

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 6 och 10 § i lagen om statliga exportgarantier

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om statliga exportgarantier ändras.

Syftet med den föreslagna lagen är att förtydliga beslutsförfarandet i fråga om specialrisktagning vid statens specialfinansieringsbolag och förbättra bolagets möjligheter att fullgöra sin näringspolitiska uppgift att främja export och företags internationalisering. Specialrisktagning är ett förfarande där statens specialfinansieringsbolag kan bevilja exportgaranti på näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder även när den risk som sammanhänger med projektet i fråga är så stor att bolaget inte utifrån normal riskprövning skulle kunna bevilja exportgaranti. Enligt förslaget ska beslutsförfarandet i fråga om specialrisktagning förtydligas så att statens specialfinansieringsbolag ansvarar för riskbedömningen av exportprojekt och beslutsfattandet i samband med beviljande av exportgaranti. Arbets- och näringsministeriet ska ansvara för den näringspolitiska och konkurrenskraftsrelaterade bedömningen av exportprojekt och för beslutsfattandet i samband med bedömningen. Det föreslås att fullmaktsförfarandet i fråga om högriskländer slopas.

Enligt förslaget förenhetligas kraven för beviljande av exportgaranti på grundval av specialrisktagning genom att indelningen av grunderna för specialrisktagning i länder med hög politisk risk och i höginkomstländer frångås. Därutöver kopplas i förslaget styrningen av specialrisktagning till arbets- och näringsministeriets ägarstyrning av statens specialfinansieringsbolag. Det föreslås att det maximala ansvarsbeloppet för specialrisktagningen höjs till 8 miljarder euro.

Lagen avses träda i kraft den 1 februari 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget	5
2.1 Exportgarantiverksamhet	5
2.2 Internationell referensram	6
2.3 Beslutsrätt och allmän behörighet	8
2.4 Specialrisktagning	9
2.4.1 Beslutsfattande vid specialrisktagning	10
2.4.2 Fullmaktsförfarandet och systemet med landklassificering	11
2.5 Styrning, riskhantering och tillsyn	12
2.5.1 Processer för hantering av bolagets kapitaltäckning och likviditet	14
2.5.2 Bolagets riskvillighet	14
2.5.3 Bolagets riskrapportering till ministeriet	15
2.5.4 Beaktande av risk i bolagets garantipolitik	15
2.6 Den internationella utvecklingen	16
2.7 Bedömning av nuläget	19
3 Målsättning	22
4 Förslagen och deras konsekvenser	24
4.1 De viktigaste förslagen	24
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	25
5 Alternativa handlingsvägar	26
6 Remissvar	27
7 Specialmotivering	29
8 Ikraftträdande	31
9 Verkställighet och uppföljning	31
LAGFÖRSLAG	33
Lag om ändring av 6 och 10 § i lagen om statliga exportgarantier	33
BILAGA	34
PARALLELLEXT	34
Lag om ändring av 6 och 10 § i lagen om statliga exportgarantier	34

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Ett av målen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering är att främja öppen och rättvis handel. Genom de yttre förbindelserna främjas exporten och företags internationalisering. Syftet med den offentliga exportfinansieringen är att främja Finlands ekonomiska utveckling samt åtgärda marknadsbrister genom att det erbjuds internationellt sett konkurrenskraftig finansiering för export och företags internationalisering.

Finlands offentliga system för exportfinansiering består av den exportgarantiverksamhet som bedrivs av det bolag som avses i lagen om statens specialfinansieringsbolag (443/1998, nedan *bolagslagen*), dvs. Finnvera Abp (nedan *Finnvera* eller *bolaget*), samt av den finansieringsverksamhet i fråga om export- och fartygskrediter som Finnveras dotterbolag Finlands Exportkredit Ab bedriver och den ränteutjämningsverksamhet som dotterbolaget administrerar för staten. Bestämmelser om de exportgarantier som Finnvera beviljar finns i lagen om statliga exportgarantier (422/2001, nedan även *exportgarantilagen*). Som grund till lagen ligger internationell lagstiftning och lagstiftning på EU-nivå, vilka fastställer de allmänna ramarna och villkoren för offentlig exportfinansiering. Finlands offentliga system för exportfinansiering grundar sig på OECD:s arrangemang för exportkrediter. I och med arrangemanget har exportfinansiering en så kallad ”safe haven”-ställning inom WTO (World Trade Organisation, Världshandelsorganisationen) vilket innebär att exportfinansiering enligt arrangemanget för exportkrediter inte innehåller förbjudet statligt stöd.

På konkurrenskraften hos Finlands system för exportfinansiering inverkar bl.a. tillgången på finansiering, risktagningspolitiken, finansieringsinstrumenten och finansieringsvillkoren. Till ett konkurrenskraftigt system för exportfinansiering bidrar också systemets kontinuitet samt en smidig och förutsägbar beslutsprocess. I det nuvarande systemet har flera utvecklingsbehov identifierats, varav ett gäller beslutsförfarandet för specialrisktagning inom exportgarantiverksamheten.

Exportgarantiverksamheten grundar sig i hög grad på efterfrågan. Från Finland exporteras i huvudsak investeringsvaror och därtill hörande tjänster. På grund av Finlands exportstruktur är den offentliga exportfinansieringen koncentrerad till tre stora sektorer: fartygs- och varvssektorn, telesektorn och skogssektorn. Dessa sektorer står enligt situationen i slutet av 2021 för sammanlagt 81 procent av bolagets ansvarsstock i fråga om exportgaranti och specialborgen. Efterfrågan på exportfinansiering har ökat under de senaste åren i synnerhet inom varvsindustrin, medan ökningen inte har varit lika stor inom andra sektorer, såsom skogsindustrin och telesektorn. Dessutom har storleken och värdet på enskilda kryssningsfartyg som byggs i Finland ökat under de senaste åren. I och med den ökade efterfrågan på finansiering har den totala ansvarsstocken inom exportfinansieringen vuxit avsevärt, även om tillväxttakten stabiliserades till följd av covid-19-pandemin, särskilt inom fartygssektorn. På totalefterfrågan på bolagets exportgarantier inverkar förutom världsekonomin och geopolitiken även genomförandet av och tidpunkten för enskilda stora projekt.

Den privata finanssektorn har inte i tillräcklig grad lyckats svara på de senaste årens ökade efterfrågan på finansiering i synnerhet inom fartygs- och varvssektorn, vilket ytterligare framhävt den offentliga finansieringens traditionellt betydande roll. Inom exportfinansieringen finns en marknadsbrist som uppstår särskilt i samband med finansiering av stora exportprojekt som kräver långa återbetalningstider. Marknaden har inte heller kunnat konkurrera med de villkor

som den internationella offentliga sektorn erbjuder, varvid man även i Finland har varit tvungen att använda offentlig finansiering för att trygga exportörernas konkurrenskraft. Den skärpta bankregleringen som syftar till att öka kapitaltäckningen och förbättra riskhanteringen har försvårat tillgången på långfristig finansiering för exportörer och höjt priset på finansiering. Bankernas förmåga och intresse att finansiera exportkrediter som kräver lång betalningstid har minskat. Tillgången till finansiering för exportprojekt på marknaden blir ofta bättre om ett exportkreditinstitut deltar i finansieringen. När det gäller stora projekt består finansieringen oftast av flera delar. I sådana fall är en del av helheten, utöver krediter beviljade av banker, sådana krediter eller garantier som beviljats via flera olika exportörers egna exportkreditinstitut i olika stater. Vid finansieringen av fartygsaffärer ger finansiering från exportkreditinstitut på ett avgörande sätt en fördelaktig förhandlingsposition för exportören i ett konkurrensläge.

Maximifullmakterna för exportfinansiering har senast ökats 2016 och 2019 på grund av den stora efterfrågan på finansiering. Genom lagändringar (1590/2019 och 1592/2019) som trädde i kraft vid ingången av 2020 har det maximala beloppet för fullmakten för export- och fartygs-krediter höjts till 33 miljarder euro och det sammanlagda maximibeloppet för exportgarantier och skyddsarrangemang till 38 miljarder euro.

Enligt Finnveras bokslut för 2021 uppgick det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och specialborgen på koncernnivå till 22,6 miljarder euro inklusive anbudsansvar. Exportgarantiernas andel var 22,2 miljarder euro och det sammanlagda ansvaret beräknat enligt exportgarantilagen var 19,2 miljarder euro. Vid utgången av 2021 fanns det lyfta exportkrediter till ett belopp på 7,9 miljarder euro. Den kumulativa ökningen från 2016 till 2021 är ca 64,6 procent i fråga om exportkrediter och ca 23,5 procent i fråga om exportgarantier.

Stora globala problem, från klimatförändringar till hälsosäkerhet, kan lösas genom närmare politiskt samarbete samt utveckling av ekonomiska relationer och handeln. Finland har den kompetens som behövs samt lösningar som kan spridas till tillväxtmarknader genom export och investeringar. Som exempel på Finlands mål gällande tillväxtmarknader kan nämnas Finlands Afrikastrategi, som godkändes av statsrådet den 18 mars 2021. Enligt strategin är målet att handeln mellan Finland och länderna i Afrika fördubblas mellan 2020 och 2030. Specialrisktagningsförfarandet gör det möjligt för Finnvera att bevilja exportgaranti för högriskländer med stöd av en fullmakt som statsrådet av särskilda skäl har gett också då den risk som sammanhänger med projektet i fråga är så stor att exportgaranti inte kan beviljas utifrån normal riskprövning. Finnvera kan bevilja exportgaranti också för höginkomstländer trots att risken överstiger bolagets normala nivå av risktagning, förutsatt att det finns viktiga näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder för beviljande av exportgaranti. Beviljande av exportgaranti för höginkomstländer kräver ett beslut av arbets- och näringsministeriet (nedan *ministeriet*) om att exportprojektet är förenat med viktiga näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder.

Till följd av den ökade efterfrågan på offentlig exportfinansiering och den koncentrerade exportstrukturen i Finland har frågor kring riskhanteringen och beslutsförfarandet i samband med specialrisktagning blivit allt viktigare. De projekt som överstiger bolagets normala risktagningsnivå är i euro större än tidigare och utöver de politiska riskerna har också de kommersiella riskerna ökat. På grund av förändringarna i omvärlden har också politisk prövning blivit allt viktigare.

Syftet med denna proposition är att omarbete bestämmelserna om exportgaranti i fråga om specialrisktagning i exportfinansieringssystemet så att de bättre motsvarar de förändrade marknadsförhållandena samt att förtydliga förutsättningarna för specialrisktagning och beslutsprocessen

mellan bolaget och ministeriet. Utifrån tillsynsmyndighetens, dvs. ministeriets, rekommendationer under den senaste tiden är det behövt att förtydliga beslutsprocessen så att bolagets och ministeriets roller och ansvar vid beslutsfattandet gällande kreditrisker kan bekräftas i efterhand. Att förtydliga bestämmelserna om specialrisktagning gör det därtill hörande beslutsfattandet smidigare och förenhetligar grunderna för specialrisktagning. Vidare är syftet att i enlighet med ministeriets strategiska mål sammanbinda statsrådets styrning av specialrisktagningen närmare med Finnveras näringspolitiska uppgift.

1.2 Beredning

Ministeriet tillsatte den 26 november 2018 en arbetsgrupp för att utveckla Finlands offentliga exportfinansieringssystem. Arbetsgruppens mandatperiod var 26.11.2018–31.5.2019. Mandattiden fortsattes till den 30 juni 2019 och slutrapporten från arbetsgruppen för exportfinansiering blev färdig den 28 juni 2019. Som en fortsättning på arbetsgruppens arbete har ett omfattande lagstiftningsprojekt för utveckling av det offentliga exportfinansieringssystemet inletts 2020. Att förtydliga beslutsfattandet och förutsättningarna i fråga om specialrisktagning genom en ändring av lagen om statliga exportgarantier är en del av denna större helhet.

I tillsynsmyndighetens bedömningar av bolaget åren 2018–2021 framförs rekommendationer för riskhantering och riskkontroll, vilka man vid beredningen av detta lagförslag har strävat efter att beakta där det är ändamålsenligt och väsentligt.

Regeringspropositionen har beretts vid arbets- och näringsministeriet. Ministeriet har berett propositionen i nära samarbete med bolaget.

Utkastet till regeringsproposition var på remiss mellan den 20 september och den 12 oktober 2022.

Utlåtanden om propositionen har begärts av utrikesministeriet, finansministeriet, justitieministeriet, Statskontoret, Finnvera Abp, Finlands näringsliv rf, Teknologiindustrin rf, Företagarna i Finland rf och Finanssiala ry.

Beredningsunderlaget till propositionen finns i statsrådets tjänst för projektinformation på adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt med identifieringskod TEM030:00/2020.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Exportgarantiverksamhet

Enligt 1 § i lagen om statliga exportgarantier är syftet med exportgarantiverksamheten att stärka den ekonomiska utvecklingen i Finland genom att främja exporten och företagets internationalisering. Enligt 3 § i den lagen kan exportgaranti beviljas för export av varor, tjänster eller immateriella rättigheter eller investeringar i utlandet. Med exportgaranti täcks den förlustrisk som beror på kommersiella och politiska risker som hänför sig till exportprojekt. Exportgaranti kan också beviljas för den förlustrisk som kan uppstå i samband med refinansiering av en kredit som beviljats för export eller en inhemsk investering.

Den vanligaste formen av exportgaranti är köparkreditgaranti, som utgör en säkerhet för kreditgivaren mot kreditrisker föranledda av en utländsk kredittagare, borgensmannen eller köparens land. För exportören innebär garantiarrangemanget att köpesumman fås på kontantvillkor och för kreditgivaren att kreditriskerna överförs på Finnvera, och i sista hand staten. I fråga om

köparkreditgarantier med lång betalningstid är garantitäckningen vanligtvis 95 procent. Kreditriskerna i samband med exportkrediter med fast eller rörlig ränta som Finlands Exportkredit Ab beviljat hanteras genom exportgarantier som Finnvera beviljar.

Exportgarantin täcker kommersiella och politiska risker samt statliga betalningsrisker där en utländsk stat är kredittagare eller borgensman. De risker som täcks med exportgaranti beskrivs i 4–5 a § i exportgarantilagen. Exportgaranti kan användas för att ersätta förluster som uppstår i samband med export eller ordnande av finansiering för export, om en avtalspart, den som gett en förbindelse eller en förmånstagare som inte är garantitagare, bryter mot villkoren i ett avtal eller en förbindelse eller blir insolvent eller om sådana av avtalsparterna, den som gett en förbindelse eller av förmånstagaren oberoende exceptionella omständigheter hindrar denne från att uppfylla sina förpliktelser enligt avtalet eller förbindelsen. Sådana omständigheter kan vara bestämmelser, myndighetsbeslut, myndigheters åtgärder eller oöverstigliga hinder. Därutöver kan exportgaranti i enlighet med 5 a § av särskilda skäl beviljas för täckande av även en sådan förlust i anslutning till inhemska investeringar som uppstår till följd av finansiering i form av främmande kapital, borgen eller refinansiering av finansiering i form av främmande kapital.

I bolagslagens 4 § finns bestämmelser om kravet på bolagets självlönsamhet. Finnvera ska sträva efter att utgifterna för dess verksamhet på lång sikt kan täckas med inkomsterna från verksamheten. Exportgarantiverksamheten ska vara självbärande. Avgifterna för exportgaranti ska täcka beloppet av exportgarantiverksamhetens operativa kostnader och förluster på lång sikt. Bestämmelser om att verksamheten ska löna sig finns i SCM-avtalet (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) inom WTO, där det föreskrivs om förbjudna former av statligt stöd. Bestämmelserna i OECD:s arrangemang för exportkrediter grundar sig på detta avtal. De internationella överenskommelser som gäller exportgarantiverksamhet beskrivs i följande kapitel 2.2 Internationell referensram.

Vid beviljandet av exportgaranti ska man beakta för Finland bindande bestämmelser på internationell nivå och EU-nivå som gäller exportgarantier samt internationella konkurrensfaktorer, miljökonsekvenser av projektet i fråga och projektets näringspolitiska aspekter (7 § i exportgarantilagen). Projekt med avsevärda miljökonsekvenser bedöms innan ett slutligt beslut om exportgaranti fattas i enlighet med bedömningskriterier och förfaranden som är allmänt godtagna internationellt inom exportgarantiverksamheten.

2.2 Internationell referensram

Världshandelsorganisationens bestämmelser

I det separata avtalet om subventioner och utjämningsåtgärder i bilaga 1A till avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (FördrS 5/1995) begränsas användningen av stöd som offentliga myndigheter beviljar. Exportstöd är i allmänhet förbjudna. De exportkrediter enligt OECD:s villkor som det redogörs närmare för nedan anses dock vara tillåtna enligt avtalet i fråga. Det separata avtalet förutsätter också att exportgarantiverksamheten är självbärande på lång sikt.

Exportkreditavtalet

OECD-staternas exportkreditinstitut är i sin exportgarantiverksamhet bundna till exportkreditavtalet. Exportkreditavtalet består av ett huvudavtal (export av kapitalvaror) och flera sektorsavtal, som gäller fartygskrediter, flygplan, kärnkraftverk, klimatförändring och vattenprojekt

samt projektfinansiering. I fråga om jordbruksprodukter nåddes inte en överenskommelse. Exportkreditavtalet gäller alla offentligt stödda exportkrediter på två år eller längre, med undantag av finansiering för krigsmateriel och jordbruksprodukter. I exportkreditavtalet fastställs minimiräntorna för krediterna, de maximala kredittiderna och de maximala kreditandelarna samt tidpunkten då amorteringarna ska börja.

Vid sidan av vanliga exportkrediter enligt OECD-villkor började man på 1970-talet inom handeln med utvecklingsländer använda räntestöds krediter som är bundna till exportleveranser, s.k. blandade krediter. Dessa har i viss grad ersatt normala exportkrediter inom handeln med utvecklingsländer. Blandade krediter är en del av det officiella utvecklingssamarbetet. År 1991 kom man inom OECD överens om att utveckla systemet med blandade krediter (det s.k. Helsingforspaketet) så att det blir mer öppet och man fastställde närmare kriterier för krediten.

Exportkreditavtalet innehåller skilda förpliktelser gällande de minimigarantiavgifter som tas ut i fråga om de s.k. marknadsreferensländerna och de länder som indelas i landsriskklasser. Varje exportkreditinstitut bestämmer fortfarande själv över sin lands- och garantipolitik.

För närvarande är klimatfrågor den senaste betydande förhandlingsfrågan. Under 2021 har man nått en överenskommelse om ett förbud mot exportkreditsfinansiering för kolkraftverk som producerar el. För närvarande pågår förhandlingar om hur klimatvänliga projekt ska definieras och stödjas.

Harmoniseringsdirektivet

Förutom de avtal och arrangemang som genomförts inom OECD har exportgarantiverksamheten förenhetligats genom EU:s harmoniseringsdirektiv (98/29/EG). Direktivet består av tio artiklar med följande teman: tillämpningsområde, medlemsstaternas skyldigheter, genomförandebeslut, kommitté, rapportering och översyn, förhållande till andra förfaranden, överföring och ikraftträdande. Bilagan till direktivet innehåller gemensamma principer för exportkreditförsäkringar. Bilagan är indelad i fyra kapitel: försäkringsskyddets beståndsdelar, premier, landpolitik samt anmälningsförfaranden.

I praktiken har medlemsländerna getts omfattande prövningsrätt i fråga om genomförandet av harmoniseringsdirektivet. Lagen om statliga exportgarantier har ansetts uppfylla de krav som i direktivet ställts på lagstiftningen i Finland. Direktivet har genomförts bl.a. genom Finnveras administrativa föreskrifter om bl.a. allmänna villkor för köparkreditgarantin, kreditriskgarantin och rembursgarantin.

Meddelande från kommissionen om kortfristiga kreditförsäkringar

EU har haft som mål att jämna ut konkurrensläget mellan privata och offentliga inrättningar som beviljar exportgarantier i den garantiverksamhet som rör marknadsbaserade risker, dvs. att på detta område av garantiverksamhet slopa de offentliga inrättningarnas konkurrensförmån i förhållande till privata försäkringsbolag. Meddelandet från kommissionen till medlemsstaterna avseende tillämpningen av artikel 92 och 93 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på kortfristig exportkreditförsäkring publicerades 1997 efter långa förberedelser. I meddelandet definieras marknadsmässiga risker som kommersiella risker som hänför sig till icke-offentliga gäldenärer som är etablerade i EU-länderna eller Australien, Kanada, Island, Japan, Nya Zeeland, Norge, Schweiz eller USA, med en maximal riskperiod på mindre än två år (tillverknings- och tidpunkten då krediten börjar löpa och kredittiden). Dessa är risker som de privata kreditförsäkringsinstitut är kapabla att stå. Kommissionen har med jämna mellanrum

sett över ändringsbehoven i meddelandet om kortfristiga kreditförsäkringar, bl.a. enligt marknadsutvecklingen.

Konventionen om bekämpande av bestickning

Bestickning av myndigheterna har i allt fler länder kommit att utgöra ett hinder för utvecklingen och upprätthållandet av demokrati. Mutande leder också till snedvridning av den internationella konkurrensen genom de allvarliga störningar i konkurrensen som det orsakar. Av denna anledning har kampen mot mutor tagits upp inom OECD sedan 1989. Organisationens första rekommendation om principerna för bekämpning av bestickning godkändes 1994. Dessa reviderades 1997. OECD:s rekommendation om kampen mot korruption i fråga om exportkrediter har senast uppdaterats 2019.

Konventionen om bekämpande av bestickning förpliktar konventionsstaterna att i sin nationella lagstiftning kriminalisera givande av muta till utländska tjänstemän på samma sätt som givande av muta till tjänstemän i det egna landet. Om Finnvera i samband med behandlingen av en ansökan får reda på att affären i fråga är förenad med mutor kommer ansökan att avslås. Denna praxis motsvarar det förfarande som tillämpas i Finlands viktigaste konkurrentländer. Det är motiverat att man i Finland tillämpar samma förfarande som i konkurrentländerna.

Miljöfrågor

De miljöaspekter som hänför sig till exportgarantiverksamheten har under de senaste åren betonats i allt större utsträckning inom det OECD-samarbete som gäller exportgarantiverksamheten. Också icke-statliga organisationer och politiska beslutfattare har fäst uppmärksamhet vid miljökonsekvenser i den offentligt understödda exportkredit- och garantiverksamheten.

I OECD:s arbetsgrupp för exportkrediter och exportgarantier har miljöfrågor varit aktuella sedan 1994. Arbetsgruppen har kommit överens om gemensamma tillvägagångssätt för beaktande av miljöaspekter och sociala aspekter vid beviljandet av exportkrediter eller exportgarantier. De gemensamma tillvägagångssätten gäller bl.a. preliminär granskning och miljöklassificering av projekt samt miljöbedömningar och uppföljning av projekt. Den nyaste rekommendationen är från 2016, och en översyn av rekommendationen pågår för närvarande.

2.3 Beslutsrätt och allmän behörighet

Finnvera har en lagstadgad offentlig förvaltningsuppgift. Bolaget ansvarar enligt 11 § i exportgarantilagen för att bevilja och administrera exportgarantier. Finnveras styrelse fattar självständigt beslut om exportgaranti utan ett maximibelopp i euro. Finnvera fastställer de allmänna avtalsvillkor som ska tillämpas på exportgarantier och ingår de avtal och ger de förbindelser som avses i 3 § 3 punkten i lagen samt vidtar skyddsarrangemang. Sådana i lagens 6 § avsedda beslut om exportgaranti som gäller specialrisktagning utgör dock ett undantag.

På bolaget tillämpas utöver de speciallagar som gäller det även aktiebolagslagen (624/2006). Enligt 6 kap. 2 § i aktiebolagslagen har aktiebolagets styrelse allmän behörighet att sköta bolagets förvaltning och organisera bolagets verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Till bolagets styrelses befogenheter hör att fatta beslut i fråga om uppgifter som enligt speciallagstiftningen hör till bolaget samt att delegera beslutsrätt till den operativa ledningen. Beslutsfattandet i fråga om bolagets finansieringsverksamhet är organiserat på ett sätt som är typiskt för kreditinstitut. Bolagets styrelse fattar de största och mest riskfyllda besluten och har i fråga om andra projekt delegerat beslutsrätt till den operativa ledningen.

En majoritet av bolagets styrelse är professionella inom styrelsearbete. Enligt bolagsordningen har också tjänstemän från arbets- och näringsministeriet och finansministeriet platser i styrelsen. Rollen som styrelseledamot är dock till sin karaktär personlig, så den bakomliggande organisationen har inte något direkt inflytande över styrelseledamotens ståndpunkter. Styrelsens uppgift är att främja bolagets intressen.

Enligt aktiebolagslagen kan bolagets aktieägare i enskilda fall avgöra ärenden som hör till styrelsens allmänna behörighet. På motsvarande sätt kan styrelsen i enskilda fall överföra ett ärende som hör till dess behörighet till bolagsstämman för avgörande.

Arbets- och näringsministeriet, som ansvarar för ägarstyrningen, har i egenskap av bolagets enda aktieägare behörighet att fatta beslut om exportgaranti i enskilda fall. Även i sådana fall är det fråga om bolagets beslut, fattat av den enda aktieägaren. Innehållet i beslutet ska motsvara exportgarantilagen och övrig lagstiftning som gäller exportgarantiverksamheten. Då ministeriet fattar beslutet föredrar bolagets styrelse ärendet och ansvarar också för verkställandet av beslutet. Förfarandet har inte tillämpats i praktiken och kan anses vara exceptionellt.

2.4 Specialrisktagning

Bestämmelser om specialrisktagning finns i 6 § i exportgarantilagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen kan exportgaranti beviljas för ett högriskland med stöd av en fullmakt som statsrådet av särskilda skäl har givit också då den risk som sammanhänger med exporten eller investeringar i utlandet, med finansieringen av exporten och investeringen eller med landet i fråga är så stor att exportgaranti inte kan beviljas utifrån normal riskprövning eller då exportgaranti beviljas på villkor som med tanke på riskprövningen avviker från de normala eller då i exportgarantistocken bildas en riskkoncentration som avser ett visst land eller en viss köpare, garant eller bransch.

Specialrisktagning gör det alltså möjligt för Finnvera att bevilja exportgaranti i situationer där riskerna med projektet är större än normalt eller villkoren för beviljandet av garanti är avvikande. Grunderna för beviljandet kan vara främjande av export, investeringar och sysselsättning samt utrikes-, handels-, utvecklings- och miljöpolitiska mål. Till exempelvis kräver export- och investeringsprojekt i utvecklingsländer med hög risk specialrisktagning, för att principerna för utrikesministeriets utvecklingssamarbete ska kunna iakttas.

Det är typiskt för specialrisktagning att man i syfte att uppnå en självbärande exportgarantiverksamhet på lång sikt godkänner de riskkoncentrationer som är förenade med verksamheten och eventuella tillfälliga, men stora garantiförluster. Det går att uppnå en balans mellan stödjande av exportaffärer och rimlig risktagning, om den tidsram inom vilken självlönsamheten granskas, är tillräckligt bred och verksamheten har ett tydligt näringspolitiskt mandat. I fråga om högriskländer genomförs detta mandat enligt 6 § genom fullmaktsförfarandet.

Enligt 2 mom. i paragrafen kan Finnvera bevilja exportgaranti också till andra än högriskländer då den kommersiella risken är så stor att exportgaranti inte kan beviljas utifrån normal riskprövning. För att bolaget ska kunna bevilja exportgaranti krävs det ett beslut av ministeriet om att det finns viktiga näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder för beviljande. Till följd av den utveckling som skett inom internationell handel och investeringsverksamhet ansågs det 2012 behövligt att föreskriva om specialrisktagning även i fråga om höginkomstländer, dvs. i praktiken EU- och OECD-länderna. I dessa länder är det främst fråga om kommersiella risker eller om systemrisker förknippade med olika branscher.

För närvarande finns närmare 90 procent av specialrisktagningens hela portfölj i höginkomstländer. Ryssland är enligt garantistock Finnveras största ansvarsland på tillväxtmarknaderna,

men på grund av den pågående geopolitiska krisen och de ekonomiska sanktionerna mot Ryssland har inga exportgarantier beviljats för Ryssland efter februari 2022. Riskkoncentration kan förekomma som risk i flera risktyper. Risk som beror på avvikande villkor enligt 6 § 1 mom. innebär enligt motiveringen till lagen t.ex. situationer där endast risktagning på kort sikt normalt skulle kunna komma ifråga. Paragrafen möjliggör trots detta garanterande av risker på längre sikt. Finnvera har i praktiken inte tillämpat riskkategorin för avvikande villkor när bolaget beviljat exportgaranti genom specialrisktagning.

I 10 § i exportgarantilagen finns bestämmelser om det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang samt om det maximala borgensansvaret för de exportgarantier som avses i 6 § och det maximala garantiansvaret för de investeringsgarantier som avses i 5 § 2 mom. Vid beräkningen av ansvar enligt 10 § 1 mom. ska enligt 10 § 2 mom. garantiansvaret i fråga om de exportgarantier som trätt i kraft när det gäller kapital som täcks av garanti, exklusive andra poster utöver kapitalet som eventuellt ska ersättas, beaktas till fullo, medan det garanti-ansvar som realiseras på grund av bindande garantianbud och som gäller kapital som täcks av garanti ska beaktas till hälften. Garantiansvaren inom specialrisktagningen enligt 6 § får uppgå till högst 5 miljarder euro. De ingår i det sammanlagda maximala ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang, vilket är 38 miljarder euro. Det maximala beloppet av garantiansvaren inom specialrisktagningen höjdes redan 2012 till 2,5 miljarder euro i samband med att specialrisktagning i fråga om högriskländer blev möjlig. Därefter höjdes maximibeloppet till 3,5 miljarder euro år 2016, för att sedan 2017 i samband med höjningen av det maximala sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang höjas till sin nuvarande nivå på 5 miljarder euro. I slutet av september 2022 uppgick garantiansvaren inom specialrisktagningen enligt 6 § till sammanlagt ca 2,3 miljarder euro. Ansvarerna finns nästan helt inom en sektor. Trots att relativt få beslut om specialrisktagning har fattats under den tid som bestämmelsen om specialrisktagning i 6 § 2 mom. varit i kraft, kan beloppen för de enskilda projekten dock i euro vara ansevärdiga.

Det sammanlagda beloppet av exportgarantifullmakten, som fullmakten för specialrisktagning ingår i, inverkar direkt på huruvida det finns ett fungerande exportfinansieringssystem i Finland. Det maximala beloppet av exportgarantifullmakten har i och med den ökade efterfrågan på exportfinansiering höjts avsevärt under de senaste åren, så att finländska exportföretag ska ha tillgång till exportfinansiering som är konkurrenskraftig i förhållande till konkurrentländerna. Ministeriet bedömer proaktivt det eventuella behovet av en höjning genom att följa ansvarsstocken och prognoser på efterfrågan, med beaktande av den offentliga ekonomins riskhanteringsförmåga samt förändringarna i omvärlden och ekonomin. I samband med höjningen av fullmakterna har man särskilt uppmärksammat riskhanteringen.

2.4.1 Beslutsfattande vid specialrisktagning

Enligt 11 § 1 mom. i exportgarantilagen beviljas och administreras exportgarantier enligt den lagen av det bolag som avses i lagen om statens specialfinansieringsbolag, dvs. Finnvera. Också vid specialrisktagning fattar Finnveras styrelse beslut om exportgaranti och ansvarar för beslutet. Finnvera ansvarar för de frågor som ska utredas före exportgaranti kan beviljas, såsom för riskbedömningar och för att dokumenteringen av exportgarantier ordnas på behörigt sätt.

Enligt motiveringen till en ändring av lagen om statliga exportgarantier (RP 153/2005 rd) har statsrådet sedan lagen stiftades haft till uppgift att i situationer enligt 6 § 1 mom. i lagen överväga om det finns något behov att avvika från den normala riskbedömningen i exportgaranti-verksamheten. En fullmakt som ministeriet av särskilda skäl beviljar och det fullmaktsförfarande i fråga om förutsättningarna för beviljade av exportgaranti för högriskländer som beskrivs

närmare i avsnitt 2.4.2 grundade sig före lagändringen 2005 till stor del på bedömning av risknivån i länderna i fråga och fastställande på statsrådets nivå av ett maximiansvar för dem. Statsrådet har haft till uppgift att efter föredragning av ministeriet fastställa de länder som är förenade med en betydande risk men i fråga om vilka det är motiverat att av särskilda skäl använda en fullmakt. Statsrådets beslut har främst grundat sig på utrikes-, handels-, utvecklings- och miljöpolitiska aspekter. Ministeriet har haft till uppgift att innan föredragning begära utlåtande av utrikesministeriet och finansministeriet samt vid behov av miljöministeriet. I detta sammanhang har statsrådet för länderna i fråga fastställt en maximiansvarsgräns till vilken exportgarantins specialansvar får uppgå. Bolaget har inom ramen för sin fullmakt haft till uppgift att fatta enskilda beslut om exportgaranti med stöd av fullmakten och med beaktande av normalt beslutsförfarande. Inflexibilitet i fråga om landsutbudet, de maximala ansvarsgränserna och villkoren som ska ställas på länderna utgjorde dock praktiska problem, varvid man 2005 slopade de landsvisa fullmaktsgränserna samt utvidgade möjligheterna att använda specialrisktagning så att de täcker situationer där lands-, köpar-, garant- eller branschvisa riskkoncentrationer uppstår i exportgarantistocken.

Fullmaktsförfarandet tillämpas inte i fråga om höginkomstländer, utan ministeriets beslut om näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder förutsätts separat för varje projekt inom specialrisktagningen. Innan verkställandet av bolaget styrelses beslut behandlas specialrisktagningsprojekt som gäller enskilda exportgarantier i statsrådets finansutskott och eventuellt också i finanspolitiska ministerutskottet. Denna praxis hade utformats redan före 6 § 2 mom. togs in i exportgarantilagen år 2012. Till exempel i situationer där riskkoncentrationen är så stor att exportgaranti inte skulle ha kunnat beviljas, hade Finnvera begärt ministeriets ståndpunkt gällande beviljande av exportgaranti. I så fall behandlades ärendet i finanspolitiska ministerutskottet. Detta förfarande togs in i gällande lagstiftning genom 2012 års lagändring om specialrisktagning så att exportgaranti som beviljas som specialrisktagning i fråga om höginkomstländer alltid förutsätter beslut av ministeriet.

För behandling enligt 6 § 2 mom. har ministeriet i allmänhet förberett ett detaljerat material om den näringspolitiska betydelsen och inverkan av projektet och sektorn i fråga samt tillsammans med bolaget bedömt de risker som är förenade med projektet. Det har också beställts utomstående sektorutredningar för användning vid beredningen. Efter finansutskottets förordnande meddelar ministeriet till bolaget sitt beslut om huruvida det finns näringspolitiska grunder på basis av vilka bolaget kan bevilja exportgaranti. Efter behandling i finanspolitiska ministerutskottet lämnar ministeriet till bolagets styrelse ett styringsbrev om utskottets positionsbestämning, utifrån vilket bolaget kan verkställa sina beslut som hänför sig till positionsbestämningen.

Därutöver styrs specialrisktagningen genom ministeriets ägarstyrning. År 2020 gav ministeriet genom sin ägarstyrning bolaget anvisningar enligt vilka exportgarantier på över 500 miljoner euro som gäller fartygs- och varvssektorn ska behandlas som specialrisktagning. Bakom detta ligger en avsevärd riskökning till följd av en sektor-, gäldenärs- och landsspecifik riskkoncentration som uppstått.

2.4.2 Fullmaktsförfarandet och systemet med landklassificering

I och med det fullmaktsförfarande som 6 § 1 mom. i lagen kräver har ministeriet en styrande roll när det gäller ramarna för bolagets riskhantering på portföljnivå och en indirekt roll i fråga om riskbedömningen i enskilda fall. Fullmaktsförfarandet grundar sig i praktiken på ett beslut av ministeriet (det dåvarande handels- och industriministeriet), som meddelades 2006 och senast uppdaterades 2008, enligt vilket bolaget har beviljats en maximal risktagningsfullmakt i sin helhet samt specificerad enligt landklass och motpart.

I beslutet om fullmaktsförfarandet ställs också en gräns för det maximala beloppet av specialrisktagning. Beslutet har fattats med beaktande av främjandet av export, investeringar och sysselsättning samt Finlands utrikes-, handels-, utvecklings- och miljöpolitiska mål jämfört med konkurrentländerna. Ansvarsstocken för specialrisktagning kan i fråga om ett enskilt land vara sammanlagt 350 miljoner euro, dock så att maximibeloppet i fråga om ett exportland som är viktigt med tanke på Finlands export kan höjas till sammanlagt högst 500 miljoner euro genom beslut av ministeriet. Om en ansvarsstock på över 35 miljoner euro är förenad med samma motpart (motpartsrisk), krävs det enligt 7 punkten i beslutet för ett positivt garantibeslut ministeriets medgivande samt bifall av statsrådets finansutskott.

Beslutet innehåller också ett villkor om fördelning av risker med exportören eller en annan finansär, om det är fråga om deltagande i ett stort projekt vars sammanlagda belopp anses överstiga 50 miljoner euro.

I fullmaktsbeslutet fastställer ministeriet grunder för beviljande av bolagets exportgaranti även genom beaktande av landklassificeringssystemet. I beslutet fastställs också de maximala garantitäckningarna för politisk risk och kommersiell risk (4 punkten).

Med högriskländer avses s.k. länder med politisk risk, vilka i OECD:s landklassificering och inom bolagets landpolitik hör till landklasserna 2–7. Enligt 3 punkten i beslutet kan bolaget bevilja exportgaranti som specialrisktagning inom landklasserna 2–3 när det gäller ett i förhållande till landets företagsklimat exceptionellt stort projekt, när genomförandet av projektet leder till en avsevärd lands- eller sektorspecifik riskkoncentration eller när garanti beviljas på avvikande villkor. Därutöver kan exportgaranti som specialrisktagning inom landklasserna 4–7 basera sig på hög landsrisk eller projektets storlek i förhållande till landsrisken.

Länderna i landklass 0 (i praktiken de västerländska industriländerna) anses ha ett utvecklat institutionellt och juridiskt system samt ett företagsklimat som inte antas orsaka avsevärd risk i landet. I landklass 1 finns ett fåtal länder, såsom Taiwan, som i fråga om sitt institutionella och juridiska system är utvecklade länder och med tanke på risken kan jämföras med landklass 0.

I länderna inom landklasserna 2–3 är den ekonomiska utvecklingen stabil och den industriella sektorn växande, men det finns fortfarande tydliga brister i ländernas företagsklimat. I länderna inom landklasserna 4–7 har den ekonomiska utvecklingen på medellång eller lång sikt varierat avsevärt. Den industriella sektorn i sådana länder är outvecklad och länderna är sårbara för förändringar i världsmarknadspriserna. Ett typiskt drag för dessa länder är ofta också ett svagt banksystem. Företagsklimatet och den juridiska verksamhetsmiljön är i dessa länder förenade med betydande risker som begränsar exportkreditinstitutens risktagningsförmåga.

Det ovan beskrivna landklassificeringssystemet hör för närvarande till landpolitiken, där risknivån för varje land fastställs. Landpolitiken är underställd Finnveras kreditpolitik. Risknivån beaktas som en del av enskilda garantibeslut. OECD:s landklassificeringssystem uppdateras en gång om året i fråga om varje enskilt land, vilket också återspeglas i företagets landpolitik. Bolaget bedömer i samband med varje enskilt projekt landsriskens olika beståndsdelar inom ramarna för landpolitiken. Bolaget uppdaterar landpolitiken utifrån behovsprövning när situationen kräver det, om det upptäcks att politiken inte motsvarar den rådande situationen i landet i fråga.

2.5 Styrning, riskhantering och tillsyn

Ministeriet svarar för ägarstyrningen och den närings- och innovationspolitiska styrningen av Finnvera genom att minst en gång per år ställa näringspolitiska mål för bolagets verksamhet.

Målen syftar till att täcka en period på fyra år. Näringspolitiska mål ställs bl.a. för exportfinansieringssystemets konkurrenskraft, exportfinansieringen och riskhanteringen. Ett ägarpolitiskt mål som kan nämnas i detta sammanhang är att bolaget ska vara självbärande. Bolaget ska sköta sin affärsverksamhet så att intäkterna från bolagets verksamhet täcker verksamhetens kostnader under en tidsperiod som sträcker sig över konjunkturcykeln. I fråga om exportfinansieringen är granskningsperioden 20 år. Ministeriet kan under regeringsperioden se över styrningsbrevet vid behov, t.ex. som en reaktion på förändringar i omvärlden eller i samband med nya riktlinjer av regeringen.

Enligt 6 § i bolagslagen hör tillsynen över bolaget till arbets- och näringsministeriets uppgifter. Ministeriet utarbetar årligen tillsynsmyndighetens bedömning av bolagets verksamhet (SREP-bedömning, Supervisory Review and Evaluation Process) och därtill hörande rekommendationer, i syfte att stödja utvecklingen av bolagets riskhantering. I bolaget tillämpas bedömningsförfarandet för internt kapital och likviditet som grund för finansieringstillsynen. Ramverket grundar sig på tillämpning av Europeiska bankmyndighetens (EBA) och Finansinspektionens anvisningar och standarder och bidrar med den innehållsstomme och det systematiska tillvägagångssätt som behövs för tillsynsmyndighetens utvärdering. Ministeriet tillämpar utvärderingsramverket för att utvärdera bolagets riskposition och huruvida det har tillräckligt med kapital. I utvärderingen beaktas också bolagets exportgaranti- och specialborgensverksamhet samt övriga relevanta ansvar.

Genom ramverket har ministeriet också haft för avsikt att uppmuntra och stödja bolaget att vidareutveckla sina riskhanteringssystem och kapitalstrategier. Utvärderingsramverket tillämpas så att det inte hindrar utförandet av andra uppgifter som den statliga ägaren gett bolaget eller uppnåendet av andra mål som ägaren ställt för bolaget. Syftet har också varit att bidra till ett mer strukturerat och transparent verktyg särskilt för den statliga ägarens beslutsfattande, vilket kan användas för att rapportera om och följa upp bolagets ansvar och risker samt för att göra det lättare att förutse eventuella kapitalbehov.

Finnveras styrelse beslutar om och fastställer principerna för koncernens riskhantering och de policyer som följs i den, vilka innefattar bl.a. riskvillighet och kreditbeslutsfullmakterna. Bolagets riskhantering har tagits fram i samarbete mellan den enhet som ansvarar för ministeriets tillsyn och bolaget. År 2019 inrättades i bolaget en riskkontrollfunktion som är helt separat från koncernens affärs- och stödfunktioner. Funktionen leds av riskchefen. Samtidigt ökades personalresurserna för bolagets riskhantering. En av riskkontrollfunktionens viktigaste uppgifter är att bedöma och övervaka riskhanteringen på koncernnivå och rapportera risker till den operativa ledningen. Vidare ansvarar funktionen för att bedöma koncernens riskposition i förhållande till den riskvillighet som fastställs av styrelsen och i strategin.

Finnvera genomför årligen ett förfarande för bedömning av det interna kapitalets tillräcklighet. Statens specialfinansieringsbolag omfattas inte av bank- eller finansinstitutslagstiftningen. Finnvera ska följa EU:s lagstiftning och den nationella lagstiftningen, men på bolaget tillämpas varken EU:s kapitaltäckningsdirektiv eller kreditinstitutslagen. I bolagets verksamhet ska dock de principer som iakttas vid tillsynen över kreditinstitut i tillämpliga delar beaktas. På grund av detta tillämpas på bolaget i praktiken en tillsynsram som grundar sig på alleuropeisk och nationell finansinstitutslagstiftning. Ministeriet beslutar vilka anvisningar av Finansinspektionen och Europeiska bankmyndigheten som ska tillämpas vid tillsynen över bolagets finansieringsverksamhet.

Ministeriet bereder för närvarande en lagändring som gäller den finansiella tillsynen över Finnvera. Syftet med lagstiftningsprojektet är att mer detaljerat definiera den tillsynsram inom vilken den myndighet som utövar finansiell tillsyn över bolaget utför sin uppgift. När tillsynsramen

definieras beaktas förutom bolagets näringspolitiska uppgift också den kontinuerliga och systematiska utveckling av den nuvarande tillsynspraxisen som har bedrivits på ovan beskrivna sätt under de senaste åren. Därutöver är lagstiftningsprojektets syfte att förtydliga organiseringen av tillsynen över bolaget så att den finansiella tillsynen över statens specialfinansieringsbolag överförs från ministeriet till Finansinspektionen.

2.5.1 Processer för hantering av bolagets kapitaltäckning och likviditet

Utgångsläget för processen för bedömning av det interna kapitalets tillräcklighet (Internal Capital Adequacy Assessment Process – ICAAP) är tillsynsobjektets egen motiverade syn på det kapital som krävs för att täcka alla väsentliga risker och den planerade risktagningen samt på tillräckligheten av den interna kontrollen och riskhanteringen i förhållande till verksamhetens art, omfattning och olika former. I ILAAP (Internal Liquidity Adequacy Assessment Process – ILAAP) beskrivs metoderna för att identifiera, följa och mäta dessa risker samt mekanismerna och resurserna som kan användas för att hantera och minska dessa risker. Finnvera ska beakta sin näringspolitiska roll som främjare av inhemsk företagsverksamhet och export samt kravet på att bolagets verksamhet ska vara självbärande.

Processen för bedömning av den interna likviditetens tillräcklighet är en genomgripande, dokumenterad beskrivning av Finnveras ramverk för riskhantering, med fokus på bolagets likviditet. Med hjälp av ILAAP visar Finnvera att bolaget i fråga om likviditeten och kapitalanskaffningen granskar och beaktar de för bolaget mest betydande källorna till risk. Finnvera ska också beakta sin näringspolitiska uppgift som främjare av inhemsk företagsverksamhet och export, vilken styr bolagets verksamhet. Dessutom ska bolaget beakta kravet på att dess verksamhet är självbärande. Finnvera genomför ICAAP- och ILAAP-bedömningarna i sitt kombinerade ICLAAP-bedömningsförfarande.

2.5.2 Bolagets riskvillighet

Bolagets riskkontrollfunktion uppdaterar riskvilligheten årligen och den fastställs sedan av bolagets styrelse. Innan styrelsen beslutar om riskvilligheten behandlas den i styrelsens riskutskott. Den fastställda riskvilligheten ("Risk Appetite Framework") är en referensram för hela bolagets riskhantering. Ramens syfte är att styra risktagningen på ett centraliserat och kontrollerat sätt.

När riskvilligheten fastställs beaktas ministeriets närings- och ägarpolitiska mål samt strategin på lång sikt. Förutom ministeriets mål strävar bolaget efter att beakta sin riskhanteringsförmåga vid fastställandet av riskvilligheten. År 2020 utökades beslutsprocessen med ministeriets anvisningar om att behandla ansvar på över 500 miljoner euro inom fartygs- och varvssektorn som specialrisktagning, varvid de näringspolitiska grunderna för projektet ska bedömas i statsrådet.

Inom riskvilligheten fastställs riskmätare för alla centrala risktyper. Syftet med riskmätarna är att styra och begränsa risktagningen i enlighet med bolagets strategi och riskhanteringsförmåga. Riskmätarna ska larma när risknivåerna och riskpositionerna förändras och äventyrar genomförandet av strategin på lång sikt. På grund av exceptionella situationer kan gränsvärdena komma att överskridas, men det är möjligt att tillämpa prövning och ställa åtgärderna i förhållande till den gällande strategiska avsikten. Med bolagets riskhantering eftersträvas en situation där bolagets årliga förluster förblir lägre än de årliga intäkterna och även stora, oförväntade förluster hålls på en lägre nivå än de buffertar som balansräkningen och statsgarantifonden utgör. De eftersträvalda nivåerna av riskvillighet får överskridas bl.a. på grundval av verkningsfullhet. Andra överskridningar kan ske bl.a. på grund av förändringar i risken i ett enskilt projekt eller land. Överskridningar ska identifieras och dokumenteras.

2.5.3 Bolagets riskrapportering till ministeriet

Enligt 6 § i bolagslagen ska bolaget på ministeriets begäran lämna ministeriet upplysningar som hör till bolagets verksamhetsområde eller som behövs för tillsynen över bolaget.

Finnvera producerar varje kvartal en ägarstyrningsrapport till ministeriet. Förutom ledningens rapport innehåller rapporten en riskrapport, koncernens ekonomiska rapportering samt årsbokslutet och en halvårsrapport. Sedan 2022 offentliggörs Finnvera-koncernens ekonomiska översikter kvartalsvis och även översikterna för det första och det tredje kvartalet inkluderas i fortsättningen i ägartillsynsrapporten. Tidigare grundade sig ägartillsynsrapporteringen på ministeriets styrningsbrev, enligt vilket bolaget fyra gånger per år ska utarbeta en ägartillsynsrapport om sin verksamhet för ministeriets styrgrupp. Om rapportens innehåll avtalas det årligen. Något egentligt beslut om innehållskrav och andra omständigheter kring rapporteringen hade ministeriet inte förrän våren 2022 meddelat.

I april 2022 meddelade ministeriet ett beslut om processerna för uppföljning av Finnveras rapportering och om innehållet i rapporteringshelheten. Syftet med beslutet var att vidareutveckla den rapporteringsmodell som var i användning så att rapporteringen kan ge en kontinuerlig och enhetlig helhetsbild av bolagets ansvars- och riskposition samt av dess utveckling. Samtidigt strävade man efter att minska splittringen i rapporterna och informationen. I enlighet med beslutet ska rapporteringen till ministeriet utöver ovan beskrivna ägartillsynsrapport även innehålla bl.a. bolagets interna bedömning av kapitalens och likviditetens tillräcklighet samt månatlig rapportering om ansvaren inom specialrisktagningen enligt 6 § i exportgarantilagen.

Enligt ministeriets beslut av den 5 mars 2006 följs specialrisktagningen och därtill hörande ersättningar skilt från resultatet av den övriga exportgarantiverksamheten. Enligt beslutet ska bolaget månatligen till ministeriet för kännedom skicka de garantibeslut som fattats med stöd av fullmakten enligt ministeriets beslut samt uppgifter om intäkterna från garantiavgifter. I praktiken har riskrapporteringen efter det att specialrisktagningen utvidgades till höginkomstländer även inbegripit de ansvar enligt 6 § i exportgarantilagen som beviljats på näringspolitiska grunder och de årliga intäkterna från garantiavgifter.

Utvecklingen av rapporteringshelheten fortsätter så att den alltid vid tidpunkten för granskningen är så ändamålsenlig som möjligt. Finnveras rapporteringshelhet till ministeriet bekräftas i fortsättningen årligen som bilaga till ägarstyrningsbrevet.

2.5.4 Beaktande av risk i bolagets garantipolitik

Finnvera hanterar kreditrisker genom att ta ut en riskbaserad garantiavgift av gäldenärerna, fastställa garantivillkoren, dela risken med andra finansiärer, ta återförsäkringar och samla in buffertmedel. För att skydda sig mot kreditrisker använder bolaget återförsäkringar i sin exportgarantiverksamhet. Skyddsåtgärderna inriktas på projekt som överskrider Finnveras gränser för kreditrisk samt på branschvisa riskkoncentrationer. Tillgången på återförsäkringar och villkoren beror på marknadsläget. Till exempel inom fartygs- och varvssektorn, som är central med tanke på Finnveras riskposition, har tillgången på återförsäkringar varit liten till följd av coronakrisen. Det maximala ersättningsbeloppet för Finnveras återförsäkringar var 1,2 miljarder euro vid utgången av 2021, dvs. 10 procent av de ansvar som lyfts.

Som en del av garantipolitiken hanterar Finnvera risker även genom garantivillkor och specialvillkor. Garantivaftet innehåller i allmänhet ett villkor som ger bolaget möjlighet att göra en ny bedömning av sin förbindelse. Detta förutsätter en mycket exceptionell situation där förlustrisken enligt bolagets motiverade bedömning har ökat väsentligt jämfört med tidpunkten för

undertecknandet av garantiavtalet. I så fall kan bolaget under garantiavtalets giltighetstid i sista hand stoppa lyftande av lånet eller kräva att lånet återbetalas.

Prissättningen av exportgarantier grundar sig i första hand på Finnveras syn på de kreditrisker som transaktionen i fråga är förenad med. Enligt statsrådets förordning om de principer som skall följas i exportgarantiverksamheten (558/2001) ska vid bestämmandet av garantiavgifter från fall till fall beaktas exportörens, köparens, kredittagarens eller borgensmannens kreditvärdighet, mållandets kreditvärdighet, säkerhetsarrangemang, riskperiodens längd samt andra omständigheter som eventuellt påverkar saken. Finnvera utformar en teoretisk risk för garantiavgiften baserat på den statistiskt förväntade kreditförlust som beräknats utifrån riskklassificeringen av föremålet för risken samt på den del som motsvarar de administrativa kostnaderna. Tillsammans anses dessa trygga att exportgarantiverksamheten är självbärande på lång sikt. På den slutliga garantiavgiften inverkar de minimigarantiavgifter som avtalats inom OECD och i ett konkurrensläge prissättningen hos andra länders exportkreditinstitut samt referenser för marknadspriset. Enligt artikel 22 i exportkreditavtalet måste garantiavgifter vara riskbaserade, närma sig varandra och till sitt belopp vara tillräckliga för att täcka verksamhetskostnaderna och förlusterna på lång sikt. Närmare bestämmelser om hur garantiavgiftens minimibelopp ska bestämmas finns i exportkreditavtalet.

2.6 Den internationella utvecklingen

Sverige

Exportkreditnämnden (EKN) är en statlig myndighet som har till uppgift att stödja exporten. För närvarande är det största tillåtna maximibeloppet för exportgarantier 450 miljarder svenska kronor och för investeringsgarantier 10 miljarder kronor. I slutet av 2020 ökade beloppet av garantiförbindelser till 184 miljarder kronor. Intäkterna från garantiavgifterna är avsedda att täcka de förväntade förlusterna från exportgarantierna och kostnaderna för förvaltningen av EKN. På lång sikt har EKN ett krav på att vara självbärande. I samband med varje projekt uppskattas den förväntade förlusten och den garantiavgift som debiteras fastställs enligt den förväntade förlusten. Om alla intäkter från garantiavgifterna anses överstiga vad som krävs för att täcka de förväntade förlusterna, ska överskottet återbetalas till staten. Detta kan ske i en situation där det debiteras s.k. OECD-minimipriser, även om det kalkylerade priset på risken vore lägre. EKN använder återförsäkringsmarknaden för att minska riskkoncentrationerna. Ett separat ekonomiskt kapital beräknas inte, utan de förväntade förlusterna täcks med de ackumulerade intäkterna från garantiavgifterna.

EKN har en oberoende styrelse som består av styrelsens ordförande och nio ledamöter med bakgrund i olika ministerier, fackföreningar, andra offentliga finansinstitut och affärslivet. Därutöver har personalen en representant.

Norge

I Norge fanns till sommaren 2021 Garantiinstituttet for Eksport Kreditt (GIEK), som var en offentlig aktör som beviljade exportgarantier på den norska statens vägnar och för dess räkning. Garantiverksamheten har organiserats i åtta olika garantiprogram med olika syften, t.ex. ett allmänt garantiprogram, garantier för utvecklingsländer, garantier för skeppsbyggnad, garantier för avtal om energiköp och så vidare. Det finns egna fondkonton för varje program. För varje garantiprogram har det fastställts maximibelopp för ansvaren. T.ex. har 145 miljarder norska kronor, dvs. ca 14 miljoner euro, avsatts för det allmänna garantiprogrammet. Varje garantiprograms resultat beräknas separat. Avsättningarna görs både för varje garanti och allmänt. Om

garantiprogrammets medel inte räcker till för att täcka de garantiersättningar som ska betalas, har ett system skapats där den norska staten tryggar den likviditet som behövs för betalningen av GIEK:s ersättningar. GIEK:s egna administrativa kostnader har ett separat konto och dessa kostnader debiteras varje fondkonto i enlighet med en särskilt överenskommen modell. Beslutsfattandet i sin helhet hör till de statliga myndigheterna.

Sommaren 2021 inledde en ny organisation sin verksamhet, då Norges exportfinansieringsinstitut, GIEK och Eksportkreditt Norge, slogs samman till ett nytt offentligt bolag. Avsikten är att i praktiken avsluta Export Credit Norways verksamhet. Det nya bolaget, Export Finance Norway dvs. Eksfin, ägs helt av staten. Eksfin har en oberoende styrelse som består av nio ledamöter.

Danmark

Danmarks exportkreditinstitut Eksport Kredit Fonden (EKF) har omvandlats till ett bolag 2016. EKF är ett offentligt bolag, men ansvarar för sina förbindelser så att staten ansvarar för EFK:s skyldigheter om bolagets eget kapital är otillräckligt. Bolagets styrelse beslutar själv om exportgarantier utan statens medverkan.

EKF har ett eget kapital mot vilket bolaget kan ta risker. Kapitalet består av bundet kapital och fritt kapital. Det bundna kapital som krävs beräknas efter att behövliga avsättningar, nedskrivningar och öppna ersättningar samt återförsäkringar har beaktats.

Det primära kapitalbehovet beräknas med modellen Value at Risk. Modellen ses över vart tredje år. Det fria kapitalet ska till sitt belopp motsvara minimikravet. Vid beräkningen beaktas garantiansvaren, anbuden, dock med lägre viktningsvärde, lån och öppna ersättningar efter återförsäkring, avsättningar och nedskrivningar.

Under tidigare år, när EKF var en fond, motsvarade fondens kapital inte de risker som togs. Då sänktes kapitalkravet i stället för att mer kapital hade tillfogats fonden.

Nederländerna

I Nederländerna sköts de tjänster som gäller exportgarantier av ett privat försäkringsbolag, Atradius. Bolaget sköter exportgarantier för statens räkning. Bolaget beviljade 2020 garantianbud till ett belopp på närmare 10 miljarder euro. Besluten om exportgaranti fattas i en fristående kommitté, vars medlemmar är statliga tjänstemän. I fråga om små standardprojekt har beslutsfattandet delegerats till Atradius. I övrigt fattas besluten av kommittén, som leds av finansministeriet och där företrädare för utrikesministeriet deltar. De största besluten fattas av en statssekreterare.

Österrike

Österreichische Kontrollbank (ÖKB) är en privat bank som bl.a. tillhandahåller tjänster till den österrikiska staten. ÖKB agerar på statens vägnar när den beviljar exportgarantier. Exportgarantierna beviljas för statens räkning och således finns de i den österrikiska statens balansräkning. Det maximala garantibeloppet, i nuläget ca 40 miljarder euro, har fastställts i den österrikiska lagen om exportgarantier. Resultatet av garantiverksamheten bedöms enligt prestationsprincipen och genom att det görs avsättningar mot de risker som tagits. Garantiverksamheten har ordnats via ett separat konto, via vilket betalningsrörelsen har styrts i fråga om såväl ersätt-

ningar för inkomster från garantiavgifter som återkrav. Under de senaste åren har medel överförts till statens budget på grund av kontots överskott. Kontots resultat bedöms utifrån en portföljbaserad modell som möjliggör simulering av olika förlustscenarier. Ett separat ekonomiskt kapital avsätts eller utökas inte för framtida förluster.

Beslut om enskilda exportgarantier fattas vid finansministeriet, som bistås av ett råd. Rådet består av företrädare för förbundskanslerns kansli, ministeriet för ekonomi, familj och ungdom, ministeriet för jord- och skogsbruk, miljö och vattenhushållning samt ministeriet för europeiska och internationella ärenden. Dessutom är Österrikes handelskammare, arbetskammare, jordbrukskammare, kammaren för fackföreningsförbunden, Österrikes centralbank och Österreichische Kontrollbank AG representerade i rådet. Beslutsfattandet är i allmänhet enhälligt.

Italien

Italiens exportgarantisystem reformerades 2020. Exportgarantiorganisationen SACE S.p.A. ägs av ekonomi- och finansministeriet (Ministry of Economy and Finance, MEF). De exportgarantier som SACE beviljar är nästan helt och hållet direkt på statens ansvar genom en särskild fond. Endast de egna kapitalen, dvs. ca 10 procent är på SACE:s ansvar, även om också denna post i sista hand är på statens ansvar. Verksamheten är underordnad en kommitté där flera ministerier deltar. Ordförandeskapet delas mellan ekonomi- och finansministeriet och ministeriet för utrikes ärenden och internationellt samarbete (Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation). I kommittén deltar också försvarsministeriet, ministeriet för ekonomisk utveckling, inrikesministeriet och jordbruksministeriet (Defence, Economic Development, Internal Affairs and Agricultural Policies). Kommittén godkänner årligen SACE:s förslag till verksamhetsplan, som innehåller ett ramverk för risktagningen. Den maximala risktagningen för exportgarantier fastställs årligen i Italiens budgetlagar.

SACE är ett slags center för främjande av export. SACE äger bl.a. 76 procent av SIMEST, ett bolag som producerar ränteutjämnings tjänster. Dessutom äger SACE helt och hållet bolaget SACE FCT, som är specialiserat på factoring, och bolaget SACE BT, som tillhandahåller olika slags försäkringslösningar. Volymen av SACE:s exportgarantier uppgick 2020 till ca 15 miljarder euro.

Tyskland

Euler-Hermes Ag (EH) administrerar den tyska statens exportgarantisystem. EH är en tjänstleverantör till den tyska regeringen. EH:s garantier garanteras av den tyska staten. EH är ett privat företag som får sina inkomster i enlighet med ett serviceavtal mellan EH och den tyska regeringen. Poster som inkomster från garantiavgifter och betalda ersättningar betalas via den tyska statens konton. Garantiernas maximibelopp är 153 miljarder euro. EH:s bokslut granskas av den tyska statens revisorer. Den kumulativa vinsten från exportgarantiverksamheten har varit ca 20 miljarder euro från och med 1999. Det finns ingen separat fond, inget ekonomiskt kapital, inget annat anslag eller något beräknat kapital för att täcka riskerna.

Beslut som gäller exportfinansiering och exportgarantier fattas i en kommitté där flera ministerier deltar. Kommittén leds av ekonomi- och energiministeriet, medan finansministeriet, utrikesministeriet och ministeriet för ekonomiskt samarbete och utvecklingssamarbete är representerade i kommittén. Mycket stora projekt ska godkännas av parlamentets budgetkommitté.

Frankrike

Behandlingen av de exportgarantier som beviljas av den franska staten överfördes från det privata bolaget Coface till banken Bpifrance, som ägs av den franska staten och Caisse de Dépôt. Bpifrance är ett finansiellt institut som omfattas av normal bankreglering och som specialiserat sig på finansiering av små och medelstora företag, internationalisering och innovationer samt på utbildning av små och medelstora företag.

Bpifrance har en egen avdelning, Bpifrance Assurance Export, som behandlar och administrerar exportgarantier för den franska statens räkning och på dess vägnar, i enlighet med vad som anges i en separat lag. Exportgarantierna utgör direkt garantier från den franska staten och ingår inte heller i Bpifrances balansräkning. Bpifrance administrerar transaktioner i anslutning till garantierna genom att bokföra transaktionerna (garantiavgifter, ersättningar och andra betalningar) på separata statliga konton.

Beslut om beviljande av exportgarantier fattas av finansministeriet, som har en kommitté för exportgaranti och handelsfinansiering. Ministern kan också delegera beslutsrätten till Bpifrance Assurance Export. Ministeriet utövar ingen separat soliditets- eller kapitalberäkning.

Slutsatser

Som allmän slutsats kan det konstateras att i de viktigaste konkurrentländerna baserar sig ansvaren i samband med finansieringen av exportprojekt på statens balansräkning oberoende av om exportkreditinstitutet är en statlig myndighet eller ett privat bolag som helt eller delvis ägs av staten eller som helt och hållet är i privat ägo. Staten beslutar också om beviljande av exportgarantier. Eventuella förluster ersätts från statens balansräkning, och kapital samlas inte i alla situationer in i förväg för framtida kreditrisker. I det danska systemet baserar sig beviljandet av exportkrediter på att det finns ett tillräckligt belopp av eget kapital. I kapitalberäkningen beaktas bl.a. de återförsäkringar som gjorts. Kapitalbeloppet har dock beräknats i förhållande till ansvaren.

Som en central observation kan det också konstateras att de offentliga exportfinansieringssystemen i samtliga jämförda länder ses som viktiga instrument som bidrar till exporten. Varje stats industriella struktur definierar de principer och de verksamhetsstrukturer som hänför sig till exportfinansieringssystemets verksamhet och den totala volymen av instrumentets användning. Ett gemensamt drag är dock att varje stat med hjälp av sitt finansieringssystem strävar efter att bidra till utvecklingen av export på lika konkurrensvillkor (*level playing field*).

Beslutsfattandet i Finlands exportgarantisystem skiljer sig något från beslutsfattandet i referensländerna. I de andra referensländerna, med undantag av Danmark och Norge, fattas beslut om exportgarantier av statliga myndigheter, medan beslutsfattandet i Finland till största del har delegerats till bolaget. I Finland förutsätter beslut om exportgaranti en fullmakt eller ett beslut av statsrådet endast i fall av specialrisktagning. Risktagningen i samband med exportgarantiprojekt är i Finlands system på bolagets ansvar, medan det i de flesta andra referensländer är staten som genom beslutsfattandet ansvarar för riskerna med beviljande av exportgarantier. I Finland har man varit tvungen att behandla enskilda exportgarantiprojekt med hög risk förutom i finansutskottet även i statsrådets finanspolitiska ministerutskott.

2.7 Bedömning av nuläget

Beslutsmodellen för specialrisktagning har utarbetats vid en tid då fullmakterna för exportfinansiering och de risker som staten ska bära var betydligt lägre och bolagets riskhanteringsfunktion var mindre utvecklad än idag. I takt med att riskerna ökat har också instrumenten och

metoderna för riskbedömning utvecklats och Finnveras riskhantering uppnått en internationellt sett hög nivå.

I det nuvarande normativa tillstånd som gäller specialrisktagning orsakar obeständigheten i förhållandet mellan normal risktagning och specialrisktagning utmaningar när det gäller tillämpningen av exportgarantilagen i fråga om bedömningen av förutsättningarna för specialrisktagning och beslutsfattandet i samband med specialrisktagning. Förhållandet blir tydligare om risk i enskilda fall enbart bedöms av bolaget, medan ministeriet endast bedömer uppfyllandet av näringspolitiska och konkurrenskraftsrelaterade grunder med beaktande av bolagets riskbedömning. Ett förtydligande av ordalydelsen i 6 § i lagen och ett förenhetligande av förutsättningarna för specialrisktagning skulle bidra till en smidigare beslutsprocess.

Tillämpningen av beslutsförfarandet enligt 6 § i exportgarantilagen är oklar. Statsrådets roll i beslutsfattandet har i praktiken blivit liten i de situationer som avses i 6 § 1 mom. Specialrisktagning förutsätter politiskt beslutsfattande, vilket har förverkligats bättre i de situationer som avses i 6 § 2 mom. Å andra sidan är det enligt motiveringen till lagen statsrådets uppgift att bedöma om det finns skäl att avvika från normal riskbedömning. Specialrisktagning i ett högriskland har krävt en särskild fullmakt av statsrådet. Lagens ordalydelse kan tolkas så att fullmakten beviljas skilt för varje projekt enligt 6 § 1 mom. som en särskild fullmakt från fall till fall. I praktiken är detta ändå inte fallet, utan den särskilda fullmakten grundar sig på ministeriets beslut från 2006 och uppdateringen av beslutet 2008. Finnvera har kunnat bevilja exportgaranti som specialrisktagning inom de ramar för risktagning som anges i beslutet. Finnvera har fört exportprojekten enligt 6 § 1 mom. till statsrådet för förordnande, men i praktiken har man vid behandlingen i finansutskottet nästan schablonmässigt bedömt om kriterierna för specialrisktagning enligt ministeriets beslut från 2006 uppfylls. Således har övriga särdrag hos projektet eller andra politiska grunder inte uppmärksamats tillräckligt som grund för beslutsfattandet.

För närvarande är de lösningar som gäller specialrisktagning inte tillräckligt tydligt motiverade. I och med att fullmaktsförfarandet främst grundar sig på bedömning av huruvida kriterierna enligt ministeriets beslut från 2006 uppfylls kan man inte i situationer som avses i 6 § 1 mom. i exportgarantilagen tydligt bedöma om de näringspolitiska grunderna uppfylls i enskilda fall och därmed inte heller ansvaret i fråga om beslutets delområden. Motiveringen till beslut som gäller specialrisktagning bör kunna visa vilken del av avgörandet som enbart hör till Finnveras styrelse och vilken del som i fråga om de politiska grunderna hör till statsrådets nivå. Ett förtydligande av rollerna för beslutsfattande bidrar också till att det ansvar som ingår i rollerna bättre speglas i motiveringen till beslut om specialrisktagning, varvid tillsynsmyndigheten får bättre möjligheter att bedöma hur väl beslutsprocessen fungerar.

Fullmaktsförfarandet har definierats med tanke på landsrisk, vilket i nuläget inte motsvarar de allt mångsidigare risktyper och kombinationer av dessa som i allt större utsträckning förekommer i omvärlden. Redan 2005 konstaterades det att det är effektlöst att inrikta en fullmakt för flera år på vissa länder, eftersom det är svårt att förutsäga den landsvisa efterfrågan på garantier och projektens storlek (RP 153/2005 rd). Grunden för specialrisktagning i situationer enligt 6 § 1 mom. i exportgarantilagen kan också ha varit villkor som avviker från det normala samt lands-, köpar-, borgensmans- och sektorspecifika riskkoncentrationer. Exportgarantier enligt 6 § 2 mom. som beviljas till EU- och OECD-länder kan vara förenade med en betydande kommersiell risk, trots att landsrisken är liten i dessa länder. Lands-, köpar-, borgensmans- eller sektorspecifika riskkoncentrationer som uppstår i exportgarantistocken är dock de vanligaste orsakerna till förhöjda risker också i höginkomstländer. Med tanke på kreditriskpositionen är sektorspecifika riskkoncentrationer för tillfället den största riskfaktorn för Finnvera på portföljnivå. Å andra sidan har riskkategorin för avvikande villkor veterligen aldrig tillämpats under lagens giltighetstid.

Risikfaktorer som påverkar kreditrisikpositionen samt kombinationer av dessa förekommer i allt större utsträckning i omvärlden. Ett utgångsläge där lagstiftningen främst är baserad på antingen landsrisk och landklassificering eller motsvarande kommersiella risker är inte tillräckligt för att motsvara den nuvarande risikmiljön. Behovet av specialrisktagning orsakas ofta av en kombination av olika typer av risker. Dessutom är exportprojekt ofta med tanke på riskerna s.k. gränfall mellan normal riskbedömning och specialrisktagning. I nuläget kan det inte längre anses ändamålsenligt eller ens möjligt att i lag ge en uttömmande förteckning över alla potentiella risker som gör att specialrisktagning kan komma på fråga. Därmed bör risk betraktas på basis av kreditrisk, som påverkas av olika risikfaktorer eller deras kombinationer. Alltför detaljerade bestämmelser försvårar i praktiken riskbedömningen i samband med exportgarantiverksamheten samt det beslutsfattande som görs utifrån riskbedömningen. Riskbedömningen i samband med specialrisktagning skulle underlättas och beslutsfattandet bli smidigare om grunderna för specialrisktagning förtydligades och gjordes mer allmänna samt förenhetligades så att de på lagnivå är oberoende av landklassificeringen.

Fullmaktsförfarandet enligt 6 § 1 mom. i exportgarantilagen kan med tanke på bolagets nuvarande finansieringsverksamhet och riskhantering å ena sidan anses vara ett alltför detaljerat styrinstrument och å andra sidan ett alltför allmänt beslutsmandat i enskilda fall. Genom fullmaktsförfarandet har statsrådet en roll vid fastställandet av gränserna för risktagningen och bedömningen av landsrisk samt i enskilda fall vid avgörandet om det finns behov att avvika från normal riskbedömning. I det nuvarande riskhanteringssystemet hör dessa till Finnveras uppgifter som en del av fastställandet av riskvilligheten och den kreditpolitik som kan härledas ur riskvilligheten samt som en del av den riskbedömning av enskilda projekt som görs inom ramen för riskvilligheten. Som en del av riskhanteringen beaktar Finnvera förväntade och oförväntade förluster samt maximibeloppen för risktagningen i fråga om landsrisker och gäldenärsspecifika risker. Finnvera har en landpolitik i enlighet med riskvilligheten som fastställts inom ramen för kreditpolitiken. Med stöd av landpolitiken beaktas landsrisken för exportprojekt regelbundet och på behörigt sätt.

Normal riskbedömning och bedömning av behovet att i första hand överskrida den normala risktagningsnivån har i praktiken ansetts vara Finnveras ansvar, eftersom bolaget har de bästa förutsättningarna att inom ramarna för sin kreditpolitik och prövningsrätt bedöma riskerna med projektet och överväga behovet av specialrisktagning. Till denna del är det ändamålsenligt att ändra lagen så att den motsvarar rådande praxis. I stället för bedömning av behovet av specialrisktagning och landsrisken bör statsrådets behandling koncentreras till att beakta uppnåendet av närings-, utrikes-, handels-, utvecklings- och miljöpolitiska mål. Genom att rollen för statsrådets politiska beslutsfattande förtydligas och förstärks förs det finländska exportfinansieringssystemet närmare motsvarande system i referensländerna. Vidare stärker det Finnveras näringspolitiska mandat och därmed bolagets möjligheter att utföra sin grunduppgift genom specialrisktagning. Med stöd av det politiska mandat för specialrisktagning som statsrådet gett Finnvera fullgör bolaget sin uppgift att avhjälpa brister i exportfinansieringen och främja finländsk export samt att utvidga exportbasen även i fråga om projekt som överskrider den normala risktagningsnivån.

För att fullmaktsförfarandet ska kunna slopas i syfte att förtydliga beslutsfattandet och rollerna i fråga om specialrisktagning krävs det att bolagets riskhantering och riskkontroll är på hög nivå. I nuläget kan det anses att detta krav uppfylls. Bolaget har sedan 2018 genomfört rekommendationer från tillsynsmyndighetens årliga bedömningar. Som exempel inrättade bolaget på basis av en rekommendation i 2019 års bedömningar i februari 2020 ett riskutskott, som har till uppgift att bistå styrelsen i frågor som gäller risktagning och riskhantering. Ministeriet styr bolagets risktagning genom ägarstyrning. För att bolaget så väl som möjligt ska kunna precisera sina riskmätare samt styra och begränsa den totala risktagningen i verksamheten, bör ministeriet

tydligt fastställa de strategiska och politiska mål som hänför sig till bolagets riskvillighet och riskpolitik samt se till att bolaget fastställer gränserna och limiterna för riskvilligheten till en ändamålsenlig nivå, med särskilt beaktande också av exportgarantiverksamheten och specialrisktagningen. Inom den praktiska tillämpningen har det varit oklart var gränsen för Finnveras styrelses godtagbara eller önskvärda prövningsrätt går när det gäller bedömningen av behovet av specialrisktagning. Till denna del har de riktlinjer som getts genom ägarstyrning inte alltid varit tillräckliga. Det bör vara möjligt att av statsrådet vid behov få ett mer omfattande och mer bindande mandat för specialrisktagning genom ägarstyrning, t.ex. med stöd av ställningstagande av finanspolitiska ministerutskottet.

Det maximala garantiansvaret för specialrisktagning begränsar specialrisktagningen på lagnivå. Nivån på det maximala garantiansvaret har inte under de senaste åren höjts tillräckligt i förhållande till den totala ansvarsstocken. Coronakrisen minskade staters och företags investeringsvilja och många redan planerade stora exportprojekt sköts upp. I takt med att coronakrisen normaliserar kan en stigande trend i allt högre grad skönjas i investeringsviljan. Samtidigt bidrar energikrisen till att öka staters och företags behov av och intresse för investeringar i hållbara lösningar. I nuläget kan det maximala beloppet av garantiansvar för specialrisktagning inte anses ändamålsenligt med tanke på karaktären av Finnveras nuvarande portfölj och de förändringstryck som den gröna omställningen skapar i omvärlden och på marknaden. Det bör finnas tillräckligt med handlingsutrymme för den nuvarande förvaltningen av Finnveras portfölj, eftersom enskilda projekt kan röra sig i miljardklassen. Finland är en öppen ekonomi som har en liten nationell marknad och är starkt beroende av export, vilket innebär att tillräckligt med utrymme måste garanteras för utökande och utveckling av portföljen så att Finnvera kan sköta sin lagstadgade uppgift att avhjälpa marknadsbrister och främja export. Det kan ske snabba och stora förändringar i omvärlden, vilka kan ha stor betydelse för Finlands export, internationella förhållanden och samhällsekonomi. Finnvera bör ha möjlighet att bedriva en flexibel och snabb exportgarantiverksamhet också i fråga om projekt som omfattas av specialrisktagningen. En snabb reaktionsförmåga kan främja en diversifiering av den finländska exportbasen, t.ex. med tanke på arbetet för en digital och grön omställning, och underlätta finländska företags tillträde till nya internationella marknader. I Finland finns det brister i tillgången på privat finansiering för exportprojekt, vilket betyder att Finnveras roll i att avhjälpa marknadsbrister och möjliggöra export är central när verksamhetsmiljön är i ett brytningsskede, före bankerna kommer med och finansierar projekt.

3 Målsättning

Propositionens huvudsakliga samhälleliga målsättning är att förbättra den finländska exportens och exportfinansieringens internationella konkurrenskraft genom att beslutsförfarandet samt förutsättningarna för och möjligheterna till specialrisktagning i samband med exportgarantiverksamheten görs enklare och flexibla. Specialrisktagningen ska kunna reagera på exportfinansieringens föränderliga behov flexibelt och snabbt. Specialrisktagningen inom statens exportgarantier är ett sätt att göra det möjligt för finländska företag att utvidga sin exportverksamhet till nya marknader som inbegriper större risker än normalt. Med specialrisktagning går det att skapa nya tillväxtmarknader för finländska exportföretag och bredda basen för den finländska exporten som av tradition är koncentrerad. Ett ytterligare syfte med lagförslaget är att främja transparensen i exportgarantiverksamheten och på statsrådsnivå öka kännedomen om specialrisktagningsprojekt, särskilt med tanke på riskhanteringskontrollen.

Målet är att skapa klarhet i beslutsprocessen och klargöra Finnveras och ministeriets roller i beslutsfattandet. Avsikten är att ansvaret för bedömningen av riskerna i anslutning till exportprojekt i sin helhet ska vila på bolaget, eftersom Finnvera har de mest adekvata resurserna för

bedömning av riskerna i samband med exportprojekt och prövning av behovet av specialrisktagning. Den sedvanliga riskbedömningen har också i praktiken varit Finnveras uppgift, och avsikten är därför att kodifiera den på lagnivå.

Avsikten är att bolagsstyrelsens prövningsrätt vid bedömningen av behovet av specialrisktagning ska bevaras. Den prövningsrätt som Finnveras styrelse använder sig av vid fattandet av beslut om exportgarantier ska stödas av ministeriets riktade ägarstyrning av specialrisktagningen vid rätt tidpunkt. Målsättningen är att ministeriet genom ägarstyrning uppställer en ram för Finnveras risktagning som statsrådet regelbundet godkänner och som hjälper Finnveras styrelse att lättare identifiera projekt som inbegriper specialrisktagning. Statsrådets regelbundna godkännande ökar på statsrådsnivå kännedomen om specialrisktagningen, breddar underlaget för beslutsfattande samt fördelar ansvaret och förankrar riktlinjerna för specialrisktagning tydligare i det framtida beslutsfattandet. Statsrådets roll ska framhåvas i och med att politiskt beslutsfattande förutsätts skilt i samband med varje beslut om specialrisktagning. Därigenom säkerställs att de närings-, utrikes-, handels-, utvecklings- och miljöpolitiska målen på ett heltäckande sätt beaktas på projektnivån och att Finnveras näringspolitiska mandat stärks ytterligare. När det gäller enskilda beslut om beviljande av exportgaranti i form av specialrisktagning är syftet med klarläggandet av rollerna att bidra till en mer detaljerad motivering av besluten och således också underlätta tillsynsmyndighetens bedömning av ansvarsfrågorna vid beslutsfattandet.

Syftet med förenhetligandet och förtydligandet av grunderna för specialrisktagning är att bringa lagen i överensstämmelse med den ur risksynvinkel allt mer varierande verksamhetsmiljön och att stärka bolagets förutsättningar att inom ramen för sin prövningsrätt bedöma behovet av specialrisktagning. Syftet med lagen är att fastställa att tröskeln för specialrisktagning överskrids i både länder med hög risk och länder med hög inkomstnivå, när bolagsstyrelsen bedömer att den inte utifrån den sedvanliga riskbedömningen och sin prövningsrätt kan bevilja exportgaranti på grund av den stora risk som projektet inbegriper. Målet är att uppfatta begreppet risk på ett enklare och mer allmänt sätt ur kreditriskens synvinkel, i form av vilken de olika riskfaktorerna i sista hand realiserar för Finnvera. Syftet med förenhetligandet av grunderna för specialrisktagning är att Finnvera på ett mer täckande sätt ska kunna beakta projektens särdrag, olika slags riskfaktorer och kombinationer av dem samt deras konsekvenser för Finnveras portfölj som grunder för besluten om specialrisktagning. Enhetliga och tydliga bestämmelser främjar också den praktiska tillämpningen i gränsfall när Finnveras styrelse använder sig av sin prövningsrätt vid bedömningen av behovet av specialrisktagning.

Målet är att bevara Finnveras möjlighet att lägga fram också vilket som helst projekt med en sedvanlig risk för ministeriet för godkännande, om bolagets styrelse bedömer att den behöver få politiskt stöd för projektet. Syftet är å andra sidan att minska behovet av att förelägga finanspolitiska ministerutskottet enskilda exportgarantiprojekt för behandling endast på grund av lagstiftningens mångtydighet. Utöver det projektspecifika specialrisktagningsförfarandet är avsikten också att bevara Finnveras möjlighet att vid behov, redan innan exportfinansieringsbeslut fattas, få ett ställningstagande av den statliga ägaren exempelvis i sådana situationer där det finns en risk att bolagets riskhanteringsförmåga överskrids.

I fråga om den maximiansvarsgräns som fastställts för specialrisktagningen är syftet att gränsen ska vara på en tillräcklig och adekvat nivå. Det kan ske snabba och stora förändringar i omvärlden, vilka kan ha stor betydelse bland annat för Finlands export, internationella relationer och samhällsekonomi. Det är viktigt att man reagerar flexibelt och snabbt på förändringarna, och Finnvera förfogar inte över några andra medel än specialrisktagning för att bevilja exportgarantier för projekt med hög risk. Till och med en smärre överskridning av maximiansvarsnivån skulle direkt innebära att Finnveras styrelse överskridit sina befogenheter, varvid finansieringen

för projektet ska avslås. Om maximiansvarsnivån för specialrisktagning är för låg kan det innebära utmaningar för Finnvera när det gäller skötseln och förvaltningen av bolagets nuvarande portfölj. Ett ytterligare syfte med höjningen av maximiansvarsnivån, utöver det att skötseln av Finnveras nuvarande portfölj säkerställs, är att möjliggöra diversifiering av den finländska exportbasen och att ge finländska företag tillträde till nya internationella marknader.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I lagförslaget föreslås det att ordalydelsen i 6 § om specialrisktagning i den gällande lagen om statliga exportgarantier till sitt innehåll ändras helt. De viktigaste förslagen i lagen hänför sig å ena sidan till statsrådets styrning av specialrisktagning på allmän nivå, å andra sidan till förutsättningarna för specialrisktagning och till det därtill hörande beslutsförfarandet i enskilda fall. Det föreslås att beslutsfattandet i fråga om specialrisktagning förtydligas så att Finnvera ansvarar för riskbedömningen av exportprojekt och beslutsfattandet i samband med beviljande av exportgaranti. Enligt förslaget ansvarar arbets- och näringsministeriet i sin tur för den näringspolitiska och konkurrenskraftsrelaterade bedömningen av exportprojekt och för beslutsfattandet i samband med bedömningen.

Det föreslås att ministeriet leder Finnveras specialrisktagning med stöd av ägarstyrning genom att fastställa strategiska avsikter och mål för exportgarantiverksamheten. Utöver att ministeriet för närvarande 1–2 gånger per år lämnar statsrådets finanspolitiska ministerutskott för kännedom regelbundna översikter över ansvars- och riskpositionen i fråga om export, föreslås det att ministeriet till finanspolitiska ministerutskottet regelbundet, i regel årligen, framställer ramen för Finnveras risktagning, så att utskottet kan ta ställning till dem. Vid behov kan ministeriet också framställa ramen oftare. Med ramen för risktagningen avses helheten av de gränser för Finnveras risktagning som ministeriet fastställt. Gränserna gäller bolagets verksamhet i sin helhet och ska återspegla ministeriets strategiska mål. I ramen för risktagningen fastställer ministeriet enligt förslaget också gränser för specialrisktagningen inom exportgarantiverksamheten, vilket stödjer Finnveras styrelses möjligheter att identifiera projekt som kan omfattas av specialrisktagningen. I ramen kan gränser för specialrisktagningen fastställas på portföljnivå, t.ex. i fråga om riskkoncentrationer. Enligt förslaget kan Finnveras styrelse enligt självständig prövning flexibelt fatta beslut om exportgaranti inom ramen för de gränser som ställs i ramen för risktagningen. Om gränserna överskrids ska Finnvera för att kunna bevilja exportgaranti föra projektet till ministeriet för bedömning. Därutöver kan Finnvera också i fortsättningen redan före bolaget fattar ett enskilt beslut om exportgaranti begära riktlinjer och ståndpunkter av statsrådet, t.ex. i situationer där risknivån för projektet i fråga hotar att äventyra tillräcklighet av Finnveras kapital.

Utstakandet och godkännandet av ramen för risktagning på statsrådsnivå utgör en helhet med stöd av vilken det föreslås att fullmaktsförfarandet enligt 6 § 1 mom. i den gällande lagen slopas. Genom att frångå fullmaktsförfarandet stärks för det första den politiska dimensionen av beslutsfattandet i fråga om specialrisktagning, eftersom varje enskilt beslut om specialrisktagning motiveras enligt förslaget med näringspolitiska och konkurrenskraftsrelaterade grunder, med beaktande av Finlands utrikes-, handels-, utvecklings- och miljöpolitiska mål, i stället för att en allmän fullmakt används. För det andra leder slopandet av fullmaktsförfarandet till att Finnveras roll som enda riskbedömningsinstans i enskilda fall betonas, eftersom det föreslås att ministeriets indirekta delaktighet i riskbedömningen genom fullmaktsförfarandet i stället sker på ramverksnivå i statsrådet. Beslutsfattandet i anslutning till beviljandet av exportgaranti förblir enligt förslaget hos Finnvera. Likaså kvarstår Finnveras möjlighet att genom specialrisktagningsförfarandet föra vilket exportprojekt som helst för behandling i statsrådet.

Enligt förslaget förenhetligas kraven för beviljande av exportgaranti på grundval av specialrisktagning genom att indelningen av grunderna för specialrisktagning i länder med hög politisk risk och i höginkomstländer frångås. Bestämmelser som grundar sig på landklassificeringen är inte längre ändamålsenliga i de nuvarande förhållandena. Enhetliga och tydligare specialrisktagningsbestämmelser som är oberoende av målland gör tolkningen och den praktiska tillämpningen av lagen mer effektiv och flexibel. Enligt förslaget kan exportgaranti beviljas som specialrisktagning oberoende av mållandet för exportprojektet, om den risk som sammanhänger med projektet är så stor att Finnvera inte kan bevilja exportgaranti utifrån normal riskprövning. Finnvera föreslås ha möjlighet att bedöma behovet av specialrisktagning med beaktande av kreditrisken. Olika riskfaktorer, såsom kommersiella och politiska risker samt systemrisk, realiserar i sista hand som kreditrisker för den som beviljat garantin, varvid det föreslås att den nuvarande, mer detaljerade beskrivningen av olika riskfaktorer stryks. Således kan vilken som helst riskfaktor eller kombination av riskfaktorer utgöra bakgrund till kreditrisker.

Det föreslås att det i lagens 10 § 1 mom. avsedda maximala borgensansvaret för specialrisktagning höjs till 8 miljarder euro. Den föreslagna höjningen skapar förutsättningar för självständig beslutsprövning i Finnveras styrelse. Beloppet av garantiansvar för specialrisktagningen måste vara tillräckligt högt, så att Finnvera har möjlighet att vid behov reagera snabbt när bolaget utför sin näringspolitiska uppgift. Projekt som kan omfattas av specialrisktagningen ska enligt förslaget bedömas av ministeriet. I och med behandlingen i finansutskottet bedöms projekten regelbundet också med tanke på statsfinanserna.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

I och med att lagen stiftas förtydligas förutsättningarna för specialrisktagning och effektiveras förfarandet för beslutsfattande i samband med den. Detta främjar den finländska exportens internationella konkurrenskraft i och med att de finländska företagens finansieringsmöjligheter med tanke på den internationella konkurrensen säkerställs på lika konkurrensvillkor och vid rätt tidpunkt. Endast få konkurrentländer förfogar över ett särskilt system för specialrisktagning; bevakningen av det nationella intresset sker inom ramen för den normala exportgarantiverksamheten. Tack vare ett exportgarantisystem som baserar sig direkt på statens balansräkning är det i regel lättare för konkurrentländerna att bevaka det nationella intresset än för Finland där beviljandet av exportgarantier har delegerats till statens specialfinansieringsbolag i aktiebolagsform. För att finländska exportföretag ska ha lika konkurrensförutsättningar som konkurrentländerna är det viktigt att Finnvera på ett flexibelt och tydligt sätt kan utnyttja specialrisktagningen.

I och med den förnyade bestämmelsen om specialrisktagning förbättras rättsläget i fråga om specialrisktagning. Klarhet skapas i rollerna och ansvaret vid beslutsfattandet om specialrisktagning, och efterhandskontrollen av specialrisktagningen förväntas bli lättare. Den politiska karaktären av specialrisktagningsbeslut kommer att framhävas ytterligare. Å andra sidan blir det tydligare att Finnvera har en exklusiv roll i bedömning av riskerna. Ändringen förväntas inte ha några betydande negativa konsekvenser för Finnveras risktagning eller verksamhetens ekonomiska resultat på lång sikt. Finnvera fattar exportgarantibeslut inom ramen för sin förstärkta riskvillighet och kreditpolitik på samma sätt som i nuläget, och exportgarantiverksamheten ska också fortsättningsvis vara självbärande på lång sikt i enlighet med de internationella avtal som reglerar exportgarantiverksamheten. Den ram för risktagning som ministeriet uppställer genom ägarstyrning kommer att skapa klarhet i bedömningen av behovet av specialrisktagning och hjälpa bolagsstyrelsen att utöva sin prövningsrätt vid projekt som inbegriper stora risker. I och med att det finns en ram för risktagningen förbättras förutsättningarna för Finnveras styrelse att utöva sin prövningsrätt, underlättas dess möjligheter att bedöma behovet av specialrisktagning

och effektiviseras beslutsprocessen i samband med specialrisktagningen. Beroende på vilket innehåll som fastställs för ramen för risktagningen, är det möjligt att antalet projekt som kommer att omfattas av specialrisktagningen ökar. Förändringen bedöms dock inte vara så stor att den skulle påverka Finnveras eller ministeriets behov av resurser för beredning av specialrisktagningsprojekt och beslutsfattande kring dem. Statsrådets regelbundna godkännande av ramen för risktagning bedöms förbättra statsrådets kännedom om Finnveras specialrisktagning och öka transparensen i beslutsfattandet i anslutning till den. Ett bredare underlag för beslutsfattandet förväntas förankra riktlinjerna för specialrisktagning tydligare i det framtida beslutsfattandet och även fördela ansvar inom statsrådet.

Höjningen av det maximala ansvarsbeloppet för specialrisktagningen enligt 10 § 1 mom. tryggar skötseln och förvaltningen av Finnveras nuvarande exportportfölj. Höjningen skapar dessutom förutsättningar för Finnvera att i större omfattning än tidigare använda sig av sin prövningsrätt vid bedömningen av exportprojekt. Höjningen av det maximala garantiansvaret för specialrisktagning gör det också möjligt att diversifiera den finländska exportbasen så att den i större utsträckning än tidigare omfattar olika sektorer. Detta förväntas ha en positiv effekt exempelvis på finansieringsmöjligheterna för den digitala och gröna omställningen och göra det möjligt för finländska företag att på lika konkurrensvillkor ta sig in på tillväxtmarknader. Det blir lättare än i nuläget att diversifiera Finnveras nuvarande portfölj om gränsen för specialrisktagning är på en tillräckligt hög nivå. Det ökade antalet av projekt som kommer att omfattas av specialrisktagning ökar dock statens villkorliga ansvarsförbindelser, och eventuella realiseringar av förluster kan öka statens upplåning. Men om specialrisktagningens verksamhet begränsas, kan detta medföra betydande negativa konsekvenser för samhället, såsom förlorade arbetsplatser och skatteinkomster. De sammantagna konsekvenserna av detta kan inte bedömas på ett tillförlitligt sätt. Det kan dock konstateras att det att enskilda stora exportaffärer fås till Finland kan innebära hundratals eller rentav tusentals årsverken i exportföretaget och i underleverantörsnätverket. Utöver de direkta sysselsättningseffekterna sträcker sig multiplikatoreffekterna av projekten längre i form av skatteinkomster och en ökning av köpkraften och efterfrågan.

5 Alternativa handlingsvägar

I samband med beredningen av lagen har det diskuterats alternativet att reformera specialrisktagningen så att ministeriet skulle fastställa de grunder på vilka Finnveras sedvanliga riskbedömning överskrids eller är förenad med avvikande villkor, riskkoncentrationer eller andra jämförbara skäl som skulle resultera i överskridande av den sedvanliga nivån för riskbedömning. Dessutom skulle det fastställas ett projektspecifikt gränsvärde i euro som definieras närmare genom förordning. Om gränsvärdet överskreds, skulle Finnvera begära att ministeriet fattar beslut om beviljande av exportgaranti. Ett sådant tillvägagångssätt har dock konstaterats vara icke-ändamålsenligt med beaktande av att det för fastställandet skulle krävas en detaljerad och omfattande databas och övriga resurser. Tillämpningen skulle också ha kunnat leda till en alltför mekanisk tolkning av gränserna. Också Finnveras och ministeriets roller skulle ha förblivit oklara.

Ett annat handlingsalternativ som övervägdes var att behovet av specialrisktagning skulle klarläggas med hjälp av sådana riskindikatorer som fastställs av ägarstyrningen, en projektspecifikt gräns i euro och en helhetsprövning. Fördelen med detta handlingsalternativ skulle ha varit att de förpliktande bestämmelserna skulle ha varit tydliga och de olika gränsvärdena skulle ha gjort att förslaget var noggrant avgränsat. De talrika detaljerna i handlingsalternativet skulle dock ha kunnat medföra utmaningar med tanke på den praktiska tillämpningen, och dessutom skulle de kvantitativa faktorerna ha kunnat leda till en alltför enkelspårig tolkning av behovet av specialfinansiering. Gränsvärdena skulle dessutom kräva regelbunden uppdatering. Bland annat av ovan nämnda orsaker har man kommit fram till det handlingsalternativ som föreslås i denna

proposition och som präglas av att den föreslagna lagen har karaktären av en ramlag. Karaktären av en ramlag har framhävts i denna proposition på grund av den flexibilitet vid beslutsfattandet som den medger. Å andra sidan är det möjligt att med hjälp av den ram för risktagning som ministeriet genom sin ägarstyrning ställer uppå ett rättsläge där Finnveras styrelse har det lättare att uppfatta gränserna för prövningsrätten i fråga om risktagning och de förpliktelser som är förenade med specialrisktagningen. Detta bidrar till ett mer effektivt beslutsfattande inom exportgarantiverksamheten.

6 Remissvar

Utkastet till regeringsproposition var på remiss den 20 september till den 12 oktober 2022. Begäran om utlåtande skickades till Statskontoret, justitieministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet, Finnvera Abp, Finlands näringsliv rf, Teknologindustri rf, Finansiella ry och Företagarna i Finland rf.

Utrikesministeriet har inte utnyttjat tillfället att lämna ett utlåtande. Teknologindustri rf och Finlands näringsliv rf har lämnat ett gemensamt utlåtande om propositionen. Statskontoret har meddelat att det inte har något att yttra om propositionen. Finansministeriet, Finnvera Abp, Finlands näringsliv rf och Teknologindustri rf, Finansiella ry och Företagarna i Finland rf har meddelat att de understöder regeringens proposition om att förtydliga förutsättningarna för specialrisktagning och beslutsfattandet i samband med specialrisktagningen. I utlåtandena ansågs det viktigt att förenkla och lätta upp beslutsprocessen med tanke på ett snabbt och flexibelt genomförande av exportaffärer. Propositionens betydelse för främjandet av en konkurrensmiljö för finländska exportföretag på lika villkor med konkurrentländerna betonades också i utlåtandena. Remissinstanserna anser att exportgarantilagens gällande 6 § om specialrisktagning är otydlig samt svår att tolka och tillämpa, varvid det har konstaterats vara behövligt att förtydliga rättsläget genom en ändring av 6 §.

Justitieministeriet anser i sitt utlåtande att det i fråga om beslutsmekanismen är motiverat att i propositionen precisera huruvida hänvisningarna till ministerutskotten är informativa hänvisningar eller om syftet är att föreskriva om behandling av framställningar om specialrisktagning i utskotten. Ordalydelsen i propositionen har precisats till denna del. Syftet har inte varit att lagstifta om utskottsbehandling, utan det är fråga om en informativ hänvisning till etablerad praxis, vars grunder även finns i statsrådets föreskrift om handläggningen av ärenden i statsrådets finansutskott. Justitieministeriet har dessutom begärt förtydligande av huruvida det vid näringspolitiskt beslutsfattande om specialrisktagning i statsrådet är fråga om tillämpning av statsrådets fastställda riktlinjer eller friare prövning. Utifrån utlåtandet har det i propositionen förtydligats att det är fråga om både iakttagande av fastställda officiella riktlinjer av ministeriet och friare prövning som behövs vid reaktioner på snabba förändringar i omvärlden och på marknaden. Justitieministeriet uppmärksammade också ordet ”föreskrift” i föreslagna 6 § 2 mom., vilket ministeriet menar att med avseende på 80 § 2 mom. i grundlagen väcker frågan om huruvida det är fråga om rättsnormer eller snarare anvisningar eller beslut inom ägarstyrningen. I sitt utlåtande uppmanar justitieministeriet till att ersätta ordet ”föreskrift” med ett tydligare uttryck. Till denna del har 6 § 2 mom. och motiveringen till momentet omarbetats så att det tydligt framgår att styrningen av specialrisktagningen sker genom ministeriets ägarstyrning. Ändringen är behövlig också med tanke på att ramen för risktagning, vilken ges genom ägarstyrning, och de gränser för specialrisktagningen som ramen ställer samt beräkningsgrunderna för gränserna inte med stöd av 24 § 17 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är offentliga.

Finansministeriet förespråkar att begreppet risk i exportgarantilagens 6 § ska förstås ur ett kreditriskperspektiv. Dessutom anser finansministeriet det ändamålsenligt att regelbundet se över

helhetsbilden av specialrisktagningen och styra specialrisktagningen med hjälp av den föreslagna ramen för risktagning. Däremot ser finansministeriet inget behov av att höja det maximala ansvarsbeloppet för specialrisktagning enligt 10 § 1 mom. till 10 miljarder euro. Enligt finansministeriet är trycket från coronakrisen på väg att normaliseras. Vidare betonar finansministeriet i sitt utlåtande att statens ansvar och risker har ökat kraftigt på en allmän nivå, och konstaterar därmed att möjligheterna till specialrisktagning inte i detta läge bör utvidgas. Avsnitt 2.7 Bedömning av nuläget samt specialmotiveringen för 10 § har preciserats i fråga om det maximala garantiansvarsbeloppet och det föreslagna maximala ansvarsbeloppet har sänkts från 10 miljarder euro till 8 miljarder euro, vilket bedöms ge Finnvera tillräckligt handlingsutrymme för några år framåt.

Enligt Finnvera Abp är det bra att förenhetliga bestämmelserna så att landindelningen och fullmaktsförfarandet slopas. Vidare anser Finnvera att ett maximalt ansvarsbelopp på 10 miljarder euro är tillräckligt. Finnvera uppmärksammade ramen för risktagningen och dess förhållande till beslutsprocessen vid specialrisktagning, vilket enligt utlåtandet förblir oklart. Vidare föreslår Finnvera att det bör övervägas huruvida specialrisktagningen borde styras genom ägarstyrning i stället för genom ett normgivningsbemyndigande. Finnvera betonar att ministeriet har bättre förutsättningar för bedömning av näringspolitiska och konkurrenskraftsrelaterade grunder än bolaget och föreslår att motiveringen till denna del preciseras. Såsom ovan nämns i samband med justitieministeriets utlåtande har styrningen av specialrisktagning i propositionen preciserats i syfte att förtydliga bestämmelsen genom en ändring av ordalydelsen i 6 § 2 mom. Den beskrivning av den näringspolitiska bedömningen som Finnvera lyft fram har preciseras ytterligare genom en betoning av ministeriets exklusiva roll i bedömningen av de näringspolitiska och konkurrenskraftsrelaterade grunderna för specialrisktagning. Med avseende på 124 § i grundlagen är det viktigt att det inte råder någon oklarhet kring ministeriets ansvar för det politiska beslutsfattandet.

Teknologiindustrin rf och Finlands näringsliv rf understöder förslaget och konstaterar att det är nödvändigt för att främja exporten och påskynda beslutsprocessen. I sitt gemensamma utlåtande har de dock uppmärksammat att den föreslagna lagändringen inte avsevärt förbättrar Finnveras förmåga att ta risker. Enligt utlåtandet begränsas Finnveras förmåga att ta risker av det egna kapitalets tillräcklighet för att täcka förluster. Därför bör specialrisktagningen enligt utlåtandet inte ingå i Finnveras utan statens balansräkning. Vidare betonas det i det gemensamma utlåtandet att en större och mer flexibel användning av specialrisktagning är önskvärd och att specialrisktagning bör kunna utnyttjas för exportaffärer av kritisk betydelse i alla storleksklasser. I utlåtandet föreslås det att kriterierna för specialrisktagning med tanke på likabehandling av exportörer ska finnas tillgängliga för exportföretagen. Det föreslås också att exportföretagen ska ha en kanal för att av ministeriet kunna begära bedömning av projektet i fråga inom ramen för specialrisktagning. Till denna del har inga ändringar gjorts i propositionen. Finnveras exportgarantiverksamhet räknas som en offentlig förvaltningsuppgift och Finnvera följer i exportgarantiverksamheten rättsprinciperna för god förvaltning bl.a. när det gäller jämlikhet i verksamheten. Finnveras beslutsfattande sker enligt allmänt godtagbara och jämlikt tillämpliga principer. Beslutsfattandet är konsekvent genom att de faktiska omständigheterna bedöms på samma grunder i likartade situationer.

Finanssiala ry anser det vara bra att höja det maximala ansvarsbeloppet för specialrisktagningen och konstaterar att den privata finanssektorn i allmänhet inte deltar i finansieringen av specialrisktagningsprojekt. På grund av detta bedömer Finanssiala ry att lagändringen inte har någon större inverkan på finansieringen av den exporthandel som privata finansärer bedriver.

7 Specialmotivering

6 §. Specialrisktagning. Det föreslås att exportgarantilagens 6 § om specialrisktagning ändras. Syftet är att harmonisera rättsnormerna i den gällande bestämmelsen om specialrisktagning så att den landindelning som ligger till grund för 1 och 2 mom. samt fullmaktsförfarandet i fråga om högriskländer stryks. Beslutsförfarandet för specialrisktagningen enligt den föreslagna ändringen av 6 § kommer att motsvara förfarandet enligt gällande 6 § 2 mom. Rollerna för beslutsfattandet ändras inte i och med förslaget, men de förtydligas dock. Finnvera ansvarar enligt förslaget fortfarande för beslutsfattandet i fråga om beviljande av exportgarantier, medan ministeriet har som ansvar att fatta beslut om exportprojektets näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder som stöd för Finnveras beslut om exportgaranti som kräver specialrisktagning. Förslaget skiljer sig från det tidigare fullmaktsförfarandet i fråga om högriskländer på det sättet att varje beslut om exportgaranti som specialrisktagning motiveras separat och beslut om exportgaranti fattas inte längre med stöd av en fullmakt.

En framställning om specialrisktagning kan enligt etablerad praxis behandlas i statsrådets finansutskott och vid behov i finanspolitiska ministerutskottet. Behandling av ärendet i statsrådet inbegriper ministeriets beredning av ärendet för framställning, eventuell utskottsbehandling samt ministeriets beslut. Utifrån en ansökan från bolaget utför ministeriet en näringspolitisk och konkurrenskraftsbaserad bedömning av projektets fördelar i förhållande till bolagets riskbedömning och grunderna för specialrisktagning. Ministeriet bedömer exportprojektets höga risk i förhållande till de näringspolitiska och konkurrenskraftsrelaterade konsekvenserna samt till Finlands utrikes-, handels-, utvecklings- och miljöpolitiska mål, så att ärendet kan avgöras utifrån väsentlig information. Vid beredningen av ärendet kan ministeriet vid behov begära ställningstaganden av andra ministerier, såsom finansministeriet, utrikesministeriet eller miljöministeriet. Ministeriet meddelar Finnvera ett motiverat beslut genom vilket det, när förutsättningarna uppfylls, fastställs att det finns viktiga näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder och bolagets specialrisktagning godkänns. Om ministeriet i sitt beslut konstaterar att det inte i förhållande till risknivån för exportprojektet i fråga finns tillräckliga näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder, kan bolaget inte bevilja exportgaranti och dess villkorliga beslut om exportgaranti förfaller. I sitt beslut beaktar ministeriet näringspolitiska omständigheter såsom främjandet av Finlands export, investeringar och internationella konkurrenskraft samt de samhällsekonomiska konsekvenserna för t.ex. sysselsättningen, köpkraften eller skatteinkomsterna, med beaktande också av Finlands utrikes-, handels-, utvecklings- och miljöpolitiska mål och prioriteringarna i respektive regeringsprogram. Ministeriets bedömning grundar sig på statsrådets officiella och fastställda riktlinjer, men kan vid behov kräva friare näringspolitisk prövning för att möjliggöra en tillräckligt snabb reaktion på förändringar i omvärlden och på marknaden.

Föreslagna 6 § förtydligar rollerna i fråga om riskbedömningen av projekt, eftersom statsrådets indirekta roll i riskbedömningen slopas i och med att fullmaktsförfarandet stryks. Således ansvarar Finnvera enligt förslaget för riskbedömningen av projektet i sin helhet. Finnvera kan fortfarande bevilja exportgarantier genom eget beslut inom ramen för sin normala riskbedömning och prövningsrätt. Exportgaranti som beviljas utifrån normal riskbedömning innebär att projektet i fråga kan motiveras på grundval av bolagets ekonomiska utgångsläge med beaktande av kravet på att bolaget ska vara självbärande samt av effektmålen för verksamheten. För att kunna fullgöra sin näringspolitiska uppgift måste Finnvera också ha möjlighet att inom ramen för specialrisktagningen ta större risker än normalt om det finns näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder för det.

Den föreslagna ändringen syftar till att förbättra möjligheterna för Finnveras styrelse att bedöma utsträckningen av sin prövningsrätt när styrelsen bedömer projekt i gränzonen mellan normal

riskbedömning och specialrisktagning. Detta hjälps av ministeriets ägarstyrning av specialrisktagningen i enlighet med föreslagna 6 § 2 mom., genom vilken ramen för Finnveras styrelses prövningsrätt vid riskbedömning av exportprojekt fastställs. Ministeriet ska genom sin ägarstyrning regelbundet fastställa ramen för risktagningen inom Finnveras verksamhet, med hjälp av vilka Finnveras styrelse mer effektivt kan identifiera situationer som kräver specialrisktagning. Om gränsen för specialrisktagningen överskrids på grund av ett enskilt projekt och Finnvera dessutom anser att projektet är förenat med sådana faktiska näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade omständigheter som talar för att projektet genomförs genom specialrisktagning, ska bolaget ansöka om ministeriets beslut för att fastställa att det finns viktiga näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder. Det är dock inte en nödvändig förutsättning för specialrisktagning att projektets risker överskrider de gränser som ställts för specialrisktagningen i ramen för risktagning. Finnveras styrelse kan även i fortsättningen föra ett projekt till specialrisktagningsförfarande vid ministeriet, trots att gränserna inte överskrids, om bolaget anser att det behöver ministeriets styrning i ett enskilt fall.

I syfte att utreda behovet av specialrisktagning bedömer Finnvera riskerna i samband med exportprojekt inom ramen för sin prövningsrätt och sin gällande riskvillighet samt den från riskvilligheten härledda kreditpolitiken och landpolitiken. När Finnvera tar ett projekt till specialrisktagningsförfarande vid statsrådet ska bolaget i sin till ministeriet riktade ansökan om specialrisktagning redogöra för resultaten av sin riskbedömning samt för de faktiska näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade omständigheterna. Det är väsentligt att Finnvera för statsrådets beslutsfattande beskriver varför risktagningen överskrider bolagets normala risktagningsnivå och för fram de fakta på basis av vilka bolaget anser att projektet är förenat med viktiga näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder. Finnvera ska som grund för ministeriets egentliga näringspolitiska bedömning föra fram exportprojektets näringspolitiska omständigheter t.ex. med hjälp av en input-output-modell. Trots att enbart ministeriet ansvarar för den egentliga näringspolitiska och konkurrenskraftsrelaterade bedömningen, ska Finnvera vid utredningen av de näringspolitiska och konkurrenskraftsrelaterade omständigheterna identifiera de näringspolitiska förutsättningar med stöd av vilka specialrisktagning kan komma i fråga samt beskriva dem i sin ansökan till ministeriet. Det är också bra om bolaget i sin ansökan framför sin bedömning av hur beviljandet av exportgaranti inverkar på exportgarantiverksamhetens lönsamhet på lång sikt.

Utöver vad som i 7 § i exportgarantilagen föreskrivs om omständigheter som ska beaktas vid beviljandet av exportgaranti ska Finnvera i sin riskbedömning beakta och i sin ansökan till ministeriet beskriva det maximala kreditriskbeloppet som i och med projektet i fråga kan bli bolagets och i sista hand statens ansvar. I samband med riskbedömningen ska det också göras en helhetsbedömning utöver bedömningen av parametrarna för ramen för risktagning. Det finns skäl för Finnvera att i sin helhetsbedömning i stor utsträckning beakta faktorer som påverkar projektet i fråga, såsom t.ex. kvalitetskriterier samt framtidsutsikter och förväntningar.

Gällande 6 § 1 mom. grundar sig på landklassificering enligt OECD:s och Finnveras system för landklassificering. Enligt det gällande momentet är specialrisktagning möjligt även med avvikande garantivillkor eller när genomförandet av ett projekt har lett till en lands-, köpar-, garant- eller branschvis riskkoncentration. Enligt ordalydelsen i den gällande bestämmelsen är specialrisktagning till höginkomstländer endast möjligt utifrån kommersiell risk. I föreslagna 6 § görs inga indelningar i landklasser enligt landklassificeringssystemet, utan specialrisktagning kan enligt paragrafen tillämpas på alla målländer på lika sätt. Vidare har bestämmelsens ordalydelse förenklats så att ordet risk i första hand avser kreditrisk, vilket gör det möjligt att i lagen stryka förteckningen över de olika faktorer som kan leda till risken. Den viktigaste risken inom exportgarantiverksamheten är kreditrisk, på grund av vilket utgångspunkten för föreslagna 6 § är att

det inte är behövligt eller ens möjligt att på ett uttömmande sätt föreskriva om de olika riskfaktorerna bakom kreditrisken. Bakom den risk som är förenad med specialrisktagningen kan ligga t.ex. risker i samband med mållandet eller motparten, olika riskkoncentrationer som bildas i Finnveras portfölj, villkoren för exportgaranti eller olika kombinationer av dessa, vilket har varit fallet i praktiken. Den mer allmänna ordalydelse som föreslås för bestämmelsen gör det lättare för den som tillämpar lagen att ur ett riskperspektiv bättre svara på de krav som den allt mer mångfacetterade omvärlden ställer. Att betrakta risk med grund i kreditrisk hjälper Finnvera att bedöma behovet av specialrisktagning och utarbeta motiveringen till beslut om exportgaranti som beviljas som specialrisktagning.

10 §. Ansvarsgränser. Enligt förslaget höjs det maximala beloppet av garantiansvar för sådana exportgarantier som avses i 6 § i lagen från 5 miljarder euro till 8 miljarder euro. Däremot föreslås det inte någon höjning av det sammanlagda maximala ansvarsbeloppet av exportgarantier och skyddsarrangemang eller av maximibeloppet av garantiansvaret för de investeringsgarantier som avses i 5 § 2 mom. Höjningen har beräknats med beaktande av Finnveras lagstadgade uppgift att främja export och avhjälpa marknadsbrister, behoven av att förvalta och utveckla den nuvarande portföljen och den press på förändring som omvälvningarna i omvärlden och på marknaden orsakat. Finnveras sammanlagda ansvar enligt exportgarantilagen är för närvarande ca 22,7 miljarder euro, varav fartygsansvar utgör ungefär hälften. Enligt ministeriets gällande ägarstyrningsbeslut från 2021 ska nya beslut om fartygsansvar tas till specialrisktagningens förfarande. Portföljens nuvarande sektorspecifika riskkoncentration och specialrisktagningen i samband med den kan på längre sikt bli mycket stor. I nuläget uppgår garantiansvarsstocken i fråga om specialrisktagning till 2,3 miljarder euro. Det handlingsutrymme som uppnås genom den föreslagna höjningen möjliggör genomförandet av sådana förväntade projekt under 2023 och 2024 till följd av vilka det maximala ansvarsbeloppet för specialrisktagning beräknas överskridas. Därmed kommer det inom den närmaste framtiden inte finnas utrymme för nya exportgarantier som omfattas av specialrisktagning, om inte det maximala ansvarsbeloppet för specialrisktagning höjs. Delar av fullmakten frigörs när de ansvar som beviljats som specialrisktagning amorteras, men effekten av detta bedöms inte vara tillräcklig. En höjning motiveras också av att förändringarna i omvärlden och krissituationerna under den senaste tiden, såsom coronakrisen samt det geopolitiska säkerhetsläget och den energikris som orsakats av säkerhetsläget, kan förutsätta att Finnvera reagerar med snabba åtgärder, för vilka det inom ramen för den nuvarande maximinivån inte finns tillräckligt handlingsutrymme med beaktande av förvaltningen av bolagets normala portfölj samt kommande exportprojekt. Den föreslagna höjningen förbättrar förutsättningarna för Finnveras styrelse att tillämpa prövningsrätt vid bedömning av behovet av specialrisktagning och gör beslutsfattandet inom exportgarantiverksamheten smidigare i sin helhet. Ett större handlingsutrymme vid specialrisktagning är viktigt för den finländska exportens konkurrenskraft och diversifieringen av exportbasen. Syftet med specialrisktagningen är också att i enlighet med målen i regeringsprogrammet möjliggöra en digital och grön omställning samt tillträde till nya internationella marknader för finländska företag.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 februari 2023.

I och med den föreslagna lagen upphävs handels- och industriministeriets beslut av den 2 mars 2006, utfärdat med stöd av 6 § 1 mom., och de ändringar som gjorts i beslutet sedan dess.

9 Verkställighet och uppföljning

Exportgarantilagen har anmälts till Europeiska unionen som en befintlig stödordning. Syftet med den föreslagna lagen är inte att ändra det centrala materiella innehållet i de bestämmelser i

den gällande lagen som tillämpas inom exportgarantiverksamheten, utan ändringarna är närmast av teknisk natur. Det finns således inte något behov av anmälan till kommissionen.

Kläm

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

Lag

om ändring av 6 och 10 § i lagen om statliga exportgarantier

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om statliga exportgarantier (422/2001) 6 § och 10 § 1 mom.,
sådana de lyder, 6 § i lagarna 990/2005 och 793/2012 samt 10 § 1 mom. i lag 1592/2019, som
följer:

6 §

Specialrisktagning

Statens specialfinansieringsbolag kan bevilja exportgaranti som specialrisktagning när den risk som sammanhänger med exporten eller investeringar i utlandet eller med finansieringen av exporten eller investeringarna är så stor att exportgaranti inte kan beviljas utifrån normal riskprövning. För att bevilja exportgaranti som specialrisktagning krävs det ett beslut av arbets- och näringsministeriet om att det finns viktiga näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder för beviljande av exportgaranti.

Arbets- och näringsministeriet styr statens specialfinansieringsbolags specialrisktagning genom ägarstyrning.

10 §

Ansvarsgränser

Det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang får uppgå till högst 38 miljarder euro. Borgensansvaret för de exportgarantier som avses i 6 § får dock uppgå till högst 8 miljarder euro och garantiansvaret för de investeringsgarantier som avses i 5 § 2 mom. till högst 200 miljoner euro.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 10 november 2022

Statsminister

Sanna Marin

Näringsminister Mika Lintilä

Lag

om ändring av 6 och 10 § i lagen om statliga exportgarantier

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i lagen om statliga exportgarantier (422/2001) 6 § och 10 § 1 mom.,
sådana de lyder, 6 § i lagarna 990/2005 och 793/2012 samt 10 § 1 mom. i lag 1592/2019, som
följer:

Gällande lydelse

6 §

Specialrisktagning

Exportgaranti kan beviljas för ett högriskland med stöd av en fullmakt som statsrådet av särskilda skäl har givit också då den risk som sammanhänger med exporten eller investeringar i utlandet, med finansieringen av exporten och investeringen eller med landet i fråga är så stor att exportgaranti inte kan beviljas utifrån normal riskprövning eller då exportgaranti beviljas på villkor som med tanke på riskprövningen avviker från de normala eller då i exportgarantistocken bildas en riskkoncentration som avser ett visst land eller en viss köpare, garant eller bransch.

På viktiga näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder kan exportgaranti beviljas för andra länder än sådana som avses i 1 mom., även då den kommersiella risk som sammanhänger med exporten eller investeringarna i utlandet är så stor att exportgaranti inte kan beviljas utifrån normal riskprövning. I ett sådant fall krävs det ett beslut av arbets- och näringsministeriet om att det finns viktiga näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder för att bevilja exportgaranti.

10 §

Ansvarsgränser

Det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang får uppgå till

Föreslagen lydelse

6 §

Specialrisktagning

Statens specialfinansieringsbolag kan bevilja exportgaranti som specialrisktagning när den risk som sammanhänger med exporten eller investeringar i utlandet eller med finansieringen av exporten eller investeringarna är så stor att exportgaranti inte kan beviljas utifrån normal riskprövning. För att bevilja exportgaranti som specialrisktagning krävs det ett beslut av arbets- och näringsministeriet om att det finns viktiga näringspolitiska eller konkurrenskraftsrelaterade grunder för beviljande av exportgaranti.

Arbets- och näringsministeriet styr statens specialfinansieringsbolags specialrisktagning genom ägarstyrning.

10 §

Ansvarsgränser

Det sammanlagda ansvaret för exportgarantier och skyddsarrangemang får uppgå till

Gällande lydelse

högst 38 miljarder euro. Borgensansvaret för de exportgarantier som avses i 6 § får dock uppgå till högst 5 miljarder euro och garanti-ansvaret för de investeringsgarantier som avses i 5 § 2 mom. till högst 200 miljoner euro.

Föreslagen lydelse

högst 38 miljarder euro. Borgensansvaret för de exportgarantier som avses i 6 § får dock uppgå till högst 8 miljarder euro och garanti-ansvaret för de investeringsgarantier som avses i 5 § 2 mom. till högst 200 miljoner euro.

Denna lag träder i kraft den 20 .
