

Regeringens proposition

1989/90: 44

om statlig medverkan vid finansiering av
export m. m.



Prop.
1989/90: 44

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 oktober 1989 för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Anita Gradin

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa förändringar avseende exportkreditgarantivningen genom exportkreditnämnden (EKN), framför allt beträffande kriterierna för bedömning av garantier för långa krediter. För garantier med kredittid i princip upp till högst 5 år bör verksamheten bedrivas med målet att den skall gå ihop och premierna anpassas därefter (N-system). Även när det gäller längre och större krediter bör ambitionen fortsatt vara att få verksamheten att gå ihop på sikt. Premierna bör i detta fall bestämmas med hänsyn till den riskbild som föreligger vid beslutstillfället för de enskilda affärerna. Med hänsyn till förlustriskerna bör riskbedömningen i fråga om de långa krediterna därutöver kompletteras med prövning av samhällsintresset (LT-system). Här är en analys av affärerna i förhållande till målen för industripolitiken viktig, framför allt för behållandet av avancerad teknisk kompetens. EKN föreslås få ökade möjligheter att anpassa sin garantivning i takt med skiftande behov som kan uppstå till följd av ändrade exportfinansieringsformer m. m. Vidare föreslås att den statsstödda exportkreditgivningen genom AB Svensk Exportkredit skall fortsätta i huvudsak enligt gällande riktlinjer. Även u-krediter får fortsatt lämnas enligt gällande riktlinjer.

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden S. Andersson, Göransson, Gradin, Hellström, Johansson, Hultström, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson

Föredragande: statsrådet Gradin

Proposition om statlig medverkan vid finansiering av export m. m.

1 Inledning

I årets budgetproposition anmälde jag att jag hade för avsikt att senare föreslå regeringen att återkomma med en särskild proposition om exportfinansieringsfrågor. Jag anhåller om att nu få ta upp dessa frågor.

I förra årets budgetproposition anmälde att en översyn av de system som finns för statsstödd exportkreditgivning, exportkreditgarantigivning och u-kreditgivning ansetts vara motiverad bl. a. mot bakgrund av skuldproblem i många länder och företagens internationalisering. Efter bemyndigande av regeringen tillkallade jag en särskild utredare (f. d. generaldirektören Axel Wallén) med uppgift att göra en sådan översyn. Utredaren har avgivit betänkandet (SOU 1988:42) Statens roll vid finansiering av export. Betänkandet har remissbehandlats. Följande har yttrat sig: Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS), exportkreditnämnden (EKN), AB Svensk Exportkredit (SEK), styrelsen för internationell utveckling (SIDA), fonden för industriellt samarbete med u-länder (SWEDFUND), kommerskollegium, försäkringsinspektionen, arbetsmarknadsstyrelsen, statens industriverk, riksgäldskontoret, Byggnadsentreprenörerna, Finansbolagens förening, Föreningsbankernas Bank, Landsorganisationen, Småföretagens riksorganisation, Svenska Bankföreningen, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Svenska handelskammarförbundet, Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Sveriges exportråd, Sveriges Industriförbund, Sveriges Investeringsbank AB, Sveriges Mekanförbund, Tjänsteförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation samt SUKAB AB. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig på utrikesdepartementet (dnr 1036/1988).

Exportkreditnämnden (EKN) har i en skrivelse den 20 december 1988 till regeringen hemställt om att få göra förändringar i sitt system för rembursgarantier m. m. Vidare har EKN inkommit med en skrivelse den 26 januari 1989 angående ändrade garantitäckningsregler. Jag anser att det är lämpligt att behandla EKN:s förslag i detta sammanhang. Sammanfattningar av skrivelserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilagorna 1 och 2*.

Jag kommer att i avsnitt 2 redovisa utredningens överväganden och

förslag (avsnitt 2.1 – 2.5) och lämna en kortare sammanfattning av remiss-synpunkterna (avsnitt 2.6). Under avsnitt 3 behandlar jag mina överväganden och förslag på de olika områdena. Jag går därmed först in på exportkreditgarantigivningen (avsnitt 3.1), sedan den statsstödda exportkreditgivningen genom Svensk Exportkredit AB (SEK) (avsnitt 3.2). Avslutningsvis tar jag upp u-kreditgivningen (avsnitt 3.3).

För att göra framställningen åskådlig redogör jag i korthet också för vad utredningen och remissinstanserna anfört under respektive förslag.

EKN:s skrivelse den 26 januari 1989 om ändrade garantitäckningsregler och skrivelsen den 20 december 1988 om rembursgarantier m. m. tar jag upp under avsnitten 3.1.6. och 3.1.7.

2 Bakgrund

2.1 Förändringar på exportfinansieringsområdet

I utredningen framhålls att utrikeshandeln i världen har undergått stora förändringar mellan 1970- och 1980-talen. Industrieländernas stora export av projekt och kapitalvaror till u-länder och östländer under 1970-talet och början av 1980-talet har krympt drastiskt som följd av den internationella skuld-krisen. Denna har påverkat både tillgången och efterfrågan på exportkrediter och exportkreditgarantier. Något tydligt slut på denna förlamning av kredithandeln kan inte skönjas, men det är inte uteslutet att den långsamt återhämtas under 1990-talet. Tills vidare domineras den av biståndsarrangemang, framför allt "blandade krediter". Den goda konjunkturen i i-världen under senare år har emellertid ökat handeln framför allt med kapitalvaror mellan i-länderna.

Förändringarna på exportfinansieringsområdet har varit stora under den senaste 10-årsperioden. Det kan erinras om att konkurrensen med subventionerade krediter skärptes väsentligt under 1970-talet. I början av perioden expanderade kreditgivningen kraftigt medan den under senare delen minskade minst lika kraftigt. År 1978 infördes i Sverige det s.k. SEK-systemet genom vilket möjlighet gavs att erbjuda krediter till villkor som i huvudsak överensstämmer med de regler som förhandlades fram mellan flertalet OECD-länder och som benämns Consensus. Till en början var subventionerna i systemet betydande. Genom successiva skärpningar av reglerna har subventionerna minskat. I dagsläget finns i praktiken risk för subventioner endast i krediter i vissa valutor till fattigare u-länder.

Vid sidan av denna kreditgivning har alternativa former för exportfinansiering ökat i betydelse. T.ex. ökar omfattning av investeringar och finansiering av projekt i vilka återbetalning av krediter knyts till projektets avkastning. Så gör även försäkring av kommersiella risker på privata köpare bl. a. som följd av tilltagande privatisering. Exportföretagen, i synnerhet de största, har byggt upp kompetens att hantera de ökade riskerna på området.

Under senare år har u-ländernas betalningsproblem trätt i förgrunden och därmed riskerna med exportkreditgarantigivning. För exportkreditga-

rantiinstitutens del har detta betytt att premieintäkterna stagnerat på grund av den minskade efterfrågan på garantier medan skadeutbetalningarna har ökat. För i stort sett alla institut inom OECD-området har underskotten i verksamheten blivit betydande. Riskvilligheten har minskat. Finansiärer och försäkrare känner en genuin osäkerhet beträffande den framtida utvecklingen.

Detta har utgjort bakgrund till utredningen, som haft till uppgift att ge en samlad bild av problemen, analysera dagsläget och bedöma den sannolika utvecklingen och hur denna bör mötas såvitt gäller statens engagemang i verksamheten. En samhällsekonomisk analys har gjorts av de existerande systemens effekter. Denna ligger till grund för övervägandena.

I den samhällsekonomiska analysen, som ingår i utredningen, betonas att Sverige kan vara betjänt av att staten medverkar till att skapa väl fungerande marknader. I den mån sådana inte automatiskt kommer till stånd, föreligger ett ansvar hos staten att se till att så sker under förutsättning att effektivitet och hushållning är en del av målet. Staten kan välja att ha en uthållighet i sitt risktagande som överstiger vad privata aktörer kan prestera dvs. acceptera ett finansiellt engagemang som löper stor risk att inte bära sig på kort sikt men där förlustrisken är liten på lång sikt. För att bidra till att skapa en väl fungerande marknadsekonomi behöver staten dessutom se till att det utbud som staten initierar sker till priser som avspeglar kostnaderna. Däremot bör inte statens ansvar för denna serviceuppgift innebära att staten också avsiktligt skall subventionera den.

Av olika skäl kan substitut till valutapolitiska åtgärder te sig attraktiva i syfte att förbättra ett lands konkurrensposition. Få alternativ är möjliga, bland dem exportstimulerande åtgärder såsom viss subventionering av kreditfinansierade affärer och anpassning av biståndspolitiken. För de länder vars export påverkas klart negativt av konkurrenternas exportstödspolitik kan det finnas samhällsekonomiska skäl att neutralisera denna effekt. Vedergällning kan dock bidra till att exportstödspolitiken i världen befästs. Dessutom krävs större skatteuttag för att finansiera ett sådant stöd varvid hänsyn måste tas till skatternas sannolikt snedvridande effekt på resursanvändningen.

Det finns risk för att stöd till kreditfinansierad export i syfte att påverka arbetskraftsanvändningen inte leder till att sysselsättningen stimuleras till lägsta statsfinansiella kostnad. Vidare är risken stor för att stöd till kreditfinansierade affärer är ett alltför trubbigt medel genom att det kan ge en tidsförläggning av den faktiska sysselsättningseffekten som inte överensstämmer med det behov som iaktogs när beslutet om stöd togs. Risk finns också för att stöd i detta syfte fördröjer struktumvandling m. m. Det enda argument för ett statligt stöd som ter sig generellt giltigt är det s. k. spjutspetsargumentet, dvs. att företag får stöd för att ta sig in på nya marknader eller lansera nya produkter vilket ger följdaaffärer. Något samhällsintresse av att subventionera u-landsexporten i största allmänhet föreligger inte.

Sammanfattningsvis har den samhällsekonomiska analysen i den del som avser exportkreditgarantigivning visat att ett försäkringsinstrument för exportriskerna som inte tas om hand av den privata marknaden är av betydelse för samhällsekonomin under förutsättning att de premier som

tas ut för garantierna avspeglar riskerna. Med en icke tendentiös riskbedömning kan premierna med tiden förväntas täcka skaderegleringar med undantag av sådana som orsakats av världskriser. Gällande mål för exportkreditgarantiverksamheten, dvs. att den skall vara självbärande och i princip försäkringsmässig, kan uppfattas som förenlig med samhällsekonomisk effektivitet.

2.2 Den framtida utvecklingen på exportfinansieringsområdet

Utredningen har anlitat ett antal experter på det ekonomiska fältet för att bl. a. få underlag för bedömning av den framtida utvecklingen på området. Expertisens uppfattningar kan mycket kort summeras på följande sätt: Skuldskrisen får antas vara en ganska unik företeelse, vars konsekvenser för handeln på u-världen sannolikt successivt reduceras under 1990-talet. Framtiden bör inte i alltför hög grad bedömas med hänsyn till dagsläget utan i ett mer långsiktigt neutralt perspektiv.

U-länderna beräknas få en dubbelt så hög ekonomisk tillväxt som industriländerna. Underskotten i u-ländernas bytesbalanser väntas stiga men de totala utlandsskulderna väntas växa långsammare än både BNP och export. Direktinvesteringar beräknas ge ett ytterligare kapitalinflöde från utlandet. De stora svenska exportföretagen är inne i en internationaliseringsprocess men har alltså sin viktigaste produktion av kvalitativt och teknologiskt högtstående projekt- och kapitalvaror förlagd till Sverige. För denna produktion är avsättning på u-landsmarknader betydelsefull, bl. a. med hänsyn till den begränsade hemmamarknaden. Företagen och landet har ett intresse av att denna produktion och export fortsätter för ett bibehållande av företagens och industrins konkurrenskraft och för utveckling av väsentlig kompetens.

Det förefaller troligt att kreditkonkurrensen på i-landsmarknaderna kommer att öka under de kommande åren. Mer flexibla finansieringslösningar anpassade till den enskilda kundens behov och de objekt/projekt som skall finansieras kommer att behöva utformas. Krav på längre kredittider kan väntas. När det gäller u-länderna kan efterfrågan på traditionella exportkrediter återkomma men även där finns behov av alternativa lösningar som projektfinansieringar och mothandel.

Företagens internationalisering ställer krav på mer omfattande samarbete mellan såväl kredit- som garantiinstitut i olika länder i syfte att kunna erbjuda smidiga finansieringspaket. Behovet av samarbete ökar i ljuset av den pågående EG-integrationen.

Utredningen drar på grundval av expertisens uppfattningar den generella slutsatsen att staten bör fortsätta att engagera sig i finansiering av svensk export i ungefär samma utsträckning som för närvarande.

2.3.1 Återblick över EKN:s verksamhet

Utredningen har i avsnittet om EKN:s garantiverksamhet (sid. 217–286) diskuterat den utveckling som lett fram till nuvarande underskottssituation och utförligt behandlat de risker som är förknippade med garantigivningen, särskilt med avseende på politiska risker i samband med långa kredittider och stora affärer av projektnatur eller liknande.

Utvecklingen av EKN:s garantiverksamhet innefattande de åtgärder som successivt vidtagits för att i möjlig mån komma tillrätta med uppkommande problem kan sammanfattas enligt följande.

EKN inrättades år 1933 i skuggan av den ekonomiska krisen med syfte att garantera – försäkra mot – politiska och kommersiella risker vid export. Liknande initiativ togs av de flesta industriländers regeringar under tiden mellan världskrigen. Avsikten var att staten skulle komplettera den privata marknadens försäkringar där sådana behövdes för exportutvecklingen, framför allt med avseende på politiska risker, s. k. landrisker.

Garantiverksamheten hade liten omfattning under åren fram till och närmast efter andra världskriget. Så sent som i början av 1970-talet låg hela stocken försäkrade affärer vid ca 2 miljarder kr.¹ Flertalet försäkrade affärer var antingen korta (högst 1 års kredit – ST) eller medellånga (1–5 års kredit – MT) och var mera sällan på högre belopp än några tiotals milj. kr. Skadefallen var sällsynta och obetydliga. Reserven av premiemedel växte till över 300 milj. kr. vilket föranledde premiesänkningar i början av 1970-talet.

1970-talet innebar emellertid mycket stora förändringar i EKN:s verksamhet. EKN började anlitas för ett växande antal allt större affärer med projekt- och kapitalvaror till öst- och u-länder. Engagemanget i utfästelser – löften – och förbindelser steg från ca 5 miljarder kr. i början av 1970-talet till ca 70 miljarder kr. vid slutet. Premierna låg vid ca 10 milj. kr. per år vid början av decenniet men tio gånger högre vid slutet. Affärer med kontraktsbelopp överstigande 200 milj. kr. utgjorde ca 30 % av det totala utfästelsebeloppet under de första åren av 1970-talet men andelen steg till mellan 55 och 75 % under de sista åren.

Utvecklingen mot större och långfristigare engagemang hade inletts redan före oljekrisen åren 1973–1975 men accentuerades kraftigt genom denna. Av EKN:s löpande engagemang kom ett tiotal storföretag i kapitalvaru- och entreprenörbranschen att svara för ungefär två tredjedelar. Av den totala svenska exporten steg andelen till u- och östländer från ca 15 % per år till ca 20 % när den var som högst under 1970-talet.

Den internationella konkurrensen inom exporten till u- och östländer blev under hela 1970-talet allt starkare. Många industriländer såg det som nödvändigt att ”exportera sig ur” de obalanser som skapades av de höga oljepriserna. Köparländerna fann allt större möjligheter att finansiera inköp av stora projekt med det likviditetsöverskott som bankerna lånade

¹ Alla uppgifter om engagemang, premier, skadefall m. m. anges i löpande priser.

ut från oljeintäkterna. Så växte u- och östländernas skuldbörda snabbt och kraftigt under decenniet från ca 200 miljarder USD till det fyrdubbla.

Vissa i-länder tillgrip subventionering av sin exportkreditgivning i syfte att kompensera bristande konkurrenskraft. Andra länder ansåg det nödvändigt att följa efter. Under senare delen av 1970-talet blev kreditkonkurrensen mycket besvärande. En överenskommelse (Consensus) nåddes då mellan flertalet i-länder om att stävja denna konkurrens genom att etablera regler, bl. a. om minimiräntor.

Den febrila konkurrensen fortsatte dock in på 1980-talet. Den s. k. andra oljekrisen åren 1979–1980 skruvade upp oljepriserna ytterligare, ökade oljeköparnas skuldbörda men ledde också till att de oljeexporterande länderna efterfrågade allt mer kapitalvaror och projekt, ofta mycket stora affärer. Men i och med att oljepriserna föll år 1982 och realräntorna steg, vände utvecklingen. De många skuldbelastade ländernas betalningskris inleddes och likviditeten för nya affärer "torkade upp". Den statsstödda kreditgivningen har därefter minskat kraftigt för att nu möjligen ha nått ett bottenläge.

Från år 1980, som var det år då EKN:s garantiverksamhet nådde sin topp, till slutet av 1980-talet sjönk EKN:s samlade engagemang i utfästelser och förbindelser från ca 70 till ca 50 miljarder kr. Om man ser till endast förbindelserna steg dessa från ca 15 till ca 25 miljarder kr. Tyngdpunkten i engagemanget försköts redan under senare delen av 1970-talet till affärer med allt längre kredittider, 8–10 år. Detta speglar både de allt längre krediter som i konkurrens mellan industriländerna medgavs under denna tid och karaktären av de objekt som exporterades från Sverige – i allt större utsträckning kraftverk, telekommunikationsanläggningar, nyckelfärdiga fabriker etc., där långa krediter är naturliga.

Skadeutvecklingen för EKN har varit klart otillfredsställande, liksom för flertalet andra garantiinstitut i industriländerna. Skadefall på Nordkorea medförde under 1970-talet en allvarlig åderlåtning av de upplagda reserverna. Skadefall på Polen med ca halvannan miljard kr. ledde till underskott för EKN från år 1982. Andra länder på vilka EKN fått vidkännas betydande skadeutbetalningar är Brasilien, Peru, Cuba, Irak, Zaire, Kamerun, Egypten och Jugoslavien. De totala utestående fordringarna uppgår för närvarande till inemot 10 miljarder kr. Bakom ungefär hälften av detta belopp ligger garantier som utfärdats till förmån för en handfull stora företag.

I det följande indikeras hur EKN successivt reagerat på de förändringar av skilda slag som tidigare redovisats. Nämnden hade tillkommit i ett krisläge för svensk ekonomi, och argumentet att slå vakt om sysselsättningen hade funnits i både 1933 och 1959 års propositioner (1933:245 resp. 1959:112), som varit de grundläggande dokumenten för verksamheten. Det fanns mot denna bakgrund en stark ambition att bereda sådant garantistöd som inte gick att uppbringa på den privata marknaden åt de svenska företag som verksamt bidrog till att upprätthålla en jämn och hög sysselsättning. Samtidigt fanns ambitionen att undvika risker som bedömdes betydande. Balansgången markerades i instruktionen för EKN där det hette att "statens risk i största möjliga utsträckning" skulle begränsas utan

att "det stöd som avses med garantin därigenom förringas". Landbedömningarna blev allt viktigare men också, med de allt längre krediterna, allt svårare att lita till. De allt större affärerna — småningom i vissa fall på miljardbelopp — försvårade också en rimlig riskspridning.

Vid en summering av läget i EKN åren 1976–1978 kan konstateras att engagemanget växte snabbt med behov av allt vidare riksdaysramar för verksamheten, att engagemanget i växande grad började bestå av garantier för krediter längre än 5 år, att dessa krediter ofta avsåg mycket stora affärer, vilket innebar riskkoncentration och att den internationellt snabbt växande skuldbördan på ett stort antal u- och östländer bidrog till stor osäkerhet i riskbedömningen över längre tider. Samtidigt hade EKN drabbats av sina första stora skadefall avseende politisk risk. Det ursprungliga beloppet uppgick till ca en halv miljard kr och avsåg Nordkorea.

Mot bakgrund av dessa omständigheter och den hårda internationella kreditkonkurrensen och önskvärdheten att ge ett fortsatt verksamt garanti-stöd åt svensk export, frågade sig EKN vilka möjligheter man kunde finna för att begränsa garantigivningen, särskilt för de stora och långa affärerna, till sådan export som ansågs ha särskilt stort intresse för landet. Att EKN i första hand tänkte på de stora och långa affärerna sammanhänger med att risken för den ekonomiska utvecklingen i länder som är aktuella i samband med statlig garantigivning inte kan med någon grad av säkerhet bedömas över längre period än ett par år och därmed en realistisk premie inte heller fastställas. Detta innebär att alla garantier för längre perioder, i varje fall med krediter över 5 år (LT) på u- och östländerna, är typiskt "farliga". En garantigivning byggd enbart på den bästa tänkbara riskbedömning kunde därför visa sig alltför generös, och någon form av gallring därutöver framstod mot denna bakgrund som angelägen.

Modellen för ett system som ansågs leda till ett rimligt urval hämtades från utlandet — framför allt från det brittiska garantiinstitutet, ECGD. Man hade där vid sidan av ett "normal-system" för korta och vissa medellånga affärer ett "national interest-system" för övriga svårbedömda och mer riskfyllda affärer. Om en affär med hänsyn till branschens eller företagets betydelse för samhället bedömdes som angelägen att ta hem i nationens intresse kunde garanti medges. Detta system togs till utgångspunkt för närmare överväganden och ledde till införande av det s. k. s-systemet.

Fram till budgetåret 1988/89 hade EKN möjlighet att lämna s. k. u-garantier vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska och sociala utveckling. Denna garantigivning, som under senare år blev obetydlig, redovisades tillsammans med s-systemet. Enligt de ursprungliga riktlinjerna för EKN:s "national interest-system" medgavs s-garanti om en affär var samhällsekonomiskt betydelsefull, låg i linje med den industripolitiska målsättningen eller gav betydelsefulla sysselsättningseffekter i Sverige. Risken "vägdes" mot samhällsnyttan och ju större risken ansågs vara desto starkare skäl som visade ett starkt samhällsintresse måste anföras från sökandens sida. Statens industriverk (SIND) bistod EKN vid bedömningen av sysselsättnings- och marknadsskälen, vilka blev de vanligast åberopade i ansökningar till EKN.

De sista åren på 1970-talet och de första på 1980-talet visade en fortsatt snabb tillväxt av engagemanget även om s-systemet förmodligen hade viss ransonerande verkan redan då. Till belysning kan nämnas att procentandelen avslagna ansökningar under åren 1980–1983 låg vid ca 20 i n-systemet, medan den låg mellan 30 och 40 i s-systemet och detta trots att EKN:s restriktiva bedömning av många marknader var väl känd av kunderna. Sannolikheten för en allvarlig framtida skuld kris blev allt större och risken för att även ganska avancerade u- och östländer skulle dras in i betalningsproblem ökade. EKN gjorde allvarliga försök att hålla igen garantigivningen på många marknader trots en hård utländsk konkurrens. Som exempel kan nämnas att EKN efter en specialstudie av utvecklingen i Polen redan år 1978 beslöt att dra ned garantigivningen på detta land så mycket som möjligt. Detta medförde en "bantning" av engagemanget i utfästelser och förbindelser från ca 3 miljarder kr. år 1978 till nästan hälften år 1981, då landets definitiva betalningskris inleddes.

Eftersom utvecklingen under de första 3–4 åren av s-systemet visade alltjämt växande problem inför framtiden föreslog EKN regeringen år 1982, att kriterierna för s-garanti borde ändras i ytterligare restriktiv riktning. Man genomförde då en tydligare gränsdragning mellan å ena sidan normalsystemet för ST (kredittdid upp till 1 år) och MT-garantier (kredittdid vanligen mellan 1–5 år) och å andra sidan s-systemet för praktiskt taget alla LT-garantier av större omfattning. Detta speglade tydligare än tidigare insikten om sådana garantiers särskilda karaktär, att sådana garantiers utveckling är oförutsebar och att — även om utsikterna vid beslutstillfället ter sig ljusa — betalningsproblem kan uppstå som tillfogar EKN stora förluster. Sålunda uttalades i prop. 1982/83: 100 bil. 5: "Tyngdpunkten för utnyttjandet av s/u-ramen bör förskjutas mot garantier för stora projekt på länder med relativt god riskbild" (sid. 129). Det reviderade systemet fick därmed en snävare karaktär än det tidigare. Det kom att för alla större LT-garantier fungera som en gallring utöver den som skett via riskbedömningen.

I juni 1982 höjde EKN för andra gången inom en period av ett par år sina premier, denna gång drastiskt. För LT-garantier blev premien genomsnittligen ungefär dubbelt så dyr som de flesta konkurrentländers. Premienivån reviderades nedåt sommaren 1985 med hänsyn till konkurrensläget. EKN:s premier har likväl kommit att ligga bland de högsta i världen, detta oaktat att mycket markanta höjningar av den internationella premienivån skett. Innevarande år har EKN genomfört en total revision av sitt premiesystem som bl. a. syftat till att ytterligare differentiera premiesättningen.

Som nämnts blev EKN:s policy för risktagande under 1970-talet successivt mer utmejslad i restriktiv riktning. Om man ser på läget i början av 1980-talet kan de riktlinjer EKN följde sammanfattas så här:

I den mån riskbilden på ett land vid beslutstillfället är tillfredsställande och inga viktigare negativa politiska eller ekonomiska förändringar kan förutses för den period som rimligen kan överblickas — när det gäller ekonomiska förhållanden högst 2–3 år — kan EKN medge garanti inom normalsystemet för krediter till 3–5 år och inom s-systemet för ännu

längre krediter. God riskspridning förutsätts inom normalsystemet. Inom s-systemet ställs krav på att affären ifråga uppfyller uppställda s-kriterier. Om riskbilden inte är tillfredsställande skall affären avslås.

Denna policy kom några år in på 1980-talet att modifieras i två avseenden. Gränsdragningen mellan acceptabel och oacceptabel landrisk kom efterhand att förskjutas, så att EKN under vissa förutsättningar kunde återuppta garantigivning på länder som drabbats av skuldproblem i ett tidigare skede än enligt nyss beskrivna principer. Kraven för att sålunda kunna acceptera ny garantigivning, trots att riskbilden vid beslutstillfället tedde sig mindre tillfredsställande, var dels att länderna ifråga antagit adekvata ekonomiska reformprogram (oftast i samarbete med IMF), dels att de ingått avtal rörande återbetalningen av äldre skulder och eventuella betalningsdröjsmål (vanligen inom Parisklubben). Denna vidgade möjlighet till ny garantigivning även på krisländer var ofta förknippad med uttag av högre premier än vad som eljest varit normalt, samtidigt som alla ansökningar prövades fall för fall.

En annan för EKN viktigare modifikation av policyn genomfördes gentemot ett mindre antal storföretag i form av s. k. globalavtal. Mot att kunderna försäkrade en rad "goda" risker och tog på sig speciella skyldigheter att stå för skadefall som drabbade dem upp till vissa belopp – s. k. first loss – medgavs särskilda garantiramar på länder som annars skulle ansetts omöjliga att försäkra. Som motprestation från företagens sida uttogs stundom också särskilda, högre premier. Tillströmningen av "goda risker" från företagen blev emellertid mindre än beräknat. Den eftersträlvade balansen mellan risker på svaga länder å ena sidan och premieintäkter för goda risker och självriskkunder å den andra, uppnåddes inte. Dessa avtal har därför i huvudsak avvecklats under det senaste året.

De modifikationer som här berörs har medfört att EKN:s engagemang utvidgats, särskilt genom globalavtalen. På länder som Mexico, Irak och Egypten hade engagemanget förmodligen varit lägre om inte globalavtalen funnits.

2.3.2 Aktuella frågeställningar

Anledningen till att staterna ger stöd i form av garanti är just att viss export förutsätter långa krediter som inte kan försäkras på den privata marknaden. Det har vid utredningens kontakter med företag och banker emfatiskt understrukits att dagens största problem ligger i de begränsade möjligheterna att få risktäckning. Andra finansieringsproblem förbleknar vid sidan härav.

Utredningen pekar på att under de tio åren fram t. o. m. verksamhetsåret 1988/89 har från Sverige exporterats varor och tjänster till ett värde av ca 115 miljarder kr. som sannolikt inte skulle ha exporterats utan EKN:s medverkan. Detta motsvarar ca 5 % av den totala exporten under samma period. Det är inte troligt att export till motsvarande värde skulle ha skett till andra marknader om EKN-garanti inte funnits att tillgå. Under samma tid har premier på 2,6 miljarder kr. erhållits. Ca 7,5 miljarder kr. har utbetalats i skadeersättning, ca 2,7 miljarder kr. har återvunnits och ett ackumulerat

kassamässigt underskott på ca 2,2 miljarder kr. har uppstått. Sannolikheten för att detta underskott minskar under de närmaste åren är inte stor.

Prop. 1989/90: 44

EKN:s kassamässiga resultat under de senaste 10 åren
(1979/80 ~ 1988/89)

Premier	+ 2,6
Skadeersättningar	- 7,5
Återvunnet	+ 2,7
Accumulerat resultat	- 2,2 miljarder kr.

Utredningen har utförligt analyserat de problem som finns vid garantistöd för långa krediter. Den aktuella skuldkrisen illustrerar dessa påtagligt. Inte ens med den bästa tänkbara analysapparat skulle många av de skadefall som inträffat ha kunnat undvikas. Den försiktighet som nu karakteriserar både köpare i u-världen och exportörer m. fl. i i-världen gör det mindre sannolikt att man under den kommande 10-årsperioden får en utveckling som liknar den under 1980-talet. Det ligger dock i sakens natur att skadefall kan drabba denna verksamhet i sådan omfattning att underskott eller förluster uppstår. Dessa kan i sin tur innebära belastningar på statsbudgeten. Det anförda leder till slutsatsen, att i den mån garantier borges för stora affärer med långa kredittider, detta måste ske med full insikt om sådana risker för förlust som inte är möjliga att kalkylera. Utredningen anser därför att vid sidan av vederbörlig riskbedömning bör en behovsprövning göras med hänsyn till samhällets intresse av garantigivningen såvitt avser långa affärer som är besvärande i engagemanget på grund av sin storlek.

Utredningen har sökt analysera vilka effekter ett uteblivet garantistöd för LT-affärer skulle få. Det vill synas som detta huvudsakligen skulle drabba ett antal storföretag, som befinner sig i en internationaliseringsprocess, som sannolikt fortgår oavsett utformningen av och villkoren i de svenska exportfinansieringssystemen men som ändå kan påverkas härav. För dessa företag kommer u-landsmarknaderna sannolikt att få en växande betydelse, åtminstone på någon sikt. Fortsatt möjlighet att exportera högkvalitativa projekt och kapitalvaror kan ha betydelse för företagens generella konkurrenskraft och för bevarande eller utvecklande av kompetens inom centrala fält av verksamheten och för bibehållande av denna verksamhet inom Sverige.

Utredningen pekar på att i krislägen av skiftande slag som inte kan bemästras på annat sätt, kan andra intressen, såsom regionala sysselsättningsproblem, rycka i förgrunden. Även om det är angeläget att ett garantisystem har så klara och lätt avläsbara villkor som möjligt för bifall till ansökningar, är det inte möjligt att uttömmande redovisa alla de argument som i sådana lägen bör kunna leda till beslut om garanti.

Utredningen konstaterar att EKN-systemet idag är utsatt för stora spänningar i diametralt motsatta riktningar. Å ena sidan talar den nyssnämnda okalkylerbara risken av belastning på statsbudgeten vid garantigivning för att beslutsfattandet i sådana ärenden knyts nära den politiska makten. Å andra sidan föranleder förändringarna i förutsättningarna för exportfinansiering behov av kompetensuppbyggnad på områden där den privata

marknaden har företräden. Detta kunde tala för att åtminstone den konkurrensutsatta delen av verksamheten bröts ut från EKN eller bedrevs i samarbete med privata aktörer, kanske i bolagsform.

Ett enhetligt system under en statlig huvudman med viss självständighet kan rätt utnyttjat innebära en koncentration av kunskap, stabilitet och kontinuitet på de viktigaste områdena, som annars är svår att erhålla. Utredningen förordar därför bibehållande i princip av nuvarande ordning med EKN:s styrelse som beslutsfattande i fråga om långa affärer under en särskild ram med målet att hålla denna verksamhet så litet förlustbringande som möjligt med hänsyn till omständigheterna. I fråga om kortare affärer anser utredningen att den bör kunna drivas ungefär som nuvarande n-garantiverksamhet i EKN, med målet att vara självbärande även i ett relativt kort perspektiv. Inom ramen för denna sistnämnda verksamhet bör i allt väsentligt de mindre och medelstora företagens garantibehov kunna tillgodoses. Man kan dock inte räkna med att verksamheten på det korta fältet kan hjälpa upp resultatet i verksamheten som helhet.

Även om man inte bör överdriva betydelsen av nya finansieringsformer kan man räkna med ökad finansiering av projekt på deras egna meriter och växande behov av täckning av kommersiell risk. Den privata marknadens aktörer har, som antytts, sannolikt vissa företräden på dessa områden. Utredningen anser dock att övervägande skäl för närvarande talar för ett uppbyggande av erforderlig kompetens inom EKN i dess nuvarande form.

De möjligheter till försäkring mot kreditrisker som ett EKN-system generellt innebär är viktiga för att den svenska ekonomin skall fungera väl. Garantisystemet bör därför utmärkas av utveckling och en vilja att göra innovationer. I den mån verksamheten behöver förändras i en för kunderna önskvärd riktning och detta inte innebär betydande principiella svårigheter, oskäligen risk eller allvarliga tekniska problem bör man vara öppen att pröva dem. De av riksdag och regering fastlagda riktlinjerna för verksamheten bör vara preciserade vad beträffar målinriktningen men ge EKN betydande handlingsutrymme i vad avser verksamhetens omfattning, utformning av garantiformer, garantivillkor m. m.

En allt större del av EKN:s verksamhet har under senare år ägnats åt skadereglering och återvinning av utestående fordringar. Utredningen understryker det ansvar som EKN generellt bör känna i fråga om att driva en effektiv fordringsförvaltning.

Nuvarande system för underskottsfinansiering har ifrågasatts. Utredningen diskuterar olika alternativ till nuvarande ordning.

Utredningen har enligt tilläggsdirektiv (Dir. 1988:45) haft att överväga frågan om exportkreditgaranti som lämpligt instrument för förbättring av svensk miljö via installation av svensk teknik i grannländer. Idén bakom förslaget synes vara att länder som idag inte anses kreditvärda skulle stimuleras att importera tekniken från svenska företag vilkas förlustrisk skulle täckas genom särskilda garantier från staten. Dessa kunde uppenbarligen inte tecknas till premier som avspeglar riskerna, om det avsedda syftet skulle uppnås. Utredningen anser att en sådan ordning skulle utgöra ett olämpligt inslag i EKN:s verksamhet. Det vore sannolikt mer rationellt att direkt bära kostnaden för installationen genom någon form av budgetfinansierat bi-

2.4 Statens engagemang i exportkreditgivning

Staten medverkade år 1962 till att ett kreditinstitut, AB Svensk Exportkredit (SEK), som specialiserade sig på exportkreditgivning, kom till stånd. Staten tillsköt 50 % av aktiekapitalet och affärsbankerna resten. Syftet var att göra det möjligt för bankerna att refinansiera sin exportkreditgivning hos detta institut och att detta skulle kunna ske framför allt på längre tider än vad bankerna hade möjlighet att medge vid den tiden.

Verksamhetens omfattning växte långsamt i början. Det var inte förrän staten år 1978 uppdrog åt AB Svensk Exportkredit att administrera det statsstödda exportkreditsystemet (SEK-systemet) som volymerna började växa ordentligt.

SEK-systemet innebar att SEK fick i uppdrag att för statens räkning ge exportkrediter som i huvudsak stod i överensstämmelse med de internationellt överenskomna reglerna (Consensus). År 1979 utvidgades uppdraget till att omfatta även kreditgivning i enlighet med fartygskreditöverenskommelsen (WP 6) och till redarstöd, dvs. hemmamatchning av fartygskrediter. Året därpå infördes u-kreditsystemet. SEK gavs då i uppdrag att hantera upplåning och utlåning i systemet. Sedan den 1 januari år 1985 belastar samtliga kostnader för u-kreditsystemet biståndsanslaget.

Eftersom skillnaden mellan utlånings- och upplåningsräntorna i SEK-systemet till en början var stor, växte subventionerna snabbt. Genom successiva beslut i den s. k. Consensus-gruppen höjdes minimiräntorna väsentligt. År 1983 fattades beslut om automatisk justering av minimiräntorna vid förändringar av marknadsräntorna. Ytterligare skärpning av reglerna har därefter gjorts genom avskaffande av subventionerna i kategori I (rikare länder) och höjning av minimiräntorna i övriga kategorier.

I syfte att begränsa subventionerna i systemet har regeringen vid skilda tillfällen beslutat om påslag på minimiräntorna. För närvarande utgår ett påslag på 1,5 % på krediter i svenska kronor. Därtill kommer SEK:s marginal på 0,25 %.

SEK-systemet beräknas under åren 1978–1987 sammanlagt ha kostat ca 6,7 miljarder kr. Resultatet av förändringarna av de internationella villkoren och de svenska påslagen är dock att det inte längre förekommer någon subventionering i den nya kreditgivningen sammantaget.

Enligt utredningen finns det skäl att anta att efterfrågan från u-länder på kapitalvaror och projekt kan komma att öka något framöver. Det kan därvid vara av vikt att bibehålla SEK-systemet i syfte att kunna erbjuda svenska exportörer ett stöd som är jämförligt med vad som erbjuds i andra länder. En viktig ingrediens i systemet är det kostnadsfria löftet om fast ränta. Det medger trygghet under anbuds- och förhandlingsperioden och spelar därmed en viktig roll även om kunden i slutänden föredrar en kredit från SEK:s marknadssektor eller annan finansiering.

Värdet av löftet om fast ränta och systemet i övrigt samt den låga kostnaden, talar enligt utredningens uppfattning för att det är lämpligt att

bibehålla ett statsstött system och att detta så långt som möjligt bör anpassas till de internationellt överenskomna reglerna. Utredningen har också övervägt lämpligheten av att låta SEK-systemet hanteras av ett bolag i vilket bankerna som är involverade i utnyttjandet av statsstödet finns representerade. Utredningen har dock inte funnit anledning föreslå någon ändring av gällande ordning.

2.5 U-kreditgivning

Uppdraget att göra en översyn av statens stöd till företagens export omfattade även exportfrämjande effekter av u-krediterna.

Utredningen konstaterar att konkurrensen med olika former av krediter blandade med biståndsmedel (mjuka krediter) under senare år har tilltagit. Allt fler länder har skaffat sig system för att kunna vara med i denna form av konkurrens. I Sverige infördes ett system år 1980. Detta gjordes bl. a. i syfte att ge svenska exportörer ett liknande stöd som erbjöds i utlandet.

Förhandlingar i internationella fora om regler i syfte att begränsa konkurrensen med mjuka krediter har lett fram till överenskommelser om väsentliga höjningar av den lägsta tillåtna förmånlighetsgraden. Biståndsinnehållet är således idag mycket högre än tidigare. Detta har också för svensk del åtföljts av en hårdare biståndsprövning av de krediter som ges inom systemets ram. U-kreditsystemet byggdes upp på principer som tillämpas vid vanlig statsstödd exportkreditgivning. I takt med att systemets biståndspolitiska syften framhävts, har spänningar i förhållande till de regler som tillämpas för exportkreditgivning ökat. Mot denna bakgrund har utredningen utförligt beskrivit u-kreditsystemets tillkomst och utveckling samt fört en principdiskussion om olika typer av system för blandade krediter.

Utredningen gör antagandet att ju större och mer varierat sortiment ett land har att erbjuda i fråga om mjuka arrangemang desto lättare att göra kombinationer som attraherar utländska beställare och desto mer tilltalande för exportörerna. Samtidigt konstaterar utredningen att systemet inte utnyttjats till fullo och att detta främst torde bero på de låga investeringarna i skuldtyngha u-länder under senare år.

Utredningen föredrar med hänsyn till såväl exportintresset som önskvärdheten av systematisk klarhet att en renodlad tvåkomponentlösning och möjligheter att ge biståndskrediter införs. För det fall mer långtgående lösningar inte blir aktuella, föreslår utredningen att vissa begränsade åtgärder övervägs, bl. a. vad avser premiesättningen för långa krediter. Utredningen betonar dock att så länge som garantisystemet i allt väsentligt bygger på den vanliga exportkreditgarantiordningen, går det inte att göra större avvikelser utan att detta leder till problem. Utredningen anser att flera skäl kan anföras till stöd för förlängda kredittider och amorteringsfrister. Vidare föreslår utredningen att för att undvika kursrisken bör om möjligt alla delar av u-kreditsystemet (upplåning, utlåning och avsättningskonto) hanteras i enhetlig valuta.

Sammanfattningsvis kan sägas att remissinstanserna framhållit risktäckning som det allt överskuggande problemet. Remissinstanserna förespråkar ett bibehållande av SEK-systemet.

Remissinstanserna stöder utredningens slutsats att staten bör fortsätta att stödja svensk export genom att tillhandahålla exportkreditgarantier. Detta gäller både sådan verksamhet som av utredningen anses kunna drivas på ett i huvudsak försäkringsmässigt sätt och den verksamhet med långa kreditgarantier som enligt utredningen inte kan drivas med anspråk på att bli självbärande. Flera framhåller att möjligheterna till riskavtäckning utgör en av de mest väsentliga förutsättningarna för svensk exportindustris framtida konkurrenskraft.

De resonemang som förs i utredningen om möjligheten att upprätthålla lönsamhetskrav som mål för de skilda verksamhetsgrenarna har inte heller utsatts för någon mer ingående kritik, låt vara att *EKN* hyser en större tilltro än utredningen till möjligheterna att bedöma riskerna med långa krediter. Någon tydligt avvikande mening från uppfattningen att denna verksamhet med hänsyn till de förlustrisker som den medför bör bedrivas på basis av samhälleliga motiv och att garantigivningen därför bör förutsätta en prövning av samhällsintresset har heller inte framförts.

Remissinstanserna skiljer sig däremot inbördes i flera avseenden när det gäller frågan om garantiernas kvalitet. *Bankföreningen*, *exportrådet*, *Me-kanförbundet* och *Industriförbundet* hävdar att de svenska företagens konkurrensförmåga bör vidmakthållas eller t. o. m. förbättras genom att garantier ställs till förfogande på villkor som är konkurrenskraftiga i förhållande till vad som gäller för de utländska konkurrenterna. Exportrådet gör i sitt svar en mycket detaljerad genomgång av alla de punkter på vilka de anser att förbättringar av garantistödet är motiverat. *SIND* understryker dock att exportstöd inte bör motiveras enbart med att andra länder stöder sina företag.

Remissinstanserna delar i allt väsentligt utredningens uppfattning att garanti för långa krediter kan anses motiverad om det av konkurrensskäl framstår som angeläget att behålla eller vidareutveckla en kompetens som sökanden besitter och utan vilken hans generella konkurrenskraft eller den generella konkurrenskraften i landet skulle försvagas allvarligt. Invändningar har heller inte anförts mot de andra skäl som utredningen anfört till stöd för denna garantigivning. Däremot har bl. a. *EKN* och exportrådet framhållit marknadsmotivets betydelse. *Metallindustriarbetareförbundet* anser att ett överläggningssystem bör införas mellan regeringen och ett antal företag där avgörandet av de långsiktiga garantiåtaganden vägs samman med andra samhällsekonomiska bedömningar. Regeringen kan då göra ett samlat övervägande om näringspolitiska skäl föreligger för exportsubventioner. Före ordföranden i *EKN*, *Harry Schein*, anför liknande synpunkter.

Flertalet remissinstanser, som uttalar sig i frågan, delar utredningens uppfattning att det inte kan vara rimligt att begära att de institut, inklusive

EKN, som dras med mycket stora underskott på grund av skuldkrisen, skulle söka kompensera dessa genom ett avsevärt högre premieuttag.

Prop. 1989/90:44

Fleralet remissinstanser anser också att EKN även fortsättningsvis bör vara aktiv på de områden där man redan driver garantiverksamhet. Detta innebär att man delar utredningens uppfattning att det finns skäl för att fortsätta den konkurrensutsatta verksamheten på det kommersiella fältet. Några remissinstanser, bland dem EKN och exportrådet, menar att EKN därför bör bygga ut sin kompetens på området rejält. *Försäkringsinspektionen* delar däremot utredningens uppfattning att man inte med ett alltför aggressivt engagemang på en fungerande marknad bör störa dess funktion. Även Mekanförbundet ställer sig tveksam till en utbyggnad av kompetensen i fråga om bedömning av kommersiella risker hos EKN. *SEK* anser det angeläget att ändra systemet för garantigivning och skapa en ny form i syfte att få ett mer flexibelt system.

När det gäller u-krediterna kan noteras att flera remissinstanser förordar en frikoppling av biståndsgarantigivningen från EKN:s garantisystem. *BITS* anser dock att det också finns fördelar med att behålla den garantiordning som finns idag men anser att modifieringar bör göras i systemet, framför allt med syfte att sänka premieuttaget.

3 Överväganden och förslag

3.1 Exportkreditgarantigivning

3.1.1 Utgångspunkter och summering av huvudprinciper

EKN har till uppgift att med statens borgen stödja svensk export med försäkring mot risken för utebliven betalning. Risken för förlust för staten skall balanseras mot exportintresset. Vid EKN:s tillkomst (prop. 1933:245) och även vid senare tillfällen (prop. 1959:112, 1978/79:201) har hänsyn till sysselsättningen särskilt nämnts som motiv för garanti. Vid vissa tillfällen (t. ex. prop. 1976/77:26) har vikten av att kunna konkurrera med utländska exportörer understrukits.

Under de senaste tio åren t. o. m. verksamhetsåret 1988/89 har EKN fått vidkännas betydande underskott i verksamheten på grund av stora skadefall. Ca 7,5 miljarder kr. har utbetalats i skadeersättningar. Ett ackumulerat kassamässigt underskott har uppstått på ca 2,2 miljarder kr. Detta väntas stiga. Det förefaller inte realistiskt att genom premiehöjningar på nya affärer återställa balansen.

Frågan om det rimliga i att fortsätta att driva EKN-verksamheten som hittills utgör bakgrunden till den verkställda utredningen.

EKN har sedan ett tiotal år arbetat med två skilda garantisystem – ett normalsystem (i princip högst 5 års kredit) och ett s-system (s för samhällsintresse) för stora LT-affärer (long term – i princip krediter längre än 5 år). Bakgrunden till uppdelningen är i korthet att för de i huvudsak överblickbara riskerna inom n-systemet bör kommersiellt kalkylerade premier kunna tas ut som leder till en självbärande verksamhet, vilket inte med samma relativa säkerhet kan göras gällande beträffande mycket stora affärer

med långa kredittider (s. k. solitärer). Med hänsyn till att EKN:s premieinkomster inte kan beräknas förslå att täcka skadefall på stora affärer, även om premieuttaget, så långt sig göra låter, speglar sannolikheten för att i varje enskilt fall en skada inträffar, tillämpar EKN inom s-systemet utöver riskprovningen också en provning av affärernas "samhällsintresse". Endast affärer där ett sådant intresse föreligger motiverar garanti. Som samhällsintresse har ansetts framför allt sysselsättnings- och marknadseffekter.

Utredningen uppehåller sig utförligt vid de skäl av riskkaraktär som motiverar en särskild gallring med hänsyn till samhällsintresset för LT-garantier. LT-garanti är "typiskt farlig" på ett sätt som inte låter sig avspeglas vare sig i riskbedömning eller i premiesättning. Utredningen påpekar därför att de statsorgan som beslutar sig för att främja LT-kreditgivning med garantier måste göra det med full insikt om den belastning på statsbudgeten som kan uppstå som följd därav.

När det kommer till de "samhälleliga" skäl som bör kunna motivera garanti för LT-affärer föreslår utredningen en begränsning och precisering av dessa i förhållande till nuläget. Utredningen anser att bevarandet av speciell kompetens — t. ex. teknisk — inom landet med spridningseffekter till annan industri kan vara ett angeläget intresse för att medge en garanti för LT-affärer. S. k. spjutspetseffekter med avancerade produkter mot vissa marknader kan också vara ett sådant intresse. Slutligen anser utredningen att särskilda krislägen, t. ex. av regional karaktär, kan motivera speciella insatser med garanti.

För egen del vill jag anföra följande.

Jag delar utredningens uppfattning att EKN kan fylla en betydelsefull funktion med avseende på ST- och MT-export, delvis i konkurrens med privat försäkringsverksamhet. Frågan om eventuell "privatisering" av konkurrensutsatt verksamhet bör hållas under uppsikt bl. a. med hänsyn till utvecklingen inom EG.

Jag anser också att en omsorgsfullt bedriven garantigivning inom ST- och MT-fältet bör kunna hållas självbärande och att därvidlag sålunda premiesättningen bör kunna avpassas med detta mål för ögonen.

Den policy i fråga om risktagande som EKN för närvarande tillämpar förefaller möta de krav man kan ställa på en verksamhet som syftar till att undvika förluster för staten. I huvudsak är det endast sådana länder och köpare som företer en positiv riskbild vid beslutstillfället som kommer i fråga. Beträffande stora LT-affärer kan riskbedömningen dock inte på samma sätt som beträffande övriga garantier vara ensam utslagsgivande. Som utredningen mycket klart har understrukit kan en verksamhet med LT-garantigivning enbart byggd på positiva riskbedömningar vid beslutstillfällena bli alltför generös och kostsam för staten. Premieuttag med rimliga påslag för långa kredittider kan inte balansera risker för skador som vida överstiger tillgängliga premieinkomster, vilket skuldskrisen eftertryckligt visat. En ytterligare gallring av ansökningar som i och för sig visat sig acceptabla med hänsyn till land- eller köparrisk bör därför göras.

Jag anser att den gallring som bör göras bör vara än mer restriktiv än den som skett inom s-systemet. Sannolikheten för allvarliga betalningsproblem de närmaste åren i de länder, som kan komma ifråga som köparländer med

EKN:s restriktiva policy i fråga om nya projekt och storaffärer, förefaller visserligen inte vara betydande. Det är enligt min mening ändå klokast att inta en försiktig hållning i fråga om garanti för LT-affärer.

Jag kan ansluta mig till grundtanken i utredningsförslaget, att den ytterligare gallringen av LT-ansökningar, som i och för sig är acceptabla från risksynpunkt, bör ske med hänsyn till det förväntade samhällsintresset. Det finns annars risk för att garantigivningen kan leda till betydande kostnader i form av snedvridning i konkurrensvillkor och av produktionen i den egna ekonomin liksom risk för en styrning av exporten mot marknader med svagare betalningspotential. Vidare kan en statlig exportkreditgarantigivning komma att användas för att dölja en försämring av det svenska kostnadsläget. Ett antal länders, inkl. vårt lands, erfarenhet visar att garantier kan bidra till att fördröja en nödvändig kostnadsanpassning. Ytterligare en risk i sammanhanget är att det blir attraktivt att stödja förlustbringande verksamhet via garantigivning eftersom denna, till skillnad från direkt subventionering via budgeten, inte medför några synliga kostnader förrän risken har fallit ut. Det är mot den bakgrunden viktigt att "samhällsintresset" i garantigivningen nogtans provas och bedöms restriktivt.

Utgallringen av de affärer som kan bli föremål för garanti bör göras av EKN:s styrelse och inrikta sig på analys huruvida affärerna ifråga har betydelse i förhållande till de mål som uppställts för industripolitiken. Härvid bör särskilt beaktas om affärer på riskmässigt acceptabla u- och östländer kan bidra till att bibehålla och utveckla teknisk kompetens som är nödvändig för exportföretagens långsiktiga konkurrenskraft och som har betydelse för utvecklingen av landets samlade tekniska kunskapsnivå – med spridningseffekter till annan industri. Likaså bör beaktas huruvida affären avser en speciellt intressant ny produkt, som behöver introduktion och avsättning i ett u- eller östland för att senare kunna marknadsföras framgångsrikt på andra mindre riskfyllda marknader. Det förekommer att tekniskt avancerade produkter först introduceras i u-länder och att introduktion på i-landsmarknader kommer senare. Detta kan förklaras av att den ekonomiska livslängden på investeringar som produkten kan ersätta ännu inte uppnåtts. I sådana fall där det bedöms sannolikt att affärer klart kan bidra till ett uppfyllande av dessa industripolitiska mål bör, om riskbedömningen är positiv, garanti kunna beviljas.

Däremot ställer jag mig avvisande till tanken att EKN skulle kunna medge LT-garanti med hänsyn till krislägen i landet för branscher, regioner eller företag. Utnyttjande av garantier i sådana lägen riskerar att inte nå åsyftad effekt till lägsta statsfinansiella kostnad. Sådana problem bör i stället hanteras på ett övergripande sätt så att alla handlingsalternativ kan beaktas. EKN-garanti är också ett ineffektivt instrument när det gäller att överbrygga tillfälliga sysselsättningssvackor i enskilda företag. Stor risk finns för att sysselsättningseffekter inte uppstår vid den tidpunkt och på den plats som avses när beslut fattas. Diskussion har förts om möjligheter att utnyttja garantigivning i syfte att bidra till ökad sysselsättning i regioner med hög arbetslöshet. Det saknas emellertid belägg för att garantigivning skulle kunna utgöra ett effektivt instrument för att bidra till uppfyllande av regionalpolitiska mål. Tvärtom finns risk för att omotiverat generös garan-

tigivning kan äga rum med detta mål som skäl. Utredningen hänvisar också till utredningsarbete inom EKN angående utvärdering av s-verksamheten vilket bl. a. ger vid handen att de skäl, som framförts i samband med s-garantigivningen, t. ex. sysselsättningsskälet, inte alltid varit helt bärkraftiga. Att EKN:s garantier alltid genererar någon form av ökad sysselsättning ansågs vara ett positivt faktum som dock inte som sådant motiverar ett extra stort risktagande.

Jag vill i denna fråga framhålla att vid bedömning av samhällsintresset bör särskilt beaktas huruvida garanti kan bidra till sådan förnyelse och omvandling i näringslivet som jag tidigare pekat på. Jag vill samtidigt understryka att det är angeläget att garantigivningen inte utvecklas till ett system för att subventionera svaga företag och att den inte "permanentar" produktion som kommit att förlora sin speciella strategiska betydelse. EKN:s styrelse bör därför vara vaksam på förändringar i den svenska företagsstrukturen vid prövningen av samhällsintresset.

Det kan måhända invändas att de svenska företag som efterfrågar stora LT-garantier är få till antalet – förmodligen inte mer än en handfull. Denna omständighet bör dock inte i sig hindra en från landets synpunkt angelägen insats om det förhåller sig så att företagen är bärare av en för landet viktig FoU-potential. Med den tilltagande internationaliseringen av den industriella verksamheten kan det rentav bli så att det ligger minst lika mycket i landets som i företagets eget intresse att FoU-avdelningar och därtill länkad produktion bibehålls inom landet. En sådan strävan ligger i linje med regeringens industripolitik. EKN bör emellertid se som en uppgift att undersöka förutsättningarna för en successivt ökad riskdelning med den privata marknaden i de LT-risker som EKN åtar sig gentemot de här närmast berörda storföretagen.

Sammanfattningsvis innebär det sagda att EKN bör bedriva garanti-verksamhet avseende ST- och MT-krediter med målet att den blir självbärande och avpassa premiesättningen därefter. I den mån LT-garanti kommer ifråga – i enlighet med vad jag nyss anfört – bör vid varje enskilt beslutstillfälle målet vara att LT-verksamheten på sikt ska vara självbärande. Premierna bör här bestämmas med hänsyn till den riskbild som föreligger vid beslutstillfället för de enskilda affärerna.

3.1.2 Statliga exportkreditgarantier

Mitt förslag: I syfte att främja svensk export och bidra till ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser skall även fortsättningsvis statliga exportkreditgarantier utställas till skydd för förluster vid exportaffärer. Premier skall tas ut som bedöms motsvara riskerna.

Utredningen: Utredningen har diskuterat de samhällsekonomiska motiven för exportkreditgarantiverksamhet, konkurrensen från utlandet, möjligheterna att driva verksamheten så att den går ihop och de spänningar som systemet idag är utsatt för delvis på grund av utvecklingen av kredit-

givningen. Utredningen anser att det finns generella samhällsekonomiska motiv för att staten även fortsättningsvis tillhandahåller exportkreditgarantier i syfte att främja svensk export.

Det största problemet idag vid export till u-länder och statshandelsländer är de begränsade möjligheterna att erhålla risktäckning. Staten kan genom att erbjuda exportkreditgarantier, särskilt när det gäller långa krediter där den privata marknaden är tunn eller helt saknas, bidra till en mer effektiv resursallokering. Svårigheterna att sätta premier som motsvarar riskerna är dock betydande, framför allt när det gäller långa kredittider. Den allmänekonomiska utvecklingen i ett köparland kan knappast med någon rimlig grad av säkerhet överblickas på mer än ett par års sikt. Även om garantigivaren gör en så sorgfällig och insiktsfull bedömning av föreliggande risk som möjligt och därvid tar hänsyn till affärens storlek, riskspridning i portföljen, kredittiden och den väntade utvecklingen av det land eller den köpare som bedöms, finns dock en betydande risk för att förlust uppstår.

Remissinstanserna: *EKN* delar utredningens uppfattning att garantigivning är samhällsekonomiskt motiverad. Flertalet remissinstanser framhåller vikten av att exportföretagen erbjuds ett stöd som är jämförbart med det som andra länder erbjuder. *Svenska Metallindustriarbetareförbundet* anför att svenska företags möjligheter att exportera på villkor som är likvärdiga med konkurrentländernas blir om möjligt än viktigare framöver, bl. a. mot bakgrund av att konkurrensen om marknaderna i tredje världen sannolikt skärps delvis som resultat av samarbetet inom EG med syfte att stärka EG-företagens konkurrenskraft. *SIND* anser dock att exportstöd inte bör motiveras enbart med att andra länder stöder sina exportföretag.

Skälen för mitt förslag: Jag anser att staten även framgent har en viktig uppgift att fylla på exportkreditgarantiområdet. Det gäller framför allt risktagande för längre krediter där staten kan visa en uthållighet i sitt risktagande som överstiger vad de privata aktörerna kan erbjuda. Staten bidrar på så sätt till att skapa en bättre fungerande marknad och därmed till en för samhället som helhet mer effektiv resursallokering. En förutsättning är dock att de premier som tas ut fastställs så att de svarar mot den risk man vid beslutstillfället kan uppfatta och bedöma. Jag är medveten om att det föreligger stora svårigheter att göra bedömningar av riskbilden, i synnerhet över längre kredittider. Även om siktet är inställt på att få sådan garantigivning att gå ihop, finns en risk för förluster, i synnerhet om portföljen kommer att innehålla ett fåtal mycket stora affärer. Som utredningen påpekat bör de organ som beslutar om garantier vara medvetna därom. Så långt möjligt bör villkoren, inom ramen för de begränsningar som uppställs för garantigivningen, anpassas till vad som erbjuds i företagens viktigare konkurrentländer.

Mitt förslag: Garantiverksamheten skall som hittills bedrivs i två system; ett normalsystem (n-system) och ett system i vilket särskild vikt skall läggas vid det svenska samhällsintresset av garantigivningen (LT-system). N-garantier skall kunna ges för affärer där riskerna är överblickbara och tillfredsställande riskspridning kan nås. Garantigivningen skall ske med målet att verksamheten skall gå ihop. Till det andra systemet förs övriga ärenden, framför allt de långa krediterna (LT). Prövningen i detta system sker i två steg. Först prövas risken. Om denna befinnas acceptabel skall dessutom, på grund av de möjliga förlustriskernas storlek, en prövning ske av i vad mån genomförande av den affär för vilken garanti söks, kan bidra till uppfyllande av vissa av de industripolitiska målen. Premie skall för varje enskild garanti sättas med målet att LT-verksamheten på sikt skall vara självbärande.

Utredningen: Enligt utredningens uppfattning bör det inte vara omöjligt för ett EKN-institut att driva en rimligt avpassad verksamhet avseende både politiska och kommersiella risker för såväl korta som medellånga krediter med sikte på att verksamheten skall bära sig i ett inte alltför långt perspektiv. Eventuellt bör här till kunna fogas viss garantigivning för långa krediter i affärer av begränsad storlek som smälter väl in i den portfölj som successivt växer fram. Denna verksamhet bör således kunna bedrivs i ett separat system (n-systemet) från vilket övriga längre krediter hålls åtskilda. Inom ramen för n-systemet bör i allt väsentligt de mindre och medelstora företagens garantibehov kunna tillgodoses.

Med hänsyn till förlustriskerna, bör när det är fråga om affärer som av olika anledningar framstår som särskilt besvärande i engagemanget en prövning av samhällsintresset företas. Detta kan enligt utredningens uppfattning vara fallet förutom av volymiskäl även vid matchning av statsstödd export från andra länder. Utredningen betonar svårigheterna att på basis av det underlag som stått till buds dra bestämda slutsatser om vilka argument som bör tillmätas särskild vikt vid sådan behovsprövning. Det vill dock synas som om garanti skulle kunna anses motiverad om det av konkurrensskäl framstår som angeläget att behålla eller vidareutveckla en kompetens som exportören besitter och utan vilken hans generella konkurrenskraft skulle försvagas allvarligt. Andra argument som sammanhänger med bibehållandet av en betydelsefull och svårersättlig konkurrenskraft eller med en utveckling av lämplig struktur bör kunna tillmätas vikt. Det torde dock bli en delvis öppen fråga för sökanden att finna relevanta argument. Detta torde enligt utredningen särskilt bli fallet i krislägen av skilda slag t. ex. då regionala sysselsättningsproblem kan kräva speciella lösningar.

Utredningen anför att en bokstavstolkning av GATT-stadgan leder till slutsatsen att ett institut med underskott skall söka återställa balansen genom att ta ut högre premier för nya affärer. För institut med stora

underskott skulle detta innebära en premiesättning som otvivelaktigt omöjliggör nya affärer i stor utsträckning. Det vill också synas som om GATT-länderna uppfattat en sådan policy som orealiserbar.

Remissinstanserna: EKN instämmer i utredningens syn på uppdelningen i två system. EKN anser att premiesättningen i n-systemet bör ske på sådant sätt att verksamheten går ihop. Om underskott uppstår får dessa beaktas vid premiesättningen för nya affärer. Premiesättningen i det nuvarande s-systemet som likaledes bör syfta till att få verksamheten att gå ihop bör enbart ske med beaktande av riskbilden i det aktuella fallet. EKN instämmer också i utredningens syn på behovsprövning. När det gäller de kriterier som kan vara relevanta framhäver EKN vikten av att se på företagens långsiktiga konkurrenskraft framför allt i perspektivet av de marknadsinvesteringar som görs. EKN ifrågasätter tanken att i matchningssyfte avvika från en premiesättning som avspeglar riskerna. EKN anser att de förluster som uppkommit på grund av skuldkrisen skall kunna accepteras. EKN avser därför inte att söka återställa balansen genom att ta ut högre premier för nya affärer.

Bankföreningen instämmer i utredningens förslag om behovsprövning. *Exportrådet* instämmer också samt nämner bland argument att beakta företagets behov att med inte alltför stor oregelbundenhet få leverera anläggningar som kan tjäna som referensobjekt. Vidare utgår man ifrån att marknadsargument innefattas i de föreslagna kriterierna, dvs. stöd till företagen för att behålla en etablerad marknadsposition eller för att erövra nya värdefulla marknader, särskilt vid export av teknologiskt avancerade system. Även *Industriförbundet* för fram marknadsstrategiska skäl.

Arbetsmarknadsstyrelsen ser det som betydelsefullt att regelsystemet görs så flexibelt att man utan att behöva göra undantag från reglerna bör kunna ta hänsyn exempelvis till regionala sysselsättningsproblem.

Metall tar inte direkt ställning till behovsprövningen men anser att globalgarantiavtalen med ett antal större garantitagare bör avvecklas och ersättas av ett överläggningssystem mellan regeringen och företagen i vilket avgörandet av de långsiktiga exportkreditgarantierna vägs samman med andra samhällsekonomiska överväganden. Regeringen kan då göra en samlad bedömning av om näringspolitiska skäl föreligger för att lämna exportsubventioner. Liknande synpunkter framförs i säryttrande av EKN:s förre ordförande *Harry Schein*.

SIND påpekar de svårigheter som är förenade med en bedömning av samhällsekonomiska effekter. Samhällsekonomiska kriterier måste baseras på någorlunda generella krav för att inte skapa osäkerhet hos företagen. Handläggningen bör i fortsättningen kompletteras med mer kontinuerlig information om projektens faktiska förlopp samt projektens betydelse för företagets utveckling på lång sikt.

Industriförbundet och *exportrådet* menar att det inte kan vara rimligt att de stora skadefallen i samband med extraordinära händelser av typ skuldkrisen skall täckas medelst höga premier vid ny garantigivning.

Skälen för mitt förslag: Jag anser att det är riktigt att även i framtiden göra en uppdelning av verksamheten i två system med hänsyn till de skillnader i förutsättningar som finns när det gäller att uppfylla målet att få

verksamheten att gå ihop. Med tanke på de svårigheter som föreligger när det gäller att bedöma långa risker bör, som utredningen föreslagit, prövningen av ansökningar om garanti ske i två steg. Först prövas risken. Om den befinns acceptabel, skall därutöver en prövning företas av samhällsintresset. Jag anser att denna prövning skall avse i vad mån medgivande av garanti kan bidra till att nå vissa industripolitiska mål. Industripolitiken skall verka för en god långsiktig tillväxt i näringslivet genom att främja förnyelse och omvandling inom industri- och tjänstesektorn. Näringslivet måste i framtiden inriktas på att klara en ökad internationell konkurrens på såväl traditionella marknader i Europa som på mer avlägsna internationella marknader. Som jag tidigare framhållit bör vid prövning av om en affär kvalificerar för garanti bl. a. beaktas huruvida ett kontrakt kan bidra till att bygga upp och bibehålla industriell kompetens, främja teknisk utveckling, systemkunnande och produktutveckling. Det gäller särskilt när en order till ett företag är förknippad med utveckling av ny teknik eller nya produkter som är av stor betydelse för såväl det enskilda företaget som för utvecklingen av den industriella kompetensen i Sverige.

Jag utgår från att marknadsstrategiska skäl som EKN, exportrådet och industriförbundet pekar på, bör utgöra del av en samlad bedömning av motiven för garanti. Däremot ställer jag mig, som tidigare nämnts, avvisande till att garantisystemet utnyttjas för sysselsättnings- och/eller regionalpolitiska syften. Någon möjlighet att bevilja garanti enbart med hänvisning till sysselsättningsskäl bör således inte föreligga. Förutsatt att garanti-givningen avser konkurrenskraftig verksamhet, får dock positiva sysselsättnings- eller regionalpolitiska effekter anses utgöra en fördel. Till skillnad från utredningen anser jag att LT-systemet inte bör användas för att försöka lösa akuta kriser.

Jag anser att det bör ankomma på EKN att på basis av vad jag anfört närmare utveckla de kriterier efter vilka bedömning av samhällsintresset skall ske. Jag anser också; framför allt med tanke på det stora mått av osäkerhet som ligger i riskbedömningen, att man bör vara öppen för att undantagsvis pröva garantivillkoren med hänsyn till vad en matchningssituation kan kräva.

När det gäller premiesättningen har övervägts huruvida denna bör ta hänsyn till de underskott i verksamheten som uppstått till följd av skuld-krisen. Jag anser att premiesättningen i n-systemet bör vara så avpassad att den framtida verksamheten inom systemet kan gå ihop. När det gäller LT-systemet kan dock, även om premierna sätts så att verksamheten förväntas gå ihop betydande underskott uppkomma, exempelvis till följd av skadefall på enstaka stora affärer eller på grund av sådana omfattande betalningsproblem i flera u- och östländer som uppvisats under senare år. Sådana underskott kan rimligtvis inte kompenseras genom premiecuttag för nya affärer. Emellertid bör ambitionen naturligtvis vara att få den framtida verksamheten att gå ihop, även om premierna inte kan sättas annat än med hänsyn till riskbilden i det aktuella fallet. Premierna för såväl n- som LT-garantier bör vara avpassade så att de också täcker EKN:s administrationskostnader.

Mitt förslag: Den nuvarande begränsningen av högsta engagemang per land till 10–15 % av det totala engagemanget slopas. Exportkreditnämnden skall även fortsättningsvis ha rätt att hänskjuta ärenden av större vikt till regeringen för prövning.

Utredningen: Utredningen ifrågasätter om den gräns för EKN:s engagemang på ett land på 10–15 % som nu gäller bör bibehållas men anser att EKN alltjämt i fråga om särskilt problematiska ärenden bör ha möjlighet att hänskjuta dessa till regeringen.

Remissinstanserna: EKN instämmer i att 10–15 %-regeln visat sig mindre ändamålsenlig och anser i stället att landlimiter bör fastställas inom n-systemet vilka förutom att tjäna som gräns mellan n- och s-systemen också mer allmänt bör tjäna som riktpunkt för garantigivningens lämpliga omfattning på resp. land. *Bankföreningen* delar utredningens synpunkter.

Skälen för mitt förslag: Jag anser det väsentligt att EKN som hittills eftersträvar en god riskspridning i sitt engagemang. Däremot anser jag inte att det finns skäl för regeringen att ta ställning till frågor rörande engagemangets storlek på enskilda länder. Som utredningen föreslagit bör EKN även fortsättningsvis ha rätt att hänskjuta ärenden av större vikt till regeringen för beslut om EKN så finner lämpligt.

Som jag redan nämnt har några remissinstanser förordat att regeringen tar ett större ansvar för garantigivningen framför allt när det gäller garanti-givning till de stora företagen. Jag vill här anmäla att jag inte anser att en sådan ändring är lämplig. Till den ansvariga myndigheten bör i stället så långt möjligt delegeras ansvaret för verksamheten. Verksamheten hos EKN bör i enlighet med vad som anförts i den s. k. verksledningspropositionen (prop. 86/87:99, KU 29, rskr. 226) styras med generella mål och riktlinjer medan detaljreglering bör undvikas.

3.1.5 Samarbete med utländska institut

Min bedömning: Mot bakgrund av internationaliseringen av exportföretagens verksamhet och särskilt med tanke på den pågående EG-integrationen bör samarbetet med garantiinstitut i utlandet stärkas. I fall då överenskommelse inte kan nås om garantitäckning av utländska leveranser som ingår som del av en affär, bör garanti som hittills få medges för sådana leveranser under förutsättning att det kan bedömas vara ett svenskt samhällsintresse.

Utredningen: Utredningens förslag avseende samarbete med utländska institut överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: EKN instämmer men pekar på svårigheter att i vissa

fall få till stånd återförsäkringsavtal. *Exportrådet* anser att EKN i möjligaste mån bör söka samordna villkoren för sin garantigivning med de villkor som kommer att gälla inom EG:s inre marknad. Härinstämmer *Bankföreningen*. *Exportrådet* anser det vidare önskvärt att återförsäkringsavtal o. dyl. ingås med utländska institut och att samarbetet mellan de nordiska instituten blir bättre. Rådet anser också att EKN bör få rätt att täcka sådan försäljning från svenska dotterbolag utomlands till tredje land även i fall då svensktillverkade varor svarar för endast en del av affären. *Exportrådet* anser också att det finns ett behov av att EKN ges större möjligheter att garantera utländska varor ingående i svenska företags export. *Industriförbundet* framför liknande synpunkter.

Skälen för min bedömning: Utredningen har pekat på företagens internationalisering och de effekter som följer därav på exportfinansieringsområdet. Processen leder bl. a. till att det i affärer allt oftare ingår leveranser från flera länder. I sådana fall är det väsentligt att överenskommelser nås mellan garantiinstitutet så att det blir möjligt att åstadkomma konkurrenskraftiga finansieringspaket. Utredningen har redovisat arbete som pågår inom EG på området. Jag anser det väsentligt att nära kontakt upprätthålls med berörda organ såväl inom som utom EG och att beredskap finns att anpassa verksamheten till förändringar som sker inom EG.

I detta sammanhang vill jag beröra frågan om möjligheter att garantera utländska underleveranser. Inom ramen för gällande regler kan EKN vid kapitalvaruexport för närvarande garantera sådana leveranser upp till 30 %, och i vissa fall 40 %, av försäljningsvärdet samt därutöver lokala kostnader. För de fall då dessa regler inte kan tillämpas eller ej är tillfyllest eller risken är för stor, bör i första hand samarbete sökas med underleverantörers garantiinstitut. Skulle sådant inte kunna åstadkommas, bör EKN direkt kunna garantera sådana utländska underleveranser om garanti bedöms nödvändig för att affären skall komma till stånd och om det med beaktande av riskbilden bedöms vara ett samhällsintresse att så sker.

3.1.6 Garantitäckning och utveckling av garantigivningen

Min bedömning: Garantigivningen bör så långt bedöms rimligt anpassas till utvecklingen av finansieringsformerna. En anpassning bör också ske i syfte att möjliggöra garanti för olika former av tjänstehandel. Möjligheter till samarbete med privata försäkrare bör studeras.

Mitt förslag: Garantiprocentsatsen bör få uppgå till högst 95 %. Vid samverkansprojekt med andra länder av särskilt svenskt intresse bör långivargaranti med 100 % täckning få medges med regressrätt på exportör.¹

Utredningen: Utredningen framhåller att garantisystemet bör utmärkas

¹ Med regressrätt menas rätt för den som ställer ut garanti att kräva exportör på viss del av garantibeloppet om skadefall inträffar.

av flexibilitet och villighet att göra innovationer. I den mån verksamheten behöver justeras i en för kunderna önskvärd riktning och detta inte innebär betydande principiella svårigheter, oskäligen risk eller allvarliga tekniska problem bör man vara öppen för att pröva dem. Detta kan sägas ha varit en linje inom EKN-systemet mot bakgrund av den generella exportfrämjanderollen för institutet — och det finns ingen anledning att föreslå något avsteg härvidlag. Utredningen tar upp möjligheter till utveckling av systemet i en rad olika avseenden.

Utredningen berör möjligheterna till ökat samarbete med den privata marknaden, eventuellt i bolagsform, när det gäller bedömning och risktagande avseende kommersiella risker. Om sådant samarbete inte skulle realiseras, bör man inom EKN bygga upp en större kompetens för projektbedömning och vidareutveckla kompetensen för bedömning av privata köpare. Utredningen menar att övervägande skäl talar för ett bibehållande av den nuvarande modellen med en enhetlig och självständig EKN-institution men anser likväl att det finns fog för att ytterligare överväga tanken på ett samägt institut.

Utredningen har pekat på att det förefaller sannolikt att allt fler projekt kommer att finansieras på sina egna meriter. Vidare ökar omfattningen av mothandel och leasing. Utredningen förordar en anpassning av garantisystemen i syfte att kunna garantera sådana finansieringsformer. Utredningen framför att medgivande av exportkreditgaranti vid mothandel som skydd för att leverans av motköpsvarorna inte kommer till stånd eller inte verkställs på ett avtalsenligt sätt borde kunna övervägas. Utredningen anser beträffande leasing att EKN bör bemyndigas lämna garanti för uthyrning av svenska kapitalvaror från ett i utlandet verksamt företag om uthyrningen kan jämföras med försäljning, dvs. finansiell leasing. Utredningen uttalar däremot tveksamhet till om garanti till utländsk leasegivare bör medges vid operationell leasing.¹

Utredningen diskuterar också garantitäckning av de allt vanligare s. k. flödesfinansieringarna² och föreslår att s. k. ramgaranti³ bör kunna ges inte bara till exportör utan även till finansiär. Däremot anser utredningen att det inte är lämpligt att täckning sker av krediter som inte relaterar direkt till klart identifierbara exportaffärer. Utredningen anser också att det borde vara möjligt att gå in i redan existerande exportkrediter och täcka av restrisker med avseende på återstående tidsrymd. Genom ett sådant arrangemang skulle en portfölj av risker täckas varigenom utrymme för ny exportkreditgivning skulle skapas.

När det gäller självrisker anser utredningen att en generösare prövning av överlåtelse av sådan vid långivargaranti skulle kunna övervägas med hänsyn till de stränga bestämmelser rörande säkerhet som bankerna har att iakttä. Utredningen diskuterar också möjligheten att låta en självrisk minska över tiden och att i situationer där självrisken spelat ut sin roll,

¹ Med operationell leasing menas uthyrning under en bestämd tidsperiod varvid uthyraren svarar för hyresobjektets kvalitet, fel och brister och är underhållsskyldig.

² Med flödesfinansiering menas finansiering av löpande export.

³ Med ramgaranti menas försäkring som täcker en exportörs risker för fordringsförlust och som kan medges för fortlöpande affärer.

t. ex. när fordringar konsoliderats genom s. k. Parisklubbsförhandlingar, låta EKN lösa ut garantitagarna.

Remissinstanserna: EKN anser att det är väsentligt att bibehålla den konkurrensutsatta verksamheten inom EKN och föredrar således tills vidare nuvarande organisationsform. EKN delar utredningens uppfattning att ett vidgat samarbete med privata försäkrare i form av riskdelning och återförsäkring bör prövas. EKN anser att en betydande del av riskerna vid projektfinansiering kan täckas och avser följa utvecklingen för att i tillämpliga fall i framtiden anpassa garantigivningen.

SEK anser det angeläget att ändra systemet för garantigivning och skapa en ny form inom ramen för ett ur köparens synpunkt flexibelt system. Ett sådant system skulle behöva arbeta utan bindning till Bernunionen och Consensus och försäkra produkter som utvecklats som svar på marknadens behov, t. ex. långa och korta flödesfinansieringar, marknadsinvesteringskrediter och exportleasing. Enligt SEK förefaller det troligt att ett nytt institut måste skapas, förslagsvis i bolagsform.

SEK anser att EKN i likhet med flera utländska institut bör beredas möjlighet täcka den kommersiella risken i investeringar. Vidare bör investeringsgaranti kunna kopplas till en långivargaranti i samma affär. Exportrådet anser det mycket väsentligt att EKN får möjlighet täcka den kommersiella risken vid investeringar. SWEDFUND anser att även om privatiseringssträvandena i u-länder hittills har lett till få omfattande resultat kan man räkna med att de kommer att fortsätta. Enligt SWEDFUND:s uppfattning kan BOT-konceptet (build, operate, transfer) ses som ett spjutspetsområde inom projektfinansieringstekniken. SWEDFUND pekar på att projektbedömningskompetens finns hos BITS, SWEDFUND och hos SIDA:s industribyrå. SWEDFUND föreslår att den översyn av dessa organ som nyligen beslutats av regeringen ges i uppdrag att också beakta krav som EKN och andra kan komma att ställa på biståndsorganen vad gäller medverkan i projektvärdering.

EKN finner mothandelsområdet komplicerat och anser att ytterligare studier måste göras inför nya överväganden. EKN anser dock inte att EKN bör täcka sådana risker som är kopplade till avsättningen av motköpsvarorna. Exportrådet menar att såväl mothandel som leasing kommer att få större betydelse som finansieringsformer vid export till u- och östländer än vad utredningen antyder. EKN bör därför ges möjlighet att täcka mothandelstransaktioner i avsevärt större utsträckning än vad utredningen föreslår. AB SUKAB delar exportindustrins uppfattning att det är angeläget att EKN i större utsträckning än som föreslås i betänkandet ges möjlighet att täcka olika risker i samband med export där betalning helt eller delvis baseras på mothandel. Denna risktäckning bör omfatta såväl betalningsskyldighet och skadestånd vid s. k. parallella affärer som icke-uppfyllande av varubytesavtal med swing-kredit¹ och buy-backavtal².

¹ Med swing-kredit menas kredit som avtalas för att möjliggöra tidsmässiga förskjutningar av de fysiska varuleveranserna mellan parterna.

² Med buy-backavtal menas en typ av mothandel där exportören förbinder sig att köpa varor som produceras vid en exporterad anläggning till vad som motsvarar hela eller delar av priset på anläggningen.

EKN har i en skrivelse den 20 december 1988 framfört att man bör få rätt att garantera alla former av leasing inkl. charter av fartyg och liknande avseende svenska varor oavsett om uthyrningen sker via svenska eller utländska leasegivare. Vidare framförs önskemål om rätt till utvidgning av garantimöjligheterna inom tjänstehandelsområdet så att man får garantera export av fristående transporter, turism- och resetjänster samt export av fristående finansiella tjänster med undantag av sådana som inte är direkt anknutna till en exportaffär. Exportrådet framför liknande synpunkter. SEK framför att EKN även med bemyndigande att garantera utländska leasegivare i många fall inte skulle kunna lämna garanti på grund av krav på amorteringsfria perioder och långa kredittider vilka står i konflikt med consensus. Enligt *Finansbolagens förening* bör tackning från EKN kunna erhållas när svenska kapitalvaror hyrs ut av ett i utlandet verksamt dotterbolag till svenskt finansbolag och för operationell leasing. *Tjänsteförbundet* anser att utredningen borde ha gjort en kvalificerad beskrivning av den export som växer snabbast. EKN:s förordning bör ändras så att den ger möjlighet att garantera alla former av export. Tjänsteförbundet har också framfört förslag om att EKN borde erbjuda tjänsteföretagen hjälp med att hantera sina risker.

EKN delar utredningens betänkligheter mot ett system för flödesfinansiering om sådan skulle få karaktär av rörelsefinansiering utan anknytning till klart identifierbara exportaffärer. SEK avvisar utredningens påstående om att flödesfinansieringar skulle röra sig om finans- eller rörelsekrediter. Tvärtom är ett villkor för flödesfinansiering att exportören garanterar att han har export eller kommer att skapa ny löpande export motsvarande hela kreditbeloppet. Exportrådet har samma uppfattning.

EKN, SEK och exportrådet delar utredningens uppfattning avseende tackning av restrisker¹.

EKN har i skrivelse den 26 januari 1989 behandlat frågor rörande självrisker. EKN hemställer om utökad rätt att medge 95 % garantitäckning. För närvarande kan sådan medges vid bankkrediter till bank, till regering och regeringsorgan med bankfunktion och om gäldenären är ett offentligt rättssubjekt. EKN anser att denna rätt bör utsträckas till även andra kredituppläggningar om risken bedöms vara väsentligt bättre än vad som anses normalt inom EKN. EKN anser också beträffande s. k. restrisker att dessa bör få inlösas om en kredit löpt utan betalningsanmärkning och en relativt kort tid återstår. EKN har också hemställt om att få medge 100 % garantitäckning i långivargarantier med regress mot exportör i samverkansprojekt med andra länder om det är ett särskilt svenskt intresse.

Skälen för min bedömning: Utredningen har pekat på att förändringarna på exportfinansieringsområdet under senare år varit stora. Det är svårt att ha någon bestämd uppfattning om hur utvecklingen kommer att se sig framöver. Det förefaller dock rimligt att anta att det i ökad utsträckning kommer att röra sig om andra former än de standardiserade krediter som varit vanligast under den senaste 10-årsperioden. Jag anser att det är väsentligt att

¹ Med restrisker menas återstående risker i redan beviljade exportkrediter.

en utveckling av garantigivningen sker i takt med förändringarna av kreditgivningen. Garantisystemet bör vara flexibelt och beredskap och kompetens bör finnas för förändringar.

Utredningen har diskuterat möjligheter till samarbete med privata försäkrare speciellt vad avser den konkurrensutsatta delen av exportkreditnämndens verksamhet. Jag delar utredningens syn på att det finns skäl att överväga detta ytterligare.

Flera remissinstanser har framfört önskemål om att investeringsgaranti¹ skall kunna täcka inte bara politiska utan även kommersiella risker. Mot bakgrund av den utveckling som sker på området och det faktum att ett par utländska garantiinstitut i begränsad utsträckning infört motsvarande möjlighet, anser jag att ytterligare underlag bör inhämtas som grund för ställningstagande i denna fråga. Jag avser därför uppdra åt EKN att undersöka lämpligheten av att utsträcka investeringsgarantin även till kommersiella risker. När det gäller mothandel, leasing och tjänstehandel vill jag anmäla att jag avser föreslå regeringen att de restriktioner som finns uppställda i förordningen om exportkreditgaranti undanröjs så att EKN ges möjlighet utveckla garantiformerna för sådana finansieringsformer och sådan export. Mot bakgrund av den stora omfattning som s. k. flödesfinansiering fått under senare år anser jag det rimligt att ansträngningar görs i syfte möjliggöra garantitäckning av sådan finansiering under förutsättning att den är klart relaterad till bestämda exportaffärer. Utredningen har pekat på möjligheten att medge ramgaranti till förmån för finansiär, vilket förefaller vara ett lämpligt sätt att erbjuda garantitäckning för sådan finansiering.

Skälen för mitt förslag: Jag delar EKN:s uppfattning att det är viktigt att det för varje garanti finns en självrisk. Det främsta syftet med självrisken är att förmå garantitagaren, genom att han själv får bära en viss risk, att noga pröva den tilltänkta affären. Självrisken skall ha en sådan tyngd att exportören inte genom blotta förekomsten av ett garantisystem genomför affärsmissigt oriktiga affärer. Jag instämmer dock i EKN:s uppfattning att vissa ändringar av reglerna för garantitäckning är motiverade. I synnerhet mot bakgrund av de diskussioner som förts i olika nordiska fora om möjligheterna åstadkomma konkurrenskraftiga finansieringslösningar vid export från flera länder kan förslaget om att få medge 100 % täckning, i stället för som hittills gällt, högst 95 %, vara betydelsefullt. I sådana fall bör dock regressrätt på exportör föreligga. Jag delar i övrigt utredningens och EKN:s syn på en mer nyanserad hantering av självrisker. Självrisken fyller normalt en viktig funktion. När så inte längre är fallet bör överlåtelse eller minskning kunna ske.

Jag vill i detta sammanhang peka på att EKN har ett nära samarbete med BITS, SEK, de svenska bankerna m. fl. Jag förutsätter att ansträngningar görs att utveckla och fördjupa detta samarbete i takt med den snabba utvecklingen på exportfinansieringsområdet genom att arbetssätt

¹ Med investeringsgaranti menas garanti som täcker politiska risker vid investering i utlandet, t. ex. risk för nationalisering av investering.

3.1.7 Rembursgarantier

Mitt förslag: I ett rembursgarantisystem¹ för korta krediter skall krav på svensk export kunna få ersättas med krav på leveranser från Sverige.

Skälen för mitt förslag: EKN har i en skrivelse den 26 januari 1989 tagit upp frågan om möjligheter att införa ett mer marknadsanpassat rembursgarantisystem. Ett sådant system skulle kunna utgöra en värdefull komplettering eftersom den nuvarande marknaden inte synes kunna tillgodose exportföretagens efterfrågan på rembursaffärer. I det nya systemet förutses den bekräftande banken själv få stå för en betydande andel av risken, minst 25–30 %, samtidigt som EKN:s andel normalt maximeras till 50 %. Endast bekräftade remburser som följer regler uppställda av den internationella handelskammaren (ICC-reglerna) skall omfattas av det nya systemet.

Enligt internationella regler som EKN har att följa får kredittiden för vissa varor inte överstiga 180 dagar. EKN anser därför att rembursgaranti enligt det nya systemet endast skall medges i fall då kredittiden inte överstiger 180 dagar eftersom garanti då kan medges utan någon särskild kontroll av varan. Ursprunget framgår inte alltid av rembursen. EKN föreslår därför att gällande krav på export av svenskt ursprung ersätts med krav på leveranser från Sverige. EKN skulle även avstå från krav på exportören att vid riskökning exempelvis häva köpavtal. Detta skulle dock betyda att om det i efterhand visar sig att exportören inte följt gällande lag, skulle EKN sakna möjlighet att exempelvis återkräva belopp som skadereglerats under en garanti.

EKN vill behålla möjligheten att garantera rembursaffärer med längre kredittid. För sådana garantier skulle EKN:s hittillsvarande krav på uppgifter om exporten och på särskilda åligganden för exportören bibehållas.

Jag bedömer att ett marknadsanpassat rembursgarantisystem så som det beskrivits av EKN skulle kunna utgöra ett komplement till de garantiformer som erbjuds på marknaden och anser att det i detta system skall vara möjligt att ersätta kravet på export av svenskt ursprung med krav på leverans från Sverige.

¹ Med rembursgaranti menas garanti som täcker risk för att rembursbekräftande bank inte får betalt.

Mitt förslag: Någon särskild garantigivning för export av miljöteknik skall inte införas.

Utredningen: Utredningens förslag överensstämmer med mitt. Utredningen anser att ett system för garanti till länder som inte är kreditvärdiga skulle utgöra ett olämpligt inslag i EKN:s verksamhet. Tanken med ett sådant system skulle vara att stimulera försäljning av miljöteknik genom att ge garanti till exportörerna till subventionsmässiga premier. Staten skulle då vara beredd att ersätta det underskott som kan uppkomma genom detta speciella skadefall. För köparlandet uppstår den kuriösa situationen att det stimuleras köpa svensk teknik genom vetskapen att det inte förväntas kunna betala för den. Systemets särprägel framgår av att det vanliga garantisystemet skulle sakna motsvarande verkan om man ville förse kreditvärdiga grannländer med miljötekniken. Utredningen anser att om man vill bjuda på miljötekniken bör man göra det direkt genom statliga inköp och gåvor. Man bör dock inte komplicera bilden genom att använda ett exportkreditgarantisystem som är avsett för helt andra ändamål.

Remissinstanserna: Flertalet som yttrat sig delar utredningens uppfattning att garantier är ett olämpligt instrument för att främja export av svensk miljöteknik. *SEK* framhåller dock vikten av att främja sådan för Sverige intressant export till våra grannländer. *Industriförbundet* anser också att åtgärder som kan bidra till att minska de internationella miljöproblemen är viktiga men ser inte att garantier är bättre än t.ex. direkta ekonomiska bidrag.

I skrivelse från *Svensk-Polska Miljöföreningen* m. fl. riktas uppmärksamheten på behovet av kraftfulla åtgärder för att förbättra miljön i hårt utsatta grannländer kring Östersjön, framför allt vad gäller floden Wisla. Föreningen framhåller att åtgärdsprogram utarbetats men att finansiering återstår. Föreningen pekar här på de stora fordringar som EKN har och pläderar för att en s. k. "debt-for-nature swap"-teknik övervägs i syfte bidra till finansiering av projektet ifråga.

Skälen för mitt förslag: Jag anser att det är av stor vikt att miljövänlig teknik utnyttjas i alla länder, inte minst i våra grannländer, i syfte att minska de gränsöverskridande föroreningarna. Svensk miljöteknik kan därvid komma att spela en viktig roll. Jag tycker därför att det är värdefullt att utredningen till följd av det tilläggsdirektiv som initierades genom beslut av riksdagen (NU 1987/88: 24, rskr. 270), prövat förutsättningarna för att utnyttja exportkreditgarantier i detta avseende. Det kan då konstateras att det redan nu finns möjligheter att bevilja garanti för export av miljöteknik under förutsättning att det rör sig om export till länder som bedöms kunna betala för den. När det däremot rör sig om länder som inte är kreditvärdiga kan garanti inte ges. Skulle garanti beviljas till premie som inte bedöms motsvara risken, skjuter man den subvention som ligger i garantigivningen på framtiden och bryter dessutom mot gällande GATT-

regler. Efter samråd med miljö- och energiministern kan jag därför inte tillstyrka att exportkreditgarantier för export av miljöteknik skulle få medges på andra villkor än vad som i övrigt gäller för garantigivningen.

Jag vill i sammanhanget nämna att jag utgår ifrån att, som ett resultat av pågående bilaterala eller multilaterala förhandlingar, andra stimulansåtgärder kan komma att vidtas i syfte att möjliggöra ett ökat utnyttjande av miljövänlig teknik bl. a. i våra grannländer. Jag vill här bl. a. erinra om etableringen av ett internationellt institut för miljövänlig teknik i Stockholm samt sonderingarna för att få till stånd en internationell miljöfond. Jag vill också erinra om det beslut som regeringen nyligen tagit om att avsätta 300 milj. kr. från biståndsanslaget för miljöförbättrande åtgärder och utbildningsinsatser i Polen under en treårsperiod. När det gäller frågan om utnyttjande av offentligt garanterade fordringar i detta sammanhang, vill jag påpeka att sådana fordringar som omförhandlas multilateralt är omgärdade av internationellt överenskomna regler, vilka kan göra det svårt att utnyttja dem. Frågan är dock för närvarande föremål för prövning.

3.1.9 Återvinning

Min bedömning: EKN bör aktivt medverka i regeringsförhandlingar om bilaterala skuldkonsolideringsavtal och i huvudsak ansvara för återvinning av utestående fordringar. Denna verksamhet bör hantearas flexibelt och med ett stort mått av kreativitet.

Utredningen: Utredningen anser att det är viktigt att EKN känner det ansvar som åvilar den i återvinningshänseende och driver en aktiv fordringsförvaltning med de hjälpmedel som står till buds. Det är detta institut som känner konsekvenserna av skadefallen mest och har det kraftigaste incitamentet att söka återvinna utestående fordringar. Utredningen anser att man bör överväga om inte starkare skäl talar för att EKN tar ansvaret för de bilaterala förhandlingarna, åtminstone i normalfallet, än att ansvaret ligger hos utrikesdepartementet.

Remissinstanserna: EKN instämmer och förordar att ansvaret för de bilaterala förhandlingarna stegvis överförs till EKN. EKN nämner i detta sammanhang att inlösen av garantitagarnas självriskandelar i vissa fall kan utgöra en ekonomiskt och administrativt fördelaktig lösning för EKN liksom att lösa upp ingångna garantiåtaganden. *Bankföreningen* anser i likhet med utredningen att EKN bör driva en aktiv fordringsförvaltning. Dessutom framförs att EKN måste införa en snabbare hantering och utbetalning vid ansökningar om skadereglering samt vid återvinning. Krav på bilateralt skuldkonsolideringsavtal som grund för skadereglering på ursprungliga förfallodagen bör avskaffas och ersättas med krav på multilateralt avtal. Vidare föreslås att EKN ges möjlighet att mot särskild premie lämna garanti för s. k. karensränta och täckande av 100 % för sådan ränta. *Exportrådet* delar Bankföreningens synpunkter och anser även att ytterli-

gare ansträngningar måste göras för att få en snabbare och mer effektiv hantering av ansökningar om skadereglering.

Prop. 1989/90: 44

Skälen för min bedömning: EKN har mycket stora utestående fordringar. Det är angeläget att EKN arbetar aktivt i syfte återvinna så mycket som möjligt. Jag delar utredningens uppfattning att det är viktigt att EKN känner sitt ansvar härvidlag. Jag vill också anmäla att jag samrått med finansministern som numera har ansvaret för frågor rörande konsolidering av utländska skulder och förhandlingarna om de bilaterala avtal som följer på de multilaterala uppgörelserna inom Parisklubben. Vi är överens om att det är viktigt att EKN aktivt medverkar i dessa förhandlingar. Formerna för de bilaterala förhandlingarna kan framöver komma att påverkas av förändringar i den multilaterala förhandlingsprocessen i Parisklubben. Nyligen har t. ex. villkoren vid omförhandlingar för de fattigaste skuldländerna ändrats på ett väsentligt sätt. Ytterligare metodförändringar kan komma att aktualiseras, vilket kan göra det nödvändigt att man från svensk sida i de bilaterala förhandlingarna utöver återvinningar även tar hänsyn till övergripande policyaspekter. Så långt möjligt bör dock ansvaret för de tekniska återvinningsaspekterna i de bilaterala förhandlingarna åvila EKN. Vad gäller förhandlingar med länder vilkas skulder inte omförhandlas inom Parisklubben, ligger ansvaret kvar oförändrat hos EKN.

Jag förutsätter att EKN på ett flexibelt och konstruktivt sätt söker former för att hantera företagets risker under karenstiden och de kostnader som är förknippade därmed.

3.1.10 Underskottsfinansiering

Mitt förslag: Underskott som uppstår i garantigivningen skall i princip finansieras genom räntebärande upplåning. Regeringen skall dock vid behov kunna besluta om räntefrihet för sådan upplåning om den avser fordringar som inte bedöms möjliga att återvinna annat än möjligen på mycket lång sikt och då med ett väsentligt begränsat värde.

Utredningen: Utredningen föreslår att man bör överväga alternativ till rådande ordning för underskottsfinansiering, endera genom att EKN får rätt att rekvirera behövliga medel direkt från statskassan eller genom att EKN får finansiera sitt underskott genom upplåning i riksgäldskontoret. Då det inte bedöms möjligt att återvinna hela fordringsbeloppet skulle upplåningen vara räntefri. Utredningen finner ingen anledning att bibehålla nuvarande skillnad i behandlingen av garantier beslutade av EKN resp. regeringen.

Remissinstanserna: EKN anser att när verksamheten drabbats av förluster måste dessa täckas på sätt som blir beroende på arten av den verksamhet till vilken förlusterna kan hänföras. Inom n-garantisystemet bör eventuella underskott i princip täckas av framtida överskott, dvs. premiesättningen bör justeras med hänsyn till tidigare utfall. Inom s-systemet bör det

beräknade underskottet täckas med räntefri upplåning i takt med uppkommande likviditetsbehov. Tillfälliga likviditetsbehov därutöver bör finansieras med räntebelastad upplåning. I den mån uppkomna förluster bedöms vara definitiva bör de täckas med ett direkt bidrag från statsbudgeten. När det gäller n-verksamheten föreslås med hänsyn till att den tidigare baserats på andra principer än de nuvarande, att man som en engångsåtgärd täcker det beräknade underskottet med ett direkt tillskott från statsbudgeten eller med ett räntefritt lån.

Fullmäktige i riksgäldskontoret förordar att i den mån räntefria krediter skulle anses vara önskvärda dessa finansieras direkt från statsbudgeten eller lämnas av riksgäldskontoret med räntekompensation från statsbudgeten. *Bankföreningen* anser att systemet med räntefria lån är att föredra eftersom det ställer större krav på EKN att förvalta sina fordringar. *Exportrådet* tillstyrker utredningens förslag, men anser att man bör fastställa ett kriterium för vad som skall betraktas som osannolikt att återvinna snarare än låta regeringen årligen avgöra detta. *SIND* anser att även om utländernas skuldcris betraktas som en unik företeelse och därmed EKN:s stora underskott under 1980-talet skulle anses vara temporära, finns det anledning för EKN att vidta åtgärder som leder till att statens kostnader för garantigivningen reduceras. Beträffande finansieringen av underskott framhåller SIND vikten av att incitament behålls för att förebygga skadefall och att därmed minska kostnaderna för staten.

Skälen för mitt förslag: Jag anser att huvudprincipen bör vara att underskott som uppstår i verksamheten skall finansieras genom räntebärande upplåning. EKN har för närvarande möjlighet att utnyttja en rörlig kredit i riksgäldskontoret på 3 700 milj. kr. för finansiering av underskott. Dessutom finns möjlighet ta upp lån i utländska valutor till ett motvärde av 500 milj. kr. för finansiering av skadefall för den garantigivning som bedrivs i utländsk valuta. Enligt gällande principer har EKN utnyttjat möjligheten att under vissa omständigheter få kompensation för räntekostnader vid upplåning. För närvarande gäller att räntefrihet medges för utbetalning av skadeersättningar till följd av skadefall på garantier som regeringen beslutat om. EKN har sedan tillkomsten av det anslag över vilket ersättningar utgår, fr.o.m. år 1981 t.o.m. budgetåret 1988/89, erhållit ca 900 milj. kr. Av dessa har ca 320 milj. kr. återbetalats i takt med att återvinningar gjorts från gäldenärslandet.

I och med att staten har åtagit sig att medge garantier måste medel också finnas tillgängliga för utbetalning av skadeersättningar. Principen om räntebärande upplåning kan dock behöva åsidosättas i syfte tillse att EKN har nödvändig likviditet. Jag anser således att räntefrihet bör kunna medges och det bör ankomma på regeringen att ta ställning till för vilken andel av fordringarna som räntefri upplåning skall medges. Jag anser inte att någon skillnad skall göras i behandlingen av garantier som EKN resp. regeringen har beslutat om. Liksom nu är fallet skall ersättning för räntekostnader belasta anslaget E 3. Exportkreditnämnden, tackande av vissa utgifter för skadeersättningar.

Min bedömning: AB Svensk Exportkredit (SEK) bör även fortsättningsvis innses uppdrag att på statens vägnar administrera systemet för statsstödd exportkreditgivning (SEK-systemet). Villkoren i systemet bör stå i huvudsaklig överenskommelse med internationellt överenskomna regler.

Utredningen: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet förordar att de påslag som tillämpas på räntorna i SEK-systemet utöver de internationellt överenskomna minimiräntorna skall tas bort. SEK, *exportrådet* och *Industriförbundet* förespråkar även att SEK:s kostnadsmarginal inkluderas i det statliga åtagandet. Vidare stöder SEK och *Bankföreningen* utredningens förslag om att s. k. kommersiella referensräntor (CIRR) alltid skall kunna erbjudas.

Skälen för min bedömning: Jag har samrått med industriministern, som har ansvar för SEK-systemet, om statens engagemang i AB Svensk Exportkredit och vill i detta avseende framföra följande. Jag instämmer i utredningens bedömning att SEK-systemet bör behållas. Efterfrågan på krediter inom detta system har minskat under senare år. Samtidigt kan också konstateras att de tidigare ganska omfattande subventionerna i systemet nu i huvudsak eliminerats.

När det gäller påslagen på räntorna kan konstateras att det generella påslaget på 0,5 % har tagits bort fr. o. m. den 1 april 1989. Det kan också i sammanhanget noteras att riksdagen under våren 1989 beslöt att systemet med räntestöd vid export av fartyg skulle upphöra vid utgången av år 1989 (prop. 1988/89:100, bil. 14, NU 22, rskr. 177).

3.3 U-kreditgivning

Min bedömning: U-krediter får fortsätta att lämnas enligt gällande riktlinjer. Den beslutade försöksverksamheten med tvåkomponentskrediter bör utvidgas. Garantigivning för u-krediter bör utredas ytterligare.

Utredningen: Utredningen förordar att ett tvåkomponentsystem, där BITS beslutar om gåvan, SEK om exportkrediten och EKN om garanti mot biståndsanslagen införs. Utredningen menar att skiljandet av kompetens och beredning från beslutsfattande och budgetansvar, skapar förutsättningar för konflikter. Utredningen drar dock slutsatsen att enkomponentsystemet i vissa lägen har sådana fördelar att det skulle vara olämpligt att slopa möjligheterna att använda det. Bl. a. framhålls att vissa utländska beställare uttalat att u-kreditsystemet är föredömligt enkelt och lättadministrerat ur låntagarsynpunkt.

Utredningen förordar också att möjligheterna att ge bundna biståndskrediter införs. Systemet med biståndskrediter skulle ha fördelen att det skulle kunna utnyttjas separat för att stödja ett visst projekt, eller i kombination med vanliga exportkrediter.

Remissinstanserna: *BITS*, *EKN* och *SEK* avstyrker utredningens förslag till s. k. renodlad tvåkomponentsmodell och förordar istället en fortsättning av de nuvarande enkomponentkrediterna (u-krediterna) och försöksverksamheten med tvåkomponentsystem. *BITS* menar att verksamhetens omfattning bestäms mer av andra faktorer — som landval, projektinriktning, riktlinjerna om konkurrensupphandling, kreditvärdighet etc. — än de skilda systemtekniska arrangemang som utredningen diskuterar. Enligt såväl *SEK* som *BITS* och *EKN* har det nuvarande u-kreditsystemet fungerat väl också administrativt. Systemets karaktär av biståndsinstrument har förstärkts genom att huvudansvaret och beslut — både vad gäller kredit och garanti — samlats i *BITS*. En mer påtaglig nackdel med en tvåkomponentsmodell enligt utredningens förslag är enligt *EKN* att möjligheterna att styra de mjuka krediterna till önskvärda mottagarländer kan minska ytterligare om riskerna ska tas i *EKN*:s portfölj.

Flera remissinstanser förordar att u-krediterna kompletteras med ett system för biståndskrediter och projektfinansiering. Det sägs direkt ut i en del och är underförstått i andra remissvar t. ex. från näringslivet att biståndskrediterna skulle vara bundna.

Skälen för min bedömning: Efter samråd med statsrådet Hjelm-Wallén, som har ansvar för u-kreditsystemet, vill jag framföra följande. U-krediterna som handläggs av *BITS* har till syfte att överföra finansiella resurser på förmånliga villkor till angelägna utvecklingsprojekt i u-länderna. Krediterna bekostar leveranser av svenska varor och tjänster. Viss möjlighet finns att inkludera leveranser från företag i mottagarlandet eller tredje land i ett kontrakt som finansieras. U-krediterna utnyttjas som regel endast för finansiering av kontrakt som vinnas i internationell konkurrens.

U-krediterna är ett biståndspolitiskt instrument som i första hand är utformat för att uppfylla de biståndspolitiska målen. Biståndskriterierna innebär att stöd lämnas till projekt i låginkomstländer och lägre medelinkomstländer som för en utvecklingspolitik i linje med de svenska biståndspolitiska målen. Projekt som avses bli finansierade helt eller delvis med u-krediter måste vara väl anpassade till förutsättningarna i mottagarlandet och möta angelägna behov i dess utveckling. En central faktor för att göra u-krediterna effektiva ur biståndssynpunkt är att affärsmässighet i upphandlingen säkerställs. Genom att u-krediterna som regel finansierar kontrakt som vunnits i internationell konkurrens skapar systemet som det är utformat en viss garanti för att gävoelementet tillfaller u-landet och inte det exporterande företaget genom ett för högt pris. Förslaget om att införa ett system med bundna biståndskrediter avvisas bl. a. med hänsyn till att affärsmässighet i upphandlingen svårigen kan säkerställas i ett sådant system. När det gäller garantigivningen i systemet pågår utredning inom *BITS*.

U-krediterna har också exportfrämjande effekter eftersom främst svenska varor och tjänster finansieras. Exporteffekten av biståndsansatsen blir

större än det anslagna beloppet genom att gåvomedlen i u-krediten knyts till en kredit från marknaden.

Prop. 1989/90: 44

Utredningen har analyserat u-kreditsystemet ur exportfrämjandesynpunkt och mot den bakgrunden framfört vissa synpunkter och förslag bl.a. avseende garantisystemet. Dessa ger för närvarande inte anledning till några förslag till förändringar. De bör dock beaktas i det fortsatta arbetet med att utforma instrumenten för ett väl fungerande bistånd.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen

1. föreslår riksdagen att godkänna de ändringar av riktlinjerna för exportkreditgarantisystemet som jag förordat i det föregående (avsnitten 3.1.2—3.1.4, 3.1.6—3.1.8 och 3.1.10).
2. bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt anfört om statliga exportkreditgarantier (avsnitten 3.1.1, 3.1.5, 3.1.6 och 3.1.9) samt om statsstödd exportkreditgivning genom AB Svensk Exportkredit (avsnitt 3.2) och om u-kreditgivning (avsnitt 3.3).

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

EKN har med skrivelse daterad den 20 december 1988 inkommit med begäran om regeringens godkännande av förslag om en marknadsanpassning av rembursgarantisystemet, utökade möjligheter att lämna garanti i samband med tjänsteexport och utvidgade möjligheter att lämna långivargaranti i utländsk valuta.

EKN har ett system för täckning av risker som en svensk bank ikläder sig vid bekräftelse av remburs öppnad av utländsk bank i anledning av en svensk exportaffär. Dessa *rembursgarantier* har emellertid inte efterfrågats. EKN har därför utarbetat ett förslag med syfte att få garantierna mer efterfrågade. Det framlagda förslaget karakteriseras som ett riskdelningssystem, vars villkor i huvudsak anges överensstämma med de som tillämpas av bankerna. Från Svenska Bankföreningens sida har framhållits att det föreslagna rembursgarantisystemet skulle innebära en värdefull komplettering eftersom den nuvarande marknaden inte kan tillgodose exportföretagens efterfrågan på rembursaffärer.

I det föreslagna systemet skulle den bekräftande banken själv stå en betydande del – minst 25–30 % – av risken, samtidigt som EKN:s andel normalt inte skulle överstiga 50 %. Endast bekräftade remburser som följer ICC-reglerna avses omfattas av systemet, som skulle täcka såväl politiska som kommersiella risker.

EKN föreslår inget minimibelopp för garantigivningen, däremot att en minimipremie införs för att undvika en orationell hantering av små, enstaka rembursaffärer.

De särskilda åligganden – bl. a. att ange exportaffärens uppläggning och innehåll, samt att vid eventuell riskökning t. ex. häva köpeavtal – som en exportör i nuvarande rembursgarantisystem måste ikläda sig, kan enligt EKN inte upprätthållas om systemet skall marknadsanpassas. Sådana krav överensstämmer inte med vad som gäller på marknaden i övrigt, där en remburs innebär en ovillkorlig rätt för exportören att erhålla betalning mot uppvisande av korrekta dokument. EKN påpekar att slopandet av EKN:s normala krav på förbindelse från exportören innebär att, om det i efterhand visar sig att en exportör brutit mot gällande lag, t. ex. levererat krigsmateriel utan regeringens godkännande eller varor till Sydafrika eller Namibia, skulle EKN sakna möjlighet att kräva exportören på eventuellt utbetalad skadecersättning. EKN anser dock att det modifierade rembursgarantisystemet bör kunna tillämpas trots avsaknaden av möjlighet att av exportören återkräva belopp som skadereglerats under en garanti. Ur risksynpunkt har dock EKN menat att detta åliggande kan undvaras endast för sådana remburser där den längsta tiden mellan dagen för rembursbekräftelsen och sista dagen för dokumentpresentation är 12 månader.

EKN:s verksamhet styrs bl. a. av internationella regler om kredittider, som för vissa varor inte får överstiga 180 dagar. För att inom det nya riskdelningssystemet kunna utfärda garanti oavsett varutyp har föreslagits att rembursgarantier får avse kredittider om högst 180 dagar.

Enligt förordningen om exportkreditgaranti får garanti beviljas för ex-

port som inte är svensk endast om det finns särskilda skäl. En varas ursprung framgår dock ej alltid av rembursen, däremot oftast från vilken ort leverans sker. Förordningens krav på svensk export föreslås därför ersatt med leveranser från Sverige. Kontroll av kredittid och leveransort avses ankomma på den bekräftande banken.

EKN föreslår ingen minsta tid för risktagandet, som skulle gälla från bekräftelsen av rembursen till kredittidens utgång. EKN anser det dock, som redan framgått, nödvändigt att bestämma en längsta tid mellan dagen för rembursbekräftelse och sista dagen för dokumentpresentation (giltighetstid). Denna föreslås vara tolv månader. Inklusiv en kredittid om sex månader skulle rembursen därigenom få en maximal risktid om arton månader.

EKN vill behålla möjligheten att täcka rembursaffärer med en kredittid överstigande sex månader eller med en samlad risktid om mer än arton månader. För sådana garantier skulle EKN:s hittillsvarande krav på uppgifter om exporten och på särskilda åligganden för exportören bibehållas.

EKN:s regler om karenstid föreslås slopade i ett rembursgarantisystem. Som skäl härför har bl. a. angivits den kvalificerade bedömning som bankerna anses göra innan krav på betalning framställs.

EKN anser sig i systemet behöva göra en egen riskbedömning och själv bestämma premieuttaget.

EKN införde år 1987 ett system med exportkreditgarantier i utländsk valuta. EKN föreslår att systemet också skall tillämpas på rembursgarantier.

EKN har, mot bakgrund av de nya former av *tjänsteexport* och exportfinansiering som utvecklats under senare år, framfört förslag om utvidgade möjligheter att lämna garantier för sådan export. I gällande förordning om exportkreditgaranti finns en uppräknning av vilka typer av tjänsteexport som kan garanteras. Huvudmotivet till begränsningen till vissa områden är att från garantigivning undanta fristående finansiella transaktioner utan exportanknytning. Enligt EKN medför de föreslagna ändringarna inget avsteg från denna princip, utan är enbart en anpassning till de villkor som gäller för flertalet utländska garantiinstitut.

Efterfrågan på leasing, särskilt s.k. operativ leasing, har ökat kraftigt under senare år, samtidigt som en förändring skett i användningsformen. Operativ leasing fungerar nu alltmer som ett alternativ till försäljning av produkter som EKN av tradition har försäkrat, och till köpare och köparländer som man har stor vana att bedöma. Leasingföretag betraktas av EKN som exportörer och inte som kreditgivare. Enligt gällande riktlinjer har EKN inte möjlighet att utfärda garantier till andra utländska näringsidkare än kreditinrättningar. EKN har därmed inte möjlighet att utfärda garantier till utländska leasingföretag. EKN föreslår att regeringen ger nämnden rätt att garantera alla former av leasing inkl. charter av fartyg och liknande avseende svenska varor oavsett om uthyrningen sker via svenska eller utländska leasegivare.

EKN föreslår vidare att man får möjlighet att garantera transporttjänster samt rese- och turisttjänster. Beträffande försäkringstjänster föreslår

EKN att garanti får utfärdas för den politiska risken i samband med export av sådana tjänster.

Prop. 1989/90: 44
Bilaga 1

EKN anser att motiven för att undanta fristående finansiella tjänster i form av transaktioner som inte hör samman med export fortfarande är giltiga.

EKN anmäler att tidigare begränsning avseende minsta kredittid för långivargarantier har tagits bort. När det gäller systemet med *exportkreditgaranti i utländsk valuta* har detta inledningsvis reserverats för längre krediter. Eventuell tillämpning på korta krediter borde diskuteras först när erfarenhet av systemet vunnits. EKN föreslår nu mot bakgrund av önskemål från garantitagare att systemet med garanti i utländsk valuta också får omfatta långivargarantier med korta kredittider. Övriga korta krediter bör tills vidare inte ifrågakomma för sådan garantigivning. Denna fråga får tas upp till övervägande sedan systemet varit i kraft ytterligare en tid och verklig erfarenhet av dess utfall erhållits.

EKN hemställer att regeringen ger nämnden rätt att:

- i ett marknadsanpassat rembursgarantisystem ersätta kravet på svensk export med varor levererade från Sverige,
- lämna rembursgarantier i utländsk valuta,
- garantera tjänsteexport i föreslagen utökad omfattning,
- garantera s. k. operativ leasing,
- garantera utländska leasegivare oavsett leasingform,
- lämna långivargarantier för korta kredittider i utländsk valuta.

Exportkreditnämnden (EKN) har med skrivelse daterad den 26 januari 1989 inkommit med begäran om ändringar av gällande regler för garantitäckning. EKN anför att framlagda förslag till ändringar skall ses mot behovet för EKN att i ökad grad kunna anpassa självriskerna i den enskilda affären till risken, för att därigenom kunna förbättra stödet för vissa exportaffärer. Förslagen syftar däremot inte till att minska de grundläggande kraven på självrisker eller att generellt öka täckningsgraden för EKN-garantier.

Den översyn av självriskerna som EKN har gjort, har gett vid handen att nuvarande nivåer är väl avvägda för de affärer som EKN normalt garanterar. Det finns dock anledning att som ett led i arbetet med att förbättra riskspridningen möjliggöra för EKN att få garantera affärer i vilka risken bedöms vara väsentligt bättre än vad som anses normalt inom EKN. EKN anser t. ex. att vid export till länder i den förmånligaste premieklassen bör 95 % täckning kunna medges för kommersiella risker i samband med krediter till köpare som är förstklassiga eller ställer förstklassiga säkerheter. För närvarande gäller att EKN för kommersiella risker på privata köpare inte kan bevilja högre täckning än 90 %.

EKN pekar vidare på att det utrymme som tas i anspråk hos exportörer för egen eller finansiärens självrisker i utestående krediter kan utgöra en begränsande faktor för exportörens resp. finansiärens möjligheter och kapacitet att genomföra resp. finansiera nya exportaffärer. För att motverka denna effekt bör EKN ges möjlighet att mot en premie lösa in den kvarstående självrisken i sådana krediter som löpt utan betalningsanmärkning och där en relativt kort tid återstår.

EKN anför också att det i vissa fall kan vara en förutsättning för att kunna genomföra samarbetsprojekt mellan exportörer i Sverige och andra länder att EKN beviljar 100 % garantitäckning. Detta gäller främst i de fall finansieringsinstitutet enligt lag endast kan bevilja en kredit om 100 % garantitäckning utgår. Vid samverkansprojekt av särskilt svenskt intresse bör därför om så krävs 100 % täckning kunna medges för finansiären kombinerad med en regressrätt på exportören.

EKN hemställer att regeringen ger nämnden rätt att:

- utfärda garanti med 95 % garantiprocentsats för såväl politiska som kommersiella risker där risken bedöms vara väsentligt bättre än vad som anses normalt,

- lösa in vissa självrisker under utestående garantier där krediten löpt utan betalningsanmärkning och en relativt kort tid återstår,

- vid samverkansprojekt av särskilt svenskt intresse utfärda långivargaranti med 100 % täckning med regressrätt mot exportör med eller utan krav på säkerhet.

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Inledning	2
2 Bakgrund	3
2.1 Förändringar på exportfinansieringsområdet	3
2.2 Den framtida utvecklingen på exportfinansieringsområdet ...	5
2.3 Statens engagemang i exportkreditgarantigivning	6
2.3.1 Återblick över EKN:s verksamhet	6
2.3.2. Aktuella frågeställningar	10
2.4 Statens engagemang i exportkreditgivning	13
2.5 U-kreditgivning	14
2.6 Remissinstanserna — sammanfattande synpunkter	15
3 Överväganden och förslag	16
3.1 Exportkreditgarantigivning	16
3.1.1 Utgångspunkter och summering av huvudprinciper ...	16
3.1.2 Statliga exportkreditgarantier	19
3.1.3 Garantiverksamheten bedrivs i två system	21
3.1.4 Riskspridning	24
3.1.5 Samarbete med utländska institut	24
3.1.6 Garantitäckning och utveckling av garantigivningen ...	25
3.1.7 Rembursgarantier	30
3.1.8 Miljögarantier	31
3.1.9 Återvinning	32
3.1.10 Underskottsfinansiering	33
3.2 Statsstödd exportkreditgivning genom AB Svensk Export- kredit	35
3.3 U-kreditgivning	35
4 Hemställan	37
5 Beslut	37
Bilagor:	
1. Sammanfattning av skrivelse från exportkreditnämnden angående förslag om ett förändrat rembursgarantisystem m. m.	38
2. Sammanfattning av skrivelse från exportkreditnämnden angående förslag till ändrade garantitäckningsregler	41