

Nr 195

Kungl. Maj:ts proposition angående ökning av garantin för exportkredit, m. m., given den 2 november 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över handelsärenden, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

CARL GUSTAF

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, att maximibeloppet för statens betalningsansvar i form av garanti för exportkredit ökas från 7,5 till 12,5 miljarder kr. Av det totala beloppet reserveras 1 miljard kr. för garantigivning på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling. Vidare föreslås, att riktlinjerna för den statliga exportkreditgarantiverksamheten ändras så att garantier kan beviljas för att täcka den risk vid finansiering av exportfordran som sammanhänger med fel eller försummelse hos exportör.

Utdrag av protokollet över handelsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 2 november 1973.

Närvarande: statsministern PALME, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, MOBERG, BENGTTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Feldt, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ökning av maximibeloppet för statens betalningsansvar i form av garanti för exportkredit, m. m.*, och anför.

Inledning

Exportkreditnämnden (EKN) har den 11 oktober 1973 hemställt om en höjning av maximibeloppet för statens betalningsansvar i form av garanti för exportkredit från nuvarande 7,5 miljarder kr. till 12,5 miljarder kr.

I skrivelse den 20 september 1973 har exportkreditnämnden framlagt förslag rörande viss utvidgning av exportkreditnämndens verksamhetsområde. Förslaget innebär en komplettering av de riktlinjer för garantiverksamheten vilka tidigare godkänts av riksdagen.

Nuvarande ordning

Statsgaranti för att täcka förlust i samband med export m. m. meddelas enligt bemyndigande, som senast lämnats av 1970 års riksdag (prop. 1970:179, SU 1970:198, rskr 1970:416). Maximibeloppet för statens betalningsansvar är enligt detta bemyndigande 7,5 miljarder kr., varav 800 milj. kr. reserverats för s. k. u-garantier, dvs. garantier på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling.

Ärenden rörande statsgaranti för exportkredit prövas av exportkreditnämnden. Genom beslut den 25 maj 1973 har Kungl. Maj:t bemyndigat exportkreditnämnden att bevilja statsgarantier för exportkredit intill ett belopp av 7 350 milj. kr., varav 650 milj. kr. reserverats för u-garantier. Hela det belopp som är avsett för normalgarantier (n-garantier), dvs. andra garantier än u-garantier, har därmed ställts till nämndens förfogande.

Exportkreditnämndens beslut om bifall till en ansökan meddelas som regel i form av en garantiutfästelse. Garantiutfästelsen är ett erbjudande från nämnden att utfärda garanti på i utfästelsen angivna villkor. Den kan under vissa förutsättningar ändras eller återkallas av nämnden. På

grundval av utfästelsen erhåller sökande, sedan exportkontrakt slutits eller export verkställt, en garantiförbindelse, genom vilken nämnden på statens vägnar ikläder sig garantiansvar.

Enligt hittillsvarande erfarenheter resulterar endast en del av exportkreditnämndens utfästelser i garantiförbindelser. Vid beräkning av nämndens garantiåtaganden tas hänsyn till dessa erfarenheter. Kungl. Maj:t har sålunda föreskrivit, att vid sammanräkning av garantiåtaganden utfästelser om garanti skall tas upp till endast en viss del av utfästa belopp. För närvarande gäller som norm att utfästelse om garanti tas upp till 50 % av sitt belopp.

Exportkreditnämndens nuvarande verksamhet i fråga om exportkreditgarantier grundas i huvudsak på de allmänna riktlinjer som godkändes av 1959 års riksdag (prop. 1959:112, SU 1959:74, rskr 1959:214). Betydelsefulla kompletteringar till 1959 års riktlinjer vidtogs genom riksdagsbeslut år 1962, då möjlighet att bevilja u-garanti infördes, och år 1964, då s. k. långivargaranti tillkom. Utformningen av garanti-givningen regleras i kungörelsen (1959:271) om statsgaranti för täckning av förlust i samband med export m. m.

De gällande bestämmelserna innebär i huvudsak att garanti beviljas i Sverige verksam företagare för att täcka förlust i samband med export eller lagerhållning utomlands. Garanti kan också beviljas bank eller annan kreditgivare för förlust på grund av lån som lämnas i samband med export. Med export jämställs överlåtelse till utlandet, som avser uppfinning eller resultat av teknisk konsulterande verksamhet, eller liknande avtal samt utförande av entreprenadarbete utomlands.

Garantierna täcker utlandsrisker, dvs. risker som hänför sig till importlandet (politiska risker) eller den utländske köparen (kommersiella risker). De politiska riskerna omfattar förluster som är föranledda av t. ex. krigshändelser, hinder för valutaöverföringar eller importförbud. De kommersiella riskerna omfattar förluster som är föranledda av att köparen kommit på obestånd eller underlåtit att fullgöra sina avtalsenliga förpliktelser. Garantin täcker däremot inte den risk vid finansiering av en exportfordran som sammanhänger med fel eller försummelse av säljaren, t. ex. felaktig leverans.

Nämndens verksamhet bedrivs enligt affärsmässiga principer vilket innebär att garantitagare i samband med att garantiförbindelse erhålls får erlagga premie. Denna är så avpassad att hänsyn tas till olika omständigheter som är förenade med affären, riskmoment m. m. Premierna beräknas på sikt motsvara skadecersättningar och administrationskostnader.

Exportkreditnämndens framställningar

Maximibeloppet för statens betalningsansvar

I skrivelsen den 11 oktober 1973 lämnar nämnden bl. a. följande uppgifter om beloppet för utfästelser och förbindelser per den 30 juni

åren 1970–1973 samt per den 31 augusti 1973.

Nämndens garantiåtaganden (milj. kr.)

	30.6 1970	30.6 1971	30.6 1972	30.6 1973	31.8 1973
<i>n-garantier</i>					
garantiutfästelser	2 933	2 831	3 189	4 866	5 194
garantiförbindelser	1 880	2 249	2 354	2 278	2 248
Summa	4 813	5 080	5 543	7 144	7 442
<i>u-garantier</i>					
garantiutfästelser	89	140	210	721	693
garantiförbindelser	149	209	180	191	207
Summa	238	349	390	912	900
<i>n + u-garantier</i>					
garantiutfästelser	3 022	2 971	3 399	5 587	5 887
garantiförbindelser	2 029	2 458	2 534	2 469	2 455
Summa	5 051	5 429	5 933	8 056	8 342

Såsom framgår av sammanställningen har nämndens sammanlagda åtaganden i fråga om n-garantier ökat kraftigt under de senaste åren. De uppgick den 31 augusti 1973 för utfästelser till 5 194 milj. kr. och för förbindelser till 2 248 milj. kr. De totala garantiåtagandena, beräknade enligt gällande bestämmelser med garantiutfästelserna upptagna till 50 % av sitt fulla belopp, uppgick vid nämnda tidpunkt till 4 845 milj. kr. Av den av riksdagen medgivna ramen om 6,7 miljarder kr. för n-garantier återstod således 1 855 milj. kr.

Åtagandena i fråga om u-garantier uppgick den 31 augusti 1973 för utfästelser till 693 milj. kr. och för förbindelser till 207 milj. kr. De totala garantiåtagandena (med garantiutfästelser räknade till 50 %) uppgick till 554 milj. kr. Av den av riksdagen medgivna ramen om 800 milj. kr. återstod således 246 milj. kr. Det kan nämnas att en betydande del av n-garantierna även avser export till u-länder.

Nämnden finner det inte möjligt att med någon säkerhet uttala sig om verksamhetens framtida utveckling. Åtagandena på grund av utfärdade förbindelser i fråga om n-garantier har inte ökat påfallande under de senaste åren – sedan år 1970 endast med ca 350 milj. kr. Utfästelserna avseende n-garantier har däremot vuxit kraftigt under samma tid – med drygt 2 miljarder kr. Med hänsyn till att utfästelserna tas upp endast med 50 % av sitt belopp har nämndens åtaganden totalt ökat med 1,3 miljarder kr. under angiven tid.

Nämnden konstaterar att det rambelopp, som återstår för n-garantigivning – drygt 1,8 miljarder kr. – kan synas vara relativt högt och därigenom erbjuda tillfredsställande utrymme för verksamheten närmaste år. Nämnden pekar emellertid på att inom beloppet för utfästelser

beträffande n-garantier finns flera stora affärstransaktioner, bl. a. ett par mycket stora affärer med garantibelopp på en halv miljard eller mera, vilka kan antas resultera i förbindelser. Uppenbart är att sådana förbindelser omedelbart kommer att ytterligare minska återstående ram betydligt. Det synes också troligt att antalet stora affärer kommer att öka. Nämnden framhåller att nu anförda skäl motiverar att frågan tas upp om en vidgning av den medgivna ramen för att skapa erforderliga säkerhetsmarginaler för garantiverksamheten.

Enligt nämndens mening motiverar en växande andel utfästelser av betydande omfattning en viss vidgning även av gällande ram för u-garantigivning.

Mot denna bakgrund finner nämnden en ökning av det för garantigivning tillgängliga utrymmet vara en förutsättning för fortsatt verksamhet enligt gällande riktlinjer. Nämnden föreslår att för de närmaste åren utrymme skapas för garantigivning till ett ytterligare totalt belopp av 5 miljarder kr., varav 4,8 miljarder kr. för n-garantigivning. Av det senare beloppet beräknas omkring 3 miljarder kr. täcka behovet vid eventuella förbindelser för mycket stora affärer som redan nu är aktuella och drygt 1,5 miljarder kr. kunna utnyttjas för expansionsutrymme i övrigt för de närmaste åren med avseende på n-garantigivningen. För u-garantiverksamheten har beräknats en ökning med 200 milj. kr.

En sådan ökning av utrymmet för garantiverksamheten kommer att innebära att nämnden får möjlighet medge n-garantier inom en ram av 11,5 miljarder kr. och u-garantier inom en ram av 1 miljard kr.

Yttranden över exportkreditnämndens framställning har avgetts av *fullmäktige i riksbanken* och *fullmäktige i riksgäldskontoret*. Båda remissinstanserna tillstyrker nämndens förslag om höjning. Riksgäldsfullmäktige ifrågasätter dock om inte rambeloppet beträffande n-garantier bör sättas lägre än vad som föreslagits.

Utvidgning av exportkreditnämndens verksamhetsområde

Framställningen den 20 september 1973 om en utvidgning av nämndens verksamhetsområde är baserad på en inom nämnden verkställd översyn av vissa delar av gällande system för exportkreditgarantigivning med hänsyn dels till den internationella utvecklingen på området, dels till önskemål som väckts från näringslivets sida.

Den nuvarande verksamheten innebär, att svensk exportindustri bereds ett stöd, som i väsentliga delar motsvarar vad andra industriländers garantiinstitut lämnar industrin. Närmare jämförelser är emellertid i många fall svåra att göra, bl. a. på grund av den olika storleken hos skilda institut och därav följande skillnader i fråga om riskspridning och totala resurser. Många utländska institut bedriver emellertid verksamhet, som i vissa avseenden saknar motsvarighet i det system nämnden tillämpar eller äger tillämpa.

Under den tid som förflutit sedan gällande riktlinjer för nämndens verksamhet bestämde -- i de principiellt viktigare delarna år 1959 -- har förändringar ägt rum i det allmänna konkurrensläget för svensk exportindustri i förhållande till exporten från många andra större industriländer. Svensk industri möter hårdnande konkurrens i sina exportansträngningar. Den ökande konkurrensen på exportkreditfältet har i viss utsträckning sin grund i att de olika staterna i större eller mindre utsträckning ger särskilt stöd åt den egna exportindustrin.

Den exportförsäkringsverksamhet, som bedrivs av olika industriländers garantiinstitut, utgör ett viktigt konkurrensmedel av normalt icke subventionsmässig karaktär. Nämnden anser att, i den mån denna verksamhet vidgas hos de för svensk export mer betydelsefulla konkurrensländerna och dessas export därigenom främjas, det är angeläget att närmare pröva förutsättningarna för att bredda den egna verksamheten.

Från näringslivets sida har i olika sammanhang framhållits den ökande betydelsen av EKN-garanti som finansieringsunderlättande instrument. De särskilt för kapitalvaror allt längre exportkredittiderna och det bl. a. därav föranledda allt större behovet av extern finansiering anses medföra växande krav på företagets möjligheter att ställa erforderliga säkerheter. Särskilt för mindre och medelstora företag, som söker sig ut på exportmarknaden anses finansieringsproblem kunna uppstå, som försvårar den exportsatsning som företagen annars har förutsättningar för. I den mån utländska konkurrenter åtnjuter förmåner i form av finansieringsunderlättande exportkreditgarantier, som sträcker sig längre än EKN-garantierna, kan detta leda till en skevhet i konkurrensvillkoren, som kan få negativa återverkningar på svensk export.

Nämnden konstaterar, att vissa former av garantier, som är särskilt inriktade på att underlätta exportföretagens finansiering, förekommer i den normala garantigivningen i utlandet, men att motsvarighet till dessa saknas i Sverige. De riktlinjer som fastställts av riksdagen ger för närvarande inte möjlighet att med nämndens sedvanliga verksamhet införliva sådan garantigivning.

Nämnden erinrar om att det före år 1959 fanns möjlighet att ställa garanti till svensk bank för kommersiell risk, som hänförde sig till exportörens fullgörande av sin del av ifrågavarande exportaffär (exportörrisk), t. ex. för att täcka förlust även när anledningen till den uteblivna betalningen var fel i den levererade varan. I prop. 1959:112 anförde departementschefen emellertid, att denna risk naturligen borde täckas av kreditinstituten vid deras kreditvärdering i samband med att exportörerna blev deras kunder och att täckning av exportörrisk därför inte borde ingå i exportkreditnämndens normala garantiverksamhet. Möjligheten att täcka exportörrisk bibehölls dock för att kunna användas i särskilda lägen efter bemyndigande av Kungl. Maj:t. Sådant bemyndigande har hittills inte lämnats.

Den av statsmakterna givna begränsningen av verksamheten i fråga om risktäckning till politisk risk på köparland och kommersiell risk på den utländska importören innebär att nämnden anser sig ej kunna reglera

skada, som inte bevisligen hänför sig till köparlandet eller den utländske köparens oförmåga att fullgöra gjorda åtaganden.

Flera utländska garantiinstitut har funnit det ändamålsenligt att inom sin försäkringsmässiga verksamhet gentemot finansiärer täcka exportör-risk, särskilt med avseende på kvarstående risk efter leverans eller godkännande av exportgodset eller efter mottagande av exportväxlar. Detta gäller instituten i övriga nordiska länder, flertalet EG-stater, Österrike, Canada samt USA och Japan.

Bland nackdelarna med nuvarande svenska system är, enligt nämnden, att möjligheterna att sälja exportfordringar före eller efter leverans är begränsade. Vid sådan försäljning förekommer det normalt att vederbörande kreditinstitut gentemot exportören behåller en regressrätt, som kan vara av varierande utformning men som oftast innebär att institutet vid utebliven betalning från köparens sida kan kräva omedelbart infriande av köparens skuld från exportören. Om fordran dokumenterats i form av växel eller liknande finns en internationell marknad (s. k. försäljning å forfait), där en köpare av fordringar inte förbehåller sig regressrätt mot exportören. Ett utnyttjande av denna marknad innebär dock relativt höga kostnader för exportören. Dessa varierar betydligt med valutaslag, importörland och löptid.

I Sverige anlitas emellertid i stor utsträckning möjligheterna att hos kreditinstitut belåna fordringarna. Vid belåning behåller exportören gentemot belånaren sitt med exportaffären sammanhängande ansvar, t. ex. för det levererade godsets beskaffenhet. Belåningstransaktionen innebär, att exportören alltjämt har att redovisa fordran och däremot svarande upplåning i balansräkningen, vilket minskar det egna kapitalets andel av balansomslutningen. Detta uppfattas stundom av exportören som en belastning, då förhållandet mellan eget och främmande kapital tillmätts betydelse vid kreditbedömningen, särskilt i fråga om internationell finansiering. Även de ansvarsförbindelser, som ett företag behöver uppta i balansräkningen motsvarande företagets regressansvar, uppfattas stundom som en kännbar belastning. En belåning av exportfordringar under produktionstiden eller före utfärdande av löpande fordringsbevis förutsätter normalt att exportören ställer säkerhet för de risker som kreditinstitutet ikläder sig. För tid därefter kräver affärsbankerna ofta ingen särskild säkerhet vid belåning av fordringsbevisen till den del dessa är EKN-garanterade. I fråga om mindre företag kan dock säkerhet krävas.

Exportkreditnämnden pekar på att en utvidgning av garantivivningen till att avse exportör-risk kommer att innebära att en garanti av det slag nämnden i dag utfärdar så till vida blir ovillkorlig, att en köpare eller belånare av exportfordringar -- vanligen ett kreditinstitut -- kan räkna med ersättning från garantiinstitutet efter utebliven betalning från köparen även för de fall att den uteblivna betalningen har sin grund i förhållande som sammanhänger med försummelse av exportören, framför allt fel i dennes leverans. En sålunda utformad garanti innebär för exportören möjlighet att ställa en starkare säkerhet till finansiärens förfogande.

I vissa fall ernås därvid en för exportören förmånligare finansiering, vid belåning lägre ränta och lägre kostnader samt vid försäljning sannolikt ett bättre pris. Även om ränteskillnaden endast uppgår till någon tiondels procent kan kostnadsbesparingen bli betydande med hänsyn till att det ofta är fråga om stora kreditbelopp och långa kredittider. En fördel med en sådan ovillkorlig garanti är exempelvis, att den kan leda till att tidpunkten för avlyft från bank till långfristiga kreditgivare tidigareläggs med normalt lägre räntekostnad som följd.

Enligt nämnden föreligger en särskild brist i säkerheten i dag hos en garanti av EKN-typ. Om utebliven betalning från köparen uppges bero på exportörens försummelse, utbetalas nämligen ersättning inte förrän rättsläget klargjorts och det visats att försummelse inte föreligger. Detta kan medföra att, även i fall då garanti i och för sig visar sig vara gällande, utbetalningen av ersättningen fördröjs under lång tid med följande påfrestning på exportörens likviditet. En sådan likviditetspåfrestning kan särskilt för ett mindre eller medelstort företag bli kännbar och äventyra företagets förmåga att löpande fullgöra sina betalningar. En ovillkorlig garanti innebär att exportörens finansiering får ersättning för utebliven betalning efter vederbörlig karenstid. Frågan i vilken mån detta får antas leda till en långvarig eller bestående lättnad för exportören blir naturligtvis beroende av utformningen av en regressrätt för garantiinstituttet i det enskilda fallet.

En ovillkorlig garanti till förmån för exportörens finansiering kommer sannolikt även i andra avseenden att vara särskilt fördelaktig för de mindre och medelstora företagen och främja deras möjligheter att delta i sådan export, där en kreditgivning enligt gängse internationell praxis i fråga om kredittider, förskott etc. är ett villkor för deltagande i konkurrensen om affärerna. För dessa företag är det nämligen speciellt angeläget att kunna befria sig från kreditgivarfunktionen med hänsyn bl. a. till att deras egna finansiella resurser är begränsade. Samtidigt bör dessa företag dra särskilda fördelar av de större valmöjligheter vid finansieringen och den därigenom ökade konkurrensen mellan finansierarna med pressade kostnader som följd, som det nya systemet får antas innebära.

Exportkreditnämnden har övervägt vilka möjligheter som finns att genom begränsning av risktagningen undvika eller reducera nackdelarna av ett åtagande i ovillkorliga garantier utan att därför i alltför hög grad äventyra de fördelar ett sådant system borde ha för exporten.

Enligt nämnden är det uppenbart att exportörnsrisken varierar betydligt i olika skeden. Innan något exportkontrakt föreligger är bedömningen av företagaren och hans produktion en mycket öppen fråga med många osäkerhetsfaktorer, där den nära kännedomen om företagaren själv och hans utsikter ofta är en förutsättning för garantiåtagandena. Även efter det att exportkontrakt föreligger, som skall finansieras, är bedömningen beroende bl. a. av en nära kännedom om exportörens förmåga att producera fullgoda varor. Detta får anses gälla så länge risk av någon betydelse för invändning mot exportleveransen föreligger.

Förhållandet får emellertid i väsentliga stycken anses vara ett annat,

sedan läget med avseende på leveransen blivit sådant, att man i praktiken kan bortse från risken för invändning däremot till följd av godkännande eller liknande. Exportörrisken måste i detta skede av affären bedömas som relativt obetydlig och minskar normalt ytterligare sedan stipulerad leveransgarantitid gått till ända.

I de skeden av en exportaffär som här senast angetts fordras normalt inte någon mer ingående bedömning av exportören än som exportkreditnämnden bör kunna företa med i huvudsak oförändrade resurser. Risken har här i allmänhet mer karaktär av sådan utlandsrisk, för vars bedömning nämnden har särskild erfarenhet och speciellt avpassade resurser.

Nämnden erinrar om att flera utländska garantiinstitut drar gränsen för sin garantigivning med avseende på ovillkorliga garantier redan vid tiden för skeppning av exportgodset. Ett utfärdande av ovillkorliga garantier med utgångspunkt redan från denna tid måste emellertid allmänt sett anses innefatta ett alltför omfattande avlyft av exportörrisken. Det kan dock från risksynpunkt vara rimligt att utgå från en tidigare tidpunkt än godkännande eller motsvarande i det fall att köparen vid eller efter skeppning överlämnar accepterade växlar eller liknande löpande fordringsbevis. Den omständigheten att köparen är beredd att före formellt godkännande av leverans ställa växelaccepter till säljarens förfogande tyder på att köparen har ett betydande förtroende för säljaren och dennes förmåga att leverera gillt gods. Enligt gängse växellagstiftning kan köparen nödgas infria växelskulden till tredje man utan avseende på om leveransen är gill eller ej.

Mot bakgrund av vad sålunda anförts anser exportkreditnämnden att den bör äga möjlighet att med sin normala verksamhet införliva utställande av ovillkorliga garantier till förmån för finansär av exportfordringar som en komplettering av sedvanliga exportkreditgarantier.

Nämnden anser emellertid inte att tillräckliga skäl f. n. föreligger att med den normala verksamheten införliva ett system för utfärdande av ovillkorliga garantier med avseende på risker före godkännande av leverans eller motsvarande eller före utställande av löpande fordringsbevis i anslutning till skeppning. Med hänsyn till den internationella utvecklingen på garantiområdet kan förändringar dock inträffa, som motiverar en utvidgning av garantigivningen till att avse även sådana tidigare skeden av exportaffären. För den händelse att, i ett sådant läge, erfarenheterna är gynnsamma av den av exportkreditnämnden till en början föreslagna ordningen för ovillkorliga garantier, bör Kungl. Maj:t enligt nämndens uppfattning få befogenhet att efter framställning från nämnden bemyndiga denna att vidga sin verksamhet med avseende på ovillkorliga garantier.

En annan särskild fråga vid införande av ett system för ovillkorliga kompletteringsgarantier utgör garantitäckningens omfattning.

I gällande garantisystem ingår som ett viktigt drag, att garantitagaren står en viss inte obetydlig självrisk. Den normala risktäckningen för nämnden vid politisk risk är 90 % av förlustbeloppet, dvs. garantitagaren står en självrisk av minst 10 %. På länder där särskilda risker bedöms föreligga är risktäckningen lägre, ner till 75 %. För kommersiell risk gäller

normalt en risktäckning om 80 %.

Ovillkorliga garantier med 100 % täckning förekommer i en rad länder, bl. a. ett flertal länder vilkas exportföretag i betydande utsträckning konkurrerar med de svenska. Detta är i och för sig ett skäl att överväga införandet av motsvarande garantier i Sverige, eftersom en av riktpunkterna för det svenska garantisystemet är att medverka till de svenska exportföretagens internationella konkurrenskraft.

Nämnden redovisar att det från näringslivets sida har gjorts gällande att en 100-procentig ovillkorlig EKN-garanti bör leda till att hela exportfordringen kan belånas till lägsta ränta eller försäljas till bästa pris. Viss administrativ förenkling samt ökade möjligheter att välja mellan finansiärer har också nämnts som fördelar. I detta sammanhang har också betonats betydelsen av att speciellt små och medelstora företag kan undgå att behöva ställa den extra säkerhet, som för närvarande ofta fordras för att finansiera självriskandelen. Vid en stor exportaffär anses denna ofta vara för betydande för att ett mindre eller medelstort företag skall kunna uppbbringa de säkerheter som fordras.

Om sålunda vissa skäl anförts till förmån för att nämnden ges möjlighet att gentemot finansiär täcka exportfordringar till 100 %, finner nämnden likväl att viss tvekan kan råda om lämpligheten att utan ytterligare överväganden redan nu införa en sådan ordning. Vissa av de skäl som tidigare anförts mot ett överförande på nämnden av exportör-risker före godkännande eller liknande, vilka förutsätter bankmässiga bedömanden, torde göra sig gällande med avseende på ett eventuellt avlyft av exportörens ansvar för sin självrisk gentemot finansiären.

Med hänsyn till att den internationella utvecklingen kan komma att ställa krav på en ytterligare utvidgning av verksamheten i fråga om ovillkorliga garantier, innefattande även övertagande av självriskansvar, anser exportkreditnämnden likväl att Kungl. Maj:t bör erhålla riksdagens fullmakt att, efter framtida framställning från nämnden, ge möjlighet att inom ramen för ett system med ovillkorliga garantier gentemot kreditinstitut tillämpa 100 procent garantitäckning.

Exportkreditnämnden framför även vissa synpunkter på hur ett system med ovillkorliga kompletteringsgarantier inledningsvis kan tänkas bli tillämpat.

Det bör, enligt dessa, tillkomma nämnden att närmare utforma systemet och tillämpa detta flexibelt med hänsyn till kännedomen om exportören och hans produkter, berörda utländska marknader m. m. Premien bör bestämmas med hänsyn till de varierande riskerna och med beaktande i övrigt av de viktigaste utländska institutens tariffer och erfarenheter. I de fall där osäkerheten i fråga om exportören eller marknaden motiverar det bör ovillkorlig garanti meddelas endast för tid efter definitivt godkännande, efter utgång av leveransgarantitid eller motsvarande. I andra fall kan det vara naturligt att utgå ifrån ett preliminärt godkännande, kombinerat med någon säkerhet för leveransgillhet. Slutligen bör nämnden kunna utfärda garanti med utgångspunkt från köparens överlämnande av accepterade växlar eller motsvarande vid eller efter skeppning.

Som allmänna förutsättningar för ovillkorlig garanti torde enligt nämnden böra uppställas, att kredittiden överstiger ett år och att affären *har en inte helt obetydlig omfattning*. Kompletteringsgarantin skall utställas till förmån för finansär av svensk exportaffär, beträffande vilken i sin tur utfärdats exportkreditgaranti avseende utlandsrisk. Normalt bör finansären vara svenskt kreditinstitut, men möjlighet bör finnas att, om förhållandena motiverar det, utställa garantin till förmån för utländskt kreditinstitut. Skadereglering kommer enligt grunderna för nämndens verksamhet att ske i svenska kronor.

Den ovillkorliga garantin kommer att innebära skyldighet för nämnden att vid utebliven betalning från köparen av exportgodset efter vederbörlig karenstid till finansären utbetala ersättning motsvarande exportfordringen.

Nämnden anser att den skall förbehålla sig regressrätt gentemot exportören. Denna kan ha varierande utformning men bör självfallet innefatta ett åtagande från exportören gentemot nämnden att svara för leveransgillhet. En sådan regressrätt innebär för nämnden möjlighet att från exportören få täckning för den ersättning som utbetalats till finansären om det visar sig att leveransen i det enskilda fallet varit behäftad med fel. Regressrätten bör vid behov utformas på sådant sätt, att betalningsskyldighet utlöses därest exportören ej inom viss tid förmår styrka att leveransen är gill.

Departementschefen

Exportkreditnämnden (EKN) har bedrivit sin verksamhet under en lång följd av år. Motiven till ställig exportkreditgarantivning har från början varit att stärka den svenska exportens konkurrenskraft i ett läge då statligt garanterade exportkrediter infördes i så gott som alla med Sverige konkurrerande industriländer. Då systemet tillkom för 40 år sedan tillmättes konkurrensmotivet särskilt stor tyngd på grund av då rådande sysselsättningssvårigheter. Tidvis har också andra skäl anförts, t. ex. handels- eller valutapolitiska. Verksamheten har flera gånger setts över, reformerats och anpassats till förändrade krav och utvecklingen utomlands. Den nuvarande verksamheten baseras huvudsakligen på riktlinjer antagna av 1959 års riksdag. Viktiga delreformer genomfördes år 1962, då möjligheter skapades att bevilja garantier på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling, s. k. u-garantier. År 1964 infördes de s. k. långivargarantierna, som vanligen innebär garanti till förmån för lån som svenskt kreditinstitut beviljar utländsk köpare i anslutning till en svensk exportaffär.

Nämndens verksamhet har under år 1973 varit föremål för översyn av en inom nämnden tillsatt särskild grupp. Härvid har hänsyn tagits till den senaste internationella utvecklingen på området och till skilda önskemål från näringslivet. Översynen har resulterat i förslag till viss utvidgning av nämndens verksamhetsområde.

Garantiverksamheten har under en följd av år ökat avsevärt i

omfattning även om det alltjämt endast är ca 5 % av Sveriges totala export som försäkras genom EKN-garantier. Totalramen för verksamheten har höjts vid flera tillfällen under 1960-talet. Senast 1970 års riksdag beslöt öka maximibeloppet för statens betalningsansvar från 5 till 7,5 miljarder kr., varav 800 milj. kr. reserverats för u-garantier. Inom denna ram har Kungl. Maj:t efter hand ställt erforderliga belopp till exportkreditnämndens förfogande.

Med hänsyn till utvecklingen under innevarande år och den sannolika framtida utvecklingen av efterfrågan på garantier har exportkreditnämnden hemställt om vidgade ramar för verksamheten.

Maximibeloppet för statens betalningsansvar

Som framgår av exportkreditnämndens framställning om ökning av maximibeloppet för statens betalningsansvar för exportkreditgarantierna har anspråken på garantiutrymmet särskilt för normalgarantierna (n-garantier) fortsatt att öka under de senaste åren. Nämndens åtaganden för n-garantier uppgick den 31 augusti 1973 till 7 442 milj. kr., varav 5 194 milj. kr. i form av garantiutfästelser och 2 248 milj. kr. i form av garantiförbindelser. Detta innebär jämfört med läget den 30 juni 1970 en ökning av utfästelserna med ca 75 % och av förbindelserna med 19 %. De sammanlagda n-garantiåtagandena, beräknade enligt Kungl. Maj:ts föreskrifter, dvs. med utfästelser upptagna till 50 % av sitt belopp, uppgick den 31 augusti 1973 till 4 845 milj. kr. Inom den av riksdagen medgivna ramen om 6,7 miljarder kr. för n-garantier återstår 1 855 milj. kr. Detta belopp kan i och för sig förefalla betryggande och synas medge tillfredsställande utrymme för verksamheten under närmast kommande år. Beloppet måste dock ställas i relation till ett antal mycket stora affärer, som enligt exportkreditnämndens bedömning kan antas övergå i förbindelser. Utrymmet för fortsatt garantigivning kan härigenom komma att minska kraftigt. Tendensen till ökat antal stora affärer kan också väntas bestå.

I fråga om u-garantier har 554 milj. kr. utnyttjats av den av riksdagen medgivna ramen av 800 milj. kr. om utfästelserna avräknas till 50 % av garantibeloppet, varför nära 250 milj. kr. återstår. Även beträffande u-garantierna gör sig emellertid samma tendens gällande till en ökning av antalet stora affärer.

Efterfrågan på exportkreditgarantier har fortsatt att stiga i sådan grad att ett ökat utrymme för garantigivning enligt nämndens uppfattning är en förutsättning för en fortsatt garantiverksamhet enligt gällande riktlinjer. Nämnden föreslår därför att maximibeloppet för garantigivningen ökas med ett totalt belopp av 5 miljarder kr., varav 4,8 miljarder för n-garantier och 200 milj. kr. för u-garantier.

Efterfrågeökningen förklaras dels av den allt större betydelse som krediter fått som ett konkurrensmedel i den internationella handeln, dels av den svenska exportens kraftiga expansion under särskilt innevarande och föregående år. Exporten beräknas sålunda komma att uppgå till ca 53

miljarder kr. för hela år 1973 innebärande en ökning med nära 18 miljarder kr. i löpande priser sedan år 1970. Den ökade andelen stora affärer för vilka längre krediter ofta är en förutsättning understryker också behovet av större utrymme för kreditgarantier.

Jag anser det nödvändigt att möjligheter skapas för en fortsatt ökning av kreditgarantiverksamheten. Jag förordar därför att rambeloppet höjs med det av exportkreditnämnden föreslagna beloppet 5 miljarder kr. till 12,5 miljarder kr. Det för u-garantier reserverade beloppet bör därvid ökas med 200 milj. kr. till 1 miljard kr.

Liksom hittills bör det ankomma på Kungl. Maj:t att inom den av riksdagen fastställda totala ramen bemyndiga exportkreditnämnden att bevilja garantier till erforderligt belopp.

Utvidgning av exportkreditnämndens verksamhetsområde

Enligt gällande riktlinjer täcker en EKN-garanti i normalfallet politiska och kommersiella utlandsrisker som har sin grund i förhållanden i köparlandet eller hos köparen själv. I en rad med svensk export konkurrerande länder förekommer emellertid i något varierande former ovillkorliga garantier med syfte att särskilt underlätta exportens finansiering. Så är t. ex. fallet i övriga nordiska länder, flertalet EG-länder, Österrike, Förenta Staterna, Canada och Japan. Ifrågavarande garantier i dessa länder utgör oftast en komplettering till de exportkreditgarantier som endast avser utlandsrisker. Kompletteringsgarantin täcker till skillnad från den underliggande garantin sådana risker vid finansiering av en exportfordran som sammanhänger med fel eller försummelse hos leverantören av en vara eller den som tillhandahåller en tjänsteprestation, t. ex. entreprenadgaranti, (exportör- eller leverantör-risk).

Från näringslivets sida har vid flera tillfällen framförts önskemål om att ovillkorliga finansieringsunderlättande kompletteringsgarantier skall införlivas med exportkreditnämndens normala garantiverksamhet. Önskemålen om en sådan utvidgning av nämndens verksamhet har blivit starkare sedan man kunnat konstatera att tendensen pekar på allt längre kredittider vid exportaffärer. Denna tendens är särskilt märkbar ifråga om exporten till öststaterna och u-länderna. De med de längre kredittiderna ökande behoven av extern finansiering och därmed sammanhängande växande krav från kreditinstituten på exportörerna att ställa erforderliga säkerheter har blivit särskilt kännbara för de mindre och medelstora företagen.

I den framställning med förslag till införande av ovillkorliga kompletteringsgarantier som exportkreditnämnden gjort redovisas bl. a. en del nackdelar som är förenade med att det svenska exportkreditgarantisystemet saknar denna garantiform. Nämnden pekar sålunda på att den omständigheten att utländska konkurrenter har tillgång till ovillkorliga garantier rubbar konkurrensförhållandet till nackdel för svensk export.

Även den regressrätt som kreditinstituten vanligen förbehåller sig gentemot exportören vid försäljning av en exportfordran anges innebära

en nackdel. Vid belåning av en sådan fordran måste denna redovisas i balansräkningen, varvid kreditvärdigheten kan minska. En ytterligare nackdel består i det oklara rättsläge som ej sällan uppstår då en köpare gör gällande att fel förelegat i leveransen och med denna motivering fördröjer betalningen.

Enligt exportkreditnämndens bedömning kommer ovillkorliga kompletteringsgarantier att medföra ökade möjligheter till förmånligare finansiering av exportkrediter, vilket vid belåning kan väntas medföra lägre ränta och övriga kostnader för krediter samt vid försäljning sannolikt bättre pris. Förekomsten av ovillkorliga garantier kan även förväntas underlätta särskilt för de mindre och medelstora företagen att delta i sådana exportaffärer där kreditvillkoren utgör ett viktigt konkurrensmedel.

Exportkreditnämnden förordar därför att garantiverksamheten utvidgas att omfatta ett system med ovillkorliga garantier avseende leverantör-risk till komplettering av sedvanliga exportkreditgarantier. Nämnden tar i sin framställning till utförlig behandling upp den väsentliga frågan från vilken tidpunkt en ovillkorlig kompletteringsgaranti skall gälla och kommer därvid även i övrigt in på utformningen av garantin.

Fastän kompletteringsgarantierna enligt flera utländska garantisystem gäller redan vid skeppning förordar nämnden i första hand att garantin skall träda i kraft först sedan leveransen (eller prestationen) godkänts, leveransgarantin gått ut eller motsvarande förhållande föreligger. Härvid har nämnden önskat beakta de synpunkter som framförts och som går ut på att ett alltför tidigt övertagande av leverantör-risken skulle pålägga nämnden en riskbedömning som mera liknar den granskning som kreditinstituten måste underkasta sina kunder. Efter godkännande av leveransen är risken däremot mera lik sådan utlandsrisk som nämnden normalt har att bedöma. Endast för det fall att köparen accepterat växel eller lämnat ifrån sig annat löpande fordringsbevis anser nämnden att det kan vara lämpligt att utgå från en tidigare punkt i riskkedjan. Vid sådant förhållande torde nämligen köparens förpliktelse att infria skulden till exportörens finansär vara oberoende av eventuella fel i leveransen. Nämnden förordar dock att Kungl. Maj:t mot bakgrund av den internationella utvecklingen begär riksdagens bemyndigande att vid behov medge nämnden att vidga verksamheten att avse även kredit före godkännande av leverans eller motsvarande.

En annan väsentlig fråga vad gäller utformningen av ovillkorliga kompletteringsgarantier rör täckningsgraden. Exportkreditnämnden erinrar därvid om att viss självrisk för garantitagaren (leverantören) om minst 10 % är ett viktigt drag i gällande garantisystem avseende utlandsrisk. Nämnden utgår från att normalt en garantitäckning intill 90 % gentemot finansären skall tillämpas för de ovillkorliga kompletteringsgarantierna. Flerstädes utomlands förekommer dock system med sådana garantier med täckning av 100 % gentemot finansär av exportkredit, medan exportören har en viss självrisk. Mot denna bakgrund förordar nämnden att Kungl. Maj:t begär bemyndigande att medge

nämnden att tillämpa en täckningsgrad av 100 % gentemot finanssären. Gentemot exportören skall nämnden bibehålla regressrätt.

Jag vill för min del framhålla att de skilda åtgärder som statsmakterna vidtar i exportstimulerande syfte är uttryck för en strävan att i möjlig mån skapa förutsättningar för att den för vår allmänna välfärd utveckling viktiga exportnäringen kan beredas förutsättningar att konkurrera på lika villkor med exportörer från andra länder. Exportkreditnämndens verksamhet utgör ett viktigt led i denna politik.

Konkurrensen på exportområdet leder ibland till att olika länder inför skilda former av statligt stöd av en sådan utsträckning och art att behovet av samfälliga åtgärder för att begränsa dessa offentliga stödåtgärder blir allt större. Sverige deltar aktivt och pådrivande inom de internationella organ som har att behandla dessa frågor.

Jag finner det angeläget att den internationella utvecklingen på området noga följs och att garantisystemet fortlöpande överses och anpassas till lagets krav. Vid den översyn som exportkreditnämnden företagit under beaktande av skilda önskemål från näringslivet, har konstaterats att ett införande av ett system för finansieringsunderlättande ovillkorliga kompletteringsgarantier är en angelägen reform utan subventionskaraktär. Ett skäl härtill är att en sådan reform kan antas ha särskild betydelse för de mindre och medelstora exportörernas utsikter att hävda sig på exportmarknaden.

I likhet med exportkreditnämnden anser jag att det finns skäl att utvidga garantiverksamheten med finansieringsunderlättande garantier. Jag förordar därför att nämnden ges möjlighet att utfärda ovillkorliga kompletteringsgarantier till förmån för finanssär av exportkredit.

Jag delar även nämndens uppfattning att systemet till en början bör begränsas att avse kreditrisk efter godkännande av leverans eller motsvarande med möjlighet för Kungl. Maj:t att vid behov medge att ifrågakommande garantier får gälla även tidigare.

I fråga om garantiskyddet gäller för närvarande att Kungl. Maj:t äger rätt att generellt medge en täckning av 90 % av garantibeloppet. Kungl. Maj:t bör ha rätt att vid behov medge att täckningen skall kunna utsträckas att gälla intill 100 % vad gäller här ifrågakommande garanti-form.

Det bör ankomma på Kungl. Maj:t att utfärda de närmare bestämmelser för tillämpningen av ett system med ovillkorliga kompletteringsgarantier som anses erforderliga. Garantierna skall lämnas med förbehåll om regressrätt gentemot exportören. Såväl vid utformning av bestämmelserna som vid handläggning av enskilda garantiärenden enligt systemet bör särskild hänsyn tagas till att ett viktigt motiv till införande av ovillkorliga kompletteringsgarantier är önskan att underlätta de mindre och medelstora företagens exportfinansiering och därmed dess möjligheter att konkurrera på den internationella marknaden. Detta bör exempelvis medföra att någon generell nedre gräns för en affärs storlek inte bör föreskrivas.

Hemställan

Under återopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att

1. medge att staten tills vidare åtar sig betalningsansvar i form av statsgaranti för exportkredit till ett belopp av högst 12 500 000 000 kr., varav 1 000 000 000 kr. reserveras för garantigivning på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling,
2. godkänna de riktlinjer för den statliga exportkreditgaranti-verksamheten som jag i det föregående har förordat.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten