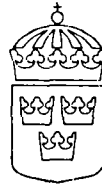


# Regeringens proposition

## 1986/87: 98

om investeringsgarantier



Prop.  
1986/87: 98

---

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 5 mars 1987.

På regeringens vägnar

*G. Sigurdson*

*Anita Gradin*

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att gällande regler för investeringsgarantier ändras. Bland de viktigaste förändringarna är en utvidgning av den krets av länder i vilka investeringar kan garanteras. Vidare föreslås garantiramen bli höjd från 400 milj.kr. till 1000 milj.kr. Ändringarna föreslås få börja tillämpas den 1 oktober 1987.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1987

Närvarande: statsrådet Sigurdson, ordförande, och statsråden Gustavsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Gradin

---

## Proposition om investeringsgarantier

### 1 Inledning

Riksdagen antog år 1968 förslag om inrättande av ett investeringsgarantisystem (prop. 1968: 101, SU 128, rskr. 302, SFS 1968: 447). Det grundläggande syftet med garantierna var att de skulle bidra till den ekonomiska utvecklingen i u-länderna. Garantierna sågs därvid som ett biståndspolitiskt instrument, och i konsekvens därmed skulle eventuella förluster i garantigivningen belasta biståndsanslagen. Garantier skulle enbart få avse investeringar i huvudmottagarländerna för svenskt bilateralt bistånd. Garantierna skulle täcka politiska risker, dvs. nationaliseringsrisk, kalamitetsrisk och transfereringsrisk, däremot inte s. k. kommersiella risker. Premienivån skulle med hänsyn till kravet på investeringens utvecklingsfrämjande effekt ligga lägre än genomsnittet för andra nationella investeringsgarantisystem. En förutsättning för statlig garanti var att det investerade företaget gav de anställda tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor och visade en positiv inställning till fackföreningsverksamhet inom företaget i u-landet.

Utförningen av systemet visade sig vara alltför restriktiv för att garantierna skulle utnyttjas. Mot den bakgrunden föreslog 1971 års industribiståndsutredning i sitt betänkande (SOU 1972: 90) Industriutveckling och utvecklingssamarbete dels en utvidgning av systemet till att gälla i princip samtliga u-länder, dels vissa ändringar av gällande regler. Utredningens förslag ledde emellertid inte till någon ändring av systemet.

1977 års industribiståndsutredning framförde i sitt betänkande (SOU 1977: 77) Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet bl. a. förslag om att inrätta en fond för industriellt samarbete med u-länderna (Swedfund). Utredningen pekade på att ett och samma investeringsprojekt torde kunna komma ifråga både för insats av den i utredningen föreslagna fonden och för investeringsgaranti. Utredningen fann det därför naturligt att stödja 1971 års industribiståndsutrednings rekommendation om klagöranden och modifieringar inom ramen för nuvarande investeringsgarantisystem samt om en utvidgning av länderkretsen för detta. På grundval av förslag framförda i prop. 1978/79: 201 genomfördes år 1979 vissa ändringar av investeringsgarantisystemet (NU 51, rskr. 444). Länderkretsen vidgades till län-

der utanför programlandskretsen men endast med sådana vars utvecklingsplanering är förenlig med målsättningen för svensk biståndspolitik och endast undantagsvis relativt rika u-länder. Även investeringar i vilka investeraren inte får ett dominerande inflytande skulle kunna garanteras.

Kravet på tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor samt positiv inställning till fackföreningsverksamhet skulle bibehållas men måste bli beroende av förhållandena i de enskilda länderna. Underskott i investeringsgarantiverksamheten, som tidigare skulle täckas av biståndsmedel, skulle i fortsättningen belasta sextonde huvudtiteln, oförutsedda utgifter.

De modifieringar som gjorts av systemet har emellertid inte lett till en ökad efterfrågan på investeringsgarantier. Av de tolv ansökningar som inkommit till exportkreditnämnden (EKN) sedan systemet infördes år 1968 har hittills ingen lett till att garantiförbindelse utfärdats.

Industriförbundet har vid olika tillfällen framfört önskemål om översyn av investeringsgarantisystemet. Swedfund anser inte att investeringsgarantisystemet har kommit att bli det stöd för Swedfunds verksamhet som förväntades.

Vid världsbankens årsmöte hösten 1985 fattades beslut om inrättande av ett multilateralt investeringsgarantisystem, MIGA. Avsikten är att detta skall komplettera befintliga system genom att dels garantera investeringsformer eller risker som inte täcks av nationella system, dels samförsäkra stora investeringar och återförsäkra eller samförsäkra i länder där ett nationellt institut redan har ett mycket stort engagemang. Arbete pågår nu i syfte att utarbeta mer detaljerade regler för verksamheten som väntas komma igång tidigast hösten 1987. Regeringen har i dag beslutat att MIGA-konventionen skall undertecknas.

Regeringen uppdrog i beslut den 4 december 1986 åt EKN att företa en översyn av gällande investeringsgarantisystem för att få fram underlag för ett mer omfattande svenskt system och för att kunna utforma systemet som ett komplement till MIGA. EKN har i skrivelse till regeringen den 12 februari 1987 framfört förslag till ändringar av investeringsgarantisystemet. Skrivelsen innehåller också en redogörelse för några andra länders investeringsgarantisystem. Skrivelsen jämte bilaga bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

## 2 Föredragandens överväganden

### 2.1 Ändringar i investeringsgarantisystemet m. m.

**Mitt förslag:** Investeringsgarantisystemet ändras från och med den 1 oktober 1987 till att gälla alla länder. Garanti skall i undantagsfall kunna medges juridiska personer som inte är verksamma i Sverige. Garantitäckning av investeringens avkastning anpassas till vad som gäller inom andra länders investeringsgarantisystem och möjlighet ges att under vissa förutsättningar täcka återinvesteringar som görs med icke transfererbara vinstmedel och exportfordringar som omvandlas till investeringar. Möjlighet till garantigivning i utländska valutor införs. Premienivån bör bestämmas med hänsyn till risken i det enskilda ärendet.

**Exportkreditnämndens skrivelse:** Överensstämmer med mitt förslag.

**Skälen för mitt förslag:** Det svenska investeringsgarantisystemet har sedan tillkomsten år 1968 ännu inte lett till någon förbindelse. De ändringar av systemet som gjordes år 1979 skapade inte tillräckliga förutsättningar för att göra systemet mer användbart. Ansökningsfrekvensen ökade något därefter men utan att resultera i utnyttjande av garantier.

Den fortgående internationaliseringen av svenska företags verksamhet ställer ofta krav på investeringar i utlandet. I vissa fall är dessa förknippade med politiska risker som företagen har behov av att försäkra. Det är rimligt att sådana risker i ökad utsträckning kan försäkras inom ramen för det statliga investeringsgarantisystemet. Syftet med sådana garantier är att de kan bidra till att främja svenska samhällsekonomiska intressen och att det rör sig om sunda investeringar som kan bidra till ekonomisk utveckling i värdlandet.

Jag anser att länderkretsen bör utvidgas till att gälla alla länder. I praktiken torde dock systemet komma att begränsas till huvudsakligen u-länder eftersom behovet av politisk risktäckning där ofta visat sig vara störst. Systemet bör dock vara av intresse även i fråga om statshandelsländer eftersom investeringar i dessa länder kan komma att bli en vanligare förutsättning för att svensk export dit skall komma till stånd. I likhet med de begränsningar som förekommer i exportkreditgarantisystemet skulle garanti för investeringar i vissa länder inte alltid kunna påräknas på grund av riskläget eller speciella politiska skäl.

När det gäller anställnings- och arbetsvillkor samt fackföreningsverksamhet kan konstateras att många länder har arbetsmarknadssystem som har en helt annan struktur än det svenska. Inom rimliga gränser bör inte detta utesluta garantigivning. I likhet med EKN anser jag att garantier för investeringar inte bör medges i ett land där förhållandena upplevs som direkt stötande eller där allvarliga och upprepade kränkningar av de grundläggande mänskliga rättigheterna uppenbarligen förekommer. En riktning för EKN:s bedömning skulle bl. a. kunna vara att värdlandet är anslutet till ILO-konventionen ang. organisationsrätten och kollektiva förhandlingsrätten.

Enligt gällande regler kan endast den som är verksam i Sverige komma i åtnjutande av garanti. Industriförbundet och exportrådet har i skrivelse till EKN föreslagit att garanti inte enbart bör beviljas juridiska personer med säte i Sverige utan också juridiska personer i utlandet med övervägande svenskt intresse, t. ex. svenska dotterbolag i tredje land. En sådan utvidgning av investerarbegreppet skulle under vissa förhållanden kunna vara motiverad, t. ex. då ett dotterbolag i tredje land tillskjuter kapital som kan medverka till ökade inköp av varor och tjänster från Sverige. Jag anser därför att systemet bör utvidgas så att garanti till någon som inte är verksam i Sverige får medges. Det bör dock enbart medges undantagsvis.

Garanti bör som hittills få lämnas för investeringar inte bara i produktion utan också inom tjänstesektorn. Som exempel på det senare kan nämnas investeringar i transportföretag, fastighetsförvaltning, hotellverksamhet och konsultverksamhet. Till de investeringar som skall omfattas av systemet bör vidare hänföras de numera inte ovanliga fall då svenska företag av

företagsstrategiska skäl förvärvar en förhållandevis ringa andel i ett utländskt företag för att få tillgång till marknadsföringsorganisation, immateriella rättigheter eller annan kunskap för sin framtida verksamhet. Även om investeringen inte ger det investerande företaget inflytande i det utländska företaget, är därmed syftet vidare än enbart ett tillgodogörande av avkastning och värdestegring på förvärvade aktier. Investeringar med enbart det sistnämnda syftet bör däremot inte, ens om de blir varaktiga, kunna omfattas av systemet. Om investeringen har ett företagsstrategiskt syfte eller om investeraren kan visa på en tillfredsställande kontroll och inflytande över investeringen, erfordras enligt min mening inte några regler om nedre gräns för aktieinnehav.

De risker som hittills täckts av systemet avser nationaliserings-, kalamitets- och transfereringsrisker. Detta bör anses inbegripa även täckning av kontraktsbrott, dvs. då värdlandets regering häver eller bryter mot avtal som upprättats mellan investeraren och värdlandet och denna åtgärd inte kan prövas i vederbörlig ordning av domstol eller skiljenämnd.

När det gäller kommersiella risker, anser jag inte att det finns anledning att utvidga systemet till att omfatta sådana. Dessa måste anses vara sådana företagarrisker som investeraren själv bör få bära.

Garantitäckningen av investeringens avkastning begränsas för närvarande till högst 8% per år av garantins högsta förlustbelopp, dock maximalt 24% av investeringens ingångsvärde. EKN anser att en mera generös täckning av den transfererbara avkastningen bör övervägas vid en förändring av det svenska systemet. EKN har vid jämförelse med motsvarande regler i andra länder funnit att vissa garantiinstitut begränsar täckningen av den årliga avkastningen medan flera inte har några sådana begränsningar. När det gäller investeringens ingångsvärde täcker de utländska instituten genomgående högre värden. Inom MIGA har regler på detta område ännu inte fastställts. Det är lämpligt att det svenska systemet anpassas till vad som gäller i utlandet och till vad som kommer att gälla inom MIGA. Ytterligare jämförelser med andra länders system krävs emellertid. Regeringen bör dock redan nu inhämta riksdagens godkännande att göra dessa anpassningar. Visar det sig mot förmodan att de skulle kräva grundläggande förändringar i det svenska systemet, avser jag att återkomma till riksdagen i frågan.

När det gäller täckning av återinvesteringar som görs med icke transfererbara vinstmedel och av exportfordringar som omvandlas till investeringar, anser jag att det bör öppnas en möjlighet för EKN att garantera sådana investeringar. Detta bör dock endast vara möjligt dels när det gäller att skydda EKN:s ekonomiska intressen vid fara för skadefall, dels när täckning kan begränsas så att den inte avser transfereringsrisken.

Industriförbundet och exportrådet har i sin skrivelse till EKN också tagit upp frågan om täckning av vissa kursrisker för investeringar. EKN har från årsskiftet 1986/87 fått viss möjlighet att lämna exportkreditgarantier i utländska valutor (prop. 1986/87: 23, NU 6, rskr. 26). På liknande sätt skulle det i vissa fall kunna vara rimligt att investeringsgarantier kan ges i vissa utländska valutor. EKN anser dock att det är nödvändigt att ytterligare överväga konsekvenserna av att lämna investeringsgaranti i utländsk

valuta. Regeringen bör emellertid redan nu inhämta riksdagens godkännande att besluta om att investeringsgarantivning får ske i utländska valutor.

Jag anser att premienivån för investeringsgarantier fortsättningsvis bör bestämmas med hänsyn till risken i det enskilda ärendet. Vid premiesättningen skall en central utgångspunkt vara att verksamheten på sikt skall gå ihop.

De ändringar av riktlinjerna som jag föreslagit bör gälla från och med den 1 oktober 1987.

## 2.2 Höjd garantiram

**Mitt förslag:** Ramen för investeringsgarantier, som sedan år 1968 uppgår till 400 milj. kr., höjs till 1 000 milj. kr.

**Exportkreditnämndens skrivelse:** Överensstämmer med mitt förslag.

**Skälen för mitt förslag:** Med de ändringar av investeringsgarantisystemet som föreslås i avsnitt 2.1 är det troligt att efterfrågan på sådana garantier kommer att öka något. I likhet med EKN anser jag därför att ramen bör höjas till 1 000 milj. kr.

## 3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de ändringar av riktlinjerna för investeringsgarantisystemet som jag har förordat i det föregående (avsnitt 2.1),
2. medge att staten åtar sig betalningsansvar i form av statsgaranti för investeringar i utlandet till ett belopp av högst 1 000 000 000 svenska kronor eller motsvarande belopp i utländsk valuta (avsnitt 2.2).

## 4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

EKN-EXPORTKREDITNÄMNDEN

UTRIKESDEPARTEMENTET Handelsavdelningen Registratören
Ink. 1987 -02- 1 6
Dnr. 164 HY

Till Regeringen

I skrivelse till exportkreditnämnden (EKN) den 4 december 1986 har regeringen uppdragit till EKN att göra en översyn av investeringsgarantisystemet.

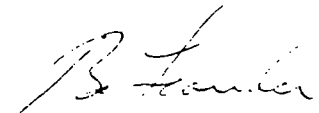
Till fullgörande av nämnda uppdrag får EKN överlämna bifogade promemoria med förslag i syfte att få fram underlag för utformningen av ett mer omfattande svenskt investeringsgarantisystem och att kunna utforma systemet så att det utgör ett komplement till det multilaterala investeringsgarantisystemet MIGA.

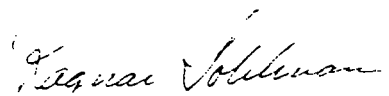
I detta ärendes avgörande har deltagit, förutom undertecknade, ledamöterna Landahl, Eklöf, Israelsson, Källner, Rekke och Tscherning samt suppleanterna Frykholm och Nygren.

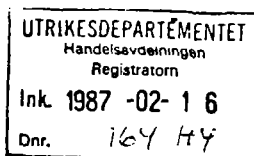
Föredragande har varit Sohlman.

Stockholm den 12 februari 1987

EKN-EXPORTKREDITNÄMNDEN

  
Bo Leander

  
Ragnar Sohlman



PM angående investeringsgarantisystemet

Regeringen har i skrivelse 1986-12-04 uppdragit åt EKN att företa en översyn av gällande investeringsgarantisystem för att få fram underlag för utformningen av ett mer omfattande svenskt system och för att kunna utforma systemet till ett komplement till Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA.

Nuvarande investeringsgarantisystem

Det nuvarande investeringsgarantisystemet tillkom 1968, med viss modifiering 1979, inom ramen för principerna för svensk biståndsgivning. Bestämmelserna för det svenska investeringsgarantisystemet återfinns i Kungl Maj:ts kungörelse (1968:447) om statlig garanti för täckning av förlust i samband med investering i u-land. Vidare riktlinjer för det svenska systemet angavs i prop 1968:101. Det grundläggande syftet med garantierna är att de skall bidra till den ekonomiska utvecklingen i u-länderna. Projektens utvecklingsfrämjande effekt prövas i varje enskilt fall. Världlandet måste bekräfta att projektet betraktas som utvecklingsfrämjande och i överensstämmelse med landets utvecklingsplan. En förutsättning för statlig garanti är vidare att det investerande företaget ger de anställda tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor och visar en positiv inställning till fackföreningsverksamhet inom företaget i u-landet. I konsekvens med den starka betoningen av de biståndspolitiska aspekterna har ansetts att garantiverksamheten till en början enbart skall avse huvudmottagarländer för det bilaterala svenska biståndet. Garantierna får endast avse direkta nya investeringar och därmed jämförliga transaktioner. Reinvesterade vinstmedel kan garanteras förutsatt att de vid reinvesteringstillfället fritt kunnat transfereras. Garantierna täcker politiska risker, d v s nationaliseringsrisk, kalamitetsrisk och transfereringsrisk, däremot inte s k kommersiella

risker. Endast företag verksamma i Sverige kan komma i fråga för investeringsgaranti. Investerarens självrisk är lägst 10 % av det vid varje tidpunkt gällande värdet av investeringen. Garantitidens längd bör inte överstiga 15 år, eller undantagsvis uppgå till högst 20 år. Om garanti även omfattar investeringens avkastning skall den begränsas till 8 % per år av gällande högsta förlustbelopp, dock maximalt 24 % av investeringens ingångsvärde. Garantierna meddelas i form av avtal mellan garantigivaren och garantitagaren. EKN har att ta ställning till om avtalet bör omfatta en med hänsyn till den enskilda investeringen anpassad plan för nedskrivning av den investerade egendomens värde och därmed garantibeloppet. Premienivån skall med hänsyn till kravet på investeringens utvecklingsfrämjande effekt ligga lägre än genomsnittet för andra nationella investeringsgarantisystem.

Den utformning som systemet fick 1968 visade sig vara för restriktiv. Mot den bakgrunden föreslogs i 1971 års industribiståndsutrednings betänkande (SOU 1972:90) *Industriutveckling och utvecklingssamarbete*, dels en utvidgning till att gälla i princip samtliga u-länder, dels vissa modifikationer av gällande regler. Utredningen ledde emellertid inte till någon proposition i ämnet. Sedan 1977 års industribiståndsutrednings förslag i betänkandet (SOU 1977:77) *"Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet"* att inrätta en fond för industriellt samarbete med u-länderna realiserats, uppdrogs i prop 1978/79:201 vissa ändrade riktlinjer för systemet. Utredningen hade framhållit att investeringsgaranti och insats av fonden många gånger kan komma ifråga för samma projekt. Riktlinjerna enligt prop 1978/79:201 innebar främst utvidgning av länderkretsen till länder utanför programlandkretsen men endast sådana vars utvecklingsplanering är förenlig med målsättningen för svensk biståndspolitik och endast undantagsvis relativt rika u-länder t ex i Latinamerika och Främre Orienten. Utvidgning och komplettering av tidigare verksamhet kan bli föremål för garanti. Även minoritetsdeltagande skall kunna garanteras. Kravet på tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor samt positiv inställning till fackföreningsverksamhet skulle

bibehållas men måste bli beroende av förhållandena i de enskilda länderna och det borde räcka med kontroll vart tredje till femte år. Underskott i investeringsgarantiverksamheten, som tidigare skulle täckas av biståndsmedel, skulle i fortsättningen belasta sextonde huvudtiteln, oförutsedda utgifter.

#### Garantisystemets utnyttjande

De modifieringar i systemet som sålunda gjordes har emellertid inte lett till en ökad efterfrågan på investeringsgarantier. Reglerna för garantisystemet synes alltså, trots vissa ändringar, fortfarande vara för restriktiva för att systemet skall bli utnyttjat i nämnvärd grad av svenska företag.

Av de tolv ansökningar som inkommit till EKN sedan investeringsgarantisystemet infördes 1968 har ingen lett till garanti. En fjärdedel har avslagits bl a för att de inte ansågs ha en utvecklingsfrämjande effekt och i ett fall var inte investeringen ny. Ett par ansökningar återtogs av företagen innan de prövats av EKN. Sex ansökningar har resulterat i utfästelser men ej lett till garanti. I ett par fall av dessa har investeringen genomförts utan EKNs medverkan. Det har då varit de kommersiella riskerna och inte de politiska riskerna som slutligen bedömdes som stora. I något fall har investeringens storlek inte motiverat det administrativa besväret för investeraren att anskaffa erforderlig dokumentation för att kunna erhålla garanti. Orsakerna har i några fall inte kunnat spåras på grund av personalskiften och organisationsförändringar i företagen sedan ansökan gjordes. Alla ansökningar utom två har avsett mottagarländer för svenskt bistånd. De flesta ansökningarna har kommit från stora företag. Investeringsbeloppen har varierat mellan 750 000 kr och upp till närmare 30 mkr, i genomsnitt ca 10,5 mkr.

#### Synpunkter från Swedfund

Investeringsgarantisystemet har inte kommit att bli det stöd i Swedfunds verksamhet som förväntades. Enligt Swedfund före-

ligger det emellertid intresse och behov från företagen av politisk risktäckning. Swedfund samarbetar i första hand med mindre företag. Dessa företag har en liten administrativ kapacitet och upplever därför hela ansökningsförfarandet som besvärligt och byråkratiskt. För övrigt har Swedfund inte fångat upp några direkta synpunkter på investeringsgarantisystemets utformning från sina samarbetspartners.

#### Synpunkter från industriförbundet och exportrådet

Industriförbundet har vid tidigare tillfällen påpekat nödvändigheten av en översyn av det svenska investeringsgarantisystemet, inte minst i samband med förslaget om svensk anslutning till MIGA. Inför den nu pågående översynen har industriförbundet och exportrådet därför beretts tillfälle att inkomma med synpunkter. I skrivelse 1987-01-27 från industriförbundet och exportrådet till EKN (Bil A) tas några orsaker upp till att företagen hittills inte utnyttjat systemet, såsom att systemet omfattar för få länder, kriterierna avseende utvecklingseffekt upplevs som svåra att uppfylla, att den kommersiella risken inte täcks och att förhandlingarna med EKN i det enskilda ärendet anses som långdragna.

Nedan redogörs kortfattat för de synpunkter och önskemål om ändringar i systemet som industriförbundet och exportrådet framfört i skrivelsen. De kan uppdelas i två kategorier:

a) sådana som förutsätter ändrade riktlinjer från riksdagen och regeringen,

b) sådana som förutsätter ändring endast i EKNs tillämpningsföreskrifter eller alternativt redan är tillgodosedda inom det nuvarande systemets riktlinjer och tillämpningsföreskrifter.

#### Kategori a):

- investeringar i alla länder bör kunna komma i fråga för garanti varvid särskilt statshandelsländerna berörts,

- de s k sociala villkoren d v s kraven på tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor samt fackföreningsverksamhet bör utgå,
- termen "investerare" bör avse juridisk person med säte i Sverige eller med ett övervägande svenskt intresse, t ex svenskt dotterbolag i tredje land,
- justeringarna i investeringsgarantisystemet bör utformas så att de underlättar en svensk anslutning till MIGA och därför bör bl a även portföljinvesteringar inkluderas,
- mindre restriktiva regler beträffande nuvarande garantitäckning av avkastningen önskas, t ex 100 % fördelade över hela garantitiden men utan någon maximering över enskilda år,
- kravet på att reinvesteringarna skall ha gjorts med vinstmedel som fritt kunnat transfereras bör avskaffas,
- exportfordringar som omvandlas till investeringar i gäldenärsföretaget eller t ex ett redan existerande dotterbolag bör i vissa fall kunna täckas av investeringsgaranti,
- investeringsgaranti bör kunna lämnas i utländsk valuta enligt de regler som gäller för det nya systemet med garanti-givning i utländsk valuta,
- investeringsgaranti bör utvidgas till att omfatta även de kommersiella riskerna och
- någon nedre gräns för aktie- och/eller andelsinnehav bör ej sättas.

Kategori b):

- garanti bör lämnas för projekt inom såväl tillverkande industri som tjänstesektorn,

- investeringsdefinitionen bör anknyta till de tillgångar som garantin avser skydda och en lämplig mall utgör den svenska modellen för bilateralt investeringsskyddsavtal,
- vid bestämmandet av ersättning vid expropriation och nationalisering, bör man utgå från det ekonomiska läge i vilket investeraren skulle ha varit om expropriationen eller nationaliseringen inte hade ägt rum,
- skadereglering bör kunna ske med utgångspunkt från värdet av den försäkrade tillgången vid skadetillfället,
- det är angeläget att EKN tar fram en utförlig beskrivning av risker som omfattas av garantin, bl a "krypande expropriation",
- osäkerhet om investeringsgarantisystemets tillämpning i övrigt skulle undanröjas om EKN utarbetade allmänna villkor även för investeringsgaranti,
- en differentiering av risktäckningen och premiesättningen kan anses vara motiverad liksom premierabatt för investeringar i länder som har investeringsskyddsavtal med Sverige,
- en lämnad investeringsgaranti bör inte heller fortsättningsvis få dras tillbaka annat än om garantitagaren uppenbart brutit mot uppställda garantivillkor,
- EKN bör även fortsättningsvis ha möjlighet att lämna förhandsbesked om investeringsgaranti,
- investeringsskyddsavtal mellan Sverige och värdlandet bör inte heller fortsättningsvis krävas och
- därutöver bör systemet vara så flexibelt att möjlighet också kan finnas för skräddarsydda försäkringar.

Av de uppräknade önskemålen kommer i fortsättningen endast att beröras de punkter som kräver ändrade riktlinjer av riksdag och regering. Som en följd av ändrade riktlinjer från statsmakterna kommer EKN därefter att utarbeta nya föreskrifter och allmänna villkor varvid övriga synpunkter från industriförbundet och exportrådet kommer att så långt som möjligt beaktas.

#### Vissa utländska investeringsgarantisystem

För att få ett jämförelsematerial har några andra nationella investeringsgarantisystem studerats närmare, nämligen de som administreras av TREUARBEIT (Västtyskland), COFACE (Frankrike), OND (Belgien), ECGD (Storbritannien), NCM (Nederländerna) och EDC (Kanada). Vidare har underhandskontakter med de fyra förstnämnda också gett tillfälle att diskutera användningen av systemen.

Syftet med verksamheten varierar något hos instituten. Flera betonar det utvecklingsfrämjande syftet men oftast i kombination med mera allmänpolitiska såsom att bygga ut ekonomiska relationer och främja den egna exporten. Vissa begränsningar förekommer även i de undersökta systemen men i mindre grad än i det svenska. Några institut har även haft anledning att mildra en del från början allt för restriktiva regler, t ex för täckning av avkastningen, den maximala löptiden osv. I den senare delen av denna skrivelse berörs varje område för sig.

Investeringsgarantisystemen i de undersökta länderna har kommit att utnyttjas av ländernas exportföretag, om än i varierande omfattning. Något direkt samband mellan systemens utformning och deras utnyttjandegrad kan inte omedelbart utläsas. Till en del beror detta säkert på olika handels- och investeringsmönster i länderna. TREUARBEIT har ett system som i mycket påminner om det svenska om man undantar länderbegränsningen och de sociala villkoren. I den här jämförelsen verkar detta system vara det mest utnyttjade. Ca 20 % av de tyska investeringarna i u-länderna garanteras av TREUARBEIT. Andra relativt sett öppna

system som ECGD och COFACE utnyttjas däremot i mycket liten utsträckning vilket i första hand dock kan tillskrivas det knappa behovet av politisk risktäckning. Det är de kommersiella riskerna som dominerar och dessa täcks inte av något av de undersökta garantitinstituten.

Företag i alla storleksklasser vänder sig till instituten för att få investeringar garanterade men mönstret varierar i de olika länderna. Hos COFACE försäkrar man i första hand små och medelstora företag. Även OND har en övervikt av dessa företags-typer medan TREUARBEIT snarare försäkrar typen medelstora och stora företag. Investeringarnas storlek varierar naturligtvis också, beroende på företag och bransch. Flertalet av garantierna avser mindre investeringar men stora investeringar förekommer framför allt inom oljebranschen. Medelvärdet på investeringar låg hos COFACE på ca 3,5 miljoner FF för några år sedan och hos TREUARBEIT ligger det på ca 2 miljoner DM. Alla de här berörda instituten har noterat en minskande efterfrågan på investeringsgarantier under de senaste åren.

En jämförelse av premienivån hos de här nämnda instituten visar att den varierar mellan 0,4 % per år (COFACE) upp till 1 % (ECGD). Ett par institut ligger på 0,8 % (OND, NCM), men de flesta ligger alltså på en högre nivå än den svenska. ECGDs premie varierar från 0,7 - 1 % beroende på landet, vilka risker som täcks eller om det finns något investeringskyddsavtal med landet i fråga.

#### MIGA

Det multilaterala investeringsgarantisystemet MIGA är tänkt att komplettera befintliga system genom att dels garantera investeringsformer eller risker som inte täcks av nationella system, dels samförsäkra stora investeringar och dels återförsäkra eller samförsäkra i länder där ett nationellt institut är starkt exponerat. Även om ett medlemskap i MIGA inte förutsätter en total överensstämmelse mellan MIGA-systemet och motsvarande nationella system är det en fördel om reglerna för det

svenska systemet närmare anpassas till vad som gäller inom MIGA. En harmonisering av det svenska systemet med MIGA är främst av betydelse vid samförsäkring och återförsäkring hos MIGA. Vid en jämförelse mellan MIGA och det svenska systemet synes de viktigaste skillnaderna föreligga på följande områden.

I fråga om länderurvalet ges för Sveriges del företräde till mottagarländer för svenskt bistånd. MIGA däremot försäkrar investeringar i de flesta u-länder och ett antal till MIGA anslutna länder som normalt inte räknas till u-landskategorin. Här återfinns således bl a länder som Portugal, Rumänien, Spanien och Jugoslavien.

Även om MIGA i likhet med det svenska systemet ställer krav på att investeringar skall främja social och ekonomisk utveckling i värdländerna saknas i MIGA motsvarigheten till det svenska systemets krav på tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor samt fackföreningsverksamhet.

I det svenska systemet kan endast direktinvesteringar och därmed jämförliga transaktioner såsom lämnande av långfristiga lån garanteras. Portföljinvesteringar och liknande övervägande finansiella transaktioner kan inte komma i fråga. Investeringsbegreppet inom MIGA synes i stort överensstämma med det svenska begreppet. Emellertid har MIGAs styrelse möjlighet att utvidga begreppet även till andra medel- och långfristiga investeringar. I utkast till sk operational regulations har sålunda möjlighet till att täcka portföljinvesteringar diskuterats. Som en form för överföring av resurser räknar MIGA vidare såsom direktinvestering sk non-equity investeringar dvs investeringar i form av tjänster såsom management, licenser, franchising eller teknologiöverföring på investerarens ansvar. Någon skillnad gentemot det svenska systemet torde inte föreligga för de nämnda tjänsteinvesteringarna mot bakgrund av att MIGA speciellt betonar att det här rör sig om investeringsgaranti och inte exportkreditgaranti. I detta sammanhang bör framhållas att det svenska systemet får anses omfatta investeringar såväl för direkt industriproduktion som för infrastrukturella ändamål, serviceverksamhet och liknande.

Riskbeskrivningen skiljer sig något mellan MIGA och det svenska systemet. MIGA anger en fjärde typ av risk - kontraktsbrott - förutom nationaliseringsrisk, kalamitetsrisk och transferringsrisk. Med kontraktsbrott menas att värdlandets regering häver eller bryter mot avtal som upprättats mellan investeraren och värdlandet och där denna åtgärd inte kan prövas i vederbörlig ordning av domstol eller skiljenämnd. Denna typ av risk har inte direkt berörts i riktlinjerna för det svenska systemet.

I det svenska systemet är garantin för avkastning begränsad till högst 8 % per år av gällande högsta förlustbelopp dock maximalt 24 % av investeringens ingångsvärde. Liknande preciserade regler avseende avkastningen finner man inte i MIGA. Inte heller finns i MIGA en garantiprocentsats fastställd generellt för förlusttäckning av investeringar. Det är emellertid förutsatt att investeraren skall bära viss självrisk och att de nationella systemen därvid kan ge ledning. Det ankommer på MIGAs styrelse och ledning att när systemet har trätt i kraft fastställa garantiprocentsatsen.

Den svenska premienivån lades på en något lägre nivå än genomsnittet för andra nationella investeringsgarantisystem med hänsyn till kraven på investeringarnas utvecklingseffekt. En premiesats om 0,7 % per år av gällande garantibelopp fastställdes av EKN. MIGAs premienivå blir beroende av riskbedömningen i vilken en sammanvägning av alla risker görs.

#### Förslag

Det kan konstateras att det svenska investeringsgarantisystemet sedan tillkomsten år 1968 ännu inte lett till någon förbindelse och att modifieringarna 1979 i samband med Swedfunds inrättande uppenbarligen inte heller skapade tillräckliga förutsättningar för att göra systemet mer användbart. Ansökningsfrekvensen ökade något därefter men utan att resultera i utnyttjade garantier.

I syfte att få till stånd ett mer omfattande investeringsgarantisystem som också skulle ge administrativa fördelar vid en svensk anslutning till MIGA samt med beaktande av framförda önskemål från industriförbundet och exportrådet om ett mindre restriktivt system får EKN föreslå ändrade riktlinjer för systemet i följande avseenden.

Mot bakgrund av riksdagsbeslutet 1978/79, då kopplingen till biståndsanslagen avskaffats, kan syftet med investeringsgarantisystemet inte längre anses enbart biståndspolitiskt motiverat. Systemet bör i fortsättningen kunna syfta såväl till ekonomisk utveckling i värdländerna som till svenska samhällsekonomiska intressen. Med hänsyn till att systemet förutsätts få ett mer allmänpolitiskt syfte bör länderkretsen utvidgas till att gälla i princip alla länder. I praktiken torde dock systemet komma att begränsas till huvudsakligen u-länder eftersom behovet av politisk risktäckning där ofta visat sig vara störst. Systemet bör dock vara av intresse även i fråga om statshandelsländerna eftersom investeringar i dessa länder kan komma att bli en vanligare förutsättning för att svensk projektexport dit skall komma till stånd. I likhet med de begränsningar som förekommer i exportkreditgarantisystemet skulle garanti för investeringar i vissa länder inte alltid kunna påräknas på grund av riskläget eller speciella politiska skäl. En förändring i enlighet med det föreslagna skulle också närma det svenska systemet till de övriga undersökta garantiinstitutens system. I dessa förekommer inte länderrestriktioner liknande de svenska. OND, EDC, COFACE och ECGD omfattar i princip alla länder medan TREUARBEIT och NCM visserligen garanterar investeringar endast i u-länder men utan de särskilda begränsningar som finns i det svenska systemet.

Det kan inte anses självklart att kraven på anställnings- och arbetsvillkor samt fackföreningsverksamhet behöver upprätthållas i det svenska systemet. Redan i 1978/79 års riksdagsbeslut angavs att denna fråga måste bli beroende av förhållandena i de enskilda länderna. Många u-länder och statshandels-

länder har arbetsmarknadssystem som har en helt annan struktur än det svenska. Detta måste inom rimliga gränser kunna accepteras i detta sammanhang och kraven bör därför inte upprätthållas såsom hittills skett. Härigenom skulle också större likformighet med andra här studerade institut inklusive MIGA uppnås. Det förutsätts att det bör röra sig om sunda investeringar som kan bidra till ekonomisk och social utveckling i värdlandet. Vidare förutsätts att EKN inte skulle komma att medge investeringar i ett land där förhållanden upplevs som direkt stötande eller där allvarliga och upprepade kränkningar av de grundläggande mänskliga rättigheterna uppenbarligen förekommer. En riktning för EKNs bedömning skulle bli att kunna vara att värdlandet är anslutet till ILO-konventionen ang organisationsrätten och kollektiva förhandlingsrätten. Det bör i detta sammanhang framhållas, att investeringsgarantierna - därest riktlinjerna ändras - kommer att prövas i EKNs styrelse till dess att en praxis på detta område är etablerad.

Industriförbundet och exportrådet har förslagit att termen investerare borde avse inte bara en juridisk person med säte i Sverige utan också en juridisk person med ett övervägande svenskt intresse, t ex svenskt dotterbolag i tredje land. Idag gäller att endast den som är verksam som företagare i Sverige kan komma i fråga för garanti. Konsekvenserna av den föreslagna ändringen är svåra att omedelbart överblicka. En utvidgning av investerarbegreppet kan emellertid under vissa förhållanden vara motiverad. Det synes därför vara naturligt att riksdagen bemyndigar regeringen att medge garanti till någon som inte är verksam i Sverige.

EKN anser att det grundläggande syftet med investeringsgarantier, liksom för EKNs övriga garantiverksamhet, måste vara av samhällsekonomiskt intresse såsom bli att främja svensk export. Huruvida en tilltänkt investering har en sådan inriktning bör bedömas både på kort och lång sikt och med beaktande av såväl direkta som indirekta effekter. Det är därvid väsentligt att investeringsgaranti också kan lämnas för investeringar inom tjänstesektorn, särskilt som statsmakterna under senare år i

skilda sammanhang betonat tjänsteexportens betydelse. Som exempel kan nämnas investeringar i transportföretag, fastighetsförvaltning, hotellverksamhet och konsultverksamhet av skilda slag. Till investeringar som skulle kunna omfattas av systemet bör vidare hänföras de numera icke ovanliga fall då svenska företag av företagsstrategiska skäl förvärvar en förhållandevis ringa andel i ett utländskt företag för att få tillgång till marknadsföreningsorganisation, immateriella rättigheter eller annan kunskap för sin framtida verksamhet. Även om investeringen inte ger det investerande företaget inflytande i det utländska företaget, är syftet alltid främst mer än att tillgodogöra sig avkastning och värdestegring på förvärvade aktier. Investeringar med enbart det sistnämnda syftet bör däremot inte, ens om de avses bli varaktiga, omfattas av investeringsgarantisystemet. Om investeringen har ett företagsstrategiskt syfte enligt ovanstående eller om investeraren kan visa på en tillfredsställande kontroll och inflytande över investeringen erfordras inte några regler om nedre gräns för aktieinnehav. De här förordade riktlinjerna för investeringsgarantier synes väl förenliga med investeringsbegreppet inom MIGA.

Det är inte helt klart om det nuvarande svenska systemet omfattar kontraktsbrott såsom det beskrivs i MIGA-konventionen dvs att värdlandet häver eller bryter mot avtal som upprättats mellan investeraren och värdlandet. EKN föreslår att det klart utsäges att så är fallet.

En mera generös täckning av den transfererbara avkastningen bör övervägas vid en förändring av det svenska systemet. Hos några av de undersökta utländska garantiinstituten förekommer liknande restriktioner som i det svenska systemet men instituten uppvisar stora variationer. OND, TREUARBEIT och NCM har mellan 8-10 % per år och maximalt mellan 30 % och 150 % av ursprungliga investeringsbeloppet. TREUARBEIT hade tidigare samma begränsning som i det svenska systemet men har funnit det nödvändigt att utöka täckningen till 10 % per år och maximalt 50 %.

EDC, COFACE och ECGD har ingen årlig begränsning utan täcker från 50 % upp till 300 % av det ursprungliga investeringsbeloppet. Inom MIGA har regler i detta avseende ännu inte utformats. Som angivits i det föregående har industriförbundet och exportrådet begärt en täckning med 100 %. Det torde vara lämpligt att regeringen erhåller riksdagens bemyndigande att fastställa begränsningarna på detta område, varvid motsvarande bestämmelser hos utländska garantiinstitut liksom de regler som kan komma att fastställas inom MIGA givetvis bör beaktas.

Om det svenska systemet blir mindre restriktivt och får en mera samhällsekonomisk inriktning saknas anledning att behålla den särskilda begränsningen av premienivån som riksdagen tidigare uttalat sig för med hänsyn till det biståndspolitiska syftet. För investeringsgarantisystemet bör gälla, liksom inom EKNs garantiverksamhet i övrigt, att premienivån får bestämmas med hänsyn till risken i det enskilda ärendet.

Industriförbundet och exportrådet har framfört förslag om att reinvesteringar bör kunna göras med vinstmedel oavsett om de kan fritt transfereras eller inte. Vidare har föreslagits att exportfordringar som under vissa förutsättningar omvandlats till investeringar skall kunna omfattas av en investeringsgaranti. En generell utvidgning av systemet i dessa hänseenden kan inte anses rimlig, i varje fall såvitt avser transferringsrisken. I förstnämnda fallet bör i de fall åtgärder skulle kunna utgöra ett alternativ till skadereglering denna emellertid kunna få accepteras. Även när det gäller omvandling av existerande exportfordringar till investeringar bör det öppnas en möjlighet för EKN att, som i ett led i skyddandet av EKNs ekonomiska intressen, garantera sådana investeringar som omvandlats från fordringar som garanteras av EKN.

Industriförbundet och exportrådet har vidare framställt önskemål om att det svenska systemet skulle täcka vissa kursrisker för investeringar. Innebörden torde vara att skadereglering

skulle ske i utländsk valuta. EKN har ju från årsskiftet 1986/87 fått viss möjlighet att lämna exportkreditgarantier i utländska valutor. Sådan garanti får emellertid lämnas endast för fordringsförlust. Det avgörande motivet för täckning av valutarisk i nämnda fall är den refinansiering i utländsk valuta som garantitagaren oftast gör på basis av sina exportfordringar. På grund av den korta tid som stått till förfogande för nämndens utredningsuppdrag har EKN inte haft möjlighet att närmare överväga vilka konsekvenserna skulle bli av att lämna investeringsgaranti i utländsk valuta och hur ett sådant system lämpligen utformas. Nämnden är emellertid beredd att komplettera utredningen i denna fråga och senare förelägga regeringen förslag. Nämnden vill därför föreslå att regeringen inhämtar riksdagens bemyndigande att besluta i frågan om att införa ett sådant system för investeringsgarantier, efter det att nämnden haft tillfälle att göra erforderligt utredningsarbete och förelägga regeringen förslag i ärendet.

Industriförbundet och exportrådet har även framställt krav på täckning av kommersiella risker. Såvitt kunnat utrönas lämnar inget utländskt institut täckning för sådana risker, och inte heller MIGAs garantier avses omfatta risker av detta slag. Det anses vara en företagarrisk som investeraren själv får bära. Det må nämnas att EKN inte vid sin exportkreditgarantigivning täcker kommersiella risker då garantitagaren har ett dominerande inflytande över gäldenären. Övervägande skäl talar sålunda för att täckning av kommersiella risker inte bör medges.

Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning nuvarande ram för investeringsgarantisystemet på 400 mkr kan behöva utökas då hittills behandlade ansökningar avsett relativt blygsamma be-  
lopp och då ett genomförande av de diskuterade modifieringarna av systemet inte förväntas leda till en mera avsevärd tillströmning av nya ansökningar. En höjning till 1 000 mkr torde emellertid kunna anses lämplig i avvaktan på ytterligare erfarenhet.

Såsom ovan framhållits kommer EKN att i det fortsatta arbetet så långt möjligt beakta industriförbundets och exportrådets övriga synpunkter och önskemål. Mot bakgrund av den osäkerhet som fortfarande råder i vissa delar om hur MIGA-systemet närmare kommer att utformas och när det träder i kraft samt industriförbundets och exportrådets önskemål om att s k allmänna villkor skall utarbetas för investeringsgarantisystemet föreslår EKN att ändringar i systemet skall gälla från och med årsskiftet 1987/88.

