

VALTIONTAKAUKSEN MYÖNTÄMINEN FINNVERA OYJ:N EURO COMMERCIAL PAPER (ECP) -LAINAOHJELMALLE

1. Asia

Finnvera Oyj on laajentamassa varainhankintansa rakennetta perustamalla uuden lyhyen maksuajan (enintään 12 kuukautta) Euro Commercial Paper, ECP -lainaohjelman. Ohjelman suuruudeksi on esitetty kolme miljardia euroa. Finnvera hakee varainhankintaohjelmalle valtion takausta. Finnveran tavoitteena on uuden lainaohjelman avulla tehostaa yhtiön maksuvalmiusriskin hallintaa.

Finnveralla on voimassa erillinen valtion lainalimiittijärjestely, jonka lain sallima enimmäismäärä on 3 miljardia euroa ja talousarviossa määritelty enimmäismäärä tällä hetkellä 1 miljardi euroa. Valtion lainalimiitin mukaista lähtökohtaisesti enintään 12 kuukauden pituista rahoitusta on anottava 10 kuukautta ennen nostoa ja sitä voidaan myöntää tilanteessa, jossa Finnvera ei kykenisi rahoitusmarkkinoilta hankkimaan itselleen rahoitusta kohtuullisin ehdoin. Nyt esitettävän lyhyen maksuajan ECP-lainaohjelman perustamisen myötä on tarkoitus valmistella säädösmuutos, jolla valtion lainalimiitti poistetaan.

Finnveralla on voimassa myös valtion takaama pitkäaikaisen rahoituksen Euro Medium Term Note (EMTN) -lainaohjelma, jonka enimmäismäärä on 15 miljardia euroa. EMTN-ohjelma jää edelleen voimaan uuden ECP-ohjelman rinnalla.

2. Tausta

Finnvera-konserni

Finnvera Oyj on 100-prosenttisesti valtion omistama erityisrahoitusyhtiö, joka omistaa edelleen 100-prosenttisesti Suomen Vientiluotto Oy:n. Finnvera-konsernin tase oli kesäkuun 2021 lopussa 12,3 miljardia euroa.

Finnvera-konsernin tilikauden tulos vuonna 2020 oli 748 miljoonaa euroa tappiollinen, kun Finnvera kirjasi koronapandemian vaikutuksesta sekä IFRS 9 -standardin mukaisesti riskiluokitusten ja makrotalouden ennusteiden heikentymisen seurauksena vientitakuu- ja erityistakaustoiminnassa luottotappiovarauksia 1222 miljoonaa euroa. Tehdyistä tappiovarauksista alus- ja telakkatoimialan osuus oli noin 90 prosenttia. Alkuvuonna 2021 yhtiö ei joutunut tekemään merkittäviä uusia vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappiovarauksia eikä olennaisia lopullisia tappioita realisoitunut. Perusteita vuonna 2020 tehtyjen mittavien tappiovarausten purkamiselle ei kuitenkaan ollut. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappiovaraukset olivat kesäkuun 2021 lopussa näin ollen 1 295 miljoonaa euroa.

Finnvera-konsernin tulos puolivuotiskaudella tammi-kesäkuu 2021 oli 65 miljoonaa euroa positiivinen. Konsernin oma pääoma oli vuoden 2020 lopussa noin 727 miljoonaa euroa ja kesäkuun 2021 lopussa 780 miljoonaa euroa.

Kotimaan rahoituksen kertyneet tappiopuskurit olivat kesäkuun 2021 lopussa tammi-kesäkuun 2021 tulos huomioon ottaen 359 miljoonaa euroa sekä vastaavasti vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappiopuskurit olivat 380 miljoonaa euroa. Vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan tappiopuskureihin sisältyy Finnveran taseessa olevan rahaston lisäksi valtiontakuurahaston varat 342 miljoonaa euroa. Koska vuonna 2020 tehdyt tappiovaraukset vähensivät merkittävästi Finnveran pääomia ja jotta uusien vientihankkeiden rahoittaminen olisi mahdollista, eduskunta hyväksyi vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa varautumisen valtiontakuurahastosiirtoon ja vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan 650 miljoonan euron pääomittamiseen.

Finnveran vienninrahoitustoimintaan sisältyy toimiala- ja yrityskohtaisia keskittymäriskejä.

Finnvera-konsernin kehitys vuosina 2017–2020 ja H1/2021.

Konserni	2017	2018	2019	2020	2021/1–6
Korkokate M€	46	42	41	51	27
Palkkiotuotot ja –kulut, netto M€	127	135	141	143	78
Toteutuneet luottotappiot ja odotettavissa olevien luottotappioiden muutos M€	42	45	60	1 269	17
Tilikauden voitto/tappio M€	107	98	94	-748	65
Tase M€	10 337	11 039	12 665	12 673	12 324
Vieras pääoma M€	9 023	9 681	11 202	11 946	11 544
Oma pääoma M€	1 314	1 358	1 463	727	780
Omavaraisuusaste %	12,7	12,3	11,6	5,7	6,3
Kotimaan vastuukanta Mrd. €	2,5	2,3	2,3	2,9	3,2
Vientitakuu- ja erityistakaustavastuut Mrd. €	22,2	23,3	25,2	22,0	21,5
Henkilöstömäärä	383	372	364	360	369
Asiakasmäärä kpl	27 300	25 700	24 500	26 500	26 300

Lainsäädännön antamat valtuudet varainhankinnan takauksille

Valtion takaama Finnvera Oyj:n varainhankinta liittyy vuoden 2012 alusta voimaantulleen luottomuotoisen vienninrahoitusjärjestelmän toimeenpanoon. Luottomuotoisen vienninrahoitusjärjestelmän tarkoituksena on turvata suomalaisten vientiyritysten kilpailuedellytykset. Hallitus on hallitusohjelmassaan linjannut, että Finnveran valtuuksien riittävyys varmistetaan ottaen huomioon riskien hallinnan tarpeet.

Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä (18.6.1998/443, muutoksineen) määrittelee enimmäismäärän, jonka puitteissa valtioneuvosto voi myöntää valtiontakauksen Finnvera Oyj:n lainoille tai lainaohjelmille. Lain sallima lainojen enimmäispääoma oli vuoden 2012 alusta voimaan tulleen lainsäädännön perusteella 5 miljardia euroa. Enimmäismäärää on korotettu 9 miljardiin euroon heinäkuussa 2014, 15 miljardiin euroon huhtikuussa 2016 sekä 20 miljardiin euroon vuoden 2020 alussa voimaan tulleilla lakimuutoksilla.

Voimassa olevan valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 8 a §:n mukaan Finnvera Oyj:llä saa olla samanaikaisesti valtion takaamien lainojen pääomaa takaisin maksamatta ja lainaohjelmia euromääräiseltä vasta-arvoltaan enintään 20 miljardia euroa. Sen lisäksi yhtiöllä saa olla valtion takausten piirissä ottamiensa lainojen pääomalle laskettavia korkoja ja riskien suojaamiseksi tarpeellinen määrä lainoihin liittyviä koronvaihto- ja valuutanvaihtosopimuksia ja muita vastaavia suojausjärjestelyjä.

Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 8 a §:n mukaan valtioneuvostolla on oikeus vastavakuuksia vaatimatta, mutta muutoin määräämillään ehdoilla, antaa valtion omavelkaisia takauksia Finnvera Oyj:n omiin ja Suomen Vientiluotto Oy:n tarpeisiin ottamien kotimaisten ja ulkomaisten lainojen ja muiden velkasitoumusten sekä niihin liittyvien koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden vastaavien suojausjärjestelyjen ja sopimuksissa sovittujen korkojen ja muiden ehtojen täyttämisen vakuudeksi. Saman lainkohdan mukaan valtioneuvostolla on oikeus vastavakuuksia vaatimatta antaa omavelkaisia takauksia myös lainaohjelmiin. Lainaohjelmalla tarkoitetaan puitesopimusta, jonka mukaan Finnvera Oyj ottaisi useita lainoja ohjelmassa määrättyyn enimmäismäärään.

Valtioneuvoston myöntämät varainhankinnan takaukset

Valtioneuvosto myönsi 20.9.2012 valtiontakauksen Finnvera Oyj:n EMTN-lainaohjelmalle, jonka puitteissa otettujen lainojen pääoma sai olla enintään 3 miljardia euroa. Valtioneuvosto päätti 18.12.2014 korottaa kyseisen valtiontakauksen pääoman enimmäismäärää 6 miljardiin euroon ja 20.4.2017 edelleen 11 miljardiin euroon sekä 24.10.2019 15 miljardiin euroon.

Vuoden 2020 lopussa valtion takaaman Finnvera Oyj:n velan pääoman arvo oli sen hetken valuuttakurssilla laskettuna noin 9,7 miljardia euroa ja johdannaissopimusten nimellisarvo noin 9,6 miljardia euroa. Kesäkuun 2021 lopussa velan pääomamäärä oli noin 9,7 miljardia euroa ja johdannaissopimusten arvo niin ikään noin 9,7 miljardia euroa. Johdannaissopimukset solmitaan kansainvälisen vakiomuotoisen ns. ISDA-sopimuksen puitteissa ja niihin liitetään luottoriskiä vähentävä vakuusjärjestelyyn liittyvä Credit Support Annex (CSA) -sopimus.

EMTN-ohjelmaan kuuluvien lainojen keskimaturiteetti on noin 6 vuotta.

Finnveran toiminnan ja vienninrahoituksen kehittämistä koskeva työryhmävalmistelu

Vienninrahoituksen ja siihen liittyvän riskienhallinnan kehittämistä käsiteltiin työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa VIRAKE-työryhmässä vuosina 2018–2019. Työskentelyä on jatkettu vuodesta 2020 alkaen työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa Finnveran rahoitusta koskevassa lainsäädäntötyöryhmässä, jonka toimikausi jatkuu vuoden 2021 loppuun. Työryhmän tehtäviin kuuluu muun muassa vienninrahoituksen, korontasaustoiminnan ja päätöksentekomenettelyiden kehittäminen sekä Finnveran rahoitusvalvonnan siirron valmistelu työ- ja elinkeinoministeriöstä Finanssivalvonnalle. Työryhmässä on edustajat työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, Finnverasta, Vientiluotosta, Valtiokonttorista ja Finanssivalvonnasta.

3. Finnvera Oyj:n lyhytaikaisen varainhankinnan lainaohjelmalle myönnettävä valtiontakaus

Valtioneuvostolle esitetään, että se myöntäisi vastavakuuksia vaatimatta valtiontakauksen Finnvera Oyj:n Euro Commercial Paper -lainaohjelmalle, jonka puitteissa otettujen lainojen pääoma on kulloinkin enintään kolme miljardia euroa. Valtiontakaus kattaisi lainaohjelman puitteissa 31 päivänä joulukuuta 2026 mennessä otetut juoksuajaltaan enintään 12 kuukauden pituiset lainat ja niihin liittyvät koron- ja valuutanvaihtosopimukset sekä muut vastaavat suojausjärjestelyt ja sopimuksissa sovitut korot ja muut ehdot.

Valtiontakauspäätöksessä määrättäisiin lisäksi valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin tehtävistä, jotka liittyvät takauksen hallintaan ja Finnvera Oyj:n raportointivelvollisuudesta valtiovarainministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle sekä Valtiokonttorille.

4. Takausmaksusta vapauttaminen

Valtioneuvostolle esitetään, että Finnvera Oyj:lle myönnettävästä valtiontakauksesta ei perittäisi takausmaksua. Valtion lainanannosta sekä valtiontakuusta annetun lain (449/1988) 15 §:n mukaan valtioneuvosto voi erityisestä syystä päättää, ettei takausmaksua määrätä.

Finnvera Oyj:n hakemassa valtiontakauksessa on kysymys yhtiölle lainsäädännössä osoitetun erityistehtävän hoitamisesta, minkä toteuttamiseksi yhtiön tulee turvata riittävä varainhankinta. Tämän erityistehtävän täyttämistä voidaan pitää valtion lainanannosta ja valtiontakuusta annetun lain tarkoittamana erityisenä syynä, kuten on katsottu myös voimassa olevan EMTN-varainhankintaohjelman valtiontakausten osalta.

5. Takauksen perusteella toteuttavaa antolainausta koskevat ehdot

Valtioneuvostolle esitetään, että takauksen kohteena olevan varainhankinnan perusteella toteutettava antolainausta on hinnoiteltava siten, ettei se ole ristiriidassa EU:n valtiontukisäännösten kanssa.

6. Taloudelliset vaikutukset

ECP-ohjelma

Valtioneuvostolle esitettävän valtiontakauksen enimmäismäärä on rajattu kolmeen miljardiin (3 000 000 000) euroon pääoman osalta. Tämän lisäksi valtiontakaus kattaa lainojen pääomalle laskettavat korot, valuuttakurssieroista johtuvat vastuut ja riskien suojaamiseksi tarpeellisen määrän lainoihin liittyviä koron- ja valuutanvaihtosopimuksia sekä muita vastaavia suojausjärjestelmiä. Valtiontakauksen perusteella syntyvä enimmäisvastuu koostuu näistä eri sitoumuksista ja niiden korkotasosta ja juoksuajoista.

Finnvera arvioi takaushakemuksessaan, että normaalitilanteissa ECP-ohjelman puitteissa liikkeessä oleva velkakanta voisi liikkua 0,5–1,5 miljardin euron haarukassa. Etenkin ohjelman alkuvaiheessa yhtiö pitää perusteltuna tavoitella korkeampaa käyttöastetta sijoittajien kiinnostuksen herättämiseksi. Kaikkiaan Finnvera arvioi lyhyen maksuajan velan määrän voivan olla keskimäärin noin 10 % kokonaisvelasta.

ECP-ohjelman puitteissa liikkeeseen laskettu lyhytaikainen velka on tyypillisesti nollakorkoista, jossa antihinnan ja nimellisarvon erotus määrittää tuoton, joten valtion takauksen korkovastuu ei muodostu merkittäväksi.

Liikkeeseen lasketusta velasta huomattava osa voi olla valuuttamääräistä, mikä voisi euron arvon heikentyessä johtaa euromääräisen takausvastuun kohoamiseen. Koska ECP-velan keskimaturiteetti on odotusarvoisesti vain joitakin kuukausia ja koska valuuttamääräisiä velkoja vaihdetaan johdannaisin euroiksi, Finnvera ei arvioi valuuttakurssimuutosten lisäävän merkittävästi valtion takausvastuuta (kurssimuutoksen vaikutus velan euroarvoon kompensoituu johdannaisen arvonmuutoksella). Laskennallisesti voidaan arvioida, että jos lainaohjelman koko 3 miljardin määrä olisi valuuttamääräinen ja euron arvo heikkenisi esimerkiksi 10 prosentilla, voisi valtion vastuu kasvaa 300 milj. eurolla, jos valuuttariskiä ei olisi suojattu.

Finnveran mukaan ohjelman velkoihin liittyvät valuuttajohdannaiset solmitaan vahvan luottoluokituksen omaavien vastapuolipankkien kanssa käteisvakuuksien turvatessa sopimusten arvonmuutoksia, joten yhtiön mukaan myöskään johdannaissopimusten ei arvioida nostavan valtion takausvastuuta merkittäväksi.

Lainapääoman lisäksi takausvastuun piiriin lain perusteella kuuluvien korkojen, valuuttakurssimuutosten ja johdannaissopimuksien vaikutuksia ei ole mahdollista täsmällisesti ennakoita. ECP-ohjelman takausvastuun määrän muutoksiin liittyviä riskejä voidaan pitää lyhyestä enintään 12 kuukauden maturiteetista ja lainojen lähtökohtaisesti nollakorkoisesta luonteesta johtuen rajatumpina kuin valtion takaamassa pitkäaikaisen rahoituksen EMTN-ohjelmassa.

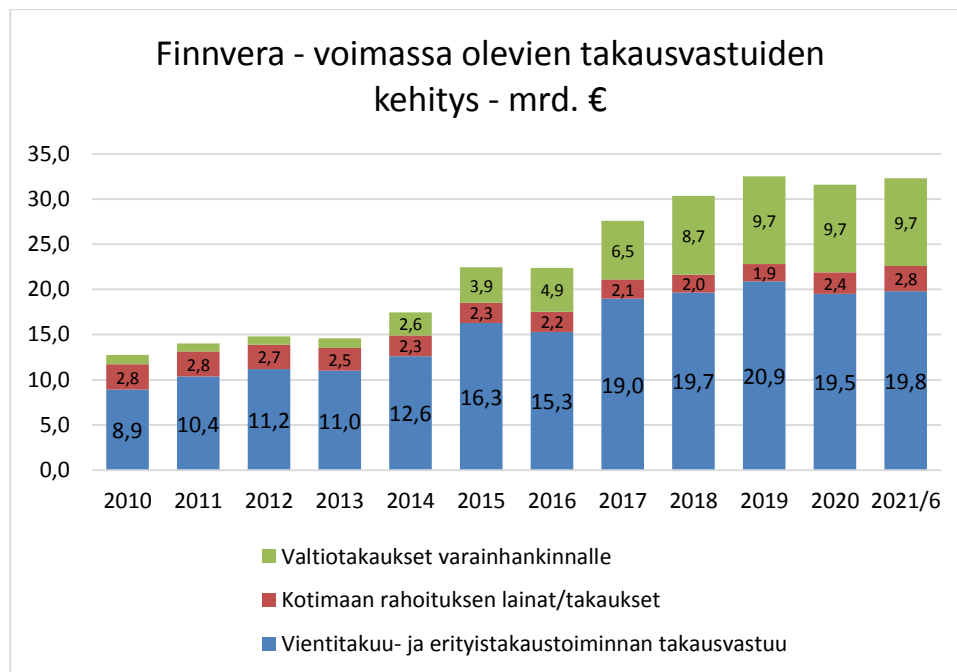
Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 8 a §:n mukaan Finnvera Oyj:llä saa olla samanaikaisesti valtion takaamien lainojen pääomaa takaisin maksamatta ja lainaohjelmia euromääräiseltä vasta-arvoltaan enintään 20 miljardia euroa. Esitettävän ECP-lainaohjelman jälkeen lain sallimasta 20 miljardin euron enimmäislainamäärästä olisi käytössä enintään 18 miljardia euroa.

Finnveraan liittyvien takausvastuiden kehitys

Finnveraan liittyvä valtion voimassa oleva takausvastuu oli kesäkuun 2021 lopussa valtion tilinpäätösraportoinnin mukaisesti noin 32,3 miljardia euroa, josta vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan vastuumäärä oli noin 19,8 miljardia euroa¹, kotimaan rahoituksen osuus 2,8 miljardia euroa ja Finnveran varainhankintaan kohdistuva takaus pääomamäärältään noin 9,7 miljardia euroa. Siltä osin kuin valtion takaamaa varainhankintaa on käytetty vientiluottojen rahoittamiseen, valtion vastuu ei ole kahdenkertainen, mutta ne voivat realisoitua eri tekijöiden johdosta ja eri ajankohtana.

¹ Nostetut vastuut olivat 11,4 miljardia euroa.

Finnveraan liittyvien voimassa olevien takausvastuiden kehitys vuosina 2010–2021 (Mrd. €).



Valtion takaus- ja takuuvastuiden kokonaismäärä

Valtion takaus- ja takuuvastuiden voimassa oleva määrä oli valtion tilinpäätösraportoinnin mukaisesti laskettuna vuoden 2020 lopussa yhteensä 62 miljardia euroa ja kesäkuun 2021 lopussa 63,8 miljardia euroa. Vuoden 2020 lopussa suurimmat takaus- ja takuuvastuiden osa-alueet olivat Finnveran toimintaan liittyvät takaukset ja takuut (31,6 miljardia euroa) ja Valtion asuntorahastoon liittyvät takaukset (16,4 miljardia euroa).

Valtion takaus- ja takuuvastuiden määrä on kasvanut viime vuosina voimakkaasti. Vertailukelpoinen vastuumäärä oli vuoden 2010 lopussa 23,2 miljardia euroa.

7. Asian valmistelu

Asia on tullut vireille Finnvera Oyj:n valtiovarainministeriölle 7.10. 2020 tekemästä hakemuksesta ja 10.5.2021 tehdystä päivitetystä hakemuksesta.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on 18.3.2021 puoltanut valtioneuvoston antamista Finnvera Oyj:n kolmen miljardin euron suuruiselle ECP-lainaohjelmalle.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan ECP-ohjelmalle annettava valtioneuvoston antama päätös on todettu lisäksi, että osana Finnveran varainhankintamallin uudistamista samalla kuitenkin poistetaan yhtiötä säätelevästä lainsäädännöstä nykyinen enintään 3 miljardin euron lainanantovaltuus tarpeettomana. Lakimuutos on todettu käytännössä valmisteltavan käynnissä olevassa Finnveran rahoitusta koskevassa lainsäädännön kehittämistyöryhmässä. Lisäksi on todettu, että valtioneuvostolle luonnollisesti aina jää harkinnanvarainen mahdollisuus esittää nopealla aikataululla mahdollista uutta lainantantovaltuutta eduskunnan hyväksyttäväksi normaalin (lisä)talousarvioprosessin kautta.

Tällä kyetään reagoimaan nopeasti ennakoimattomiin tilanteisiin, mikäli se nähdään tar-
koituksenmukaisena.

Nykyisen kolmen miljardin euron suuruisen lainanantovaltuuden poistaminen lainsäädännöstä kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluvastuulle. Ajallisesti lainanantovaltuutta koskeva säädösmuutos vaatii takauspäättöstä pidemmän valmisteluajan eikä siten astu voimaan samaan aikaan takauksen voimaantulon kanssa.

Finnveran ECP-ohjelmaa koskeva valtioneuvoston päätös on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä, ja asiassa on kuultu työ- ja elinkeinoministeriötä.

8. Esitys Edellä esitetyn perusteella esitetään, että valtioneuvosto

- päättäisi antaa vastavakuuksia vaatimatta valtioneuvoston päätöksen Euro Commercial Paper -lainaohjelmalle, jonka puitteissa otettujen lainojen takaisin maksamatta oleva pääoma on enintään kolme miljardia (3 000 000 000) euroa siten, että valtioneuvoston päätös kattaisi lainaohjelman puitteissa 31.12.2026 mennessä otettua, juoksuajaltaan enintään 12 kuukauden pituiset lainat ja niihin liittyvät koron- ja valuutanvaihtosopimukset sekä muut vastaavat suojausjärjestelyt ja sopimuksissa sovitut korot ja muut ehdot,
- päättää valtuuttaa valtiovarainministeriön antamaan valtioneuvoston päätöksen toimeenpanoa sekä valtioneuvoston päätöksen valvontaa koskevat tarkemmat ohjeet sekä hyväksymään ja allekirjoittamaan tarvittavat sopimukset ja asiakirjat sekä hyväksymään takausjärjestelyssä ja lainaehdoissa mahdollisesti esitettävät ehtojen muutokset ja
- päättäisi olla perimättä valtioneuvoston päätöksestä takausmaksua.