

Päätös

Finnveran luotto- ja takaustappiositoumuksen alaisen toiminnan taloustoimien uudelleen järjestäminen kansantalouden tilinpidossa

Tilastokeskuksen päätös koskee Julkisen talouden alijäämä- ja velkakäsikirjan (MGDD - Manual on Government Debt and Deficit) vuoden 2019 päivityksestä seurannutta tarvetta muuttaa joitain kansantalouden tilinpidon taloustoimikirjauksia Finnvera Oyj:n luotto- ja takaustappiositoumuksen alaisesta toiminnasta. Finnvera Oyj kuuluu sektoriluokituksessa rahoitus- ja vakuutuslaitoksiin eikä tämä päätös koske yhtiön sektoriluokitusta¹.

Tausta

Finnvera on valtion erityisrahoitusyhtiö, joka edistää ja kehittää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa sekä yritysten kansainvälistymistä ja vientitoimintaa tarjoamalla rahoituspalveluita. Lisäksi sen tulee edistää valtion aluepoliittisten tavoitteiden toteutumista ja korjata markkinoilla esiintyviä rahoituspalveluiden puutteita.

Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetun lain (445/1998) mukaan yhtiö voi antaa luottoja ja takauksia sekä järjestää muuta rahoitusta. Valtioneuvosto voi lain 8. pykälän mukaan antaa sitoumuksen, jolla korvataan rahoitustoiminnasta mahdollisesti yhtiöille syntyneitä luotto- ja takaustappioita. Sitoumus on ollut voimassa vuodesta 1999 lähtien ja sitä on muutettu viimeksi vuonna 2018 valtioneuvoston päätöksellä. Tuolloin voimaan tullut sitoumus on voimassa vuoden 2022 loppuun saakka.

Tämän lain mukaan Finnveran tulee suunnata luotto- ja takaustoiminta pääasiallisesti pienille ja keskisuurille yrityksille. Suurille yrityksille luottoja ja takauksia voidaan antaa vain erityisistä syistä. Lainoja ja takauksia annettaessa on otettava huomioon rahoitettavan toiminnan merkitys yleiseen taloudelliseen kehitykseen, alueelliseen sijoittumiseen sekä työllisyyteen.

Valtion luotto- ja takaustappiositoumus koskee lain 3. ja 4. pykälän mukaista kotimaisille yrityksille suunnattua Finnveran luotto- ja takaustoimintaa. Sen sijaan, vientitakuut ja erityistakaukset eivät kuulu sitoumuksen piiriin. Luotto- ja takaustappion alainen sitoumus käsittää vähäisin poikkeamin Finnveran kotimaisen toiminnan.

Ennen vuotta 2018 voimassa olleen sitoumuksen perusteella valtion korvaamat luottotappiot ovat liikkuneet 35-80 prosentin välillä sitoumuksen alaisen toiminnan luottotappioista. Valtioneuvoston päätöksellä vuonna 2018 luotto- ja takaustappiositoumusta uudistettiin ja selkeytettiin niin, että tappiot korvataan yhden korvausprosentin mukaisesti. Uudistettua sitoumusta sovelletaan takautuvasti koko

¹ Finnveran voimassa oleva sektoriluokituspäätös:

https://www.tilastokeskus.fi/static/media/uploads/meta/luokitukset/finnvera_luokituspaatos.pdf

myönnettyyn kotimaiseen luotto- ja takaukseen. Uuden päätöksen perusteella valtio korvaa Finnveralle 50 prosenttia sitoumuksen alaisista luotto- ja takauksista. Finnvera kantaa itse toisen puolikkaan tappioista omalla pääomallaan, tarkemmin määriteltynä kotimaan toiminnasta rahastoiduista voittovaroista.

Finnveran rahoitustoimintaa ohjataan työ- ja elinkeinoministeriöstä, joka antaa ohjaukskirjeellään yhtiölle elinkeino- ja omistajapoliittiset tavoitteet. Ministeriön ohjaus on vain strategista eikä siten käytännön toimia ohjaava eli Finnveran hallituksen tehtävänä on määrittää strategisten tavoitteiden pohjalta yksityiskohtaisemmat operatiiviset tavoitteet.

Sovellettava ohjeistus

Kansantalouden tilinpidon ja julkisen talouden tilastojen laadinta perustuu ESA2010-asetukseen (European System of Regional and National Accounts)² ja julkisen talouden alijäämä- ja velkakäsikirjaan (MGDD - Manual on Government Debt and Deficit)³. Lukua uudelleen järjestetyistä taloustoimista (1.2.4.5 rearranged transactions) tarkennettiin huomattavasti julkisen talouden alijäämä- ja velkakäsikirjaan vuoden 2019 versiopäivityksessä. MGDD-käsikirjassa syvennetään ESA-asetuksen yleisluonteisia periaatteita julkisyhteisöjen taloustoimien kirjaamisesta. Periaate uudelleen järjestetyistä taloustoimista on kuvattu ESA-asetuksen luvussa 1.72, jonka mukaan jotkin taloustoimet voidaan kirjata uudelleen järjestettyinä, jotta niiden perustana olevat taloudelliset suhteet tulisivat selkeämmin esiin. Taloustoimet voidaan järjestää uudelleen kolmella tavalla, joista yksi on kierrätys. ESA-asetuksen luvussa 1.73 kierrätys esitetään seuraavasti:

”Taloustoimi, joka näyttää siihen osallisena oleville yksiköille tapahtuvan suoraan yksiköiden A ja C välillä, voidaan kirjata tapahtuneeksi epäsuorasti kolmannen yksikön B kautta. Näin yksi taloustoimi A:n ja C:n välillä kirjataan kahtena taloustoimena: A:n ja B:n välisenä ja B:n ja C:n välisenä. Tässä tapauksessa taloustoimi kierrätetään.”

Kierrätystä sovelletaan, jos taloustoimen olennainen osapuoli jää puuttumaan kirjauksista vaikkapa hallinnollisten järjestelyiden tai maksuvirtojen vuoksi. Tällöin taloudenpitäjien välisiä suhteita voidaan selkeyttää imputoimalla taloustoimi puuttuvan osapuolen kautta.

MGDD-käsikirja antaa tilinpidon laatijalle yleistä ohjeistusta, miten tunnistaa ja arvioida mahdollisia uudelleen järjestetyn taloustoimen soveltamistapauksia. Yleisellä tasolla tapauksia voidaan tunnistaa seuraavien kysymysten perusteella:

- Löytyykö yksiköitä, jotka toimivat julkisyhteisöjen puolesta tai pyynnöstä
- Onko yksiköitä, jotka jakavat julkisyhteisön kanssa taloustoimesta seuraavat riskit ja tuotot

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0549&from=EN>

³ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10042108/KS-GQ-19-007-EN-N.pdf/5d6fc8f4-58e3-4354-acd3-a29a66f2e00c>

**Näitä asioita on tarkemmin käsitelty MGDD:n luvussa 1.2.4.5
Rearranged transactions ja ne kuvaavat asiassa sovellettavaa
ohjeistusta yksityiskohtaisesti.**

Johtopäätökset kansantalouden tilinpidossa ja julkisen talouden velka- ja alijäämäkirjauksissa

Sektoriluokituksessa Finnvera Oyj on luokiteltu sektoriin S.125 muut rahoituksen välittäjät. Finnvera Oyj on julkinen yritys, joka kuuluu julkiseen sektoriin, mutta ei julkisyhteisöihin. Julkisyhteisöjen ja julkisten yritysten taloustoimien kirjaamisesta annetaan ohjeistusta yleisesti ESA-asetuksessa ja tarkemmin Julkisen talouden alijäämä- ja velkakäsikirjassa (MGDD).

Julkisen talouden alijäämä- ja velkakäsikirjan päivityksen myötä, erityisesti manuaaliin tarkennetun 1.2.4.5 -luvun Uudelleen järjestetyistä taloustoimista (rearranged transactions) seurauksena, valtion ohjausta ja tavoitteita Finnveran toimintaa kohtaan sekä luotto- ja takaustappiositoumusta täytyy tarkastella manuaalin päivitettyä ohjeistusta vasten.

Valtio ohjaa Finnveran toimintaa strategisesti ohjauskirjeellä, jonka perusteella valtion elinkeino- ja omistajapolitiikan tavoitteet välittyvät yhtiön operatiiviseen toimintaan. Valtion erityisrahoitusyhtiötä koskevassa laissa ja valtioneuvoston luotto- ja takaustappiositoumusta koskevassa päätöksessä kuvataan Finnveran rahoitustoiminnalle asetettuja tavoitteita, joiden kautta valtion elinkeino- ja teollisuuspolitiikkaa toteutetaan sekä parannetaan yritysten kykyä työllistää ja kasvaa ja lisäksi toteuttaa aluepoliittisia tavoitteita yritystoiminnan sijoittumisessa. Lainsäädäntö ja työ- ja elinkeinoministeriön ohjauskirje osoittavat Finnveran roolin elinkeinopolitiikan toteuttajana, mutta Finnveralla on toiminnassaan operatiivinen päätöksentekokyky eikä valtio pyydä sitä toteuttamaan yksittäisiä taloustoimia puolestaan. Finnvera toteuttaa valtion antamaa toimintaohjelmaa yleisesti ja operatiivisella tasolla.

Luotto- ja takaustappiositoumus koskee käytännössä Finnveran kotimaista luotto- ja takauskantaa, joka kohdistuu pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Valtio kantaa rahoitustoiminnan riskiä ottamalla vastuulleen puolet toiminnasta syntyvistä luotto- ja takaustappioista. Kriittisin kohta MGDD-ohjeistuksesta on riskien ja tuottojen tarkastelu, jonka mukaan taloustoimen uudelleen järjestelyn riittävä ehto on ”kun julkisyhteisö kohdistaa olennaisia ehtoja julkisen yrityksen taloustoimiin tai toimintaohjelmaan ja kompensoi niistä aiheutuvista tappioista vähintään puolet”. Tämän kriteerin perusteella luotto- ja takaustappiositoumuksen alaiset taloustoimet uudelleen järjestetään kansantalouden tilinpidossa.

Taloustoimien uudelleen järjestely toteutetaan sektoritileille vuodesta 2016 alkaen ja rahoitustilinpitoon luokitusmuutoksena vuoden 2015 päättävistä taseista lähtien.

Sektoritileillä luotto- ja takaustappiokorvaus valtion ja Finnveran kesken muutetaan nettokirjauksesta bruttokirjaukseksi. Luotto- ja takaustappiokorvaus on kirjattu muuksi pääomansiirroksi (D.99) valtionhallinnon (S.1311) ja muiden rahoituksen välittäjien (S.125) kesken. Nettomääräinen kirjaus on näkynyt vain valtionhallinnon käyttönä ja muiden rahoituksen välittäjien resurssina, bruttoperusteinen kirjaustapa tuo virtakirjauksia myös toisin päin. Valtionhallintoon imputoidaan Finnveran kotimaisen lainakannan korkotuottojen ja -kulujen kirjaukset MGDD-manuaalin ohjeistuksen mukaisesti yhtä suurina siten, että yritykset maksavat imputoiduista lainoistaan korkoa valtiolle ja valtio vastaavasti maksaa korkoa Finnveralle. Taloustoimien uudelleen järjestäminen ei muuta valtionhallinnon tai minkään muun sektorin nettoluotonantoa. Näin ollen järjestelystä ei aiheudu muutoksia julkisyhteisöjen alijäämään.

Rahoitustilinpidossa luottotappiositoumuksen alaiset kotimaisen toiminnan lainat Finnveran ja lainansaajayritysten välillä uudelleen järjestetään valtionhallinnon kautta. Imputoidut lainat kirjataan valtionhallintoon (S.1311) sekä saamis- että velkapuolelle pitkäaikaisiin lainoihin (AF.429) samansuuruisina siten, että valtiolla on saamia yrityksiltä (S.11) ja velkaa muille rahoituksen välittäjille (S.125). Uudelleen järjestely on valtion nettorahoitusvarojen kannalta neutraali eli varat ja velat kasvavat saman verran. Valtion velka ja velkasuhde bkt:hen kasvavat kirjauksen seurauksena. Velan suhde bruttokansantuotteeseen kasvaa 0,37 prosenttiyksikköä vuonna 2018 aiempiin kirjauksiin verrattuna.

Takaukset eivät ole kansantalouden tilinpidon taloustoimi, mutta kaikki Finnveran takaukset on tilastoitu valtion takausvastuina Julkisyhteisöjen velka neljännesvuosittain -tilaston yhteydessä julkistettavassa tietokantataulussa koskien valtion takauksia sekä Eurostatin julkaisemassa Contingent liabilities -taulukossa.