällöin Finnveran toiminnan voidaan katsoa tuovan rahoitusmarkkinoille lisäarvoa ja sen toiminnan olevan katalyyttistä ja vientiä edistävää. Tämä tarkoittaisi Finnveran riskinotto profiilin muuttamista ylipäättään niin, että riskinottohalukkuus ja hinnoittelu olisivat sekä maa- että kaupallisten riskien osalta entistä kilpailukykyisemmät kilpailijamaiden vientitakuujärjestelmän kanssa.

Työryhmän toimeksiantona on tehdä esitys toimenpiteiksi vientitakuulain 6 §:ään perustuvasta valtioneuvoston erityisriskinottovaltuuden laajentamisesta erityisesti elinkeinopoliittisesti tärkeissä hankkeissa ja myös muissa tapauksissa kuin korkean riskin maihin suuntautuvassa viennissä. Toimeksianto perustuu pitkälti siihen, että rahoituskriisin aikana esille on tullut tarve laajentaa elinkeinopoliittisesti erityisen tärkeissä kaupallisissa hankkeissa Finnveran riskinottovaltuutta myös vientiin, joka suuntautuu muualle kuin poliittisen riskin maahan eli käytännössä OECD- tai EU-maahan.

Käsitellessään julkisen vienninrahoituksen tarkoitusta sekä takuutoimintaan liittyvää riskinotto politiikkaa työryhmä on todennut vientitakuulain muutostarpeen olevan laajempi kuin vain erityisriskinottoa koskevan 6 §:n muuttamisen. Toimintaympäristön muutoksen vuoksi perusteet vientitakuulain 6 §:n erityisriskinotolle sellaisenaan ovat pääosin poistuneet. Rajanveto tavanomaisen ja erityisriskinoton välillä on vaikeaa ja tällaista rajanvetoa ei ole käytössä kilpailijamaissamme. Jako "tavanomaiseen" ja "erityisriskinottoon" voitaisiin lainsäädännöstä poistaa jo senkin tähden, että erityisriskinottovaltuuden käyttö on viime vuosina ollut vähäistä. Jos jakoa tavanomaiseen ja erityisriskinottoon ei laissa olisi, riskit voitaisiin ottaa osaksi normaalia takuuportfoliota.

6.4 Työryhmän ehdotus vientitakuujärjestelmästä kansallisen edun järjestelmänä

Työryhmä katsoo, että vientitakuujärjestelmä tulisi nähdä kokonaisuudessaan kansallisen edun huomioonottavana järjestelmänä, joka tukee maan vientiteollisuuden ponnisteluja. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että samalla kun pyritään pitkällä aikavälillä itsekannattavaan toimintaan, hyväksytään, että toimintaan liittyy myös vienninrakenteesta johtuvia riskikeskittymiä ja mahdollisesti suurehkojakin takuutappioita. Jaottelua "tavanomaiseen" ja erityisriskinottoon ei enää ole syytä ylläpitää.

Näin voidaan nykyistä paremmin kehittää järjestelmää kokonaisuutena tukemaan vientiteollisuuden ponnisteluja sekä varmistaa vientitakuulain tarkoituksen eli Suomen taloudellisen kehityksen toteutuminen.

Finnveralle on nykyläinsäädännössä jätetty riskinoton tason harkintaa ”tavanomaisen riskinoton” ja ”tavanomaisten takuuehtojen” puitteissa. Tavanomaisesta poikkeavien riskien ottamiseen korkean riskin maassa on valtuutus vientitakuulain 6 §:ssä. Erityisriskinottoa koskevan vientitakuulain 6 §:n ja sitä edeltäneiden kansallisen edun järjestelmien tarkoituksena on ollut mahdollistaa ”tavanomaista” suurempien riskien ottaminen tietyissä ennalta määritellyissä puitteissa. On huomattava, että vientitakuiden myöntämiseen liittyy laillisuusharkinnan lisäksi aina myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jolla tarkoitetaan nimenomaan riskinoton tasoa niissä puitteissa, jotka kansainvälisessä säännöstössä ja kansallisessa lainsäädännössä on annettu.

Tarpeet, joista erityisriskinoton säätäminen vientitakuulakiin aikanaan lähtivät, olivat pitkälti maariskisidonnaisia. Oli tarpeen ottaa riskejä maista, joihin liittyvät riskit olivat erittäin vaikeasti arvioitavissa (esim. Neuvostoliitto, siirtymätalousmaat). Sama koski pankkiriskejä ja niihin liittyvien analyysitietojen luotettavuutta. Yritysriskejä ei tuolloin juurikaan otettu.

Yritysten toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi vientitakuulain alkua ajoista. Globalisoitumisesta on aiheutunut paitsi yritysten raju kansainvälistyminen myös huomattavasti parempi ajantasaisen ja aikaisempaa luotettavamman tiedon saatavuus. Finnveran sisäiset riskienarviointivälineet ja metodit ovat Valtiontakuu-keskuksen ja Vientitakuulaitoksen ajoista kehittyneet huomattavasti. Nämä seikat yhdistyneenä kansainvälisessä kaupankäynnissä tapahtuneeseen kehitykseen ovat johtaneet siihen, että tänä päivänä valtaosa riskeistä ovat kaupallisia riskejä pankeista, yrityksistä ja projekteista. Maariskit ja poliittiset riskit toki heijastuvat näihin riskeihin, mutta valtaosa riskeistä toteutuu nykyisin kaupallisina. Tämän osoittaa myös selvästi erityisriskinoton alaan kuuluvien takuiden vähäisyys. Korkeamman riskinoton, ”erityisriskinoton” tarve liittyykin tänä päivänä, ei niinkään epävarmaan analyysitietoon, vaan tarkkaan analysoituun tietoon ja analyysiin pohjaavaan ymmärrykseen korkeasta riskistä. Tällaisen riskinoton tarkoituksenmukaisuuteen saattavat vaikuttaa nimenomaan poliittiset syyt, kuten vahvat elinkeinopoliittiset perusteet.

Suomea sitovat kansainväliset sopimukset (WTO, OECD) edellyttävät vientitakuutoiminnalta pitkän aikavälin itsekannattavuutta. EU:ssa²¹ ja Suomessa vientitakuutoimintaa koskeva itsekannattavuusvaatimus on tuotu myös säädöstasolle ja on täten viety pidemmällekin kuin OECD:n vientiluottosopimuksessa. Normisto koskee takuutoimintaa harjoittavia laitoksia. Itsekannattavuuden ajallista ulottuvuutta ei kuitenkaan ole tarkkaan säännelty, mikä jättää huomattavan jouston

21 EY:n neuvoston direktiivi keskipitkän- ja pitkän ajan liiketoimien vakuutusta koskevien keskeisten säännösten yhdenmukaistamisesta (98/29/EY) sekä komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklojen soveltamisesta valtiontukiin takauksina (2000/C 71/07).

edellyttäen, ettei itsekannattavuuden ajallista ulottuvuutta ole asianomaisen valtion itsensä tasolla määrätty liian tiukaksi. Tämä tulisi ottaa huomioon myös TEM:n omistajaohjauksessa. Tällä hetkellä ministeriö on määritellyt pitkäksi aikaväliksi, jolla itsekannattavuutta arvioidaan 10–20 vuotta. Tätä voidaan pitää kokonaisuuden ja lain tavoitteiden kannalta turhan lyhyenä eikä se vastaa kansainvälistä käytäntöä. Jotta riskinoton taso toteutuisi toivotulla tavalla, tulisi ohjeistusta tältä osin muuttaa.

Kansallisen edun mallin käyttöönotto vientitakuissa tarkoittaisi käytännössä sitä, että samalla kun pyritään pitkällä aikavälillä itsekannattavaan toimintaan, hyväksytään toimintaan liittyvät riskikeskittymät ja mahdolliset ajoittaiset suu-rehkotkin takuutappiot. Kun itsekannattavuuden ajallinen tarkasteluväli määritellään riittävän pitkäksi ja kun toiminnalla on selkeä elinkeinopoliittinen mandaatti, on tasapaino vientikauppojen tukemisen ja järkevän riskinoton välillä saavutettavissa.

Edellä esitetyn perusteella työryhmä katsookin, että Finnveran riskinottoman daattia voitaisiin 6 §:n käyttöalan laajentamisen sijasta kasvattaa muuttamalla lain säädäntöä siten, että koko vientitakuujärjestelmän todetaan olevan ”kansallisen edun järjestelmä”, jonka puitteissa Finnvera voi ottaa osin korkeitakin riskejä. Eri-tyisriskinottoa koskevan 6 §:n kumoaminen selkeyttäisi vientitakuulain tarkoitusta eli viennin edistämistä ja yritysten kansainvälistymistä ja parantaisi Finnveran edellytyksiä kokonaisvaltaisesti toimia entistä paremmin lain tarkoituksen mukaisesti. Lain 6 §:n kumoaminen korostaisi entisestään sitä, että lain tarkoituksen kokonaisvaltainen toteutuminen edellyttää tietyntäsoista kykyä ottaa riskiä, joka sitten myös saattaa joskus realisoitua.

Riskinotosta elinkeino- ja työllisyyspoliittisilla perusteilla voitaisiin erikseen säätää vientitakuulain 7 §:ssä, jossa säädetään vientitakuuta myönnettäessä huomioon otettavista seikoista. Pykälään voitaisiin samalla säätää Finnveralle mahdollisuus erityisen vaikeissa elinkeino- ja työllisyyspoliittisissa tapauksissa pyytää TEM:ltä etukäteen lausuntoa asiassa. Samalla voitaisiin 7 §:stä kumota erillinen 2 momentti, jossa säädetään rahoitusmarkkinoiden puutteen huomioimisesta. Tätä momenttia voidaan sinänsä pitää tarpeettomana, sillä markkinapuutteen korjaamisesta on nimenomaisesti säädetty Finnveraa koskevassa yhtiölaissa. Momentti saattaa jopa johtaa väärin tulkintoihin ja yksittäisiin ratkaisuihin, sillä koko julkinen vientitakuujärjestelmähän perustuu siihen tosiasiaan, että pitkäaikaisessa vienninrahoituksessa on markkinapuute, joka ilmenee eri aikoina eri tavoin.

Mikäli erityisriskinottoa koskevasta erityissääntelystä luovuttaisiin, sääntelisi Finnveran vastuukantaa nykyinen kokonaislimiitti (12,5 mrd. euroa) eikä erillistä erityisriskinotolle varattua limiittiä enää tarvittaisi. Riskinoton laajentaminen kansallisen edun järjestelmän mukaisesti edellyttäisi toteutuakseen myös Finnveran hallituksen takuupolitiikan muuttamista tavoitteiden mukaisesti. Erilaisten vientitakuiden raportointia ja tavoitteiden asettamista Finnveralle uuden vientitakuulain tarkoituksen mukaisesti tulisi edelleen (omistaja)ohjauksen keinoin kehittää.

6.5 Työryhmän ehdotus vientitakuulain 6 §:n muuttamisesta

Kuten edellä on todettu, jako erityisriskinottoon ja ”tavalliseen riskinottoon” ei ole kovin selvä. Tietynlaisia perusteita erityisriskinotolle voidaan edelleen esittää viennin, investointien ja työllisyyden edistämiseksi sekä Suomen ulko-, kauppaa-, kehitysmää- ja ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Joka tapauksessa erityisriskinoton tarve on kuitenkin Suomen viennin kehityksen myötä muuttunut ja työryhmä esittää, että mikäli erityisriskinotosta sinänsä ei halutaisi luopua edellä esitetyllä tavalla, tulisi erityisriskinottoa koskevaa sääntelyä muuttaa vastaamaan paremmin näitä tarpeita. Näin varmistettaisiin, että elinkeinopoliittisista syistä erityisriskinotto on mahdollista myös muissa kuin korkean riskin maissa eli käytännössä myös EU:ssa ja OECD-maissa. Erityisriskinoton laajentaminen lakitasolla tulisi heijastua myös Finnveran hallituksen takuupolitiikkaan samalla kun Finnveran johdon vastuu selkeytyisi. Finnveran hallitus pystyisi entistä paremmin toteuttamaan omistajan eli valtion tahtoa ja elinkeinopoliittisesti tehtäviä päätöksiä arvioidaan elinkeinopoliittinen näkökulma huomioon ottaen normaaleina liiketoimina.

Työryhmä esittää, että vientitakuulain 6 §:ää muutetaan niin, että erityisriskinotto olisi mahdollista myös erityisin elinkeino- ja työllisyyspoliittisin perustein. Vientitakuu voitaisiin myöntää työ- ja elinkeinoministeriön valtuutuksen nojalla, kun vientiin tai ulkomaille suuntautuvaan investointiin, viennin ja investoinnin rahoitukseen tai kohdemaahan liittyvä riski tai riskikeskittymä on niin suuri, että tavanomaisen riskiarvioinnin perusteella vientitakuuta ei voitaisi myöntää. Edellytyksenä tällöin on, että vientitakuu myönnetään korkean riskin maihin ja/tai erityisin elinkeino- ja työllisyyspoliittisin perustein.

Erityisiä elinkeino- ja työllisyyspoliittisia periaatteita tulisi työryhmän mukaan tarkastella laajasti. Vain näin pystytään turvaamaan joustavuus toimia kussakin tilanteessa kansallisten intressien mukaisesti. Tarkoituksena on, että Finnvera pystyisi yksittäisissä tilanteissa paremmin vastaamaan suomalaisen viejän kilpailutilanteessa kokemuksiin haasteisiin silloin, kun se on Suomelle elinkeinopoliittisesti merkittävää.

Vientitakuulain 6 §:n muuttaminen ja riskinoton lisääminen edellyttää toteutuakseen käytännössä myös Finnveran itsekannattavuusvaatimuksen tarkastelua aikaisempaa laajemmin ja pidemmällä aikavälillä. Jotta Finnvera pystyisi toteuttamaan tarkoituksenmukaista riskinottopolitiikkaa, tulee sille asetettua kannattavuusvaatimusta tulkita laajasti. Kansainvälinen vertailu on osoittanut, että itsekannattavuusvaatimusta tulkitaan eri maissa hyvin eri tavalla. Kilpailusysteistä ei ole olemassa erityistä syytä, miksi Suomen pitäisi tulkita tätä vaatimusta erityisen tiukasti. Kansainvälisten velvoitteiden sisällä itsekannattavuusvaatimusta onkin perusteltua arvioida lähinnä yhtiön taloudellisena toimintaperiaatteena, eikä se voi olla vientitakuuta koskevan Finnveran hallinnollisen päätöksenteon oikeudellinen peruste yksittäisiä

päätöksiä tehtäessä. Tämä tarkoittaa, että Finnvera ei voi hylätä yksittäistä vientitakuuhakemusta vain pitkän aikavälin itsekannattavuusvaatimukseen vedoten. Käytännössä hankkeiden hylkääminen onkin johtunut hankkeen luottokelvottomuudesta. Itsekannattavuusvaatimuksen laveampi tulkinta tulisi ottaa huomioon myös ministeriön omistajaohjauksessa.

Koska elinkeino- ja työllisyyspolitiikka on TEM:n osaamis- ja vastuualuetta, annettaisiin Finnveralle oikeus pyytää etukäteen TEM:ltä lausunto näistä poliittisista perusteista. Koska päätöksenteko sinänsä kuuluu vientitakuulain mukaan aina yhtiölle, ei lausunto olisi yhtiötä sitova. Käytännössä on kuitenkin oletettavaa, että Finnvera ottaisi ministeriön lausunnon huomioon päätöstä tehdessään.

Elinkeino- ja työllisyyspoliittisen riskinoton lisääminen saattaa edellyttää myös erityisriskinoton kokonaisvastuun korottamista 1 000 miljoonasta 2 000 miljoonan. Kokonaisvastuun korottaminen antaisi Finnveralle riittävästi liikkumavaraa erityisriskinoton kasvattamiseen, jos siihen ilmenee markkina- tai poliittisista syistä erityistä tarvetta.

Työryhmä esittää lisäksi, että lainsäädäntöä muutetaan vastaamaan paremmin myös nykykäytäntöä suurten riskikeskittymien osalta. Silloin kun kyse on normaalisti riskinotosta eli sinänsä hyväksyttävästä liiketoimesta, mutta kyse olisi poikkeuksellisen suuresta takuusta, josta aiheutuu valtiolle merkittävä takuuvastuu, yhtiön olisi saatettava tällainen päätös aina TEM:n tietoon. Kyse ei olisi ministeriön hyväksymisen tai puollon hakemisesta, sillä vientitakuulain mukaan päätökset takuun myöntämisestä tekee Finnvera. Tietoon saattaminen varmistaisi ainoastaan sen, että TEM:llä ja ministerin niin aiheelliseksi katsoessa myös talouspoliittisella ministerivaliokunnalla olisi tarvittava tieto suurimmista riskikeskittymistä. Tämän tiedon voidaan katsoa olevan merkityksellistä paitsi valtion takausvastuun kannalta myös siksi, että valtiolla on riittävät tiedot omistajaohjauksen harjoittamiseksi.

Yhtiön johdon ja hallituksen vastuun osalta työryhmä esittää, että vientitakuulaikiin lisätään valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) 8 a §:n 2 momenttia vastaava säännös. Vientitakuulakiin kirjattaisiin, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöstöön ja sen toimielinten jäseniin (yhtiön johto ja hallitus) sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän käsitellessään ja hallinnoidessaan vientitakuuta, ja että heidän vahingonkorvausvastuunsa määräytyy vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan..

Valtion vientitakuiden myöntäminen ja hallinnointi on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta sellainen julkinen hallintotehtävä kuin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan, joten on perusteltua, että tässä toiminnassa Finnveran henkilöstöön, käsittäen myös yhtiön toimielinten jäsenet, ei sovelleta osakeyhtiölain mukaista vahingonkorvausvastuuta. Julkista hallintotehtävää hoitaessaan henkilöstö toimii rikosoikeudellisella virkavastuulla ja heidän vahingonkorvausvastuunsa määräytyy vahingonkorvauslain mukaan.

6.6 Päätöksenteko

Päätösvalta vientitakuiden myöntämisessä kuuluu vientitakuulain 11 §:n 1 momentin mukaan Finnveralle. Finnvera ei voi siirtää toimivaltaansa viranomaisen tai toisen oikeussubjektin käytettäväksi, koska toimivalta kuuluu lain mukaan Finnveralle. Finnvera ei siten esimerkiksi voi siirtää päätösvaltaa TEM:lle, vaikka yhtiö ja ministeriö kuuluvat samaan hallinnonalaan. Samasta syystä myöskään viranomainen tai toinen oikeussubjekti ei voi omasta aloitteestaan siirtää tai pidättää itselleen Finnveralle kuuluvaa päätösvaltaa.

Mikäli haluttaisiin, että päätösvalta erityistä riskiä koskevan vientitakuun myöntämisessä siirrettäisiin ministeriölle tai valtioneuvostolle, tulisi tästä säätää erikseen lailla. Työryhmä katsoo kuitenkin, että ei ole olemassa erityisiä syitä, miksi erityistä riskiä koskeva päätöksenteko tulisi siirtää ministeriölle. Työryhmä katsoo, että vientitakuun myöntämistä koskeva päätöksenteko tulee säilyttää Finnverassa.

Pääsääntöisesti yhtiön hallituksella on yleistoiimivalta, ja se voi yleistoiimivallan puitteissa delegoida päätöksentekoa muillekin toimielimille. Osakeyhtiölain mukaan jos yhtiön osakkeenomistajat ovat yksimielisiä, he voivat tehdä yksittäistapauksessa päätöksen yhtiön hallituksen yleistoiimivaltaan kuuluvassa asiassa. Valtio on Finnveran ainoa osakkeenomistaja, jolloin se voi, niin halutessaan, yksittäistapauksessa yhtiökokouksessa käyttää Finnveran hallitukselle kuuluvaa yleistoiimivaltaa suoraan osakeyhtiölain nojalla. Tällainen päätösvallan käyttäminen ei siis edellytä erityistä hallituksen päätösvallan siirtämistä yhtiökokoukselle. Tällöinkin tulee noudattaa vientitakuulain materiaalisia säännöksiä ja vientitakuulain 11 § 2 momentissa mainittujen hallinnon yleislakien säännöksiä.

Käytännössä on siis mahdollista, että valtio ainoana Finnveran osakkeenomistajana erityisistä syistä käyttää sille osakeyhtiölain mukaan kuuluvaa päätöksentekovaltaa yhtiökokouksessa. Tällainen tilanne saattaisi syntyä esimerkiksi silloin, kun kyse on todella merkittävästä riskinotosta joka perustuu vaikuttaviin elinkeino- tai työllisyyspoliittisiin syihin. Valtion äänivaltaa käyttää Finnveraa koskevissa asioissa elinkeinoministeri. Päätös tehtäisiin ilman esittelyä yhtiökokouksessa, jossa äänivaltaa valtion puolesta käyttää elinkeinoministeri. Ministerillä on aina mahdollisuus oman harkintansa mukaan hakea myös talouspoliittisen ministerivaliokunnan puolto asialle, vaikka osakeyhtiöoikeudellisesti sillä ei olekaan merkitystä. Vastuu päätöksestä määräytyisi osakeyhtiölain mukaisesti ottaen kuitenkin huomioon, että ministeri toimii hänelle annetun toimivallan puitteissa yhtiössä valtion puolesta. Teoriassa on myös mahdollista, että valtio ainoana osakkeenomistajana käyttäisi osakeyhtiölain mukaista päätösvaltaansa tilanteessa, jossa Finnveran hallitus tekee kielteisen päätöksen esimerkiksi riippumatta TEM:n lausunnosta elinkeino- tai työllisyyspoliittisista perusteluista ja valtion eli elinkeinoministerin arvion mukaan myös myönteinen päätös olisi lain ja yhtiön tarkoituksen mukaan mahdollinen. Teoriassa päätöksen toimeenpanossa saattaisi tulla ongelmia, mutta johto ei yleensä voi kieltäytyä panemasta täytäntöön epätarkoituksenmukaisena pitämänsä yhtiökokouksen päätöstä, ellei päätös ole lain vastainen.

6.7 Vastuukysymykset

Vientitakuuta koskevilla päätöksillä määriteltävä oikeudellinen ja taloudellinen vastuu kohdistuu vientitakuulain mukaan viime kädessä valtioon. Myöntäessään vientitakuut ja hallinnoidessaan niitä Finnvera toimii valtion puolesta; Finnvera käyttää vientitakuuasioissa valtion puhevaltaa ja määrittelee päätöksillään valtion takuuvastuuta. Vaikka Finnveran toiminta on organisoitu osakeyhtiömuotoisena, sen vientitakuuasioita koskevan toiminnan tarkoituksena ei ole ensisijaisesti Finnveran omien yhtiöoikeudellisten tai taloudellisten intressien toteuttaminen.

Valtio kantaa taloudellisen vastuun vientitakuista paitsi tavanomaisen niin myös erityisriskinoton osalta. Finnvera vastaa siitä, että sen toiminta tämän lakisääteisen tehtävän hoitamisessa on lainmukaista ja huolellista. Kun säädetään lakitasolla riskinotosta myös elinkeino- ja työllisyyspoliittisilla syillä, laajennetaan vientitakuupäätöksiä tekevän Finnveran toimivaltaa. Finnveran hallituksella on tällöin entistä laajemmat mahdollisuudet myöntää vientitakuuta elinkeino- ja työllisyyspoliittisista syistä myös silloin, kun riskin tai riskikeskittymän suuruuden vuoksi normaaleissa tilanteissa myönteisiä päätöksiä ei tehtäisi. Riskinoton lisääminen edellyttää käytännössä, että Finnveran hallitus määrittelee uudelleen takuupolitiikkansa ja riskiluokituksen ehtonsa (esimerkiksi vakuuksien osalta).

Kuten edellä on todettu Finnveran hallitus käyttää vientitakuuta myöntäessään julkista hallintovaltaa ja riskinottoa koskeviin päätöksiin tulee noudattaa vientitakuulain lisäksi julkisen hallinnon toimintaa säänteleviä yleislakeja. Vuonna 2005 tehdyn vientitakuulain muutoksen yhteydessä lisättiin 11 pykälään erityinen säännös siitä, että yhtiön henkilöstöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sen käsitellessä tässä laissa tarkoitettuja asioita. Perustelujen mukaan haluttiin taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteuttaminen julkista hallintotehtävää suoritettaessa. Aikaisemmin vientitakuulakiin oli jo otettu vaatimus hallintomenettelylain ja kielilain noudattamisesta. Perusteluista ei käy ilmi, miksi oli tärkeää säätää erikseen rikosoikeudellisesta virkavastuusta ja toisaalta miksi tässä yhteydessä ei todettu henkilöstön vahingonkorvausvastuusta.

Vientitakuiden myöntäminen ja hallinnointi on annettu vientitakuulailla osakeyhtiömuodossa toimivalle Finnveralle. Kuten edellä on todettu, kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Periaatteessa, kun tehtäviä hoidetaan kuitenkin osakeyhtiössä, voitaisiin vastuukysymysten osalta noudattaa yksiselitteisesti osakeyhtiölain vahingonkorvaussäännöksiä. Tällöin esimerkiksi erityisriskinottoa koskevan päätöksen osalta arvioitaisiin johdon mahdollista vahingonkorvausvelvollisuutta osakeyhtiölain huolellisuusvelvoitteen täyttymisen kautta. Huolellisesti toimiessaan johto ei joudu vastuuseen liiketoiminnallisista virhearvioinneista, vaan Suomessa voidaan katsoa sovellettavan niin kutsuttua business judgement rulea. Vaadittavan huolellisuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, että liiketoiminnassa päätöksiä on usein tehtävä epävarmuuden vallitessa. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että riskin ottaminen kuuluu yritystoimintaan. Riittävänä huolellisuutena

voidaan yleensä pitää sitä, että ratkaisun taustaksi on hankittu tilanteen edellyttämä asianmukainen tieto, sen perusteella on tehty johdonmukainen päätös tai muu toimi. Asianmukaista huolellisuutta on kaikissa tilanteissa arvioitava päätöksentekohetkellä käytössä olleiden tietojen ja mahdollisuuksien mukaan. Jälkiviisaus ei ole huolellisuusarvioinnin kannalta relevanttia.

Erityisriskinotto sisältää jo sanansa mukaisesti liiketaloudellisesti arvioiden erityisen suuren riskin ja tämän vuoksi siitä on haluttu ottaa vientitakuulakiin erityinen säännös. Erityisriskinottoon sisältyvä tavanomaista korkeampi riski ja jopa ”ilmeinen tappiovaara” ei sellaisenaan perusta Finnveran henkilöstölle oikeudellista vastuuta tai lisää vastuun ankaruutta tai laajuutta. Näissäkin tilanteissa johdon voitaisiin katsoa täyttäneen osakeyhtiölain mukaisen huolellisuusvelvoitteensa, kun se yhtiön tarkoituksen huomioon ottaen on hankkinut tilanteen edellyttämän ja saatavilla olevan asianmukaisen tiedon ja tämän tiedon perusteella tehnyt yhtiön näkökulmasta (vientitakuutoiminnan tarkoitus) johdonmukaisen päätöksen. Edellytyksenä tällöin on tietenkin, että johto on toiminut vientitakuulain ja TEM:n nojalla antaman valtuutuksen mukaisesti.

Vientitakuutoiminnan laajuudesta ja riskipitoisuudesta johtuen on käynyt kuitenkin ilmi, että osakeyhtiölain mukainen normaali yhtiöoikeudellinen vastuu saattaa vaikuttaa Finnveran riskinottohalukkuuteen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että toimielinten jäseniin ei sovellettaisi osakeyhtiölain mukaista vahingonkorvausvastuuta heidän hoitaessaan julkista hallintotehtävää, vaan he toimisivat rikosoikeudellisella virkavastuulla ja vahingonkorvausvastuu määräytyisi vahingonkorvauslain mukaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että toisin kuin yleensä osakeyhtiöissä johtoon eli toimitusjohtajaan ja yhtiön hallitukseen sovellettaisiin samoja vahingonkorvaussäännöksiä kuin yhtiön työntekijöihin eli vahingonkorvausta ei ole tuomitava, jos kyseessä on lievä tuottamus. Tällä vastuusäätelyllä pyritään omalta osaltaan varmistamaan, että tavoitteet entistä laajempaan elinkeino- ja työllisyyspoliittiseen riskinottoon toteutuvat.

uutos voitaisiin toteuttaa ottamalla vientitakuulain 11 § 3 momenttiin nimenomaisen viittaus vahingonkorvauslakiin (412/1974).

6.8 Työryhmän ehdotus

Työryhmä toteaa, että riskinoton lisääminen elinkeino- ja työllisyyspoliittisesti merkittävässä hankkeissa tulisi olla mahdollista ottaen kuitenkin huomioon kansainväliset sopimusvelvoitteet.

Työryhmä on käsitellyt kahta vaihtoehtoa: a) kansallisen edun malli ja b) vientitakuulain 6 §:n muuttaminen. Työryhmä on käsitellyt perusteellisesti toimeksiantonsa mukaisesti vientitakuulain 6 §:n muuttamisen perusteet.

Ottaen kuitenkin huomioon toimintaympäristön muutos sekä kilpailijamaittemme toiminta työryhmä katsoo, että riskinottoa tulisi pyrkiä lisäämään laajemmin vientitakuutoiminnassa kansallisen edun huomioonottavan järjestelmän

mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että samalla kun pyritään pitkällä aikavälillä itsekannattavaan toimintaan, hyväksytään, että toimintaan liittyy myös vieraanrakenteesta johtuvia riskikeskittymiä ja mahdollisesti suuriakin takuutappioita. Työryhmä katsoo, että tällöin Finnveralla olisi huomattavasti paremmat edellytykset kehittää vientitakuutoimintaa kokonaisuudessaan ja ottaa samalla entistä monipuolisemmin huomioon elinkeino- ja työllisyyspoliittiset tavoitteet kansallisen edun ja vientitakuulain tarkoituksen mukaisesti. Tästä voitaisiin säätää vientitakuulain 7 §:ssä, jossa määritellään vientitakuuta myönnettäessä huomioon otettavat seikat. Erityisriskinottoa ei enää tarvitsisi erikseen määritellä, kun vientitakuulaista kävisi selkeästi ilmi myös mahdollisuus ottaa erityisen korkea riski kansallisen edun puitteissa. Tällöin vientitakuulain 6 § voitaisiin kumota.

Työryhmälle annetun määräajan puitteissa työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta kirjata kansallisen edun mukaista mallia koskevaa esitystä pykälämuotoon. Työryhmä katsoo kuitenkin, että paitsi elinkeinopoliittiset myös päätöksentekoa ja vastuukysymyksiä koskevat perustelut ovat relevantteja, valittiinpa kumpi tahansa vaihtoehdoista. Päätöksenteon osalta on aina käytettävissä normaalit osakeyhtiölain keinot. Normaalisti hallituksen toimivaltaan kuuluva asia voitaisiin ottaa poikkeuksellisesti yhtiökokouksen päätettäväksi. Vastuukysymyksen osalta taas erityisriskinoton ja ”tavanomaisen” riskinoton osalta ei tulisi olla eroa, kun kyseessä on molemmissa tapauksissa vientitakuulain mukaisen julkisen hallintotehtävän hoidosta eli vientitakuiden myöntämisestä ja hallinnoimisesta. Vientitakuulakiin kirjattaisiin, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöstöön ja sen toimielinten jäseniin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän käsitellessään ja hallinnoidessaan vientitakuuta, ja että heidän vahingonkorvausvastuunsa määräytyy vahingonkorvauslain (412/1974) mukaan. Tällä vastuusääntelyllä pyritään omalta osaltaan varmistamaan, että tavoitteet entistä laajempaan elinkeino- ja työllisyyspoliittiseen riskinottoon toteutuvat.

Liite

Vientiluotto- ja takuujärjestelmät eri maissa

Maa	Vienti-luottolaitos	Vienti-takuu	CIRR koronta-saus	CIRR suora luotto	CIRR + vaihtuvat korot siirtomalli	Vaihtuvat korot siirtomalli	Markkina-ehtoinen rahoitus
Suomi	Finnvera	x					
	SVL		x		x1		
Ruotsi	EKN	x					
	SEK			(x)	x		x
Norja	GIEK	x					
	Eksportfinans			x			x
Saksa	EH Germany	x					
	KfW Ipex			x			x
Ranska	Coface	x					
	Natexis		x				
Itävalta	OeKB	x	x2			x3	
Italia	SACE	x					
	Simest		x				
Kanada	EDC	x		x			x
USA	Ex-Im Bank	x		x			
Tanska	EKF	x				x4	

1 Myönnetty ajalle 2009–6/2011

2 Väliaikaisesti 31.12.2011 saakka, jälleenrahoituksen yhteydessä

3 Vientiluottojen jälleenrahoitus

4 Myönnetty ajalle 2009–2011

Tekijät Författare Authors		Julkaisuaika Publiceringstid Date	
Arbetsgruppen för exportfinansiering 2011 Ordförande Risto Paaermaa Sekreterare Arja Griffin Sekreterare Janne Peltola Sekreterare Marja-Leena Rinkineva		Mars 2011	
		Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by	
		Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
		Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
		18.10.2010	
Julkaisun nimi Titel Title			
Betänkande från arbetsgruppen för exportfinansiering 2011			
Tiivistelmä Referat Abstract			
Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 18 oktober 2010 en arbetsgrupp som fick i uppdrag att göra en utredning om ett kreditgivningsbaserat permanent arrangemang för långfristig exportfinansiering och en utvidgning av specialrisktagningens fullmakten, så att det i näringspolitiskt speciellt viktiga projekt ska vara möjligt att ta en större risk än för närvarande. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till arbets- och näringsministeriet den 11 mars 2011. I enlighet med sitt uppdrag utredde arbetsgruppen olika kreditgivningsbaserade arrangemang för långfristig exportfinansiering som inte primärt grundar sig på statlig medelanskaffning. Efter att ha klarlagt de olika modellerna anser arbetsgruppen att bäst fungerande och mest realistisk är en modell som baserar sig på Finnveras medelanskaffning. Enligt Finnveras medelanskaffningsmodell skaffar Finnvera medlen från marknaden och staten garanterar Finnveras medelanskaffning. Arbetsgruppen anser att den ränteutjämning som baserar sig på marknadsmässig finansiering ska kvarstå som en alternativ modell enligt nuvarande bestämmelser. Arbetsgruppen föreslår att även en så kallad överföringsmodell, som hänför sig till sammanförandet av ränteutjämningsmodellen och Finnveras medelanskaffningsmodell, ska tas i bruk efter att detaljerna har klarlagts. Enligt den modellen innebär en eventuell refinansiering en optionsmöjlighet för affärsbanken att överföra finansieringen till Finlands Exportkredit efter en viss tid. Överföringsmodellen skulle minska den offentligt stödda finansieringens volym och öka alternativen i bankernas och exportörernas finansieringsarrangemang. Arbetsgruppen utredde också i enlighet med sitt uppdrag en utvidgning av specialrisktagningens fullmakten för att det ska vara möjligt att ta större risker än för närvarande i näringspolitiskt speciellt viktiga projekt. Enligt arbetsgruppens uppfattning hänför sig en ökad risktagning inte enbart till specialrisktagningen enligt 6 § i exportgarantilagen, utan syftet bör vara att öka risktagningen i större utsträckning inom exportgarantiverksamheten enligt ett system som beaktar det nationella intresset. I praktiken skulle detta betyda att samtidigt som man på lång sikt eftersträvar en livsduglig verksamhet, godkänner man att verksamheten på grund av exportstrukturen också är förknippad med riskkoncentrationer och eventuellt även stora garantiförluster. Då kunde 6 § i exportgarantilagen upphävas och bestämmelserna om saken tas upp på något annat ställe i exportgarantilagen.			
Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Koncernstyrningsenheten/Janne Peltola, tfn 010 606 4132			
Asiasanat Nyckelord Key words			
exportfinansiering, exportgarantiverksamhet, Finnvera			
ISSN		ISBN	
1797-3562		978-952-227-509-7	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	
87		Suomi, finska, finnish	
Julkaisija Utgivare Published by			
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only	

Tekijät Författare Authors Export Finance 2011 Task Force Chairman Risto Paaermaa Secretary Arja Griffin Secretary Janne Peltola Secretary Marja-Leena Rinkineva	Julkaisuaika Publiceringstid Date March 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 18 October 2010
Julkaisun nimi Titel Title Report by the Export Finance 2011 Task Force	
Tiivistelmä Referat Abstract On 18 October 2010, the Ministry of Employment and the Economy appointed a working group to examine a permanent arrangement for long-term export financing, based on credit granting and more extensive authorisation for special risk-taking. This was intended to facilitate greater risk taking than at present in projects of special importance to industrial policy. The working group submitted its report to the Ministry of Employment and the Economy on 11 March 2011. In accordance with its assignment, the working group examined various long-term export financing arrangements based on credit granting, but not primarily on state funding. Having analysed various models, the working group has concluded that the most functional and realistic credit granting model would be based on Finnvera obtaining financing. Underwritten by the state, this model would entail Finnvera seeking financing from the markets. In the working group's view, as an alternative model, interest equalisation based on financing on market terms would remain valid under current regulations. Once the details have been settled, the working group proposes the adoption of the so-called transfer model, by combining models based on interest equalisation and Finnvera's finance-seeking activities. Based on this model, commercial banks would be presented with a possible refunding option, involving the transfer of financing to Finnish Export Credit after a certain period. Such a transfer model would reduce the amount of publicly supported financing and increase the options available for financing arrangements by banks and exporters. In accordance with its assignment, the working group also examined the expansion of special risk-taking authority, so as to facilitate taking higher risks than now in projects of special importance to industrial policy. In the working group's opinion, greater risk-taking is not only a question of special risk-taking as specified in section 6 of the Export Guarantee Act. Rather, the aim should be increased risk-taking, on a broader basis, in export guarantee activity in accordance with a system taking account of national interests. In practical terms, this would mean that while activities should be self-supporting in the long term, it would be acceptable for them to involve the accumulation of risks due to the export structure, and perhaps even high guarantee losses. This being the case, section 6 of the Export Guarantee Act could be repealed and provisions on the matter included in other sections of the same Act. Contact person in the Ministry of Employment and the Economy: Corporate Steering Unit/Janne Peltola, tel. +358 (0)10 606 4132	
Asiasanat Nyckelord Key words export financing, export guarantee activity, Finnvera	
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-509-7
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 87	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only	

Vienninrahoitus 2011 -työryhmä – mietintö

Mietintö luotonantoon perustuvan pithäaikaisen vienninrahoituksen uudelleenjärjestelystä sekä vientitakuutoiminnan riskinoton lisäämisestä.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman Vienninrahoitus 2011 -työryhmän tavoitteena oli selvittää luotonantoon perustuvaa pithäaikaisen vienninrahoituksen pysyväisluontoista järjestelyä sekä erityisriskinottovaltuuden laajentamista siten, että elinkeinopoliittisesti erityisen tärkeissä hankkeissa voitaisiin ottaa nykyistä enemmän riskiä.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä esitti, että Suomeen luodaan luotonantoon perustuva pithäaikaisen vienninrahoituksen pysyväisluontoinen järjestelmä, joka perustuu Finnveran varainhankintaan. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että vientitakuutoiminnassa riskinottoa tulisi pyrkiä lisäämään kansallisen edun huomioonottavan järjestelmän mukaisesti.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-509-7



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY