

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo.tem@gov.fi

Viite: lausuntopyyntö VN/23506/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi koskien Finnvera Oyj:n kokonaislainsäädäntöuudistusta

Työ- ja elinkeinoministeriö on julkaissut otsikkoasiassa lausuntopyynnön¹, jonka määräpäivä on ollut 2.1.2025. Ministeriö on antanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) lisäaikaa lausunnon toimittamiselle 9.1.2025 saakka.

Esitetty sääntely tiivistettynä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä (Finnvera Oyj) ja erityisrahoitusyhtiötoiminnasta. Finnvera toteuttaisi valtion erityistehtävää rahoittamalla elinkeinotoimintaa Suomessa ja ulkomailla, ylläpitämällä ja kehittämällä kilpailukykyistä vienninrahoitusjärjestelmää sekä korjaamalla kotimaassa yritysrahoitustarjonnan markkinapuutetta. Esityksessä todetaan, että yhtiö ei kilpaile markkinaehtoisten luottolaitosten kanssa ja sen tehtävänä on erityisesti rahoitusmarkkinoiden toiminnassa esiintyvien markkinapuutteiden korjaaminen. Yhtiön rahoitustoiminnan valvonta siirtyisi Finanssivalvonnalle.

Esityksen mukaan ehdotetussa sääntelyssä vältettäisiin liian yksityiskohtaista tehtävien määrittämistä, jotta yhtiö voisi kehittää liiketoimintaansa nopeasti, proaktiivisesti ja innovatiivisesti. Tehtävien määrittämisessä pyrittäisiin instrumentti- ja teknologianeutraaliuteen nykyisen yksityiskohtaisen, rahoitusinstrumenttikohtaisen sääntelyn sijaan. Lisäksi tehtävien laintasoista erottelua kotimaan ja vienninrahoitukseen pyritään välttämään, sillä nykyinen tilanne, jossa hanketta voitaisiin rahoittaa useiden vaihtoehtoisten säännösten nojalla, on ollut epäselvä lain käytännön soveltamisen kannalta.

Yleisiä huomioita esityksestä

Yleisenä huomiona KKV toteaa, että Finnvera-konsernille näyttäisi esityksen perusteella tulevan erilaisia rooleja, joihin voi KKV:n näkemyksen mukaan liittyä keskenään erilaisia tavoitteita. Yhtäältä yhtiö toimisi yksityisoikeudellisten rahoituspalvelujen tarjoajana ja voisi esityksen mukaan hyödyntää markkinoilla olevia ja syntyviä rahoitusinstrumentteja ja kehittää liiketoimintaa innovatiivisesti. Toisaalta esityksen mukaan Finnveran harjoittamassa rahoitusliiketoiminnassa olisi kyse perustuslain 124§:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, johon liittyy rikosoikeudellinen virkavastuu. Lisäksi Finnveralle annettaisiin lupa perustaa takausohjelma, jossa yhtiö toimisi yhteistyössä yksityisten rahoituspalvelun tarjoajien kanssa. Näiden roolien lisäksi yhtiöllä näyttäisi olevan merkittävä rooli kasvupoliittikan välineenä, jota esityksessä perustellaan muun muassa sillä, että valtioiden välinen kilpailu tulee edelleen kiristymään. Ottaen huomioon yhtiön elinkeinopoliittiset tavoitteet, ja sen että yhtiön

¹ [Lausunto - Lausuntopalvelu](#)

rahoitusvaltuuksia (50 mrd. euroa) ei enää esitetä rajattavaksi tiettyyn käyttötarkoitukseen, ehdotus voisi siten mahdollistaa EU:n jäsenvaltioiden väliseen tukikilpailuun osallistumisen.

Finnveran rahoitusliiketoiminta ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen

Vaikka esityksen mukaan Finnveran toiminnassa olisi kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, se ei vielä tarkoita, etteikö toiminta voisi olla luonteeltaan taloudellista ja kuulua kilpailulain 4 a luvun soveltumisen piiriin.²

Taloudellisen toiminnan käsite on EU-oikeudessa laaja ja siihen viittaa esimerkiksi se, että esityksen mukaan uudistus mahdollistaisi Finnvera-konsernille uusien palvelujen tarjoamisen ja sitä kautta uutta liiketoimintaa, jollainen ei nykyinsäädännön nojalla ole ollut mahdollista. Esityksessä on tavoitteena, että sääntely olisi jatkossa pääosin puitetyyppistä ja että esimerkiksi rahoitusmarkkinoilla syntyviä uusia tuotteita voitaisiin tarvittaessa ottaa joustavasti käyttöön ilman lainsäädäntömuutoksia. Yhtiön toimintamahdollisuuksien laajentuessa KKV pitääkin välttämättömänä varmistaa, että Finnveran mahdollisesti harjoittama markkinatoiminta ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen eivät sekoitu toisiinsa kilpailuneutraliteettia vaarantavasti. Mikäli Finnvera harjoittaisi taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa, tulee tällainen (kilpailullinen) toiminta joka tapauksessa kilpailulain 30 d §:n mukaan kirjanpidollisesti eriyttää yhtiön muusta toiminnasta. Mahdollisten kilpailua vääristävien vaikutusten estämiseksi jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin arvioida Finnveran yksityisoikeudellisen rahoitusliiketoiminnan ja julkisen hallintotehtävän hoitamisen mahdollista eriyttämistä. KKV huomauttaa, että myös perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti julkisen hallintotehtävän ja yksityisoikeudellisten tehtävien sekoittumiseen, mikä valiokunnan mukaan puoltaa tehtävien tarkkarajaista ja täsmällistä eriyttämistä.³

Myös esitetty sääntelyn muutos nykyistä yleisluonteisemmaksi on omiaan lisäämään epävarmuutta siitä, millä osin Finnveran palveluissa katsottaisiin olevan kyse toiminnasta, jota yhtiö harjoittaisi samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa, ja joka kuuluisi kilpailulain 4 a luvun soveltamisen piiriin. Tämä puolestaan on omiaan lisäämään kilpailuneutraliteettiriskejä yhtiön toiminnassa. KKV katsookin, että yhtiön tehtävät tulisi määritellä mahdollisimman tarkasti sen varmistamiseksi, ettei Finnveran toiminta laajene sellaisiin palveluihin, joita yksityiset toimijat tarjoavat markkinoilla.

² Esimerkiksi tapauksessa British Business Bank (SA.36061) komissio katsoi markkinatoiminnaksi myös sen, että yhtiö toimi markkinoilla etukäteen määritellyissä markkinapuutetapauksissa.

³ Ks. Finnfund-lain muutostarpeita koskeva arviomuistio 5.2.2024 (s.12), jossa viitataan myös oikeuskanslerin pidettyyn kantaan liittyen siihen, että sama yhtiö toimisi kaksoisroolissa yhtiöltä yritysten sparraajana, mutta toisaalta "viranomaisena", jonka tulisi objektiivisena ja neutraalina päätöksentekijänä käsitellä samojakin yrityksiä koskevia tukipäätöksiä (arviomuistio, s.12). Arviomuistiossa myös todetaan Finnfundin rahoitusliiketoiminnan osalta, että "näkemystä siitä, että kyse ei ole julkisesta hallintotehtävästä puoltaa myös edellä mainittu tosiseikka, että Finnfundin rahoitusliiketoiminta ei rinnastu menettelyiltään hallintopäätöksentekoon, vaan sen luonne on enemmän pankkien ja rahoituslaitoksien toimintaan rinnastuva. Sen luonnetta voi siten pitää enemmän yksityisoikeudellisena" (arviomuistio, s.60).

Finnveran toimintamahdollisuuksien ja instrumenttien laajentamisen vaikutukset tasapuolisiin kilpailuedellytyksiin riippuvat olennaisesti siitä, minkälainen rooli Finnveralle lainsäädännössä annetaan. Mikäli toimintaa harjoitetaan kokonaan tai osittain myös kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvana taloudellisena toimintana, Finnveran toiminnalla voi olla erilaisia kilpailuvaikutuksia. KKV pitää mahdollisena, että vaikutukset voivat myös vaihdella sen mukaan, millaisesta Finnveran myöntämästä rahoitusinstrumentista on kysymys. Vaikutukset voisivat ulottua Finnveran palveluja käyttävien yritysten väliseen, mutta myös Finnveran ja muiden vastaavia rahoituspalveluja tarjoavien yritysten keskinäiseen kilpailuun.

Markkinapuutetilanteiden olemassaolo ja todentaminen

Esityksessä todetaan, ettei julkinen rahoitus saa syrjäyttää yksityistä rahoitusta. Esityksestä ei kuitenkaan riittävästi ilmene, miten Finnvera konkreettisesti ehkäisisi yksityisen rahoituksen syrjäyttämistä tai todentaisi markkinapuutetilanteiden olemassaolon. KKV pitää mahdollisena, ettei esitöissä viitattu yksityisen rahoituslaitoksen mukanaolo ole välttämättä yksistään riittävää ehkäisemään kielteisten kilpailuvaikutusten syntymistä. Koska Finnvera jakaa rahoitukseen sisältyvää riskiä, on yksityisillä rahoituslaitoksilla myös kannustin toimia yhteistyössä Finnveran kanssa. Näin voi olla esimerkiksi, jos Finnveran takaus tulkittaisiin yksityisissä rahoituslaitoksissa valtioneuvoston takauksena ja Finnveran takaus vaikuttaisi yksityisen luotonmyöntäjän käyttämään riskipainotukseen muuttaen yksityisen luotonmyöntäjän oman pääomavaatimuksen painotusta.

KKV toteaa, että vaikka yleisellä tasolla takausten käyttö olisi perusteltua niiden oletetusti vähäisempien kielteisten markkinavaikutusten vuoksi ja rahoitusmarkkinan vahvistamiseksi, riskinä on, että Finnvera voi päätyä rahoittamaan normaalisti pankkien tavanomaiseen toimintaan kuuluvaa tarjontaa. Mikäli markkinapuute todetaan liian kevyin perustein, Finnveran rahoitusta tai takauksia saatetaan myöntää sellaiseen toimintaan, jolle olisi saatavissa rahoitusta myös markkinaehtoisesti. Tällöin myös riskit mahdollisista kilpailua vääristävistä vaikutuksista kasvavat. Siten KKV pitää tärkeänä, että markkinapuutetilanteen todentaminen ja estomenetelmät, joiden turvin yksityistä tarjontaa ei syrjäytetä, huomioidaan jatkovalmistelussa. Tältä osin KKV viittaa myös esimerkiksi komission päätökseen asiassa SA.105087, joka koski Tanskan vienti- ja investointirahaston perustamista. Kilpailun vääristyminen estettiin ottamalla käyttöön erinäisiä kriteereitä, joiden avulla estetään markkinaehtoisesti toimivien kilpailijoiden syrjäytymistä markkinoilta (*ns. no-crowding-out-measures*). Nämä kriteerit liittyivät esimerkiksi yksityisen rahoituksen ensisijaisuuteen, markkinaehtoisesta rahoituksen läpinäkyvyyteen ja toimintaa koskevan valituskanavan luomiseen. Vastaaviin kriteereihin viitattiin myös tapauksissa SA.55719, SA.55465 ja SA. 47821.

Esityksen mukaan Finnveran toiminnan tarkempi suuntaaminen on tarkoitus jatkossakin jättää omistajaohjauksen sekä yhtiön hallituksen linjausten varaan. KKV korostaa, että jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että Finnveralla on rahoituspäätöksiä tehdessään käytössään ennalta määritellyt ja luotettavat toimintamallit markkinapuutetilanteiden todentamiseksi ja kilpailun vääristymisen estämiseksi.

KKV/1381/03.02/2024

9.1.2025

Markkinapuutetilanteissa tulee tarkastella rahoituksen/takauksen vaikutuksia myös kilpailuun rahoituksen/takauksen saajan ja tämän kilpailijoiden välillä. Esimerkiksi esityksessä ehdotettu takausohjelman perustaminen mahdollistaisi jatkossa sen, että yksityinen rahoittaja voisi myöntää useita yksittäisiä rahoituksia Finnveran takausohjelman puitteissa. Koska tapauskohtainen päätäntävalta takauspäätöksistä siirtyisi takausohjelmassa yksityisille pankeille tulee varmistaa, että Finnveran kumppaneina toimivien pankkien takauspäätökset kohdistuvat syrjimättömästi siten, ettei niistä synny valikoivaa etua eikä takauksia saavien kohdeyrityksien välinen kilpailu vääristy. Lähtökohtaisesti KKV pitääkin myönteisenä, että esityksen mukaisesti takausohjelman ehdot tultaisiin määrittelemään tarkasti ja niiden ajallinen kesto olisi ennakolta määritelty. KKV kuitenkin yhtyy myös esityksessä todettuun, jonka mukaan takausohjelma voi heikentää Finnveran mahdollisuuksia kohdentaa rahoitusta. KKV toteaa, että mikäli rahoitus myönnetään välillisesti ja rahoituspäätöksiä hallinnoivat muut kuin Finnvera, rahoituksen kohdistumisen valvonta vaikeutuu, mikä on myös omiaan lisäämään riskiä kielteisten kilpailuvaikutusten syntymisestä.

Lisäksi KKV katsoo, että myös Finnveran uuteen takausohjelmaan osallistuvien yksityisten kumppanien valinta tulee toteuttaa syrjimättömästi. Esityksen mukaan yksilöity sopimus yksityisen rahoittajan kanssa määrittäisi reunaehdot, joiden puitteissa rahoittaja voisi toimia. KKV kiinnittää kuitenkin huomiota esityksen sanamuotoon, jonka mukaan yksilöity sopimus voitaisiin tehdä vain *fiettyjen* yksityisten rahoittajien kanssa, jotka täyttävät ennalta määritellyt yhdenmukaisesti sovellettavat edellytykset. Jotta takausohjelma olisi syrjimätön, KKV:n näkemyksen mukaan takausohjelmaan pitäisi lähtökohtaisesti päästä *kaikkien* yksityisten rahoittajien, jotka täyttävät ennalta määritellyt kriteerit.

Finnveran rahoitustoiminnan valvonnan siirtäminen

Lopuksi KKV pitää perusteltuna, että yhtiön rahoitustoiminnan valvonta esitetään siirrettäväksi työ- ja elinkeinoministeriön ulkopuoliselle taholle, koska yhtiön omistajaohjaus on työ- ja elinkeinoministeriössä.

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Maria Tuominen
asiantuntija