

Nr 183

**Kungl. Maj:ts proposition om ökning av garantin för exportkredit,
given den 15 november 1974.**

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

CARL GUSTAF

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, att maximibeloppet för statens betalningsansvar i form av garanti för exportkredit ökas från 12,5 till 18,5 miljarder kr. Av det totala beloppet reserveras 2 miljarder kr. för garanti-givning på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling.

Utdrag av protokollet över handelsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 15 november 1974.

Närvarande: ministern för utrikes ärendena ANDERSSON, statsråden STRÄNG, JOHANSSON, HOLMQUIST, ASPLING, GEIJER, BENGTTSSON, NORLING, LÖFBERG, CARLSSON, FELDT, SIGURDSEN, GUSTAFSSON, LEIJON, HJELM-WALLÉN.

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

Inledning

Exportkreditnämnden har i skrivelse den 17 oktober 1974 hemställt om en höjning av maximibeloppet för statens betalningsansvar i form av garanti för exportkredit från nuvarande 12,5 miljarder kr. till 18,5 miljarder kr.

Nuvarande ordning

Riksdagen har, senast år 1973, bemyndigat Kungl. Maj:t att lämna statsgaranti för att täcka förlust i samband med export m. m. intill ett belopp av 12,5 miljarder kr. Av beloppet har 1 miljard kr. reserverats för s.k. u-garantier, dvs. garantier på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling (prop. 1973: 195, NU 1973: 66, rskr 1973: 369).

Ärende rörande statsgaranti prövas av exportkreditnämnden. Genom beslut den 26 juli 1974 har Kungl. Maj:t bemyndigat exportkreditnämnden att bevilja statsgarantier för exportkredit intill ett belopp av 11,4 miljarder kr., varav 1 miljard kr. reserverats för u-garantier. Kungl. Maj:t har således ställt hela det belopp som är avsett för u-garantier till nämndens förfogande, medan av det maximibelopp, som är avsett för normalgarantier (n-garantier), dvs. andra garantier än u-garantier, återstår 1,1 miljard kr.

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

nämnden. På grund av utfästelsen kan sökanden, sedan exportkontrakt slutits eller export verkställt, erhålla en garantiförbindelse, genom vilken nämnden på statens vägnar ikläder sig garantiansvar.

Enligt hittillsvarande erfarenheter leder endast en del av exportkreditnämndens utfästelser till att garantiförbindelser utfärdas. Vid beräkning av nämndens garantiåtaganden tas hänsyn till detta förhållande. Kungl. Maj:t har sålunda föreskrivit, att vid sammanräkning av garantiåtaganden utfästelse om garanti skall tas upp till endast en viss del av det utfästa beloppet. F. n. gäller som norm att utfästelse om garanti tas upp till 50 % av sitt belopp.

Exportkreditnämnden

I skrivelsen den 17 oktober 1974 lämnar exportkreditnämnden bl. a. följande uppgifter om utfästelser och förbindelser per den 30 juni åren 1971—74 samt per den 7 oktober 1974.

Nämndens åtaganden (milj. kr)

	1971 30.6.	1972 30.6.	1973 30.6.	1974 30.6.	1974 7.10.
n-garantier					
garantiutfästelser ¹	2 831	3 189	4 866	6 696	9 891
garantiförbindelser	2 249	2 354	2 278	3 607	3 857
summa	5 080	5 543	7 144	10 303	13 748
u-garantier					
garantiutfästelser ¹	140	210	721	590	417
garantiförbindelser	209	180	191	458	675
summa	349	390	912	1 048	1 092

¹ till 100% av garantibeloppet.

Nämnden framhåller att de sammanlagda åtagandena i form av n-garantier från den 30 juni 1973 till den 7 oktober 1974 ökat med 6 604 milj. kr. De totala garantiåtagandena, beräknade enligt gällande bestämmelser med garantiutfästelserna upptagna till 50 % av garantibeloppet, uppgick vid sistnämnda tidpunkt till 8 803 milj. kr. Av den av riksdagen medgivna ramen om 11,5 miljarder kr. för n-garantier återstod således 2 697 milj. kr. Av förbindelserna per den 7 oktober 1974 avsåg 1 098 milj. kr. eller 28 % affärer med ett garantibelopp överstigande 200 milj. kr. per affär. Av utfästelserna avsåg samtidigt 4 874 milj. kr. eller nära 50 % sådana stora affärer. En stor del av dessa utfästelser kan väntas leda till förbindelser. Utrymmet för nya affärer inom gällande ram kommer därvid att minska betydligt. Mot bakgrund av denna utveckling anser nämnden det påkallat att redan i år ta upp frågan om en utvidgning av ramen för n-garantier.

Åtagandena i form av u-garantiförbindelser har från den 30 juni 1973 till den 7 oktober 1974 ökat från 191 milj. kr. till 675 milj. kr. Denna

ökning hänför sig till stor del till två mycket stora affärer. De totala åtagandena i form av u-garantier, med garantiutfästelserna upptagna till 50 % av sitt belopp, har under denna period ökat med ca 350 milj. kr. till nära 900 milj. kr. Av den av riksdagen medgivna ramen om 1 miljard kr. återstod den 7 oktober 1974 således ca 100 milj. kr. Detta utrymme kan enligt nämndens upfattning visa sig otillräckligt för garanti-givning enligt gällande riktlinjer. Nämnden anser därför att en vidgning av ramen även för u-garantigivning är påkallad.

Nämnden finner att möjligheten att med någon säkerhet uttala sig om omfattningen av kommande anspråk på garantier successivt blivit allt mindre, framför allt på grund av att antalet mycket stora affärer ökat betydligt. Den kraftigt ökade kapitalvaruexporten och entreprenadverksamheten utomlands, särskilt på öst- och u-länder, samt inriktningen mot mycket stora affärer har inneburit en större ökning under det sista året än väntat. Denna utveckling fortsätter och någon väsentlig avmattning av efterfrågan på nämndens garantier förefaller enligt nämndens mening inte sannolik. Nämnden anser det rimligt anta att ett antal nya mycket stora affärer, för vilka det kan vara angeläget att garantier kan lämnas utan större tidsutdräkt, även i fortsättningen kommer att aktualiseras. Utvecklingen synes enligt nämndens uppfattning motivera en väsentlig ökning av det för garantigivning tillgängliga utrymmet. För att behovet av garantier med rimlig grad av säkerhet skall kunna täckas under åtminstone något år framöver föreslår nämnden att maximibeloppet för garantiåtagandena ökas till 18,5 miljarder kr., varav 2 miljarder kr. reserveras för u-garantier. En sådan ökning av garantiverksamheten innebär en vidgning av ramen för n-garantier med 5 miljarder kr. och för u-garantier med 1 miljard kr.

Exportkreditnämnden behandlar vidare i sin skrivelse vissa problem, som de senaste årens snabba ökning av åtagandena i form av n-garantier medför, och redovisar några synpunkter på en försäkringsmässig bedömning av riskerna i detta sammanhang.

Expansionen av kapitalvaruexporten och entreprenadverksamheten utomlands under senare tid har medfört ett vidgat ianspråktagande av garantier för stora affärer. Dessa affärer är till stor del koncentrerade till ett relativt litet antal länder. Av nämndens totala åtaganden avser för närvarande 70 % risker på endast tio länder och drygt 16 % på endast ett enda land. Tendensen till koncentration av garantigivningen synes bestå. Detta förhållande utgör ett problem för nämnden från riskspridningssynpunkt.

Nämnden erinrar om att skälen för att staten iklätt sig ett ansvar för nämndens ingångna förbindelser hänger samman med de beloppsmässigt mycket stora risker, som kreditgivning på främmande länder kan innebära, samt med angelägenheten av att bereda svenska exportörer ett försäkringsskydd, som är jämförligt med det som utländska exportörer

åtnjuter. Nämnden bör emellertid i princip driva sin verksamhet försäkringsmässigt, dvs. på sådant sätt att intäkterna sett i ett längre perspektiv täcker skadefall och administrationskostnader. Nämnden har under gångna år inte behövt vidkännas några stora förluster på grund av skadefall. Nämndens uppbyggda reserver uppgår för närvarande till ett totalt belopp av ca 220 milj. kr. för n-garantier. Dessutom finns för u-garantier en samlad reserv på ca 30 milj. kr.

Det är enligt nämndens uppfattning uppenbart att nämnden inte bör dimensionera sin n-garantiverksamhet med hänsyn till risken för sådana helt onormala händelser som världskriser eller storkonflikter, vilka kan leda till mycket betydande skadefall. Inte heller för sådana händelser då gemensamma eller samtidiga moratorier av flera länder inträffar kan verksamheten dimensioneras utan att antingen premienivån behöver läggas förhållandevis alltför högt eller omfattningen av garantigivningen begränsas alltför mycket. Nämnden utgår från att det statliga borgensansvaret skall kunna utlösas vid händelser av sådana slag.

Enligt nämndens uppfattning kan det vid bedömningen av var gränsen för det försäkringsmässiga risktagandet bör gå synas rätt naturligt att nämnden söker anpassa sin verksamhet så att reserverna kan beräknas förslå att täcka enstaka uppkommande skadefall av politisk natur. Härvid är sannolikheten för gädländers skuldkonsolideringar av särskilt intresse. Hänsyn måste därvid tas till att de ökande åtagandena kontinuerligt höjer risken för att nämnden skall bli direkt berörd av skadefall av detta slag. En skuldkonsolidering innebär normalt att ett importlands skulder på grund av problem med betalningsbalansen avbetalas under en väsentligt längre tidsperiod än ursprungligen avsetts. En garantigivare måste vidkännas den påfrestning på reserverna som det innebär att betala ersättningar i huvudsak enligt den ursprungliga betalningsplanen samt att därefter invänta de från importlandet inflytande betalningarna.

Nämnden erinrar om att det inte är möjligt att med någon högre grad av sannolikhet beräkna frekvensen av skuldkonsolideringar eller av totalförluster. Enligt nämndens mening skulle det emellertid innebära en alltför stor restriktivitet på garantiverksamheten att anpassa densamma med sikte på att med egna reserver kunna reglera flera sådana skadefall samtidigt. Nämnden anser det däremot mer rimligt att ha som riktmarke att reserverna skall täcka varandra avlösande skadefall med anledning av skuldkonsolideringar av genomsnittlig omfattning.

Nämnden anför, att det från försäkringsmässig synpunkt förefaller principiellt riktigt att basera nämndens bedömning av riskerna beträffande enstaka länder på antagandet att det land där nämnden har det största åtagandet kan bli skadefall. Riskerna är mycket olika för olika länder. Därför bör möjligheten att öka åtagandena i förhållande till effekten på de egna reserverna av ett skadefall bedömas olika allt efter landriskens omfattning. I fråga om länder beträffande vilka risken anses

mycket stor torde åtagandena från försäkringsmässig synpunkt normalt inte tillåtas bli betydligt högre per land än att nämnden med reserverna kan reglera successivt uppkommande skuldkonsolideringsfall av genomsnittlig omfattning. Är risken mindre bör åtagandena på landet i fråga kunna göras förhållandevis högre.

En verksamhet enbart byggd på ett försäkringsmässigt resonemang efter de anförda riktlinjerna innebär en viss begränsning av åtagandnivån på enstaka länder men ej av en volymmässig ökning av de totala åtagandena under bibehållen riskspridning. Det är enligt nämndens mening den koncentrerade garantigivningen på enskilda länder som kräver särskilt stor uppmärksamhet.

Det är enligt nämndens uppfattning uppenbart att verksamheten ibland — inte minst i tider av snabb expansion — av olika skäl bör föra med sig ett vidgat risktagande i förhållande till de riktlinjer som antytts i det föregående. Så kan vara fallet t. ex. av sysselsättningspolitiska eller handelspolitiska skäl. Även andra omständigheter, såsom ett intresse att gynna vissa marknader eller stödja speciella svenska exportansträngningar, bör kunna utgöra motiv för ett större risktagande. I sådana fall bör nämnden hos Kungl. Maj:t aktualisera frågan om den fortsatta garantiutvecklingen och eventuella avvikelser från ovan angivna riktlinjer. Detsamma kan bli nödvändigt i ett läge, där nämndens egna reserver på grund av skaderegleringar är uttömda eller kraftigt reducerade.

Remissyttranden

Yttranden över exportkreditnämndens framställning har avgetts av *fullmäktige i riksbanken* och *fullmäktige i riksgäldskontoret*.

Riksbanksfullmäktige pekar på det stora underskott i bytesbalansen som kommer att uppstå under 1974 och de närmaste åren. Fullmäktige framhåller att en betydande upplåning i utlandet måste företas för att täcka underskotten i bytesbalansen. Ökad exportkreditgivning ökar i rådande läge behovet av upplåning utomlands. Fullmäktige vill emellertid inte motsätta sig det förslag till ökning av maximibeloppet för garantiåtaganden som framföres i skrivelsen utan endast understryka att en exportkreditgaranti inte innebär en försäkran om att kredit för ändamålet kan beviljas i Sverige.

Riksgäldsfullmäktige har inte funnit anledning att ifrågasätta nämndens bedömning av den erforderliga ramens storlek och har därför ingenting att erina mot den föreslagna ökningen. Fullmäktige påpekar emellertid att den kraftiga ökningen av nämndens åtaganden aktualiserar principiella frågor rörande riktlinjerna för verksamheten, bl. a. frågan om riskfördelningen mellan staten och garantitagarna och frågan om nämnden i vissa fall bör ställa garanti. Med anledning av detta vill fullmäktige peka på det betydelsefulla i att riktlinjerna för nämndens ga-

rantigivning, mot bakgrund av bl. a. gjorda erfarenheter, ses över med inte alltför långa mellanrum.

Departementschefen

Efterfrågan på exportkreditgarantier har under en följd av år ökat betydligt. Detta hänger samman dels med den svenska exportens kraftiga expansion, dels med det faktum att krediter och kreditvillkor kommit att spela en allt större roll i den internationella handeln. Svensk export har också i allt större utsträckning inriktats på stora projekt för vilka långfristiga krediter i regel är en förutsättning.

Totalramen för den statliga exportkreditgarantigivningen har successivt vidgats. Senast skedde detta genom beslut av 1973 års riksdag, då maximibeloppet för statens betalningsansvar ökades från 7,5 till 12,5 miljarder kr., varav 1 miljard reserverades för s. k. u-garantier, dvs. garantier på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling. Inom denna ram har Kungl. Maj:t ställt erforderliga belopp till exportkreditnämndens förfogande.

Som framgår av exportkreditnämndens framställning har anspråken på garantiutrymme ökat mycket kraftigt under det senaste året. Nämndens åtaganden för n-garantier, dvs. andra garantier än u-garantier, uppgick den 7 oktober 1974 till 13 748 milj. kr., varav 9 891 milj. kr. i form av garantiutfästelser och 3 857 milj. kr. i form av garantiförbindelser. Detta innebär jämfört med läget den 30 juni 1973 en ökning av utfästelserna med ca 100 % och av förbindelserna med ca 70 %. Beräknade enligt Kungl. Maj:ts föreskrifter, dvs. med utfästelserna upptagna till 50 % av sitt belopp, uppgick nämndens åtaganden i fråga om n-garantier den 7 oktober 1974 till 8 803 milj. kr. Inom den av riksdagen medgivna ramen om 11,5 miljarder kr. för n-garantier återstår 2 697 milj. kr. Detta belopp måste ställas i relation till ett betydande antal mycket stora affärer, som enligt exportkreditnämndens bedömning kan antas föranleda förbindelser. Utrymmet för fortsatt garanti-givning kan härigenom komma att minska kraftigt. Tendensen till ökat antal stora affärer kan också väntas bestå.

I fråga om u-garantier har den av riksdagen medgivna ramen av 1 miljard kr. utnyttjats till nära 900 milj. kr., om utfästelserna avräknas till 50 % av garantibeloppet. Endast ca 100 milj. kr. återstår inom ramen. Även beträffande u-garantierna gör sig tendensen till en ökning av antalet stora affärer gällande.

När ramen för exportkreditnämndens åtaganden under hösten 1973 höjdes med 5 miljarder kr. var en stegrad garanti-givning att förutse. Den kraftigt ökade kapitalvaruexporten och entreprenadverksamheten utomlands, särskilt på öst- och u-länderna, samt inriktningen mot mycket stora affärer har emellertid medfört en större ökning än väntat.

För att med rimlig grad av säkerhet kunna täcka behovet av garantier under åtminstone något år framöver bör maximibeloppet enligt nämndens uppfattning ökas med ett totalt belopp av 6 miljarder kr., varav 5 miljarder kr. för n-garantier och 1 miljard för u-garantier.

Nämnden redovisar i sin framställning några synpunkter på en försäkringsmässig bedömning av de risker som är förenade med de senaste årens snabba ökning av garantiåtagandena.

Nämnden hänvisar till att den i princip har att driva sin verksamhet på ett sådant sätt att intäkterna i ett längre perspektiv täcker skadefall och administrationskostnader. Nämnden anser emellertid inte att n-garantiverksamheten bör dimensioneras med hänsyn till risken för världskriser eller storkonflikter eller med hänsyn till risken för gemensamma eller samtidiga moratorier i flera länder. Nämnden finner det däremot naturligt att söka anpassa sin verksamhet så att reserverna kan beräknas förslå att täcka enstaka uppkommande skadefall av politisk natur. Av särskilt intresse är därvid skuldkonsolideringar i gäldländerna, som normalt innebär att ett importlands skulder på grund av betalningsbalansproblem avbetalas över en väsentligt längre tidsperiod än ursprungligen avsetts. Nämnden pekar på att det inte är möjligt att med någon högre grad av sannolikhet beräkna frekvensen av skuld-konsolideringar eller av totalförluster. Nämnden anser att åtagandena gentemot länder, beträffande vilka risken anses mycket stor, normalt inte bör tillåtas bli betydligt högre per land än att nämnden med tillgängliga reserver kan reglera successivt uppkommande skuld-konsolideringsfall av genomsnittlig omfattning på landet i fråga. Är risken mindre bör åtagandena kunna göras förhållandevis högre.

Nämnden konstaterar att det ibland kan vara nödvändigt med ett större risktagande i förhållande till de riktlinjer som angetts. Detta kan föräntledas av sysselsättningspolitiska eller handelspolitiska skäl eller av andra omständigheter, t. ex. ett intresse att gynna vissa marknader eller stödja speciella svenska exportansträngningar. I sådana fall bör nämnden hos Kungl. Maj:t aktualisera frågan om den fortsatta garantiutvecklingen och eventuella avvikelser från riktlinjerna.

För egen del vill jag anföra följande.

Den starka ökning av efterfrågan på exportkreditgarantier, som ägt rum under en följd av år, har accentuerats under det senaste året. Särskilt för verkstadsindustrins kapitalvaruexport och för entreprenadverksamheten utomlands anses kreditgarantierna vara av stor betydelse i den internationella konkurrensen i dag på i första hand öststats- och landsmarknaderna.

Jag anser i likhet med exportkreditnämnden att det är nödvändigt att möjligheter skapas för en fortsatt ökning av kreditgarantiverksamheten. Jag förordar därför att rambeloppet höjs med det av exportkreditnämnden föreslagna beloppet 6 miljarder kr. till 18,5 miljarder kr.

Det för u-garantier reserverade beloppet bör därvid ökas till 2 miljarder kr.

Liksom hittills bör det ankomma på Kungl. Maj:t att inom den av riksdagen fastställda totala ramen bemyndiga exportkreditnämnden att bevilja garantier till erforderligt belopp. Det bör därigenom vara möjligt att närmare följa utvecklingen på kreditmarknadsområdet och vidta de åtgärder som kan finnas påkallade. Med anledning av vad riksbanksfullmäktige anfört vill jag understryka att beviljandet av exportkreditgaranti inte innebär någon utfästelse att krediten kan beviljas på den inhemska kreditmarknaden.

Jag delar nämndens uppfattning att n-garantiverksamheten i princip bör bygga på ett försäkringsmässigt resonemang enligt de riktlinjer nämnden anfört i sin framställning. Jag delar även nämndens bedömning att verksamheten i vissa fall bör kunna ske under ett vidgat risktagande i förhållande till dessa riktlinjer. Nämndens reserver bör i första hand ses som ett mått på nämndens förmåga att möta de påfrestningar som mera normala skaderegleringar kan innebära. I många fall och särskilt vid skuldkonsolideringar medför en skadereglering inte en definitiv förlust utan endast en temporär belastning på likviditeten och visst räntebortfall. Jag vill även erinra om att reserverna byggts upp under lång tid och med en omfattning av verksamheten som varit betydligt lägre än den nuvarande. I ett skede av snabb expansion bör enligt min uppfattning ett något större risktagande kunna godtas fram till dess reserverna byggts upp så att de bättre motsvarar åtagandena.

Det bör ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om de föreskrifter som kan finnas erforderliga med tanke på risktagandet i fråga om garantiverksamheten.

Hemställan

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

att medge att staten tills vidare åtar sig betalningsansvar i form av statsgaranti för exportkredit till ett belopp av högst 18 500 000 000 kr., varav 2 000 000 000 kr. reserveras för garantigivning på särskilt gynnsamma villkor vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling.

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

Ur protokollet:

Britta Gyllensten

