

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning, 8 a § i lagen om statens specialfinansieringsbolag och 10 § i lagen om statliga exportgarantier

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning, lagen om statens specialfinansieringsbolag och lagen om statliga exportgarantier ändras.

I syfte att främja exporten och trygga exportfinansieringssystemets konkurrenskraft föreslås det i denna proposition att Finlands Exportkredit Ab:s maximifullmakt för beviljande av export- och fartygskrediter och maximifullmakten för exportgarantier som Finnvera Abp beviljar ska höjas. Samtidigt föreslås en höjning av maximibeloppet av borgen som statsrådet beviljar Finnvera Abp. Avsikten är att främja konkurrenskraften i fråga om finansieringen för finländska företag som exporterar kapitalvaror och på så sätt förbättra företagens möjligheter att få exportprojekt.

Lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning ändras så att Finlands Exportkredit Ab:s maximifullmakt för beviljande av export- och fartygskrediter höjs från nuvarande 7 miljarder euro till 13 miljarder euro. Dessutom föreslås det att ränteutjämningsfullmakten höjs från 7 miljarder euro till 13 miljarder euro.

Lagen om statens specialfinansieringsbolag ändras enligt förslaget så att bolaget för lån och låneprogram med statlig borgen får ha utestående lånekapital som motsvarar högst 15 miljarder euro. För maximibeloppet föreslås en höjning på sex miljarder euro, eftersom Finnvera Abp:s medelanskaffning för exportfinansiering baserar sig på statlig borgen.

Lagen om statliga exportgarantier föreslås bli ändrad så att det sammanlagda ansvaret för exportgarantier som Finnvera Abp beviljat och skyddsarrangemang höjs från 17 miljarder euro till 19 miljarder euro. Dessutom föreslås det att fullmakten för borgen vid specialrisktagning höjs från 3 miljarder euro till 3,5 miljarder euro.

Det föreslås att sättet att räkna ut det maximala kapitalbeloppet av export- och fartygskrediter och ränteutjämningskrediter ändras så, att avtalsvalutan när kapitalvärdet av krediter, ränteutjämningsavtal och ränteutjämningsbeslut räknas ut omvandlas till euro enligt den kurs Europeiska centralbanken har meddelat för den valuta som omvandlas för den dag krediterna beviljades.

Lagarna avses träda i kraft i mars, april 2016.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÅGE	4
2.1 Lagstiftning	4
2.2 Praxis.....	6
2.3 Internationell jämförelse	7
2.3.1 Sverige.....	7
2.3.2 Norge.....	8
2.3.3 Danmark.....	8
2.3.4 Österrike.....	8
2.3.5 Tyskland.....	8
2.3.6 Frankrike	9
2.3.7 Sammandrag.....	9
2.4 Bedömning av nuläget	10
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	13
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	14
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	14
4.2 Hantering och bedömning av risker	17
4.3 Miljökonsekvenser och sociala konsekvenser	20
4.4 Samhälleliga konsekvenser	21
4.4.1. Konsekvenser för företagen.....	21
4.4.2. Organisatoriska konsekvenser	21
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	21
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	22
DETALJMOTIVERING	23
1 LAGFÖRSLAG	23
1.1 Lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning.....	23
1.2 Lagen om ändring av lagen om statens specialfinansieringsbolag	24
1.3 Lagen om ändring av lagen om statliga exportgarantier.....	25
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	25
3 IKRAFTTRÄDANDE	25
LAGFÖRSLAG	26
Lag om ändring av lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning	26
Lag om ändring av 8 a § i lagen om statens specialfinansieringsbolag.....	27
Lag om ändring av 10 § i lagen om statliga exportgarantier	28
BILAGOR.....	29
PARALLELLTEXT	29
Lag om ändring av lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning	29
Lag om ändring av 8 a § i lagen om statens specialfinansieringsbolag.....	31
Lag om ändring av 10 § i lagen om statliga exportgarantier	32

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Vid ingången av 2012 infördes ett nytt finansieringssystem i form av krediter för export- och fartygskrediter baserat på Finnvera Abp:s (nedan Finnvera) medelanskaffning genom att lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning (1543/2011) (nedan exportkreditlagen) stiftades. Syftet med exportkreditlagen är att främja Finlands ekonomiska utveckling genom att det erbjuds internationellt sett konkurrenskraftig finansiering för export och för inhemska fartygsleveranser. Finansieringen beviljas av Finnveras dotterbolag, Finlands Exportkredit Ab (nedan Exportkredit). Enligt lagen ska i bolagets verksamhet beaktas sådana internationella överenskommelser om export- och fartygskrediter och om ränteutjämning som är bindande för Finland, internationella konkurrensfaktorer samt miljökonsekvenserna och övriga konsekvenser av projektet. Med internationella överenskommelser avses i synnerhet arrangemang för offentligt understödda exportkrediter av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) (nedan OECD:s exportkreditavtal).

Till följd av det skärpta läget på finansmarknaden och den ökade regleringen har en allt större del av efterfrågan på långfristiga exportkrediter riktat sig i synnerhet till exportkreditinstitut som opererar inom EU. Det försvagade läget syns också i Finland. För närvarande begärs i nästan alla exportprojekt utöver Finnveras garantianbud också ett finansieringsanbud från Exportkredit, för att den finländska exportören ska ha sådan köparkreditfinansiering till stöd som motsvarar den finansiering som konkurrentländerna erbjuder. Utöver stora kapitalvaruaffärer förfrågas om finansiering också för mindre affärer än tidigare. På grund av det rådande läget var man tvungen att höja fullmakterna för exportfinansiering sommaren 2014.

Den ökade efterfrågan på finansiering av exportkrediter och framför allt fartygskrediter har lett till att det maximibelopp på 7 000 miljoner euro för export- och fartygskrediter med fast eller rörlig ränta som baserar sig på Finnveras medelanskaffning har visat sig vara för litet med tanke på exportens behov. Exportkredit kan för närvarande ge kunder nya anbud endast i begränsad utsträckning och på det villkor att fullmakten räcker till.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering ska beståndsdelarna i exportfinansieringen och finansieringsnivån fastställas så att de är på minst samma nivå som i de viktigaste konkurrentländerna. Detta ingår i regeringens spetsprojekt som syftar till att konkurrenskraften stärks genom förbättrade förutsättningar för näringsliv och företagande. Spetsprojektet innebär att fullmakterna och villkoren för exportfinansiering ska bibehållas på samma nivå som i de viktigaste konkurrentländerna. För att detta ska uppnås höjs statens borgenslimit samt exportkredit- och ränteutjämningsfullmakten, så att finansieringen av de finländska exportföretagens exportaffärer på OECD-villkor säkerställs.

I propositionen föreslås det att maximifullmakten för exportfinansiering ska höjas till 13 miljarder euro för att trygga de finländska exportföretagens konkurrensförutsättningar. Det föreslås att ränteutjämningsfullmakten i exportkreditlagen ska höjas till 13 miljarder euro, eftersom export- och fartygskrediter med fast ränta förbrukar ränteutjämningsfullmakten. Eftersom Finnveras medelanskaffning baserar sig på statlig borgen, föreslås det samtidigt att Finnveras fullmakt för statlig borgen vid medelanskaffning ska höjas från nuvarande 9 miljarder euro till 15 miljarder euro. Samtidigt föreslås det att bevillningsfullmakten i lagen om statliga exportgarantier ska höjas från 17 miljarder euro till 19 miljarder euro. Dessutom föreslås det att fullmakten för borgen vid specialrisktagning ska höjas från 3 miljarder euro till 3,5 miljarder euro inom ramen för den maximala bevillningsfullmakten.

Dessutom föreslås det att det ska göras vissa tekniska ändringar i sättet att räkna ut kapitalvärdet och motvärdet i euro för valuta.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning

I exportkreditlagen föreskrivs det om de villkor och principer som ska tillämpas på offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning. Enligt 1 § i exportkreditlagen är syftet att främja Finlands ekonomiska utveckling genom att det erbjuds internationellt sett konkurrenskraftig finansiering för export och för inhemska fartygsleveranser. Med export som finansieras avses i lagen export av kapitalvaror, såsom maskiner, anordningar, hela anläggningar och fabriker eller skepp, som i regel förutsätter långfristig finansiering på över två år. En förutsättning för att exportkredit ska beviljas ett exportprojekt är att inhemska intressen främjas.

I exportkreditlagen finns bestämmelser om export- och fartygskrediter och ränteutjämning. I ränteutjämning ingår ränteutjämningsavtal och ränteutjämningsbeslut som Exportkredit fattar. Innebörden av villkoren för exportfinansiering påverkas centralt av bestämmelserna i OECD:s exportkreditavtal. Exportkreditavtalet har senast genomförts inom EU genom kommissionens delegerade förordning nr 737/2013. I förordningen har beaktats ändringarna i exportkreditavtalet fram till den 1 september 2012.

Enligt 3 § i exportkreditlagen avses med offentligt understödda exportkrediter sådana krediter som har beviljats för finansiering av export från Finland på de exportkreditvillkor som fastslagits i OECD:s exportkreditavtal. OECD-villkor avser de minimivillkor på vilka finansiering kan beviljas. Avsikten med OECD-villkoren är att inom området för de OECD-länder som är med i exportkreditavtalet åstadkomma lika konkurrensförhållanden när det gäller att finansiera export- och fartygskrediter (level playing field). För Finland, som är ytterst beroende av export, är det viktigt att åstadkomma lika konkurrensförutsättningar i finansieringen.

Genom exportkreditlagen infördes ett exportfinansieringssystem i form av krediter, där de medel som används till export- och fartygskrediter baserar sig på Finnveras medelanskaffning. I systemet beviljas export- och fartygskrediterna via Exportkredit. Exportkredit är Finnveras dotterbolag som Finnvera äger helt. Bestämmelser om Exportkredit finns i lagen om bolaget Finlands Exportkredit Ab (1136/1996).

Exportkredit ingår också ränteutjämningsavtal med de banker som är med i systemet. Dessutom fattar Exportkredit sådana ränteutjämningsbeslut som avses i 3 § 8 punkten i exportkreditlagen. I 4 § i exportkreditlagen fastställs 7 000 miljoner euro som maximibelopp för export- och fartygskrediter med fast eller rörlig ränta som baserar sig på Finnveras medelanskaffning. Beloppet baserar sig på en lagändring (486/2014) från juni 2014, genom vilken maximibeloppet höjdes med 4 000 miljoner euro.

I 8 § i exportkreditlagen fastställs 7 000 miljoner euro som maximibelopp för ränteutjämningsavtal och ränteutjämningsbeslut som motsvarar sådana avtal. Beloppet baserar sig på en lagändring (486/2014) från juni 2014, genom vilken maximibeloppet höjdes med 2 000 miljoner euro.

Exportkredit kan ingå ränteutjämningsavtal med kreditinstitut och finansiella institut. Genom ränteutjämningsavtal kan finansiella institut vid exporthandel bevilja kredittagaren kredit med fast ränta enligt villkoren i OECD:s exportkreditavtal. Med fast ränta avses marknadsreferens-

RP 144/2015 rd

ränta som bestäms enligt avkastningen av statens långfristiga masskuldebrev ökad med en fast marginal (nedan CIRR-ränta).

Med ränteutjämningsbeslut avses Exportkredits beslut om ränteutjämnning, när exportkrediten baserar sig på Finnveras medelanskaffning och det är fråga om exportkredit med fast ränta enligt villkoren i OECD:s exportkreditavtal och på CIRR-villkor.

I 12 § i exportkreditlagen föreskrivs det om uträkning av kapitalvärden för maximibeloppen av export- och fartygskrediter samt ränteutjämningsbeslut. När kapitalvärdet av krediter, ränteutjämningsavtal och ränteutjämningsbeslut räknas ut, omvandlas avtalsvalutan till euro enligt den kurs Europeiska centralbanken har meddelat för den dag krediterna beviljades samt för den dag ränteutjämningsavtalen ingicks och ränteutjämningsbesluten fattades.

Bestämmelser om statens specialfinansieringsbolag, Finnvera, finns i lagen om statens specialfinansieringsbolag (443/1998) (nedan lagen om bolaget). Enligt 1 § i lagen om bolaget är bolagets syfte att genom att bjuda ut finansiella tjänster främja och utveckla särskilt små och medelstora företags verksamhet samt företags internationalisering och exportverksamhet. Bolagets verksamhet ska inriktas på att korrigera de brister som förekommer i utbudet på finansiella tjänster. Enligt 2 § i lagen om bolaget bedriver bolaget finansieringsverksamhet genom att ge och administrera krediter, garantier, borgen och andra ansvarsförbindelser samt genom att skaffa medel för exportfinansiering och göra kapitalplaceringar.

För finansiering av export- och fartygskrediter som Exportkredit beviljar skaffar bolaget finansiering via olika finansieringskällor, så i detta hänseende motsvarar bolagets verksamhet bankverksamhet. Bolaget är dock inte ett finansiellt institut, eftersom det inte kan ta emot insättningar. Sådan finansiering som bolaget skaffar via finansmarknaden baserar sig på statlig borgen. Enligt 8 a § i lagen om bolaget får bolaget samtidigt för lån och låneprogram med statlig borgen ha utestående lånekapital till ett motvärde i euro av högst 9,0 miljarder euro. Beloppet baserar sig på en lagändring (487/2014) från juni 2014, genom vilken maximibeloppet höjdes med 4 miljarder euro.

Bestämmelser om Finnveras verksamhet finns förutom i den allmänna lagen också i flera speciallagar. Till bolagets exportfinansieringsverksamhet hänför sig centralt lagen om statsgarantifonden (444/1998). Enligt 2 § i lagen är syftet med fonden att trygga att de förbindelser som ges av Finnvera uppfylls. Sådana förbindelser är garantier och borgen som Finnvera har gett och som baserar sig på lagen om statliga exportgarantier (422/2001) (nedan exportgarantilagen), lagen om statliga fartygsgarantier (573/1972), lagen om statsgarantier för miljövårds- och energiinvesteringar (609/1973) och lagen om statsgarantier för tryggande av basråvaruförsörjningen (651/1985). Utgående från Finnveras förbindelser som givits enligt dessa lagar beräknas vid upprättandet av bokslutet det separata resultatet av verksamheten i enlighet med 5 § i lagen om statsgarantifonden.

Enligt 1 § i exportgarantilagen är syftet med exportgarantiverksamheten att stärka den ekonomiska utvecklingen i Finland genom att främja exporten och företagets internationalisering. Exportgaranti kan enligt 2 § i exportgarantilagen beviljas för den förlustrisk som kan uppstå i samband med export eller investeringar i utlandet eller sådana inhemska investeringar vars ändamål är att främja exporten. Exportgaranti kan också beviljas för den förlustrisk som kan uppstå i samband med refinansiering av en kredit som beviljats för export eller en inhemsk investering. Vid beviljandet av exportgarantier ska man beakta de internationella bestämmelser om exportgarantier som är bindande för Finland, internationella konkurrensfaktorer, miljökonsekvenserna och andra konsekvenser av det projekt för vilket exportgaranti beviljas, som en del av den totala bedömningen av projektet, samt näringspolitiska aspekter på det projekt för

RP 144/2015 rd

vilket exportgaranti beviljas. Med internationella överenskommelser avses i synnerhet OECD:s exportkreditavtal.

I 10 § i exportgarantilagen föreskrivs det om det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang som beviljats av bolaget. Det sammanlagda ansvaret får enligt bestämmelsen uppgå till högst 17 000 miljoner euro. Beloppet baserar sig på en ändring av exportgarantilagen (488/2014) från juni 2014, genom vilken maximibeloppet höjdes med 4 500 miljoner euro.

I och med att fullmakterna i enlighet med exportkreditlagen höjdes sommaren 2014, höjdes borgensansvaret vid specialrisktagning till 3 000 miljoner euro.

2.2 Praxis

I refinansieringssystemet för exportkrediter som var i bruk 2009—2012 och som baserade sig på statens medelanskaffning var bevillningsfullmakten sammanlagt 3,5 miljarder euro. Bevillningsfullmakten användes helt då systemet gällde.

Refinansieringssystemet för exportkrediter som baserade sig på Finnveras medelanskaffning kom igång i oktober 2012, då Euro Medium Term Note-låneprogrammet undertecknades efter att kreditvärderingsinstitutet beviljat en kreditvärdering för låneprogrammet. Statsrådet beviljade den 20 september 2012 statsborgen för Finnveras Euro Medium Term Note-låneprogram. Inom ramen för programmet får det utestående kapitalet av lån uppgå till högst 6 miljarder euro. Borgensbeloppet höjdes med 3 miljarder euro den 7 april 2015. Finnvera har med stöd av denna borgen fram till slutet av oktober 2015 emitterat masskuldebrevslån till ett värde av sammanlagt 3 915,4 miljoner euro.

Enligt situationen den 30 september 2015 har det av bevillningsfullmakten för export- och fartygskrediter använts 5,7 miljarder euro. Beloppet omfattar lånefordringar, olyfta lån i sin helhet samt 50 procent av de anbud som lämnats. Av bevillningsfullmakten återstår således 1,3 miljarder euro. Samtidigt är anbudsstocken 1 929,3 miljoner euro. Ansökningarna uppgår under samma tid till 5 058,4 miljoner euro.

Enligt nuvarande praxis strävar Exportkredit efter att lämna ett finansieringsanbud först i det skede då projektet har framskridit så långt att det kan anses vara sannolikt att det genomförs. Till följd av detta genomförs en större del av finansieringsanbuderna än tidigare. Finansieringsfullmakten räcker för tillfället bara till några stora projekt, så Exportkredit kan lämna nya anbud endast på villkoret att finansieringsfullmakten kan användas. Det kan därför lämnas endast en begränsad mängd nya anbud.

I slutet av september 2015 hade 5,2 miljarder euro av ränteutjämningsfullmakten på 7,0 miljarder euro enligt 8 § i exportkreditlagen använts. Således är 1,8 miljarder euro av fullmakten oanvänd. Eftersom nya exportkrediter till största delen har fast ränta, är följden att också ränteutjämningsfullmakten snabbt kommer att begränsa beviljandet av nya krediter, eftersom ränteutjämningsfullmakten i enlighet med exportkreditlagen alltid görs när det gäller exportkrediter med fast ränta. Därför bör man förbereda sig på att det också ska finnas tillräckligt med ränteutjämningsfullmakt.

Enligt 12 § i exportkreditlagen beaktas vid uträkningen av maximibeloppet för finansierings- och ränteutjämningsfullmakterna det oförfallna kapitalet i dess helhet i fråga om de krediter och avtal som har trätt i kraft och 50 procent av kapitalet för anbud. Enligt nuvarande anbudspraxis är sannolikheten att anbud som gäller export- och fartygskrediter kommer att genomföras 50—70 procent.

RP 144/2015 rd

Det bokföringsmässiga ansvaret för exportgarantier och det ansvar som räknats ut enligt 10 § i exportgarantilagen var 13 miljarder euro i slutet av september 2015. Således är 4 miljarder euro av fullmakten oanvänd enligt situationen i slutet av september 2015. Anbud har då lämnats till ett värde av 2 900 miljoner euro. Efter stiftandet av exportkreditlagen har också sannolikheten för att exportgarantianbudet genomförs ökat. Detta beror på att kreditriskerna i samband med exportkrediter enligt 5 § i exportkreditlagen ska täckas genom exportgarantier som Finnvera beviljar. När sannolikheten för att anbud som gäller exportkrediter genomförs ökar, ökar också sannolikheten för att anbud som gäller exportgarantier genomförs.

Enligt situationen i slutet av september 2015 uppgick finansieringsansvaret i samband med specialrisktagning enligt 6 § i exportgarantilagen till 2 100 miljoner euro. Det finns 900 miljoner euro oanvänt ansvar.

Beloppet av finansieringsfullmakterna påverkas av de långa lyftnings- och återbetalningstiderna i enlighet med undertecknade kreditavtal. Inom varvsindustrin tar det normalt 2—3 år att bygga ett fartyg, medan återbetalningstiden är 12 år efter leveransen. För telekommunikationsprojekt är lyftningstiden vanligtvis mellan ett och tre år, medan återbetalningstiden är tio år efter att projektet slutförts. När det gäller skogssektorn är lyftningstiden för krediten i samband med ett projekt vanligen två år och återbetalningstiden tio år.

De långa lyftnings- och återbetalningstiderna leder till att fullmakt som kan användas frigörs väldigt långsamt. I slutet av september höll exportkredit på att lyftas till ett värde av ca 3 miljarder euro. Det beräknas att återbetalningarna från stocken kommer att uppgå till 150 miljoner euro 2015, 260 miljoner euro 2016, 440 miljoner euro 2017, 560 miljoner euro 2018, 890 miljoner euro 2019 och 1 200 miljoner euro 2020. Därmed frigörs 2015—2020 fullmakt till ett belopp av sammanlagt 3,5 miljarder euro.

2.3 Internationell jämförelse

Exportfinansieringssystemen i länder som är viktiga med tanke på Finland har beskrivits i regeringens proposition RP 115/2011 rd till lag om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning och till vissa lagar som har samband med den. Dessutom har konkurrentländernas exportfinansieringssystem beskrivits också i regeringens proposition RP 58/2014 rd, när finansieringsfullmakterna senast höjdes. I referensländerna, som är Sverige, Norge, Danmark, Österrike, Tyskland och Frankrike, finns system som baserar sig på exportfinansiering i form av krediter. I dessa länder har det också skapats tillräckliga ekonomiska resurser för att systemen ska fungera. Hösten 2013 införde också Förenade kungariket ett system för exportfinansiering i form av krediter.

Nedan beskrivs systemen i de viktigaste konkurrentländerna med tanke på det aktuella ämnet. De länder som granskas är Sverige, Danmark, Österrike, Tyskland och Frankrike.

2.3.1 Sverige

I Sverige sköts exportfinansieringssystemet av AB Svensk Exportkredit (publ) (nedan SEK), som för svenska statens räkning administrerar ett CIRR-system med fast ränta och bjuder ut exportkreditfinansiering med rörlig ränta till banker. SEK omfattas av banklagstiftningen. Den svenska exportindustrin är klart mångsidigare än den finländska. År 2014 beviljade SEK exportfinansiering till ett belopp av 6,1 miljarder euro, som fördelades ungefär lika mellan exportkrediter med fast ränta och exportkrediter med rörlig ränta. SEK kan i praktiken erbjuda exportfinansiering till alla som ansöker om exportkreditfinansiering hos SEK.

RP 144/2015 rd

SEK skaffar sina egna medel på kapitalmarknaden och erbjuder exportfinansiering mot tryggningsgarantier. Exportkreditnämnden (EKN) i Sverige har garanterat den största delen av SEK:s exportkrediter. Om likviditeten på kapitalmarknaden skulle försvagas, har svenska staten reserverat en likviditetsbuffert på 80 miljarder kronor till SEK för exportfinansiering på CIRR-villkor. SEK har inte behövt ty sig till en sådan buffert trots finanskrisen som började 2008.

2.3.2. Norge

För Norges reformerade exportkreditfinansiering ansvarar Eksportkredit Norge som grundades 2012 och som staten äger helt. År 2013 var Eksportkredit Norges första hela verksamhetsår och dess balansräkning var 45 miljarder norska kronor. Eksportkredit Norge administrerar exportkrediter för norska staten. Krediterna finns direkt i statens balansräkning och finansieringen kommer från staten. Det har inte ställts någon limit för finansieringen. Således kan Eksportkredit Norge lätt svara mot efterfrågan på exportkrediter. Merparten av exportkrediterna riktar sig till anordningar inom off shore olje- och gasindustrin och branschens specialfartyg. År 2014 beviljades finansiering till ett belopp av 2,8 miljarder euro. Finansieringen håller dock på att minska på grund av att investeringarna minskar inom de centrala branscherna i exportindustrin i Norge. Ett exempel på dessa branscher är när havsindustrin utför uppdrag åt olje- och gasindustrin.

2.3.3. Danmark

Det danska exportfinansieringssystemet (ELO) administreras av det danska exportgarantiinstitutet Eksport Kredit Fonden (EKF). Medlen kommer från Danmarks regering. Programmet förlängdes till 2020 och limiten för exportfinansiering höjdes till 4,7 miljarder euro. Den danska exportfinansieringen vilar i lång utsträckning på exportprojekt inom vindkraftsindustrin och cementindustrin. Efterfrågan på exportfinansiering är avsevärd, uppskattningsvis 40 miljarder danska kronor, men projekten genomförs långsamt och återbetalningen återställer för sin del limiten. Danmark har också andra exportfinansieringsarrangemang som främjar exporten, såsom pension fund scheme, där pensionsbolag finansierar exportkrediter.

2.3.4. Österrike

För den österrikiska exportkreditfinansieringen ansvarar Die Österreichische Kontrollbank (OeKB), som ägs av privata banker. OeKB producerar exportgaranti- och ränteutjämnings-tjänster för den österrikiska staten samt erbjuder refinansiering med rörlig ränta för affärsbankers exportkrediter. OeKB skaffar sina medel själv på kapitalmarknaden med borgen från den österrikiska staten. Den uppställda limiten för sådan borgen är 45 miljarder euro. OeKB betalar en garantiavgift för statlig borgen. Antalet förbindelser med statlig borgen har minskat under de senaste åren.

Exportfinansiering på marknadsvillkor har traditionellt dominerat finansieringen av exportaffärerna med ett totalt ansvar på ca 22 miljarder euro. År 2014 uppgick den nya finansieringen till 3,2 miljarder euro. Å andra sidan har användningen av OeKB:s exportfinansiering och av garantier traditionellt varit förhållandevis större än i de andra referensländerna. Detta beror på att OeKB ägs av affärsbanker och på att OeKB i sin tur kräver garantier för sin finansiering, såsom exportgaranti som staten ger.

2.3.5. Tyskland

Tyska Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) erbjuder refinansiering av export till banker i länder utanför Europeiska unionen inom ramen för en årlig limit på 3,5 miljarder euro. Pro-

grammet har förlängts till 2020. Refinansieringsförbindelserna uppgick 2014 till ca 670 miljoner euro. Storleken på de enskilda exportprojekten varierade mellan 3 miljoner euro och 200 miljoner euro. Till det relativt ringa behovet och utnyttjandet bidrar att det finns en fungerande bankmarknad i Tyskland – finansierings- och likviditetsproblemen har varit avsevärt mindre än i de andra referensländerna.

KfW:s dotterbank KfW IPEX-Bank beviljar ofta exportkrediter. Sedan 2008 har KfW IPEX varit verksam på kommersiell basis i enlighet med ett avtal som ingåtts med Europeiska unionens kommission. Utöver helt kommersiella exportkrediter kanaliseras KfW IPEX i egenkap av agent för tyska staten exportkrediter på CIRR-villkor till utvecklingsländer inom ramen för programmet Export Finance Programme och genom ett separat program till skeppsfinansiering. Den nya kreditgivningen 2014 var ca 17 miljarder euro. En betydande del av kreditstocken finns i marinindustriklustret. Den största delen av krediterna har tyska statens exportgarantier via Euler-Hermes för att täcka kreditgarrisken. Bankens kreditbetyg är AA (S&P).

2.3.6. Frankrike

I Frankrike deltar i den offentliga exportfinansieringen banken Natixis, som administrerar CIRR-systemet för statens räkning, och BPI France, som är specialiserat på finansiering av små och medelstora företag. I och med sitt nya mandat har BPI France beslutat att börja bevilja exportkrediter av lägre värde (med en preliminär gräns på ca 25 miljoner euro) direkt till utländska kredittagare. Det har beslutats att den affärsverksamhet för statens räkning som bedrivs av Coface, som erbjuder exportgarantier, inklusive personal ska överföras till BPI France 2016.

Stora exportaffärer erbjuds ränteutjämnings tjänster av Natixis. De stora ränteutjämningsvolymerna och de ränteutjämningsrisker som föranleds staten har fått särskild uppmärksamhet av myndigheterna under den senaste tiden. Volymen av de ränteutjämningsexportkrediter som erbjöds 2014 var ca 522 miljoner euro och hela stocken var 10,3 miljarder euro.

2.3.7. Sammandrag

Sammanfattningsvis kan det konstateras att referensländerna inte hade problem med att erbjuda finansiering för exportkrediter. När vissa länders maximala exportgarantifullmakter för 2014 jämfördes med landets BNP år 2014, var exportgarantifullmaktens förhållande till BNP 13 procent i Sverige, 5 procent i Norge, 15 procent i Österrike, 6 procent i Tyskland och 8 procent i Finland. När samma länders maximala exportgarantifullmakter jämfördes med exportvolymen år 2014 var exportgarantifullmaktens förhållande till exportvolymen 44 procent i Sverige, 16 procent i Norge, 39 procent i Österrike, 13 procent i Tyskland och 30 procent i Finland.

Slutsatsen av granskningen är att för närvarande är maximibeloppet för exportgarantifullmakten i Finland jämförbart med det i många andra länder i relation till både BNP och exportvolymen. I t.ex. Sverige har beloppet för exportgarantifullmakten inte väckt någon diskussion. Den allmänna uppfattningen är dessutom att beloppet kan höjas vid behov. I Tyskland kan beloppet för exportgarantifullmakten överskridas med ca 20 procent genom ett påskyndat administrativt förfarande. Möjligheten har dock inte utnyttjats under de senaste åren. I Österrike grundar sig exportgarantifullmakten på en lag som ses över vart femte år. Det har bedömts att om maximibeloppet för exportgarantifullmakten uppnås, skulle det vara något av en administrativ utmaning att höja beloppet mitt i en femårsperiod. I Norge kan det uppstå debatt om beloppet av fullmakten, trots att Norges behov av exportgaranti för tillfället sjunker.

Som en slutsats kan man också konstatera att det finländska systemet för finansiering av exportkrediter inte är exceptionellt på något sätt, utan i stor utsträckning motsvarar systemen för exportfinansiering i form av krediter i andra länder.

2.4 Bedömning av nuläget

När fullmakterna för exportfinansiering höjdes sommaren 2014, bedömdes det att en betydande höjning av fullmakterna för exportfinansiering från 3 miljarder till 7 miljarder euro skulle räcka för flera år framåt. I regeringens proposition RP 58/2014 rd, som gällde denna höjning, bedömdes det att bevillningsfullmakten för exportfinansiering kan bli använd inom 3—4 år, om efterfrågan på finansiering fortsätter på samma nivå som år 2013. Dessutom bedömdes det att behovet av att höja fullmakten utjämnas i sinom tid, när de beviljade krediterna har återbetalats, men att detta på grund av långa återbetalningstider ännu tar flera år. Efterfrågan på finansiering via Exportkredit har dock visat sig överskrida denna bedömning. Tillgången till bankfinansierade exportkrediter har däremot varit svagare än väntat.

Genom den ändring av exportgarantilagen som trädde i kraft i april 2014 sattes bestämmelser om refinansieringsgaranti i kraft. Man har haft som mål att med hjälp av refinansieringsgarantin förbättra möjligheterna för de kreditinstitut och finansiella institut som fått exportgaranti att finansiera exporten. Samtidigt har man haft för avsikt att minska behovet av den finansiering av export- och fartygskrediter som Exportkredit beviljar, när en del av exportfinansieringen med stöd av den nya garantin riktas till exportkrediter som banker beviljar. Refinansieringsgarantin har dock inte hittills ökat efterfrågan på exportfinansiering från banker.

Inom exportfinansieringen har de nya bestämmelserna om bankerna lett till att tillgången till bankfinansiering försvagats. Den skärpta regleringen minskar bankernas möjligheter att finansiera exportkrediter. För finansiella institut gäller Basel III-rekommendationerna som upprättades 2010 och EU:s bestämmelser om finansiella institut som baserar sig på rekommendationerna och som trädde i kraft vid ingången av 2014. Bestämmelserna som syftar till att öka bankernas soliditet och förbättra deras hantering av risker försvårar tillgången till långfristig finansiering och höjer priset på finansiering. Också de ökade avkastningskraven för banker försvagar deras förmåga och intresse att finansiera exportkrediter som kräver lång betalningstid.

Enligt en utredning om internationell handel och finansiering som Internationella handelskammaren publicerade 2015 ansåg 53 procent av de finansiella institut som deltog i undersökningen att det globalt sett finns brist på finansiering av internationell handel. Dessutom ansåg 73 procent av de finansiella institut som svarade på undersökningen att exportgarantianstalterna avhjälppte bristen på finansiering av internationell handel.

På finansmarknaden i Finland har det presenterats en sådan uppskattning att banker i praktiken kan bevilja krediter på 5—7 år, inklusive genomsnittlig löptid. För närvarande förutsätter upphandling av kapitalvaror en genomsnittlig lånetid på 8,5—10 år, och därtill ska lyftningstiden för krediten beaktas. I projekt inom kraftverkssektorn kan kredittiderna vara till och med 18 år långa. I fråga om fartygskrediter är kredittiden i typiska fall 12 år. I nuläget förutsätter bankerna en mångsidig kundrelation av sina kunder. Finansiering av enskilda exportleveranser ökar bankernas kostnader t.ex. på grund av ökade riskhanteringsskyldigheter som hänför sig till kundrelationen. Till följd av det försvårade läget på finansmarknaden och den ökade regleringen arrangerar banker krediter, men förutsätter förutom exportgaranti också finansiering.

I praktiken märks förändringen i bankernas verksamhet genom att köparna har svårt att på marknaden få finansiering för exportaffärer om de inte har beviljats krediter och/eller garantier av exportgarantianstalten i exportörens hemstat. När det gäller stora projekt består finansie-

ringen oftast av flera delar. I sådana fall är en del av helheten, utöver krediter beviljade av banker, sådana krediter eller garantier som beviljats via flera olika exportörers egna exportgarantianstalter i olika stater. Också i fråga om finansiering av fartygsaffärer är finansiering och/eller garantier från exportgarantianstalter ett centralt element när man förhandlar om finansieringen av affärerna. Inom exportfinansieringen finns således en marknadsbrist som uppstår särskilt i samband med finansiering av stora exportprojekt när de återbetalningstider som krävs är långa, 8—12 år.

För närvarande begärs ofta i exportprojekt utöver Finnveras garantianbud också ett finansieringsanbud från Exportkredit, för att den finländska exportören ska ha sådan köparkreditfinansiering till stöd som motsvarar den finansiering som konkurrentländerna erbjuder. Utöver stora kapitalvaruaffärer förfrågas det om finansiering också för små affärer, eftersom finansiering av dessa inte är lönsam affärsverksamhet för bankerna på grund av det arbete som måste göras för att identifiera och dokumentera kunden.

Exportgarantianstalterna i våra viktigaste konkurrentländer, som är bl.a. Tyskland, Sverige, Frankrike och Italien, stöder aktivt sina exportörers affärer. I många fall godkänner våra konkurrentländer finansiering av projekt med högre risk än i Finland, och det händer även att man försöker ha billigare finansiering än Finnvera och Exportkredit.

I Sverige erbjuder SEK finansiering med både fast CIRR-ränta och rörlig marknadsränta. I fall med CIRR-finansiering fungerar SEK som agent för staten, och över- och underskottet av verksamheten utjämnas kvartalsvis. Svenska staten täcker kostnaderna för medelanskaffningen till SEK:s CIRR-krediter samt därmed förknippade ränte- och valutarisker. Dessutom har SEK vid behov tillgång till en likviditetslimit på 80 miljarder svenska kronor som beviljas av staten och genom vilken finansieringen av SEK:s CIRR-kreditavtal säkerställs i situationer då SEK:s egen medelanskaffning försvåras. Utgående från SEK:s bokslut kan man bedöma att kreditlimiten hittills inte har använts. Eftersom staten täcker alla kostnader i samband med SEK:s CIRR-krediter, kan SEK erbjuda sina kunder fast CIRR-ränta utan extra marginal eller reserveringsprovision samt betala förvaltningsarvodet till de banker som ordnat krediten, vilket i sin tur sänker de totala kostnaderna av krediten för exportörens kunder.

Det finns skillnader mellan Sveriges och Finlands system. Exportkredit betalar inga arvoden till några banker, tar alltid reserveringsprovision och måste ibland lägga en marginal till sin CIRR-anbudsränta på grund av statens ränterisker och Finnveras finansieringskostnader för långfristig medelanskaffning. Finnveras likviditetslimit uppgår till 500 miljoner euro, och den kan användas endast i situationer då Finnvera på grund av en exceptionell störningssituation på finansmarknaden inte kan skaffa medel på marknaden.

De tre mest betydande sektorerna när det gäller finansiering av Finlands export är fartygsfinansieringen samt tele- och skogssektorn.

Vid förhandlingar om fartygsbeställningar är de statliga finansiärerna av exporten i våra konkurrentländer (Tyskland, Frankrike, Italien) ofta starkt delaktiga i arrangemangen av finansieringen samt redo att stödja affärer på förmånliga villkor och ofta med väldigt låga marginaler för finansieringen. Möjligheten att arrangera ränteutjämning har en betydande roll. För att de varv som är verksamma i Finland ska ha finansieringsvillkor som är jämlika med konkurrenterna, är det absolut väsentligt för förverkligandet av exportaffärerna att Finnvera och Exportkredit är med i projektet.

Inom telesektorn tävlar Finland särskilt med Sverige. Exportkreditinstitutets stöd i form av garantier och finansiering är enligt exportören livsviktigt på lång sikt. Detta beror på att infrastrukturprojekt vanligtvis kräver finansiering med betydande framförhållning och på att kun-

derna till leverantörer av telekommunikationsutrustning uppskattar offentligt stöd i finansieringen av sina investeringar. Således är exportgarantier som säkerhet för kreditgivarnas kreditrisk och ränteutjämning som säkerhet för ränterisken samt finansieringen av exportkrediter mycket viktiga för att säkra att ett exportföretag klarar sig i den hårda konkurrensen bland både etablerade och nya aktörer. Kundfinansieringen möjliggör sådana lösningar och har blivit en viktig del av de anbud som tillverkare av telekommunikationsutrustning lämnar operatörer.

Inom skogssektorn gäller projekten som finansieras av Finnvera och Exportkredit å ena sidan försäljning av kartongmaskiner, å andra sidan stora projekt för byggande av fabriker. För att de små affärerna med kartongmaskiner ska realiseras är det viktigt att systemet för exportfinansiering finns, eftersom köparna inte nödvändigtvis får finansiering från sin egen bank utan finansierings- och garantiarrangemang. Vid stora projekt för cellulosafabriker består finansieringen av krediter och kapital som samlas från flera olika källor. I sådana sammanhang utgör finansieringsarrangemangen för export i den stat från vilken utrustningen levereras en viktig komponent. Konkurrentländerna Österrike och Sverige erbjuder exportörerna motsvarande stöd för finansiering av exporten som Finland.

När det gäller efterfrågan på finansiering kan det på basis av uppgifter från centrala exportföretag inom sektorerna i fråga uppskattas att efterfrågan på finansiering inom sektorerna under närmaste åren är ca 2,5—4,0 miljarder euro per år.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det i de andra nordiska länderna inte finns några problem när det gäller volymerna av finansieringsstöd till exportkrediter i den mening att staten skulle behöva begränsa volymen understödda exportkrediter eller annars skärpa villkoren för exportkredit. I de centraleuropeiska länderna (Tyskland, Frankrike, Italien) har finansmarknaden återhämtat sig, så man ansöker inte om exportgarantianstälternas finansieringsstöd, refinansiering eller ränteutjämning för alla garanterade exportkrediter. I vissa länder i Centraleuropa finns fungerande institutioner, såsom KfW IPEX i Tyskland. Möjligheten till finansiering från en exportgarantianstalt finns dock hela tiden, även om det i Frankrike har lyfts fram att ränteutjämningsystemet eventuellt kommer att förorsaka kostnader när det gäller stora och långvariga exportkrediter i den nuvarande situationen med ovanligt låga räntor.

Finlands system för exportfinansiering bör följa internationell praxis samt kunna erbjuda finansiering på samma nivå som i våra konkurrentländer, både vad gäller instrument och villkor. Beslut om beloppen av och villkoren för fullmakterna har en direkt inverkan på om det finska exportfinansieringssystemet är på samma nivå som i våra viktigaste konkurrentländer.

När tillräckligheten av exportkredit- och ränteutjämningsfullmakterna bedöms, måste man ta hänsyn till att krediter oftast lyfts under flera år. Exportaffärens karaktär påverkar tidpunkten för lyftandet. Exempelvis när det gäller skeppskrediter lyfts krediten i samband med att fartyget överläts, dvs. först flera år efter att finansieringsanbudet lämnats och kreditavtalet ingåtts. Lyftningstiden kan vara 2—4 år beroende på hur länge det tar att bygga skeppet. I projekt inom skogsindustrin bestäms lyftandet av krediter enligt leveranstidtabellen, då lyftningstiden kan vara till och med tre år. I telenätsleveranser lyfts krediterna oftast inom två år.

Finansieringssystemet för exportkrediter har varit i bruk sedan oktober 2012. I första fasen av verksamheten behövs det relativt sett mer fullmakt, eftersom de betydande återbetalningarna av krediter börjar först efter flera år och fördelar sig på hela kredittiden. Det har bedömts att det inom systemet enligt exportkreditlagen kommer att ha frigjorts fullmakt till ett belopp av ca 3,5 miljarder euro år 2020.

Maximibeloppet för beviljande av export- och fartygskrediter inom ramen för exportfinansieringssystemet har visat sig vara för litet i förhållande till efterfrågan. Risken är att exportaffä-

rer går förlorade därför att Exportkredit inte kan lämna nya finansieringsanbud på grund av att det inte finns fullmakt. Därför behöver fullmakterna för exportfinansiering höjas avsevärt, så att exportföretag också under de närmaste åren ska ha tillgång till konkurrenskraftiga exportfinansieringsvillkor i förhållande till andra konkurrentländer.

Sättet att omvandla motvärdet i euro i enlighet med 12 § i exportkreditlagen. Enligt den gällande lagen ska, när kapitalvärdet av ränteutjämningsavtal och ränteutjämningsbeslut räknas ut, avtalsvalutan omvandlas till euro enligt den kurs Europeiska centralbanken har meddelat för den dag ränteutjämningsavtalen ingicks eller ränteutjämningsbesluten fattades. Detta fungerar inte, eftersom krediterna i allmänhet lyfts i flera poster, som kan vara t.o.m. 10—12 till antalet. I samband med att en post lyfts ingås det alltid ett separat ränteutjämningsavtal eller fattas det ett separat ränteutjämningsbeslut, så enligt den gällande lagen ska det för varje lyft post av lånet räknas ut ett separat kapitalvärde. I praktiken kombineras de lyfta posterna av lånet dock alltid i en enda kredit på den följande räntedagen. När alla lyfta poster har kapitalvärden som beräknats utgående från olika valutakurser, kan lånen inte kombineras i en enda kredit i limituppföljningen. Således måste amorteringarna gälla varje lyft post för sig. Om t.ex. krediten lyfts i 18 poster och återbetalningstiden för krediten är 10 år med amortering två gånger per år, blir antalet poster som ska behandlas 20x18, alltså 360 stycken. Normal bankpraxis är att de enskilda lyfta posterna kombineras i en enda kredit, så att de poster som behandlas i det här exemplet blir 20 till antalet.

Det föreslås att sättet att räkna ut kapitalvärden ändras så att andra krediter än sådana som beviljats i euro ska omvandlas till euro enligt den kurs Europeiska centralbanken har meddelat för den valuta som omvandlas för den dag krediterna beviljades.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Avsikten med införandet av systemet för exportfinansiering i form av krediter har varit att skapa lika konkurrensförutsättningar och utveckla villkor som motsvarar de finansieringsvillkor som exportföretagen i konkurrentländerna har tillgång till. Lika viktigt är det att upprätthålla exportfinansieringssystemets konkurrenskraftiga funktion i ekonomiska förhållanden som ändras. Bankernas möjligheter att finansiera långfristiga exportkrediter är svagare än tidigare, så det kan anses att det finns marknadsbrist i fråga om finansieringen av exportprojekt, såväl med tanke på den långfristiga finansiering som krävs som med tanke på finansieringsvolymen. Också priset på bankfinansiering, när det finns tillgång till finansiering, har ökat betydligt. Finnveras och Exportkredits roll i exportfinansieringen som åtgärdare av marknadsbristen betonas fortfarande.

Det är beskrivande för konkurrensen att det ofta, utöver exportgaranti, krävs också ett finansieringsanbud i samband med exportprojekt. Den utländska köparen kräver ett finansieringsanbud på långfristig finansiering som ett exportkreditinstitut givit, samtidigt som köparen av leverantörer begär kommersiella anbud på projektet. Det är viktigt att man inom det finländska exportfinansieringssystemet kan uppnå lika finansieringsvillkor som exportfinansiärerna i konkurrerande länder ger sina exportörer. Finansieringen får inte bli ett hinder för att man ska få exportprojektet.

I syfte att säkerställa exportfinansieringssystemets funktion föreslås det att maximifullmakten för beviljande av export- och fartygskrediter höjs från nuvarande 7 miljarder euro till 13 miljarder euro. Maximibeloppet säkerställer att Exportkredit även framöver kan lämna anbud som gäller exportfinansiering till exportörer.

Eftersom export- och fartygskrediter med fast ränta är förenade med ränteutjämning både när krediterna är finansierade av banker och när krediterna baserar sig på Finnveras medel-

skaffning, föreslås det att ränteutjämningsfullmakten höjs från 7 miljarder euro till 13 miljarder euro. Höjningen av fullmakten säkerställer i synnerhet att Exportkredit kan bevilja exportkrediter inom ramen för det höjda maximibeloppet på 13 miljarder. För närvarande beviljas nya exportkrediter i huvudsak så att de är bundna till fast CIRR-ränta, och då kan den nuvarande ränteutjämningsfullmakten ganska snart visa sig vara för liten. En otillräcklig ränteutjämningsfullmakt utgör då ett hinder för beviljande av exportkrediter med fast ränta.

Höjningen av maximibeloppet för exportfinansiering inverkar direkt på beloppet av behövlig statsborgen, eftersom Finnveras medelanskaffning baserar sig på borgen från staten. Därför föreslås det att borgensbeloppet i lagen om bolaget höjs från 9 miljarder euro till 15 miljarder euro. Exportfinansieringssystemet baserar sig på Finnveras medelanskaffning, så det är nödvändigt att höja borgensbeloppet för att Exportkredit ska ha tillgång till tillräckliga medel för beviljande av export- och fartygskrediter inom ramen för det föreslagna maximibeloppet för beviljande på 15 miljarder euro.

Det föreslås att också maximibeloppet för exportgarantifullmakten höjs från 17 miljarder euro till 19 miljarder euro. Höjningen av maximibeloppet för exportgarantier säkerställer att Exportkredit kan bevilja exportkrediter inom ramen för den föreslagna fullmakten. Finnvera beviljar exportgaranti för varje exportkredit som beviljats av Exportkredit, så det är nödvändigt att höja maximibeloppet. Det har bedömts att efterfrågan på finansiering inom den närmaste framtiden riktas kraftigt på exportkrediter med fast ränta, så den föreslagna höjningen av exportgarantifullmakten ska i centralt avseende användas för exportgarantier som beviljas för exportkrediter.

Det bedöms att en del av de beviljade exportgarantierna riktar sig till specialrisktagning enligt 6 § i exportgarantilagen. Därför föreslås det att maximibeloppet för specialrisktagning, som i synnerhet beror på 6 § 2 punkten i exportgarantilagen, ska höjas från 3 miljarder euro till 3,5 miljarder euro.

Samtidigt föreslås det att det i 12 § i exportkreditlagen fastställda sättet att räkna ut det maximala kapitalbeloppet ändras så att man när kapitalvärdena räknas ut beaktar det kapital som inte ännu har lyfts när återbetalningen av krediten börjar. Dessutom föreslås det att andra krediter än sådana som beviljats i euro ska omvandlas till euro enligt den kurs Europeiska centralbanken har meddelat för den valuta som omvandlas för den dag krediterna beviljades.

Målsättningen med propositionen är att de finansieringsfullmakter som föreslås ska räcka ca 2,5—3 år beroende på efterfrågan på finansiering. Avsikten är att det under 2016 ska göras en oberoende utredning av verksamheten, effektiviteten och riskerna inom systemet för exportfinansiering. Efter det är avsikten att det på nytt ska utredas hur systemet för exportfinansiering fungerar och hur väl fullmakterna räcker till för tidsperioden efter 2017.

En ändring av teknisk natur som föreslås är att de valutaenheter som använts för att beteckna bevillningsfullmakten på olika sätt i olika lagar förenhetligas så att grundenheten är miljarder.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Finlands export har inte ökat under de senaste fyra åren. Enligt Statistikcentralens nationalräkenskaper minskade exporten med 0,7 procent 2014. Enligt tullstatistik minskade exporten med 3 procent under första halvan av 2015 jämfört med motsvarande tidsperiod 2014. På sistone har exportutvecklingen visat positiva tecken. Det förutspås att exporten kommer att öka med 0,9 procent 2015. Utvecklingen beror på att den ekonomiska tillväxten i de viktigaste

RP 144/2015 rd

exportländerna för Finland har ökat, trots att världshandeln växer långsammare. I det nuvarande ekonomiska läget har det bedömts att en central metod för att öka välfärden är att öka exporten. Av Finlands bruttonationalprodukt är exportens andel ca 40 procent.

Propositionen syftar till att främja en positiv utveckling inom exporten, så att exportföretag har tillgång till ett konkurrenskraftigt och fungerande exportfinansieringssystem. Höjningen av maximibeloppen för fullmakterna säkerställer att export- och fartygskrediter samt exportgarantier inom den närmaste framtiden kan beviljas på ett sätt som motsvarar efterfrågan.

År 2013 var andelen export som täckts med statliga exportgarantier 4,38 % av Finlands totala export. Under åren 2011–2014 har andelen varit i medeltal 3,5–5 procent. Andelen export som täckts med statliga exportgarantier av exporten till länder med politisk risk var 2011–2014 något högre, ca 6–10 procent. Andelen export som täckts med ränteutjämningsystemet av totalexporten är mindre än andelen statliga exportgarantier. Finlands industri är i en europeisk jämförelse ytterst koncentrerad till vissa branscher, nämligen informations- och kommunikationsteknik (IKT), skogsindustri och tung maskinindustri samt varvsindustri. Samma branscher och branschernas export av utrustning framhävs också i exporten från Finland. Ett offentligt understött exportfinansieringssystem är en viktig faktor för finländska exportföretag särskilt inom de nämnda branscherna, där det behövs långfristig exportfinansiering och att staten delar risken.

Enligt en utredning från 2014 av betydelsen och effekten av Finnveras exportfinansiering hade de affärer som 2009–2013 fick exportgarantier en total effekt i en storleksklass på över 10 miljarder euro i Finland. De affärerna skapade sysselsättning på sammanlagt ca 170 000 årsverken. Enligt utredningen är effekten av affärerna 2009–2013 nationalekonomiskt betydande; produktionseffekten uppgår till fem procent av Finlands BNP under ett år, och effekten på sysselsättningen uppgår till sju procent av alla sysselsatta. I utredningen har effekten på skatteinkomsterna inte undersökts. Den grundar sig på input-output-analys (se ”Finnveran viennin rahoituksen merkitys ja vaikuttavuus”, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu, Jarna Heinonen, Elias Oikarinen, oktober 2014).

I handelsförhandlingar har betydelsen av finansieringsvillkoren ökat, och exportgaranti- samt exportkreditbudet spelar ofta en viktig roll i förhandlingarna. Om exempelvis en enskild exportvaruleverans fås till Finland, kan det innebära att tusentals årsverken skapas i Finland. Stora exportaffärer har också en stor inverkan på värdet av Finlands varuexport. Utöver de direkta sysselsättningseffekterna sträcker sig de positiva effekterna av att ta hem exportaffärer längre – de inbringar skatteinkomster samt syns bredare som en ökning av kommunala och privata tjänster och ökad konsumtionsefterfrågan på företagets hemort och i närområdena.

Det är svårt att förutspå exakta bedömningar av produktionsvärden och sysselsättningseffekter till följd av höjningen av fullmakterna. Exportfinansieringens konkurrenskraft är en central fråga med tanke på Finlands kapitalvaruexport. Om exportaffärer eventuellt går förlorande i ett svagt ekonomiskt läge på grund av att finansieringen inte är konkurrenskraftig, blir följden betydande negativa konsekvenser för den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen och därigenom också för statsfinanserna. Dessa negativa konsekvenser betonas särskilt i det nuvarande ekonomiska läget, där exportutvecklingen varit negativ flera år i sträck.

Även om fullmakterna höjs avsevärt, bedöms höjningarna inte medföra direkta utgifter för statsfinanserna. Den primära källan till återbetalning av exportkrediter och Finnveras medelanskaffning med statlig borgen är alltid amorteringarna av exportkrediter som beviljats utländska köpande kunder. Om köparen inte kan amortera på sin kredit, är den sekundära källan till återbetalning Finnveras exportgaranti och den bankgaranti som banken gett sin riskandel. Bankens riskandel är för närvarande oftast 5 procent. Ersättningar för Finnveras exportgaran-

tier betalas i första hand av inkomsterna av garantiavgifterna för det år ersättningen betalas. Om dessa inte räcker till, används för betalningen överskott som uppkommit av export- och specialborgensverksamheten under Finnveras verksamhet. Överskottet har fonderats i bolagets interna fond för exportgaranti- och specialborgensverksamhet.

Om överskottet, som för 1999—2014 är 536 miljoner euro, inte räcker till, täcks underskottet ur statsgarantifonden som inte ingår i statsbudgeten. I statsgarantifonden har fonderats medel som influtit av återkrav av ersättningar vid organisationer som fanns före Finnvera. I slutet av 2014 uppgick medlen till ca 656 miljoner euro. Således finns det för närvarande nästan 1,2 miljarder euro i ersättningssystemet som baserar sig på fonder för exportgarantiförluster. Om fondmedlen inte skulle räcka till är den tredje ersättningskällan statsbudgeten. Om det antas att exportgarantiverksamheten också framöver kan skötas på ett självbärande sätt, som hittills åren 1963—2014, medförs det inga kostnader för staten av de kreditrisker som tagits med exportkreditinstrumenten.

Det kan uppstå underskott av medelsförvaltningen för exportkrediter. Staten har enligt 7 § i exportkreditlagen förbundit sig att ersätta underskott. Underskott kan uppstå i en situation då priset på Finnveras medelanskaffning för exportfinansieringen i form av krediter är högre än den avkastning som Exportkredit får av exportfinansieringen i form av krediter, minskat med kostnaderna för verksamheten. Slutresultatet påverkas av kostnaden för medelanskaffningen, som är beroende av Finnveras och den finska statens kreditvärdighet samt läget på finansmarknaden. Dessutom påverkas slutresultatet av förändringar i ränte- och valutakurserna, resultatet av placering i ränterisker och likviditet, den ränta som tas ut på beviljade exportkrediter och kostnaderna för administrering av systemet. Fast konkurrenskraften hos den finländska exporten förutsätter konkurrenskraftig prissättning, är strävan att prissätta krediterna så att de eventuella kostnader som ovan nämnda riskfaktorer föranleder kan täckas.

Täckandet av eventuellt underskott i medelsförvaltningen av exportfinansiering i form av krediter bestäms enligt 7 § i exportkreditlagen. Enligt paragrafen används i första hand sådant fritt eget kapital som ingår i Exportkredits balansräkning för att täcka underskott i exportfinansieringen i form av krediter. Om resultatet av Exportkredits exportfinansiering i form av krediter visar ett underskott, täcker staten underskottet till den del som eventuellt tidigare överskott och Exportkredits fria egna kapital inte räcker till för att täcka underskottet. Om resultatet av Exportkredits exportfinansiering i form av krediter på motsvarande sätt visar ett överskott, stannar det i bolaget för täckning av eventuella framtida underskott. Vid utgången av 2014 uppgick Exportkredits eget kapital till 36,7 miljoner euro. Av beloppet var ca 15,6 miljoner euro fritt eget kapital. I budgeten för 2015 har det inte budgeterats anslag för att täcka underskott.

I fråga om ersättning av underskott gav statsrådet den 9 februari 2012 en förbindelse till Finlands Exportkredit Ab om betalning av underskottsersättning som gäller exportfinansiering i form av krediter. I punkt 4 i förbindelsen konstateras det att en konkurrenskraftig exportfinansiering i form av krediter i ett störningsfritt marknadsläge förutsätter en CIRR-ränta utan extra marginal vid utlåning med fast ränta. Om emellertid konkurrensläget i förhållande till konkurrentländernas offentliga finansiärer gör det möjligt att använda CIRR-ränta utökad med en marginal, kan Exportkredit för att förhindra att ett underskott uppstår sätta räntan högre än CIRR-räntan vid utlåning med fast ränta. Hittills har priset på Finnveras medelanskaffning möjliggjort att det inte uppstått underskott av Exportkredits utlåning.

Höjningen av maximibeloppet för beviljande av exportgarantier med två miljarder euro ökar dock risken i samband med exportfinansiering. Enligt 5 § i exportfinansieringslagen täcks kreditriskerna i samband med export- och fartygskrediterna genom exportgarantier eller fartygsgarantier som Finnvera beviljar. Av detta följer att det för alla exportkrediter beviljas en

exportgaranti eller fartygsgaranti. Maximibeloppet för gällande exportgarantier visar således maximibeloppet för statens ansvar i samband med exportfinansiering.

Enligt 4 § i lagen om bolaget ska Finnvera sträva efter att utgifterna för dess verksamhet på lång sikt kan täckas med inkomsterna från verksamheten. Dessutom förutsätter Världshandelsorganisationens (WTO) bestämmelser att exportgarantiverksamheten ska vara självbärande på lång sikt. Finnveras exportfinansieringsverksamhet har under 1999—2014 gått med positivt resultat och har under de senaste åren gått med en vinst på i genomsnitt 40—50 miljoner euro per år. Förlusterna av exportgarantiverksamheten, inklusive specialrisktagningen, har varit små under de senaste åren. Under 2009—2014 har Finnvera betalat ersättningar till ett sammanlagt belopp av ca 41 miljoner euro, då det på årsnivå har betalats ersättningar från 1,5 miljoner till som mest 17,5 miljoner euro. Det ekonomiska totalresultatet av verksamheten har emellertid hittills visat ett överskott varje år som Finnvera varit verksamt åren 1999—2014, och kumulativt också ända från inrättandet av exportgarantisystemet, under åren 1963—2014.

De största landsspecifika exportgarantierna hänför sig till Förenta staterna, Brasilien och Ryssland. Riskandelen för Brasilien, landet med störst politisk risk, är ca 18 %. Rysslands riskandel är under 10 % av den totala risken. Med tanke på ansvar är de största sektorerna telesektorn samt varv och rederier.

Ränterisken i samband med fast CIRR-ränta enligt OECD:s exportkreditavtal täcks genom ränteutjämning. På lång sikt har ränteutjämningsverksamhetens konsekvenser för statsfinanserna varit små. De utgifter och inkomster i nettobelopp som ränteutjämningsarna medfört för staten har från år 1997 till utgången av 2014 kumulativt utgjort +42 miljoner euro. På grund av den nuvarande låga räntenivån kan det dock bedömas att utgifterna ökar när räntorna vänder uppåt. Realiseringen av ränterisker kan hanteras genom skyddsarrangemang mot risker.

Det föreslås att maximibeloppet för avgiftsfri statlig borgen som staten ger Finnveras förbindelser höjs från nuvarande 9,0 miljarder euro till 15,0 miljarder euro. Av detta belopp får Finnvera samtidigt ha utestående långfristig finansiering med statsborgen eller gällande låneprogram till ett motvärde i euro på högst 14,5 miljarder euro, varav medelanskaffningen för exportfinansiering i form av krediter är 13,0 miljarder euro och den inhemska långfristiga medelanskaffningen 1,5 miljarder euro.

Utöver långfristiga lån och låneprogram kan bolaget vid behov för att trygga sin betalningsberedskap emittera företagscertifikat eller andra skuldförbindelser på högst 12 månader. Det totala beloppet av kortfristiga företagscertifikat eller andra skuldförbindelser med statsborgen kan till sitt motvärde i euro samtidigt uppgå till högst 0,5 miljarder euro.

4.2 Hantering och bedömning av risker

Enligt 14 § i exportkreditlagen kan arbets- och näringsministeriet på villkor som det fastställer ge Statskontoret i uppdrag att vidta och sköta administrationen av de åtgärder som behövs för skydd mot sådana ränte- och valutarisker som är förenade med ränteutjämningsanbud och ränteutjämningsavtal. Ministeriet har med stöd av bestämmelsen utfärdat en anvisning om skyddande. Statskontoret vidtar skyddsåtgärderna enligt anvisningen. Ministeriet följer regelbundet genomförandet av skyddsåtgärder.

Enligt 9 § i exportgarantilagen kan, för att trygga statens intressen, skydd tas genom försäkringar, säkerheter, avtal om ansvarsbyte och andra arrangemang mot förlustrisk som kan uppstå vid exportgarantiverksamhet. När exportgarantilagen ändrades 2011, intogs i lagen dessutom en möjlighet att vidta skyddsarrangemang så att förbindelser enligt exportgarantilagen

kan bytas ut mot ansvarsförbindelser som inte hänför sig till sådan exportverksamhet som avses i lagen. Hittills har skyddsarrangemang enligt bestämmelsen vidtagits upp till ca 1,1 miljoner euro.

Exportkredit fattar ränteutjämningsbeslut i fråga om sådana krediter som Exportkredit beviljat med fast CIRR-ränta. Genom beslutet omvandlas i praktiken en fast ränta till rörlig ränta, och då kan risken i samband med den fasta räntan hanteras. Statskontoret har möjlighet att med skyddsarrangemang hantera den risk som är förenad med fast ränta och valuta. När situationen nu är den att räntorna är låga, minskas ränterisken i samband med ränteutjämning också genom att en marginal läggs till CIRR-räntan.

Finnveras styrelse fastställer principerna för koncernens riskhantering, strategin för risktagning, de policyer som ska följas och riktlinjer för risktagningen samt befogenheter att fatta beslut. En riskhanteringsfunktion som är oberoende av affärsverksamheterna svarar för rapporteringen om riskhanteringen och upprätthållandet av riskhanteringssystemet. Finnveras risker delas in i följande fyra kategorier: 1) kredit-, borgens- och garantirisker, 2) operativa risker, 3) finansiella och marknadsrelaterade risker och 4) övriga risker. Det rapporteras om risker i samband med Finnveras finansieringsverksamhet i IFRS-bokslutet, som publiceras på bolagets webbplats.

Finnvera bedömer riskfylldheten för exportgaranti- och specialborgensverksamheten, som staten ansvarar för, genom en modell som används vid kreditinstitut och finansiella institut. Utgångspunkten för granskningen är totalansvaret för den statliga exportgaranti- och specialborgensverksamheten. Finnvera riskklassificerar alla betydande riskobjekt, bedömer sannolikheten för störningar och återbetalningsgraderna, om riskerna i samband med projektet skulle realiseras.

Enligt de beräkningsmodeller som används täcker Finnveras buffertar kreditriskerna i garantistocken. Med hjälp av en statistisk riskmodell kan man räkna ut ett nyckeltal som beskriver den totala risken, dvs. den maximala förlust inom exportgarantiverksamheten som man kan förvänta sig med 99 procents sannolikhet under ett visst år. År 2014 t.ex. var talet knappt 900 miljoner euro och år 2015 1,1 miljarder euro.

Enligt en bedömning utgående från de nuvarande antagandena om inkomst och förlust, och om man antar att ansvarsstocken för exportgarantier motsvarar den föreslagna fullmakten på 19 miljarder euro, kan förlustbuffertarna uppgå till ett belopp av sammanlagt ca 1,7 miljarder euro.

Med hjälp av den statistiska riskmodellen kan man uppskatta hur det nyckeltal som beskriver den totala risken utvecklas om fullmakten för exportgarantier höjs med 2 miljarder euro. Uträkningen är en enkel simulation som utgår från ansvarsstocken den 30 september 2015. I granskningen antas det att de nya ansvaren fördelas ganska jämnt på de olika sektorerna (fartyg, skog, tele och övriga), dock med beaktande av riskviktningen av beställarna i olika riskklasser inom fartygssektorn (B1–B3 på Finnveras skala). De nya ansvaren uppgår till sammanlagt 2 miljarder euro, och profilen för den nuvarande exportgarantistocken förändras inte mycket till följd av dem. De nya ansvaren ska börja gälla genast och kommer att till fullt belopp öka ansvarsstocken av den 30 september 2015. Under dessa förutsättningar växer risken enligt nivån VAR 99 % med ca 0,3 miljarder euro till sammanlagt 1,4 miljarder euro. Resultatet är känsligt för variationer i de antaganden som ligger till grund för uträkningen och är därför endast riktgivande.

Statens revisionsverk gjorde 2013—2014 en revision som gäller exportfinansieringens effektivitet (statens revisionsverks revisionsberättelse 1/2015). När det gäller riskerna i anslutning

till verksamheten konstateras det i revisionsberättelsen att Finnveras fond för exportgaranti- och specialborgensverksamhet har vuxit avsevärt. Detta beror på de positiva resultaten av exportgarantiverksamheten: verksamheten har utvidgats och garantiavgifterna har vuxit. Samtidigt har riskerna när det gäller de finansierade objekten inte realiserats i någon större utsträckning. Enligt statens revisionsverk har beredskapen för riskerna i samband med verksamheten klart förbättrats. Den totala risken som bedömts samtidigt har sjunkit trots att verksamhetens utvidgats, så de fonderade medlen täcker bättre än tidigare de garantier som getts.

Finnvera, statsgarantifonden och arbets- och näringsministeriet följer regelbundet utvecklingen av ansvarsstocken och medlen i buffertfonderna.

Konsekvenser av höjda fullmakter för statens ränterisker och för ansvar utanför statsbudgeten

De fasta CIRR-räntorna var sommaren 2015 på en historiskt låg nivå. Även om det inte har skett några betydande förändringar i räntenivån, är det troligt att räntorna i fortsättningen stiger. Om exportkrediter på grund av konkurrenssituationen beviljas med en låg räntenivå, är det möjligt att ränteutjämningsverksamheten förorsakar betydande utgifter för staten när räntenivån stiger. Särskilt en kraftig ökning av exportkreditstocken kan till denna del vara förenat med stora risker. För enskilda exportprojekt har man också varit tvungen att bedöma statens eventuella utgifter i relation till de eventuella fördelarna av exportprojektet för företagen och samhällsekonomin i allmänhet.

Ränteriskerna i samband med exportfinansieringen övergår till staten genom ränteutjämnings-systemet. När volymerna ökar, ökar också de ränterisker som övergår till staten. Den låga räntemiljön i kombination med en samtidig avsevärd ökning av volymerna leder till att ränterisken i samband med verksamheten ökar och kan därigenom förorsaka betydande ekonomiska svårigheter. Eventuella kostnader i samband med ränteutjämning är beroende av verksamhetens volym, utnyttjande av optioner som getts till lånekunder, räntenivåns utveckling samt möjligheten till och graden av skydd av ränteriskpositionerna. Staten utsätts i ränteutjämningsverksamheten för den risk som höjda räntor för med sig.

Den aggressiva prissättningen av krediter med CIRR-villkor i konkurrenssituationer och de gratis optioner för kunder som de ofta innehåller försvårar hanteringen av de ränterisker som uppstår och ökar kostnaderna och förlusterna i samband med ränteutjämningsverksamheten. Prissättningen av exportkrediter, de olika optioner som ingår samt de ekonomiska konsekvenser av ränteriskerna som verksamheten föranleder staten kan, särskilt när volymen av verksamheten växer, identifieras och bedömas för hela systemet och också i enskilda exportfinansieringsfall. Dessutom kan staten aktivt påverka utvecklandet av de nuvarande villkoren för krediter med CIRR-villkor så att prissättningen mer än för närvarande grundar sig på marknadsinriktade verksamhetsmetoder.

Utvecklandet av statens ansvar kan granskas också för hela statskoncernens del. Under den senaste tiden har särskilt statens borgensansvar ökat. Hit räknas Finnveras exportgarantier och de statliga fondernas borgen, som i praktiken gäller bostadslån. Deras nominella värde har sedan 2005 vuxit från ca 15,2 miljarder euro till ca 48,7 miljarder euro, vilket är ca 23,7 procent av BNP. I en internationell jämförelse placerar sig statens borgensansvar på en hög nivå. Det kan ändå konstateras att särskilt riskerna i samband med Finnveras nuvarande exportgaranti-ansvar på 13 miljarder euro är under kontroll, att det har fästs stor vikt vid skyddet mot dem och att det finns betydande buffertar mot dem. Syftet med exportgarantierna är också att främja exporten och därmed förbättra sysselsättningsläget. Om verksamheten begränsas kan

följden vara en betydande förlust av arbetsplatser och skatteinkomster. Dessutom motsvaras exportgarantierna av fordran som beviljats som köparkrediter.

En betydande ökning av indirekta ansvar kan öka risken i förhållande till finska statens kreditvärdering och således påverka statens kostnader för medelanskaffning. Kreditvärderingsinstitutet har i sina senaste kreditriskrapporter också fäst uppmärksamhet vid den snabba ökningen av finska statens indirekta ansvar.

Bakom ansvarerna finns dock köparkrediter som gäller investeringar i exportlandet. Ofta är det fråga om t.ex. utvecklande av infrastruktur som är viktig för teleprojekt.

4.3 Miljökonsekvenser och sociala konsekvenser

Sommaren 2012 godkändes i OECD-rådet en ny rekommendation om bedömning av miljökonsekvenser och sociala konsekvenser (på engelska 2012 Council Recommendation on Common Approaches on Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence). Exportprojekt som finansierats genom offentligt understödda exportkrediter bedöms enligt rekommendationen.

Ansökningar om finansiering av exportprojekt klassificeras utifrån betydelsen och omfattningen av projektens miljökonsekvenser och sociala konsekvenser i tre klasser, A, B och C. Till klass A hör projekt som kan ha omfattande och betydande negativa miljö- och/eller sociala konsekvenser, till klass B hör projekt vars konsekvenser är mindre betydande och lättare att hantera och till klass C hör projekt som bara har ringa konsekvenser eller inga konsekvenser alls. I rekommendationen finns exempel på projekt som hör till klass A. Sådana är t.ex. stora fabriks- och kraftverksprojekt. Projektclassen bestämmer vilken nivå av bakgrundsutredning projektet kräver. För projekt i klass A krävs alltid en ESIA-rapport eller motsvarande uppgifter, för klass B räcker det med en kortare utredning och för klass C behövs ingen bakgrundsutredning.

Som sociala konsekvenser betraktas projektets konsekvenser för lokalsamhället och dem som är med i projektets byggnads- och opereringsfaser. De sociala konsekvenserna omfattar också aspekter som gäller de mänskliga rättigheterna i samband med projektet.

I jämförelsen av exportgarantiprojekt använder Finnvera i första hand Världsbanksgruppens tekniska miljöstandarder (General EHS and Industry Sector Guidelines 2007) och tio försiktighetsåtgärdspolicyer (Safeguard Policies) som anses vara väsentliga med tanke på projektet. IFC:s Performance Standards-anvisningar används alltid vid projektfinansieringsprojekt samt vid därmed jämförbara projekt och när andra betydande projektfinansiärer använder dessa anvisningar.

Förutom de sociala konsekvenserna är en betydande förändring jämfört med tidigare rapporteringen om utsläpp av koldioxidekvivalenter mellan exportgarantiinstitut, om projektets nivå för utsläpp av koldioxidekvivalenter överstiger 25 000 ton per år och om det finns tillgång till dessa uppgifter. Dessutom ska man ta hänsyn till koldioxidutsläpp av nya energiverk som använder fossila bränslen, om utsläppen överstiger 700 gram per producerad kilowattimme.

Enligt rekommendationen om bedömning av miljökonsekvenser och sociala konsekvenser ska medlemsstater minst årligen informera den stora allmänheten om miljökonsekvenserna och de sociala konsekvenserna av finansierade exportprojekt. Dessutom bör medlemsstaterna i efterskott och minst två gånger om året informera OECD:s exportkredit- och exportgarantigrupp om sådana exportprojekt av klass A och B som de förbundit sig till.

Förfarandet för bedömning av miljökonsekvenser och sociala konsekvenser kan utnyttjas i genomförandet av exportprojekt, så att projektens skadliga konsekvenser kan identifieras och de skadliga konsekvenserna minskas. I OECD:s exportkreditavtal intogs år 2012 nya bestämmelser om exportkrediter som gäller bekämpning av klimatförändringen. Sådana projekt kan beviljas finansieringsvillkor som är förmånligare än de normala villkoren för exportkreditavtal, bl.a. upp till 18 år långa återbetalningstider för krediter. Redan tidigare har förmånliga finansieringsalternativ kunnat beviljas för exportkrediter som gäller finansiering av förnybara energikällor och vattenprojekt.

I november 2015 godkändes inom OECD:s arrangemang för exportkrediter ett nytt underavtal om finansiering av kolkraftverk avsedda för energiprojekt. Detta underavtal innehåller betydande begränsningar av finansiering av kolkraftverk med offentliga exportkrediter. Avtalet träder i kraft den 1 januari 2017. När finansiering inom ramen för de föreslagna höjda bevilningsfullmakterna beviljas projekt som gäller bekämpning av klimatförändringen, har finansieringen positiv effekt på miljöns tillstånd.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

4.4.1. Konsekvenser för företagen

I Finland måste det finnas ett internationellt sett konkurrenskraftigt offentligt exportfinansieringssystem, för att exportörernas förutsättningar att ta hem affärer i det hårda internationella anbuds förfarandet ska vara finansieringsmässigt lika jämfört med konkurrentländernas offentligt understödda exportfinansiering. Det exportfinansieringssystem som infördes fr.o.m. ingången av 2012 har i princip varit konkurrenskraftigt i jämförelse med systemen hos våra viktigaste konkurrentländer. Man måste dock se till att systemet fortfarande är konkurrenskraftigt i de förändrade ekonomiska förhållandena. Bankernas möjligheter att finansiera långfristiga exportkrediter har inte utvecklats som väntat. Finnvera och Exportkredit har fortsättningsvis en viktig roll i exportfinansieringen. Numera har det i flera fall blivit praxis att det i samband med exportprojekt också krävs ett finansieringsanbud från ett exportfinansieringsinstitut. Med hjälp av finansiering från Finnvera kan man bidra till att exportföretag får exportaffärer.

Exportföretagen använder i stor utsträckning inhemska underleverantörer, av vilka många är företag inom SMF-sektorn. Således sträcker sig konsekvenserna för företagen i omfattande mån till finländska företag och därigenom till den finländska samhällsekonomin. Det att enskilda stora exportaffärer fås till Finland kan innebära hundratals eller rentav tusentals årsverken i exportföretaget och i underleverantörsnätverket. Utöver de direkta sysselsättningseffekterna sträcker sig effekterna av projekten längre i form av skatteinkomster samt som en ökning av kommunala och privata tjänster och ökad konsumtionsefterfrågan på företagets hemort och i närområdena.

4.4.2. Organisatoriska konsekvenser

Den föreslagna höjningen av fullmakter innebär uppskattningsvis en ökning på några årsverken i personalstyrkan hos Finnvera som har hand om både medelanskaffningen och export- och fartygskrediterna och ränteutjämningsverksamheten.

Propositionen har inte några konsekvenser för myndigheternas verksamhet.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid arbets- och näringsministeriet i samarbete med Finnvera Abp och Finlands Exportkredit Ab.

Utlåtanden om propositionen begärdes av Finlands Näringsliv rf, Teknologiindustrin rf, Finanssialan Keskusliitto, Finansbranschens Centralförbund ry, Finnvera Abp, justitieministeriet och finansministeriet. I de utlåtanden som inkom understöddes att fullmakterna för exportfinansiering höjs i enlighet med lagförslaget samt betonades att lagändringen måste träda i kraft snabbt. I ett av utlåtandena konstaterades det särskilt att ett finansieringsanbud som är förenat med krav på tillgång till finansiering i praktiken är värdelöst för köparen. För att ta hem exportaffärer krävs enligt utlåtandet konkurrenskraftiga villkor, av vilka finansieringen har blivit en väsentlig del.

6 Samband med andra propositioner

Avsikten är att en proposition om ändring av 8 b § i lagen om statens specialfinansieringsbolag ska beredas våren 2016. I propositionen ska det föreslås att bestämmelsen ändras så att beviljande av ett i bestämmelsen avsett lån till bolaget är en normal del av exportfinansieringssystemets funktion, så att Finnvera bättre än för närvarande kan planera beloppet av och tidpunkten för medelanskaffningen för exportkrediter.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning

4 §. *Beviljande av export- och fartygskrediter.* Det föreslås att 1 mom. i paragrafen ska ändras så att Exportkredit kan bevilja export- och fartygskrediter med fast eller rörlig ränta som baserar sig på Finnveras medelanskaffning till ett kapitalvärde av högst 13 miljarder euro. Höjningen av maximibeloppet baserar sig på att det nuvarande maximibeloppet på 7 000 miljoner euro har visat sig vara för lågt. Enligt situationen den 30 september 2015 har det av bevillningsfullmakten för export- och fartygskrediter använts 5,7 miljarder euro. Beloppet omfattar de avtal som ingåtts och 50 procent av de anbud som lämnats. Av bevillningsfullmakten återstår således 1,3 miljarder euro.

I praktiken är det möjligt att med stöd av den fullmakt som lagen beviljar finansiera endast några enstaka stora exportprojekt, varefter hela fullmakten kan användas. Exportkredit kan lämna nya anbud endast på villkoret att det blir möjligt att få använda fullmakten. Detta är möjligt endast om projekt faller bort från anbudsstocken. Genom höjningen av fullmakten tryggas en ostörd funktion av exportfinansieringssystemet inom den närmaste framtiden.

Exportfinansieringssystemet i form av krediter baserat på Finnveras medelanskaffning har varit i bruk sedan oktober 2012. I första fasen förbrukar beviljandet av nya krediter fullmakten till fullt belopp, eftersom återbetalningsvolymen för krediter är liten på grund av långa kredittider. Återbetalning av krediter skapar inte så snabbt utrymme för användning av fullmakten t.ex. under 2—3 år.

8 §. *Fullmakt att ingå ränteutjämningsavtal och fatta ränteutjämningsbeslut.* Det föreslås att 1 mom. i paragrafen ska ändras så att Exportkredit med kreditinstitut och finansiella institut får ingå ränteutjämningsavtal om ränteutjämningskrediter eller fatta motsvarande ränteutjämningsbeslut enligt 6 § till ett kapitalvärde av högst 13 miljoner euro. Eftersom bankernas möjligheter att bevilja sådana export- och fartygskrediter som kräver lång betalningstid till skäligt pris fortsättningsvis ser ut att vara tämligen begränsad, är det sannolikt att antalet ränteutjämningsavtal som hänför sig till krediter med fast ränta som banker finansierat inte blir så stort inom en nära framtid. Däremot är det sannolikt att andelen ränteutjämningsbeslut kommer att öka, eftersom efterfrågan på export- och fartygskrediter med fast ränta genom Finnveras medelanskaffning har ökat. Ränteutjämningsbeslut fattas för krediter med fast ränta. Med krediter med fast ränta avses krediter som är bundna till CIRR-ränta enligt OECD:s exportkreditavtal. Därför behöver man förbereda sig på att ränteutjämningsbesluten ökar genom att maximifullmakten höjs. Genom höjningen av fullmakten säkerställs också att Exportkredit kan bevilja exportkrediter inom ramen för det maximibelopp på 13 miljarder euro som föreslås i 4 §.

12 §. *Uträkning av kapitalvärden.* I 1 mom. i paragrafen föreskrivs det om uträkning av kapitalvärden. Det föreslås att det till momentet ska fogas en bestämmelse enligt vilken det oamorterade kapitalet från och med den första återbetalningen ska beaktas i sin helhet inklusive det olyfta kapitalet. Krediten i sin helhet behöver inte ha lyfts i det skede när återbetalningen har börjat. Det olyfta beloppet ska därför beaktas i uträkningen av de kapitalvärden som avses i bestämmelsen.

I 2 mom. i paragrafen föreskrivs det om omvandlande av avtal och anbud i utländsk valuta till euro. Enligt bestämmelsen ska, när kapitalvärdet av krediter och ränteutjämningsavtal samt ränteutjämningsbeslut räknas ut, avtalsvalutan omvandlas till euro enligt den kurs Europeiska centralbanken har meddelat för den dag krediterna beviljades, för den dag ränteutjämningsav-

talen ingicks och för den dag ränteutjämningsbesluten fattades. Det föreslås att bestämmelsen ändras så att andra krediter än sådana som beviljats i euro ska omvandlas till euro enligt den kurs Europeiska centralbanken har meddelat för den valuta som omvandlas för den dag krediterna beviljades.

1.2 Lagen om ändring av lagen om statens specialfinansieringsbolag

8 a §. Borgen för bolagets lån. I paragrafen föreskrivs det om borgen för lån som statens specialfinansieringsbolag, dvs. Finnvera, upptagit. Det föreslås att 3 mom. i paragrafen ska ändras så att bolaget samtidigt för lån och låneprogram med statlig borgen får ha utestående lånekapital till ett motvärde i euro av högst 15 miljarder euro. Dessutom kan bolaget ha räntor som räknas på kapitalet av de lån bolaget upptagit och, som skydd mot risker, ett behövt antal ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal som anknyter till lånen och andra motsvarande skyddsarrangemang. Således föreslås det att fullmakten för borgen höjs med sex miljarder euro. Höjningen av fullmakten möjliggör medelanskaffning som svarar mot den ökande efterfrågan på export- och fartygskrediter från Finnvera. Med hjälp av medelanskaffning kan Exportkredit bevilja export- och fartygskrediter för att finansiera export.

Finnveras medelanskaffning för finansiering av export- och fartygskrediter sker huvudsakligen inom ramen för låneprogram. De lån som bolaget upptar för export- och fartygskreditsfinansiering i form av krediter ska huvudsakligen basera sig på de skuldebrev som emitteras under det kreditbetygsatta Euro Medium Term Note-programmet. Inom ramen för låneprogrammet är det utestående kapitalet av lån för tillfället högst 6 miljarder euro.

Borgen som staten beviljar ska vara avgiftsfri. Finnveras medelanskaffning, som är föremål för borgen, utgör utförande av en specialuppgift som framställs för bolaget i lagstiftningen.

I maximibeloppet inkluderas det utestående kapitalet av de lån som bolaget upptagit och som borgen gäller samt det gällande kapitalet av låneprogram. Utöver maximibeloppet kan bolaget ha räntor som räknas på kapitalet av de lån bolaget upptagit och, som skydd mot risker, ett behövt antal ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal som anknyter till lånen och andra motsvarande skyddsarrangemang. Sådana kan vara t.ex. ränte- och valutaterminer. I allmänhet är det ansvar som medförs av ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal uppskattningsvis 0—30 procent av kapitalet för de lån som skyddas.

Genom Finnveras medelanskaffning skaffas också medel för inhemsk verksamhet. Således kan också en del av de medel som skaffats genom låneprogram rikta sig till finansiering som beviljats för verksamhet i företagens hemland. Av de medel som fås med hjälp av borgen kan för inhemsk finansiering användas 2 miljarder euro, varav andelen kortfristig medelanskaffning avses vara 0,5 miljarder euro.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 14/2011 rd ansett att statsborgen med stöd av 82 § 2 mom. i grundlagen ska beviljas med riksdagens samtycke och att detta samtycke kan vara ett särskilt beslut eller ingå i lag. I motiveringen nämns särskilt att borgensförbindelsens maximibelopp ska framgå av samtycket. Grundlagsutskottet har ansett att kravet på angivande av maximibelopp kan uppfyllas i fråga om poster hänförliga till kapitalet, bl.a. räntor, också genom en beskrivning i ord i bestämmelsen som tillräckligt tydligt anger vilka dessa anknytande poster är och genom en uppskattning av beloppet i motiven. Bestämmelsen är inte problematisk ur grundlagssynpunkt.

1.3 Lagen om ändring av lagen om statliga exportgarantier

10 §. Ansvarsgränser. Det föreslås att 1 mom. i paragrafen ska ändras så att det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang får uppgå till högst 19 miljarder euro. Dessutom föreslås det att borgensansvaret för exportgarantier vid specialrisktagning enligt 6 § i exportgarantilagen får uppgå till högst 3,5 miljarder euro. Däremot föreslås det inte att garantiansvaret för de investeringsgarantier som avses i 5 § 2 mom. i exportgarantilagen ska ändras, utan det ska fortfarande vara högst 200 miljoner euro.

Enligt 5 § i exportkreditlagen täcks kreditriskerna i samband med export- och fartygskrediter-na genom exportgarantier eller fartygsgarantier som Finnvera beviljar. Därför måste man samtidigt med höjningen av bevillningsfullmakten för export- och fartygskrediter också höja fullmakten för exportgarantier.

Det föreslås att fullmakterna för exportgarantier ska höjas med två miljarder euro. Den föreslagna höjningen är avsevärt mindre än den föreslagna höjningen av maximibeloppet för export- och fartygskrediter. I fråga om exportgarantier utjämnas den höjda stocken i och med att tidigare beviljade exportgarantier upphör när krediterna har betalats.

Exportgarantilagen ändrades fr.o.m. ingången av 2012 genom lagen om ändring av exportgarantilagen, så att specialrisktagningen utvidgades att också gälla kommersiella risker i landsklasserna 0—1 i OECD:s landklassificering samt situationer då det finns viktiga näringspolitiska och konkurrenskraftsrelaterade grunder för beviljande av exportgaranti. I det sammanhanget höjdes maximibeloppet för specialrisktagning till 2 500 miljoner euro. Maximibeloppet för specialrisktagning har efter detta höjts till 3 000 miljoner euro i och med att fullmakterna i enlighet med exportkreditlagen höjdes sommaren 2014. Eftersom en del av den ökande exportfinansieringen kan rikta sig till specialrisktagning, föreslås det att maximibeloppet vid specialrisktagning höjs med 500 miljoner euro till 3,5 miljarder euro.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Närmare bestämmelser och föreskrifter om de bestämmelser som de föreslagna lagarna omfattar behöver inte utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft i mars, april 2016. Saken är brådskande, eftersom Exportkredit inom ramen för de nuvarande fullmakterna kan lämna anbud som gäller finansiering av exportprojekt i mycket begränsad mån.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning (1543/2011) 4 § 1 mom., 8 § 1 mom. och 12 §, sådana de lyder i lag 486/2014, som följer:

4 §

Beviljande av export- och fartygskrediter

Bolaget kan bevilja export- och fartygskrediter med fast eller rörlig ränta som baserar sig på Finnvera Abp:s medelanskaffning till ett kapitalvärde av högst 13 miljarder euro.

8 §

Fullmakt att ingå ränteutjämningsavtal

Bolaget får med kreditinstitut och finansiella institut ingå ränteutjämningsavtal om ränteutjämningskrediter eller fatta motsvarande ränteutjämningsbeslut enligt 6 § till ett kapitalvärde av högst 13 miljarder euro.

12 §

Uträkning av kapitalvärden

När kapitalvärdet av de export- och fartygskrediter som beviljats med stöd av 4 § och de ränteutjämningskrediter som upprättats med stöd av 8 § räknas ut, beaktas kapitalet i sin helhet inklusive det olyfta kapitalet från det att kreditavtalen undertecknades till den första återbetalningsdagen. Från och med den första återbetalningen beaktas det oamorterade kapitalet i sin helhet inklusive det olyfta kapitalet. Av kapitalet för anbuden beaktas 50 procent.

När kapitalvärdet räknas ut, omvandlas avtalsvalutan till euro enligt den kurs Europeiska centralbanken har meddelat för den valuta som omvandlas för den dag krediterna beviljades.

Denna lag träder i kraft den 20. _____

2.

Lag

om ändring av 8 a § i lagen om statens specialfinansieringsbolag

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statens specialfinansieringsbolag (443/1998) 8 a § 3 mom., sådant det lyder i lag 487/2014, som följer:

8 a §

Borgen för bolagets lån

Bolaget får samtidigt för lån och låneprogram med statlig borgen ha utestående lånekapital till ett motvärde i euro av högst 15 miljarder euro. Dessutom får bolaget ha räntor som räknas på kapitalet av lån med statlig borgen som bolaget upptagit och, som skydd mot risker, ett behövligt antal ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal som anknyter till lånen och andra motsvarande skyddsarrangemang.

Denna lag träder i kraft den 20. _____

3.

Lag

om ändring av 10 § i lagen om statliga exportgarantier

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statliga exportgarantier (422/2001) 10 § 1 mom., sådant det lyder i lag 488/2014, som följer:

10 §

Ansvarsgränser

Det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang får uppgå till högst 19 miljarder euro. Borgensansvaret för de exportgarantier som avses i 6 § får dock uppgå till högst 3,5 miljarder euro och garantiansvaret för de investeringsgarantier som avses i 5 § 2 mom. till högst 200 miljoner euro.

Denna lag träder i kraft den 20.

Helsingfors den 17 december 2015

Vid förhinder för statsministern, finansminister

Alexander Stubb

Näringsminister *Olli Rehn*

1.

Lag

om ändring av lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning (1543/2011) 4 § 1 mom., 8 § 1 mom. och 12 §, sådana de lyder i lag 486/2014, som följer:

Gällande lydelse

4 §

Beviljande av export- och fartygskrediter

Bolaget kan bevilja export- och fartygskrediter med fast eller rörlig ränta som baserar sig på Finnvera Abp:s medelanskaffning till ett kapitalvärde av högst 7 000 miljoner euro.

8 §

Fullmakt att ingå ränteutjämningsavtal

Bolaget får med kreditinstitut och finansiella institut gå ränteutjämningsavtal om ränteutjämningskrediter eller fatta motsvarande ränteutjämningsbeslut enligt 6 § till ett kapitalvärde av högst 7 000 miljoner euro.

12 §

Uträkning av kapitalvärden

När kapitalvärdet av de export- och fartygskrediter som beviljats med stöd av 4 § och de ränteutjämningskrediter som upprättats med stöd av 8 § räknas ut, beaktas kapitalet i sin helhet inklusive det olyfta kapitalet från det att kreditavtalen undertecknades till

Föreslagen lydelse

4 §

Beviljande av export- och fartygskrediter

Bolaget kan bevilja export- och fartygskrediter med fast eller rörlig ränta som baserar sig på Finnvera Abp:s medelanskaffning till ett kapitalvärde av högst *13 miljarder* euro.

8 §

Fullmakt att ingå ränteutjämningsavtal

Bolaget får med kreditinstitut och finansiella institut ingå ränteutjämningsavtal om ränteutjämningskrediter eller fatta motsvarande ränteutjämningsbeslut enligt 6 § till ett kapitalvärde av högst *13 miljarder* euro.

12 §

Uträkning av kapitalvärden

När kapitalvärdet av de export- och fartygskrediter som beviljats med stöd av 4 § och de ränteutjämningskrediter som upprättats med stöd av 8 § räknas ut, beaktas kapitalet i sin helhet inklusive det olyfta kapitalet från det att kreditavtalen undertecknades till

RP 144/2015 rd

den första återbetalningsdagen. Från och med den första återbetalningen beaktas det oamorterade kapitalet i sin helhet. Av kapitalet för anbuden beaktas 50 procent.

När kapitalvärdet av krediter, ränteutjämningsavtal och ränteutjämningsbeslut räknas ut, omvandlas avtalsvalutan till euro enligt den kurs Europeiska centralbanken har meddelat för den dag krediterna beviljades för den dag ränteutjämningsavtalen ingicks och för den dag ränteutjämningsbesluten fattades.

den första återbetalningsdagen. Från och med den första återbetalningen beaktas det oamorterade kapitalet i sin helhet *inklusive det olyfta kapitalet*. Av kapitalet för anbuden beaktas 50 procent.

När kapitalvärdet räknas ut, omvandlas avtalsvalutan till euro enligt den kurs Europeiska centralbanken har meddelat för den valuta som omvandlas för den dag krediterna beviljades.

Denna lag träder i kraft den 20.

2.

Lag

om ändring av 8 a § i lagen om statens specialfinansieringsbolag

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statens specialfinansieringsbolag (443/1998) 8 a § 3 mom., sådant det lyder i lag 487/2014, som följer:

Gällande lydelse

8 a §

Borgen för bolagets lån

Bolaget får samtidigt för lån och låneprogram med statlig borgen ha utestående lånekapital till ett motvärde i euro av högst 9,0 miljarder euro. Dessutom får bolaget ha räntor som räknas på kapitalet av lån med statlig borgen som bolaget upptagit och, som skydd mot risker, ett behövt antal ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal som anknyter till lånen och andra motsvarande skyddsarrangemang.

Föreslagen lydelse

8 a §

Borgen för bolagets lån

Bolaget får samtidigt för lån och låneprogram med statlig borgen ha utestående lånekapital till ett motvärde i euro av högst 15 miljarder euro. Dessutom får bolaget ha räntor som räknas på kapitalet av lån med statlig borgen som bolaget upptagit och, som skydd mot risker, ett behövt antal ränteväxlings- och valutaväxlingsavtal som anknyter till lånen och andra motsvarande skyddsarrangemang.

Denna lag träder i kraft den 20.

3.

Lag

om ändring av 10 § i lagen om statliga exportgarantier

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statliga exportgarantier (422/2001) 10 § 1 mom., sådant det lyder i lag 488/2014, som följer:

Gällande lydelse

10 §

Ansvarsgränser

Det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang får uppgå till högst 17 000 miljoner euro. Borgensansvaret för de exportgarantier som avses i 6 § får dock uppgå till högst 3 000 miljoner euro och garantiansvaret för de investeringsgarantier som avses i 5 § 2 mom. till högst 200 miljoner euro.

Föreslagen lydelse

10 §

Ansvarsgränser

Det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang får uppgå till högst *19 miljarder* euro. Borgensansvaret för de exportgarantier som avses i 6 § får dock uppgå till högst *3,5 miljarder* euro och garantiansvaret för de investeringsgarantier som avses i 5 § 2 mom. till högst 200 miljoner euro.

Denna lag träder i kraft den 20.
