

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 4 och 8 § i lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning, 8 a § i lagen om statens specialfinansieringsbolag och 10 § i lagen om statliga exportgarantier

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 4 och 8 § i lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning, 8 a § i lagen om statens specialfinansieringsbolag och 10 § i lagen om statliga exportgarantier (RP 79/2019 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kari Parkkonen, arbets- och näringsministeriet
- finansråd Sakari Lehtiö, finansministeriet
- ledande effektivitetsrevisor Vuokko Mustonen, Statens revisionsverk
- biträdande direktör Juha Savolainen, Statskontoret
- utredningschef Juha Honkatukia, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- verkställande direktör Pauli Heikkilä, Finnvera Abp
- ekonomisk expert Petri Malinen, Företagarna i Finland rf
- kommunikationsexpert Veli-Matti Kauppinen, Industrifacket rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Business Finland Oy
- Finlands näringsliv rf.

Inget yttrande av

- Finansinspektionen.

PROPOSITIONEN

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

Betänkande EkUB 4/2019 rd

I syfte att främja exporten och trygga exportfinansieringssystemets konkurrenskraft föreslås det att Finlands Exportkredit Ab:s maximifullmakt för beviljande av export- och fartygskrediter höjs med 11 miljarder till 33 miljarder euro, maximibeloppet för ränteutjämningsfullmakten med 11 miljarder till 33 miljarder euro och maximifullmakten för de exportgarantier som Finnvera Abp beviljar med 11 miljarder till 38 miljarder euro.

Dessutom föreslås det att lagen om statens specialfinansieringsbolag ändras så att maximibeloppet för Finnvera Abp:s utestående lånekapital och låneprogram med statlig borgen höjs med 5 miljarder till 20 miljarder euro. Avsikten är att främja konkurrenskraften i fråga om finansieringen i finländska företag som exporterar kapitalvaror och på så sätt förbättra företagens möjligheter att få exportaffärer.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter och rättsliga ramar. Finlands offentliga exportfinansieringssystem består av Finnvera Abp:s exportgarantiverksamhet samt dess dotterbolag Finlands Exportkredit Ab:s finansiering av export- och fartygskrediter och ränteutjämningsverksamhet som förvaltas på statens vägnar. Ramarna för verksamheten fastställs av den internationella lagstiftningen (OECD:s exportkreditavtal och EU-lagstiftningen).

Senast behandlade ekonomiutskottet ändringar av Finnveras fullmakter 2016 (EkUB 28/2016 rd — RP 243/2016 rd och EkUB 1/2016 rd — RP 144/2015 rd). Vid behandlingen av dessa propositioner noterade utskottet att statens medfinansiering av exporten har ökat på ett rentav oroväckande sätt, men ansåg att det är så viktigt att möjliggöra finansiering av exportprojekt att man har velat trygga förutsättningarna för export inom ramen för den metodarsenal som står till buds. Då byggde höjningen av fullmakterna på en förväntad ökning av efterfrågan på långfristig finansiering. Den oväntat kraftiga ökningen av efterfrågan konstaterades ha många olika orsaker men till stor del bero på de skärpta reglerna om kreditinstitut, särskilt kapitaltäckningskraven och risktagningen. Dessa faktorer har bedömts påverka bankernas policy för långfristig exportfinansiering. Den ökade efterfrågan på finansiering från Finnvera motiverades då särskilt med marknadsbrist.

Ekonomiutskottet konstaterar att handlingsramen för exportfinansiering i detta avseende i stort sett har förblivit oförändrad eller eventuellt till och med skärpts på ett sätt som har ökat efterfrågan på arrangemang som väger upp marknadsbristen.

Exportfinansieringsinstrument: köparkreditgaranti, exportkredit och ränteutjämning. Det vanligaste exportfinansieringsinstrumentet som Finnvera erbjuder är en säkerhet till kreditgivaren mot kreditrisker föranledda av utländsk köpare, borgensman eller köparens land (köparkreditgaranti). I detta arrangemang är Finnvera inte kreditgivare utan lämnar den garanti som möjliggör krediten. Exportören får då köpesumman kontant och kreditrisken för kreditgivaren överförs till Finnvera. I detta förfarande spelar Finnveras riskbedömning en väsentlig roll för att arrangemanget ska lyckas. Exportgarantin täcker kommersiella och politiska risker samt statens betalningsrisk då staten är kredittagare eller borgensman. Den bank som beviljat krediten får bära dokumentationsrisken och i typiska fall en andel på 5 procent av risken.

Betänkande EkUB 4/2019 rd

Exportkrediterna beviljas av Finnveras dotterbolag, Finlands Exportkredit Ab (nedan Exportkredit). Den affärsbank som köparen valt fungerar bara som arrangerande bank. Finnvera beviljar hundraprocentig garanti för finansieringen från Exportkredit. De finansinstitut som deltar i arrangemanget kommer tillsammans med kredittagaren överens om att krediten ska överföras till Exportkredit för finansiering. Krediten har antingen rörlig ränta (Euribor eller USD Libor) eller fast ränta (CIRR-ränta fastställd av OECD). Finnvera skaffar de medel som behövs för detta från den internationella kapitalmarknaden med hjälp av det kreditvärderade låneprogrammet Euro Medium Term Note, som har statsborgen. År 2018 skaffades sammanlagt 2,4 miljarder euro på marknaden. Siffran för 2019 är totalt 1,9 miljarder euro. Det nominella värdet av skulderna med statlig borgen var 9,8 miljarder euro i slutet av november 2019.

Vilken attraktionskraft som skuldebrev emitterade av Finnvera har som investeringsobjekt påverkas i hög grad av finska statens kreditbetyg, som direkt återspeglas i skuldebrevens kreditbetyg. Det är också av betydelse att statsobligationer är nollriskvägda i kreditinstitutsregleringen.

I fråga om ränteutjämningskrediter ordnar affärsbanken en exportkredit med CIRR-ränta för kunder som köper finska varor eller tjänster. Genom ett projektspecifikt ränteutjämningsavtal mellan Exportkredit och köparens bank omvandlas en fordran med CIRR-ränta till en fordran med rörlig ränta. Utifrån ränteutjämningsavtalet betalar köparens bank en fast CIRR-ränta till Exportkredit plus en eventuell marginalränta och får hos Exportkredit en rörlig ränta som vanligen är Euribor eller USD Libor plus vissa avgifter. Exportkredit förvaltar ränteutjämningsarrangemanget för finska statens räkning, vilket innebär att ränterisken i sista hand bärs av staten.

Den sammantagna exponeringen. I propositionen föreslås det att de maximala fullmakterna för specialfinansieringsbolaget höjs på så sätt att Exportkredits maximifullmakt för beviljande av export- och fartygskrediter höjs med 11 miljarder till 33 miljarder euro, maximibeloppet för ränteutjämningsfullmakten med 11 miljarder till 33 miljarder euro och maximifullmakten för de exportgarantier som Finnvera Abp beviljar med 11 miljarder till 38 miljarder euro. Maximibeloppet för Finnveras utestående lånekapital och låneprogram ska höjas med 5 miljarder till 20 miljarder euro.

Finnveras ansvarsstock för export har förblivit hög dels på grund av de långa lånetiderna för kapitalvaruexporten, dels på grund av den fortsatt höga efterfrågan. I fråga om den sammantagna exponeringen måste det beaktas att ungefär hälften av ansvarsstocken utgörs av bindande finansieringsanbud eller avtal som anknyter till exportföretagens kommande leveranser och som ännu inte exponerar Finnvera för någon kreditrisk.

Koncentrerad exponering. Utskottet konstaterar att specialfinansieringsbolagets ansvarsstock är mycket koncentrerad till ett fåtal sektorer (rederier, telekommunikationsinfrastruktur och skogsindustri). Detta anses problematiskt med tanke på riskhanteringen. Vid bedömningen av de höjningar som föreslås i propositionen är det därför till stor del fråga om en avvägning av huruvida fullmakterna bör höjas ytterligare i en situation där det är klart att exponeringen inte kommer att spridas över flera sektorer utan sannolikt kommer att bli ännu mer koncentrerad. Här är det viktigt att väga in de grundläggande orsakerna till koncentrationen, konsekvenserna inklusive riskbedömningar och vilka alternativ specialfinansieringsbolaget har för att minimera denna risk.

Betänkande EkUB 4/2019 rd

Orsaken till koncentrationen. Finnveras verksamhet utgår från efterfrågan. Även om Finnvera med hjälp av information kan öka olika företags medvetenhet om sina exportfrämjande instrument, kan Finnvera i sista hand inte påverka inom vilka branscher det uppkommer och växer fram sådan exportpotential som lämpar sig för användningsvillkoren för dessa instrument. De avtal som ingåtts inom ramen för OECD och EU-lagstiftningen (inkl. reglerna om statligt stöd) utgör ramvillkor för vilka exportprojekt Finnvera har möjlighet att stödja. Ekonomiutskottet ser det som viktigt att Finnvera fattar sina beslut med hänsyn till ekonomiska och sociala konsekvenser samt miljökonsekvenser. Det är också värt att notera att exportgarantiinstituten i flera andra länder har riskkoncentrationer till följd av exportens struktur. I allmänhet är det typiskt för exportgarantiinstitut i olika länder att deras exponering i hög grad återspeglar näringsstrukturen i landet i fråga. Till exempel i Danmark ligger tyngdpunkten på vindkraft, i Norge på oljesektorn och i Italien på varvsindustrin. I Finland går det förenklat ut på att det i en liten samhällsekonomi är svårare att skapa flera starka exportbranscher i denna skala.

Riskhantering. Riskhanteringen är i väsentlig grad kopplad till Finnveras roll uttryckligen i att väga upp marknadsbristen: det statsägda bolaget har möjlighet att ta sådana tidsmässiga och kvantitativa risker som banker som är verksamma på marknaden inte har incitament eller möjlighet till. Exempelvis långa finansieringstider för projekten, kostnader för dokumentering, resursbehov inom kreditförvaltningen eller administrativ börda till följd av riskbedömningen i förhållande till uppläggningsprovisionen kan bli ett hinder ur affärsbankernas synvinkel. Det mervärde som Finnvera medför med tanke på denna marknadsbrist bottnar således dels i att verksamheten är långsiktig, dels i att Finnvera har fördjupad kompetens i riskbedömning. Detta innebär dock inte att man tar ohållbart stora risker. Trots att kravet på självbärande förmåga hos exportgaranti-verksamheten följer av internationella bestämmelser, ingår det också i bolagslagen om Finnvera (4 § i lagen om statens specialfinansieringsbolag, 443/1998).

Finnvera är i internationell jämförelse ett av de första exportgarantiinstituten vars skyddsstrategi i årtal har omfattat systematiskt riskskydd genom återförsäkringar, utöver att verksamheten alltid grundar sig på en analys av köparen, branschen och den berörda staten. Riskhanteringen är väsentlig när det gäller att bevara bolagets riskbenägenhet, hantera kapitalet och uppnå de ekonomiska målen på lång sikt. Finnvera använder för närvarande portföljförsäkringar som täcker flera enskilda riskobjekt och försäkringar för enskilda stora risker. Det maximala ersättningsbeloppet för de återförsäkringar som gällde i slutet av juni var cirka 1,4 miljarder euro, det vill säga cirka 13 procent av exponeringarna. För eventuella förluster har det hittills ackumulerats en buffertfond på 1,5 miljarder euro. Man måste räkna med att det kan ske betydande förändringar i exportfinansieringens omvärld och marknadsläge.

Tillsyn. Riskhanteringen är i allt väsentligt förknippad med frågan hur tillsynen över specialfinansieringsbolaget lämpligast kan organiseras. Enligt ett sakkunnigyttrande som ekonomiutskottet fått genomförs tillsynen för närvarande inte på ett helt tillfredsställande sätt. I propositionen beskrivs preliminära planer på att överföra tillsynen från arbets- och näringsministeriet till Finansinspektionen. Ekonomiutskottet förhåller sig försiktigt positivt till en överföring, men påpekar särskilt att man vid planeringen av tillsynsramverket i tillräcklig utsträckning bör beakta skillnaderna mellan Finnveras verksamhet och andra aktörer som bedriver finansieringsverksamhet, till exempel inlåningsbanker eller privata aktörer som emitterar masskuldebrev. Trots att Finnvera spelar en viktig roll i att möjliggöra finansiering av företagsverksamhet och därigenom

Betänkande EkUB 4/2019 rd

påverkar hela vårt nationella finansieringssystem, ska Finnvera inte till alla delar jämföras med kreditinstitut vars kunder är konsumenter och investerare i allmänhet. Även om det i tillsynen över riskhanteringen går att identifiera utvecklingsbehov innebär det inte nödvändigtvis att riskhanteringen över lag inte skulle ha genomförts på ett heltäckande sätt. Enligt en internationell utvärderingsrapport som publicerades i mars 2017 är hanteringen av Finnveras risker utmärkt i internationell jämförelse.

Alternativkostnad, om fullmakterna inte höjs. Syftet med propositionen är att möta en ökad efterfrågan på statligt subventionerad exportfinansiering. Att döma av uppgifter som utskottet fått är det uppenbart att den konkurrensutsatta finansmarknaden fortfarande inte kan tillhandahålla exportfinansiering i tillräckligt stor omfattning, särskilt inte långfristig finansiering av exportprojekt. Likaså förefaller trenden vara att exportprojekt uteblir om säljaren inte kan skaffa fram pengar för projektet till konkurrenskraftiga villkor. Också i internationell jämförelse råder det en uppenbar marknadsbrist, så det behövs kompletterande offentlighetsrättsliga aktörer för att väga upp bristen för närvarande och inom en överskådlig framtid. Propositionen avser att möta det åtgärdsade internationella konkurrensläget och regeringen vill försöka hålla vår finländska exportfinansiering på minst samma nivå som i de viktigaste konkurrentländerna.

Det är svårt att bedöma hur de banker som är verksamma på marknaden skulle reagera om Finnvera drog sig tillbaka från sin policy som möjliggör tillväxt, vilket blir den oundvikliga följden om fullmakterna binds upp till fullt belopp. Utskottet ser det som uppenbart att bankerna sannolikt inte skulle vidta åtgärder för att till fullo väga upp marknadsbristen. Det är mer sannolikt att exempelvis de planerade ändringarna i solvensregleringen (s.k. Basel III) kommer att inverka så att det blir allt svårare för bankerna att i sina balansräkningar ta upp poster med hög riskvikt, åtminstone på motsvarande villkor som Finnvera i nuläget.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1—3 i proposition RP 79/2019 rd utan ändringar.

Betänkande EkUB 4/2019 rd

Helsingfors 5.12.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
vice ordförande Arto Pirttilahti cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Olli Immonen saf
ersättare Hilkkä Kemppi cent.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.