

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning ändras så att Finnvera Abp vid behov kan täcka kreditrisken även genom andra åtgärder än exportgaranti och fartygsgaranti. Det är motiverat att täcka kreditrisken också på andra sätt än genom beviljande av exportgarantier för att effektivisera Finnverakoncernens interna process. När det gäller skyddet mot ränterisk föreslås det att bolaget i fråga om krediter med fast ränta ska kunna administrera ränteriskerna också på annat sätt än genom ränteutjämning. Ändringarna är motiverade för att metoder som bättre lämpar sig för hanteringen av ränterisken särskilt i samband med direkta exportkrediter ska kunna användas.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 november 2022.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	5
2.1 Nuläge	5
2.1.1 Lagstiftning.....	5
2.1.2 Praxis.....	6
2.2 Bedömning av nuläget.....	7
3 Målsättning	8
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	9
4.1 De viktigaste förslagen.....	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	10
5 Alternativa handlingsvägar.....	10
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	11
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	11
6 Remissvar	11
7 Specialmotivering	12
8 Ikraftträdande.....	13
9 Förhållande till andra propositioner.....	13
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	13
LAGFÖRSLAG	14
Lag om ändring av lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning	14
BILAGA	16
PARALLELLTEXT	16
Lag om ändring av lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning	16

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Före finanskrisen 2008 grundade sig Finlands exportfinansieringssystem på att bankerna för finansiering av exportaffärer beviljade köparkrediter till utländska företag som köpte kapitalvaror och tjänster av finländska företag, och Finnvera Abp (nedan *Finnvera*) beviljade exportgarantier för krediterna.

Ett offentligt system för exportfinansiering i form av krediter infördes 2009 till följd av finanskrisen året innan, då exportföretagen inte med hjälp av de finansieringsinstrument som gällde då fick den finansiering de behövde för sina exportaffärer. Systemet grundade sig till en början på lån som beviljats Finlands Exportkredit Ab (nedan *Exportkredit*) ur statsbudgeten och med vilka Exportkredit finansierade exportkrediter och inhemska fartygskrediter som finländska exportföretag hade beviljat utländska kunder. Finnvera gick i borgen för de kreditrisker som hängde samman med de beviljade krediterna. Lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning (1543/2011, nedan *exportkreditlagen*) trädde i kraft 2011. I och med lagen har man övergått till ett system där Finnvera har skaffat de medel som behövs för finansieringen av exportkrediter och lånat ut dem till Exportkredit för att användas till finansiering av export- och fartygskrediter. Statsborgen har beviljats för medelanskaffningen.

Finlands Exportkredit Ab har avhjälpit den allmänna marknadsbrist som hänför sig till tillgången till finansiering genom att bevilja offentligt understödda export- och fartygskrediter. Utöver Exportkredit har också banksektorn deltagit i den verksamhet som bedrivs inom systemet för exportfinansiering i form av krediter. Inom systemet har syftet varit att utnyttja bankernas globala servicenätverk och kunskanden om exportfinansiering. Bankernas uppgift har främst varit att förhandla om innehållet i kreditavtalen i enlighet med de villkor som Exportkredit ställt, att upprätta handlingar som gäller krediten och att förmedla beviljade krediter till kredittagarna. Dessutom har bankerna varit Exportkredits agenter under lånets hela återbetalningstid.

Till följd av ändringarna i bankregleringen och den övriga utvecklingen på finansmarknaden har den exportfinansiering som bankerna beviljar minskat ytterligare. Bankernas intresse för exportfinansiering gäller numera främst stora krediter med långa återbetalningstider på cirka 8–12 år. I fråga om stora krediter är bankerna närmast på ovan beskrivet sätt tekniska assistenter i fråga om krediter som Exportkredit beviljar. Bankerna anser för närvarande att finansieringen av små exportaffärer vars värde understiger 20 miljoner euro inte är tillräckligt lönsam på grund av kostnaderna. Flera nordiska banker har i praktiken upphört att bevilja utländska köparkrediter. Dessutom har exportfinansieringsinstituten i flera av Finlands konkurrentländer utöver statliga exportgarantier tagit i bruk exportkrediter, där de inom ramen för internationella bestämmelser beviljar finansiering för sådana exportaffärer som bankerna inte finansierar.

Vid regeringens halvtidsöversyn våren 2021 om de offentliga finanserna 2022–2023 fattade statsminister Sanna Marins regering beslut som bland annat stöder industrins omställning, det inhemska ägandet och investeringarna samt forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamheten och som främjar Finlands återhämtning från coronakrisen. Besluten gällde också Finnveras verksamhet och produkter. Avsikten är att öka det beviljade beloppet av Finnveras företagslån och utveckla Finnveras finansieringsprodukter för små och medelstora företags export genom att ta i bruk direkta köparkrediter.

1.2 Beredning

För beredningen av propositionen har Finnvera gjort flera utredningar 2015–2018. Arbets- och näringsministeriet och Finnvera beställde dessutom år 2020 en utomstående utredning i ärendet. Direct Cross-Border Lending Scheme for Small-size Export Contracts-utredningen blev färdig den 20 oktober 2020. Den baserar sig på en intervjuundersökning om behovet av små köparkrediter i mars 2020. Med små köparkrediter avses i utredningen krediter på högst 20 miljoner euro som finansiären har beviljat en utländsk köpare och sådana fordringar i samband med exporthandel som finansiären har köpt av exportören, såsom kreditinstrument eller fakturafordringar.

Enligt den ovannämnda utredningen har intresset för finansiering av exporthandel minskat avsevärt under de senaste 5–10 åren bland inhemska, nordiska och internationella banker som är verksamma i Finland. Orsaken till detta tros särskilt vara den ökade regleringen och bankernas förändrade strategi. Till exempel kraven på identifiering av kunder (know your customer, KYC) har skärpts och detta har ökat finansieringskostnaderna. Särskilt när det gäller finansieringen av små exportaffärer verkar marknadsbristen vara mycket uppenbar, eftersom de flesta nordiska bankerna har upphört med att bevilja små utländska köparkrediter.

Stora företag har ett mångsidigt kunnande inom finansbranschen och de har ofta tillgång till olika finansieringskanaler och finansieringsalternativ för sina exportaffärer. I egenskap av betydande kunder får de också i viss mån finansiering från sina banker för små exportprojekt, men behöver dock också offentlig finansiering för dem. Små företag blir däremot i allmänhet tvungna att finansiera exportaffärerna på egen risk medan fordran hamnar i exportörens balansräkning eller att förutsätta förskottsbetalningar. Enligt utredningar kan de nordiska bankerna endast selektivt erbjuda sina egna kunder diskontering av kreditinstrument eller kreditfordringar, även om de risker som beror på utländska köpare kan täckas med Finnveras garantiprodukter eller privata kreditförsäkrars kreditförsäkringar, och exportören tar på sig den överskjutande självriskandelen.

Enligt en utredning från 2020 har flera europeiska exportgarantianstalter (Export Credit Agency, ECA) och en nordisk exportfinansieringsaktör utöver garantiprodukter börjat bjuda ut exportkrediter utan att en agentbank finns med i bilden och utan att köparens kreditinstrument eller fordringar diskonteras. I Finland har dessa produkter inte använts, och också lokala banker som skulle ha varit beredda att bevilja små köparkrediter har saknats i Finland. Slutsatsen av utredningen har varit att finländska små och medelstora exportföretag har varit i en svagare ställning jämfört med sina konkurrenter när det gäller finansiering av exportaffärer på grund av det knappa finansieringsutbudet på den lokala marknaden. En lösning som föreslås i utredningen är att man inom Finnverakoncernen inleder finansieringen av små direkta exportkrediter med offentliga exportfinansieringsinstrument. De små exportkrediterna skulle i princip vara mindre än 20 miljoner euro, men de kan också vara större än så. Som exempel föreslås det i utredningen köp av kreditinstrument eller fordringar, men till denna del kan endast finansiella lösningar på OECD-villkor komma på fråga. *På basis av utredningens empiriska material kan det alltså konstateras att det för närvarande också i fråga om finansieringsstrukturen och utbudet av finansiella tjänster inom exporthandeln finns en marknadsbrist som statens exportfinansierings-system för sin del bör avhjälpa.*

På basis av det beredningsarbete som Finnvera gjort under de senaste åren kan direkt kreditgivning också utnyttjas i stora exportprojekt bl.a. för att förbättra möjligheterna till risköverföring och exportfinansieringens konkurrenskraft.

I Finnveras egna utredningar har man upptäckt ett behov av att flexibelt och snabbt reagera på förändringar i omvärlden. En reaktion på förändringarna kräver att Finnvera har tillgång till

olika slags finansieringsmetoder för att stödja exporten, såsom effektiv direkt kreditgivning, finansiering av kreditinstrument och fordringar eller placering i obligationslån.

Regeringspropositionen har beretts i samarbete mellan arbets- och näringsministeriet och Finnverakoncernen.

Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga webbtjänsten på adressen <https://tem.fi/sv/projekt?tunnus=TEM100:00/2021>.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nuläge

2.1.1 Lagstiftning

Enligt 4 § 1 mom. i lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning kan Finlands Exportkredit Ab bevilja export- och fartygskrediter med fast eller rörlig ränta som baserar sig på Finnvera Abp:s medelanskaffning till ett kapitalvärde av högst 33 miljarder euro. Lagen innehåller entydiga bestämmelser om behörigheten att bevilja exportkrediter. Beloppet av export- och fartygskrediterna baserar sig på en lagändring som trädde i kraft i januari 2020 (1590/2019). I den ursprungliga regeringspropositionen (RP 115/2011 rd) konstateras det i fråga om 4 § bland annat att Finlands Exportkredit Ab kan bevilja export- och fartygskrediter med fast eller rörlig ränta som baserar sig på Finnveras medelanskaffning. Exportfinansieringen i form av krediter har då särskilt gällt krediter som kräver lång återbetalningstid. Erfarenheterna från den senaste tiden visar att finansiering, särskilt för små exportaffärer som skulle behöva kredit, inte har kunnat fås på marknaden på skäligen villkor.

Enligt ekonomiutskottets betänkande EkUB 7/2011 rd om ovannämnda regeringsproposition ska det permanenta systemet med exportfinansiering i form av krediter tillförsäkra finska exportföretag jämlika finansieringsmöjligheter i relation till de viktigaste konkurrentländerna. I betänkandet konstateras det att exportörer kan erbjudas finansiella lösningar som inte finns att tillgå på marknaden.

Marknadsbristen, som har legat till grund för att den nuvarande lagen stiftades, verkar ha utvidgats ytterligare så att det offentliga systemet med exportfinansiering med stöd av banksystemet inte kan erbjuda exportörerna de finansieringslösningar som nämns i ekonomiutskottets betänkande. Detta beror på att bankerna i det förändrade marknadsläget inte längre har medverkat till genomförandet av finansieringslösningar i behövlig omfattning, såsom det konstateras i empiriska utredningar. Därför ska Exportkredit nu direkt fullgöra den lagstadgade uppgiften att bevilja exportkrediter enligt 4 § också utan bankernas medverkan. Detta innebär att lagstiftningen ska utvecklas så att den motsvarar nuläget, där marknadsbristen har utvidgats jämfört med hurdan den var när den ursprungliga lagen stiftades. Direkt kreditgivning kan också utnyttjas för att förbättra både risköverföringsmöjligheterna och konkurrenskraften.

I 5 § i exportkreditlagen föreskrivs det om täckning av kreditrisker. I den paragrafen konstateras det att kreditriskerna i samband med export- och fartygskrediter täcks genom exportgarantier eller fartygsгарantier som Finnvera beviljar. I enskilda fall kan statsrådet också godkänna statlig borgen för täckning av kreditrisken.

I 6 § i exportkreditlagen gäller bestämmelserna ränteutjämning för export- och fartygskrediter. Enligt den paragrafen fattar Exportkredit för export- och fartygskrediter med fast ränta ett ränteutjämningsbeslut, genom vilket räntan på krediten binds till de kommersiella referensräntor

(CIRR) som OECD fastslagit och enligt vilket statskontoret betalar räntestöd och får räntegottgörelse. Ett effektivt genomförande av direkt kreditgivning förutsätter att nämnda paragrafer preciseras på det sätt som framgår nedan.

Bestämmelser om fullmakt att ingå ränteutjämningsavtal och att fatta ränteutjämningsbeslut finns i 8 § i exportkreditlagen, i vars andra moment det konstateras att för ingående av ränteutjämningsavtal av avsevärd betydelse eller på exceptionella villkor krävs ett beslut av arbets- och näringsministeriet om att ränteutjämningsavtalet godkänns. I 14 § i exportkreditlagen föreskrivs det om skydd mot ränte- och valutarisker. Avsikten är att göra tekniska ändringar i dessa paragrafer, så att även ränteutjämningsbeslut lyfts fram parallellt med ränteutjämningsavtal.

Kreditriskerna i fråga om exportkrediter som Exportkredit beviljar täcks med exportgarantier som Finnvera beviljar och om vilka det föreskrivs i lagen om statliga exportgarantier (422/2001, nedan *exportgarantilagen*). Enligt 1 § i exportgarantilagen är syftet med exportgarantiverksamheten att stärka den ekonomiska utvecklingen i Finland genom att främja exporten och företagens internationalisering. Exportgaranti kan enligt 2 § i exportgarantilagen beviljas bland annat för den förlustrisk som kan uppstå i samband med export eller investeringar i utlandet eller sådana inhemska investeringar vars ändamål är att främja exporten. De aktuella förslagen till lagändringar som gäller skydd och arrangemang med säkerheter syftar till att normerna för direkt kreditgivning ska vara så funktionella som möjligt.

Bestämmelser om utlämnande av uppgifter och sekretess finns i 16 § i exportkreditlagen. I 1 mom. konstateras det att arbets- och näringsministeriet har rätt att, trots sekretessbestämmelserna, av kreditinstitut och finansiella institut och av kredittagarna för granskning få alla handlingar samt annat material som ministeriet anser att behövs med tanke på övervakningen. Den som övervakas ska utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla arbets- och näringsministeriet eller en av ministeriet utnämnd granskare de upplysningar och utredningar som dessa har bett om och som behövs med tanke på övervakningen. Den som utför granskningen har dessutom rätt att för granskningen få tillträde till kreditinstitutets, det finansiella institutets och kredittagarens lokaler. Granskning får dock inte utföras på en plats som omfattas av hemfriden. I 2 mom. föreskrivs det om omständigheter i anknytning till behandlingen av sekretessbelagd information. Den praktiska tillämpningen av paragrafen kommer i en ny omvärld framöver att leda till betydligt större svårigheter än tidigare.

2.1.2 Praxis

Den nuvarande exportfinansieringen i form av krediter som baserar sig på Finnveras medelanskaffning startade i oktober 2012, då Euro Medium Term Note-låneprogrammet (EMTN-programmet) undertecknades efter att kreditvärderingsinstitutet beviljat låneprogrammet en kreditvärdering. Det utestående kapitalet av lån som baserar sig på borgen som statsrådet beviljat för medelanskaffning får uppgå till högst 20 miljarder euro. Kapitalet av de lån med statlig borgen som Finnvera emitterat inom ramen för det nämnda programmet uppgick i slutet av 2021 till cirka 10 miljarder euro.

Exportkredit har beviljat export- och fartygskrediter som avses i exportkreditlagen via en bank som kredittagaren valt. Exportkredit och nämnda bank som administrerar krediten har ingått ett avtal om ordnande av export- och fartygskrediter och i fråga om krediter med fast ränta ett avtal om anslutning till ränteutjämningsystemet. Banken och Finnvera har gjort en utredning för identifiering av kunden, även om Finnveras utredning är något snävare än bankens. Bankens uppgift har också varit att upprätta kredithandlingar i enlighet med Exportkredits och Finnveras villkor samt att administrera krediten. Banken har dessutom burit en risk som hänför sig till dokumentationens giltighet och bindande karaktär. Bankens uppgift är till sist att kontrollera att

villkoren för att lyfta krediten är uppfyllda och att sköta administreringen av krediten. Vid ett konkret genomförande av penningrörelsen har banken förmedlat kreditmedlen till kredittagaren samt återbetalningar av krediten till Exportkredit.

I den nuvarande verksamhetsmodellen har bankerna efter det att kreditavtalet undertecknats överfört exportkrediterna till Exportkredit. Det har varit fråga om en s.k. överföringsmodell där exportkrediterna inte har blivit kvar i bankernas balansräkning. Samtidigt har bankerna till Exportkredit också överfört den ersättningsrätt som baserar sig på den exportgaranti som Finnvera beviljat banken för krediten i fråga. Exportgarantin har helt täckt den kredit som Exportkredit beviljat. I samband med arrangemanget har bankerna i regel beviljat Finnvera en bankgaranti på fem procent. Finnveras ansvar har vanligtvis varit 95 procent och bankens fem procent.

Genom ränteutjämningsverksamheten har den ränterisk som hör till exportkrediter med fast ränta överförs till staten genom att det vid ränteutjämnningen har gjorts ett byte av den fasta räntan för exportkrediter till en fordran med rörlig ränta hos Exportkredit. I fråga om krediter med fast ränta som bankerna finansierat har handlingsmodellen varit densamma. Statskontoret har ingått skyddsavtal för exportkrediter enligt de ränteutjämningsavtal och ränteutjämningsbeslut som avses i exportkreditlagen i enlighet med arbets- och näringsministeriets anvisningar om skydd.

2.2 Bedömning av nuläget

Det nuvarande exportfinansieringssystemet i form av krediter stöder inte på bästa möjliga sätt de direkta exportkrediter som Exportkredit beviljar. Av denna anledning bör systemet utvecklas så att det särskilt beaktar den effekt som denna utvidgning av marknadsbristen har på systemets verksamhet. Särskilt för att täcka kreditriskerna för exportkrediter och för att skydda mot ränterisker bör det göras funktionella förbättringar som ger exportfinansieringssystemet förmåga att effektivare och på ett funktionsförbättrande sätt, jämfört med tidigare, svara mot en ny situation med marknadsbrist. Samtidigt finns det behov av att göra andra förbättringar av teknisk karaktär i anknytning till dessa.

Enligt 4 § i exportkreditlagen är Finlands Exportkredit Ab den som beviljar krediten, men bankerna har i praktiken haft en betydande operativ roll. Exportfinansieringen i form av krediter har gällt krediter som kräver en lång återbetalningstid. Då finansieringen huvudsakligen har gällt kapitalvaror, har följden varit att exportaffärer i praktiken har krävt finansiering på flera tiotals, rentav hundratals miljoner euro. Antalet krediter under 20 miljoner euro har varit litet, och enligt en utredning har det funnits ett uppenbart behov av ytterligare sådana krediter.

Deltagande i arrangemangen för finansiering av exportkrediter är för närvarande huvudsakligen affärsverksamhet för globala banker. Tyngdpunkten i bankernas verksamhet har legat på stora internationella företag, och bankerna har konkurrerat om deras stora finansieringsprojekt i synnerhet när krediten har beviljats och riskerna garanterats av ett exportkreditinstitut. Bankernas egna riskandelar har förblivit små. Andelen av den globala exportfinansieringen för de banker som är verksamma i Finland har varit liten. På finansmarknaden har marknadsbristen när det gäller att erbjuda exportfinansiering främst gällt exportkrediter som är stora eller har lång löptid samt även små krediter, med särskild betoning på små och medelstora företags exportprojekt. När det gäller stora krediter har bankerna däremot aktivt deltagit i genomförandet av finansieringsarrangemangen.

Det finländska exportfinansieringssystemet är i fråga om sina funktioner bäst när det gäller att finansiera stora företags export, och genom den ändring av lagstiftningen som nu görs förbättras systemets operationella förmåga att svara också mot efterfrågan på små och medelstora företags

exportkrediter och på exportkrediter till små kapitalbelopp. Genom ibruktagande av direkt kreditgivning kan också företagets konkurrenskraft förbättras och Finnverakoncernens möjligheter att hantera risker underlättas, när det inte finns flera parter i finansieringen. Finnverakoncernen kan minska sina kreditrisker genom att sälja lån eller låneandelar till exempel i situationer där det är svårt att få återförsäkringar. Så är fallet t.ex. i fråga om stora krediter. Dessutom vore det ändamålsenligt att utvidga formerna för skydd mot ränterisker från det nuvarande ränteutjämningsförfarandet, eftersom ränteutjämningsförfarandet som system är oändamålsenligt särskilt vid finansieringen av växelfordringar och även vid små krediter, men instrumentet kan vara oändamålsenligt också i andra fall.

När det gäller 16 § i exportkreditlagen kan det konstateras att den gällande paragrafen har visat sig vara problematisk att tillämpa i praktiken, eftersom den inte kan tillämpas på utländska kreditinstitut eller finansiella institut och inte heller på utländska kredittagare och eftersom paragrafens tillämplighet närmast gäller inhemska banker som i praktiken inte deltar i finansieringen av exportkrediter. Paragrafen har således förlorat sitt syfte och den är inte rättvis i förhållande till marknadsaktörerna, om paragrafen i fråga endast gäller inhemska banker.

Ett möjligt kreditinstrument för direkta exportkrediter är växeln, som är en formbunden betalningsförbindelse. Det är inte möjligt att foga ytterligare villkor till en växel utan att handlingen förlorar sin karaktär av växel. Sådana särskilda villkor enligt 16 § kan således inte tillämpas i projekt där det mest ändamålsenliga kreditinstrumentet är en växel.

Till följd av det aktiva beviljandet av direkta exportkrediter är det mycket möjligt att det i kreditstocken för exportkrediter i betydande utsträckning också uppstår små krediter. Till denna del är ränteutjämning i sin nuvarande form enligt nuvarande bedömning ett onödigt tungt instrument för hantering av ränterisken när det är fråga om små krediter med fast ränta. Därför bör ränteriskerna för krediter med fast ränta kunna hanteras också på annat sätt. Ränterisken hanteras allmänt som en del av likviditets- och marknadsriskerna i samband med Finnverakoncernens medelanskaffning, likviditetshantering och utlåningsverksamhet. När det gäller mindre krediter med fast ränta kan detta riskhanteringsfält också erbjudas i en del av fallen med egen instrumenteringsmöjlighet.

3 Målsättning

Enligt en utredning som arbets- och näringsministeriet och Finnvera beställt betraktas finansieringen av exportörernas internationella handel och särskilt små exportaffärer vars värde understiger 20 miljoner euro för närvarande inte som en tillräckligt lönsam verksamhet för kommersiella finansieringsaktörer. De flesta nordiska banker har upphört med att bevilja utländska köparkrediter, och finansmarknaden erbjuder således inte företagen sådan finansiering. Det centrala syftet med att effektivt ta i bruk Exportkredits direkta köparkrediter är att korrigera den rådande marknadsbristen.

Genom direkt kreditgivning kan man erbjuda ett finansieringsutbud som är oberoende av bankerna i en situation där bankerna inte ordnar finansiering för exporthandel eller där bankernas medverkan höjer de totala kostnaderna för finansieringen och försvagar exportprojektets och finansieringsarrangemangets konkurrenskraft. Genom direkt kreditgivning underlättas också Finnverakoncernens möjligheter att överföra riskerna, när krediten eller obligationslånet kan säljas vidare.

De ändringar som nu görs i lagstiftningen med avseende på den direkta kreditgivningen förbättrar systemets praktiska genomförbarhet i nuläget särskilt när det gäller hanteringen av ränte- och kreditrisker.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att ett nytt 2 mom. fogas till 2 § i exportkreditlagen. I momentet tas det in en uttrycklig bestämmelse om att Exportkredit administrerar ränteutjämningsverksamheten för *statens räkning*.

I 5 § i exportkreditlagen föreslås en bestämmelse om att Finnvera även kan täcka kreditriskerna genom andra åtgärder än genom exportgarantier och fartygsгарantier. Eftersom de direkta krediterna i huvudsak är små till sitt belopp, är det också på andra sätt motiverat att täcka kreditrisken, dock med beaktande av att säkerheten ska överensstämma med exportgarantilagen. Arrangemanget kan också tillämpas på projekt där det är motiverat att bevilja kredit t.ex. på grund av risköverföring. Utgångspunkten är den att Exportkredit är den aktör som vid lämnande av kredit avhjälper marknadsbristen.

Banken kan vid direkt kreditgivning t.ex. vara lånearrangör, delta i teckningen eller finansieringen av lånet eller vara agent. Finnverakoncernen kan t.ex. vara direkt kreditgivare eller den som tecknar obligationslån. I den egenskapen kan bolaget också självständigt sälja lån eller obligationslån på marknaden. Genom att teckna obligationslån kan Finnverakoncernen eventuellt vara med och säkerställa den finansiering som krävs för att initialskedet av ett exportprojekt ska kunna genomföras. I det skede då exportprojektet har finansierats och projektet har gått in i ett operativt skede kan det på marknaden finnas vilja till privat kommersiell risktagning då mål-bolagen ska beviljas krediter. I en sådan situation har Finnverakoncernen möjlighet att sälja de andelar av obligationslånet som den tecknat på sekundärmarknaden och på så sätt minska sin egen risk. I synnerhet när det gäller stora krediter är det också möjligt att nämnda möjlighet till risköverföring är ett alternativt sätt att hantera risken och trygga Finnverakoncernens ställning i en situation där återförsäkring av fordringar av en eller annan orsak inte är möjlig. Vidtagandet av en risköverföringsåtgärd är i stor utsträckning Finnverakoncernens operativa verksamhet, som i enskilda fall kan orsaka kostnader även för bolaget, men i sådana fall bör man överväga hur risköverföringsåtgärden i förhållande till kostnaderna minskar koncernens riskposition.

När det gäller skyddet mot ränterisk i fråga om fasta export- och fartygskrediter föreslås det att 6 § i exportkreditlagen ändras så att Exportkredit inte har någon nödvändig skyldighet att genom ränteutjämning skydda mot ränterisken, utan bolaget och Finnvera Abp kan administrera ränterisken också på andra sätt i fråga om krediter med fast ränta. I synnerhet när det gäller små krediter kunde också något annat förfarande för hantering av ränterisken vara ett särskilt viktigt alternativ i fråga om skyddet mot risk, eller i enskilda fall kan det till och med vara möjligt att avstå från skyddet mot ränterisk. Exportkredit och Finnvera har till uppgift att bedöma och genomföra hanteringen av ränterisken på det mest ändamålsenliga sättet i situationer med fast ränta.

I 8 § 2 mom. i exportkreditlagen görs en teknisk ändring där det konstateras att utöver ränteutjämningsavtal som är av avsevärd betydelse eller som till sina villkor är exceptionella förutsätter också fattandet av ränteutjämningsbeslut beslut av arbets- och näringsministeriet om godkännande av ränteutjämningsavtal och ränteutjämningsbeslut. En teknisk ändring med motsvarande innehåll om omnämmandet av ränteutjämningsbeslut görs också i 14 §, där det föreskrivs om skydd mot ränte- och valutarisker.

När det gäller 16 § i exportkreditlagen bör det övervägas om den paragrafen ska upphävas helt eller om det ska stiftas ett nytt moment enligt vilket 1 och 2 mom. i paragrafen inte ska tillämpas på exportkrediter som bolaget beviljat utan att kreditinstituten och de finansiella instituten deltar

i kreditarrangemanget. Detta tillägg undanröjer dock inte det faktum att största delen av de bank- och kreditinstitut som för närvarande deltar i exportfinansieringen är internationella finansieringsaktörer och att tillsyns- och informationsåtgärder enligt den nuvarande regeringspropositionen RP 115/2011 rd av praktiska skäl kan riktas endast till inhemska kreditinstitut eller finansiella institut. Ministeriets rätt till upplysningar enligt paragrafen har enligt erhållen utredning inte tillämpats i praktiken.

Den i ovannämnda paragraf avsedda självständiga rätt som ministeriet har att få upplysningar är inte ändamålsenlig med avseende på systemets funktion och övervakning, utan det är ändamålsenligt att det administrativa genomförandet av exportfinansieringssystemet förutom i fråga om de undantag som närmare föreskrivs i lag – såsom underställningsförfarandena – koncentreras på bolagen. Bolagens granskning och tillsynen över de funktioner som anknyter till denna paragraf samt bolagens rätt att få upplysningar ska genomföras inom ramen för de allmänna tillsynsreglerna. Därför anses det att arbets- och näringsministeriets särskilda rätt enligt 16 § att få upplysningar kan upphävas som onödig.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

De åtgärder som effektiviserar införandet av direkt kreditgivning antas förbättra konkurrenskraften för Finlands exportfinansiering i förhållande till Finlands viktigaste konkurrentländer. Konkurrenskraftig finansiering antas öka företagets exportmöjligheter. Exportkredits direkta finansiering erbjuder exportföretag en finansieringskanal som är oberoende av bankerna i en situation med marknadsbrist, och de nu föreslagna lagändringarna underlättar Finnveras och Exportkredits interna stödåtgärder i samband med kreditgivningen i anslutning till dessa finansieringsprocesser. Dessutom kan man genom att införa direkt kreditgivning underlätta Finnverakoncernens möjligheter att hantera riskerna. Behovet av direkt kreditgivning i Finland accentueras, eftersom det enligt utredningar saknas lokala banker i Finland som är beredda att bevilja små köparkrediter och annan motsvarande finansiering.

Marknadsbristen i samband med exportfinansieringen har utvidgats, och därför är avsikten att i praktiken göra den statliga offentligt understödda exportfinansieringen mångsidigare och förtydliga innehållet i bestämmelserna samt förbättra verksamhetens effektivitet.

Vid direkt kreditgivning genomför Finnverakoncernen själv dokumenteringen och sköter administreringen av krediter och säkerheter. Riskerna kan minskas genom att man sörjer för tillräckliga personalresurser och utvecklar ändamålsenliga arbetssätt som motsvarar de nya produkterna. Enligt Finnveras uppskattning kommer personalstyrkan att öka med 4–6 personer när verksamheten har inletts.

5 Alternativa handlingsvägar

Att skjuta upp de ändringar av lagstiftningen som syftar till att förbättra det offentliga exportfinansieringssystemets funktion innebär i praktiken att det i systemet tillämpas normer som har varit funktionellt sett tillräckliga i den använda modellen med en agentbank, men som inte svarar mot det nuvarande behovet. Eftersom marknadsbristen nu i större utsträckning också gäller finansieringslösningar finns det skäl att utan dröjsmål göra behövliga ändringar i lagstiftningen som förbättrar funktionaliteten, eftersom Exportkredits roll på grund av den ökande marknadsbristen blir aktivare än tidigare, och den förändrade rollen också innebär att de gällande bestämmelserna inte på bästa möjliga sätt stöder denna ändring av rollen. Exportfinansieringssystemets totala konkurrenskraft förutsätter att systemet i en situation med marknadsbrist bättre och effektivare än tidigare kan svara mot den konkurrens som gäller erbjudande av finansiering, varvid exportföretagen skulle ha en jämlik konkurrensställning. Exportfinansieringssystemet ska

stödja både små och medelstora företags och stora företags möjligheter att erbjuda finansiering för små exportaffärer och därmed vara med i den internationella konkurrensen.

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

I en situation där finansieringsaktörerna inom den privata sektorn inte erbjuder finansiering för exportföretag, bör det offentliga exportfinansieringssystemet i enlighet med EkUB 7/2011 rd kunna erbjuda finansieringslösningar också på detta problem. Systemet fungerar även om de ändringar som nu föreslås inte görs, men då är systemet inte det bästa möjliga med avseende på effektiviteten och ekonomin. Utan de föreslagna ändringarna är det i praktiken inte möjligt att använda t.ex. växlar som instrument eller att erbjuda fast ränta vid små krediter eller eventuella olika typer av risköverföringslösningar.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Sveriges, Danmarks, Norges, Tysklands och några andra länders exportfinansieringssystem behandlas mer ingående i regeringens propositioner RP 243/2016 rd och RP 79/2019 rd.

De lagändringar som nu föreslås syftar till att förbättra det finländska exportfinansieringssystemets interna funktion. Eftersom varje exportfinansieringssystem har sina egna särdrag, vilket tidigare konstaterats i regeringens proposition RP 79/2019 rd i fråga om de funktionella strukturerna, är funktionen hos strukturerna och de projekt som förbättrar funktionen i princip specialfrågor som hänför sig till den nationella lagstiftningen.

6 Remissvar

Utkastet till proposition var på remiss mellan den 8 juni och 22 juli 2022 i webbtjänsten utlåtande.fi.

Begäran om utlåtande skickades till justitieministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet, Finnvera Abp, Finlands näringsliv rf, Finanssiala ry och Företagarna i Finland rf. Teknologiiindustrin rf har lämnat ett eget separat utlåtande i ärendet. Utrikesministeriet har inte utnyttjat tillfället att lämna ett utlåtande.

Justitieministeriet och finansministeriet har meddelat att de inte har något att yttra om propositionen. Finnvera Abp, Finlands näringsliv rf, Finanssiala ry, Företagarna i Finland rf och Teknologiiindustrin rf har meddelat att de understöder regeringens proposition.

De instanser som lämnade utlåtanden ansåg att det finns en avsevärd marknadsbrist inom exportfinansieringen, och att bristen delvis skulle kunna avhjälpas genom effektiv direkt kreditgivning. De föreslagna lagstiftningsändringarna skulle förbättra Finnvera Abp:s förutsättningar att bevilja direkta exportkrediter vid marknadsbrist.

Finanssiala ry understödde lagförslaget, så som konstateras ovan, men fäste också uppmärksamhet vid uppföljningen av lagstiftningsprojektets konsekvenser. Finanssiala ry ansåg vidare att det inom projektet är ändamålsenligt att tydligt fastställa en maximal storlek på de krediter som beviljas och att det bör övervägas om Finnverakoncernen ska förutsättas göra någon typ av kartläggning av i vilken utsträckning kommersiella finansiärer är villiga att finansiera projekt innan direkta exportkrediter beviljas. Teknologiiindustrin rf i sin tur fäste uppmärksamhet vid bland annat att de finansieringsinstrument som utvecklas bör omfatta så enkla, snabba och kostnadseffektiva processer som möjligt. Teknologiiindustrin rf ansåg det vidare viktigt att Finnverakoncernen, när marknadsbristen berör direkta krediter av olika storlek, bör kunna erbjuda

köparkrediter till konkurrenskraftiga villkor i alla storleksskallor. Finlands näringsliv rf påpekade i likhet med Finanssiala ry att man, när reformen genomförs i praktiken, strikt bör hålla sig till att avhjälpa marknadsbristen och att ändringen inte får leda till osund konkurrens mellan privata och offentliga finansieringsaktörer.

Finanssiala ry bad dessutom om ett klargörande av med vilka metoder utöver ränteutjämning Finnverakoncernen kan hantera ränterisken. Finanssiala ry ansåg det också nödvändigt att Finnvera vid beviljande av direkta exportkrediter iakttar motsvarande standarder och principer för riskbedömning och identifiering av kunder (KYC) som kommersiella aktörer.

Finanssiala ry ansåg det viktigt att följa utvecklingen av eventuella kreditförluster av direkta exportkrediter. Detta förutsätter tydliga indikatorer och målsatta nivåer. Vidare ansåg Finanssiala ry att man bör följa hur det lyckas att sälja vidare riskerna.

7 Specialmotivering

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

2 §. Tillämpningsområde. I 2 mom. föreslås det en bestämmelse om att det i 3 § 3 punkten avsedda bolaget kan ingå avtal och fatta beslut om ränteutjämning samt administrera ränteutjämningsverksamheten för statens räkning enligt vad som föreskrivs i denna lag. Avsikten är att klargöra att bolaget agerar för statens räkning när det administrerar ränteutjämningen. Detta framgår av 9 § i exportkreditlagen, enligt vilken staten svarar för det räntestöd som betalas med stöd av ränteutjämning. Bestämmelsen kompletterar 1 § 2 mom. i lagen om bolaget Finlands Exportkredit Ab, enligt vilket bolaget har i uppgift att administrera det ränteutjämningsystem som hänför sig till offentligt understödd kreditgivning.

5 §. Täckning av kreditrisker. Enligt den gällande paragrafen täcks kreditriskerna genom exportgarantier eller fartygsгарantier som Finnvera beviljar. I paragrafen i fråga föreslås det dessutom bestämmelser om att kreditriskerna kan täckas också genom sådana andra åtgärder av Finnvera som är avsedda att täcka kreditrisker. Särskilt när det gäller små exportkrediter eller annan finansiering kan det vara ändamålsenligt att hantera kreditrisken också genom andra arrangemang.

Finnvera beviljar bolaget exportgaranti, fartygsгарanti eller någon annan motsvarande förbindelse vid eventuella betalningsförsummelser från gäldenärens sida. Fonden för exportgaranti- och specialborgensverksamhet i Finnveras balansräkning ska täcka eventuella förluster som föränleds av direkt kreditgivning och övrig finansiering. Staten svarar i sista hand även för de åtaganden som föränleds av direkt kreditgivning och annan finansiering i enlighet med 4 § i lagen om statsgarantifonden.

6 §. Ränteutjämning för export- och fartygskrediter. I paragrafen i fråga föreslås en bestämmelse enligt vilken bolaget kan hantera ränterisker också på andra sätt än genom ränteutjämningsbeslut. Särskilt i fråga om små krediter kan förfarandet bli för tungrovt. När bolaget börjar bevilja direkt finansiering är avsikten att utöver lån också använda bl.a. växlar och obligationslån. När det är fråga om något annat instrument än ett låneavtalsinstrument kan ränteutjämningsförfarandet i princip inte tillämpas. I dessa situationer stöder sig dock skyddet mot ränterisken i större utsträckning på Finnverakoncernens verksamhet än på Exportkredits verksamhet, eftersom den finansiering som Exportkredit beviljar baserar sig på Finnveras medelanskaffning. I samband

med finansieringsarrangemangen mellan Finnvera och Exportkredit föreslås det i detta fall att bolagen ska kunna hantera ränteriskerna som en del av koncernens allmänna riskhantering.

8 §. *Fullmakt att ingå ränteutjämningsavtal och fatta ränteutjämningsbeslut.* Det föreslås att ränteutjämningsbesluten för tydlighetens skull tas in i 2 mom. På ränteutjämningsbeslut tillämpas motsvarande förfarande som på ränteutjämningsavtal.

14 §. *Skydd mot ränte- och valutarisker.* Det föreslås även att ränteutjämningsbeslut som bolaget fattar tas in i paragrafen för tydlighetens skull. Statskontoret har till uppgift att vidta skyddsåtgärder även i fråga om ränteutjämningsbeslut.

16 §. *Utlämnande av uppgifter och sekretess.* När det gäller direkta exportkrediter har ett av kreditinstrumenten uppskattats vara växeln, som utöver de formbundna villkoren inte kan förenas med andra villkor. Sådana krav kan således inte tillämpas t.ex. på projekt där växeln uttryckligen är det mest ändamålsenliga kreditinstrumentet. Paragrafen i fråga kan i praktiken tillämpas endast på finländska kreditinstitut och finansiella institut, och därför är de i en sämre ställning än kreditinstitut och finansiella institut som är verksamma någon annanstans. På ovan anförda grunder föreslås det att paragrafen i fråga upphävs.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft senast den 1 november 2022.

9 Förhållande till andra propositioner

För närvarande pågår det flera lagändringsprojekt som gäller exportfinansiering vid ministeriet, men de har inget direkt samband med detta lagstiftningsförslag.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen innehåller inga bestämmelser som är av betydelse med avseende på grundlagen, och lagförslagen kan därför behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lagförslag

Lag

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

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning (1543/2011) 16 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 703/2018,
ändras 5 och 6 §, 8 § 2 mom. och 14 § samt
fogas till 2 § ett nytt 2 mom. som följer:

2 §

Tillämpningsområde

Det bolag som avses i 3 § 3 punkten har, enligt vad som föreskrivs i denna lag, till uppgift att ingå avtal och fatta beslut om ränteutjämning samt att administrera ränteutjämningsverksamheten för statens räkning.

5 §

Täckning av kreditrisker

Kreditriskerna i samband med export- och fartygskrediter täcks genom exportgarantier eller fartygsgarantier som Finnvera Abp beviljar eller genom andra åtgärder enligt lagen om statliga exportgarantier (422/2001) som är avsedda att täcka kreditrisker. I enskilda fall kan statsrådet också godkänna statlig borgen för täckning av kreditrisken.

6 §

Ränteutjämning för export- och fartygskrediter

För export- och fartygskrediter med fast ränta kan bolaget fatta ett ränteutjämningsbeslut, genom vilket räntan på krediten binds till de kommersiella referensräntor (CIRR) som OECD fastslagit och enligt vilket statskontoret betalar räntestöd och får räntegottgörelse och därtill kan bolaget hantera ränterisken också på andra sätt.

8 §

Fullmakt att ingå ränteutjämningsavtal och fatta ränteutjämningsbeslut

För ingående av ränteutjämningsavtal och fattande av ränteutjämningsbeslut av avsevärd betydelse eller på exceptionella villkor krävs ett beslut av arbets- och näringsministeriet om att ränteutjämningsavtalet och ränteutjämningsbeslutet godkänns.

14 §

Skydd mot ränte- och valutarisker

Arbets- och näringsministeriet kan 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 samt ränteutjämningsbeslut.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 1 september 2022

Statsminister

Sanna Marin

Näringsminister Mika Lintilä

Lag

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

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning (1543/2011) 16 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 703/2018,
ändras 5 och 6 §, 8 § 2 mom. och 14 § samt
fogas till 2 § ett nytt 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

2 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs om de villkor och principer som ska tillämpas på offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning.

5 §

Täckning av kreditrisker

Kreditriskerna i samband med export- och fartygskrediter täcks genom exportgarantier eller fartygsgarantier som Finnvera Abp beviljar. I enskilda fall kan statsrådet också godkänna statlig borgen för täckning av kreditrisken.

6 §

Ränteutjämning för export- och fartygskrediter

För export- och fartygskrediter med fast ränta fattar bolaget ett ränteutjämningsbeslut, genom vilket räntan på krediten binds till de

Föreslagen lydelse

2 §

Tillämpningsområde

I denna lag föreskrivs om de villkor och principer som ska tillämpas på offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning.

Det bolag som avses i 3 § 3 punkten har, enligt vad som föreskrivs i denna lag, till uppgift att ingå avtal och fatta beslut om ränteutjämning samt att administrera ränteutjämningsverksamheten för statens räkning.

5 §

Täckning av kreditrisker

Kreditriskerna i samband med export- och fartygskrediter täcks genom exportgarantier eller fartygsgarantier som Finnvera Abp beviljar *eller genom andra åtgärder enligt lagen om statliga exportgarantier (422/2001) som är avsedda att täcka kreditrisker*. I enskilda fall kan statsrådet också godkänna statlig borgen för täckning av kreditrisken.

6 §

Ränteutjämning för export- och fartygskrediter

För export- och fartygskrediter med fast ränta kan bolaget *fatta* ett ränteutjämningsbeslut, genom vilket räntan på krediten binds till

Gällande lydelse

kommersiella referensräntor (CIRR) som OECD fastslagit och enligt vilket statskontoret betalar räntestöd och får räntegottgörelse.

8 §

Fullmakt att ingå ränteutjämningsavtal och fatta ränteutjämningsbeslut

För ingående av ränteutjämningsavtal av avsevärd betydelse eller på exceptionella villkor krävs ett beslut av arbets- och näringsministeriet om att ränteutjämningsavtalet godkänns.

14 §

Skydd mot ränte- och valutarisker

Arbets- och näringsministeriet kan 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.

16 §

Utlämnande av uppgifter och sekretess

Arbets- och näringsministeriet har rätt att, trots sekretessbestämmelserna, av kreditinstitut och finansiella institut och av kredittagarna för granskning få alla handlingar samt annat material som ministeriet anser att behövs med tanke på övervakningen. Den som övervakas ska utan oskäligt dröjsmål tillhandahålla arbets- och näringsministeriet eller en av ministeriet utnämnd granskare de upplysningar och utredningar som dessa har bett om och som behövs med tanke på övervakningen. Den som utför granskningen har dessutom rätt att för granskningen få tillträde till kreditinstitutets, det finansiella institutets och

Föreslagen lydelse

de kommersiella referensräntor (CIRR) som OECD fastslagit och enligt vilket statskontoret betalar räntestöd och får räntegottgörelse och därtill kan bolaget hantera ränterisken också på andra sätt.

8 §

Fullmakt att ingå ränteutjämningsavtal och fatta ränteutjämningsbeslut

För ingående av ränteutjämningsavtal och fattande av ränteutjämningsbeslut av avsevärd betydelse eller på exceptionella villkor krävs ett beslut av arbets- och näringsministeriet om att ränteutjämningsavtalet och ränteutjämningsbeslutet godkänns.

14 §

Skydd mot ränte- och valutarisker

Arbets- och näringsministeriet kan 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 samt ränteutjämningsbeslut.

(upphävs)

Gällande lydelse

kredittagarens lokaler. Granskning får dock inte utföras på en plats som omfattas av hemfriden.

Den som vid ett granskningsuppdrag eller något annat uppdrag som sammanhänger med övervakningen av ränteutjämnning eller export- eller fartygskredit har fått kännedom om ett företags ekonomiska ställning eller företagshemligheter får inte utan samtycke av den berörde för utomstående röja eller för egen vinning utnyttja dessa uppgifter. Bestämmelser om sekretessbelagda myndighetshandlingar finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 20 .
