

Revisionsverkets ställningstaganden

Exportfinansiering

Exporten spelar en viktig roll för nationalekonomin och därmed även för statsfinanserna. Exportens värde har varit cirka 40 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Även statens borgensförbindelser för exporten är höga, för närvarande över 11 miljarder euro. I statsbudgeten spelar borgensförbindelser, ränteutjämnings och krediter däremot en relativt liten roll, eftersom verksamheten har organiserats så att den inte omfattas av statsbudgeten. Statens viktigaste instanser inom exportfinansiering är arbets- och näringsministeriet samt Finnvera Abp och dess dotterföretag Suomen Vientiluotto Oy. Revisionen inriktades på statens roll i exportfinansieringen samt på hur verksamheten styrs och övervakas. Den egentliga exportfinansieringen omfattas till största delen av affärssekretess.

Statens roll i exportfinansiering

Statens borgensverksamhet omfattar cirka 5 procent av den totala exporten och 10 procent av exporten till länder med politisk risk. Statens direkta finansiella satsningar är likväl relativt små. För det mesta beviljar staten säkerheter för finansieringsarrangemang. Vidare möjliggör staten att räntorna för långfristiga lån vid handel med kapitaltillgångar kan omvandlas till fast ränta.

Under finanskrisen som inleddes 2008 började staten genom temporära arrangemang också bevilja direkta krediter för exporten. Arrangemanget gjordes permanent 2012 varvid kreditgivningen flyttades från statsbudgeten till Finnvera Abp. Denna finansiering syns således inte längre i statsbudgeten.

Exportgarantiverksamheten ska på lång sikt vara självbärande. Sedan 1999 har verksamheten visat ett överskott för varje verksamhetsår för Finnvera. De senaste åren har överskottet uppgått till 40–50 miljoner euro per år. De erhållna avgifterna för garantierna har gott och väl täckt de uppkomna ersättningsarna och administrativa kostnaderna. Även direkta lån ska ha säkerheter och omfattas därmed av kravet på självbärande verksamhet. Om säkerheterna realiseras, kan konsekvenserna vara betydande: under recessionen 1991 blev staten tvungen att betala för garantier bland annat till följd av Wärtsilä Marinindustri konkurs. Det tog 20 år innan verksamhetens ackumulerade resultat blev positivt igen.

I fråga om ränteswapavtal kan staten bli tvungen att täcka förluster beroende på förändringar i räntorna. Normalt rör det sig kring några miljoner euro per år. På motsvarande sätt kan staten ha nytta av ränteförändringar.

Statens åtaganden har ökat snabbt

Statens roll i exportfinansieringen har ökat snabbt till följd av den globala finanskrisen som började 2008 och den efterföljande ekonomiska recessionen. Under 2007–2009 ökade borgensförbindelserna för exportgarantier från 5 miljarder euro till nästan 10 miljarder euro. Då började staten – först temporärt och sedan permanent 2012 – bevilja även direkta exportkrediter, utöver exportgarantier.

Genom att finans- och ekonomikrisen har dragit ut på tiden har en allt större andel av exporten finansierats med stöd av statsborgen eller statskrediter. Till och med juni 2014 var det lagstadgade maximibeloppet för ansvarsförbindelserna 12,5 miljarder euro. Då låg beloppet nära denna gräns, och från och med början av juli 2014 höjdes maximibeloppet i fullmakten för exportgarantier till 17 miljarder euro. Höjningen riktades speciellt på möjligheten att bevilja direkta krediter, från 3 till 7 miljarder euro. Man bör likväl notera att direkta krediter också ska ha statsgaranti, varigenom denna risk redan omfattas av borgensförbindelserna.

Samtidigt som maximibeloppen för statens exportgarantiförbindelser har ökat, har exporten först minskat och därefter ökat endast långsamt. Detta innebär att staten har antagit en mycket större roll i exportfinansieringen. Enligt Finnveras bedömning har riskerna för staten ändå inte ökat i samma proportion som förbindelserna. De fonder som utgör den primära källan för ersättningarna har vuxit till följd av den vinstgivande verksamheten. Enligt Finnveras bedömning överskrider det fonderade beloppet den uppskattade totalrisken för tillfället. Genom lagändringar har man eftersträvat exportunderstöd med högre risk och fullmakten för specialrisktagning har utvidgats snabbt efter finanskrisen. I juli 2014 ökade denna fullmakt till 3 miljarder euro från det tidigare beloppet på 2,5 miljarder euro.

Statens deltagande i exportfinansieringen har i stor utsträckning utökats utifrån efterfrågan. På grund av svårigheterna inom exporten har regeringen och riksdagen gett frågan hög prioritet och velat trygga betingelserna för export. Den ökade efterfrågan på finansiering har motiverats speciellt med brister på marknaden. Bankernas benägenhet att bevilja finansiering har minskat till följd av de skärpta kapitalkraven. Därför – och med anledning av att vissa konkurrerande länder gjort detsamma – började staten även bevilja direkt finansiering för export, förutom borgen och ränteswappar. På Arbets- och näringsministeriet konstaterade man i samband med revisionen att om staten fortsätter att svara på samma sätt på efterfrå-

gan på exportfinansiering som nu, så kan finansieringen till och med fördubblas. I det ansträngda ekonomiska läget har man sett en ökning av åtaganden och finansiering som ett bättre alternativ än risken för fortsatt minskning av exporten. Å andra sidan har staten inte behövt satsa pengar i den självbärande verksamheten.

Transparensen äventyras och totalbeloppet av statens förbindelser fördunklas

Till följd av finanskrisen började staten bevilja direkta exportkrediter, till en början via statsbudgeten. När verksamheten blev permanent, överfördes den till Finnvera och staten går i borgen för Finnveras medelanskaffning. Därigenom minskar slutsumman i statsbudgeten. Förbindelsernas belopp framgår inte längre av budgeten, och inte heller att garanti- och borgensbeloppet har ökat kraftigt. Medelanskaffning via Finnvera blir också något dyrare än om den verkställdes som statlig verksamhet.

Man har i statsbudgeten berett sig på att förlusterna inom exportgaranti- och specialborgensverksamheten kan betalas snabbt och direkt ur statskassan utan att det ska föregås av budget- eller tilläggsbudgetbehandling i riksdagen. I budgeten ingår i arbets- och näringsministeriets huvudtitel ett förslagsanslag på 20 000 euro (mom. 32.01.60 Överföringar till förvaltningsområdets fonder), som enligt motiveringarna får användas till betalning av ersättningsuppgifter för garantier som beviljats med stöd av lagen om statsgarantifonden (444/1998), lagen om statliga exportgarantier (422/2001) och vissa andra lagar. Förslagsanslaget möjliggör att borgensförbindelserna kan betalas snabbt genom överskridningstillstånd och utan den långsammare processen med tilläggsbudgetbehandling. Med anledning av stora riskkoncentrationer kan förslagsanslaget leda till användning av betydande belopp.

Finska intressen fastställs från fall till fall

Systemet för exportfinansiering är avsett att stärka den ekonomiska utvecklingen i Finland genom att tillhandahålla internationellt sett konkurrenskraftig exportfinansiering som kompenserar brister på marknaden. Detta syfte framgår av 1 § i såväl lagen om statliga exportgarantier som lagen om offentligt understödda export- och fartygskrediter samt ränteutjämning. Syftet med att bevilja finansiering är att stärka den ekonomiska utvecklingen i Finland, med andra ord trygga finländskt intresse. I lagarna ingår inga närmare bestämmelser om vad som avses med finländskt intresse och hur det ska bedömas, utan detta regleras närmare genom förordningar. Med avseende på exportkrediter och ränteutjämning har graden

av inhemskt ursprung definierats noggrannare. Denna andel ska vara hög, och genom förordning har ”hög” definierats som en tredjedel av exportleveransens värde.

Såväl förordningen om exportgarantier som förordningen om exportkrediter och ränteutjämning innehåller allmänt utformade exempel på när ett finländskt intresse kan anses föreligga. En möjlig grund är varans eller tjänstens grad av inhemskt ursprung som enligt förordningarna ska vara hög. I fråga om krediter och ränteutjämning har det fastställts att graden av inhemskt ursprung är hög när graden av inhemskt ursprung är minst en tredjedel. Motsvarande bestämmelse saknas för exportgarantierna. Krediterna och ränteutjämning hanteras av Suomen Vientiluotto och exportgarantierna av Finnvera.

Förutom utifrån den inhemska andelen kan finländskt intresse anses föreligga på andra grunder om de kan anses vara avsevärda. Vad som avses med avsevärd har emellertid inte definierats i någondera förordningen om exportfinansiärernas finansieringsformer. Formuleringar i bestämmelserna är allmänna och ger rum för tolkningar, varigenom den normativa styrningen ger stor prövningsrätt till dem som beviljar finansieringen med avseende på hur de bedömer nyttan av finansieringen och dess betydelse för den ekonomiska utvecklingen i Finland. Både Finnvera och Suomen Vientiluotto har definierat finländskt intresse i sina interna instruktioner.

Enligt motiveringarna för lagarna för bägge exportfinansieringsformerna är avsikten att öka antalet arbetstillfällen och årsverken i Finland samt undvika permitteringar och uppsägningar. Utöver sysselsättningseffekterna har finansieringen ansetts ha en positiv effekt på skatteintäkterna. Gällande sysselsättnings- och skatteintäktseffekterna innehåller förslagen endast mycket allmänna formuleringar. I samband med lagstiftningen om de permanenta arrangemangen för ränteutjämning och exportkredit konstaterades det att det är svårt att förutspå exakta bedömningar av produktionsvärden och sysselsättningseffekter. I motiveringarna sägs endast att enskilda exportvaruleveranser kan innebära att tusentals årsverken skapas i Finland, exporten ökar betydligt och leveranserna inbringar skatteinkomster. Om exportaffärer går förlorande på grund av att finansieringen inte är konkurrenskraftig, blir följderna betydande negativa konsekvenser för den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen och statsfinanserna.

Befogenheterna att bevilja exportkrediter utvidgades ytterligare i september 2014. Finnvera fick befogenheter att bevilja garantier också för exportstödande investeringar i hemlandet. Avsikten är att inhemska leverantörer ifråga om finansieringsarrangemangen inte ska efterställas utländska leverantörer som kan dra nytta av garantiarrangemangen i sina länder.

I revisionen har man inte kunna fastställa några grunder för att definitionerna av finländskt intresse avviker något i de olika finansieringssystemen. Dessutom har definitionen av detta intresse lämnats åt finansierarna, trots att finländskt intresse är ett kriterium för statens deltagande i verksamheten. Det vore motiverat att omfattningen av finländskt intresse definieras av arbets- och näringsministeriet som styr verksamheten. På så sätt kunde man bättre avväga i vilken omfattning det är motiverat att staten över huvud taget åtar sig exportförbindelser i syfte att öka sysselsättningen och skatteinkomsterna.

Bristande tillsyn över Finnvera

Finnveras verksamhet har inte övervakats på ett sådant sätt att lagstiftningens syfte skulle ha uppnåtts. Enligt lagen om bolaget ska översynen ske i tillämpliga delar i enlighet med standarderna för kreditinstitut i övrigt. Arbets- och näringsministeriet övervakar Finnveras användning av medlen. Ministeriet har emellertid inte använt tillräckliga resurser, varken i fråga om mängd eller kvalitet, på övervakningen för att övervakningen skulle motsvara principerna för kreditinstitutstillsyn.

Överföring av övervakningen till Finansinspektionen har utretts vid flera tillfällen. Finansinspektionen vill emellertid inte ta över uppgiften och övervakningen har därmed förblivit hos arbets- och näringsministeriet.

Arbets- och näringsministeriets internrevision har genomfört revisioner i anknytning till Finnveras medelanvändning, men de har stannat på en relativt allmän nivå. Dessutom har internrevisionen under tidigare år inte genomfört alla delar av den inplanerade övervakningen på grund av resursbrist. Övervakningen har på sistone trappats upp.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Statens borgensförbindelser är omfattande och fortsätter att öka. Syftet med exportfinansieringen har varit att trygga en internationellt sett konkurrenskraftig finansiering till finländska exportörer. Man har svarat på förändringarna i omvärlden till följd av finanskrisen, men i verksamheten har det saknats en strategisk vision om inom vilka gränser man är beredd att utvidga verksamheten och, i anknytning till detta, faktaunderlag om hur verksamheten inverkar på finansmarknadens utveckling. Finansministeriet och arbets- och näringsministeriet bör utforma en syn på i vilken omfattning förbindelserna för exportfinansieringen kan utvidgas och i vilken omfattning det är ändamålsenligt att göra det.

2. Att hanteringen av exportkrediterna överfördes till Finnvera medförde att medelanskaffningen är något dyrare än den skulle vara som en direkt statlig verksamhet. Överföringen har även försvårat kontrollen över statens ansvar, genom att budgetanslag har ersätts av garantier/borgen. I kombination med statens övriga ökande ansvar medför exportgarantiverksamheten ökade risker för staten. Statsrådet och finansministeriet ska se till att rapporteringen av statens borgensförbindelser i den ekonomiska rapporteringen ger en riktig och tillräcklig bild av statens åtaganden oavsett om dessa härrör från budgetekonomin eller inte.
3. Till följd av utvidgningen av exportfrämjande garantier och finansiering har kopplingarna till den inhemska produktionen som är avsedd för export antagit en ny karaktär. Produktionen sker allt oftare någon annanstans, medan finansieringen av verksamheten motiveras med finländskt intresse. Dessutom håller verksamheten på att utvidgas även till investeringar i hemlandet. Arbets- och näringsministeriet bör förtydliga vad som avses med finländskt intresse, med andra ord när det är möjligt att motivera exportfinansiering som stöd för sysselsättning och skatteinkomster.
4. Övervakningen av Finnveras medelanvändning har varit otillräcklig. Om inte övervakningen av Finnvera överförs till Finansinspektionen, ska arbets- och näringsministeriet se till att Finnveras verksamhet övervakas på ett sådant sätt att den lagstadgade principen om övervakning enligt standarderna för kreditinstitut uppfylls.