

## **Regeringens proposition**

**1978/79:201**

**om ändrade regler för exportkreditgaranti m. m.**

beslutad den 29 mars 1979

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

JAN-ERIK WIKSTRÖM

### **Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen föreslås att maximibeloppet för statens betalningsansvar i form av garanti för exportkredit ökas från 29 000 milj. kr. till 39 000 milj. kr. i fråga om normalgarantier (n-garantier). Vidare föreslås att nuvarande garantier på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling (u-garantier) kompletteras med en ny garantiform för exportaffärer med ett särskilt samhällsintresse (s-garantier). För dessa två garantisystem föreslås ett sammanlagt från högst 11 000 milj. kr. till högst 13 000 milj. kr utökat statligt betalningsansvar. Vidare föreslås att s. k. motgarantier skall kunna ges till banker och försäkringsbolag för säkerheter som de ställer vid export.

Slutligen föreslås vissa justeringar av nuvarande system för investeringsgarantier och en ökning av länderkretsen så att systemet utvidgas till samma länderkrets som industribiståndsfonden.

HANDELSDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1979-03-29

**Närvarande:** statsministern Ullsten, ordförande, statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Huss, Rodhe, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

**Föredragande:** statsrådet Wikström

## Proposition om ändrade regler för exportkreditgaranti m. m.

---

### 1. Inledning

Exportkreditnämnden (EKN) har i skrivelse till regeringen den 18 januari 1979 hemställt om en höjning av maximibeloppet för statens betalningsansvar i form av garanti för exportkredit från nuvarande 29 000 till 39 000 milj. kr. i fråga om normalgarantier (n-garantier). För krediter som inte kan komma ifråga för n-garanti och som är av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling eller som avser exportaffärer med ett särskilt samhällsintresse föreslås ett maximibelopp för statens betalningsansvar på 13 000 milj. kr. (su-garantier) innefattande även den nuvarande av riksdagen beviljade ramen för u-garantier på 11 000 milj. kr. (u-garantier).

Vidare har EKN i skrivelse den 18 januari 1979 lagt fram förslag om bemyndigande för nämnden att lämna motgarantier till utställare av säkerhet samt förslag om en ändring av täckningsgraden vid vissa typer av kreditgarantigivning. Frågan om kreditgarantier behandlas även i en inom industridepartementet upprättad promemoria (Ds I 1978: 39) om Systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt.

Efter remiss har yttrande över EKN:s skrivelser avgivits av bankinspektionen, riksrevisionsverket (RRV), statskontoret, riksskatteverket (RSV), kommerskollegium (KK), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), styrelsen för internationell utveckling (SIDA), fullmäktige i Sveriges riksbank, fullmäktige i riksgäldskontoret, landsorganisationen i Sverige (LO), tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges exportråd, Sveriges industriförbund, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges varvindustriförening, Sveriges mekanförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation – familjeföretagen (SHIO-familjeföretagen), Svensk industriförening, Svenska handelskammarförbundet, Svenska

konultföreningen, statsföretag AB, Sveriges investeringsbank AB, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen och AB Svensk Exportkredit (SEK).

Sveriges industriförbund, Svenska byggnadsentreprenörföreningen och Sveriges mekanförbund har avgivit gemensamt remissvar över EKN:s skrivelser. De kommer fortsättningsvis att refereras till som Sveriges industriförbund m. fl. organisationer. Även SAF, Svensk industriförening, Svenska handelskammarförbundet och Svenska konultföreningen har förklarat sig ansluta sig till detta remissvar.

Efter remiss har yttrande över den inom industridepartementet upprättade promemorian avgivits av bankinspektionen, RRV, statskontoret, EKN, KK, AMS, statens industriverk, styrelsen för teknisk utveckling (STU), Sveriges exportråd, SEK, fullmäktige i Sveriges riksbank, fullmäktige i riksgäldskontoret, ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), LO, TCO, SAF, Svenska bankföreningen, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svenska handelskammarförbundet, Svenska konultföreningen, Sveriges investeringsbanks AB, SHIO-familjeföretagen, Sveriges industriförbund, Sveriges mekanförbund, statsföretag AB och konsultexportutredningen (B 1978: 03).

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) ansluter sig till Sveriges industriförbunds yttrande.

Även frågan om ett effektivt svenskt garantisystem för investeringar i u-länder behandlas. Förslag till ändringar i systemet har lagts fram av 1971 års industribiståndsutredning i betänkandet (SOU 1972: 90) Industriutveckling och utvecklingssamarbete. Yttranden över dessa förslag avgavs av bl. a. AMS, bankinspektionen, EKN, försäkringsinspektionen, handelskammarnas nämnd, KK, LO, patentverket, SIDA, STU, Svenska bankföreningen, Sveriges exportråd, Sveriges industriförbund och u-landsforskningsutredningen. Investeringsgarantisystemet har senare diskuterats summariskt i både 1977 års biståndspolitiska utredning och 1977 års industribiståndsutredning.

Verksamheten vid den nyligen inrättade fonden för industriellt samarbete med u-länderna har ytterligare aktualiserat en modifikation av systemet och en utbyggnad av länderkretsen för investeringsgarantier.

## 2. Nuvarande ordning

Riksdagen har senast under 1977/78 års riksmöte bemyndigat regeringen att lämna statsgaranti för att täcka förlust i samband med export m. m. intill ett belopp av 40 000 milj. kr. Av denna summa har 11 000 milj. kr. reserverats för u-garantier, dvs. garantier på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling (prop. 1977/78: 155, NU 1977/78: 73, rskr 1977/78: 379).

Genom beslut den 21 december 1978 har regeringen bemyndigat EKN att

bevilja statsgarantier för exportkredit intill ett belopp av 35 000 milj. kr. varav 6 000 milj. kr. har reserverats för u-garantier. Hela det belopp som är avsett för normalgarantier (n-garantier) har således ställts till nämndens förfogande. Av det för u-garantier, dvs. andra garantier än n-garantier, reserverade beloppet återstår för närvarande 5 000 milj. kr.

EKN:s beslut om bifall till en ansökan om exportkreditgaranti meddelas som regel i form av garantiutfästelse. Denna är ett erbjudande från nämnden att utfärda garanti på i utfästelsen angivna villkor. Utfästelsen kan under vissa förutsättningar ändras eller återkallas av nämnden. På grundval av utfästelsen kan sökanden, sedan exportkontrakt har slutits eller export har verkställts, erhålla en garantiförbindelse, genom vilken nämnden på statens vägnar ikläder sig garantiansvar.

Enligt hittillsvarande erfarenheter leder endast en del av EKN:s utfästelser till att garantiförbindelse utfärdas. Vid beräkning av nämndens garantiåtaganden tas hänsyn till detta förhållande. Regeringen har sålunda föreskrivit att utfästelse om garanti endast skall tas upp till en viss del av det utfästa beloppet. För närvarande gäller som norm att utfästelse tas upp till 40 % av sitt belopp.

Riktlinjer för ett svenskt system för statliga garantier för investeringar i u-länder angavs i prop. 1968:101 angående långtidsplan för det statliga utvecklingsbiståndet m. m. Riksdagen godkände de av regeringen förordade riktlinjerna samt medgav, att staten intill ett belopp av 400 milj. kr. åtog sig betalningsansvar i form av garanti för investeringar i u-länder (SU 1968: 128, rskr 1968: 302).

Kungl. Maj:t utfärdade kungörelse (1968: 447) om statlig garanti för täckning av förlust i samband med investering i u-land och bemyndigade i ämbetsskrivelse samma dag exportkreditnämnden att bevilja investeringsgarantier till det av riksdagen fastställda maximibeloppet enligt de riktlinjer riksdagen godkänt.

I prop 1968: 101 angavs följande riktlinjer för statliga garantier för svenska investeringar i u-länder.

Det grundläggande syftet med garantierna är att de skall bidra till den ekonomiska utvecklingen i u-länderna. Den administrerande myndigheten bör ha till uppgift att i varje enskilt fall pröva projekten med hänsyn till deras utvecklingsfrämjande effekt. Grundläggande för bedömningen bör vara en bekräftelse från värdlandet att projektet i fråga betraktas som utvecklingsfrämjande och i överensstämmelse med landets utvecklingsplan. En förutsättning för statlig garanti bör vara att det investerande företaget ger de anställda tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor och visar en positiv inställning till fackföreningsverksamhet inom företaget i u-landet. Garanti-verksamheten bör till en början avse enbart huvudmottagarländerna för det bilaterala svenska biståndet i konsekvens med den starka betoningen av de biståndspolitiska aspekterna för ett svenskt garantisystem. Den administrerande myndigheten bör dock när vissa erfarenheter av verksamheten

vunnits ges möjlighet att lämna garantier för investeringar även i andra länder. Garantierna skall avse endast direkta investeringar och därmed jämförliga transaktioner. De bör avse enbart politiska risker (nationaliseringsrisk, kalamitetsrisk och transfereringsrisk). Investerarens självrisk bör vara lägst 10 % av det vid varje tidpunkt gällande värdet av investeringen. Garantierna bör meddelas i form av avtal mellan garantigivaren och garantitagaren. Den administrerande myndigheten bör i varje särskilt fall ta ställning till om avtalet bör omfatta en uppgjord plan för nedskrivning av den investerade egendomens värde och därmed garantibeloppet. Nedskrivningstakten bör i så fall anpassas efter de för den enskilda investeringen gällande förhållandena. Garantitidens längd bör inte överstiga 15 år. Undantagsvis kan tiden utsträckas till högst 20 år. Myndigheten bör även kunna föreskriva en kortare garantitid, t. ex. fem år, med möjlighet till förlängning efter omprövning. I garantiavtalet bör medtas föreskrifter om regelbundet återkommande redovisning och om skyldighet till samråd med den administrerande myndigheten under garantitiden där så bedöms lämpligt.

Med hänsyn till de krav som ställs på investeringarnas utvecklingsfrämjande effekt bedömdes det enligt propositionen motiverat att den svenska premienivån ligger något lägre än genomsnittet för andra nationella investeringsgarantisystem. Premierna borde täcka dels administrationskostnaderna för garantigivningen, dels en inte oväsentlig del av de risker som är förbundna med investeringarna. Det bör ankomma på den administrerande myndigheten att fastställa premien. Om tillräckliga premiemedel inte fanns för att bestrida förluster torde medel för deras täckande få anvisas i samma ordning som när det gäller u-garantier till export.

Ärenden som rör investeringssgaranti skall handläggas av EKN och beredas i samråd med SIDA.

### **3. EKN:s skrivelser om vissa reformer i garantiverksamheten**

#### **3.1 Frågan om affärsmässighet**

EKN konstaterar att kreditgarantigivningen med början under 1970-talet vuxit mycket snabbt och hänvisar till vissa riktlinjer departementschefen angett i prop. 1974: 183 om garantibelopp m. m. Där konstaterades denne att intäkterna i ett längre perspektiv skall täcka skadefall och administrationskostnader. Där konstaterades också att EKN:s verksamhet däremot skulle inte dimensioneras med hänsyn tagen till världskriser, för av flera u-länder samtidigt genomförda moratorier e. d. Nämnden pekar på att det därvid också gjordes vissa överväganden för risktaganden utöver de riktlinjer som angetts. Sådana överväganden kan föranledas av sysselsättnings- eller handelspolitiska eller andra omständigheter, t. ex. ett intresse att gynna vissa marknader eller stödja speciella svenska exportansträngningar.

EKN säger vidare att det ekonomiska läget i Sverige från 1974 ökat kraven på EKN-garantier. Industriproduktionens och betalningsbalansens negativa utveckling har medfört nya exportansträngningar och därmed nya önskemål om garantier. Sammanfattningsvis konstaterar EKN att vad gäller n-garantivivningen har de senaste fem årens utveckling försvagat EKN:s förmåga att med egna medel absorbera skadefall. Enligt nämnden förmår den premiehöjning som vidtogs 1977 inte återställa balansen.

EKN nämner att under senare år, med en allmän utveckling mot mjukare kreditvillkor vid exportaffärer, har u-garantivivningen kommit att ändra inriktning. Från att ursprungligen ha varit avsedd som en möjlighet att ge garanti för krediter med fördelaktigare villkor har den utvecklats till att framförallt avse ett allt högre risktagande.

Garantiförbindelserna och garantiutfästelserna har nästan femdubblats sedan 1973. Den kraftiga ökningen av åtagandena gäller såväl n- som u-garantier. Nämnden anger i skrivelse som exempel på verksamhetens kraftiga volymökning att nya garantiförbindelser kan uppgå till mellan 500 milj. kr. och 1 000 milj. kr. i månaden jämfört med i genomsnitt 100 milj. kr. i början av 1970-talet.

Utvecklingen av garantivivningen har gått mot en allt större koncentration. Av EKN:s totala åtaganden svarar idag endast tio länder för ca 60 % och tre till fyra länder för vardera ca 10 %. En annan tendens är en förskjutning mot svagare länder. Garantivivningen på mer riskfyllda länder har ökat sin andel av engagemanget från ca 40 % år 1973 till närmare 70 %. För att i framtiden kunna uppfylla kraven på affärsmässighet och öka reserverna måste EKN troligtvis höja premierna. En utväg att klara detta är att i ökad utsträckning endast göra åtaganden vad gäller export till mindre riskfyllda marknader. En annan möjlighet är att EKN inför krav på försäkring av ett företags hela export, kallat "whole-turnover insurance".

I skrivelsen påpekas att de få skadefallen under 1960-talet möjliggjorde för EKN att bygga upp premiereserver till en relativt rimlig nivå. År 1973 svarade reserverna för ca 7,5 % av de totala garantiförbindelserna. Den andelen beräknas sjunka till 1,8 % eller ca 100 milj. kr. under nästa budgetår. Skälen till nedgången under senare tid är de stora skadefallen på vissa länder.

I sin skrivelse lämnar EKN sin syn på de senaste årens utveckling av det ekonomiska läget i världen. Nämndens slutsats blir att den oro som hystes under 1974 och 1975 för omfattande gemensamma skuldkonsolideringar – särskilt genom u-ländernas snabbt ökande skuldutveckling – inte är lika påfallande längre. Ett generellt ökande skuldtryck kan dock enligt nämnden öka antalet enskilda skuldkonsolideringar.

Mot bakgrund av att dels nämndens verksamhet volymmässigt har ökat mycket kraftigt och kommit att inriktas på länder där riskerna relativt sett är större, dels den positiva utvecklingen av premiereserver har brutits förklarar nämnden att det inte är uteslutet att utbetalningar över statsbudgeten kan komma i fråga relativt snart. Detta sker i första hand genom ianspråktagande

av den rörliga krediten på 400 milj. kr. hos riksgäldskontoret.

EKN menar att den internationella konkurrensen i vissa fall har gjort det nödvändigt att ta större risker än en försiktig försäkringspolitik borde motivera. Nämnden pekar också på att statsmakterna i tidigare beslut har gett nämnden riktlinjer av denna innebörd. Nämndens verksamhet skall emellertid i princip bedrivas affärsmässigt, definierat så att intäkter och kostnader på sikt skall balansera.

Principen om affärsmässighet bör, framhåller EKN, i första hand gälla den dominerande formen för garantiförsäkring, nämligen n-garantier. Den reservnivå som EKN bör hålla inom detta system bör kunna klara rimliga variationer i skadeutbetalningarna. EKN anger inte själv någon lämplig nivå utan nämner endast att för det motsvarande engelska institutet riktmärket är 2,25 % av ingångna förbindelser.

För reservupbyggnaden pekar EKN på följande riktlinjer som bör gälla. Nämnden hänvisar till ett tidigare riksdagsbeslut (prop. 1974:183) enligt vilket vid riskbedömningen hänsyn inte skall behöva tas till risken för världskriser eller samtidiga moratorier i ett stort antal länder. EKN menar att denna naturliga utgångspunkt bör gälla även framöver. Nämnden uttalar att den inte bör ta större risker i normalgarantiverksamheten än att reserverna åtminstone på sikt skall kunna täcka uppkommande skadefall. Emellertid måste vid kalkylering av framtida reserver hänsyn tas till den senare tidens utveckling där skuldkonsolideringar inträffat betydligt oftare än tidigare. Vissa skuldkonsolideringar kan sannolikt bli mycket långvariga och oför-månliga. I enstaka fall kan skuldkonsolideringar t. o. m. utvecklas till en totalförlust.

Viss mer riskfylld garantiverksamhet utanför n-garantisystemet bör enligt EKN kunna förekomma, dels inom det redan tillämpade u-garantisystemet, dels inom ett system för tillgodoseende av särskilda samhällsintressen (s-garantier). För denna mer riskfyllda garantiverksamhet bör en särskild ram anges. Med hänsyn till att EKN i internationella sammanhang har att redovisa sin totala verksamhet bör inte, anför nämnden, ramen för särskilt riskfyllda kreditgarantier (su-garantier) överstiga 25 % av den totala ramen.

Vad gäller den särskilt riskfyllda garantigivningen konstaterar EKN vidare, att oberoende av de skäl som ligger till grund för en garantigivning i ett visst fall en risk dock inte synes kunna accepteras om sannolikheten för en betydande slutlig förlust är väsentligt större än sannolikheten för att en sådan förlust inte uppstår.

EKN förklarar vidare att statsmakterna mot bakgrund av den stora omfattning EKN:s verksamhet har fått – de samlade förbindelserna kan inom några år komma att uppgå till 30 à 40 miljarder kr. – oftare än hittills måste ta ställning till garantiverksamheten. EKN bör därför årligen redovisa sin verksamhet för regering och riksdag med angivande av de totala avvägningar nämnden har att göra. En översikt över väntade intäkter och kostnader för

kommande fem- eller tioårsperioder bör också ingå. I redovisningen kan vidare anges angelägenheten av exportsatsningar i förhållande till statens förlustrisk. Regering och riksdag får genom den föreslagna redovisningen också en möjlighet att bedöma huruvida den till förfogande stående rörliga krediten är tillfyllest. En redogörelse kan även kompletteras med en översikt av andra länders exportförsäkringsinstituts verksamhet.

### 3.2 Ramen för normal kreditgarantivning

EKN lämnar i sin framställning bl. a. följande uppgifter om utfästelser och förbindelser avseende både n- och u-garantier per den 30 juni åren 1973-78, samt per den 31 december 1978.

Tabell 1

Nämndens åtaganden (milj. kr.)

<i>U-garantier</i>	30.6 1973	30.6 1974	30.6 1975	30.6 1976	30.6 1977	30.6 1978	31.12 1978
Garantiutfästelser*	700	600	700	1800	2500	5000	5000
Garantiförbindelser	200	500	700	900	1600	1800	2000
Summa	900	1000	1300	2600	4100	6600	6900
<i>N-garantier</i>							
Garantiutfästelser*	4900	6700	12800	13900	13700	21800	25500
Garantiförbindelser	2300	3600	5000	7600	9100	10900	12000
Summa	7200	10300	17700	21400	22800	32700	37500

\* till 100 % av sitt belopp

Den ram för n-garantier som tilldelades EKN genom riksdagens beslut vid riksmötet 1976/77 beräknas inom en snar framtid bli tagen i anspråk. EKN föreslår därför att ramen för n-garantivningen höjs med 10 000 milj. kr. till 39 000 milj. kr.

### 3.3 Kreditgarantier vid särskilt samhällsintresse

EKN konstaterar i sin skrivelse att s. k. u-garantier kan användas i fall då en rent affärsmässig bedömning av en affär inte skulle motivera att garanti medges. Detta är fallet när affären gäller ett u-land samt främjar landets ekonomiska utveckling enligt de principer som gäller för svensk biståndspolitik.

EKN menar emellertid att det kan finnas även andra skäl att ge garantier för riskfyllda affärer. I de fall dessa omständigheter har sammanfallit med kriterierna för u-garantierna har sådana garantier medgivits. Det kan emellertid förekomma fall där samhällsintresset finns men marknaden inte är ett u-land eller affären inte avser projekt som har den utvecklingsseffekt som krävs för att erhålla en u-garanti. EKN föreslår därför att gällande system

utvidgas. En särskild ram bör ställas till nämndens förfogande för att efter särskild prövning kunna lämna garanti för exportaffärer med ett särskilt samhällsintresse (s-garantier). Denna ram skall komplettera u-garantierna. Ramen, som årligen bör bestämmas av regering och riksdag, skall kunna utnyttjas för garantigivning med större risker än under n-garantisystemet. Nämnden föreslår att ramen för nästkommande budgetår fastställs till ett belopp av 13 000 milj. kr., innefattande den nuvarande av riksdagen beviljade ramen för u-garantier på 11 000 milj. kr.

### 3.4 Ändring av garantiprocentsatsen i vissa fall

EKN tar i sin andra skrivelse också upp frågan om garantiprocentsatsen för icke-kommersiella risker vid s. k. bank-till-bankkrediter. Nuvarande regler föreskriver att garantiprocentsatsen på lånedelen kan utgöra 95 % vid bank-till-bankkrediter. Ges däremot krediter av säljarens bank till någon annan institution får täckningsgraden endast högst utgöra 90 %. EKN anför att det ofta kan vara så att en regering, ett ministerium, exempelvis finansministeriet, eller ett annat motsvarande regeringsorgan med bankfunktioner, är mottagare av en bank-till-bankkredit. Den svenske exportörens bank kan med nuvarande regler inte erhålla den högre procentsatsen. EKN menar att detta försämrar konkurrenskraften på kreditsidan för den svenske exportören. EKN föreslår därför att nämnden bemyndigas att även i dessa fall kunna låta garanti täcka 95 % av krediten.

### 3.5 Motgaranti till utställare av säkerhet

EKN föreslår i skrivelsen även att nämnden bemyndigas lämna s. k. motgarantier till utställare av säkerhet.

EKN anför sålunda att en ny form av garanti infördes under år 1978. Denna garanti syftade till att täcka risker vid ställande av säkerhet i samband med export. Detta system (SÄ-garantier) skyddar exportören mot förluster då sådana säkerheter otillbörligt tas i anspråk av exportörens motpart eller då hinder för medgiven återbetalning av ianspråktagen säkerhet uppkommit. Det vanliga är emellertid att en bank, ett försäkringsbolag eller annan institution utställer säkerheten på uppdrag av exportören. Denna säkerhetsgivare har vanligtvis omedelbar regressrätt mot exportören. Om säkerhet tas i anspråk på grund av exportörens underlåtenhet, fel eller försummelse och exportören samtidigt kommit på obestånd, kan säkerhetsgivaren emellertid riskera totalförlust. Exportören måste därför i många fall lämna säkerhetsgivaren garantier. Detta kan vid stora affärer vara mycket betungande för exportören. EKN föreslår därför att ett nytt garantisystem avseende s. k. motgarantier införs. Dessa skulle lämnas direkt till bank eller försäkringsbolag som för en exportörs räkning ställt säkerhet till köparens förmån. Enligt EKN skulle denna garanti omfatta förutom risken på köparen och köparlan-

det även risken att exportören inte fullgör sina åtaganden. Enligt EKN:s förslag bör motgarantier kunna lämnas vid exportaffärer med ett kontraktsbelopp av minst 100 milj. kr. med en täckning av högst 95 %. Vid kontraktsbelopp understigande 100 milj. kr. – dock minst 10 milj. kr. – bör motgarantier kunna lämnas med en täckning av 50 %. Avstår garantigivaren från att kräva säkerhet av exportören för självriskandelen skulle vid kontraktsbelopp understigande 100 milj. kr. en täckning upp till 90 % eller 95 % kunna lämnas. Minsta beloppet för garantierna bör enligt förslaget vara 0,5 milj. kr.

EKN föreslår att möjligheten att ställa motgarantier till en början får formen av försöksverksamhet. Möjligen bör också övervägas om regeringen i varje enskilt fall skall bevilja motgarantier eller om den skall fastställa en särskild ram.

Av medlemmarna i Bern-unionen, dvs. den internationella sammanslutningen av kreditinstitut i vissa länder, anger EKN att det f. n. endast är Belgien, Danmark, Nederländerna och Storbritannien som lämnar motgarantier. Enligt det engelska systemet kan utnyttjandet av regressrätten uppskjutas under vissa omständigheter såsom exempelvis om förlustorsakerna är att hänföra till omständigheter utanför exportörens kontroll. Det nederländska institutet har regressrätt gentemot exportören oberoende av skälet till att säkerheten tagits i anspråk. Denna ovillkorliga regressrätt kan under vissa omständigheter kompenseras genom skadereglering. Det belgiska institutet ersätter säkerhetsgivaren vid försummelse av exportören, men denne bestriider att försummelse föreligger. Fastställs slutligen exportörens försummelse kan regressrätten utnyttjas. Det danska institutet kräver i allmänhet inte särskild säkerhet utöver regressrätten gentemot exportören.

#### **4. Industridepartementets promemoria om systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt – frågan om motgarantier**

I promemorian analyseras betydelsen för svensk industri av systemleveranser till stora industri- och anläggningsprojekt (SA-projekt). Här skall översiktligt redovisas vissa av förslagen i det avsnitt som behandlar finansiella problem i samband med SA-projekt.

I promemorian konstateras att de bankgarantier säljaren regelmässigt har att presentera kan utgöra en begränsande faktor för företag inriktade på SA-försäljning. Företagens resurser att ställa säkerheter vid stora projekt kan snabbt komma att utnyttjas. Företagen har att ställa särskild säkerhet – en motgaranti – till garantigivaren. De totala förpliktelserna gentemot garantigivaren kan bli mycket stora och belasta företaget så att finansiering i övrigt försvåras. Det finns ett stort behov att förbättra företagens möjligheter att ställa säkerheter för garantierna konstateras det i promemorian. Det gäller särskilt för de företag som kontinuerligt exporterar större anläggningar. I

promemorian påpekas också att bristen på säkerheter för finansieringen under byggnadstiden utgör ett hinder för vissa företag.

Den stora svårigheten med ställandet av garantier för säljarens ansvar är att få fram säkerheter för de bankgarantier som ställs. Då den nuvarande banklagstiftningen gör det svårt för bankerna att minska sina krav på säkerheter bör – föreslås det i promemorian – en annan institution kunna stå för en del av säkerheterna för motförbindelser. En sådan kompletterande säkerhet kan ha formen av en motgaranti till förmån för garantigivaren.

I promemorian anförs att EKN:s traditionella verksamhetsområde avser täckande av risk vad gäller köparens betalningsförmåga eller omständigheter i köparlandet. Eftersom en ingående kreditbedömning av säljaren erfordras föreslås i promemorian som alternativ till en utbyggnad av EKN att ett särskilt garantiinstitut inrättas. Det nya institutets huvuduppgift skulle vara att i nära samarbete med bankerna ställa motgarantier åt exportören. Det nya garantiinstitutet bör bildas av staten och bankerna gemensamt. Affärsbankerna bör ha möjlighet att bidra med en bedömning av företagen och riskerna då ställande av en motgaranti kräver en kreditbedömning av berörda företag.

Frågan om motgarantins utformning tas också upp i promemorian. Förutom att exportören betalar en avgift för den motgaranti som ställs bör också de leverantörer som utnyttjar garantiinstitutets tjänster ställa upp med en viss solidarisk ansvarsförbindelse. Vidare föreslås att motgaranti bör ställas med regress mot säljaren. I vissa fall kan det dock komma att finnas fall då åtaganden får göras utan regress. Motgarantierna bör även kunna täcka alla dessa fall exportören ställts inför vid SA-export. Motgarantier som gäller som säkerhet för säljarens finansiering av ett SA-projekt under byggnadstiden föreslås i promemorian. Slutligen bör motgarantier även kunna användas vid leveranser inom landet.

## 5. Investeringsgarantier

### 5.1 Förslag och diskussioner

I 1971 års industribiståndsutrednings betänkande (SOU 1972:90) Industriutveckling och utvecklingssamarbete, föreslås *dels* en utvidgning av investeringsgarantisystemet till att gälla i princip samtliga u-länder, *dels* vissa modifieringar och klarlägganden av gällande regler. Budgetmedel som kunde komma att erfordras för skaderegleringar överstigande premiemedel föreslås överföras från biståndsanslaget till annat anslag. I samband därmed föreslås att uppbyggnad av en premiereserv först borde ske genom engångsavsättning av biståndsmedel.

1977 års industribiståndsutredning föreslår i betänkandet (SOU 1977: 77) Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet att en fond för industriellt samarbete med u-länderna upprättas. Utredningen stöder 1971 års industri-

biståndsutrednings rekommendationer om klargöranden och modifieringar inom ramen för investeringsgarantisystemet samt en utvidgning av länderkretsen. Utredningen framhåller att investeringsgaranti och insats av fonden många gånger kan komma ifråga för samma projekt.

Riksdagen har beslutat att den föreslagna fonden skall inrättas (prop. 1977/78: 135, UU 1978/79: 1, rskr 1978/79: 9).

I prop. 1977/78: 135 uttalar departementschefen att fondens verksamhet skulle underlättas om en utvidgning och reform av investeringsgarantisystemet genomfördes i den riktning som 1971 års industribiståndsutredning föreslog. Beträffande ländervalet anför i propositionen att de övergripande målen för den svenska biståndspolitiken bör vara vägledande för utformningen av verksamheten. Företräde bör ges projekt i de länder med vilka Sverige redan bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete. Det är naturligt att fondens verksamhet inte inriktas på sådana u-länder med vilka industriellt samarbete kunnat etableras utan speciella stödåtgärder, såsom de relativt rika u-länderna t. ex. länderna i Latinamerika och Främre Orienten. I den mån verksamhet med fondens medverkan kommer att bedrivas i länder utanför programlandskretsen, skall endast sådana komma ifråga vars utvecklingsplanering är förenlig med målsättningen för svensk biståndspolitik.

## 5.2 Närmare om 1971 års industribiståndsutrednings förslag

Utredningen konstaterar att det svenska investeringsgarantisystemet, som trädde i kraft år 1968, inte har tillämpats. Enligt utredningen är det svårt att fastställa vilken betydelse möjligheterna att få en garanti har för företagens investeringsbeslut. Man framhåller emellertid att även om möjligheten att erhålla investeringsgaranti bara är en av många faktorer som påverkar ett investeringsbeslut kan den dock i vissa fall bli tungan på vågen. En garanti kan även bidra till att sänka investerarens krav på vinstmarginaler och storleken av vinsthemtagning och öka hans villighet att ingå långsiktiga engagemang genom reinvestering av vinstmedel. Tendensen till nationaliseringar har ökat den vikt investeringsgarantierna tillmäts. I andra i-länder går också utvecklingen mot att allt fler u-landsinvesteringar garanteras. Utredningen konstaterar att diskussionerna om ett multilateralt garantisystem har dragit ut på tiden och det får bedömas osäkert om ett sådant system någonsin kommer till stånd. Detta faktum stärker ytterligare kravet på ett effektivt fungerande svenskt system.

Utredningen har något studerat varför existerande system inte har tillämpats. Det påpekas att industrin anmält en befard detaljgranskning av projekten ur utvecklingssynpunkt såväl vid tidpunkten för ansökan som under garantitidens gång. Vidare uppges industrin ha visat tveksamhet och olust inför de formella krav på sociala villkor som uppställts. Man skulle befara att det fordras dels långtgående utredningar innan garantin beviljas, dels detaljregleringar under garantitiden. Några väsentliga motsättningar i

frågan om sakinnehållet i de sociala villkoren har däremot inte framkommit.

Industrin har vidare framhållit att gränsen mellan kommersiella och politiska risker ofta är svår att dra. Det man här närmast tänker på är valutakursändringar. Kravet på "väsentligt inflytande" såsom fastslaget i ett kundmeddelande från EKN (nr 51 för år 1969) syns av industrin ha uppfattats så att det garantisökande företaget skall äga minst hälften av aktiekapitalet. I vissa fall har man betecknat detta krav som oklart. Det synes även råda en viss osäkerhet beträffande innebörd och tolkning av kravet på nyinvestering.

Det har redan påpekats att kravet på att reinvesterade vinstmedel skulle kunna transfereras till Sverige är besvärande genom de transfereringshinder som finns i många u-länder. Vidare uppges viss osäkerhet ha rått beträffande villkor för tillbakadragande av garantin. Slutligen har man inom industrin reagerat mot den utdragna förhandlingsproceduren som man förmodat att en ansökan skulle bli föremål för. Huvudanledningen till att systemet inte utnyttjats torde dock ha varit begränsningen av länderkretsen. Mindre än 10 % av alla svenska investeringar i u-länderna anges ha avsett de aktuella länderna under de fem år som föregått utredningen.

Med anledning av det ovan anförda anser utredningen att villkoren för det svenska investeringsgarantisystemet bör omprövas i två avseenden, nämligen genom klagoranden och modifieringar av tillämpningsbestämmelserna inom det nuvarande systemets ram och genom en vidgning av länderkretsen.

Utredningen föreslår att ett villkor för att en investering skall kunna godkännas även fortsättningsvis bör vara en skriftlig bekräftelse från värdlandets sida att projektet betraktas som utvecklingsfrämjande och i överensstämmelse med landets utvecklingsplan. Den administrerande myndigheten, EKN, bör därför i hög grad kunna förlita sig på mottagarlandets bedömning men måste även fortsättningsvis förbehålla sig rätt till granskning av utvecklingseffekten. De kriterier som då bör uppställas gäller främst ianspråktagande av inhemsk arbetskraft samt överföring av teknologi. På sikt bör enligt utredningen investeringen även resultera i en förstärkning av värdlandets betalningsbalans. Vid bedömningen av utvecklingseffekten bör hänsyn tas till varje värdlands speciella förutsättningar. Utredningen understryker att ett självklart rättssäkerhetskrav är att det krav avseende utvecklingseffekt som uppställs vid prövningen av en garantiansökan inte ändras under garantitidens gång genom att skilda regeringar i ett u-land bedömer denna fråga på olika sätt.

Enligt det nuvarande systemet gäller som krav för investeringsgaranti att det investerande företaget ger de anställda tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor och visar en positiv inställning till fackföreningsverksamhet inom företaget. Utredningen finner ingen anledning att gå ifrån dessa krav. Man betonar emellertid att uppfyllandet av de sociala villkoren måste bli

beroende av de praktiska möjligheterna i enskilda länder. Utredningen finner inte erforderligt att årligen kontrollera i vad mån garantivillkoren i detta avseende uppfylls. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet anses det i stället rimligt med en kontroll vart tredje till femte år. En mer rutinmässig rapportering, t. ex. i form av insändande av verksamhetsberättelse o. d., bör dock enligt utredningen ske årligen.

Utredningen ser ingen anledning att utvidga investeringsgarantin att gälla annat än rent politiska risker (nationaliseringsrisk, kalamitetsrisk och transfereringsrisk). Man konstaterar att nationaliseringsrisken av industrin torde uppfattas som allvarligast. Eventuell osäkerhet härvidlag borde emellertid enligt utredningen kunna undanröjas genom en tillräckligt vidsträckt utformning av den riskbeskrivning som ingår i garantiavtalet. Utredningen hänvisar till en riskbeskrivning som diskuterats inom EKN, och framhåller att denna täcker också åtgärder som har karaktär av s. k. krypande expropriation.

Utredningen anser att som villkor för att ett indirekt intrång skall ge upphov till ett garantifall bör gälla att de negativa effekterna består under längre tid, ett år eller mer.

Utredningen hänvisar till kundmeddelandet från EKN, nr 51 för år 1969, där det fastslås att garantitagaren måste ha ett väsentligt inflytande på företaget i värdlandet. Utredningen konstaterar att u-länderna under senare år har krävt allt större insyn i och kontroll av de utländska investeringarna. I allt högre grad krävs också att en lokal partner, statlig eller privat, skall ingå i projektet. Mot denna bakgrund anser utredningen att man klarare än hittills bör markera att även minoritetsparticipationer bör kunna garanteras. Utredningen anser emellertid inte att kravet på inflytande helt skall överges utan föreslår att en nedre gräns införes på exempelvis 20 %.

Utredningen anser att det klarare än i nuvarande bestämmelser bör utsägas att investeringar, som har karaktär av utvidgning eller komplettering av tidigare verksamhet, bör kunna bli föremål för garanti om förutsättningarna är uppfyllda. Utredningen förordar emellertid att kravet på att reinvesteringarna skall ha gjorts med vinstmedel som fritt kunnat transfereras bör bibehållas. Vidare bör ett krav vara att investeringen leder till en produktionsökning i värdlandet.

Beträffande garantitiden har utredningen ingen erinran mot existerande tidsperiod, 15 år, men föreslår ett alternativ beträffande avskrivning av försäkringsbeloppet under garantitiden. Det bör t. ex. enligt utredningens uppfattning vara möjligt att erhålla en garanti på fem år utan att försäkringsbeloppet skrivs ned under garantitiden. Utredningen uttalar att i samband med en förlängning av garantin en prövning självfallet bör göras i av vad mån villkoren uppfyllts. Mellanalternativ bör enligt utredningen också kunna ifrågakomma. Sålunda bör man kunna tänka sig att en nedtrappning sker först efter ett visst antal år, med en viss procentsats per år.

Beträffande tillbakadragande av garanti framhåller utredningen att garan-

tin inte bör få dras tillbaka annat än om garantitagaren uppenbart brutit mot uppställda garantivillkor av väsentlig betydelse eller lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter av betydelse för garantigivningen.

Beträffande själva proceduren för garantins erhållande anser utredningen att vissa *förenklningar* skulle kunna *genomföras*. En sådan vore att det blev möjligt för EKN att ge förhandsbesked till ett företag att en tilltäckt investering kan komma i åtnjutande av garanti.

Betydelsen av de praktiska skäl som angavs i prop. 1968:101 för begränsningen av länderkretsen anser utredningen idag har minskat. Utredningen finner välgående skäl för en utvidgning av investeringsgarantisystemet. Det är, säger man, viktigt att svenska internationellt orienterade företag ges möjlighet att utvecklas på samma villkor som konkurrerande företag från andra industriländer.

Utredningen förordar emellertid att en klar skillnad görs mellan bistånd och kommersiellt motiverade insatser. Detta kan enligt utredningen ske genom att ett utvidgat investeringsgarantisystem beträffande såväl handläggning som medelsanvisning avskiljs från det bilaterala biståndsprogrammet. Utredningen föreslår således att investeringsgarantisystemet utvidgas till att, liksom u-garantigivningen, gälla i princip alla u-länder och att i fortsättningen de budgetmedel som kan komma att erfordras för skaderegleringar överstigande tillgängliga premiemedel, anvisas från annat anslag än biståndsanslaget. En uppbyggnad av premiereserven bör dock enligt utredningen komma till stånd genom en engångsavsättning från sistnämnda anslag.

## **6. Remissyttrandet över EKN:s skrivelser om vissa reformer i garantiverksamheten**

### **6.1 Frågan om affärsmässighet, ramen för n-garantier samt ändring av garantiprocentsatsen**

Samtliga remissinstanser tillstyrker EKN:s förslag om affärsmässighet, om en årlig redovisning av verksamheten, om ökningen av ramen för n-garantier och om en ändring av täckningsgraden till 95 % vid bank- till- bankkrediter i vissa fall.

*RRV* och *KK* finner det rimligt att EKN årligen redovisar sina åtaganden för statsmakterna och då även riskspridningen i givna garantier. Dessa myndigheter understryker vidare vikten av att exportkreditgarantigivningen inte kommer i konflikt med de åtaganden Sverige gjort i GATT, EFTA och Sveriges avtal med EG. Det är därför viktigt att EKN:s premiesatser vid garantigivningen täcker administrationskostnader och förluster på längre sikt.

*Fullmäktige i Sveriges riksbank* pekar inledningsvis på att utvecklingen inom världsekonomin har ökat förlustriskerna och att förhållandena inom svensk ekonomi har ökat behovet av exportstöd. Fullmäktige ställer sig tveksam till

även en försiktig uppmjukning av affärsmässighetsprincipen. Det kan ifrågasättas om den svenska ekonomin har något att vinna på ett långtgående stöd för exportkrediter som är förenade med stora risker. Om sannolikheten för en betydande slutlig förlust inte är väsentligt större utan endast något större än sannolikheten för att en sådan förlust inte uppstår skulle risken tas. Fullmäktige menar att ett sådant risktagande kan diskuteras inte bara av rent försäkringsmässiga skäl utan också från mera allmänekonomiska utgångspunkter. Fullmäktige hälsar förslaget om att EKN:s verksamhet årligen underställs statsmakterna med tillfredsställelse. Med detta menar fullmäktige finns det också en möjlighet i det interna arbetet i nämnden att införa ett vägningssystem som möjliggör en beräkning av utfallssannolikheten för olika riskengagemang. Fullmäktige efterlyser också en klarare ansvarsfördelning mellan EKN å ena sidan och regeringen och riksdagen å den andra.

*Fullmäktige i riksgäldskontoret* delar EKN:s uppfattning att premieintäkterna på sikt bör uppväga de utgifter som föranleds av skadefall och administrationskostnader. För att säkerhetsställa affärsmässigheten bör en återuppbyggnad av reserven för n-garantier på sikt komma till stånd. Fullmäktige finner det oroande om den rörliga krediten skulle behöva anlitas i större omfattning nu när svenskt näringsliv går mot bättre kapacitetsutnyttjande och lönsamhet. Om en anpassning av premienivån kräver väsentliga avgiftshöjningar kan tanken om en "whole-turnover"-försäkring övervägas. Fullmäktige välkomnar också förslaget att låta riksdagen årligen ta ställning till EKN:s verksamhet.

*LO* framhåller att Sverige inte bör bidra till att ytterligare skärpa den internationella konkurrensen om att erbjuda exportförmåner. Vidare kan exportkreditgarantierna särskilt om de har subventionsinslag skapa en klyfta mellan vad som är företagsekonomiskt och vad som är samhällsekonomiskt fördelaktigast. Exporten kan komma att inriktas på länder där företagen har lättare att sälja men samhället tvingas bära större risker. Mot denna bakgrund delar *LO* uppfattningen att n-garantiverksamheten skall vara självbärande. Någon preciserad norm för reservernas omfattning bör såsom EKN också framhåller knappast uppställas då den lätt blir föråldrad.

*Sveriges industriförbund* m. fl. organisationer anför att EKN:s önskemål om ökad riskspridning lätt kan komma i konflikt med många företags önskemål om att få koncentrera sina exportansträngningar till vissa marknader, där man bedömer försäljningsmöjligheterna som goda. Det är bara de största företagen som har sådana resurser att de kontinuerligt kan bearbeta de flesta marknader. En ökad riskspridning stämmer inte heller med att exporten till statshandels- och u-länder av stora projekt blir allt vanligare. Organisationerna understryker att ställande av garantier för att främja exporten kommer att växa ytterligare under de närmaste åren. Vad beträffar export av stora anläggningar är EKN:s medverkan i regel en förutsättning för affärens genomförande. *Industriförbundet* m. fl. vill också peka på att premierna för

nämndens garantier måste vara anpassade till vad som gäller i andra jämförbara länder. Då det ofta kan vara svårt att fullt rättvisande jämföra premiesystemen i olika länder bör EKN i alla tveksamma fall hellre ta en lägre än en högre premie. Organisationerna uttrycker en viss tveksamhet till huruvida de icke-affärsmässiga andelarna av EKN:s verksamhet bör begränsas till 25 %. Det kan komma att visa sig att denna omfattning är otillräcklig. Vad gäller att införa en "whole-turnover"-försäkring vill organisationerna avråda. De menar att det skulle medföra att många företag tvingas försäkra affärer där enligt företagens uppfattning någon försäkring inte är motiverad. Organisationerna pekar i detta sammanhang på att ca 25 % av den svenska exporten går till dotterbolag utomlands och att över 80 % av exporten går till i-länder. EKN beräknas idag försäkra 4–5 % av den totala svenska exporten medan det engelska institutet, som tillämpar "whole-turnover"-principen för korta affärer, försäkrar 35–40 %.

Organisationerna tillstyrker förslaget om att höja täckningsgraden vid bank-till-bankkrediter där mottagande bank är en regering, ett ministerium eller annan motsvarande organ till 95 %. Enligt näringslivets önskemål bör täckningen kunna utgöra 100 %. Organisationerna har förståelse för invändningen att med en fullständig täckningsgrad står exportören och den rådgivande banken ingen självrisk under kredittiden. Organisationerna vill därför föreslå en 95 %-ig täckning under de två första åren av garantitiden för att därefter höja till 100 %.

*Svenska Bankföreningen* understryker vikten av att EKN:s garantipremier inte tillåts fördräva de svenska priserna så att dessa förlorar i konkurrenskraft. Även bankföreningen framhåller att då jämförelser med andra länders premiesättning ofta är svår att göra bör i tveksamma fall premier hellre sättas för lågt än för högt.

*SEK* ställer sig positivt till de riktlinjer för EKN:s verksamhet som nämnden redogör för i sin skrivelse till regeringen. *SEK* instämmer i att andelen för icke-affärsmässiga garantier inte bör överstiga 25 % av EKN:s verksamhet. *SEK* finner det också angeläget att EKN för statsmakterna årligen redovisar sin verksamhet samt ställer prognoser över kommande 5- eller 10-årsperioder.

## 6.2 Kreditgarantier vid särskilt samhällsintresse

Samtliga remissinstanser tillstyrker EKN:s förslag om att införa ett system för garantier vid särskilt samhällsintresse.

*Fullmäktige i Sveriges riksbank* konstaterar att systemet med s-garantier bör medföra att ett färre antal ärenden än tidigare kommer att behöva hänskjutas till regeringen.

*Fullmäktige i riksgäldskontoret* förutsätter att su-garantier skall tillämpas endast i undantagsfall.

*SIDA* understryker att en förutsättning för s-garantier är att projektet ifråga

inte får negativa effekter för mottagarlandet.

*LO* menar att en betydande försiktighet måste iakttas när man till stöd för svenska exportintressen frångår principen om affärsmässighet i garantigivningen.

*Sveriges industriförbund* m. fl. organisationer pekar på det s. k. solitärproblemet. Denna fråga – möjligheten av att erhålla garantier för stora affärer på relativt svaga marknader – har det senaste året särskilt aktualiserats genom de samverkansgrupper som Sveriges exportråd organiserat. Organisationerna föreslår att det nya systemet med s-garantier kan användas för att lösa detta problem.

## 7. Remissyttranden över förslagen om motgarantier

Samtliga remissinstanser tillstyrker ett införande av motgarantier. Flertalet remissinstanser förordar att detta system administreras av EKN.

*Svenska bankföreningen* och *SEK* instämmer i departementspromemorians förslag om att motgarantier ges för finansiering under byggnads- och tillverkningstiden. Dessa remissinstanser menar att ett nytt institut bör inrättas härför då ett sådant förbättrar möjligheterna för denna typ av finansiering. De vill också understryka behovet av att kostnaderna för exportörerna kraftigt reduceras i förhållande till läget idag.

## 8. Remissyttranden över förslagen från 1971 och 1977 års industri- biståndsutredningar rörande investeringsgarantier

### 8.1 1971 års utredning

Flertalet remissinstanser välkomnar förslagen till modifiering av 1968 års investeringsgarantisystem, däribland *EKN*, *KK*, *SIDA*, *u-landsforskningsutredningen*, *Sveriges industriförbund* och *Sveriges exportråd*. Ingen instans har någon erinran mot en utvidgning av det existerande systemet. Några anser att förslaget inte är tillräckligt långtgående och framhåller att systemet bör bli jämförbart med konkurrentländernas. Många framhåller det önskvärda i ett inte alltför detaljreglerat system. Den administrativa myndigheten bör få utforma de närmare garantivillkoren, anser de flesta remissinstanserna.

Vad beträffar det av utredningen bibehållna kravet på utvecklingseffekter i värdlandet, anser de flesta att det bör bibehållas. *KK* och *EKN* bl. a. betonar vikten av u-ländernas egen bedömning av effekterna av en investering.

Ingen av de instanser som särskilt behandlat de sociala villkoren motsätter sig att dessa krav bibehålls. Dock framhåller t. ex. *EKN* att utformningen och tillämpningen av dessa krav bör grundas på en helhetsbedömning. *Exportrådet* och *industriförbundet* bl. a. framhåller att de sociala villkoren dock bör bedömas av den administrerande myndigheten från fall till fall.

*Sveriges exportråd* och *Sveriges industriförbund* anser att riskbeskrivningen bör utformas så att den även täcker åtgärder som formellt är generella men som i realiteten riktar sig mot utländska företag eller vissa länder. De förordar att det överläts åt EKN att utforma riskbeskrivningen och att anpassa den till förhållandena i respektive land.

Vad angår kravet på väsentligt inflytande i projektet ifråga tillstyrker de remissinstanser som särskilt behandlar denna fråga förslaget om att även minoritetsdelägande liksom reinvesteringar bör kunna garanteras.

EKN anser att nämnden även i fortsättningen bör få ta ställning till nedtrappningsregeln i varje särskilt fall. *Exportrådet* och *industriförbundet* önskar en förlängning av garantitiden.

Samtliga som yttrat sig beträffande tillbakadragande av garanti är av uppfattningen att sådan inte bör kunna dras tillbaka annat än då garantitagaren uppenbart brutit mot ställda garantivillkor.

Remissinstanserna är genomgående positiva till huvudförslaget om utvidgning av länderkretsen. Angående frågan om finansiering är åsikterna mera varierade. EKN delar uppfattningen om önskvärdheten av en engångsavsättning till en särskild fond innan tillräckliga premiemedel influtit. *Industriförbundet*, *exportrådet*, *bankföreningen* och *handelskamrarnas nämnd* anser en relativt betydande engångsavsättning av biståndsanslaget nödvändig samt att eventuella statsmedel därutöver bör gå över handelsdepartementets budget. LO anser engångsavsättning obehövlig och en statsgaranti tillräcklig. I vart fall bör eventuella statsmedel för skadereglering tas från annat anslag än biståndsmedel. SIDA anser att varken en eventuell engångsavsättning eller framtida budgetmedel för skadereglering skall tas av biståndsmedel.

Alla är sålunda ense om att statsmedel för eventuell skadereglering i framtiden ej längre bör tas av biståndsmedel, medan LO och SIDA hävdar att icke heller en engångsavsättning skall ske av biståndsmedel.

LO betonar i sitt remissvar att en utlandsinvesteringseffekt på sysselsättningen i Sverige också måste beaktas vid hanteringen av ett utvidgat investeringsgarantisystem. Gentemot utredningen hävdar LO att man ej kan ta för givet att ökad u-landsetablering av svenska företag också främjar den inhemska sysselsättningen. Detta beror enligt LO helt på etableringens karaktär.

## 8.2 1977 års utredning

*Sveriges industriförbund* m. fl., *KF*, *företagareföreningarnas förbund* och *EKN* tillstyrker en utvidgning av systemet med investeringskyddsgarantier, medan *LO* och *CUF* avstyrker förslaget. *Industriförbundet* m. fl. förordar vidare en förenkling av handläggningen av investeringsgarantisystemet samt reser invändningar mot kriterierna för prövningen av utvecklingseffekten.

## 9. Föredragandens överväganden

### 9.1 Inledning

För företagen har möjligheten att erhålla exportkreditgarantier kommit att spela en allt större roll. Stora projekt såsom leveranser av hela anläggningar har ökat i betydelse i samma takt som nya marknader vuxit fram särskilt bland u-länderna. Dessa exportaffärer vilka kännetecknats av bl. a. långa krediter har accentuerat exportkreditgarantiernas betydelse som konkurrensmedel.

I många av Sveriges konkurrentländer har myndigheterna utvecklat olika system för att med statliga krediter och kreditgarantier stödja exportindustrin. Sverige har anpassat sig till denna utveckling. Dessa former av exportfrämjande åtgärder kan emellertid ha en snedvridande effekt på konkurrensen. Ett antal större industriländer enades därför under år 1978 om vissa riktlinjer för statligt stöd vid exportkreditgivning. Denna s. k. consensus-överenskommelse innebär bl. a. att normer har fastställts för kredittider och räntevillkor. Sverige har inom OECD förklarat sig berett att tillämpa dessa regler.

EKN har till uppgift att inom de av statsmakterna angivna riktlinjerna mot premie ikläda staten ansvar för att täcka vissa risker för utebliven betalning som kan uppstå vid export. En garanti från EKN är en väsentlig hjälp vid exportkreditfinansiering. Nämnden söker successivt anpassa verksamheten till vad som gäller för motsvarande garantier i andra länder. Nya former av garantier har tillskapats. EKN har också fått förbättrade möjligheter att tillhandahålla exportkreditgarantier genom att ramen för verksamheten successivt har vidgats efter beslut vid riksmötet 1977/78 (prop. 1977/78:155, NU 1977/78:73, rskr 1977/78:379) till 40 000 milj. kr., varav 11 000 milj. kr. reserverats för s. k. u-garantier, dvs. garantier på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling. Då beslöts också om vissa reformer i exportkreditgarantiverksamheten. EKN bemyndigades då att ställa garanti mot otillbörligt utnyttjande av säkerhet avseende fullföljande av anbud (s. k. "bid bond") m. m. Då beslöts även om en utvidgning av riskbeskrivningen i EKN:s villkor så att skadefall bl. a. på grund av naturhändelser och andra händelser av force-majeuretyp skulle kunna omfattas av nämndens garantier. Vidare beslöts en höjning av garantiprocentsatsen för bank-till-bankkrediter från 90 % till normalt 95 % för icke kommersiella risker för vissa typer av låntagare.

Dåvarande chefen för handelsdepartementet uttalade i prop. 1977/78:155 att EKN i skrivelse till regeringen den 2 mars 1978 berört frågan om s. k. motgarantier och anmält att man påbörjat ett utredningsarbete om detta. Föredraganden fann det positivt att EKN redan uppmärksammat problemet. Han utgick vidare ifrån att nämnden skyndsamt skulle redovisa resultatet av sin utredning till regeringen. Av vad jag tidigare har anfört har framgått att EKN hemställt om vissa reformer i garantiverksamheten. Det föreslås en

höjning av ramen för normalgarantier (n-garantier) samt att EKN skall kunna medge garanti för exportaffärer med särskilt samhällsintresse och garanti vid ställande av säkerhet, s. k. motgaranti. Slutligen föreslås en utsträckning av garantiprocentsatsen för bank-till-bankkrediter att gälla även regeringar eller regeringsorgan med bankfunktioner.

Jag behandlar i det följande dels förslagen i EKN:s skrivelser, dels vissa förslag om ändringar i garantisystemet för investeringar i u-länderna. Jag finner det angeläget att ändringar vidtas i detta system så att det kan komma till praktisk användning.

## **9.2 Frågan om affärsmässighet, ramen för normalkreditgarantigivning samt ändring av garantiprocentsatsen i vissa fall**

EKN framhåller att garantiförbindelserna och garantiutfästelserna har nästan femdubblats sedan 1973. Den kraftiga ökningen av åtaganden gäller såväl n- som u-garantier. Totalt uppgicks EKN:s åtaganden den 31 december 1978 till 37 500 milj. kr. för n-garantier och 6 900 milj. kr. för u-garantier. Jag har här räknat utfästelserna till 100 % av sitt belopp.

EKN pekar i sin skrivelse på vissa väsentliga tendenser i garantigivningen. Utvecklingen har gått mot en ökad koncentration. Av nämndens totala åtaganden svarar idag endast tio länder för ca 60 % och tre till fyra länder för vardera ca 10 % av garantigivningen samtidigt som engagemanget inriktas på mer riskfyllda länder.

EKN anför att den oro för omfattande skuldkonsolideringar som hystes i mitten av 1970-talet idag inte är lika påfallande som tidigare. Nämnden framhåller dock att u-ländernas snabba skuldutveckling kan leda till ett växande antal enskilda skuldkonsolideringar.

De få skadefallen under 1950 och 1960-talen möjliggjorde för EKN att bygga upp premiereserven till en enligt nämnden relativt hög nivå. Sedan 1973 har reserverna sjunkit och utgör nu ca 250 milj. kr. Skälen till nedgången är de stora skadefallen under senare tid. EKN påpekar att det inte kan uteslutas att utbetalningar över statsbudgeten kan komma att behöva verkställas i första hand genom ianspråktagande av den rörliga krediten hos riksgäldskontoret.

EKN understryker att det till följd av den internationella konkurrensen har varit nödvändigt att ibland ta större risker vid garantigivningen än en försiktig försäkringspolitik tillåter. Nämnden pekar också på att riksdagen i tidigare beslut (prop. 1976/77:126) har gett nämnden sådana möjligheter härtill. Att frånga den grundläggande målsättningen om affärsmässighet skulle emellertid kunna medföra att EKN:s verksamhet kunde betraktas som exportsubvention.

Principen om affärsmässighet bör, anför EKN, i första hand gälla den dominerande formen för garantiförsäkring, nämligen normalgarantigivning (n-garantierna). EKN anser det dock rimligt att ibland ta större risker än

affärsmässigheten tillåter. Detta kan ske som hittills med u-garantier men bör också enligt EKN kunna ske med garantier vid särskilt samhällsintresse (s-garantier). Även för denna mer riskfyllda garantigivning anser nämnden dock att statens förlustrisk i görligaste mån bör begränsas. Nämnden anser sålunda att det oberoende av de skäl som ligger till grund för garantiprovning synes oriktigt att acceptera en risk ifall sannolikheten för en betydande slutlig förlust är väsentligt större än sannolikheten för att en sådan förlust inte uppstår. För den mer riskfyllda garantiverksamheten bör, framhåller EKN, en särskild ram anges. Ramen för sådana speciella kreditgarantier bör dock enligt EKN inte överstiga 25 % av det totala rambelopp som riksdagen ställer till regeringens förfogande.

Jag delar nämndens uppfattning att u-garantisystemet bör kompletteras med ett system för garantigivning vid särskilt samhällsintresse. Jag återkommer till detta i det följande och vill här endast framhålla att ramen för de mer riskfyllda garantierna inte bör överstiga 25 % av den totala ramen för EKN:s verksamhet.

EKN anger i sin skrivelse de riktlinjer som bör gälla för reservuppbyggnaden. Riksdagen har redan tidigare beslutat att vid riskbedömningen hänsyn inte skall behöva tas till risken för världskriser eller samtidiga moratorier i ett stort antal länder. EKN anför att det inte finns skäl att ändra denna inriktning. Emellertid måste vid kalkylering av reservuppbyggnaden hänsyn tas till den senare tidens utveckling där skuldkonsolideringar inträffat betydligt oftare än tidigare. Dessa har också haft en tendens att bli både långvarigare och ur nämndens synpunkt oförmånligare. Nämnden bör inte enligt skrivelsen ta större risker i n-garantiverksamheten än att reserverna åtminstone på sikt skall kunna täcka uppkommande skadefall. EKN pekar på två utvägar för att i framtiden bygga upp en nödvändig reserv för att uppfylla kraven på affärsmässighet. En väg är att i ökad utsträckning endast göra åtaganden för export till mindre riskfyllda marknader. Mot bakgrund av den internationella handelsutvecklingen och de nya marknader som svensk exportindustri bör satsa på finner jag denna utväg mindre fördelaktig. Nämnden anger som en annan utväg en höjning av premierna eller förändringar i premiesystemet. En möjlighet som nämnden därvid pekar på är att införa en försäkring av hela ett företags export, s. k. global- eller "whole-turnover"-försäkring.

Med en globalgaranti, eller "whole turnover"-försäkring, avses att ett företag försäkrar all sin export eller bestämda delar av sin export hos garantiinstitutet och inte har möjlighet att få enstaka affärer försäkrade. I Sverige har denna försäkringsform spelat en begränsad roll, trots att vissa förmåner i vad avser premier och även täckningsgrad har kopplats till frivilliga globalgarantier. I många andra länder är däremot formen obligatorisk vid korta affärer (kredittid högst ett år). Exportören i ett sådant land har således att välja på att försäkra all sådan export eller ingen och kan inte som i Sverige välja ut affärer med de länder eller köpare han önskar försäkra. Sett ur

garantiinstitutets synvinkel ligger den huvudsakliga fördelen med globalgarantier i den riskspridning som uppnås. Sett ur en exportörs synvinkel kan det vara en fördel att garantiinstitutet har större möjlighet att upprätthålla en mer kontinuerlig garantigivning även på marknader med problem och att det även kan hålla en lägre premienivå. Den lägre genomsnittliga premienivån möjliggörs genom den större riskspridning och den större volym för garantiåtaganden som torde bli resultatet av att globalgarantier införs.

Det är enligt min mening med hänsyn till våra internationella åtaganden viktigt att exportkreditgarantiverksamheten bedrivs affärsmässigt. I annat fall skulle vi kunna komma i konflikt med Sveriges åtaganden i GATT och EFTA samt Sveriges avtal med EG.

Jag delar EKN:s uppfattning att riskerna inom garantigivningen bör få en bättre spridning. Det är samtidigt viktigt att den svenska exportindustrin får möjlighet att arbeta under i stort samma betingelser som andra länders exportörer. Inom n-garantigivningen bör – såsom EKN föreslagit – verksamheten anpassas så att uppkommande skadefall på sikt kan beräknas bli täckta av egna successivt uppbyggda reserver. Premiesättningen bör i sin tur anpassas härtill med beaktande av de jämförelser som låter sig göras med andra garantiinstitut. EKN bör självfallet kunna pröva vilka effekter olika premiersystem ger. För s- och u-garantier bör större risker kunna tas. Dock bör inte enligt min mening en risk kunna accepteras ifall sannolikheten för en betydande slutlig förlust är väsentligt större än sannolikheten för att en sådan förlust inte uppstår.

EKN framhåller med hänvisning till de ökade engagemangen och riskutvecklingen att nämnden årligen bör underställa statsmakterna sin verksamhet för prövning. De skulle då ta ställning till verksamheten och på basis av nämndens prognoser oftare än nu kunna göra en regelbundet återkommande bedömning av hur EKN:s engagemang utvecklar sig. Jag delar nämndens uppfattning att EKN årligen på detta sätt bör underställa regering och riksdag sin verksamhet för prövning.

Jag har förut redogjort för utvecklingen av EKN:s åtaganden och förbindelser avseende både n- och u-garantier. EKN har i sin skrivelse redogjort för det snabbt växande engagemanget. Vad gäller n-garantier har summan av gällande garantiförbindelser och garantiutfästelser vuxit från 8 000 milj. kr. i juli 1973 till dagens ca 39 000 milj. kr. Den ram för n-garantier som tilldelades EKN genom riksdagens beslut vid riksmötet 1976/77 – totalt 29 000 milj. kr. – beräknas inom en snar framtid bli tagen i anspråk. EKN föreslår därför att ramen för n-garantigivningen höjs med 10 000 milj. kr. till 39 000 milj. kr. Samtliga remissinstanser tillstyrker en sådan höjning. Även jag anser att EKN bör ha möjlighet att möta den ökade efterfrågan på sådana garantier. Jag förordar därför att rambeloppet höjs med 10 000 milj. kr. till 39 000 milj. kr.

Vid förra riksmötet beslöt riksdagen (prop. 1977/78:155, NU 1977/78:73, rskr 1977/78:379) om en höjning av högsta tillåtna garantiprocentsats för

garanti avseende bank-till-bankkredit från 90 % till 95 %. Garantiprocentsatsen för bank-till-köpare krediter förblev vid 90 %. I många mottagarländer ges krediter av säljarens bank till någon annan institution än en bank som i det landet har bankfunktioner men som alltså inte är en bank. EKN anför att det ofta kan vara så att en regering eller ett ministerium, exempelvis finansministeriet, är mottagare av en bank-till-bankkredit. Den svenske exportören kan alltså i detta fall inte erhålla den högre garantiprocentsatsen. EKN framhåller att detta försämrar konkurrenskraften på kreditsidan för den svenske exportören och förslår att nämnden bemyndigas att låta garantiprocentsatsen utgöra 95 % vid bank-till-bankkredit då mottagaren är regering eller ett regeringsorgan med bankfunktioner.

Samtliga remissinstanser tillstyrker detta förslag. Det är min uppfattning att den föreslagna utvidningen av begreppet bank i de berörda garantifallen kommer att betyda en väsentlig förbättring. Sveriges industriförbund m. fl. organisationer vill gå längre och menar att garantiprocentsatsen bör utsträckas till 100 % eller som ett andra alternativ att garantiprocentsatsen höjs till 100 % efter det kredittiden löpt i två år. Jag anser att en höjning till 100 % inte bör genomföras, då det skulle innebära att självriskmomentet hos banken helt försvinner. En utvidgning av begreppet mottagande bank innebär en väsentlig förbättring samtidigt som självrisken inte kan anses för betungande. Jag förordar därför att den maximala garantiprocentsatsen vid bank-till-bankkredit för icke-kommersiella risker där mottagande bank är en regering eller ett regeringsorgan med bankfunktioner höjs till 95 %.

I sitt remissyttrande förutsätter SEK att bolaget betraktas som bank i förevarande sammanhang och därmed kan komma i åtnjutande av 95 % täckning vid lån till utländsk bank. Ett sådant betraktelsesätt finner jag rimligt.

### 9.3 Kreditgarantier vid särskilt samhällsintresse

Jag har tidigare redogjort för EKN:s syn på risktagandet vad gäller s. k. u-garantier. För att kunna ge denna typ av garantier måste speciella kriterier vara uppfyllda förutom att mottagarlandet skall vara ett u-land. Exportaffären skall även främja landets ekonomiska utveckling enligt de principer som gäller för svensk biståndspolitik.

Det har tidigare anförts att EKN:s engagemang utvecklats mot en ökad koncentration på vissa länder. Det kan visa sig svårt att med bibehållet krav på affärsmässighet fortsätta ge garantier på en sådan marknad. EKN framhåller också att behovet av garantier på marknader och för affärer av mer riskfyllt slag inte inskränker sig till u-länder och sådana affärer där utvecklingseffekten är tillfredsställande belagd. Det kan vidare vara viktigt att kunna stödja projekt på marknader där svenska produkter vunnit insteg. Vid vissa tillfällen kan betalningssvaga länder behöva stöd med hänsyn till den ekonomiska situationen, då åtgärder föranledda av denna annars skulle

kunna drabba svenska industrisatsningar. EKN skulle även kunna ta en större risk om man härigenom kunde avhjälpa en sysselsättningskris i ett område eller inom en viss bransch i Sverige.

EKN föreslår därför att gällande system utvidgas och att en särskild ram ställs till nämndens förfogande för garantier vid exportaffärer med ett särskilt samhällsintresse (s-garantier). Denna ram skall även omfatta u-garantierna. Ramen, som årligen skall bestämmas av regering och riksdag, skall efter särskild prövning kunna utnyttjas för garantigivning med större risker än under n-garantisystemet. Nämnden föreslår att ramen för nästkommande budgetår fastställs till ett belopp av 13 000 milj. kr., innefattande den ram på 11 000 milj. kr. som av riksdagen tidigare ställts till förfogande för u-garantigivning.

Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget. SIDA vill dock understryka att införandet av s-garantier inte får innebära en minskad villighet att acceptera exportaffärer under u-garantisystemet. Även jag förordar att förslaget genomförs. Enligt min mening skall det nya garantisystemet inte påverka det fortsatta lämnandet av u-garantier. Jag delar även fullmäktiges i Sveriges riksbank uppfattning att det nya systemet kan medföra att ett färre antal ärenden än tidigare kommer att behöva hänskjutas till regeringen. Sveriges industriförbund m. fl. organisationer finner det synnerligen tillfredsställande att EKN nu föreslår införandet av s-garantier. De menar även att det s. k. solitärproblemet – möjligheten av att erhålla garantier för stora affärer på relativt svaga marknader – blir möjligt att lösa med det nya systemet.

Jag förordar att en ram på 13 000 milj. kr. ställs till regeringens förfogande för u- och s-garantier innefattande även den nuvarande av riksdagen beviljade ramen för u-garantier på 11 000 milj. kr. Det är min uppfattning att den nya garantiformen bör användas med en viss försiktighet. Denna s. k. s-garanti skall kunna ges förutom i de fall som gäller u-garantier då exportaffären är samhällsekonomiskt betydelsefull, då den ligger i linje med den industripolitiska målsättningen eller då den ger betydelsefulla sysselsättningseffekter i Sverige. Regering och riksdag kommer genom EKN:s årliga redovisning att ges möjlighet att följa utvecklingen.

Jag avser att föreslå regeringen att komplettera EKN:s styrelse för u-garantier så att sysselsättnings- och exportintressena där kommer att företrädas.

#### **9.4 Motgarantier vid exportkreditgivning**

EKN har föreslagit att nämnden får rätt att lämna s. k. motgarantier till utställare av säkerhet. Under år 1978 infördes en ny form av garanti som syftade till att täcka risker för otillbörligt utnyttjande av säkerheter som ställs i samband med export. Dessa garantier, s. k. SÄ-garantier, skyddar exportören mot förluster då sådana säkerheter otillbörligt tas i anspråk av exportörens motpart eller då hinder för medgiven återbetalning av ianspråktagen säkerhet

uppkommit. Det vanliga är att en bank, ett försäkringsbolag eller annan institution utställer säkerheten på uppdrag av exportören. Denne säkerhetsgivare har vanligtvis omedelbar regressrätt mot exportören. Säkerhetsgivaren löper därför risken om EKN på grund av exportörens underlåtenhet, fel eller försummelse, inte utbetalar ersättning för ianspråktagen säkerhet. Exportören måste därför i många fall lämna säkerhetsgivaren garantier så att regressrätten säkras. Då dessa belastar det exporterande företagets balansräkning kan utställandet av säkerheter försämra företagets soliditet så kraftigt att banken inte är villig ställa ut ytterligare garantier för nya exportaffärer.

EKN föreslår därför att ett nytt garantisystem avseende motgarantier införs. Dessa skulle lämnas direkt till bank eller försäkringsbolag som för exportörs räkning ställt säkerhet till köparens förmån. Denna garanti menar EKN skulle omfatta förutom risken på köparen och köparlandet även risken att exportören inte fullgör sina åtaganden. Avsikten är att EKN skall ha regressrätt mot exportören.

I den inom industridepartementet upprättade promemorian (Ds I 1978:39) tas också upp tanken på ett system för motgarantier för att underlätta export av systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt. Förslaget i promemorian överensstämmer i sina huvuddrag med de förslag som utarbetats av EKN. I promemorian föreslås dock att ett särskilt institut upprättas för att lämna motgarantier. Vidare föreslås att motgarantier skall kunna ges för leveranser i Sverige.

Vad gäller den senare frågan vill jag framhålla att de lättnader som nyligen föreslagits i kapitaltäckningsreglerna för bankerna och som bl. a. avser bankernas garantiåtaganden (prop. 1978/79:190) bör minska kostnaderna för sådana åtaganden och således få en sådan effekt som jag vill uppnå med motgarantier. Med hänsyn härtill har jag efter samråd med chefen för ekonomidepartementet inte funnit anledning att lägga fram något förslag om motgarantier för projekt i Sverige.

Motgarantier skall enligt EKN:s förslag kunna lämnas vid exportaffärer med ett kontraktbelopp av minst 100 milj. kr. med en täckning av högst 95 %. Vid kontraktbelopp understigande 100 milj. kr. – dock minst 10 milj. kr. – bör motgarantier kunna lämnas med en täckning av 50 %. Avstår garantigivaren från att kräva säkerhet av exportören för självriskandelen skulle vid kontraktbelopp understigande 100 milj. kr. en täckning upp till 90 % eller 95 % kunna lämnas. Minsta belopp för garantierna bör enligt förslaget vara 0,5 milj. kr.

Jag delar uppfattningen om behovet av ett system med motgarantier. Därför föreslår jag att ett sådant införs i huvudsaklig överensstämmelse med EKN:s förslag. Därvid förordar jag att för affärer över 10 milj. kr. motgaranti skall kunna ges med en täckning av högst 95 % om garantigivaren avstår från att kräva säkerhet av exportören för självriskandelen. Minsta belopp som skall kunna garanteras bör som EKN föreslagit vara 0,5 milj. kr.

Vad gäller kontraktbeloppets storlek samt täckningsgraden vill jag för

egen del förorda en något mer flexibel ordning än den EKN föreslagit. EKN bör sålunda ha möjlighet att ge garantier med en täckning med upp till 95 % i de fall då kontraktbeloppet något understiger 100 milj. kr. och garantigivaren inte avstår från att kräva säkerhet av exportören. För affärer av mindre storlek ner till 10 milj. kr. avser jag föreslå regeringen att göra det möjligt att i förhållande till förslaget ytterligare variera täckningsgraden. Det bör ankomma på regeringen att meddela närmare föreskrifter i dessa frågor. Inte i något fall skall motgaranti kunna ges för affärer understigande 10 milj. kr. och inte heller i något fall skall täckningsgraden överstiga 95 %.

Det är min uppfattning att införandet av ett system med motgarantier ligger väl i linje med EKN:s verksamhet och jag vill därför i likhet med flertalet remissinstanser förorda att EKN bemyndigas att utfärda motgarantier i enlighet med förslaget. Jag förutsätter att EKN normalt inte avser att betinga sig säkerhet för motgarantin av exportören.

Frågan om möjligheterna att lämna motgarantier redan under byggnads- och tillverkningstiden kan inte avgöras utan ytterligare utredning. Jag avser att senare föreslå regeringen att tillsätta en utredning för att skyndsamt pröva denna fråga med hänsyn tagen bl. a. till de effekter dessa motgarantier kan få för svensk kreditpolitik.

## 9.5 Investeringsgarantier

1971 års industribiståndsutredning har i sitt betänkande (SOU 1972: 90) industriutveckling och utvecklingssamarbete föreslagit att nuvarande system för garantier av investeringar i u-länderna modifieras och klarläggs samt att länderkretsen utvidgas. 1977 års biståndspolitiska utredning om Sveriges samarbete med u-länderna, och 1977 års industribiståndsutredning om Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet har också i viss utsträckning berört dessa frågor. De togs även upp i prop. 1977/78:135 om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m. m. Det är med utgångspunkt i detta och i remissyttrandena över betänkandena som jag föreslår följande ändringar i det svenska systemet.

Existerande system fastställdes för mer än tio år sedan. Sedan dess har stora ekonomiska och politiska förändringar skett, i u-länderna själva, i deras inbördes relationer och i deras relationer med i-länderna. Ett modifierat svenskt system för investeringsgarantier bör ta hänsyn till detta liksom till existerande garantisystem i andra i-länder.

Under senare år har såväl svenska programländer för bistånd som andra u-länder framfört önskemål om sådant internationellt samarbete som medför investeringar av det svenska näringslivet. Svenska företag, framför allt de små och medelstora, ställer sig emellertid ofta tveksamma till att investera i u-länder då de ekonomiska riskerna bedöms vara avsevärda.

Det är därför angeläget att vi anstränger oss för att positivt möta u-ländernas ökande intresse för samarbete på industriområdet. Den svenska

sakkunskap som efterfrågas finns till största delen inom näringslivet. Ett modifierat investeringsgarantisystem som jag här föreslår torde kunna medverka till att främja den ekonomiska utvecklingen i u-länderna.

Härtill kommer att den planerade verksamheten inom den nyligen etablerade fonden för industriellt samarbete bygger på ett nära samarbete mellan svenska företag och fonden. Genom det stöd som fonden kan lämna antas företagen vara beredda att göra investeringar i u-länder. Ett bättre fungerande investeringsgarantisystem borde kunna medverka till att underlätta för fonden att uppnå en aktiv medverkan från näringslivet.

Jag anser att ett villkor för att en investering skall kunna godkännas även fortsättningsvis bör vara en skriftlig bekräftelse från värdlandets sida att projektet betraktas som utvecklingsfrämjande och i överensstämmelse med landets utvecklingsplan. Den administrerande myndigheten EKN bör i hög grad kunna förlita sig på mottagarlandets bedömning men måste även fortsättningsvis förbehålla sig rätt till granskning av utvecklingseffekten. Denna granskning bör ske i nära samråd med SIDA. De kriterier som då bör uppställas gäller främst ianspråktagande av arbetskraft i värdlandet samt överföring av teknologi. På sikt bör investeringen även resultera i en förstärkning av värdlandets betalningsbalans. Vid bedömningen av utvecklingseffekten bör stor hänsyn tas till varje värdlands speciella förutsättningar. Det bör vidare vara ett självklart rättssäkerhetskrav att det krav avseende utvecklingseffekt som uppställs vid prövningen av en garantiansökan inte ändras under garantitidens gång genom att skilda regeringar i ett u-land bedömer denna fråga på olika sätt.

Enligt det nuvarande systemet gäller som krav för investeringsgaranti att det investerande företaget ger de anställda tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor och visar en positiv inställning till fackföreningsverksamhet inom företaget. Jag finner ingen anledning att gå ifrån dessa krav, men betonar att villkoren måste bli beroende av förhållandena i de enskilda länderna. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet bör det vara tillräckligt med kontroll vart tredje till femte år.

Jag ser ingen anledning att utvidga investeringsgarantin att gälla annat än rent politiska risker dvs. nationaliseringsrisk, kalamitetsrisk och transferringsrisk. Det bör ankomma på EKN att genom utformningen av den riskbeskrivning som ingår i garantiavtalet undanröja eventuella oklarheter.

U-länderna har under senare år krävt allt större insyn i och kontroll av de utländska investeringarna. I allt högre grad krävs också att en lokal partner, skall ingå i projektet. Mot denna bakgrund anser jag att även minoritetsdeltagande enligt utredningens förslag bör kunna garanteras.

Utvidgning eller komplettering av tidigare verksamhet bör kunna bli föremål för garanti oavsett om en sådan utvidgning eller komplettering finansieras med nytt kapitaltillskott eller med medel som binds i företaget i form av aktiekapital eller på annat sätt. Kravet på att reinvesteringarna skall

ha gjorts med vinstmedel som fritt kunnat transfereras bör bibehållas. Vidare bör ett krav vara att investeringen leder till en produktionsökning i värdlandet.

Jag vill inte föreslå en ändring av nu gällande garantitid, 15 år eller undantagsvis 20 år. Normalt bör garantiavtalet omfatta en nedtrappningsplan. Däremot anser jag att möjlighet bör finnas för en kort garantitid utan föreskrift om nedtrappning av det garanterade beloppet under garantitiden. I dessa fall bör möjlighet till förlängning kunna lämnas.

Beträffande regler för nedtrappning anser jag att det bör överlämnas åt den administrerande myndigheten att ta ställning till denna fråga i varje enskilt fall. Garantin bör inte få dras tillbaka annat än om garantitagaren uppenbart brutit mot uppställda garantivillkor av väsentlig betydelse eller lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter av betydelse för garantigivningen.

Jag har tidigare redogjort för gällande procedurer. Beträffande framtida procedur för garantins erhållande anser jag att EKN efter samråd med SIDA bör kunna ge förhandsbesked till ett företag att en tillänt investering under vissa angivna förutsättningar kan komma i åtnjutande av garanti.

De övergripande målen för den svenska biståndspolitiken bör vara vägledande för verksamheten. Detta synsätt får konsekvenser för frågan i vilka länder investeringsgarantier kan bli aktuella. Företråde bör ges projekt i de länder med vilka Sverige redan bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete. 1977 års industribiståndsutredning konstaterar vad gäller fondens verksamhet att med de relativt rika u-länderna, t. ex. i Latinamerika och Främre Orienten, har industriellt samarbete kunnat etableras utan speciella stödåtgärder. När det gäller utvidgning av investeringsgarantisystemet finner jag det på samma sätt naturligt att systemet endast undantagsvis används för garantier i dessa u-länder. I den mån länder utanför programlandskretsen skulle bli aktuella, skall endast sådana komma i fråga vars utvecklingsplanering är förenlig med målsättningen för svensk biståndspolitik.

Hittills har förutsatts att definitiva förluster skall kunna täckas av medel från biståndsanslagen. I fråga om EKN:s garantigivning på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling, de s. k. u-garantierna, gäller numera (prop. 1977/78:135, UU 1978/79:1, rskr 1978/79:9) att definitiva förluster skall belasta sextonde huvudtiteln, oförutsedda utgifter. I samklang härmed, föreslår jag att definitiva förluster inom investeringsgarantisystemet i första hand bör täckas genom premieintäkter, men i sista hand skall kunna belasta sextonde huvudtiteln, oförutsedda utgifter.

## 10. Hemställan

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

1. godkänna de riktlinjer för garantigivning vid export, som jag har förordat,
2. medge att staten åtar sig betalningsansvar i form av statsgaranti för exportkredit till ett belopp av högst 52 000 000 000 kr., varav 13 000 000 000 kr., reserveras för garantigivning på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling och för garantigivning vid särskilt samhällsintresse,
3. godkänna de riktlinjer för ändringar i systemet för garantier av investeringar i u-länder som jag har förordat.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

## 11. Beslut

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

**Innehållsförteckning**

Proposition .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 mars 1979 ..	2
1 Inledning .....	2
2 Nuvarande ordning .....	3
3 EKN:s skrivelser om vissa reformer i garantiverksamheten ...	5
3.1 Frågan om affärsmässighet .....	5
3.2 Ramen för normal kreditgarantigivning .....	8
3.3 Kreditgarantier vid särskilt samhällsintresse .....	8
3.4 Ändring av garantiprocentsatsen i vissa fall .....	9
3.5 Motgaranti till utställare av säkerhet .....	9
4 Industridepartementets promemoria om systemleveranser till industri- och anläggningsprojekt – frågan om motgarantier....	10
5 Investeringsgarantier .....	11
5.1 Förslag och diskussioner .....	11
5.2 Närmare om 1971 års industribiståndsutrednings förslag	12
6 Remissyttranden över EKN:s skrivelser om vissa reformer i garantiverksamheten .....	15
6.1 Frågan om affärsmässighet, ramen för n-garantier samt ändring av garantiprocentsatsen .....	15
6.2 Kreditgarantier vid särskilt samhällsintresse .....	17
7 Remissyttranden över förslagen om motgarantier .....	18
8 Remissyttranden över förslagen från 1971 och 1977 års industri- biståndsutredningar rörande investeringsgarantier .....	18
8.1 1971 års utredning .....	18
8.2 1977 års utredning .....	19
9 Föredragandens överväganden .....	20
9.1 Inledning .....	20
9.2 Frågan om affärsmässighet, ramen för normalkreditgaran- tigivning samt ändring av garantiprocentsatsen i vissa fall .....	21
9.3 Kreditgarantier vid särskilt samhällsintresse .....	24
9.4 Motgarantier vid exportkreditgivning .....	25
9.5 Investeringsgarantier .....	27
10 Hemställan .....	30
11 Beslut .....	30

