

RP 72/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statliga exportgarantier

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att lagen om statliga exportgarantier ändras. Avsikten med propositionen är att möjliggöra införandet av en ny slags garanti. Statens specialfinansieringsbolag Finnvera Abp ska kunna bevilja garantier för inhemska exportfrämjande investeringar vid finansiering i form av främmande kapital. Propositionen syftar till att främja investeringarna och konkurrenskraften inom exportindustrin samt att förbättra de i Finland verksamma företagens möjligheter

att konkurrera om beställningar som hänförs till exportfrämjande investeringar i Finland. Syftet med utvecklingen av exportfinansieringssystemet är att stödja en hållbar ekonomisk tillväxt, sysselsättningen och konkurrenskraften.

Lagen avses träda i kraft senast hösten 2014.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
1.1 Lagstiftning och praxis	3
1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU	3
1.3 Bedömning av nuläget	6
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	6
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	8
3.1 Ekonomiska konsekvenser	8
3.2 Konsekvenser för företagen	9
3.3 Organisatoriska konsekvenser	10
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	10
5 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER	10
DETALJMOTIVERING	11
1 LAGFÖRSLAG	11
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	13
3 IKRAFTTRÄDANDE	13
LAGFÖRSLAG	14
Lag om ändring av lagen om statliga exportgarantier	14
BILAGA	16
PARALLELLEXT	16
Lag om ändring av lagen om statliga exportgarantier	16

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Den offentliga exportfinansiering som exportgarantiinstitutet i olika stater bedriver har i OECD-länderna fått ökad betydelse som en del av anbuds-förfarandena och investeringsbesluten. För närvarande är det ett missförhållande att en utländsk leverantör vid anbuds-förfaranden för investeringar som genomförs i Finland kan erbjuda exportgaranti eller annan exportfinansiering av sitt lands exportgarantiinstitut, medan en leverantör som är verksam i Finland inte kan erbjuda motsvarande finansiering.

Syftet med exportgarantiverksamheten är enligt lagen om statliga exportgarantier (422/2001, nedan exportgarantilagen) att stärka den ekonomiska utvecklingen i Finland genom att främja exporten och företagets internationalisering. Enligt exportgarantilagen beviljas exportgaranti för den förlustrisk som kan uppstå i samband med export eller investeringar i utlandet.

Exportgarantilagen möjliggör för närvarande inte beviljande av exportgaranti i en situation där ett i Finland verksamt exportföretag gör en produktionsinvestering i Finland. I enlighet med detta kan statens specialfinansieringsbolag Finnvera Abp (nedan Finnvera), med vissa undantag, för närvarande inte erbjuda garanti för ett i Finland verksamt företags inhemska leveranser. I sådana situationer har alltså ett i Finland verksamt företag en sämre ställning än en utländsk leverantör på grund av finansieringsvillkoren. I vissa fall har finansieringsvillkoren avgjort ett beställningsbeslut till en utländsk leverantörs förmån.

Ett branschspecifikt undantag är varvsindustrin. Enligt lagen om statsgarantier för fartygsanskaffningar (573/1972) kan fartygs-garanti beviljas för kredit vars ändamål är anskaffning av ett fartyg från Finland eller utlandet. På så sätt har man för fartygsfinansieringens del försökt säkerställa att de varv som är verksamma i Finland inte står i en ojämlig ställning i förhållande till de utländs-

ka varven. För andra branscher har inga speciallagar stiftats.

Med stöd av lagen om statsgarantier för miljövårds- och energiinvesteringar (609/1973) kan Finnvera bevilja miljögarantier som säkerhet för krediter som används för miljövårdsinvesteringar, projekt som hänförs till förnybar energi eller projekt som förbättrar energieffektiviteten. Miljögarantin är i första hand avsedd för stora företag i hela landet. Garantin lämpar sig för bland annat investeringar i vattenvård, luftvård och återvinning av avfall och för projekt för förnybar energi.

Regeringen beslutade att förbättra tillgången på företagsfinansiering i augusti 2013 som en del av riktlinjen för de strukturpolitiska åtgärderna. Enligt statens tredje tilläggsbudget för 2013 har man med tanke på tryggheten av finansieringen av inhemska leveranser för avsikt att bedöma behovet, lämpligheten och möjligheten att ta i bruk Finnveras borgen för investeringar och rörelsekapital som inhemska handel med investeringsvaror förutsätter.

1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Allmänt

För den internationella jämförelsen har granskats motsvarande garanti- eller finansieringsprodukter som exportgarantiinstitutet i vissa centrala länder erbjuder för investeringar i det egna landet. Beroende på systemet och institutionerna för den offentliga finansieringen i varje enskilt land, kan i vissa länder andra offentliga aktörer erbjuda garantier eller finansiering för motsvarande ändamål.

Sverige

I Sverige främjar Exportkreditnämnden (EKN) i egenskap av offentlig aktör företagets export och internationalisering. I Sverige tillämpas för närvarande ingen motsvarande garantimodell för inhemska invester-

ingar. Även i Sverige förs dock diskussion om stödjande av inhemska investeringar med exportgarantier.

Norge

Norges exportgarantiinstitut Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) erbjuder aktivt normal köparkreditgaranti även i det egna landet för fartygssektorn. GIEK ger garanti för en inhemsk köparens lån, när denne köper norska fartyg eller fartygstillbehör som ska användas utomlands eller så att inkomster fås i utländsk valuta. GIEK följer OECD:s exportkreditbestämmelser och tar ut ett marknadspris. Produkten erbjuder inhemska leverantörer jämlika konkurrensmöjligheter gentemot utländska konkurrenter.

Danmark

Exportkreditinstitut i Danmark är Eksport Kredit Fonden (EKF). I Danmark tillämpas en garantimodell som möjliggör investeringar i Danmark. Produkten är en anpassad rörelsekapitalgaranti, och den följer EU:s bestämmelser om statligt stöd och har inte notifierats. Garantin beviljas för investeringar som görs av företag och finansieras av banker. Samma produkt lämpar sig för såväl små och medelstora företag som större företag. I prissättningen tillämpas så kallade safe harbour-priser för små och medelstora företag och marknadspriser för storföretag.

Tyskland

I Tyskland köper staten exportgarantitjänster av det privata bolaget Euler-Hermes. I exportgarantitjänsterna ingår inte garantier för inhemska investeringar. Det offentliga stödet till inhemska investeringar kanaliseras bl.a. via delstaternas eller den statsägda utvecklingsbanken Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) finansiering.

Italien

Italiens exportgarantiinstitut SACE erbjuder ett relativt omfattande produkturval för inhemska exportinriktade investeringar. Till små och medelstora företag har riktats en in-

ternationaliseringsgaranti för lån som ökar den internationella konkurrenskraften. Ett företag kan till exempel köpa ett annat italienskt företag eller utveckla en ny produktionslinje eller produkt som enligt affärsplanen anses ha betydelse för utvecklingen av företagets internationella konkurrenskraft och ökningen av den eventuella exporten. SACE har haft produkten sedan år 2007 och den har inte notifierats, eftersom den är förenlig med reglerna om statligt stöd. Den maximala täckningen är 80 procent av lånet, men ofta används en lägre täckning. Produkten prissätts med hjälp av SACE:s egen riskmodell och prissättningen jämförs med marknadspriset. För storföretags likadana projekt, bland annat företagsfusioner och företagsköp samt forskning och utvecklingsprojekt kan beviljas investeringsgaranti. Dessutom finns det ett särskilt garantiprogram för sådana infrastrukturprojekt och projekt för förnybar energi som genomförs i Italien eller utomlands och anses vara av strategisk betydelse för Italien.

Kanada

Kanadas exportkreditinstitut är Export Development Canada (EDC). Ett kanadensiskt företag kan utnyttja EDC:s tjänster om dess affärsverksamhet är export. Om ett sådant företag har kanadensiska leverantörer kan också dessa betjänas på den grunden att deras försäljning gagnar exportföretagets produktion. EDC har således ett relativt omfattande mandat att också indirekt stödja exporten med normala garanti- och borgensprodukter samt genom direkt kreditgivning.

Australien

Australiens exportgarantiinstitut Export Finance and Insurance Corporation (EFIC) har bildats för att stödja det australiska näringslivets internationella tillväxt. EFIC fyller marknadsbrister enligt sitt mandat oavsett om ett projekt direkt hänför sig till export eller är ett inhemskt projekt som indirekt främjar export. Inhemska projekt kan stödjas med EFIC:s normala produkter antingen genom garantier eller direkt kreditgivning.

Europeiska unionen

Enligt artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) är statliga stöd som snedvrider handeln mellan medlemsstaterna i princip förbjudna. Kommissionen ska underrättas om alla nya stödordningar som uppfyller kriterierna för statligt stöd och om ändringar i de gällande stödordningarna. Stöd får inte genomföras förrän kommissionen har godkänt dem. Kommissionen behöver inte underrättas om sådana arrangemang på marknadsvillkor som inte innehåller statligt stöd. Exportgarantilagen har tidigare anmälts till Europeiska unionen som en befintlig stödordning.

En produkt som ger garanti för finansiering av investeringar i det egna landet måste vara förenlig med EU:s regler om statligt stöd, även om den ingår i exportgarantisystemet, eftersom det fortfarande är fråga om en inhemsk garanti. I garantivillkoren får således inte finnas punkter som strider mot reglerna om statligt stöd.

Enligt artiklarna 107–108 i fördraget om EU:s funktionssätt faller regleringen av statliga stöd under kommissionens behörighet. Kommissionen har ensamrätt att under övervakning av Europeiska unionens domstol utforma detaljerade regler om stödets godtagbarhet med stöd av artiklarna 107.2 och 107.3. Medlemsstaterna hörs i egenskap av sakkunniga. Centrala regler för den fråga som ska behandlas är kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (kommissionens tillkännagivande 2008/C 155/02, nedan garantimeddelandet) och gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter (kommissionens meddelande 2004/C 244/02).

Maximibeloppet av en garanti kan enligt garantimeddelandet vara 80 procent av det utestående lånet eller någon annan finansiell förpliktelse. Garantin måste vara kopplad till en viss bestämd finansiell transaktion, vara fastställd till ett maximibelopp och vara tidsbegränsad. Garanti kan inte beviljas ett företag i svårigheter. Garantivillkoren ska bygga på en realistisk riskbedömning.

Garantiavgifterna måste täcka de normala risker som beviljandet av garantin är förknippat med, de administrativa kostnaderna för ordningen och en årlig avkastning på ett tillräckligt kapital. Att garantiordningen är självfinansierande och riskerna beaktas korrekt betraktas av kommissionen som indikationer på att de garantiavgifter som tas ut följer marknadspriserna. En riskbedömning måste göras för garantin på grundval av alla relevanta faktorer, som enligt garantimeddelandet är kvaliteten på låntagaren, säkerheter, garantins löptid osv. Utifrån denna riskanalys ska riskklasser fastställas, och garantin ska hänföras till en av dessa riskklasser. Garantiavgiften ska prissättas så att den motsvarar riskklassen.

I praktiken är avsikten den att den garanti-förbindelse som Finnvera beviljar i form av exportgaranti i princip ska uppgå till högst 50–70 procent av kreditbeloppet. Förutsättningen är således att en annan finansiär delar den risk med Finnvera som hänför sig till lånet. Prissättningen av risken sker pari passu med en kommersiell finansiär. Den bank som är kreditgivare prissätter risken till marknadspris. Ordningen innehåller därför inte statligt stöd, eftersom villkoren bestäms enligt kriteriet för en investerare som verkar i en marknadsekonomi.

OECD:s exportkreditavtal

OECD:s exportkreditavtal (Arrangement är Officially Supported Export Credits) bestämmer villkoren för exportgarantier och exportkrediter vid gränsöverskridande exporthandel och finansiering. De viktigaste villkoren är de maximala återbetalningstiderna för exportkrediter, fastställande av minimikontantandel, minimiräntor och minimigarantiavgifter. I fråga om garantiavgifterna har det i OECD-länder med en hög inkomstnivå bestämts att garantiavgifterna inte får underskrida marknadspriserna. OECD:s exportkreditavtal har införlivats med EU:s lagstiftning. Fastän OECD:s exportkreditavtal inte gäller inhemska projekt, är det dock motiverat att följa dessa bestämmelser, eftersom de ger en hänvisning om prissättningen av garantin. Då bevaras en jämlig konkurrenskonstellation för alla leverantörer.

1.3 Bedömning av nuläget

Finnvera tillfrågas allt oftare om möjligheten att bevilja garanti för sådana företags investeringar som betjänar exportindustrin. Bakom detta ligger bland annat det faktum att bankernas möjligheter att finansiera långvariga investeringar är mer begränsade än tidigare. Detta beror huvudsakligen på att bankernas kapitaltäckningsbestämmelser har skärpts, men också osäkerheten om finansmarknadens framtida utveckling minskar bankernas vilja att binda sina balansräkningstillgångar vid långvariga projekt. Efterfrågan på finansiering som statliga exportgarantiinstitut beviljar garanti för har i själva verket avsevärt ökat under de senaste åren.

Bland annat på grund av den begränsade bankfinansieringen förutsätter också investerarna numera allt oftare att leverantörerna erbjuder finansiering. Om ett företag som är verksamt i Finland av en utländsk maskinleverantör köper de maskiner och anordningar som krävs för investeringen, kan exportgarantiinstitutet i maskinleverantörens land bevilja det i Finland verksamma företaget exportgaranti som säkerhet för den beviljade krediten. Om ett företag som är verksamt i Finland däremot köper maskinerna och anordningarna av en maskinleverantör som är verksam i Finland, kan exportgaranti inte beviljas. Produktionsinvesteringarna kan vara så stora att garantiinstitutets insats, utöver den finansiering som bankerna erbjuder, är nödvändig för att den finansiering som investeringen kräver ska ordnas eller att finansieringens pris och finansieringsvillkoren är rimliga med tanke på investeringen. Detta har i praktiken styrt företagen att i utlandet köpa de maskiner och anordningar som krävs för produktionsinvesteringarna, vilket betyder att de maskinleverantörer som är verksamma i Finland förlorar affärer.

Om det beviljades garanti för att finansiera leveranserna från ett företag som är verksamt i Finland, skulle detta få en mer jämlik ställning i förhållande till utländska leverantörer. Garantin skulle således korrigerade de brister som förekommer i utbudet av finansieringstjänster. Exportföretagens investeringar förbättrar konkurrenskraften inom exporten. Genom beviljande av garanti för en produk-

tionsinvestering som stöder exporten är det således möjligt att främja exporten.

Små och medelstora företags investeringar kan stödjas genom Finnveras olika instrument för inhemsk finansiering. De finansieringsinstrument som står till buds för små och medelstora företag är dock inte tillgängliga för storföretag. När investeraren är ett storföretag och anskaffningarna görs hos ett företag som är verksamt i Finland, står offentligt stödd finansiering i regel inte till buds.

Finansiering av offentligt stödd export har fått ökad betydelse och allt oftare erbjuds också exportkrediter eller garantier till Finland. I dessa fall löper de leverantörer av investeringsvaror som är verksamma i Finland risk för att bli försatta i en sämre ställning än de utländska konkurrenterna vid anbudsförfaranden. Vissa länder såväl i EU som utanför EU har infört finansieringsinstrument som stöder inhemska exportinriktade investeringar och i flera av Finlands konkurrentländer förbereds en sådan reform.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Propositionens mål är att främja sådana investeringar som uttryckligen betjänar exportindustrin och förbättrar konkurrenskraften och investeringar i finländsk teknologi samt att ge upphov till ny exportkapacitet och förnya den befintliga. Exportindustrins investeringar förbättrar det finländska näringslivets internationella konkurrenskraft och ger Finland exportinkomster. Förnyande och upprätthållande av produktionsmaskineriet i Finland möjliggör att en internationellt konkurrenskraftig infrastruktur bevaras och utvecklas även i framtiden.

Ett mål är dessutom att förbättra de i Finland verksamma företagens konkurrenskraft vid anbudsförfaranden som hänför sig till investeringar som genomförs i Finland. Delta-gande i finansieringen av investeringarna stärker maskintillverkarnas orderstock och främjar sysselsättningen på produktionsanläggningarna i Finland.

Behovet av en ny garantimöjlighet hänför sig till investeringar i Finland där ett i Finland verksamt företag har en sämre ställning

än sin utländska konkurrent, eftersom Finnveras exportgaranti inte kan beviljas för inhemska leveranser. Samtidigt kan exportgarantiinstitutet i den utländska leverantörens land bevilja exportgarantier för investeringar i Finland till den utländska leverantörens förmån. Detta leder till att de maskiner och anordningar som krävs för produktionsinvesteringarna köps i utlandet och de företag som är verksamma i Finland förlorar affärer. Enligt en preliminär bedömning har den nya produkten efterfrågan.

Enligt propositionen ska det också vara möjligt att ett företag som är verksamt i utlandet är leverantör. En sådan konstellation kan dock i vissa situationer påverka de näringspolitiska aspekter på ett projekt som enligt 7 § 1 mom. 4 punkten i exportgarantilagen ska beaktas, såsom investeringens grad av inhemskt ursprung. Eftersom ett utländskt företag primärt till sitt anbud ska anknyta exportgaranti av sitt eget lands exportgarantiinstitut eller annan finansiering, torde ovan beskrivna situation inte kunna betrakta som allmän.

Propositionen syftar till att fylla marknadsbrister i utbudet av finansiering. Produktionsinvesteringarna kan vara så stora att det statliga garantiinstitutets insats, utöver den finansiering som bankerna erbjuder, är nödvändig för att projektet ska förverkligas. Garantin ska gälla en investering i Finland som betjänar och främjar exporten, men som inte riktar sig till utlandet på det sätt som förutsetts i den gällande lagen.

I lagen om statens specialfinansieringsbolags kredit-, borgens- och kapitalplaceringsverksamhet (445/1998, nedan verksamhetslagen) finns bestämmelser om sådan kredit-, borgens- och annan finansieringsverksamhet hos Finnvera som syftar till att grunda, utveckla och förstora i synnerhet små och medelstora företag samt att förbättra deras verksamhetsbetingelser. Verksamhetslagens mål är att Finnvera ska inrikta sin kredit- och borgensverksamhet huvudsakligen på små och medelstora företag. Stora företag kan ges krediter och borgen endast av särskilda skäl. Som särskilt skäl betraktas till exempel företagets verksamhet inom ett stödområde. De garantier enligt denna proposition som ska beviljas för inhemska exportfrämjande inve-

steringar gäller uttryckligen stora företagsprojekt.

När det gäller finländska storföretags exportfrämjande inhemska investeringar är det ofta fråga om ett internationellt anbudsförfarande, där konkurrenten till en finländsk leverantör kan erbjuda finansiering på OECD-villkor. Avsikten med de föreslagna garantierna är således att matcha den finansiering som en utländsk leverantör erbjuder. Syftet med exportgarantiverksamheten är enligt 1 § i exportgarantilagen att stärka den ekonomiska utvecklingen i Finland genom att främja exporten och företagets internationalisering. Eftersom den föreslagna garantimodellen främjar exporten, ska beviljandet av garantin möjliggöras genom ändring av exportgarantilagen.

I propositionen föreslås det att exportgarantilagen ändras så att Finnvera ska kunna bevilja exportgarantier som skyddar mot kommersiell risk för sådana investeringar i Finland som främjar exporten. Ändringen utvidgar till denna del exportgarantilagens tillämpningsområde. Det kan bli fråga om till exempel fabriksprojekt som direkt främjar exportindustrin eller andra motsvarande investeringar som höjer produktionskapaciteten eller förädlingsgraden. Dessutom kan det bli fråga om projekt som också indirekt främjar exporten och exportföretagets verksamhetsförutsättningar, till exempel i anslutning till logistik eller annan infrastruktur.

Eftersom storföretagens projekt i allmänhet har genomförts så att risken har delats med kommersiella finansörer, har prissättningen av garantierna primärt baserat sig på de kommersiella aktörernas prissättning. För exportfinansieringen står också till förfogande en garantiavgiftskalkylator som baserar sig på riskklassificeringen och EU:s så kallade safe harbour-priser, men den har haft liten betydelse eftersom marknadspriserna fungerar som den primära referensen. Utgångspunkten för prissättningen har varit den kommersiella finansieringens totala kostnad för kredittagaren. Marknadsvillkoren har ansetts bli uppfyllda om den totala kostnaden för den kreditandel som Finnvera beviljar garanti för är av samma klass som kostnaden för den kommersiella finansieringen och

även de övriga finansieringsvillkoren motsvarar den.

På den föreslagna garantin ska tillämpas bestämmelserna om exportgarantier i OECD:s exportkreditavtal och reglerna om statligt stöd. Finnvera prissätter de garantier som ska beviljas till marknadspris och i verksamheten ingår inte statligt stöd. Garantin hänför sig till kredit som banken beviljar på kommersiella villkor. Den kredit som det har beviljats garanti för kommer således att vara förenlig med de villkor som i allmänhet tillämpas på marknaden. I enlighet med det ska EU-kommissionen inte notifieras om lagändringen som ordning för statligt stöd.

Inom exportgarantiverksamheten uppstår ibland situationer där Finnvera måste beakta de garantivillkor som ett utländskt exportkreditinstitut erbjuder för samma projekt och som kan avvika från Finnveras villkor i fråga om risktagning eller prissättning. Då överväger Finnvera från fall till fall behovet att ändra villkoren så att de motsvarar det konkurrerande garantierbudet. Att ändra villkoren så att de är helt eller delvis motsvarande kan anses behövligt i syfte att trygga exportörens konkurrenskraft.

Fastän OECD:s exportkreditavtal reglerar prissättningen av exportgarantier, ger det ändå handlingsfrihet för bestämningen av kredittagarens riskvärdighet och tolkningen av marknadspriset vid projekt i länder med en hög inkomstnivå, vilket kan möjliggöra olika villkor hos garantiinstituten.

I så kallade matchningsfall, där det från utlandet erbjuds exportkreditfinansiering för en inhemsk investering, kan det uppstå en sådan situation att garantiavgiften i praktiken är lägre än marknadspriset. Detta beror på den praxis som tillåts av OECD:s exportkreditavtal, där definitionen av marknadspris kan tolkas på många olika sätt. Då är det möjligt att i prissättningen tillämpa bland annat långsiktig marknadsprisbaserad praxis. Utgångspunkterna för reglerna om statligt stöd och OECD:s exportkreditregler kan i detta avseende vara olika. I fråga om risktagningen är garantitäckningen enligt OECD:s exportkreditavtal vanligtvis 95 procent av kreditbeloppet, vilket betyder att den maximala andelen 80 procent enligt EU:s regler om statligt stöd i alla fall begränsar Finnveras möjligheter att

erbjuda motsvarande villkor för inhemska projekt i detta avseende.

Finnvera kan utnyttja matchningsmöjligheten och sätta sin egen garantiavgift så att den motsvarar garantiavgiften för den utländska exportkrediten, i syfte att bevara en jämlik konkurrenskonstellation för de inhemska leveranserna. Om det i ett sådant exceptionellt enskilt fall anses att det möjligen uppkommer ett statligt stöd, ska det noggrant bedömas om det är möjligt att bevilja garantin och om det förutsätter notifiering.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Finlands export av kapitalvaror har efter den globala finansmarknadskris som bröt ut hösten 2008 utvecklats mycket ogynnsamt. Den totala exportvolymen är fortfarande lägre än den var 2008. Också prisstrukturen i Finlands export har varit sjunkande. Detta har lett till att såväl handelsbalansen som bytesbalansen visade ett underskott i början av 2012. Utvecklingen är synnerligen oroväckande, när man beaktar att exporten utgör cirka 40 procent av Finlands bruttonationalprodukt. Att öka exporten och höja den inhemska förädlingsgraden har därför i regeringsprogrammet lyfts fram som ett av regeringsperiodens viktigaste mål för att Finlands ekonomi på nytt ska fås in på ett tillväxtspår.

Enligt Tullstyrelsens statistik har värdet av Finlands varuexport sjunkit sedan år 2011. Exportutvecklingen håller enligt olika bedömningar på att vända uppåt och år 2014 väntas exporten öka med cirka 2—3,5 procent. Det finns dock ännu inga tydliga tecken på förändring. De privata, fasta investeringarna har minskat sedan mitten av år 2012 och under andra halvåret 2013 har investeringarna enligt Statistikcentralens statistik minskat speciellt kraftigt.

Propositionen syftar till att utveckla exportföretagens produktionskapacitet och produktionsteknik samt även att höja förädlingsgraden. Propositionen ska främja en positiv exportutveckling och att uppkomsten av exportinkomster på lång sikt.

I handelsförhandlingar har finansieringsvillkorens betydelse ökat och ett erbjudande

om finansiering i anslutning till leverantörens anbud har ofta en central betydelse som en del av förhandlingarna. Propositionen syftar till att förbättra de finländska företagens möjligheter att konkurrera om beställningar som hänför sig till exportfrämjande investeringar i Finland.

Utvidgningen av exportgarantilagens tillämpningsområde till att omfatta också exportfrämjande investeringar i Finland väntas medföra positiva statsfinansiella konsekvenser via konsekvenserna för företagen. Konsekvenserna härrör sig från utvecklingen av exportföretagens verksamhetsförutsättningar och konkurrenskraft och från det att finländska leverantörer vid stora inhemska investeringar kommer att ha bättre möjligheter konkurrera om beställningarna. Konsekvenserna för företagen sträcker sig således till den finländska samhällsekonomin.

Den nya garantimöjligheten uppskattas inte medföra några direkta utgiftskonsekvenser för statsfinanserna. Enligt 4 § i lagen om statens specialfinansieringsbolag (443/1998) ska Finnvera sträva efter att utgifterna för dess verksamhet på lång sikt kan täckas med inkomsterna från verksamheten. Dessutom förutsätter Världshandelsorganisationens (WTO) bestämmelser att exportgarantiverksamhet på lång sikt är självbärande. Finnveras exportfinansieringsverksamhet visade under åren 1999—2013 ett positivt resultat och har under de senaste åren gett en vinst på i medeltal 40—50 miljoner euro per år. Förlusterna inom finansieringsverksamheten har under de senaste åren varit små. Under åren 2009—2013 betalade Finnvera cirka 33,6 miljoner euro i ersättningar. Det sammanlagda ekonomiska resultatet av Finnveras verksamhet har dock hittills visat ett överskott under varje verksamhetsår (1999—2013) och kumulativt ända sedan exportgarantisystemet infördes (1963—2013).

Ersättningarna för exportgarantierna betalas i första hand av Finnveras garantiavgiftsintäkter för respektive år och i andra hand av överskottet från export- och specialborgensverksamheten, som 1999—2013 uppgick till cirka 436 miljoner euro. Om detta inte räcker till täcks underskottet med medel ur Statsgarantifonden, som står utanför statsbudgeten. Fondens medel uppgick i slutet av

2013 till cirka 750 miljoner euro. Om nämnda medel inte räcker till är ersättningskällan därefter statsbudgeten. Utgångspunkten för exportgarantiverksamheten är att den ska vara självbärande och om detta lyckas även i fortsättningen, blir det inga kostnader för staten.

Enligt 10 § i exportgarantilagen får det sammanlagda ansvaret för Finnveras exportgarantier uppgå till högst 12,5 miljarder euro. Ansvaret för exportgarantierna enligt bokföringen och beräknat enligt 10 § i exportgarantilagen uppgick i slutet av mars 2014 till 10,2 miljarder euro. Av anbudsbeloppen har i enlighet med lagen hälften beaktats. Det totala ansvaret, där anbudsansvaret har beaktats till fullo, uppgick i slutet av mars 2014 till 11,6 miljarder euro.

I en tidigare regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning, av 8 a § i lagen om statens specialfinansieringsbolag och av 10 § i lagen om exportgarantier (RP 58/2014 rd) föreslås det att 10 § 1 mom. i exportgarantierlagen ändras så att det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang höjs från 12,5 miljarder euro till 17 miljarder euro. I höjningen enligt den propositionen har redan beaktats utvidgningen av lagens tillämpningsområde till att omfatta också exportfrämjande investeringar i Finland och det finns således inget behov av att höja fullmakten i detta sammanhang.

3.2 Konsekvenser för företagen

Propositionen syftar till att förbättra exportindustriföretagens förutsättningar att genomföra investeringar som förbättrar deras internationella konkurrenskraft. Indirekt främjas den finländska industrins och näringslivets förnyelse. Möjligheten att via Finnvera bevilja garanti för inhemska exportfrämjande investeringar bidrar till att främja exportföretagens investeringsbeslut.

Dessutom syftar propositionen till att göra det i Finland verksamma företagen mer jämställda med deras utländska konkurrenter när det gäller exportindustrins investeringsprojekt i Finland. När ett exportföretag för sin investering köper maskiner och anordningar i

utlandet, kan exportgarantiinstitutet i leverantörens eget land erbjuda exportgaranti som säkerhet för en kredit som beviljats det i Finland verksamma företaget. När företaget köper maskinerna och anordningarna i Finland kan för närvarande inte beviljas exportgarantier, vilket innebär att ett företag som är verksamt i Finland inte vid handelsförhandlingarna kan erbjuda likadana finansieringsarrangemang som en utländsk konkurrent. Eftersom finansieringsarrangemangen för närvarande har en viktig roll i handelsförhandlingarna är det viktigt att i detta avseende förbättra de i Finland verksamma företagens ställning.

Via genomförande av investeringar inom exportindustrin kan företag som är verksamma i Finland få referenser för den nya teknik de erbjuder. Investeringens exportfrämjande effekt kan på så sätt också utsträckas till leverantören, eftersom sådana referenser kan vara viktiga för öppnande av nya exportmöjligheter.

Att beställningar i anslutning till enskilda stora investeringar fås till Finland kan innebära hundratals eller rentav tusentals årsverken i leverantörsföretaget och underleverantörsnätverket. Effekterna av investeringarna sträcker sig utöver de direkta sysselsättnings-effekterna, i form av skatteinkomster och ökade kommunala och privata tjänster samt ökad konsumtionsefterfrågan på företagens verksamhetsorter och i närområdena. Det är dock svårt att närmare bedöma konsekvenserna av lagändringarna för produktionsvärdet och sysselsättningen.

3.3 Organisatoriska konsekvenser

Utvidgningen av exportgarantilagens tillämpningsområde uppskattas inte ha några nämnvärda konsekvenser för Finnveras eller arbets- och näringsministeriets verksamhet. Finnvera ansvarar för organiseringen av sin verksamhet och resurstilldelningen för den på det sätt som bolaget anser ändamålsenligt.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid arbets- och näringsministeriet i samarbete med Finnvera. Utlåtanden om propositionen har begärts av

finansministeriet, Finnvera, Finlands Näringsliv EK, Finansbranschens centralförbund, FFC och Företagarna i Finland. Dessutom har Teknologiateollisuus - Teknologindustri ry lämnat ett utlåtande.

I de utlåtanden som getts har propositionen förordats. Finnvera och Teknologindustri har betraktat propositionen som brådskande.

Finansministeriet har i sitt utlåtande konstaterat att det är fråga om en betydande utvidgning av exportkreditlagens tillämpningsområde. Finansministeriet anser att propositionen hänför sig till befintliga aktörer och således också kan upprätthålla den nuvarande näringsstrukturen och fördröja dess förnyelse. Utan en utvidgning av exportgarantilagens tillämpningsområde skulle de inhemska aktörernas resurser, tvingade av konkurrensen, kunna riktas till ny, lönsammare verksamhet. Finansministeriet anser således att det inte är klart vilka konsekvenserna av propositionen är för statsfinanserna.

Enligt motiveringen till propositionen uppskattas den nya garantimöjligheten inte medföra några direkta utgiftskonsekvenser för statsfinanserna. Finansministeriet konstaterar att bedömningarna inte bör göras utifrån exportkreditsystemets historiska utveckling, som inte utgör någon garanti för framtiden. Dessutom har finansministeriet fäst uppmärksamhet vid att statens garantistock enligt Statistikcentralens finansieringsmarknadsstatistik har ökat avsevärt under de senaste åren. Statens garantistock var år 2002 under 10 miljarder euro och år 2013 översteg den redan 30 miljarder euro.

5 Samband med andra propositioner

I en tidigare regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning, av 8 a § i lagen om statens specialfinansieringsbolag och av 10 § i lagen om exportgarantier föreslås det att 10 § 1 mom. i exportgarantierlagen ändras så att det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang höjs från 12,5 miljarder euro till 17 miljarder euro.

I höjningen enligt den propositionen har redan beaktats utvidgningen av lagens till-

lämpningsområde till att omfatta också inhemska exportfrämjande investeringar och

det finns således inget behov av att höja fullmakten i detta sammanhang.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

2 §. Tillämpningsområde. Paragrafens 2 mom. föreslås bli ändrat så att exportgaranti beviljas för den förlustrisk som kan uppstå i samband med export, investeringar i utlandet eller sådana inhemska investeringar vars ändamål är att främja exporten. Genom propositionen ska således lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även inhemska exportfrämjande investeringar.

Vid tillämpningen ska beaktas lagens 1 §, enligt vilken syftet i exportgarantiverksamheten är att stärka den ekonomiska utvecklingen i Finland genom att främja exporten och företagets internationalisering.

I och med att tillämpningsområdet utvidgas kan exportgaranti komma i fråga till exempel vid fabriksprojekt som direkt främjar exportindustrin eller vid andra motsvarande investeringar som höjer produktionskapaciteten eller förädlingsgraden. Dessutom kan det bli fråga om projekt som också indirekt främjar exporten och exportföretagens verksamhetsförutsättningar, till exempel i anslutning till logistik eller annan infrastruktur.

3 §. Definitioner. Enligt 3 punkten i paragrafen ska definitionen av exportgaranti med anledning av utvidgningen av tillämpningsområdet ändras så att den också täcker sådana inhemska investeringar vars ändamål är att främja exporten. Genom definitionen an-

knyts ett nytt finansieringsinstrument till de villkor som gäller exportgarantin.

Exportgaranti kan ges i form av direkt försäkring, återförsäkring, proprieborgen, fyllnadsborgen eller annan ansvarsförbindelse. En exportgaranti som hänför sig till en exportfrämjande inhemsk investering ska kunna användas i motsvarande situationer och med motsvarande finansieringsinstrument som en exportgaranti som gäller export och investeringar i utlandet. Det kan således bli fråga om garantier under tillverkningstiden, leveranssäkerheter och garantier för finansiering efter leverans. Liksom övriga exportgarantier, ska garantier i anslutning till exportfrämjande inhemska investeringar i allmänhet ges uttryckligen som garantier, varvid de inte är borgensförbindelser som omfattas av lagen om borgen och tredjemanspant (361/1999). Även borgen kan dock komma i fråga.

5 a §. Risker som ska täckas vid inhemska investeringar. Till lagen föreslås bli fogad en ny 5 a §, där det föreskrivs om de risker som ska täckas vid inhemska investeringar enligt föreslagna 3 § 3 punkten underpunkt c. Exportgaranti ska av särskilda skäl kunna beviljas för ersättande av en sådan förlust i anslutning till en inhemsk exportfrämjande investering som uppstår till följd av finansiering i form av främmande kapital eller borgen och som beror på att en avtalspart, den som gett en förbindelse eller en förmånstagare som inte är garantitagare, bryter mot eller under-

låter att uppfylla villkoren i ett avtal eller en förbindelse eller blir insolvent.

Med stöd av den nya bestämmelsen ska Finnvera kunna bevilja exportgarantier som skyddar mot kommersiell risk för sådana investeringar i Finland som främjar exporten. Med kommersiell risk ska avses förluster som uppstår om en avtalspart som inte är garantitagare bryter mot eller underlåter att uppfylla villkoren i ett avtal eller en förbindelse eller blir insolvent. Risktagande i Finland hänförs sig primärt till landsklass 0.

Vid bedömningen av de särskilda skäl som bestämmelsen förutsätter ska i enlighet med 1 § i lagen fästas uppmärksamhet vid investeringens betydelse i främjandet av exporten och företagets internationalisering. I 7 § i lagen föreskrivs det om de faktorer som ska beaktas vid beviljandet av exportgaranti och som också ska gälla den garanti som avses i den nya 5 a §. I enlighet därmed ska bland annat beaktas näringspolitiska aspekter på det projekt för vilket exportgaranti beviljas samt avhjälpande av de brister som förekommer på finansieringsmarknaden.

Särskilda skäl hänförs sig också till situationer där exportgarantiinstitutet i ett utländskt företags land erbjuder garantier eller finansiering för en sådan investering i Finland som avses i denna proposition. Den föreslagna garantin ska matcha den finansiering som en utländsk leverantör erbjuder, dock med beaktande av de villkor som ställs i reglerna om statligt stöd.

För beviljande av garanti ska inte finnas några särskilda branschspecifika begränsningar. Det kan bli fråga om investeringar som speciellt ekonomiskt sett är stora eller annars är betydande med tanke på exporten. Sådana investeringar genomförs till exempel inom skogs- och gruvindustrin, vars internationella konkurrenskraft förbättras genom teknik- och maskinanskaffningar samt andra investeringar.

Det kan också bli fråga om olika infrastrukturprojekt som främjar exportindustrin i vidare bemärkelse och som indirekt förbättrar exportindustrins konkurrenskraft och verksamhetsförutsättningar. Sådana projekt är till exempel investeringar som hänförs sig till hamnar eller till terminaler för flytande naturgas (LNG). Garantin ska inte användas för inve-

steringar som genomförs av den offentliga sektorn.

De garantier som beviljas med stöd av paragrafen ska ingå i det sammanlagda maximalbeloppet av exportgarantier och skyddsarrangemang enligt 10 § i lagen. I en tidigare regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning, av 8 a § i lagen om statens specialfinansieringsbolag och av 10 § i lagen om exportgarantier föreslås det att 10 § 1 mom. i exportgarantierlagen ändras så att det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang höjs från 12,5 miljarder euro till 17 miljarder euro. I den höjningen har redan beaktats utvidgningen av lagens tillämpningsområde till att omfatta också inhemska exportfrämjande investeringar och det finns således inget behov av att höja fullmakten i detta sammanhang.

13 §. Närmare bestämmelser. Paragrafen föreslås bli ändrad så att det enligt den föreslagna 3 punkten genom förordning av statsrådet ska få utfärdas närmare bestämmelser om förutsättningarna för att en sådan kommersiell risk som avses i 5 a § ska kunna täckas i fråga om en inhemsk investering. Om det visar sig nödvändigt ska genom förordning av statsrådet vid behov kunna utfärdas närmare bestämmelser om de exportfrämjande inhemska investeringar för vilka ska kunna ges den garanti som avses i exportgarantierlagen. Eftersom närmare bestämmelser dock inte nödvändigtvis behöver utfärdas, ska ingressen till momentet ändras från sin nuvarande ovillkorliga formulering till en formulering som låter statsrådet överväga utfärdandet av närmare bestämmelser.

För den författningstekniska tydlighetens skull föreslås det att hela paragrafen ändras, vilket ändrar punkternas numrering. Den bestämmelse som föreslås ska inte innehålla ett sådant bemyndigande att utfärda förordning enligt gammal lagstiftningspraxis som motsvarar det gällande 2 mom. Enligt grundlagsutskottets etablerade tolkningspraxis ska bemyndigandet enligt det nuvarande 2 mom. tolkas snävt och det kan i praktiken inte tillämpas för utfärdande av bestämmelser på förordningsnivå.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Avsikten är att genom förordning av statsrådet ska kunna utfärdas närmare bestämmelser om förutsättningarna för att en kommersiell risk ska kunna täckas i fråga om en inhemsk investering som främjar exporten.

3 Ikraftträdande

Det kan förutses att det finns ett behov av den föreslagna garanti som avses i den nya 5 a § i exportgarantilagen och det har uppskattats att den kan komma att användas till och med mycket snabbt. Därför föreslås lagen träda i kraft senast hösten 2014.

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

Lag

om ändring av lagen om statliga exportgarantier

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statliga exportgarantier (422/2001) 2 § 2 mom., 3 § 3 punkten och 13 §, av dem 13 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 793/2012, samt fogas till lagen en ny 5 a § som följer:

2 §

Tillämpningsområde

Exportgaranti beviljas för den förlustrisk som kan uppstå i samband med export, investeringar i utlandet eller sådana inhemska investeringar vars ändamål är att främja exporten.

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

3) *exportgaranti* sådana avtal eller förbindelser för vilka staten ansvarar och vilka ingås eller ges i form av direkt försäkring, återförsäkring, proprieborgen, fyllnadsborgen eller annan ansvarsförbindelse och som gäller

- a) export,
- b) investeringar i utlandet eller
- c) inhemska investeringar vars ändamål är att främja exporten.

5 a §

Risker som ska täckas vid inhemska investeringar

Exportgaranti kan av särskilda skäl beviljas för ersättande av en sådan förlust i anslutning till inhemska investeringar enligt 3 § 3 punkten underpunkt c som uppstår till följd av finansiering i form av främmande kapital eller borgen och som beror på att en avtalspart, den som gett en förbindelse eller en förmåntagare som inte är garantitagare, bryter mot eller underlåter att uppfylla villkoren i ett avtal eller en förbindelse eller blir insolvent.

13 §

Närmare bestämmelser

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om de principer som ska följas i exportgarantiverksamheten och som gäller

- 1) fastställande av hur den ekonomiska utvecklingen i Finland, vilken avses i 1 §, ska främjas (förekomsten av ett finländskt intresse),

2) förutsättningarna för att en sådan kommersiell risk som avses i 5 § 2 mom. ska kunna täckas i fråga om en investering i utlandet,

3) förutsättningarna för att en sådan kommersiell risk som avses i 5 a § ska kunna täckas i fråga om en inhemsk investering,

4) bedömning av exportgarantiprojekts miljökonsekvenser och andra konsekvenser,

5) förutsättningar och förfaranden för arbets- och näringsministeriets beslut enligt 6 § 2 mom.,

6) avgifter som ska tas ut för exportgarantier,

7) andra allmänna riktlinjer med anknytning till exportgarantiprodukter, risker och prissättning än de som avses i 1—6 punkten.

Denna lag träder i kraft den 201 .

Helsingfors den 28 maj 2014

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Näringsminister *Jan Vapaavuori*

Lag**om ändring av lagen om statliga exportgarantier**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statliga exportgarantier (422/2001) 2 § 2 mom., 3 § 3 punkten och 13 §, av dem 13 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 793/2012, samt
fogas till lagen en ny 5 a § som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 §

2 §

*Tillämpningsområde**Tillämpningsområde*

Exportgaranti beviljas för den förlustrisk som kan uppstå i samband med export eller investeringar i utlandet.

Exportgaranti beviljas för den förlustrisk som kan uppstå i samband med export, investeringar i utlandet *eller sådana inhemska investeringar vars ändamål är att främja exporten.*

3 §

3 §

*Definitioner**Definitioner*

I denna lag avses med

I denna lag avses med

3) *exportgaranti* sådana avtal eller förbindelser *i anslutning till export eller investeringar i utlandet* för vilka staten ansvarar och vilka kan ingås eller ges i form av direkt försäkring, återförsäkring, proprieborgen, fyllnadsborgen eller annan ansvarsförbindelse.

3) *exportgaranti* sådana avtal eller förbindelser för vilka staten ansvarar och vilka ingås eller ges i form av direkt försäkring, återförsäkring, proprieborgen, fyllnadsborgen eller annan ansvarsförbindelse *och som gäller*

- a) *export,*
- b) *investeringar i utlandet eller*
- c) *inhemska investeringar vars ändamål är att främja exporten.*

5 a §

Risker som ska täckas vid inhemska investeringar

Exportgaranti kan av särskilda skäl beviljas för ersättande av en sådan förlust i anslutning till inhemska investeringar enligt 3 § 3 punkten underpunkt c som uppstår till följd av finansiering i form av främmande kapital eller borgen och som beror på att en avtalspart, den som gett en förbindelse eller en förmånstagare som inte är garantitagare, bryter mot eller underlåter att uppfylla villkoren i ett avtal eller en förbindelse eller blir insolvent.

13 §

Närmare bestämmelser

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om de principer som skall följas i exportgarantiverksamheten och som gäller

1) fastställande av hur den ekonomiska utvecklingen i Finland, vilken avses i 1 §, skall främjas (förekomsten av ett finländskt intresse),

2) förutsättningarna för att en sådan kommersiell risk som avses i 5 § 2 mom. skall kunna täckas i fråga om en investering i utlandet,

3) bedömning av exportgarantiprojekts miljökonsekvenser och andra konsekvenser,

3 a) förutsättningar och förfaranden för arbets- och näringsministeriets beslut enligt 6 § 2 mom.,

4) avgifter som skall tas ut för exportgarantier, och

5) andra allmänna riktlinjer med anknytning till exportgarantiprodukter, risker och prissättning.

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

13 §

Närmare bestämmelser

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om de principer som ska följas i exportgarantiverksamheten och som gäller

1) fastställande av hur den ekonomiska utvecklingen i Finland, vilken avses i 1 §, ska främjas (förekomsten av ett finländskt intresse),

2) förutsättningarna för att en sådan kommersiell risk som avses i 5 § 2 mom. ska kunna täckas i fråga om en investering i utlandet,

3) förutsättningarna för att en sådan kommersiell risk som avses i 5 a § ska kunna täckas i fråga om en inhemsk investering,

4) bedömning av exportgarantiprojekts miljökonsekvenser och andra konsekvenser,

5) förutsättningar och förfaranden för arbets- och näringsministeriets beslut enligt 6 § 2 mom.,

6) avgifter som ska tas ut för exportgarantier,

7) andra allmänna riktlinjer med anknytning till exportgarantiprodukter, risker och prissättning *än de som avses i 1—6 punkten.*

Denna lag träder i kraft den 20 .
