



Åtgärder för förstärkt exportfinansiering

Till näringsutskottet

Näringsutskottet beslutade den 9 december 2008 att bereda finansutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2008/09:86 Åtgärder för förstärkt exportfinansiering samt de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen.

Finansutskottet tar upp följande frågor i yttrandet:

- tidsbegränsning av låneramen till AB Svensk Exportkredit,
- den marknadsmässiga avgiften för AB Svensk Exportkredits lån i Riksgäldskontoret,
- tidsbegränsning och beloppsgräns för bemyndigandet om en kreditgaranti för AB Svensk Exportkredit,
- omfattningen av en höjd exportkreditgaranti för Exportkreditnämnden,
- förslagets statsfinansiella effekter samt
- förslagets förhållande till 3 kap. 2 § tredje stycket riksdagsordningen.

Utskottets överväganden

Finansutskottet välkomnar de åtgärder regeringen föreslår för att underlätta exportföretagens möjligheter att finansiera exportaffärer. Utskottet delar regeringens bedömning att åtgärderna är nödvändiga i nuvarande finansiella kris och att de snabbt måste genomföras. Utskottet har således inget att invända i sak mot de åtgärder som regeringen föreslår men har däremot vissa synpunkter på utformningen av bemyndigandena som rör avsteg från ordinarie hantering av lån och kreditgarantier.

Låneram för AB Svensk Exportkredit

Propositionen

Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att bevilja AB Svensk Exportkredit (SEK) en låneram intill ett belopp om högst 100 miljarder kronor. Med undantag för anskaffning av medel till gällande system för statsstödda krediter ska SEK erlagga en marknadsmässig avgift för den del av låneramen som tas i anspråk samt en marknadsmässig ränta vid ett eventuellt utnyttjande av delar av eller hela låneramen. För upplåningen ska löptiden inte vara längre än tio år.

Tillkommande upplysningar

Överlåtelsen av aktierna i Venantius AB till SEK samt kapitaltillskottet på 3 miljarder kronor har gett SEK en utökad kapitalbas, vilket möjliggör utökade krediter. Ett mycket stort behov av sådana utökade krediter föreligger i och med finanskrisen då i stort sett alla de stora exportbolagen har vänt sig till SEK för finansiering. Även SEK har dock svårigheter att få mer långfristig upplåning på marknaden varför en låneram i Riksgäldskontoret samt statliga garantier är nödvändiga för att SEK ska kunna möta efterfrågan.

Utskottets ställningstagande

Regeringen inhämtar årligen, i samband med budgetpropositionen, ett särskilt bemyndigande som innebär att regeringen får ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning. Enligt lagens 1 § lämnas bemyndigandet för ett budgetår i sänder och innebär att regeringen eller efter regeringens bestämmande Riksgäldskontoret får ta upp lån till staten för att bl.a. tillhandahålla sådana krediter och fullgöra sådana garantier som riksdagen beslutat om. Riksdagen har gett regeringen ett sådant bemyndigande för 2009 i samband med beslut om utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:FiU1, rskr. 2008/09:46).

Bemyndigandet om statens upplåning gäller för 2009 och detta gäller konsekvent även för samtliga övriga begärda bemyndiganden som påverkar Riksgäldskontorets in- eller utlåning. Regeringen föreslår ingen tidsgräns för bemyndigandet om en låneram för SEK utan anger att löptiden för upplåningen inte ska vara längre än tio år. Utskottet har fått information om att det kan vara problematiskt att tidsbegränsa låneramen på vanligt sätt då de lånelöften SEK behöver ge till exportföretagen är fleråriga och åtagandet innebär ett behov av upplåning under flera år. En ettårig låneram skulle därmed skapa problem. Utskottet har dock svårt att se att ett system med ettåriga rullande bemyndiganden om lån i Riksgäldskontoret skulle hindra SEK från att göra långsiktiga åtaganden i sin verksamhet. Det finns således inga skäl att frånga den ordinarie ordningen med ettåriga bemyndiganden om låneramar, utan riksdagen bör tidsbegränsa låneramen till 2008 och 2009.

Regeringens förslag innebär att en marknadsmässig avgift ska tas ut för den del av låneramen som tas i anspråk och att en marknadsmässig ränta ska tas ut vid ett eventuellt utnyttjande av delar av eller hela låneramen. Innebörden av detta är att den marknadsmässiga avgiften ska tas ut på hela den låneram som regeringen beviljar SEK medan räntan utgår på utnyttjad del av låneramen. Utskottet har inget att invända mot denna ordning.

Utskottet tillstyrker därmed förslaget om en låneram på högst 100 miljarder kronor i Riksgäldskontoret för AB Svensk Exportkredit men anser att bemyndigandet bör begränsas till att avse 2008 och 2009. Utskottet tillstyrker även att en marknadsmässig avgift tas ut på den låneram som SEK beviljas och att en marknadsmässig ränta tas ut på den del av låneramen som SEK utnyttjar.

Kreditgaranti för AB Svensk Exportkredit

Propositionen

Regeringen föreslår att regeringen bemyndigas att bevilja AB Svensk Exportkredit kreditgaranti i Riksgäldskontoret för sin långfristiga upplåning mot erläggande av en marknadsmässig avgift. Garantin ska avse upplåning som förfaller senast 2018.

Syftet är att förstärka SEK:s möjligheter att anskaffa kapital genom en möjlighet att köpa statlig garanti från Riksgäldskontoret för upplåning på marknaden. Villkoret är dock att en marknadsmässig avgift för garantin kan fastställas.

Utskottets ställningstagande

Enligt 14 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. När det finns särskilda skäl får åtagandet enligt riksdagens bestämmande göras utan att beloppet begränsas.

Förslaget i propositionen innebär att kreditgarantin till AB Svensk Exportkredit skulle bli beloppsmässigt obegränsad. En sådan ordning avviker från huvudregeln i budgetlagen och vad som i övrigt gäller för statliga kreditgarantier. Regeringen har inte angivit några skäl för att gällande ordning ska frångås i det här fallet.

För närvarande är det endast två utestående kapitaltäckningsgarantier (till A-Banan Projekt AB och Svensk-Danska Broförbindelsen Svedab AB) som inte är beloppsbestämda. Dessa utfärdades innan den nuvarande garantimodellen infördes 1997. Vidare är insättningsgarantin och investerarskyddet beloppsbestämt per kund och institut men däremot inte i form av en total ram. Riksdagen beslutar i övrigt regelmässigt om en högsta ram för kreditgarantier. En begränsning i belopp är även en förutsättning för att Riksgäldskontoret ska kunna beräkna en riskavspeglande avgift. En jämförelse bör här göras med Exportkreditnämnden (EKN) som har en av riksdagen beslutad ram för exportkreditgarantier och en ram för investeringsgarantier. Bemyndigandet om dessa ramar lämnas för ett år i sänder. I enlighet med bestämmelsen i budgetlagen och gällande ordning för kreditgarantier anser utskottet att bemyndigandet om en kreditgaranti för SEK bör innehålla en beloppsgräns. Utskottet har erhållit ett underlag från Regeringskansliet med en bedömning av storleken på garantibehovet för SEK. Enligt underlaget har SEK i dag en balansomslutning på 300 miljarder kronor, som framöver kommer att behöva återfinansieras. Under den rådande turbulensen på finansmarknaden finns det risk att denna återfinansiering försvåras i det fall SEK inte har möjlighet att utnyttja en statlig garanti för upplåningen. Utöver dessa 300 miljarder kronor förväntas en betydande nyutlåning, med motsvarande upplåningsbehov. Därmed bedöms behovet av en kreditgaranti för upplåning till 450 miljarder kronor. Utskottet finner därmed att ramen för den statliga kreditgarantin bör uppgå till 450 miljarder kronor.

Utskottet tillstyrker således att SEK beviljas statlig kreditgaranti för upplåning men anser att denna bör beloppsbegränsas till 450 miljarder kronor. Därtill bör kreditgarantin begränsas tidsmässigt till 2008 och 2009 på samma sätt som låneramen. Utskottet tillstyrker vidare att en marknadsmässig avgift tas ut för kreditgarantin.

Statens möjlighet att ikläda sig ökat betalningsansvar för 2009 för exportkreditgarantier genom Exportkreditnämnden

Propositionen

Regeringen föreslår att regeringen bemyndigas att under 2009 ikläda staten betalningsansvar intill ett totalt belopp om högst 350 miljarder kronor för exportkreditgarantier genom Exportkreditnämnden. Garantierna ska utformas i enlighet med Exportkreditnämndens principer för garantiverksamhet och det internationella regelverket för exportfinansiering.

Förslaget innebär en höjning av ramen för exportkreditgarantier från nuvarande 200 miljarder kronor till 350 miljarder kronor.

Utskottets ställningstagande

Av budgetpropositionen för 2009 framgår att den där föreslagna ramen på 200 miljarder kronor är beräknad inklusive tidigare utfärdade garantier. Förslaget i föreliggande proposition är att ramen för 2009 höjs från 200 miljarder kronor till 350 miljarder kronor. Utskottet anser att det bör tydliggöras att även den nya ramen innefattar tidigare gjorda åtaganden och att detta bör framgå av riksdagsbeslutet. En sådan ordning tillämpas t.ex. beträffande u-kreditgarantier från Sida inom utgiftsområde 7 och förvärvsgarantier vid förvärv av bostad inom utgiftsområde 18.

Utskottet tillstyrker därmed den föreslagna höjningen av ramen för exportkreditgarantier genom Exportkreditnämnden till 350 miljarder kronor men anser att det av riksdagsbeslutet bör framgå att denna ram är inklusive tidigare gjorda åtaganden.

Finansiering och konsekvenser

Propositionen

Förslagen förväntas inte belasta något anslag på statsbudgeten. Åtgärderna finansieras genom avgifter och villkor för lån. Regeringen anger vidare att vid utnyttjandet av den föreslagna låneramen ökar statens lånebehov, medan finansiellt sparande inte påverkas. När statens lånebehov ökar vid ett utnyttjande av låneramen kommer avgiften och marknadsräntan att kompensera staten för dess merkostnader.

SEK förutsätts i sin kreditgivning fortsätta att verka på fullt kommersiella villkor, och inga avsteg görs från gällande avkastningspolicy.

Konsekvenserna av att EKN:s garantiram utökas från 200 miljarder kronor till 350 miljarder kronor och att staten därigenom ikläder sig ett ökat betalningsansvar under 2009, ger i sig ingen omedelbar påverkan på statsbudgeten.

Utskottets ställningstagande

Riksdagen har godkänt beräkningen av myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret för 2009 i samband med beslutet om utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:FiU1, rskr. 2008/09:46). Skulle den låneram som föreslås i propositionen utnyttjas innebär det en ökad utlåning från Riksgäldskontoret (RGK) och en påverkan på statens lånebehov, dvs. även på statsbudgetens saldo. När Riksgäldskontorets nyutlåning överstiger amorteringarna, innebär det att statsbudgetens utgiftssida ökar. Det omvända gäller när amorteringarna överstiger nyutlåningen. Vidare innebär förslagen ökade inkomster av avgifter och räntor till staten.

Enligt riksdagsordningen får en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret lämnas efter budgetpropositionen endast om regeringen anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl (RO 3:2). Den situation som nu råder på finansmarknaderna och som föranlett förevarande proposition får anses utgöra sådana skäl. Samtidigt är det viktigt att framhålla att detta är ett undantag från den ordning som normalt ska gälla. Enligt utskottets mening borde regeringen därmed ha hänvisat till bestämmelsen i riksdagsordningen i propositionen på motsvarande sätt som i propositionen om stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet (prop. 2008/09:61).

I budgetpropositionen för 2009 beräknas Riksgäldskontorets nettoutlåning till 11 miljarder kronor 2009. Om AB Svensk Exportkredit skulle utnyttja den föreslagna låneramen på 100 miljarder kronor fullt ut 2009 skulle det få en mycket stor påverkan på statens lånebehov. Vidare innebär en väsentligt ökad statlig garantigivning ökade risker för staten. Utskottet förutsätter att regeringen under våren 2009 återkommer till riksdagen med en redovisning av hur exportfinansieringen utvecklas, hur låneramen respektive kreditramarna har utnyttjats och hur detta har påverkat marknaden.

Stockholm den 11 december 2008

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Thomas Östros (s), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Lars Elinderson (m), Hans Hoff (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Emma Henriksson (kd), Mikaela Valtersson (mp), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m), Jörgen Hellman (s), Christina Zedell (s), Per Åsling (c), Gunnar Andrén (fp) och Siv Holma (v).

Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande.

Tidpunkten för propositionen och dess kvalitet (s, v, mp)

Thomas Östros (s), Sonia Karlsson (s), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Mikaela Valtersson (mp), Jörgen Hellman (s), Christina Zedell (s) och Siv Holma (v) anför:

Den finansiella krisen har inneburit att behovet av krediter hos AB Svensk Exportkredit har ökat dramatiskt. I stort sett alla de stora exportbolagen har vänt sig till AB Svensk Exportkredit för finansiering. Den finansiella krisen sätter djupa spår på den svenska exportmarknaden. Vi anser därför att regeringens förslag om en utökad kreditgaranti är mycket viktig.

Vi vill dock poängtera att detta är den andra propositionen på mycket kort tid som regeringen kommer med till riksdagen om utökning av exportkrediter. Det hade varit betydligt bättre om regeringen hade haft bättre framförhållning och på ett betydligt tidigare stadium hade insett den ekonomiska krisens vidd och djup.

Vi är dessutom mycket kritiska till det underlag som regeringen presenterat i propositionen. De upplysningar som i sista minuten inkom till utskottet, som grund för utskottets beslut om kreditramen för SEK, borde kommit tidigare och dessutom varit fylligare. Det är mycket otillfredsställande att riksdagen kommer att fatta beslut om så stora belopp och med så högt risktagande för staten utifrån ett så bristfälligt underlag.