



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

4/2018 Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut 114/51/2016

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, 13.12.2017.

Valtiokonttori, 19.12.2017.

Ympäristöministeriö, 20.12.2017.

Valtiovarainministeriö, 21.12.2017.

Finnvera Oyj, 5.1.2018.

Työ- ja elinkeinoministeriö, 19.1.2018.

**Asia: Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen lausunto
tarkastuskertomusluonnoksesta Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut**

ARA on samaa mieltä tarkastuskertomuksen keskeisen johtopäätöksen kanssa siitä, että ehdollisia vastuuta koskevaa raportointia tulee kehittää. Lisäksi aravalainoista luovuttaessa olisi tullut tehdä riski- ja kustannusarvio. Valtion suora lainoitus on kustannuksiltaan korkotukilainoitusta edullisempaa, koska valtion saa markkinoilta rahoitusta muita toimijoita edullisemmin. Lisäksi riskienhallintaan liittyviä toimenpiteitä on helpompia toteuttaa, jos kyseessä on suora lainoitus.

ARA on samaa mieltä siitä, että riskiraportoinnissa tulisi olla aravalainoja vastaavat arviot lainakannan jakaumista ja riskikeskittymistä. Lisäksi raportoinnissa voitaisiin arvioida myös korkoriskiä.

Vaikka valtion talousarvion takaus- ja korkotukilainoituksen myöntämisen perusteluilta ei edellytetä erityistä riskien arviointia, niin riskien arvioinnin näkökulma tulee vahvasti esiin valtioneuvoston vahvistamassa korkotuki- ja takauslainojen käyttösuunnitelmassa ja ympäristöministeriön ARAan kohdistuvassa tulosohjauksessa. Käytännön toiminnassa riskinäkökulma on vahvasti mukana ja valtion takausriskejä on realisoitunut hyvin vähän.

ARA korostaa myös ehdollisilla vastuilla saavutetun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tarkastelua riskien rinnalla. Esimerkiksi säädeltyyn vuokra-asuntotuotantoon suunnatuilla takauksilla saadaan aikaiseksi vuokratasoltaan markkinaehtoista asuntotuotantoa edullisempia asuntoja ja säästetään tätä kautta toisaalla asumistukimenoissa.

Lahdessa 14.12.2017



Kimmo Huovinen
apulaisjohtaja

19.12.2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntönnne 27.11.2017, Dnro 114/51/2016

VALTIOKONTTORIN LAUSUNTO TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSEEN

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Valtiokonttorilta lausuntoa julkisyhteisöjen ehdollisia vastuita koskevasta tarkastuskertomusluonnoksesta. Lausuntopyynnön tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin, sekä kuulla asianosaisten näkemys Valtiontalouden tarkastusviraston alustavista kannanotoista.

Valtiokonttori on tutustunut tarkastuskertomusluonnokseen ja toteaa omalta osaltaan, että siinä ei ole sellaisia asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin. Valtiokonttori pitää alustavia kannanottoja ja suosituksia asianmukaisina ja kannatettavina.

Toimialajohtaja



Teppo Koivisto

Riskienhallintapäällikkö



Anneli Nieminen





20.12.2017

YM2/231/2017

Viite Lausuntopyyntö
Hänvisning

Asia Tarkastuskertomusluonnos Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut
Ärende

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt ympäristöministeriötä lausumaan Julkisyhteisöjen ehdollisten vastuiden tarkastuskertomuksen luonnoksesta. Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa.

Lausuntopyynnössä todetaan, että tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, sekä kuulla näkemyksiä tarkastusviraston alustavista kannanotoista.

Ympäristöministeriöllä ei ole kommentoitavaa tarkastusviraston alustaviin kannanottoihin.

Ympäristöministeriö toteaa, että valtion asuntorahastoon liittyen rahaston varoista ja niiden käytöstä säädetään Laissa valtion asuntorahastosta (1144/1989). Sen mukaan päätökset mm. rahastosta myönnettävistä tukivaltuuksien määristä ml. korkotukilainoituksen hyväksymisvaltuus ja takaukset sekä sitoumukset niiden maksettavista tuista tehdään talousarvion yhteydessä. Tuet ja niiden maksaminen perustuvat edellä mainittuun lakiin sekä tuotantotukijärjestelmää sääntelevään erityislainsäädäntöön. Tarkastuskertomusluonnoksen tulkinta Talousarviolain soveltamisesta talousarvion ulkopuolella toimivasta valtion asuntorahastosta myönnettäviin asuntotuotannon tukiin (ss. 27–28) luonnoksessa kuvatulla tavalla ei pidä paikkaansa. Ympäristöministeriö kehottaa kertomuksen laatijoita tarkastamaan luonnoksessa nyt kuvatun prosessin, jottei kertomusteksti anna raportin lukijalle väärää kuvaa ja mahdollisuutta väärin tulkintoihin asian todellisesta tilasta. Lisäksi ympäristöministeriö toteaa, että korkotukilainoituksen aiheuttamista tulevista korkotukimenoista valtiolle laaditaan talousarvioesityksen yhteydessä arvio, joka kattaa kaikki olemassa olevat ja talousarvioesitykseen liittyvät korkotukisitoumukset ja joka liitetään ministeriön talousarvioesityksen liitteeksi.

Kansliapäällikkö

Hannele Pokka

Hannele Pokka

Tommi Laanti

Tommi Laanti

Asuntoneuvos



21.12.2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö 27.11.2017, Dnro 114/51/2016

Tarkastuskertomusluonnos; Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta tarkastuskertomukseksi. Lausuntopyynnön tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin, sekä kuulla näkemykset tarkastusviraston alustavista kannanotoista.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:**1) Taustaa**

Valtiovarainministeriö pitää erittäin tärkeänä, että päätöksentekijöillä on käytössään oikea ja riittävä tieto julkisen talouden ehdollisista vastuista ja niihin liittyvistä taloudellisista riskeistä. Kestävä julkisen talouden hoito edellyttää, että ehdolliset vastuut on tunnistettu, niiden aiheuttamat riskit arvioitu ja niiden mahdolliset pitkän aikavälin vaikutukset julkisen talouden tasapainoon huomioitu. Nykyisellään ehdollisia vastuita saatetaan tarkastella usein tapauskohtaisesti, jolloin riskinä on, että kokonaisnäkemystä vastuista ei kyetä niin selkeästi hahmottamaan. Valtio on kuitenkin usein käytännössä se, joka lopulta vastaa takausvastuisiin liittyvien riskien kantamisesta. Kertomuksessa on nostettu esiin ehdollisiin vastuisiin liittyviä kehittämiskohteita.

Valtion taloudelliset vastuut ovat kasvaneet huomattavasti viimeisen 10 vuoden aikana. Valtion velan ohella erityisesti ehdolliset vastuut ovat kasvaneet merkittävästi. Taseen ulkopuolella tehdyt sitoumukset voivat realisoitua vastuiksi, jolloin niillä voi olla huomattavia vaikutuksia valtion tai julkisen talouden kestävyydelle.

2) Kommentit tarkastusluonnokseen (Tarkastusviraston suositukset)

1. *”Valtion tukitarkoituksessa synnyttämille ehdollisille vastuille tulisi määritellä riskinotto rajoitteet valtioneuvostotasolla”.*

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä valtion takauksia ja takuita koskevan kokonaisnäkömyksen ja -hallinnan kehittämistä valtioneuvostotasolla. Valtion riskien arviointia tulisi myös kehittää; mitä vastuut merkitsevät kokonaisuudessaan, miten tunnistettuihin riskeihin vastataan ja varaudutaan sekä minkälaisia toimenpiteitä nämä valtion talouden hoidon kannalta tarvittaessa edellyttävät. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että järjestelmän tulisi olla toimiva. Jos esimerkiksi vastuun ottamista koskevia rajoituksia asetetaan, olisi rajoitusten oltava yksiselitteisiä ja selkeitä sekä järjestelmän muutoinkin hallittavissa ja ennakoitavissa.

Valtiovarainministeriön mielestä seurannan ja valvonnan kehittämiseksi vastuista ja niihin liittyvistä riskeistä tulisi raportoida ajantasaisen, yksilöidyn ja kattavan kokonaiskuvan saamiseksi esimerkiksi vähintään kerran vuodessa myös talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen sekä valtion talousarvioesityksessä esitettyjen takausten ja takuiden määrien ohella. Menettely edesauttaisi vastuiden ja riskien kehityksen seuraamista ja tätä kautta osaltaan myös tarvittaessa riskinoton rajaamista valtioneuvostotasollakin.

2. *”Valtiovarainministeriön tulee edistää takaus- ja valtuuskorotuspäätösten valmistelumateriaalien tietosisältövaatimusten kehittämistä niin, että näiden sitoumusten taloudelliset vaikutukset tulevat asianmukaisesti huomioitua”.*

On ilmeistä, että esimerkiksi vastuiden aiheuttamien taloudellisten riskien ja vastaavasti julkis- ja kansantaloudellisten hyötyjen arviointia ja esittämistä on mahdollista kehittää, jotta voidaan varmistaa riittävän perusteellisen ennakkoharkinnan edellytykset mahdollisista uusista tai lisävastuista päätettäessä. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että uusia säädösperusteisia vastuuta esittävän tahon perusteluvaatimuksia lisättäisiin. Kokonaistaloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset suhteessa otettuun riskiin nähdessä tulisi olla uskottavasti arvioitua. Ennakkoharkinnan tulisi kattaa arviot myös arvioitujen riskien toteutuessa valtiolle mahdollisesti aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Ennakointilaskelmia tulisi pyrkiä kehittämään ja niiden käyttöä lisäämään. Selvitysten tulisi mahdollistaa asian seikkaperäinen käsittely talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Huolellinen ennakkoharkinta tulisi perustua perusteltuihin valintoihin eri vaihtoehtojen välillä. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön vetämässä Teas-hankkeessa selvitetään vienninrahoitushankkeiden taloudellisten vaikutusten arviointia. Tarkoituksena on luoda vakiomuotoinen kehikko, jolla suurimpien hankkeiden kokonaistaloudellisia vaikutuksia voitaisiin jatkossakin arvioida. Perusteluvaatimusten syventämisen ohella tarkoituksena olisi myös pyrkiä luomaan yhdenmukaisempaa käytäntöä korotuspäätösten tietosisällön esittämiselle.

3. *”Valtiovarainministeriön tulee selkeyttää riskikatsauksen ja hallituksen vuosikertomuksen riskiraportointivaatimuksia. Riskikatsausta voisi tiivistää keskitymällä selkeämmin riskien analysointiin sekä riskikenaarioiden ja toteutuneiden tappioiden esittämiseen”.*

Valtiovarainministeriö yhtyy siltä osin tarkastusviraston kannanottoon, että riskien analysointia ja vaikutusten arviointia tulisi lisätä. Hallituksen vuosikertomuksen ja

riskikatsauksen välistä roolia ja työnjakoa on tarkoitus edelleen selkeyttää tarvittavin osin. Toisin kuin tarkastusviraston kannanotossa tuodaan esiin, tietosisältöä on jo nyt pyritty rakentamaan yhteneväiseksi.

Valtiovarainministeriö pitää tulkintaa hallituksen vuosikertomuksen ja riskikatsauksen päällekkäisyyksien poistamisesta osin myös ongelmallisena. Valtiovarainministeriön mielestä molempien dokumenttien tulisi antaa valtion vastuista riittävä kokonaiskuva mm. siksi, että dokumentit on osin tarkoitettu eri kohdejoukolle tai lukijakunnalle. Dokumenttien tulee olla riittävän kattavia myös paremman kokonaiskuvan hahmottamiseksi.

Valtiovarainministeriö haluaa painottaa, että hallituksen vuosikertomus on lakisääteinen hallituksen toimintaa ja valtiontalouden hoitoa koskeva eduskunnalle annettava kertomus, jonka sisällöstä säädetään talousarvio-laissa ja -asetuksessa. Talousarvioasetuksen 68 §:n 1 mom. 2 kohdassa (118/2016) on säädetty, että kertomukseen on otettava katsaus julkisen talouden ja valtiontalouden tilasta sekä arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Valtiovarainministeriö katsoo, että asetustasoiset raportointivaatimukset hallituksen vuosikertomuksen osalta ovat riittävät. Lisäksi valtiovarainministeriö haluaa korostaa, että hallituksen vuosikertomuksen on annettava kokonaisuudessaan oikean ja riittävän kuvan valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä. Julkisyhteisöjen ehdollisten vastuiden raportointi hallituksen vuosikertomuksessa on suhteutettava yhtenä osana em. kokonaisuuteen.

Riskikatsaus on puolestaan valtiovarainministeriön vuodesta 2015 alkaen tuottama ei-lakisääteinen asiantuntijakatsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin. Katsauksessa on käyty läpi valtion makrokehitykseen liittyviä riskejä ja valtiolle eri suunnista aiheutuvia taloudellisia vastuita ja arvioitu näihin liittyviä riskejä. Riskikatsaus osaltaan täydentää ja syventää hallituksen vuosikertomusta valtion taloudellisten riskien raportoinnissa. Riskikatsaus on kuitenkin tarkoitettu enemmän valtion sisäisille päätöksentekijöille. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hallituksen vuosikertomus ja riskikatsaus ovat molemmat itsenäisiä raportteja, joita tulee kehittää niiden omista lähtökohdista. Valtiovarainministeriö näkee tärkeänä, että riskikatsauksen sisältöä ei liikaa säädellä, jotta siinä voidaan harkinnanvaraisesti ja dynaamisesti käsitellä valtion taloudellisia riskejä sekä menetelmällisesti että kattavuudeltaan.

Muut huomiot

Sivu 13, Tarkastusviraston kannanotto

”Kotitalouksille asuntolainojen myönnettyjen takausten osuuden todetaan olleen vuoden 2016 lopussa 28 prosenttia.”

Epäselvää on, mihin prosenttiluku viittaa? Yksityishenkilöiden asuntolainojen valtiontakaukset ovat 2,1 mrd. euroa. Vuokra- ja asumisoikeustalorahoituksen takausvastuut ovat 11 mrd. euroa, joten ARA-kantaan liittyvät takaukset ovat kaikkiaan 13,1 mrd. euroa. Viittaako VTV:n kannanotto Komission vuoden 2016 raporttiin?

Sivu 15, Tarkastusviraston kannanotto

”Kattavan kokonaiskuvan saaminen edellyttää tietojen keräämistä eri lähteistä”. Asia jää hieman epäselväksi, mitä tällä halutaan oikein sanoa?

Sivu 15, Tarkastusviraston kannanotto

”Taloudenhoidon kestävydestä välittyvää kuvaa ei voida kuitenkaan nykyisen raportoinnin puitteissa pitää kaikilta osin riittävänä”.

Lopulliseen kertomukseen tulisi avata tarkemmin, mitä tarkastusvirasto tässä kohdin tarkoittaa taloudenhoidolla ja mitä nämä puutteet ovat ja mikä niiden merkitys on.

Valtiovarainministeriö on pyrkinyt koko ajan kehittämään ko. julkaisujen tietosisältöä tarkastusviraston (mm. Valtion kokonaistase 2015) ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan kannanottojen mukaisesti. Tarkastusvirasto on pitänyt kehitystyötä tähän saakka oikean suuntaisena. Em. kertomuksessa (Valtion kokonaistase) pidettiin VM:n riskikatsausta ansiokkaana ja todettiin sen antavan valtion taloudellisesta asemasta läpinäkyvämmän ja tiiviimmän kokonaiskuvan kuin hallituksen vuosikertomus antaa. Lisäksi kertomuksessa todettiin, että julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016–2019 valtion taloudellisia vastuuta ja riskejä kuvaava yhteenvetotaulukko antaa huomattavasti läpinäkyvämmän ja tiiviimmän kokonaiskuvan valtion taloudellisesta asemasta kuin hallituksen vuosikertomus. Tarkastuskertomuksessa ehdotettiin myös, että ”hallituksen vuosikertomuksessa voisi olla tiivis yhteenveto valtion vastuista ja riskeistä, joka pohjautuisi julkisen talouden suunnitelman tietoihin”. Tämän perusteella vuoden 2015 hallituksen vuosikertomukseen otettiin vastaava tiivis katsaus valtion taloudellisista vastuista ja riskeistä kuin JTS:ssä 2017-2020 oli. Vuoden 2016 hallituksen vuosikertomuksessa on jatkettu samaa käytäntöä ja täydennetty tietoja edelleen mm. VTV:n tarkastuskertomuksissaan tai muissa yhteyksissä esittämän palautteen perusteella. Kehittämistyössä pyritään koko ajan huomioimaan VTV:n perusteltuja näkemyksiä. Raportointisisältöjen jatkuva muutostarve tuo kuitenkin omat haasteensa mm. asioiden ja tietojen vuosittaisen vertailukelpoisuuden seuraamiseksi.

Sivu 16, Tarkastusviraston kannanotto

”Valtiokonttori on julkaissut tilastotietokannassaan tietoja hallinnoimistaan takauksista, laajentaen tietosisältöä elokuussa 2017 myös muihin valtioneuvostoihin ja -takuisiin.”

Onko tekstissä ajankohtavirhe? Määräys annettiin toukokuussa 2016, ja takuut ovat olleet mukana alusta alkaen.

Sivu 34, Tarkastusviraston kannanotto

”Valtiokonttorin sosiaalisen asuntorahituksen riskienhallinnan ohjeiden mukaan Valtiokonttori ja ARA tekevät kaksi kertaa vuodessa valtion asuntolainojen ja valtioneuvoston riskiraportin.”

Raportissa puhutaan Valtiokonttorin ohjeesta, mutta tosiasiaa kyse on Valtion asuntorahaston johtokunnan antamasta ohjeesta.

Valtiovarainministeriö arvostaa tarkastuskertomusluonnoksessa esiin nostettuja kehittämissuhteita ja ottaa niitä huomioon tarvittavin osin raportointia kehitettäessä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö



Hannu Mäkinen

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tiedoksi VM/BO (Mäkinen, Majanen),
VM/esikunta (Yläoutinen),
VM/VVC
VM/RMO

5.1.2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko

Tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

Lausuntopyyntönnö 27.11.2017 Dnro 114/51/2016

Lausunto tarkastuskertomusluonnokseen Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut

Lausumme otsikkoasiasta kunnioittavasti seuraavaa.

Finnvera Oyj on valtion omistama erityisrahoitusyhtiö, jonka tehtävänä on mm. tarjota kansainvälisesti arvioituna kilpailukykyinen vienninrahoitusjärjestelmä (level playing field). Lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten mukaan vientitakuutoiminnan on oltava itsekannattavaa eli kulut ja luottotappiot on pitkällä aikavälillä katettava asiakkaiden maksamilla maksuilla.

Finnvera Oyj:n (jatkossa Finnvera) vientitakuisiin ja yhtiön lainoille annettuihin valtiontakauksiin liittyviä vastuumääriä arvioitaessa tulisi huomioida, että vastuut eivät ole kumulatiivisia siten, että ne voisivat realisoitua yhteenlaskettuna täysimääräisesti. Vastuut ovat päällekkäisiä Finnveran vientitakuiden ja valtion Finnveran viennin rahoituksen tarpeisiin takaaman varainhankinnan osalta. Finnvera-konserniin kuuluvan Suomen Vientiluotto Oy:n myöntämien vientiluottojen takaisinmaksuihin liittyvän riskin kattaa emoyhtiö Finnvera Oyj:n myöntämä vientitakuu, josta valtion vastuu on pääsääntöisesti 95 % pankin taatessa residuaaliriskin. Lisäksi vastuumääriä arvioitaessa tulisi huomioida, että takaukset sisältävät myös Finnveran voimassaoleviin vastuisiin sisältyvät nostamattomat vastuut, joista tarkasteluhetkellä ei voi realisoitua riskiä, ja joiden määrä 31.12.2016 oli vientitakuiden osalta 5,8 miljardia euroa.

Finnveran vastuukantaan on tietoisesti muodostunut suuria vastuukeskittymiä vaikuttavuus- ja elinkeinoperusteisesti yhtiön toiminnan perusperiaatteen mukaisesti. Suurissa pitkää maksuaikaa vaativissa pääomatavarakaupoissa takuut ja rahoitus ovat käytännössä kauppojen saamisen edellytys ja sitä kautta pääomatavaraviennissä toimivien yritystemme toiminnan jatkumisen edellytys kilpailijamaiden tarjotessa vastaavat palvelut. Vastuiden vähentäminen ei näkemyksemme mukaan tarkoita ettei riskiä otettaisi, vaan se tarkoittaa käytännössä riskien mahdollisimman hyvää hallintaa. Riskienhallintaa toteutetaan mm. riskejä jälleenvakuuttamalla.

5.1.2018

Finnveran vientitakuuportfolion riskimallinnusta tehtäessä arvioidaan tappiopuskureiksi yhtiön taseessa olevan vienti- ja erityistakaustoiminnan rahaston sekä valtiontakuurahaston varat. Toisin sanoen, mikäli Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat eivät riittäisi tästä toiminnasta aiheutuvien tappioiden kattamiseen, tappiot katetaan valtiontakuurahaston varoista, joita täydennetään tarvittaessa valtion talousarvioon otettavalla erillisellä määrärahalla. Vientitakuuportfolion riskimallinnuksen lähtökohtana on, että asiakkailta perityistä otettuja riskejä vastaavista takuumaksuista kerrytetyt vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan rahaston varat sekä valtiontakuurahaston varat riittävät vientitakuutoiminnan luottoriskien kattamiseen.

Finnveran toiminnoille asetettu itsekannattavuustavoite jo lähtökohtaisesti rajaa riskinottoa. Finnvera arvioi jokaisen ottamansa riskin ja seuraa sekä arvioi itsekannattavuuden tulevaa toteutumista riskiin nähden kahdella tasolla: odotettuna tappiona ja pääomien riittävytenä portfolioriskiiin nähden. Lisäksi jatkuvaa seurantaa ja arviointia tehdään erikseen suurten hankkeiden osalta. Viennin rahoitus on ollut itsekannattavaa Finnveran koko toiminnan ajan (1999-H1/2017). Itsekannattavuus on toteutunut myös 20 vuoden tarkastelujaksolla, mikäli viennin rahoituksen itsekannattavuustarkastelussa huomioidaan viennin rahoituksen edeltäjän Valtiontakuukeskuksen viimeisten toimintavuosien maksuperusteinen tulos.

Finnvera Oyj

Topi Vesteri
Varatoimitusjohtaja



Merja Välimäki
Riskienhallintajohtaja



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Valtiontalouden tarkastusvirasto

LAUSUNTO
19.1.2018

TEM/70/00.07.02.01/2017

Viite Valtiontalouden tarkastusviraston Dnro 114/51/2016

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 27.11.2017 pyytänyt lausuntoa luonnoksesta tarkastuskertomukseksi Julkisyhteisöjen ehdolliset vastuut.

Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että VTV:n tarkastuskertomus julkisyhteisöjen ehdollisista vastuista on tärkeä selvittämiskohde ja pitää tarkastuskertomusta tärkeänä välineenä kehittää julkisyhteisöjen ehdollisten vastuiden hallintaa. Tarkastuskertomus antaa hyvän yleiskuvan vastuista ja niihin liittyvistä kehittämistarpeista. Erityisesti raportointivelvoitteita oikean kokonaiskuvan saavuttamiseksi on tärkeää edelleen kehittää. Sen pohjalta on mahdollista kehittää koko valtion tasoista arviointia ehdollisista vastuista.

Tarkastuskertomuksessa tarkastellaan eräitä keskeisiä suuria ehdollisia vastuita, joita ovat Finnvera Oyj:n, jäljempänä Finnvera, ja asuntorahaston toiminnasta aiheutuneet ehdolliset vastuut. Niiden toiminta on hyvin erilaista. Finnveran vienninrahoituksessa vastuut liittyvät suomalaisten viejien vientihankkeiden rahoittamiseen globaalilla tasolla. Vienninrahoitusta koskeva sääntely perustuu keskeisesti OECD:n tasolla tehtyyn sopimukseen, joka on kuitenkin Euroopan unionin tasolla voimassa sitovana säädöksenä. Lisäksi WTO:n sopimukset määrittävät toimintaa, kun tuki on kielletty vienninrahoituksessa. Vienninrahoituksesta syntyneet vastuut ovat jakautuneet globaalilla tavalla, vaikka vastuihin sisältyy maa- ja toimialakohtaisia riskikeskittymiä. Salkku on kuitenkin kokonaisuutena globaalisti hajautunut. Asuntorahaston toimintaa keskittyyne keskeisesti kotimaahan, jolloin kansallinen talouskehitys heijastuu toimintaan liittyvänä riskinä.

Finnveran vienninrahoitustoiminta on laaja kokonaisuus, jossa on paljon erilaisia yksityiskohtia ja joiden merkitys käytännön toiminnan kannalta on keskeistä. Finnvera myöntäessään vientitakuun kattaa samalla luottoriskin, joka sisältyy Suomen Vientiluotto Oy:n, jäljempänä Vientiluotto, myöntämiin luottoihin. Sen vuoksi Finnveran itsekannattavuusvaatimuksella ja siihen sisältyvällä riskien hallinnan tasolla on keskeinen merkitys koko toiminnan kannalta. Finnveran riskien hallinnan taso on todettu kansainvälisessä selvityksessä erinomaiseksi ja olevan parhaimpien liikepankkien tasolla.

Seuraavassa käsitellään kertomusta yleisesti ja sen jälkeen laajemmin rahoitusvalvontaa ja riski- sekä muuta raportointia.

Valtuuksien toimeenpanolla on keskeinen merkitys siihen, minkälaisia riskejä otetaan. Kaikkia eri toiminnan riskien ulottuvuuksia ei ole mahdollista arvioida säädöshankkeen vaiheessa, kun hallituksen esitystä laaditaan. Vain olennaiset riskit on mahdollista kuvata kvantitatiivisesti. Sen vuoksi ministeriö esittää, että sivulle 26 oleva taulukko 5 tulee poistaa kokonaan kertomuksesta, koska se ei katsota olevan hallituksen esityksen laatimisesta olevien ohjeiden mukainen. Finnveraan toimintaan liittyy erilaisia vastuita, mutta enimmäisvastuuta kuvaa voimassa olevien vientitakuiden määrä. Eri vastuita ei voida laskea välttämättä yhteen. Sen vuoksi sivun 8 taulukko 1 tulee korjata jäljempänä esitetyillä perusteilla.

Vienninrahoitusjärjestelmän toiminnan kannalta keskeistä on, minkälaisia päätöksiä tehdään laissa olevien valtuuksien perusteella ja miten kussakin päätöstilanteessa riskit otetaan huomioon. Kaikki yli 200 miljoonan euron luotot käsitellään valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa ja mahdollisen puollon perusteella niistä tehdään ministeriön päätös. Erityisesti korkoriski tulee arvioitavaksi päätöstilanteessa herkkyyksianalyysin perusteella. Myös vientihankkeeseen liittyviä hyötyjä ja siitä aiheutuvia kustannuksia arvioidaan keskenään kokonaiskuvan saamiseksi.

Riskien hallinta on Finnverassa aktiivista toimintaa. Se tapahtuu jälleenvakuuttamisen kautta erilaisilla rahoitusinstrumenteilla, myös johdannaissovimuksilla. Raportissa ei lainkaan käsitellä riskien hallintaa tältä kannalta. Jälleenvakuutuskanta on yli 1 miljardia euroa. Finnverassa on riskien hallintaan liittyen erillinen yksikkö, joka tehtävänä on säännöllisesti tehdä arvioita riskitilanteesta. Ministeriö on sopinut Finnveran kanssa siitä, että ministeriö saa samat tiedot, joita se voi käyttää hyväksi valvonnassaan.

Yksityiskohtia

Sivulla 4 todetaan, että määrärajoite tarkoittaa vain määrää, eikä se huomioi nimellisarvoltaan samansuuruisten hankkeiden erilaista riskisyyttä. Vientiluottolain (1543/2001) 4 §:n mukaan merkitykseltään huomattavien tai ehdoiltaan poikkeuksellisten vienti- ja alusluottojen myöntäminen edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä luoton hyväksymisestä. Säännös osoittaa, että tiettyihin vientiluottoihin liittyy lisäriskiä, jonka vuoksi ne käsitellään ennen ministeriön päätöksentekoa valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa. Yli 200 miljoonan vientiluotot edellyttävät raha-asianvaliokunnan käsittelyä. Käsittelyä varten laaditaan kuvaus vientihankkeen hyödyistä ja riskeistä. Kuvaukset ovat määrällisiä. Hyötyihin luetaan vientihankkeen elinkeinopoliittiset vaikutukset. Riskeinä kuvataan erityisesti korontasaustoiminnasta aiheutuvat kustannukset herkkyyksianalyysina. Yleensä kuvataan 0,1 prosentin ja 1 prosentin korkotason muutoksista aiheutuvat kustannukset. Luottoriski perustuu Finnveran vientitakuupäätökseen ja siten Finnveran kykyyn arvioida riskejä sekä yhtiön riskienhallintaan. Konsulttiryhmä on 1.2.2017 julkaistussa selvityksessä todennut, että Finnveran riskien hallinta on erinomaisella tasolla.

Korkoriski otetaan huomioon myös vientiluottojen hinnoittelussa. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on 3.11.2015 puoltanut, että vientiluottojen hinnoittelussa tulisi kilpailutilanteen niin sallissa ottaa huomioon korontasauksen kautta valtiolle aiheutuvan korkoriskin hallitseminen siten, että muun ohella luottoehtoihin sisältyvää luoton hinnoittelun joustavuutta rajoitettaisiin ja että luotoista perittäisiin CIRR -koron lisäksi riittävä marginaali. Lisäksi talouspoliittinen ministerivaliokunta on 13.9.2016 puoltanut lähinnä alustoimialan kysyntätilanteen seurauksena korontasauksen kautta valtiolle aiheutuvan korkoriskin hallitsemista siten, että korontasaustoiminnasta aiheutuvat tappiot olisivat mahdollisimman vähäiset. Johtopäätöksenä on, että CIRR -koron päälle tulisi voida lisätä marginaali siten, että korko voidaan suojata niin, että suojauksen nykyarvo laina-ajan yli ei olisi negatiivinen.

Sivulla 8 taulukossa 1 kuvataan valtion takaukset vuosina 2014–2016. Finnveran osalta vastuut ovat taulukon mukaan 22,6 miljardia euroa. Määrään on laskettu myös 4,85 miljardin euron valtiontakaukset lainoille. Määrää ei voi laskea yhteen Finnveran vientitakuiden kanssa, koska vientitakuuvastuihin sisältyy myös Suomen Vientiluotto Oy:n myöntämät vientiluotot. Siten 4,85 mrd:n osalta määrä tulee otetuksi huomioon kahteen kertaan. Yhteenlaskettu luku 22,6 ja sitä vastaavat aikaisempien vuosien luvut tulee sen vuoksi poistaa taulukosta, jotta väärinymmärrykseltä vältytään.

Sivulla 24 todetaan, että omistaja on asettanut rajoitteen vain sitoumusten määrälle sekä pitkän aikavälin itsekannattavuustavoitteen. Itsekannattavuustavoite sisältyy myös valtion erityisrahoitusyhtiöstä annettuun lakiin. Itsekannattavuus ohjaa merkittäväällä tavalla Finnveran vientitakuiden hinnoittelua. Siinä tulee ottaa huomioon erityisesti ostajaan liittyvä riski, joka ilmenee takuumaksun suuruudessa. Yleisestikin takuumaksutuloista, jotka on jaksotettu kullekin vuodelle, on voitava muun toiminnan kustannusten ohella kattaa vientitakuutoiminnasta ko. vuotta koskevat tappiot. Sen vuoksi itsekannattavuustavoite on keskeinen Finnveran toiminnassa. WTO:n säännökset myös edellyttävät, että vientitakuutoiminta on itsekannattavaa eikä siihen saa sisältyä tukea (subsidy).

Sivulla 25 todetaan, että säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjeiden mukaan valtuuspäätösten vaikutusten arviointiin kuuluu julkiselle taloudelle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arviointi. Lisäksi todetaan, että ohjeissa esitettyihin tietosisältövaatimuksiin verrattuna Finnveran valtuuskorotusten vaikutusarviointeja hallituksen esityksissä eduskunnalle voidaan pitää niukkoina. Taulukossa 5 on arvioitu vaikutusarviointeja VTV:n mukaan ainoastaan kvantitatiivisen vertailun perusteella.

Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan taloudelliset vaikutukset on pyrittävä esittämään euromääräisinä. Jollei tämä ole mahdollista, on esitettävä niiden suuruusluokka. Myös erilaisia tunnuslukuja (esimerkiksi suorite- ja asiakasmäärät) voidaan käyttää vaikutusten kuvaamiseen. Määrällisten mittauskeinojen ohella vaikutuksia arvioidaan tarvittaessa myös laadullisin menetelmin. Vaikutusarviossa tulee esittää sekä lyhyen että pitkän ajan vaikutukset. Kustannuksista tulee selostaa erikseen kertakustannukset ja vuosittain toistuvat kustannukset eri tahoille. Vaikutusarvion perusteet ja oletukset sekä niihin liittyvät epävarmuustekijät on kuvattava. Jos taloudellisia vaikutuksia ei ole voitu määrällisesti arvioida, niiden muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja ja vaikutusten mittaluokkaa on kuitenkin kuvattava laadullisesti.

Ohjeissa keskeisenä lähtökohtana on, että taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on keskityttävä olennaisiin vaikutuksiin. Taloudellisia vaikutuksia ei voida arvioida määrällisesti, niin vaikutuksia on arvioitava laadullisesti. Valtuuskorotuksen kvantitatiivisten vaikutusten arviointi on erittäin haastava tehtävä ja edellyttäisi ekonometrisen mallin avulla tapahtuvaa arviointia. Hallitusten esitysten tausta-aineistona on käytetty toteutuneita lukuja myöntämismääristä ja vientitakuutoiminnasta aiheutuneista tappioista. Erityisesti hallituksen esityksessä HE 243/2016 vp on käytetty tausta-aineistona konsulttiryhmän vuonna 2016 syksyllä tekemää selvitystä, joka on julkaistu 1.2.2017, ja erityisesti sen välituloksia, joita on saatu työn kuluessa. Konsulttiryhmän väliraportti, päivätty 22.11.2017, on luovutettu eduskunnan talousvaliokunnan käyttöön.

Julkaistun selvityksen mukaan Finnveran toimintaan liittyvät riskit rajoittuvat käytännössä luottoriskisiin. Muiden riskikomponenttien osuus on vähäinen. Konsulttiryhmän selvityksen mukaan likviditeettiriski (markkinariski varainhankintaan liittyen) ei ole ongelma vuoteen 2022 saakka. Korkoriski on 1 prosentin koron muutoksella 12,7 miljoonaa. Valuuttakurssiriski esimerkiksi 10 prosentin muutoksella Yhdysvaltain dollareissa olisi noin 800 000 euron tappio. Toisena keskeisenä riskitekijänä on korkoriski, joka siirretään korontasausjärjestelmän kautta valtiolle. Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on keskityttävä olennaisiin vaikutuksiin. Näin on taulukossa mainittujen hallitusten esitysten mukaan toimittu. Esitykset on siten katsottava laaditun ohjeiden mukaan.

Taulukossa 5 esitetään, että luottoriskistä on esitetty kvantitatiivinen arvio VaR -luvulla, Lisäksi todetaan, että korkoriskien suuruutta ei arvioida määrällisenä. Kuten edellä on todettu, kunkin suuren vientiluoton osalta raha-asiainvaliokunnan käsittelyä varten suoritetaan korkotason muutoksesta aiheutuva herkkyysoanalyysi. Lisäksi korkoriski otetaan huomioon myös vientiluoton hinnoittelussa talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen mukaan. Hallituksen esityksessä on erittäin haastavaa ottaa määrällisesti huomioon korkoriski, koska se edellyttää kussakin mahdollisessa vientihankkeessa arviota kilpailutilanteesta ja rahoituksen hintaa koskevista neuvotteluista sekä neuvottelujen lähtötasoista, joihin vaikuttaa merkittävästi vallitseva korkotaso. Vientiluotot voidaan myöntää euroissa tai Yhdysvaltain dollareina. Korkoriskin hallintaan vaikuttaa myös se, miten vientiluottosalikka jakaantuu kahden valuutan kesken. Haasteena on lisäksi valuuttojen muutosten arviointi. Joka tapauksessa korkoriski otetaan yksittäisen vientiluoton hinnoittelussa huomioon ja se pyritään kattamaan. Korkoriski kuvataan päätöstilanteessa kvantitatiivisesti. Korkoriskiä ja yleensä suojaustilannetta seurataan säännöllisesti työ- ja elinkeinoministeriön johtamassa korkotyöryhmässä.

Sivulla 29 todetaan, että Finnveran luottomuotoisen vienninrahoituksen varainhankinta perustuu valtion antamaan takaukseen, joka on annettu sille maksutta. Sen lisäksi samalla sivulla kuvataan OECD:n keskustelunaloitetta takausten neutraalisuuden edistämiseksi. Siitä esitetyt havainnot ovat täysin kannatettavia. Havainnot eivät kuitenkaan sovellu lainkaan Suomen vienninrahoitusjärjestelmän toimintaan. Samalla voidaan viitata taulukon 1 Finnveraa koskeviin lukuihin, joissa on merkittävää päällekkäisyyttä. Valtion myöntämässä takauksessa ei oteta uutta riskiä Finnveran suhteen. Vienninrahoitusjärjestelmässämme riski katetaan kertaalleen Finnveran myöntämillä vientitakuilla.

Vientitakuiden vakuudet ovat saatavat ostajilta, jotka yleensä ovat suuryrityksiä eri puolilla maailmaa. Vientitakuut lisäksi hinnoitellaan riskin mukaan, kuten edellä on todettu. Valtion takauksen maksullisuus tarkoittaisi siten kumulatiivista kustannusta vienninrahoitusjärjestelmän toimintaan. Finnvera joutuisi vyöryttämään sen eteenpäin Suomen Vientiluotto Oy:n myöntämän rahoituksen hintaan, joten seurauksena Suomen vienninrahoitusjärjestelmä olisi uuden kustannuksen verran kalliimpi ja toisi etua Suomen kanssa kilpaileville järjestelmille.

Sivula 29 todetaan Finnveran vastuiden muuttaminen välillisestä vastuusta suoraksi ja ehdottomaksi vastuuksi ja viitataan samalla asiaa selvittäneeseen työryhmään. Työryhmä on muun ohella todennut tarpeen tehostaa ja kehittää valtion riskien hallintaa. Eräänä toimenpiteenä rahoitusvalvonnan tehostamiseksi on ollut rahoitusvalvonnan siirtäminen Fivalle. Asiasta on käyty kahteen otteeseen keskustelut vuosina 2009 ja 2013. Kummallakaan kerralla Fiva ei ole ottanut rahoituksen valvontaa toimintaansa. Pääasiallisen perusteena on ollut, että Finnvera on erityisluottolaitos, joka ei sovellu rahoituslaitoskriteereihin. Rahoitusvalvontaa on kehitetty ministeriön toimenpitein. On kuitenkin huomattava, että Finnvera ei ole pankki. Kansainvälisen konsulttiryhmän raportin mukaan Finnveran riskienhallinta on kuitenkin erinomaista ja parhaiden pankkien riskienhallinnan tasolla. Pankkien rahoitusvalvonnassa kiinnitetään keskeisesti huomiota omien pääomien riittävyyteen suhteessa toiminnan riskisyyteen, mikä on myös keskeistä Finnveran toiminnan valvonnassa. ICAAP -menetelmän käyttöönotto parantaa merkittävästi tilannetta.

Sivulla 32 todetaan, että otetun riskin perusteella on kuitenkin vaikeaa etukäteen arvioida, toteutuko itsekannattavuus. Kuten edellä on todettu, riskiperusteinen hinnoittelu lähtökohtaisesti tarkoittaa sitä, että takuumaksutulot kattavat myös toteutuneet luottotappiot. Jos itsekannattavuustavoite yksittäisten hankkeiden hinnoittelussa ei toteutuisi, on olemassa myös riski siitä, että se ei toteudu myöskään koko toiminnan osalta. Tällaista arviointia on mahdollista tehdä.

Sivulla 33 todetaan, että esimerkiksi vientitoimintaan liittyvät korkotukilainat aiheuttavat korkoriskiä, josta vastaa Finnveran sijaan valtiokonttori. Vientitoiminnassa ei ole käytössä korkotukilainoja. Ulkoministeriö käyttää kehitysyhteistyössä korkotukilainoja, joihin Finnvera voi myöntää vientitakuun. Sen sijaan kysymyksessä lienee viittaus korontasausjärjestelmään, jossa kiinteäkorkoinen luotto muutetaan vaihtuvakorkoiseksi luotoksi. Säännökset korkotuen tai -hyvityksen maksamisesta ovat julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annetun asetuksen (1547/2011) 9-11 §:ssä. Koronvaihto määräytyy toisaalta sovitun kiinteän koron (CIRR -korko lisättynä mahdollisella marginaalilla) ja toisaalta markkinakorkojen (Euribor, Libor) ja siihen asetuksen mukaan lisätyn marginaalin perusteella. Järjestelmään liittyy kahdensuuntaisia kassavirtoja, pankilta tai Suomen Vientiluotolta valtiolle ja päinvastoin. Järjestelyn tarkoituksena on korkoriskien hallinta. Järjestelmän tilanne on tällä hetkellä kumulatiivisesti positiivinen, noin 76 miljoonaa euroa.

Rahoitusvalvonta

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriö ei ole määritellyt omistajavalvontaan sovellettavia periaatteita. Lisäksi rahoitusvalvonnan sisällöstä ei ole ollut suunnitelmaa eikä se ole jatkuvasti valvonut Finnveran riskejä ja pääomaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön sisäisessä tarkastuksessa ei ole tähän mennessä ollut täysiaikaista viranhaltijaa tekemässä rahoitusvalvontaa. Resurssien niukkuudesta huolimatta Finnveran toimintaa on kuitenkin jatkuvasti seurattu. Sisäinen tarkastus on tarkastanut Finnveran omistaja- ja elinkeinopoliittisen ohjauksen sekä Finnveran sisäisen valvonnan, ml. riskienhallinta, tason, sekä ulkopuolisen toimittajan raportin perusteella selvitetty yhtiön luottoriskien arvioinnin laatua. Rahoitusvalvonnan kehittämistä on jatkettu vuoden 2017 aikana. Valvonnassa noudatettavia periaatteita on tarkennettu selvittämällä Finnveran toimintaan sovellettavissa olevat Finanssivalvonnan ohjeet ja määräykset. Päätös niistä Finanssivalvonnan antamista standardeista, ohjeista ja määräyksistä, joita sovelletaan Finnveran rahoitusvalvonnassa, annetaan vuoden 2018 alussa. Samoin vuoden 2018 alusta sisäiseen tarkastukseen palaa virkavapaalta viranhaltija, jonka pääasiallinen tehtävä on rahoitusvalvonta.

Ulkopuoliselta konsulttitoimistolta tilattiin keväällä 2017 ICAAP (Internal Capital Adequacy Assessment Process) -arviointi Finnverasta. Tavoitteena on kehittää ministeriön sisäisen tarkastuksen ra-

hoitusvalvonnan työmenetelmiä ja luoda sisäiselle tarkastukselle Finnveran toimintaympäristöön soveltuva ICAAP -arviointikehikko ja siihen liittyvä laskentamalli yhtiön vakavaraisuusarvioinnin. Malli ottaa huomioon myös Finnveran vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan kautta tulevat vastuut sekä muut relevantit vastuut, jotka tulevat viime kädessä valtion kannettavaksi. Sen avulla työ- ja elinkeinoministeriö pystyy arvioimaan Finanssivalvonnan periaatteiden mukaisesti, että Finnveralla on riittävästi omia varoja olennaisten riskien kattamiseksi ja että yhtiöllä on luotettava hallinto ja sisäinen valvonta sekä riskienhallintajärjestelmät toimintansa vakauden turvaamiseksi (Valvojan arviointiprosessi SREP). Arvion lopputulos on selvitys Finnveran vakavaraisuuden hallinnasta sekä liividiteetin ja pääomien riittävydestä sekä Finnveran että valtion vastuiden osalta. Selvityksessä esitetään myös ehdotukset mahdollisesti tarvittavista korjaavista toimenpiteistä.

Ministeriö on kehittänyt Finnveran rahoitusvalvontaa käytössä olevin resurssein. Uusimpana merkittävänä kehityshankkeena on ICAAP-arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön on tarkoitus lisäksi selvittää kuluvana vuonna, miten Finnveran rahoitusvalvontaa ja vastuu- ja riskiraportointia voitaisiin edelleen kehittää valtiokonsernissa.

Riski- ja muu raportointi

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että Finnvera raportoi riskiasemansa työ- ja elinkeinoministeriölle neljännesvuosittain erillisenä raporttikokonaisuutena omistajavalvontaraportoinnin yhteydessä. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole tehnyt päätöstä riskiraporttien sisältövaatimuksista.

Finnvera raportoi säännöllisesti ja ministeriön kanssa sovitun mukaisesti toiminnastaan, tuloksistaan, vastuistaan ja riskiasemastaan. Finnveran riskiraportoinnin sisältö on määritelty vastaanottajan tarpeita vastaavaksi. Finnveran lisäksi Valtiokonttori raportoi säännöllisesti työ- ja elinkeinoministeriölle toteutuneita korontasaussopimuksia antaen arvionsa korkotuen herkkyydestä, toteutuneesta korkotuesta ja suojausten nykyarvosta. Raportointi on nyky muodossaan laajaa, ja sisältää tarkoituksenmukaiset skenaarioanalyysit vastuukannan ennakoidusta kehityksestä ja riskeistä. Raportointia kehitetään jatkuvasti ilmenevien tarpeiden mukaan, ja pyritään yhdenmukaistamaan eri tahoille toimitettavan raportoinnin käsitteistöä ja tietoja. Ennusteiden ja skenaariolaskelmien määrää raportoinnissa pyritään tarkoituksenmukaisilta osin lisäämään jatkossa. Rahoituskannan riskisyydessä tapahtuvia muutoksia seurataan ja arvioidaan kuitenkin jatkuvasti erityisesti valtionvarainministeriön, valtiokonttorin, Finnveran ja työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehistä koostuvassa korkotyöryhmässä sekä Valtiontakuurahaston johtokunnan kokouksissa.

Kun nykyistä riskiarviointia ja -raportointia verrataan tarkastuskertomuksessa mainittuihin vuosien 1983–1996 suuriin vientitakuutoiminnan tappioihin, on huomioitava muutokset yleisessä luottopolitiikassa ja riskiin suhtautumisessa. Myös kumulatiivisesti tarkasteltuna vientitakuutoiminta on ollut voitollista. Tällä hetkellä vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan puskurivaroja on kertynyt yhteensä n. 1,35 mrd euroa. Riskitietoisuuden paranemisen lisäksi riskinarvioinnissa käytössä olevat menetelmät ovat aiempaa kehittyneempiä ja laadukkaampia. Toisaalta samaan aikaan talouden rakenteet ovat muuttuneet siten, että häiriötilanteet syntyvät nopeammin ja riskien realisoitumisen ennakoiminen on haastavampaa.

Raportin mukaan ”Valtio on omistajana asettanut erityisrahoitusyhtiönsä Finnveran riskinotolle kaksi rajoitetta: Otettavien vastuiden määrät on rajattu Finnveraa koskevassa erityislainsäädännössä ja toimintoille on asetettu itsekannattavuustavoitteet. Määrärajoite rajoittaa vain määrää, eikä se huomioi nimellisarvoltaan samansuuruisten hankkeiden erilaista riskisyyttä”. Ministeriön mukaan teksti ei ehdotetussa muodossa anna kattavaa kokonaiskuvausta. Myös itsekannattavuustavoite vaikuttaa yhtiön vientitakuutoiminnan päätöksentekoon ja riskinottopolitiikkaan. Lähtökohtana on, että nykyiset (ja kertyvät) vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan puskurivarat ovat riittäviä tehtyihin valtuuksien korotuksiin nähden. Siten valtuuksien enimmäismäärän ja itsekannattavuustavoitteen lisäksi Finnveran vientitakuutoimintaa ohjaa myös puskurivarojen riittävä määrä, jota valvoo Valtiontakuurahaston johtokunta.

Vientitakuulain 6 §:n mukainen erityisriskinotto voi myös liittyä poliittisen riskin kattamiseen. Hankkeiden tulee aina olla kannattavia ja niiden taloudellisten vaikutusten Suomelle riittävä.

Vientitakuuvastuukannan riskisyyttä ja puskurivarojen riittävyttä seurataan jatkuvasti ns. VaR-mallilla, jossa otetaan huomioon mm. ostajan luottokelpoisuus eli hankkeiden riskisyys. Finnvera voi myös jälleenvakuuttaa vastuitaan ja tehdä muita suojaustoimenpiteitä osana yhtiön riskinhallintaa. On hyvä nostaa tässä yhteydessä esille myös se, että vientitakuiden hinnoittelussa isompi riski lisää takuun hintaa asiakkaalle. Takuumaksutulot kerryttävät puskurivaroja tulevia tappioita kattamaan. Eli vastuiden kasvaessa myös puskurivarat kasvavat. Käytettävissä olevat puskurivarat ovat tällä hetkellä n. 1,35 mrd euroa.

Raportissa viitataan vienninrahoituksen kv.arviointiin, jossa kiinnitettiin huomiota Finnveran riskikokemuksiin (telakka, tele, metsäteollisuus). Jotta voitaisiin turvata suomalaisille vientiyrityksille tasavertainen kilpailuasema kv. kilpailussa, tulee jatkossakin kyetä tarjoamaan julkista vienninrahoituspakettia osaksi kauppaneuvotteluja. Viennin kasvu (ml. valtion vastuiden) luo talouskasvua. Esimerkiksi suurilla risteilijätilauksilla arvioidaan olevan merkittävä suora työllisyysvaikutus telakkaan sekä laajaan kotimaiseen alihankintaverkostoon ja ne kerryttävät myös vienti- ja verotuloja. Elinkeinorakenteen uudistuminen ja vientipohjan monipuolistuminen voisi osaltaan jossain määrin tasapainottaa tilannetta tulevaisuudessa. Suomi (työ- ja elinkeinoministeriö) pyrkii jatkossakin aktiivisesti vaikuttamaan kansainvälisissä neuvotteluissa siihen, että julkisen vienninrahoituksen ehtoja tiukennettaisiin. Finnvera pyrkii toiminnassaan suojaamaan riskejä ja tasapainottamaan salkkua eri keinoin. Kansainvälisessä arviointiraportissa todettiin, että luottoriskien hallinta on Finnverassa kansainvälisesti korkealla tasolla. Yhtiö kehittää jatkossa mm. portfolioriskien hallintaa.

Valtiovarainministeriö on laatimassa raportointi- ja päätöksentekokehikkoa valtion taseen ulkopuolisten vastuiden arviointia varten. Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut kehityshankkeeseen. Ministeriö on osaltaan kiinnittänyt huomiota kasvaviin takausvastuisiin sekä yleisemminkin suurten vienninrahoitushankkeiden taloudellisen arvioinnin laatuun ja systemaattisuuteen. Vuonna 2017 käynnistettiin ns. valtioneuvoston TEAS -hankkeena tutkimuslaitokselta tilattu selvitys suurimpien vienninrahoituskohteiden työllisyys- ja arvonlisävaikutuksista. Lisäksi ministeriön tutkimus- ja selvityshankkeena käynnistettiin vuoden lopussa vienninrahoitushankkeiden ja riskien arviointiin tarkoitettua mittariston/arviointikehikon luominen. Kummankin hankkeen tuloksista saadaan uutta tietoa ja laadukkaampia työvälineitä vienninrahoituksen vastuiden taloudellisten vaikutusten ja riskien tarkempaan arviointiin. Myös säädöshankkeissa taloudellisten vaikutusten arviointia ja riskilaskelmia pyritään kehittämään jatkossakin.

Helsingissä 19.1.2018



Tiina Ingman
Teollisuusneuvos
Innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto



Ilona Lundström
Osastopäällikkö, ylijohdaja
Innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto