

RiR 2014:21

Exportkreditnämnden

– effektivitet i exportgarantisystemet?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-10-02

DNR: 31-2013-1294

RIR 2014:21

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Exportkreditnämnden har skapat goda förutsättningar för effektivitet i exportgarantisystemet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Exportkreditnämnden och Riksgäldskontoret har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Exportkreditnämnden.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Karl Nilsson* har varit föredragande. Programansvarig *Dimitrios Ioannidis*, revisionsdirektör *Rutger Banefelt* och revisor *Susanna Honnér* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Karl Nilsson

För kännedom:

Regeringen, Utrikesdepartementet, Finansdepartementet

Exportkreditnämnden, Riksgäldskontoret



Innehåll

Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	9
1 Introduktion	15
1.1 Motiv	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	16
1.3 Genomförande och disposition	17
1.4 Centrala termer och begrepp	19
2 EKN och exportkreditsystemet	23
2.1 EKN:s roll för att främja svensk export	23
2.2 EKN:s genomförande av sitt uppdrag	25
3 Kundernas uppfattning om EKN:s service	29
3.1 Missnöje med långa handläggningstider	29
3.2 Krav på information försvårar för företagen	31
3.3 Handlägningsrutiner anpassade till stora affärer och företag	32
3.4 Portföljlösning för mindre affärer anses som otillräcklig	33
3.5 Missnöje med lägre täckningsgrad vid små affärer	33
3.6 Granskningens resultat – EKN:s service till kunderna	34
3.7 Rekommendationer	35
4 Överskotten i EKN:s verksamhet	37
4.1 EKN ska vara självbärande men innebörden är oklar	37
4.2 EKN:s ackumulerade resultat fördubblades 2005–2012	37
4.3 Överskottet är stort jämfört med EKN:s egna riskmodeller	40
4.4 Externa bedömningar att kassan är stor i förhållande till riskerna	42
4.5 Andra nordiska kreditgivningsinstitut har vägledning för reserver	43
4.6 Preferens för stort eget kapital trots obegränsad kredit i Riksgälden	44
4.7 Inga konkreta åtgärder för att hantera överskottet	45
4.8 Granskningens resultat – EKN:s överskott	47
4.9 Rekommendationer	49
5 EKN:s premiemodell	51
5.1 Premiemodellens komponenter	51
5.2 Effekter av premiemodellens antaganden	57
5.3 Granskningens resultat – EKN:s premienivåer	59
5.4 Rekommendationer	59

6	EKN:s uppdrag att stödja små och medelstora företag	61
6.1	Regeringen har inte grundat uppdraget på en behovsanalys	61
6.2	Brist på finansiering ett underliggande problem	61
6.3	Inget tydligt genombrott för SME-verksamheten	63
6.4	Regeringen har inte reagerat på SME-satsningens resultat	66
6.5	Rapporteringen av resultaten inte ändamålsenlig	67
6.6	EKN:s egen definition leder till missvisande återrapportering	68
6.7	Oklart om rapporteringen återspeglar samhällsnyttan	69
6.8	Oklart hur SME-verksamheten ska prioritera	69
6.9	Underliggande problem inte lösta före nysatsning	71
6.10	Granskningens resultat – EKN:s verksamhet riktad mot små och medelstora företag	71
6.11	Rekommendationer	72
7	EKN:s utvidgade mandat	73
7.1	Nytt mandat – från ”Made in Sweden” till ”Made by Sweden”	73
7.2	EKN:s policy – en extensiv tolkning av det nya mandatet	74
7.3	Ovanligt att EKN säger nej med hänvisning till mandatet	74
7.4	Granskningens resultat- EKN:s utvidgade mandat	76
7.5	Rekommendationer	77
	Käll- och litteraturförteckning	79
	Bilagor	83
	Bilaga 1 Analysschema	83

Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Granskningens bakgrund

Exportkreditnämnden (EKN) är en viktig del i de statliga insatserna för att främja svensk export. Myndigheten erbjuder svenska företag garantier för den händelse att de inte skulle få betalt enligt avtal som de har med köpare i andra länder. På det sättet möjliggör EKN exportaffärer som annars kanske inte hade kommit till stånd. EKN får ställa ut exportkreditgarantier på sammanlagt upp till 500 miljarder kronor. Verksamheten finansieras genom att företagen betalar premier på garantierna, som dels ska täcka risken i garantin, dels EKN:s omkostnader. Premierna ska vara högre ju högre risken är. Genom åren har EKN:s insatser haft betydelse för att etablera nya svenska exportmarknader och för att mildra effekterna av lågkonjunkturer och finansiella kriser för svenska exportföretag.

Motiv till granskningen: I jämförelse med de flesta andra myndigheter har EKN ett stort handlingsutrymme, bland annat genom ett mycket brett mandat och genom att myndigheten finansieras med avgifter och inte blir föremål för prövning i den statliga budgetprocessen. I granskningens förstudie kom det fram vissa frågor som Riksrevisionen bedömde skulle kunna vara av stor betydelse för EKN:s effektivitet. Det gällde exempelvis om de stora finansiella överskott som EKN byggt upp under senare år är förenliga med principen att EKN ska göra nollresultat över tiden. EKN:s kassa uppgick i slutet av 2013 totalt till 26 miljarder kronor, vilket med cirka 17 miljarder kronor överstiger det behov av kapital för att täcka risker i garantigivningen som EKN anger i sin årsredovisning. Den del av överskottet som kommer från administrativa avgifter, motsvarar fyra till fem års driftskostnader för EKN. En annan fråga som framkom i förstudien gällde också verksamheten riktad till små och medelstora företag¹, där resultaten av EKN:s ansträngningar inte var uppenbara. Förstudien visade också att man inte har belyst konsekvenserna av den mandatförändring för EKN som genomfördes 2007. Under huvudstudien har Riksrevisionen även identifierat att frågan om huruvida EKN:s service möter olika kundgruppers behov är otillräckligt belyst.

Syftet med granskningen: Riksrevisionen har granskat om regeringen och EKN har skapat goda förutsättningar för effektivitet i exportgarantisystemet. Delfrågor i granskningen är följande:

¹ Förkortningen SME (small and medium sized enterprises) används i granskningen.

- Har EKN erbjudit en *service* som är anpassad till olika kunders olika förutsättningar och behov?
- Är EKN:s hantering av *överskottet* i verksamheten förenlig med god hushållning med statliga medel?
- Är EKN:s *premienivåer* ändamålsenliga för att uppnå målen för verksamheten?
- Har EKN:s insatser för att stödja *små och medelstora företag* varit ändamålsenliga?
- Har EKN tolkat och tillämpat det utvidgade *mandatet* på ett sätt som överensstämmer med statsmakternas intentioner?

Genomförande: Granskningen bygger på intervjuer med chefer och handläggare inom EKN, företrädare för Utrikesdepartementet och Finansdepartementet, Riksgälden, andra organisationer som har till uppgift att stödja svensk export, kunder hos EKN samt ledamöter i EKN:s styrelse. Sammanlagt har Riksrevisionen gjort cirka 30 intervjuer. Vidare bygger granskningen på ett omfattande skriftligt material från främst EKN, konsultrapporter, internationella jämförelser samt genomgångar av ett urval akter från avslutade garantiärenden.

Granskningens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att exportgarantisystemet kan bli mer effektivt. EKN:s överskott (26 miljarder kronor) har uppstått och hanterats på ett sätt som inte överensstämmer med budgetlagens skrivningar om god hushållning med statliga medel.

Nedan följer granskningens mer utvecklade slutsatser.

Identifierade problem lämnas utan åtgärd

Riksrevisionens granskning visar att EKN och Regeringskansliet identifierat olika problem i verksamheten, men utan att åtgärder vidtagits inom rimlig tid. Granskningen visar exempelvis att EKN:s premienivåer satts för högt, som en följd bland annat av att uppdatering inte skett av centrala antaganden i modellen för att prissätta garantier.

EKN har sedan 1990-talet byggt upp ett stort eget kapital. Enligt myndighetens företrädare behövs det egna kapitalet för att kunna garantera framtida stora affärer. Det är dock en av grundstenarna i det statliga kreditgarantisystemet att EKN i perioder ska kunna täcka förluster med lån från Riksgälden. Riksrevisionen bedömer därför att det inte är självklart att EKN i varje läge måste kunna finansiera alla möjliga skadefall med eget kapital, och att EKN har byggt upp ett omotiverat stort finansiellt överskott i förhållande till verksamhetens behov.

Arbetet med att bredda kundbasen bland små och medelstora företag (SME) har ännu inte fått något tydligt genombrott, vilket också EKN:s styrelse bekräftar. Detta har framgått sedan länge genom EKN:s årliga rapportering. Regeringen har dock inte vidtagit några åtgärder i styrningen av EKN. Riksrevisionen bedömer att både regeringen

och EKN har saknat ett mer övergripande perspektiv på vilken roll EKN skulle kunna fylla för SME. Regeringen har inte heller formulerat något mer utvecklat mål för vilka samhällsekonomiska effekter SME-verksamheten syftar till. Myndigheten har internt gjort en tolkning av självbärandeprincipen som säger att varje affärsområde ska göra minst nollresultat varje år. Affärsområde Små och medelstora bolag har haft svårt att leva upp till detta, beroende bland annat på att mindre affärer medför en högre handläggningskostnad per garanterad volym. Riksrevisionen bedömer att detta skapar en situation där EKN:s interna finansiella mål riskerar att äventyra verksamhetens syfte att stödja SME:s export.

I budgetpropositionerna använder regeringen en annan och vidare definition för SME i resultatredovisningen för EKN än för andra myndigheter. Riksrevisionen bedömer att det riskerar att ge en alltför positiv bild av EKN:s insatser inom detta område.

EKN har fokuserat på stora affärer på bekostnad av små

EKN:s arbete har särskilt uppskattats av stora koncerner i branscher som karaktäriseras av stora och komplicerade affärer, som ofta spänner över många år (exempelvis kraftgenerering och -överföring, telekom och försvarsindustri). EKN har också under lång tid haft få skador från dessa engagemang.

Bland stora företag som arbetar med många mindre affärer finns däremot en frustration över komplicerade regler, långsam handläggning och över att EKN försäkras en alltför låg andel av respektive affär. EKN har tagit fram en särskild lösning för att underlätta för stora koncerner med många små affärer. Lösningen bedöms dock som otillräcklig av det företag för vilket den utformats. Andra förenklingsinsatser för små affärer har stannat av på grund av svårigheter att nå konsensus inom EKN om vilka förändringar som är önskvärda.

Eftersom EKN:s uppdrag gäller all export med svenskt intresse, borde myndigheten ha kapacitet att stödja alla typer av exportaffärer på samma nivå. Riksrevisionen kan dock sammantaget konstatera att EKN:s processer för samtliga affärer anpassas till vad som är funktionellt för de allra största affärerna.

Redan stort handlingsutrymme ökar ytterligare genom utebliven styrning

Riksrevisionen konstaterade i förstudien att EKN i olika avseenden har ett stort handlingsutrymme jämfört med andra finansiella aktörer och jämfört med statliga bolag. Också relativt andra myndigheter åtnjuter EKN stora frihetsgrader. Andra myndigheter får som regel inte ersättning fullt ut för inflationen, vilket innebär att de i praktiken tvingas rationalisera sin verksamhet kontinuerligt. Eftersom EKN inte finansieras av anslag utan av premieintäkter direkt från kunderna finns inte detta automatiskt verkande rationaliseringskrav. I detta skiljer sig EKN också från andra avgiftsfinansierade myndigheter: de flesta sådana myndigheter betalar in avgifter till statskassan, och får ett anslag för driften. EKN har i stället i sin balansräkning kunnat bygga upp ett överskott av sina administrativa avgifter som motsvarar 4–5 års drift av myndigheten (närmare en miljard kronor).

Styrningen av myndigheten har gett EKN ytterligare utökad frihet. En central del av den ekonomiska styrningen av EKN är att myndigheten ska vara självbärande över tid. Innebörden av begreppet har dock inte närmare specificerats. Detta har enligt Riksrevisionens bedömning bidragit till att EKN kunnat bygga upp ett stort överskott som ytterligare ökat myndighetens frihetsgrader.

EKN:s överskott har byggts upp under närmare två decennier. Under denna tid har regeringen inte tagit ställning till om överskottets storlek är förenligt med en god hushållning med statliga medel. Riksrevisionen bedömer att det har funnits oklarheter angående ansvarsfördelningen för detta inom den statliga förvaltningen. År 2011 togs överskottet upp till diskussion mellan Finansdepartementet och Utrikesdepartementet (UD) i samband med att konsekvenserna av budgetlagens bestämmelser för garantimyndigheters reserver analyserades. UD inhämtade underlag från EKN som argumenterade mot ingrepp i det ackumulerade överskottet. UD accepterade EKN:s argumentation och vidareförmedlade den till Finansdepartementet. Diskussionen utmynnade då inte i några stora förändringar i synen på EKN:s överskott. Finansdepartementet uppger att de under denna process gjort sina bedömningar utifrån budgetlagens specifika bestämmelser om garantimyndigheters reserver, och inte utifrån bredare effektivitetsaspekter.

Efter en beställning från UD våren 2013 inkom EKN i augusti 2014 med en analys av reserver och kapitalbehov, som innehåller en bedömning av EKN:s behov av kapital för att täcka koncentrationsrisken. EKN:s samlade bedömning är att kapitalet i dagsläget kan begränsas till 10 procent av utestående garantier, vilket för närvarande motsvarar 20 miljarder kronor. Riksrevisionen bedömer det dock som oklart vilka överväganden som lett fram till att just 10 procent av portföljen är en lämplig nivå för att täcka koncentrationsriskerna. Det kan också noteras att hälften av kapitalbehovet för koncentrationsriskerna hänförs till EKN:s offert för en enskild affär.

Regeringen har beviljat EKN ett undantag från kravet i avgiftsförordningen, att myndigheter varje år ska lämna förslag på hur större ekonomiska överskott ska disponeras. Därmed har regeringen avstått från ett underlag som kunde ha varit viktigt för styrningen av EKN under den tid som överskottet byggts upp. Det kan noteras, att EKN i kapitalanalysen från augusti 2014 föreslår att det i framtiden görs en regelbunden avstämning av behovet av myndighetskapital. Riksrevisionens bedömning är att det är oklart hur stor del av EKN:s överskott som verkligen omfattas av avgiftsförordningen, och därmed också vad undantaget innebär.

EKN:s mandat utvidgades 2007 till att stödja exportaffärer med svenskt intresse, och alltså inte bara affärer med varor eller tjänster som producerats i Sverige. Det nya mandatet sätter i praktiken få gränser för vilka affärer EKN kan garantera. Det saknas underlag för att bedöma de bredare effekterna av det nya mandatet, som exempelvis konsekvenserna för arbetstillfällena i Sverige.

EKN har behållit delar av överskottet som borde ha betalats in till statskassan

Enligt gällande regler (förordningen om utlåning och garantier och EKN:s instruktion) ska EKN betala in premieintäkter som ligger över kostnaden för förväntade förluster och administration till statskassan. EKN har dock inte betalat in till statskassan de intäkter som genererats av den så kallade bufferten, som används vid prissättning av garantier med låg risk. Riksrevisionen bedömer att EKN därmed inte följt de relevanta bestämmelserna. Bufferten har sedan år 2000 genererat nästan 800 miljoner kronor av EKN:s överskott, varav 152 miljoner sedan reglerna om att intäkter över förväntade förluster ska betalas in till statskassan infördes.

Andra nordiska exportkreditinstitut har tydligare styrning

Riksrevisionens jämförelse med andra länders motsvarigheter till EKN visar exempel på mer aktivt styrning, både vad gäller kapitalisering och vad gäller arbetet med att stödja SME.

Till skillnad från EKN har exempelvis danska garantigivningsinstitutet EKF en maxgräns för hur mycket kapital som kan ackumuleras i balansräkningen. Finländska Finnvera har ingen maxgräns men ges ändå viss vägledning genom ett mål om minsta kapitaltäckning, genom storleken på de fonder som ska användas för att finansiera Finnveras verksamhet samt genom att begreppet ”självbärande” tidsatts.

När det gäller SME-verksamhet har både EKF och Finnvera – till skillnad från EKN – i uppdrag att följa upp sin verksamhet utifrån den samhällsnytta den antas skapa, exempelvis genom att uppskatta antalet jobbtillfällen som garantigivningen är med och skapar som effekt av exporten.

Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

- Förtydliga innebörden av begreppet ”självbärande”, som ska vara grunden för EKN:s verksamhet. Utan en närmare specificering vad gäller exempelvis tidshorisont ger begreppet inte tillräcklig styrning.
- Klargör EKN:s roll utifrån en analys av SME:s generella finansieringsbehov. Klargör också vilka samhällsekonomiska effekter som SME-verksamheten bör bidra till. Dessutom bör EKN:s resultat rapporteras med den allmänt vedertagna definitionen av SME, för att öka jämförbarheten med andra aktörers främjandearbete.
- Vidta åtgärder för att anpassa EKN:s överskott till verksamhetens behov. Åtgärderna bör vara strukturella, så att reserverna i framtiden inte tillåts växa på samma sätt, och bör ta budgetlagens skrivningar om hushållning med statens resurser i beaktande. Tre exempel på områden där åtgärder skulle kunna övervägas är följande.
 - För att få ett bättre beslutsunderlag för frågor som rör överskottet kan regeringen överväga att låta EKN lämna årliga förslag på hur myndighetens överskott (såväl garantireserven som den administrativa delen av överskotten) bör

disponeras. En del av detta kan vara den regelbundna avstämning av behovet av myndighetskapital som EKN föreslagit i sin kapitalanalys. I detta sammanhang bör också innebörden för EKN av 25 § i avgiftsförordningen klargöras.

- För att undvika att de administrativa reserverna återigen byggs upp kan regeringen överväga att införa ett automatiskt verkande rationaliseringskrav på EKN, som andra myndigheter har.
- Regeringen kan vidare utreda vilka för- och nackdelar som skulle finnas med ett arrangemang där Riksgälden används för att hantera riskexponeringen från enskilda extremt stora exportkreditgarantier.
- Låt analysera vilka konsekvenser det utvidgade mandatet kan få, exempelvis för sysselsättningen i Sverige och för riskexponeringen i EKN:s portfölj.

Riksrevisionens rekommendationer till EKN:

- Uppdatera regelbundet komponenterna i myndighetens premiemodell när ny information tillkommit, för att undvika att garantierna systematiskt prissätts felaktigt. För att förenkla prissättningen bör också beräkningen av basräntan förenklas. Det bör närmare utredas, om det nuvarande enhetliga antagandet för andelen av det garanterade beloppet som går förlorat vid en skada (slutförlusten) är ändamålsenligt. De administrativa avgifterna bör anpassas till faktisk kostnadsnivå.
- Säkerställ en konsekvent tillämpning av de bestämmelser som säger att premier som är högre än vad risken motiverar ska betalas in till statskassan (10 § i myndighetens instruktion och 19 § i förordningen om utlåning och garantier).
- Ändra den uttalade målsättningen att myndigheten ska täcka alla eventuella förluster med eget kapital i stället för att utnyttja den obegränsade krediten i Riksgälden.
- Säkerställ att myndigheten erbjuder en service som på bästa sätt främjar exportaffärer oavsett storlek. Följ upp hur täckningsgraden utvecklar sig för olika typer av affärer och säkerställ att den täckningsgrad som erbjuds är ändamålsenlig och enhetlig för likvärdiga affärer.
- Säkerställ att det är tydligt inom EKN hur uppdraget att prioritera SME ska förenas med interna finansiella mål om full kostnadstäckning.

1 Introduktion

1.1 Motiv

EKN har en viktig uppgift och ett stort handlingsutrymme

Exportkreditnämnden (EKN) är en viktig myndighet i de statliga insatserna för att främja svensk export. Genom att erbjuda svenska exportörer en försäkring för den händelse att de inte skulle få betalt enligt ingångna avtal med köpare i andra länder, så möjliggör EKN exportaffärer som annars inte hade kommit till stånd. EKN har haft en viktig roll för att motverka djupa lågkonjunkturer och mildra effekterna av världsomspännande finansiella kriser.

I jämförelse med flertalet andra svenska myndigheter har EKN ett stort handlingsutrymme. Anslagsmyndigheter får som regel inte ersättning fullt ut för inflationen, vilket innebär att de i praktiken tvingas rationalisera sin verksamhet kontinuerligt. EKN och andra garantimyndigheter finansieras dock inte med anslag, utan av riskpremier och administrativa avgifter som går direkt till EKN. Därmed behöver EKN aldrig motivera sitt behov av resurser i den årliga statliga budgetprocessen. Eftersom EKN inte är ett bolag, även om verksamheten i många avseenden liknar ett bolags, så är de inte föremål för något avkastningskrav eller andra kontrollmekanismer som bolagsformen skulle medge.

EKN är vidare undantagen från avgiftsförordningens krav på att statliga avgifter inte ska överstiga kostnaderna. Trots att EKN bedriver en försäkringsverksamhet så är myndigheten, som en del av staten, inte föremål för tillsyn av Finansinspektionen. Riksgälden gör årligen en analys av statens samlade garantiåtaganden, men utövar inte någon tillsyn över EKN.

EKN har ett brett mandat från riksdag och regering. Mandatet utvidgades ytterligare år 2007 då de fick i uppdrag att ge garantier även i affärer ”i vilka det finns ett betydande svenskt intresse”. Det behövde inte längre vara fråga om export av *svenskproducerade* varor eller tjänster till andra länder.

Indikationer på problem som inte åtgärdats

Förstudien som föregick granskningen resulterade i ett antal iakttagelser som utgjorde grund för fortsatt granskning.

En av iakttagelserna gällde det stora ackumulerade överskottet i EKN:s verksamhet. Å ena sidan vittnade överskottet om att EKN i stor utsträckning lyckats undvika skador, och att EKN lyckats återvinna stora belopp i de fall garantier fallit ut. Å andra sidan väckte EKN:s överskott frågor om huruvida myndigheten uppfyller sitt uppdrag att vara självbärande, eller om premienivåerna som kunderna betalar systematiskt satts för högt och om myndigheten i praktiken blivit vinstdrivande.

EKN har sedan 2003 haft ett regeringsuppdrag att öka sitt stöd till små och medelstora företag, (SME). Riksrevisionens översiktliga analys av statistiken över SME som fått stöd från EKN gav intrycket att affärsvolymen sedan dess varierat mellan åren, utan att visa ett tydligt genombrott.

Ytterligare en ouppklarad fråga som förstudien identifierade gällde konsekvenserna av det utvidgade mandatet att stödja affärer med ett betydande svenskt intresse, som EKN haft sedan 2007. Under de första åren efter 2007 hade EKN i uppdrag att följa upp effekterna av det nya mandatet.

När uppföljningar genomfördes så gav de dock aldrig, enligt Riksrevisionens bedömning, svar på frågan om EKN:s tillämpning låg i linje med regeringens och riksdagens intentioner. Någon sådan uppföljning genomförs inte längre.

Under huvudstudien har Riksrevisionen dessutom som en ouppklarad fråga identifierat den service som EKN erbjuder företag som ansöker om garantier. Å ena sidan vittnade mångårigt samarbete med tongivande svenska exportföretag om stor uppskattning av EKN:s arbete med att möjliggöra stora exportaffärer. Men å andra sidan fanns också indikationer på att servicen inte upplevdes som lika bra i mindre affärer.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Riksrevisionen beslutade att granska EKN mot bakgrund av myndighetens uppgift att stödja svensk export, den stora handlingsfrihet som EKN har att utforma sin verksamhet och de ouppklarade frågor i EKN:s verksamhet som framkommit.

Den övergripande revisionsfrågan är: Har regeringen och EKN skapat goda förutsättningar för effektivitet i exportgarantisystemet?

Delfrågor i granskningen är:

- Har EKN erbjudit en *service* som är anpassad till olika kunders olika förutsättningar och behov?
- Är EKN:s hantering av *överskottet* i verksamheten förenlig med god hushållning med statliga medel?

- Är EKN:s *premierivåer* ändamålsenliga för att uppnå målen för verksamheten?
- Har EKN:s insatser för att stödja *SME* varit ändamålsenliga?
- Har EKN tolkat och tillämpat det utvidgade *mandatet* på ett sätt som överensstämmer med statsmakternas intentioner?

1.3 Genomförande och disposition

Avgränsningar

EKN samarbetar med andra organisationer med uppgift att på olika sätt främja svensk export (Business Sweden, Svensk Exportkredit (SEK) Almi, Swedfund).² Denna granskning är dock avgränsad till EKN. EKN:s kontakter med andra främjarorganisationer behandlas bara i de fall det har direkt betydelse för revisionsfrågorna.

EKN har sedan flera år uppdrag att införliva hållbarhetsfrågor (kallas ibland "Corporate Social Responsibility" eller CSR) i grunderna för att avgöra garantiärenden. De senaste två åren har ett heltäckande granskningsarbete av samtliga affärer implementerats. Eftersom det bedöms vara för tidigt att se hela det praktiska utfallet av uppdraget, har dessa frågor avgränsats från granskningen.

Granskningsarbetet inleddes i december 2013 och avslutades i augusti 2014. Eventuella åtgärder som regeringen och EKN vidtagit därefter har Riksrevisionen inte beaktat i granskningen.

Bedömningsgrunder

Överskott och premierivåer: Riksrevisionen utgår från budgetlagens skrivningar om att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning³ iakttas. Med hög *effektivitet* avser Riksrevisionen här att verksamheten fungerar så bra som möjligt utifrån syftet att stödja den svenska exporten och det svenska näringslivets internationalisering. *God hushållning* bedöms utifrån staten som helhet.

Riksrevisionen utgår också från kraven i budgetlagen på att för kreditgarantier ska en avgift tas ut som motsvarar statens "förväntade kostnad".⁴

Satsningen på små och medelstora företag (SME): Riksrevisionen utgår från Näringsutskottets upprepade uttalanden⁵ om vikten av att det statliga

² Dessa organisationer kallas ibland gemensamt för "främjarfamiljen".

³ Kap:1, 3 §, budgetlagen (2011:203).

⁴ Kap:6, 3 §, budgetlagen (2011:203).

⁵ Exempelvis näringsutskottets betänkande (2006/07: NU10): *vissa handelspolitiska frågor*.

exportfrämjandet fokuserar på SME. Vad gäller regeringens styrning av SME-verksamheten utgår Riksrevisionen från att den statliga styrningen bör vara tydlig, att målkonflikter bör hanteras och att utfallet av verksamheten bör följas upp och återrapporteras på ett rättvisande sätt.

Utvidgat mandat: Här har Riksrevisionen utgått från att ett utvidgat mandat bör tolkas och förmedlas ut i organisationen, och att utfallet av mandatet bör följas upp och analyseras för att avslöja eventuella tendenser till att utfallet inte ligger i linje med intentionerna.

Service till kunderna: Här har Riksrevisionen utgått från att den service som EKN erbjuder bör vara anpassad till olika kundgruppers förutsättningar och behov, så att olika typer av svensk export får bästa möjliga stöd från EKN. Kundernas egna bedömningar av hur EKN:s tjänster lämpar sig för deras behov är en viktig grund.

Metoder

Riksrevisionen har *intervjuat* ett stort antal chefer och medarbetare i EKN:s organisation. Intervjuerna har behandlat både generella styrningsfrågor och handläggningen av enskilda garantiärenden. Vidare har företrädare för UD, Finansdepartementet, Almi, Riksgälden, ett urval kunder (fyra av totalt 350 aktiva kunder⁶) och organisationer som organiserar potentiella kunder, samt ledamöter i EKN:s styrelse intervjuats. Sammanlagt har Riksrevisionen genomfört ett 30-tal intervjuer under granskningen.

Med hjälp av EKN har Riksrevisionen kunnat ta del av ett omfattande *skriftligt material* i form av interna riktlinjer, affärsplaner, olika enkäter till kunder och presumtiva kunder, styrelseprotokoll m.m. Vidare har Riksrevisionen i granskningen tagit del av minnesanteckningar från myndighetsdialogen mellan UD och EKN.

Under granskningen har Riksrevisionen gjort vissa *internationella jämförelser* med motsvarigheterna till EKN i andra länder. Framförallt är det de andra nordiska länderna som EKN jämförs med i granskningen.

Två *konsultrapporter* har gett värdefullt underlag till granskningen. Det är dels en rapport som EKN beställt av KPMG i januari 2014, och som bland annat behandlar hur överskottet i EKN:s verksamhet har uppkommit.⁷ Dels är det en rapport som Ernst & Young gjort på uppdrag av Riksrevisionens årliga revision, som bland annat behandlar EKN:s riskmodell och hur den tillämpas i praktiken.⁸

⁶ De kunder som Riksrevisionen intervjuat motsvarar sammantaget en betydande del av EKN:s garantigivning.

⁷ *Analys av EKN:s garantiportfölj och premiesättningsmodell. Projekt Castor.* KPMG/EKN. 2014-04-14.

⁸ *Exportkreditnämnden. Revisionspromemoria intern kontroll 2013.* Ernst & Young/Riksrevisionen. 2013.

För att bättre förstå den praktiska handläggningen av garantiärenden på EKN har Riksrevisionen genomfört 30 stycken *aktstudier*. Principen för urvalet av ärenden var att inkludera både stora och små affärer, ärenden från olika branscher samt olika garantityper. I bilaga 1 återfinns Riksrevisionens analyschema för aktstudien.

Disposition

Rapportens kapitel 1 och 2 utgörs av introduktion och bakgrund till granskningen. Kapitel 3–7 redovisar granskningens iakttagelser, strukturerade efter granskningens fem revisionsfrågor. Vart och ett av dessa kapitel avslutas med granskningens resultat och med en kortfattad slutsats för respektive revisionsfråga samt Riksrevisionens rekommendationer med anledning av iakttagelserna.

I rapportens första del, ”Sammanfattande slutsatser och rekommendationer”, redovisas granskningens slutsatser genom att särskilt intressanta resultat och återkommande problem lyfts fram.

1.4 Centrala termer och begrepp

Administrativ avgift: En försäkringstagare hos EKN måste betala en administrativ avgift, som är 15 procent av den premie som kunden betalar för EKN:s garanti.

Den statliga garanti- och kreditmodellen: EKN:s verksamhet ingår som en del i den statliga garanti- och kreditmodellen som består av ett antal myndigheter vilka har i uppdrag att å statens vägnar utfärda garantier och krediter.⁹ Grunden för garantimodellen är att staten står för betalningsansvaret och risken i affären. Kravet är dock att EKN tar ut en avgift som motsvarar statens ekonomiska risk och administrativa kostnader vid utfärdandet av garantin. (se även *Riskavspeglande premier*).

ECA: Export Credit Agency, generell benämning på organisationer i olika länder som erbjuder hjälp med statliga garantier i exportaffärer. Organisationsformerna varierar, det kan vara en statlig myndighet som EKN men också bolag och andra verksamhetsformer förekommer. Förkortningen ECA används i rapporten.

EU:s statsstödsregler: EKN måste tillämpa EU:s statsstödsregler vid garantigivning för alla garantityper. Garantier över två år omfattas dessutom av OECD:s konsensusavtal, som också är införlivat i EU-rätten. För

⁹ Andra myndigheter som ingår i modellen är Riksgälden, Bostadskreditnämnden, Sida och CSN.

affärer kortare än två år fastslås villkor i ett särskilt meddelande från EU-kommissionen. Reglerna föreskriver bland annat att prissättningen måste vara marknadsmässig, ha en maximal täckning på 80 procent samt betalas av garantitagaren.¹⁰

Exportfrämjare: Det finns ett flertal statliga organisationer som på olika sätt ger stöd till svensk export; hit hör EKN, Almi företagspartner AB, Business Sweden (Sveriges export- och investeringsråd), AB SEK och Swedfund International. Inofficiellt kallas gruppen för ”främjandefamiljen”.

Förväntad förlust: Den förväntade förlusten motsvarar sannolikheten för att en garanti ska behöva utnyttjas, multiplicerat med det garanterade beloppet och justerat med förväntad återvinning. EKN:s premier baseras på den förväntade förlusten i varje affär (se också *Riskavspeglande premier*). För sin riskhantering summerar EKN alla utestående garantiers förväntade förluster, och gör motsvarande reserveringar i balansräkningen.

Garanti: Det försäkringsavtal som utfärdas till företagen, vilket innebär att EKN tar över fordran om företaget inte skulle få betalt i exportaffären.

Gäldenär: Köparen av de varor/tjänster som garantitagaren (exportören) ansöker om att försäkra sig mot.

OECD:s konsensusregler: EU-reglerna¹¹ har införlivat OECD:s konsensusregler (Arrangement on Officially Supported Export Credits) där alla OECD-länder förbundit sig att genomföra sin garantigivning inom vissa bestämda ramar.¹² Syftet med avtalet, som successivt utvecklas, är att främja en sund användning av statlig exportfinansiering och att skapa likvärdiga konkurrensvillkor för exportörer och finansiärer i olika OECD-länder.¹³

Oförväntad förlust: EKN har inte några inbyggda begränsningar för hur stor exponering som får finnas mot ett enskilt engagemang, mot ett land eller en bransch. Inte heller får premien i en enskild garanti påverkas av vilken riskexponering som EKN redan har i sin portfölj. Därför beräknar EKN kapitalbehovet utifrån risken för så kallade oförväntade förluster. Dessa risker kallas i EKN:s terminologi också koncentrationsrisker. Sådana kan uppstå om exempelvis ett land eller bransch mot vilken EKN har oproportionerligt stor exponering skulle drabbas av stora skador. Reserveringarna för oförväntade

¹⁰ Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier. (2008/C 155/02), samt Utrikes- och Finansdepartementets samlade svar på Riksrevisionens faktagranskning 2014-09-19.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011 av den 16 november 2011 om tillämpningen av vissa riktlinjer för statsstödda exportkrediter.

¹² Då avtalet kontinuerligt uppdateras finns senaste versionen på OECD:s hemsida, senast uppdaterad i juli 2014 (hämtad 2014-08-15). Se www.oecd.org: *The Export Credits Arrangement text*.

¹³ OECD. Hämtat från www.ekn.se 2014-08-15.

förluster beräknas utifrån en simuleringsmodell, där det beräknas hur mycket kapital EKN behöver för att täcka förlusterna i 95 procent av alla utfall över en 20-årsperiod.¹⁴ Motsvarande summa redovisas i myndighetens balansräkning som "Eget kapital för koncentrationsrisker".

Premiematris: För att prissätta affärer med kredittid längre än ett år använder EKN en matris som placerar in varje affär efter åtta landklasser och sju klasser av gäldenärer, utifrån bedömd risk. Prisnivåerna i matrisen uttrycks som en årspremiesats i hundradels procent (baspunkter) av kreditbeloppet. Premiematrisen lägger grunden för en av komponenterna i premiemodellen.¹⁵

Premiemodellen: Vid premiesättningen av de flesta garantier använder sig EKN av en matematisk formel, en premiemodell, som styrs av sex komponenter, varav premiematrisen lägger grunden för en komponent. Premiemodellen och de enskilda komponenternas påverkan på den slutgiltiga premien förklaras närmare i kapitel 5.

Riskavspeglande premier: För att få en exportaffär garanterad hos EKN måste exportören betala en riskpremie motsvarande den förväntade förlusten (plus ett administrativt påslag).

Riskbedömning: För att sätta riskpremier använder EKN en modell för att uppskatta risken i respektive affär. Den utgår från situationen i landet i fråga och en affärsässig bedömning av köparen.

Självbärande verksamhet: EKN har genom sin instruktion från regeringen i uppdrag att bedriva sin garantigivningsverksamhet så att premien täcker de förväntade förlusterna. På lång sikt innebär detta att verksamheten ska göra ett nollresultat.¹⁶

SME: EKN definierar små och medelstora företag (SME) som företag med högst 500 anställda eller med en omsättning på högst en miljard kronor.¹⁷ EKN:s definition skiljer sig från den som andra statliga myndigheter och EU använder (omsättning högst 500 miljoner kronor, högst 250 anställda). EKN använder EU:s definition i vissa fall, exempelvis när det finns lagar som styr hanteringen av små och medelstora företag.

Täckningsgrad: Hur stor andel av en affär som EKN försäkrar genom en garanti.

Återvinning: När en garanti faller ut och EKN måste betala skadeersättning till garantitagaren i fråga så tar EKN över fordran. EKN:s återvinning är det belopp, hela eller delar av skadan, som återbetalas på fordran.

¹⁴ EKN:s årsredovisning 2013, sid 66.

¹⁵ *Premiematris: fordringsförlustgaranti, kredittider längre än ett år.* Hämtat från www.ekn.se 2014-08-15.

¹⁶ Se exempelvis *Årsredovisning för staten 2012*, 5.1.

¹⁷ *Introduktion små och medelstora företag.* Hämtat från www.ekn.se 2014-08-15.

2 EKN och exportkreditsystemet

I detta kapitel beskrivs EKN:s roll och uppdrag i det statliga systemet för att främja svensk export.

2.1 EKN:s roll för att främja svensk export

EKN:s huvuduppdrag är att främja svensk export och det svenska näringslivets internationalisering, genom att utfärda statliga exportkreditgarantier.¹⁸ Grunden för den statliga garantigivningen är att staten gör ett åtagande att betala när svenska exportföretags kunder inte kan betala. Beroende på företagets behov kan EKN ställa ut en mängd olika sorters garantier.¹⁹ EKN:s formella motpart för garantierna kan antingen vara det exporterande företaget, eller en finansär (oftast en bank). EKN:s verksamhet finansieras av premieintäkter från kunderna.

När ett företag inkommer med en ansökan om garanti gör EKN en bedömning av risken för att företaget inte ska få betalt i affären. För varje garanti gör EKN en bedömning av både den kommersiella och politiska risk som affären kan utgöra. Den premie som EKN tar för att utfärda en garanti är kopplad till denna riskbedömning.²⁰ EKN tar därmed betalt för garantitagarens förväntade förlust i en affär, alltså den beräknade sannolikheten att exportören ytterst inte får betalt (så kallat skadeutfall). EKN tar även betalt för de administrativa kostnader som uppkommer. Ett förenklat räkneexempel är att om ett företag vill garantera en affär på 100 miljoner kronor och EKN bedömer att risken för ett skadeutfall är 1 procent, så tar EKN 1 miljon kronor i premie plus administrationsavgift. Myndighetens garantigivning regleras av budgetlagen och genom förordningar²¹. Avgifterna för garantierna ska täcka de förväntade förlusterna så att garantiverksamheten över tid är självfinansierad.²²

¹⁸ 1§ förordning (2007:656) om exportkreditgaranti.

¹⁹ EKN:s årsredovisning nämner fordringsförlustgarantier, tillverkningsgarantier, växelgarantier, rembursgaranti, rörelsekreditgaranti, motgaranti, säkerhetsgaranti och investeringsgaranti, plus kombinationer av några av dessa.

²⁰ *Risk och premie*. Hämtat från www.ekn.se 2014-08-12.

²¹ Förordningen (2011:211) om utlåning och garantier och förordningen (2007:656) om exportkreditgaranti.

²² Se exempelvis *Årsredovisning för staten 2012*, 5.1.

EKN får inte något statligt anslag utan ska finansiera sin egen verksamhet. Riksdagen beslutar om ramarna för EKN:s verksamhet, alltså det största belopp för vilket EKN får ställa ut garantier. Två ramar styr EKN:s garantigivning: ramen för exportkreditgarantier som motsvarar 500 miljarder kronor, och ramen för investeringsgarantier på 10 miljarder.²³ Regeringen styr myndigheten genom regleringsbrev och förordningar. Myndigheten har även en styrelse med fullt ansvar för verksamheten. Styrelsen fattar bland annat beslut i större garantiärenden.

2.1.1 *EKN har obegränsad kredit hos Riksgälden*

För att täcka skadeutbetalningar använder EKN i första hand sina egna reserver. Reserverna finns till största delen placerade hos Riksgälden, samt till en mindre del i utländsk valuta i bank. I det fall reserverna inte skulle räcka till för att täcka skadefordringar har EKN obegränsad kredit hos Riksgälden för att täcka skadeutbetalningar. För att minska risken i portföljen arbetar EKN i viss mån med att återförsäkra delar av portföljen på den privata marknaden och hos andra ECA:er.²⁴

2.1.2 *EKN är en del av statens samlade garantiportfölj*

EKN är en av flera myndigheter som har i uppdrag att å statens vägnar ställa ut garantier.²⁵ En statlig garanti betyder att staten går i borgen för någon annans betalningsansvar och därmed också ytterst står för risken. Riksgälden har en samordnande roll inom den statliga garanti- och kreditmodellen, som bland annat innefattar att sammanställa uppgifter till *Årsredovisningen för staten*. Riksgälden gör även årligen en fördjupad analys av den samlade risken i statens garanti- och utlåningsportfölj,²⁶ men har ingen granskande roll.²⁷

2.1.3 *Internationella överenskommelser sätter ramarna*

EKN ska med sina tjänster vara ett komplement till kommersiella finansierings- och garantitjänster. De flesta länder har egna motsvarigheter till EKN. Grunden för att bedriva statlig garantiverksamhet regleras genom WTO-avtal, och de premier som instituten tar ut måste vara tillräckliga för att täcka långsiktiga kostnader och förluster.²⁸ Ramarna för EKN:s verksamhet sätts till stor del av

²³ EKN:s årsredovisning 2013, sid 56.

²⁴ EKN:s årsredovisning 2013, sid 92–93.

²⁵ Statliga garantier och krediter utfärdas även av bland annat Boverket och Sida.

²⁶ Andra garantigivnings- och utlåningsinstitut som innefattas av riskanalysen är CSN, Sida och Boverket.

²⁷ Intervju med Eva Cassel, chef garanti- och kreditavdelningen, och Niclas Elofsson, senioranalytiker, Riksgälden 2014-05-15.

²⁸ *Internationellt samarbete*. Hämtat från www.ekn.se 2014-08-14.

OECD:s så kallade konsensusregler, som föreskriver grundläggande frågor som exempelvis premienivåer, och vilken typ av affärer som får garanteras.²⁹ Tanken med OECD-samarbetet är att företag i olika medlemsländer ska ha tillgång till likvärdiga exportkreditgarantier.³⁰ OECD-reglerna har också fastställts i EU-regler.³¹ EKN behöver även tillämpa EU:s statsstödsregler vid garantigivning för de garantityper som inte omfattas av OECD:s konsensusregler. Som huvudregel får EKN inte lämna garantier för affärer under 2 år till köpare inom EU eller OECD:s höginkomstländer. Reglerna gör gällande att den statliga garantigivningen måste ha ett marknadsmässigt pris som betalas av garantitagaren.³²

2.2 EKN:s genomförande av sitt uppdrag

2.2.1 Stora förluster på 80-talet men numera ett stort överskott

1980-talet märks i EKN:s historia som en tid med finansiella kriser i många av de länder där myndigheten utfärdat sina garantier. Oljekrisen i Mellanöstern, betalningsproblem i Polen, Nordkorea och några afrikanska stater ledde till att EKN fick en rad stora utestående fordringar, vilka ledde till skadeutbetalning och i slutändan ett underskott för verksamheten. Sammanlagt behövde myndigheten låna upp 4,5 miljarder kronor hos Riksgälden för att täcka löpande utgifter och stigande räntekostnader.³³

Riskläget för de flesta av världens marknader förbättrades betydligt under 1990-talet och större delen av 00-talet. Återvinningarna på de skador som inträffade under 1980-talet var högre än väntat och EKN:s kassa har stadigt stärkts. Under finanskrisen 2008–2010 hade EKN en viktig roll i regeringens ansträngningar att hålla uppe den svenska exporten. Myndigheten fick en utökad garantiram på 500 miljarder kronor. Dessutom ansökte EKN om (och fick) ett tillfälligt undantag från EU:s statsstödsregler, som möjliggjorde att EKN kunde utfärda garantier kortare än två år inom EU och för höginkomstländer inom OECD. I enlighet med gällande lagar och regler beslutade EKN även att under en begränsad period ge rörelsekreditgarantier till stora företag. Detta bidrog till att EKN:s garantivolym under 2009 och 2010 nådde rekordnivåer.³⁴ EKN:s verksamhet har under senare år haft en

²⁹ Sjögren, Hans (2010). *I en värld av risker. EKN 1933–2010*. Sid. 27.

³⁰ De konkurrenssituationer som kan uppstå är främst av indirekt slag, när företag från olika OECD-länder kan erbjuda sina utländska kunder olika förmånliga finansieringsgarantier. Ett konkret exempel som nämnts är när ABB och Siemens konkurrerar om samma order, med svenska respektive tyska statliga garantier i ryggen.

³¹ Intervju med Patrick Nimander, finanschef, EKN 2014-02-04.

³² Sjögren, Hans (2010). *I en värld av risker. EKN 1933–2010*.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid. Sid. 153.

positiv utveckling. Med en omsättning på 1,8 miljarder kronor år 2013 gjorde myndigheten ett rörelseresultat på 1,3 miljarder kronor.³⁵

2.2.2 *Garantier till stora bolag dominerar verksamheten*

EKN är sedan 2007 indelat i två affärsområden: Stora bolag respektive Små och medelstora bolag. Med de stora svenska exportföretagen har EKN ofta mycket långvariga, omfattande och väl inarbetade kundrelationer. AB Volvo har exempelvis varit kund hos EKN sedan myndigheten startade på 1930-talet. EKN:s överlägset största branschexponering är mot telekom – 51 procent av de nya garantierna 2013 avsåg denna bransch.³⁶ De största enskilda affärerna står ofta försvarsindustrin för. Exempelvis har EKN ställt ut offert på en garanti för Brasiliens planerade köp av JAS Gripen.³⁷

2.2.3 *Uppdrag för små och medelstora företag*

Från 2003 och framåt har EKN genom regleringsbrev ett uppdrag att särskilt fokusera på att nå ut till SME samt arbeta aktivt med att bredda sin kundbas.³⁸ EKN:s styrelse har också ett särskilt utskott som behandlar SME-frågor. Sett i volym stod affärsområdet Små och medelstora bolag under 2013 för 5,5 procent av hela EKN:s volym, sett till antalet kunder är SME dock i majoritet.³⁹ EKN använder sig av en annan definition av SME än andra myndigheter och EU. Medan andra definierar SME som ett företag med färre än 250 anställda och en omsättning under 500 miljoner kronor, är EKN:s definition för att placera in kunder i respektive affärsområde den dubbla, det vill säga omsättning under 1 miljard kronor och färre än 500 anställda.

2.2.4 *EKN är en av flera statliga exportfrämjare*

2010 presenterade handelsminister Ewa Björling exportvisionen⁴⁰, vilken syftade till att samla offentliga insatser för att fördubbla den svenska exporten. Genom att erbjuda hjälp i alla viktiga faser av en exportaffär skulle offentliga insatser sänka de hinder som företag kunde uppleva. EKN förväntas bidra till denna vision, vilken är inskriven i myndighetens regleringsbrev.

För att nå ut till företag, bland annat SME, deltar EKN tillsammans med Almi, Business Sweden, Tillväxtverket och SEK gemensamt i exportfrämjande insatser,

³⁵ EKN:s årsredovisning 2013.

³⁶ EKN:s årsredovisning 2012. Sid. 17.

³⁷ EKN:s årsredovisning 2013, sid. 4.

³⁸ *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Exportkreditnämnden.*

³⁹ EKN:s årsredovisning 2012, sid. 25–26.

⁴⁰ EKN fick uppdraget genom regleringsbrev att medverka till ett realiserande av exportvisionen först 2012. Dock har målet att främja svensk export varit återkommande sedan åtminstone 2003.

såsom mässor, seminarier och delegationsresor. Vissa av de exportfrämjande aktörerna bedriver uppsökande verksamheter utifrån regionala kontor. Även EKN har sedan 2013 upprättat regionalkontor i Malmö, Göteborg och Umeå, där de är samlokaliserade med Almi (och i viss mån med Business Sweden).⁴¹

EKN och SEK har även ett närmare samarbete för att möjliggöra det sista steget inför export, som är inskrivet i EKN:s instruktion. EKN kan garantera en exportaffär som SEK sedan finansierar.⁴²

2.2.5 EKN:s mandat utvidgades 2007

Traditionellt har EKN garanterat affärer där en fysisk vara förtullats ut ur Sverige. I samband med att en ny förordning om exportkrediter infördes 2007, breddades dock myndighetens mandat till att täcka förluster i anslutning till *exportaffärer med ett betydande svenskt intresse*. Exempelvis kan EKN nu också garantera export från svenska företags produktionsanläggningar utomlands, så länge det bedöms finnas ett svenskt intresse. Oavsett var en vara produceras kan det exempelvis räknas som ett svenskt intresse om forskning och utveckling sker i Sverige, eller om insatsvarorna till produktionen tillverkas i Sverige. Sedan tidigare kan också utländska företag med verksamhet i Sverige få garantier från EKN.⁴³

⁴¹ EKN:s årsredovisning 2013.

⁴² Förordning (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden.

⁴³ Policy för tillämpning av EKN:s förordning om exportkreditgaranti. EKN. Beslutad 2013-09-30.

3 Kundernas uppfattning om EKN:s service

I detta kapitel behandlas revisionsfrågan om EKN har erbjudit en service som är anpassad till olika kunders förutsättningar och behov. Utgångspunkten är kundernas egna uppfattningar om servicen. Utöver intervjuer med handläggare och chefer på EKN, bygger kapitlet också på EKN:s egna kundundersökningar samt intervjuer med kunder. Av EKN:s totalt 350 aktiva kunder har Riksrevisionen intervjuat fyra företag, vilka tillsammans står för en betydande del av myndighetens garantigivning.

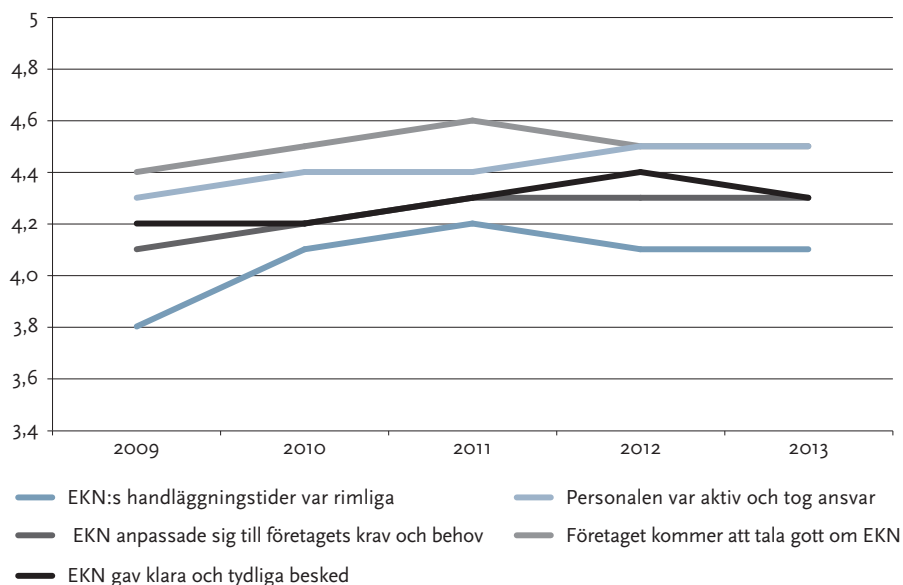
3.1 Missnöje med långa handläggningstider

EKN har genom kontinuerliga kundundersökningar efterfrågat kundernas åsikter om myndighetens service och kundvänlighet. Riksrevisionen har fått tillgång till EKN:s kundenkäter som genomfördes under 2009–2014. Sett till kundernas genomsnittliga utlåtande som samlats i grafen nedan har kunderna överlag gett EKN höga och stigande betyg. Kunderna har dock återkommande gett handläggningstiderna lägre betyg jämfört med andra faktorer.⁴⁴ Även många av de negativa kommentarer som EKN:s kunder framför genom kundundersökningarna rör just de långa handläggningstiderna.

⁴⁴ Kunderna har även haft möjlighet att kommentera genom fritextsvar, dock har Riksrevisionen inte haft tillgång till fritextsvaren för 2012. Då cykeln för kundundersökningen 2014 inte är slut redovisas endast 2009–2013.

Figur 1 EKN:s kundundersökning 2009–2013⁴⁵

Medelvärde av kundernas inställning till påstående



Källa: EKN:s kundundersökningar 2009–2013.

Företagen reagerar på att redan de aviserade handläggningstiderna är långa. Dessa tenderar sedan i praktiken att bli ännu längre. En av EKN:s frekventa kunder som Riksrevisionen intervjuat menar att de långa beslutstiderna kan innebära att de förlorar affären till en konkurrent eller att företaget väljer att själva ta risken.⁴⁶ I kundundersökningen uppger en annan kund att EKN:s ”handläggningstider är så långa att de inte passar i den kommersiella verkligheten”.⁴⁷ Flera kunder vittnar om att det i vissa fall kan ta 2–3 veckor att bara få besked på ansökan. Några kunder uppger också att det är svårt eller omöjligt att nå fram till sin kontaktperson via telefon.⁴⁸ ”Om vår kontaktperson på en affärsbank skulle bära sig åt på samma sätt skulle jag bytt bank för länge sen”, kommenterar ett företag.⁴⁹ Eftersom det inte finns några likvärdiga privata alternativ till EKN menar vissa av företagen att det är svårt att klaga på dessa förhållanden.⁵⁰

⁴⁵ Kunderna fick ta ställning till påståenden från 1–5, där 5 motsvarar: ”Instämmer helt”.

⁴⁶ Intervju med företag 3, 2014-06-19.

⁴⁷ EKN:s kundundersökning 2009.

⁴⁸ Kommentarer från kunder från kundundersökning 2009, 2010, 2011, 2013. Telefonintervju med företag 2, 2014-07-16.

⁴⁹ EKN:s kundundersökning 2014.

⁵⁰ Telefonintervju med företag 2, 2014-06-17, intervju med företag 3, 2014-06-19. Även EKN:s kundundersökning 2009, 2011 och 2013.

3.2 Krav på information försvårar för företagen

Utöver handläggningstiderna, finns det också ett visst missnöje bland EKN:s kunder med den mängd information och formalia som de måste inkomma med.⁵¹ Detta problem är tudelat, kunderna menar att det finns en inkonsekvens i vilken sorts information som EKN kräver, och även en obalans i hur mycket information som krävs för mindre affärer.

Vissa kunder anser att EKN inte är tydliga i förväg med vilken sorts information som myndigheten kan komma att kräva. Handläggningen upplevs som personberoende då olika handläggare ställer olika frågor och efterfrågar olika mängder av information för liknande affärer. Ett företag beskriver hur det måste komma tillbaka till slutkunden 3–4 gånger för att be om ytterligare information under processens gång. Detta kan enligt företaget i fråga ge ett oprofessionellt intryck och störa affärsrelationen. Mycket av den information som EKN vill ha om slutkunderna lämnas på exportören att inhämta. En exportör skriver följande i EKN:s kundundersökning: ”Det känns ibland som om vi som kund gör EKN:s jobb med att ta fram ekonomiska rapporter ... som ska ligga till grund för EKN:s beslut. Det är inte alltid lätt att fråga kunder om detta ... Bäst hade varit om EKN tog fram dessa rapporter själva utan att det påverkade förhållandet med vår kund”.⁵²

EKN:s handläggare anser själva att en stor del av den tröghet som finns i systemet beror på just all den information som behövs inför godkännandet av varje affär. De upplever att mängden information som de måste begära från kunderna ökat över tid. Ett exempel på de ökade kraven är att EKN måste granska alla affärers hållbarhetsaspekter, vilket bidrar till att de behöver ännu mer information från exportören för att kunna göra en bedömning.⁵³ EKN:s handläggare menar dock att kraven borde stå i relation till affärens storlek och komplexitet, eftersom ett litet företag inte har samma möjlighet att ta reda på sådan information som EKN kräver.⁵⁴

⁵¹ Kommentarer från EKN:s kundundersökning 2009–2011.

⁵² EKN:s kundundersökning 2010.

⁵³ I samband med faktagranskning kommenterade EKN och UD att myndigheten påverkas av rekommendationer från OECD vad gäller hänsyn till miljö, mänskliga rättigheter, korruption, arbetsvillkor, frihet på nätet och riktlinjer kring hållbar utlåning. Baserat på dessa rekommendationer har kraven på informationsinsamlingen ökat, via myndighetens regleringsbrev.

⁵⁴ Intervju med Carl-Johan Karlsson, chef affärsområde Små och medelstora bolag, EKN 2014-06-02, intervju med handläggare, EKN 2014-04-25, intervju med handläggare, EKN 2014-05-27 samt EKN:s samlade svar på Riksrevisionens faktagranskning 2014-08-27.

3.3 Handläggningsrutiner anpassade till stora affärer och företag

Volyymmässigt består en stor del av EKN:s garantivolym av stora och komplicerade affärer som ofta spänner över många år, inom exempelvis telekom, kraftöverföring och försvar. När Riksrevisionen varit i kontakt med de företag som står för dessa affärer har det inte framkommit något egentligt missnöje med EKN:s handläggningsrutiner. Snarare har det framhållits att EKN:s handläggning står sig väl jämfört med andra myndigheter i Sverige och utomlands.⁵⁵ Detta står i kontrast till de problem med byråkrati och långa handläggningstider som företag med många mindre affärer vittnar om.

En trolig logik bakom skillnaden mellan små och stora affärer är att affärer i miljardklassen ofta tar lång tid i sig. De involverar många komplicerade processer som redan kräver mycket informationsutbyte mellan köpare, säljare och finansiär. EKN:s krav på information och handläggningstider upplevs i det sammanhanget inte som en flaskhals, utan som en av många nödvändiga processer. Ett stort företag som Riksrevisionen intervjuat menar att de uppskattar den extra analys av köparen och marknaden som EKN bidrar med.⁵⁶ Vid mindre, enklare affärer kan EKN:s processer däremot anses fördröja och komplicera för köpare och säljare. Det är i detta sammanhang värt att notera att även stora bolag kan ha små och korta affärer.

Inom EKN finns det en medvetenhet om att handläggningsrutinerna inte är optimala för mindre affärer.⁵⁷ Viss förenkling av processen finns för affärer upp till 25 miljoner kronor, där även kravet på beslutsunderlagets omfattning skiljer sig från större affärer.⁵⁸ De ansvariga för affärsområde Små och medelstora bolag påbörjade under 2012 en process för att förenkla riskbedömningen för affärer under 3 miljoner kronor då de ansåg att ansökningar för de minsta affärerna skulle kunna effektiviseras ytterligare. Förenklingsprocessen hindrades dock på grund av krav på samstämmighet inom organisationen. Då både affärsområde Stora bolag och affärsområde Små och medelstora bolag ska ha samma ansökningsprocesser behövde de uppnå konsensus inför en ändring. Detta visade sig svårt att uppnå vid denna tidpunkt och processen stannade upp. Sedan en tid har processen för att förenkla återupptagits. Enligt myndighetens planer ska affärer kunna genomföras med nya förenklade regler i slutet av 2014.⁵⁹

⁵⁵ Intervju med företag 4, 2014-05-22.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Intervju med Carl-Johan Karlsson, chef affärsområde Små och medelstora bolag, EKN 2014-06-02, intervju med handläggare, EKN 2014-04-25 samt intervju med handläggare, EKN 2014-05-27.

⁵⁸ EKN:s samlade svar på Riksrevisionens faktagranskning 2014-08-27.

⁵⁹ Ibid.

3.4 Portföljlösning för mindre affärer anses som otillräcklig

EKN har också försökt att effektivisera processen för små affärer på andra sätt. För att tillmötesgå den kritik som fanns från ett stort svenskt företag med många små affärer konstruerade EKN en så kallad portföljlösning. Detta innebar att en del av riskbedömningen av slutkunden och andra delar av den administrativa processen lades ut på det exporterande företaget självt. Tanken var att på detta sätt effektivisera och snabba på processerna. En förutsättning för denna lösning är att bolaget i fråga ska ha en egen kreditavdelning och alltså ha kompetens att göra viss riskanalys. EKN gör också stickprovvis kvalitetssäkring av företagets riskbedömning.⁶⁰ EKN har introducerat portföljlösningen till fler stora företag med liknande typer av affärer, och lyfter fram modellen som en lösning på problemet med långa handläggningstider och krångliga processer.⁶¹ Men det företag som först fick använda sig av portföljlösningen beskriver den i stället som en nödlösning, och skulle hellre sett att EKN ändrat på sina ordinarie processer så att strömmen av små affärer kunde hanteras effektivt av EKN självt.⁶²

3.5 Missnöje med lägre täckningsgrad vid små affärer

EKN har två huvudsakliga sätt att justera för en förändrad risknivå i en affär, antingen genom att förändra premienivåerna eller genom att ändra täckningsgraden (från 95% täckningsgrad som fungerar som standard). Premienivåerna regleras genom EKN:s egen premiematris och täckningsgraden regleras genom en intern policy, senast uppdaterad 2013. Policyn bestämmer att sänkt täckningsgrad kan användas antingen när informationsbrist råder, eller när EKN vill öka självrisken för garantitagaren (och därmed exempelvis öka garantitagarens incitament att undvika skador).⁶³

Vissa av EKN:s kunder, med relativt små affärer, upplever att myndigheten blivit alltmer restriktiv med att erbjuda de högsta täckningsgraderna. Besluten om täckningsgraden upplevs ofta som icke-transparenta, och kunderna upplever att likvärdiga affärer får olika täckningsgrad. Trots att företagen varit kunder hos EKN i ett antal år har de svårt att förstå varför de fått lägre täckningsgrad för

⁶⁰ Intervju med Helene Seeman, chef affärsområde Stora bolag, EKN 2014-05-26 samt handläggare, EKN 2014-05-07.

⁶¹ Ibid.

⁶² Intervju med företag 3, 2014-05-19.

⁶³ *Manual för garantiprocentssatser och överlåtelse av risk*. EKN. Beslutad 2013-03-19.

vissa affärer.⁶⁴ I vissa fall har självriskan blivit så stor att det helt enkelt inte blir tillräckligt lönsamt för ett företag att använda sig av en garanti.⁶⁵

Internt inom EKN finns olika uppfattningar om huruvida den genomsnittliga täckningsgraden förändrats under de senaste åren. Företrädare för myndighetens ledning betonar att förutsättningarna för att ge olika täckningsgrad skiljer sig åt mellan olika garantityper, och att kundernas upplevelser kan ha att göra med det. Den nya policyn ska enligt myndighetens ledning inte i sig ha ändrat förutsättningarna för vilken täckningsgrad som erbjuds.⁶⁶ Handläggare som Riksrevisionen talat med uppger dock att tillämpningen av täckningsgraden har förändrats, bland annat för att fler typer av situationer nu hanteras med hjälp av sänkt täckningsgrad.⁶⁷ Eftersom EKN inte regelbundet följer hur den genomsnittliga täckningsgraden utvecklas är det dock svårt att bedöma om den förändrats för likvärdiga affärer eller ej.

Den interna policyn för täckningsgraden beskriver att EKN måste balansera mellan att å ena sidan säkerställa att självriskens syften uppnås och å andra sidan undvika att urholka garantin till den grad att den inte blir attraktiv för företagen.⁶⁸ Riksrevisionen konstaterar att det finns företag som uppger att den sänkta täckningsgraden kraftigt urholkar värdet av garantin, och i vissa fall har den gjort garantin meningslös.⁶⁹

3.6 Granskningens resultat – EKN:s service till kunderna

Riksrevisionen konstaterar att det finns ett missnöje bland vissa av EKN:s kunder med den service som myndigheten erbjuder. Orsakerna till kundernas missnöje har inte granskats i detalj, och missnöjet kan givetvis till en viss del bero på missförstånd och bristande kommunikation. Men ett mönster kan skönjas, där kunder med stora, komplicerade och långvariga affärer uppger att EKN ger dem det stöd de behöver, medan kunder med mindre affärer uttrycker missnöje. Riksrevisionen konstaterar att många av de problem som kunderna upplever också bekräftas av EKN.

⁶⁴ Intervju med företag 3, 2014-05-19, telefonintervju med företag 2, 2014-06-17 samt EKN:s kundundersökning 2009 och 2013.

⁶⁵ Intervju med företag 3, 2014-05-19 samt företag 4, 2014-05-22.

⁶⁶ Intervju med Stefan Karlsson, chefsanalytiker, och Patrick Nimander, finanschef, EKN 2014-08-29.

⁶⁷ Intervju med handläggare, EKN, 2014-05-26 samt intervju med handläggare, EKN, 2014-05-23.

⁶⁸ *Manual för garantiprocentsatser och överlåtelse av risk*. EKN. Beslutad 2013-03-19.

⁶⁹ Intervju med företag 3, 2014-06-19.

EKN har tagit fram en så kallad portföljlösning för stora bolag med många små affärer för att komma till rätta med några av problemen, men kunden som först använde portföljlösningen anser den vara en otillräcklig nödlösning.

EKN arbetar relativt enhetligt med alla affärer oavsett storlek, och har hittills haft svårt att differentiera sitt erbjudande och sina processer för stora respektive små och medelstora företag. Ansträngningar som gjorts för att förenkla formaliakraven för mindre affärer har hindrats eftersom EKN internt inte kunnat nå konsensus om hur kraven bör se ut.

Bland de områden där kunder upplever att EKN har förbättringspotential är de långa handläggningstiderna, kraven på dokumentation och formalia, och den täckningsgrad som erbjuds vid mindre affärer. Flera kunder uppger att EKN de senaste åren blivit mer restriktiv med att erbjuda en hög täckningsgrad, ibland så mycket att garantin förlorat sitt värde för kunden. Myndigheten följer inte hur täckningsgraden utvecklats.

Revisionsfråga 1: Har EKN erbjudit en service som är anpassad till olika kunders olika förutsättningar och behov?

Riksrevisionen bedömer att centrala delar av EKN:s processer i första hand är anpassade till större affärer. Flera kunder uttrycker missnöje med EKN:s service för mindre affärer.

3.7 Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till EKN:

- Säkerställ att myndigheten erbjuder en service som på bästa sätt främjar exportaffärer oavsett storlek. Följ upp hur täckningsgraden utvecklar sig för olika typer av affärer och säkerställ att den täckningsgrad som erbjuds är ändamålsenlig och enhetlig för likvärdiga affärer.

4 Överskotten i EKN:s verksamhet

I detta kapitel behandlas revisionsfrågan om regeringens och EKN:s hantering av överskottet i EKN:s verksamhet är förenlig med god hushållning med statliga medel. Med god hushållning avser Riksrevisionen att överskottet är väl balanserat utifrån ett statligt helhetsperspektiv och utifrån EKN:s uppdrag.

4.1 EKN ska vara självbärande men innebörden är oklar

Av EKN:s instruktion framgår att ”Myndigheten ska särskilt ... vid beviljande av garanti iaktta målet att garantiverksamheten totalt sett ska vara självbärande över tiden”.⁷⁰ Självbärandeprincipen ska förstås som att över tid ska verksamheten göra nollresultat, det vill säga varken visa över- eller underskott. Ingen tidshorisont för över hur lång period nollresultat ska förväntas uppnås har dock angivits, vare sig i instruktionen eller av EKN. Riksrevisionen konstaterar att så länge det inte finns någon tidshorisont så har begreppet självbärande inte någon klar innebörd.

4.2 EKN:s ackumulerade resultat fördubblades 2005–2012

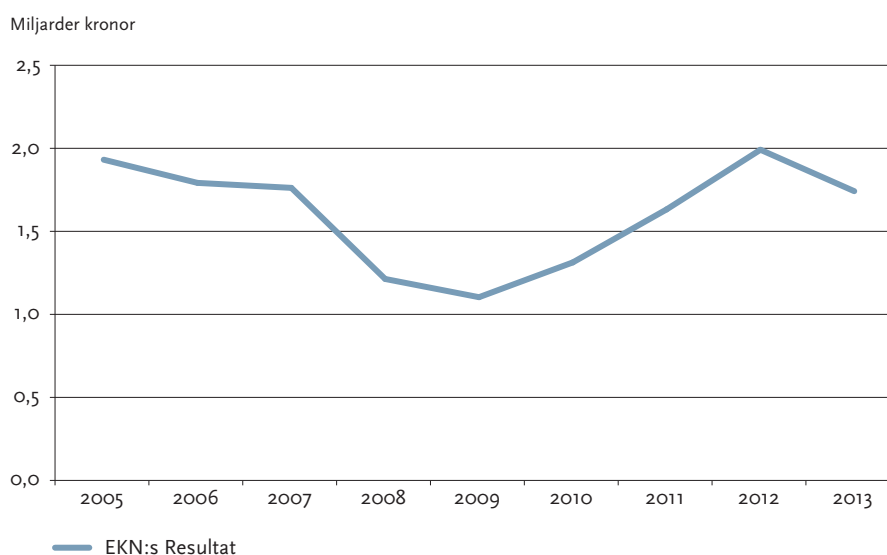
EKN:s resultat har varit positivt under större delen av tiden sedan EKN bildades år 1933. Under 1980-talet och i början av 1990-talet var resultatet negativt, men sedan 1993 har EKN oavbrutet gjort positiva resultat. EKN har därigenom byggt upp ett kassamässigt överskott på 26 miljarder kronor per sista december 2013. I detta överskott ingår eget kapital samt reserveringar för förväntade förluster (se avsnitt 4.3 för en diskussion om förväntade respektive oförväntade förluster).

Den senaste stora finanskrisen, från 2008, har inneburit ökade överskott för EKN, med ett par års eftersläpning. Anledningen är att EKN:s verksamhetsvolym generellt ökar i dåliga tider, då efterfrågan på statliga garantier ökar och därmed också EKN:s premieintäkter. I samband med den senaste finanskrisen beviljade dessutom riksdagen en ökning av EKN:s beloppsram till 500 miljarder kronor, och myndigheten började också erbjuda fler garantier för affärer inom höginkomstländerna. I kapitel 5 beskrivs hur olika komponenter i EKN:s premiemodell bidragit till en överskattning av

⁷⁰ 2 § förordningen med instruktion för Exportkreditnämnden.

premierna i förhållande till risken, och därmed också till myndighetens årliga överskott. Resultatutvecklingen under perioden 2005–2013 återges i figur 2. Här framgår att resultatet gick ned före den senaste finanskrisen, liksom det faktum att EKN:s årliga överskott ökat medan den finansiella krisen pågått. Resultatet återspeglar den efterfrågan som funnits på EKN:s garantier, samt det faktum att skadenivån varit låg. Åren närmast före krisen var de kommersiella finansiella marknaderna beredda att ta stora risker, och efterfrågan på EKN:s tjänster minskade. Under och efter krisen ökade efterfrågan i stället kraftigt.

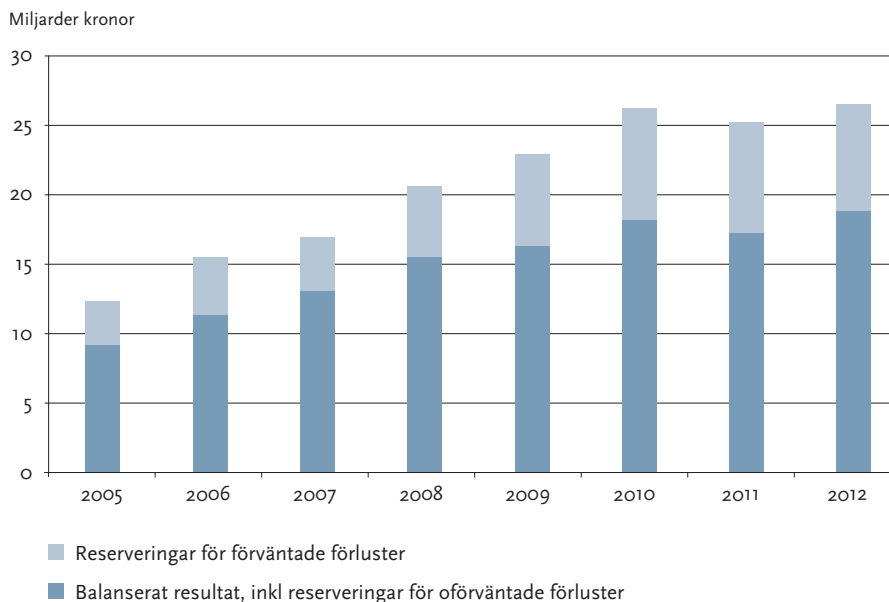
Figur 2 EKN:s årliga resultat, 2005–2013



Källa: EKN:s årsredovisningar 2007–2013.⁷¹

Figur 3 visar hur EKN:s överskott utvecklats de senaste åren. Det finns en tydligt ökande trend, där det ackumulerade balanserade resultatet fördubblats under perioden 2005–2012 (se vidare avsnitt 4.3 för en diskussion om begreppen förväntade och oförväntade förluster).

⁷¹ En ändring i redovisningsprinciperna gör att resultatet för år 2013 inte fullt ut är jämförbart med tidigare års resultat.

Figur 3 EKN:s ackumulerade balanserade resultat och reserveringar för förväntade förluster⁷²

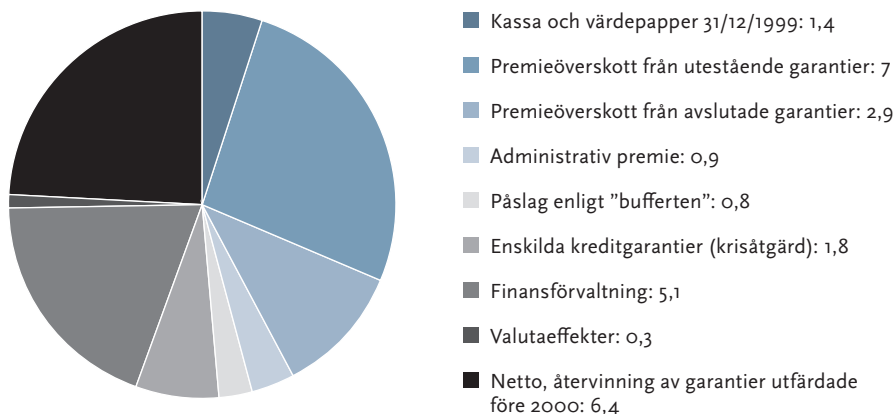
Källa: EKN:s årsredovisningar 2005–2012.

Ett sätt att analysera överskottet är att beräkna dess historiska ursprung. EKN har låtit göra en sådan analys för perioden 2000–2013, vars resultat visas i figur 4. Det kan konstateras att 7 miljarder av kassan på totalt 26 miljarder kronor⁷³ enligt EKN:s beräkningar härrör från aktiva garantier, dvs. premier som fortfarande kan orsaka förluster. Stora poster kommer från lyckosam återvinning av äldre garantier, och från förvaltningen av överskottet. EKN:s uppdelning visar också effekterna från två komponenter som beskrivs närmare i kapitel 5, nämligen det administrativa påslaget, och "bufferten" på garantier till OECD-området.

⁷² För 2013 har redovisningen av reserveringen förändrats, vilket försvårar en jämförelse i tabellform.

⁷³ I sin analys har EKN/KPMG utgått från balansräkningens tillgångssida, och adderat "Kassa och bank" och "Värdepappersinnehav" för att få fram totalsumman.

Figur 4 Hur överskottet uppkommit: historiska beståndsdelar (miljarder kronor) år 2000–2013



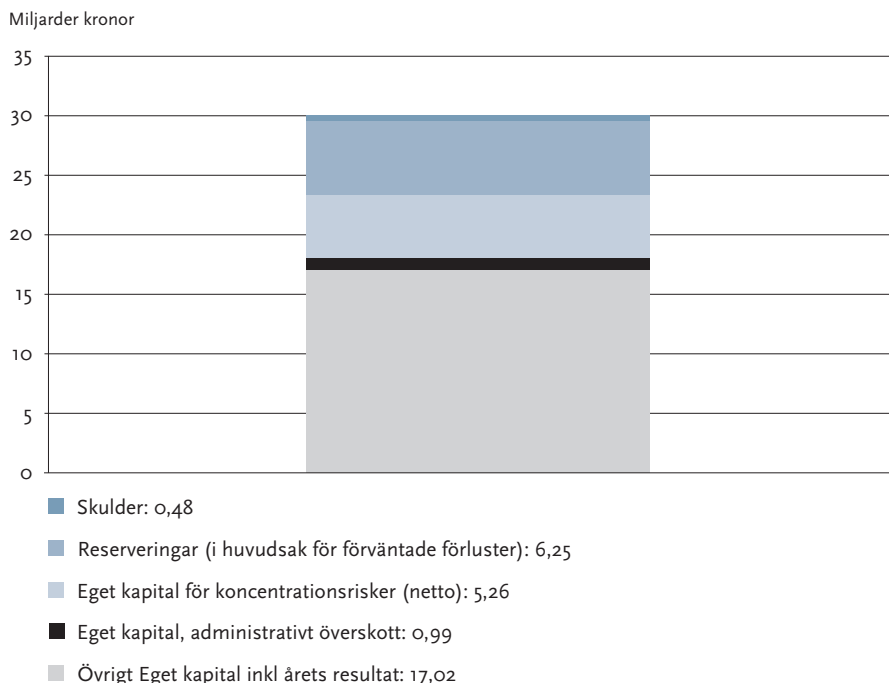
Källa: EKN/ KPMG, Projekt Castor.

Några statistiskt välgrundade prognoser för den framtida utvecklingen av EKN:s överskott går inte att göra, med tanke på att deras garantiportfölj innefattar mycket stora affärer med unika förutsättningar. Garantierna i några mycket stora affärer skulle kunna utlösas samtidigt. Det skulle då kunna visa sig omöjligt att återvinna utbetalda ersättningar. I EKN:s fall är det dock viktigt att komma ihåg att myndigheten har tillgång till obegränsad kredit hos Riksgälden, i det fall så stora förluster skulle uppstå att EKN:s egna reserver inte skulle räcka.

4.3 Överskottet är stort jämfört med EKN:s egna riskmodeller

I avsnitt 4.2 beskrevs hur EKN:s överskott i balansräkningen uppkommit historiskt. Ytterligare ett sätt att analysera EKN:s överskott är att utgå från myndighetens egna försäkringstekniska beräkningar av *behovet* av kapital. Som figur 5 visar, redovisar EKN i sin balansräkning överskottet dels som *eget kapital*, dels som *reserveringar*.⁷⁴

⁷⁴ Denna analys utgår från balansräkningens kapital- och skuldsida.

Figur 5 Sammansättningen av EKN:s kapital och skulder per 2013-12-31, miljarder kronor*

* Periodavgränsningsförluster på 0,05 miljarder kronor ingår.

Källa: EKN:s årsredovisning 2013.

Reserveringarna avser försäkringstekniskt beräknade förluster i framtiden, *förväntade förluster* med EKN:s terminologi. Något förenklat motsvarar de förväntade förlusterna i balansräkningen summan av riskpremierna för alla utestående garantier, beräknat enligt EKN:s premiesättningsmodell. I årsredovisningen för 2013 anger EKN dessa reserveringar till cirka 5,5 miljarder kronor (av totalt 6,25 miljarder kronor i reserveringar).⁷⁵

Eget kapital inkluderar också en slags öronmärkning för vad EKN benämner *oförväntade förluster*, eller koncentrationsrisker. Bakgrunden är att EKN, till skillnad från t.ex. affärsbanker och privata försäkringsbolag, inte har några inbyggda begränsningar för hur stor exponering som får finnas mot ett enskilt engagemang, mot ett land eller en bransch. Om skador uppstår just där EKN:s exponering är stor kan det därmed uppstå ett mycket mer negativt utfall än det normalt förväntade. Sådana koncentrationsrisker täcks alltså inte fullt ut av reserveringarna för förväntade förluster, utan EKN beräknar också vilket kapitalbehov som finns för att täcka de oförväntade förlusterna. Enkelt uttryckt sker detta med en simuleringsmodell där EKN beräknar hur mycket

⁷⁵ EKN:s årsredovisning 2013 (kallas detta år "Reservering för intjänade premier och kvardröjande risker före återförsäkring"), sid. 75.

kapital som behövs för att täcka 95 procent av alla tänkbara utfall under en 20-årsperiod. I årsredovisningen för 2013 uppskattar EKN kapitalbehovet för koncentrationsrisker till cirka 5,3 miljarder kronor.⁷⁶

Eget kapital inkluderar även ett ackumulerat överskott av de *administrativa avgifterna* som är 15 procent av garantipremien. I årsredovisningen för 2013 anger EKN det ackumulerade administrativa överskottet till cirka 1 miljard kronor.⁷⁷ Under 2013 var EKN:s driftskostnader 210 miljoner kronor,⁷⁸ vilket innebär att det ackumulerade administrativa överskottet motsvarar 4–5 års driftskostnader.

Riksrevisionen konstaterar att det ackumulerade överskottet med marginal täcker riskerna som EKN har beräknat med sina egna modeller. Som framgår av figur 5 återstår cirka 17 miljarder kronor efter avdrag för förväntade förluster och koncentrationsrisker.

4.4 Externa bedömningar att kassan är stor i förhållande till riskerna

Konsultbolaget *KPMG* har på uppdrag av EKN analyserat EKN:s garantiportfölj och premiesättning.⁷⁹ I sammanfattningen, under rubriken Solvens, bedömer *KPMG* att EKN:s ”solvenskapital överstiger med god marginal kapitalkrav enligt Solvens II-regelverket”, för privata försäkringsbolag.⁸⁰

KPMG bedömer i sin rapport att EKN:s modell för att beräkna kapitalkrav för kreditrisk är ”konservativ”, i betydelsen försiktig. EKN förefaller enligt *KPMG* vara ”välkapitaliserat”, och en hypotetisk beräkning av EKN:s kapitalkrav för kreditrisker inklusive buffertkrav visar enligt *KPMG* att EKN klarar ett väsentligt högre kapitalkrav.

KPMG bedömer att: ”EKN:s premiesystem ger ett rimligt resultat för de mindre garantierna. För de stora garantierna är resultatet mer binärt och kommer under långa perioder att avvika från det förväntade resultatet, antingen positivt eller negativt.” Med andra ord: över- och underskott på små garantier tar ut varandra i det långa loppet eftersom de är så många, men när det gäller stora garantier är genomslaget av enskilda och därmed oförutsägbara faktorer

⁷⁶ EKN:s årsredovisning 2013, not 15, sid. 83.

⁷⁷ Ibid. not 15, sid. 83.

⁷⁸ Ibid, not 6, sid 79.

⁷⁹ *Analys av EKN:s garantiportfölj och premiesättningsmodell. Projekt Castor.* KPMG/EKN. 2014-04-14.

⁸⁰ Med solvens avses den kapitalbuffert som ett försäkringsföretag behöver för att täcka förlusterna i verksamheten. Solvens II-regelverket är ett direktiv från EU-kommissionen om riskbaserad kapitaltäckningsberäkning för försäkringsbolag.

mycket större. Enligt KPMG:s beräkningar har cirka 60 procent av EKN:s överskott byggts upp av garantier över en miljard kronor (vilka har utgjort 1,3 procent av antalet garantier), och resterande 40 procent alltså av mindre garantier. En betydande del av överskottet, om än inte merparten, härrör alltså från sådana garantier, där det går att göra statistiskt grundade beräkningar av förväntade förluster.

Riksrevisionen konstaterar att externa bedömningar tyder på att EKN:s kassa överstiger riskerna i verksamheten.

4.5 Andra nordiska kreditgivningsinstitut har vägledning för reserver

I Danmark motsvaras EKN av Exportkreditfonden (EKF). I Finland finns Finnvera, som är ett statligt ägt bolag, och i Norge finns Garantiinstituttet för exportkrediter (GIEK), som är en statlig myndighet. Instituterna har olika juridiska former och delvis olika uppdrag. Finnvera bedriver till exempel också verksamhet som i Sverige motsvaras av Almis uppdrag. Gemensamt för instituten är dock att de, liksom EKN, ska vara självbärande.

Danska EKF har en regel om att kapitaltäckningen ska ligga inom ett visst intervall, 2011 och 2012 var det 6–10 procent. Om kapitalet blir för stort måste EKF göra en utdelning, men om det blir för litet måste ägaren göra ett kapitaltillskott.⁸¹

Finnvera ska planera sin verksamhet så att kapitaltäckningen uppgår till minst 12 procent. Det ges viss vägledning för kapitaltäckningen men ingen maxgräns. I praktiken var Finnveras kapitaltäckning knappt 18 procent i slutet av 2013 och drygt 16 procent ett år tidigare. Finnvera har tillgång till en fond för att täcka sina förluster. Storleken på fonden kan tjäna som riktmärke för hur mycket den finländska staten anser som rimligt att reservera för framtida förluster. Vidare har Finnveras exportfinansieringsdel fått självbärandebegreppet tidsatt till 20 år; under en tidsperiod av denna längd ska verksamheten bära sig själv.⁸²

Norska GIEK har, så vitt Riksrevisionen kunnat se, inte några regler för hur stor bufferten bör vara.

Till skillnad från i Sverige ges i Danmark och Finland alltså på olika sätt vägledning till EKN:s motsvarigheter för vad som är en lämplig kapitaltäckning. I Finland har begreppet självbärande fått en bestämd tidshorisont.

⁸¹ EKF:s årsrapport 2013.

⁸² Finnveras årsberättelse 2013.

4.6 Preferens för stort eget kapital trots obegränsad kredit i Riksgälden

En grundläggande förutsättning i den statliga garantimodellen är att garantimyndigheter över tid ska vara självbärande, det vill säga uppvisa nollresultat och inte belasta statsbudgeten. För att hantera svängningar har myndigheter som EKN en obegränsad kredit i Riksgälden. Den obegränsade krediten och det faktum att EKN är en del av den svenska staten är en stark konkurrensfaktor som verkar till EKN:s fördel i att utföra sitt uppdrag.

Granskningen har visat att det finns en strävan i EKN:s styrelse att undvika att vända sig till Riksgälden för att täcka kapitalbehovet. Såväl flera styrelseledamöter som huvudmannen, UD, lyfter fram att EKN skulle kunna bli mindre villiga att ta risker med ett mindre eget kapital. De har framhållit att den nuvarande storleken på reserverna gör att myndighetens styrelse skapar en säkrare grund för att ställa ut extremt stora garantier (EKN:s största affärer kan enskilt uppgå till flera tiotals miljarder kronor). De statistiskt motiverade reserveringar och öronmärkningar som EKN gör för förväntade och oförväntade förluster är enligt detta synsätt inte tillräckliga för att hantera den situation som skulle uppstå vid en skada i något av EKN:s största engagemang. Med ett alltför litet eget kapital, lyder resonemanget, skulle en tvekan kunna uppstå om huruvida EKN har möjlighet att göra så stora åtaganden i framtiden.

Det har också framförts att EKN skulle kunna förlora en del av sitt handlingsutrymme, om myndigheten använde krediten i Riksgälden.⁸³ Ledamöter i styrelsen har också påpekat att en skuld hos Riksgälden skulle innebära att EKN skulle behöva betala räntor på skulden.⁸⁴

Företrädare för Riksgälden uppger för Riksrevisionen att myndigheten inte har till uppgift att granska eller värdera andra garantimyndigheters arbete. I det fall EKN skulle behöva använda krediten skulle det vara en rent teknisk hantering, utan att Riksgälden skulle ha något mandat eller möjlighet att överpröva EKN:s agerande.⁸⁵

Vad gäller problematiken med att hantera skaderiskerna från EKN:s extremt stora engagemang, uppger Riksgälden att de har stor vana att hantera just sådana engagemang.⁸⁶ Svenska statens garantier för bygget av Öresundsbron är ett exempel på en sådan stor garanti som Riksgälden hanterar.⁸⁷ Företrädare för Riksgälden uppger att det skulle vara möjligt att från EKN ta över enskilda stora

⁸³ Intervju med Jan Roxendal, styrelseordförande, EKN 2014-05-06.

⁸⁴ Intervju med Kerstin Nordlund-Malmegård, styrelseledamot, EKN 2014-05-09.

⁸⁵ Intervju med Eva Cassel, chef garanti-och kreditavdelningen, och Niclas Elofsson, senioranalytiker, Riksgälden 2014-05-15.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ *Öresundsbrokonsortiet*. Hämtat från www.riksgalden.se

engagemang (och därmed riskerna förknippade med dessa), om regeringen skulle uppdraga Riksgälden att göra detta. De understryker att statens samlade förväntade förluster inte skulle påverkas av ett sådant arrangemang, men att det skulle minska risken för att staten som helhet använder ineffektiva återförsäkringar.⁸⁸

EKN:s företrädare understryker dock fördelarna med att behålla hela hanteringen av exportkreditgarantierna inom en myndighet. De framhåller att kunskap, erfarenhet och en relation till kunden som byggts upp under lång tid skulle kunna äventyras om affärer flyttades till en annan myndighet efter utställandet av garantin. EKN framhåller också att återförsäkringar innebär att risken flyttas från statens balansräkning, vilket inte vore fallet om riskexponeringen flyttades till en annan statlig myndighet.

4.7 Inga konkreta åtgärder för att hantera överskottet

Inom EKN:s styrelse finns en diskussion om de nuvarande reserveringarnas storlek. Diskussionen har inte förts till ett avslut.⁸⁹

Överskottets storlek, inklusive det administrativa överskottet, har de senaste åren också diskuterats i årliga myndighetsdialoger mellan EKN och UD, och på Regeringskansliet mellan UD och Finansdepartementet. Till skillnad från andra myndigheter har EKN inte behövt föreslå för regeringen hur överskottet ska disponeras, med hänvisning till ett undantag i EKN:s regleringsbrev från 25 § i avgiftsförordningen. Enligt regeringen och EKN skulle myndigheten, om inte undantaget fanns, enbart lämna förslag för disponeringen av överskottets administrativa del, och inte för resten av överskottet. Frågan har dock under lång tid inte prövats i praktiken och Riksrevisionen bedömer att det är oklart hur bestämmelserna skulle tolkas, i det fall undantaget enligt EKN:s regleringsbrev togs bort.

I kontakter mellan EKN och UD har EKN tidigare tydligt argumenterat för att myndighetens reserver är ändamålsenliga. Finansdepartementet tog år 2011 upp frågan om hantering av överskottet med UD i samband med att konsekvenserna av budgetlagens bestämmelser för garantimyndigheters reserver analyserades.⁹⁰ UD inhämtade då underlag från EKN som argumenterade mot ingrepp i det ackumulerade överskottet. UD accepterade EKN:s argumentation och vidareförmedlade den till Finansdepartementet.⁹¹

⁸⁸ Intervju med Eva Cassel, chef garanti-och kreditavdelningen, och Niclas Elofsson, senioranalytiker, Riksgälden 2014-05-15.

⁸⁹ Intervju med Jan Roxendal, styrelseordförande, EKN 2014-05-06.

⁹⁰ E-post från Finansdepartementet 2014-06-19.

⁹¹ Exportkreditnämnden. E-postsvar till UD, angående invärdering av garantireserven, 2012-01-12.

Diskussionen utmynnade då inte i några stora förändringar i synen på EKN:s överskott. Finansdepartementet uppger att deras roll begränsat sig till att ”ordna reserverna i enlighet med bestämmelserna i budgetlagen och förordningen om utlåning och garantier”⁹². Finansdepartementet har därmed inte gjort en analys utifrån bredare effektivitetsaspekter.

År 2013 gav dock statssekreteraren på UD ett uppdrag till EKN att återkomma med förslag om hur överskottet i verksamheten borde hanteras.⁹³ I augusti 2014 inkom EKN till UD med en analys av reserver och kapitalbehov, som innehåller en bedömning av EKN:s behov av kapital för att täcka koncentrationsrisken.⁹⁴ Bedömningen är gjord utifrån fyra olika jämförelse med kapiteltäckningsregler för kommersiella banker. Dessa jämförelser anger ett spann på mellan 5 och 46 miljarder kronor, beroende på vilka aspekter av kapiteltäckningsreglerna som används. EKN:s samlade bedömning är att kapitalet för att täcka koncentrationsrisker för närvarande kan begränsas till 10 procent av utestående garantier, vilket i dagsläget motsvarar 20 miljarder kronor. Utifrån det beräknade kapitalbehovet föreslår också EKN att en inbetalning till statskassan av 2,6 miljarder kronor kan ske. EKN föreslår också i analysen att en regelbunden avstämning i framtiden görs av behovet av myndighetskapital.

Riksrevisionen bedömer det som oklart vilka överväganden som lett fram till att just 10 procent av portföljen är en lämplig nivå för att täcka koncentrationsriskerna. Det framgår exempelvis inte om och hur EKN:s kredit hos Riksgälden påverkat bedömningen. Av underlag till EKN:s styrelse i samband med att kapitalanalysen gjordes framgår, att hälften av de 20 miljarderna hänförs till koncentrationsriskerna som en enskild offert medför.⁹⁵ UD har ännu inte omsatt EKN:s bedömningar i några nya direktiv till EKN för hanteringen av överskottet.

Vid intervjuer med Finansdepartementet har det framkommit att tjänstemän där förväntar sig att Riksgälden gör en bedömning av riskerna i EKN:s portfölj. I det hypotetiska fall att dessa risker utgjorde en statsfinansiell risk, skulle Finansdepartementet agera.⁹⁶ Riksgälden understryker dock att myndigheten inte har en granskande funktion, även om myndigheten årligen analyserar den sammanlagda risken i statens åtaganden.⁹⁷

⁹² E-post från Finansdepartementet 2014-06-19.

⁹³ Intervju med Torsten Ericsson, departementsråd och biträdande enhetschef, och Cristian de Filippi, ämnesråd, UD-FIM 2014-05-28.

⁹⁴ *Analys av Exportkreditnämndens (EKN) reserver*. EKN. Inkommen till UD 2014-08-14.

⁹⁵ En affär motsvarande EKN:s största utestående offert innebär ”i princip en fördubbling av detta kapitalbehov till 15–20 miljarder kronor”. Ur *EKN:s kapitalbehov* (presentation för EKN:s styrelse), 2014-06-17.

⁹⁶ Intervju med Kristina Padrón, ämnesråd, och Filip Kollén, departementssekreterare, Finansdepartementet 2014-03-26.

⁹⁷ Intervju med Eva Cassel, chef garanti-och kreditavdelningen, och Niclas Elofsson, senioranalytiker, Riksgälden 2014-05-15.

Riksrevisionen bedömer sammanfattningsvis att regeringen inte har gett några riktlinjer för hur överskottet ska hanteras, trots indikationer på att det överstiger riskerna och trots att de administrativa avgifterna tydligt överstiger de faktiska driftkostnaderna.

4.8 Granskningens resultat – EKN:s överskott

Under de senaste 20 åren har EKN byggt upp ett stort överskott från både riskpremier och administrativa avgifter. Enligt årsredovisningen för 2013 uppgår överskottet till cirka 26 miljarder kronor. Kassan är cirka 17 miljarder kronor större än kapitalet som enligt EKN:s egna beräkningar i årsredovisningen behövs för att täcka de förväntade förlusterna och koncentrationsriskerna. Den del av överskottet som kommer från administrativa avgifter motsvarar fyra till fem års driftskostnader för EKN.

Även externa bedömare har kommit fram till att överskottet från riskpremierna överstiger riskerna. I andra nordiska länder finns exempel på regler som ger vägledning för hur mycket kapital som kreditgarantiinstituten i respektive land behöver för sin verksamhet.

Riksrevisionen bedömer att de stora reserver som har byggts upp på EKN under de senaste 20 åren inte går att motivera utifrån myndighetens behov med hänsyn till myndighetens uppdrag och den statliga garantimodellen.

Regeringens styrning av EKN:s överskott bygger på principen att EKN:s verksamhet ska vara "självbärande", dock utan att någon tidshorisont har angetts. I avsaknad av en sådan "självbärande" ingen klar innebörd: ingen kan med säkerhet avgöra om EKN kommer att drabbas av stora förluster någon gång i framtiden.

EKN:s styrelse och ledning argumenterar för att det behövs ett stort eget kapital för det fall att skador skulle uppstå i någon av EKN:s allra största affärer, och att EKN inte skulle våga ta lika stora risker utan ett stort eget kapital. Riksrevisionens bedömning är dock att EKN inte behöver ha en sådan beredskap i form av eget kapital, eftersom myndigheten har obegränsad kredit hos Riksgälden just för att täcka förluster. EKN:s vilja att ställa ut garantier bör inte heller vara beroende av hur stort myndighetens kapital är. Varje affär bör istället bedömas utifrån sitt bidrag till svensk export och till det svenska näringslivets internationalisering. Riksrevisionen konstaterar också, att det skulle finnas möjligheter att flytta över exponeringen av risker från löpande stora enskilda engagemang, från EKN till Riksgälden. Riksrevisionen bedömer att ett sådant arrangemang skulle kunna underlätta EKN:s bedömningar av kapitalbehovet. Med nuvarande ordning påverkas bedömningarna av kapitalbehovet för hela EKN:s verksamhet starkt utifrån ett fåtal mycket stora och svårbedömda affärer. EKN

betonar dock fördelarna med att en myndighet har ansvar för alla aspekter av exportkreditgarantierna. En eventuell förändring förutsätter enligt Riksrevisionen en ingående analys av för- och nackdelar med en ny ansvarsfördelning.

Frågan om EKN:s överskott har varit uppe till diskussion mellan UD, Finansdepartementet och EKN. EKN har länge argumenterat mot förändringar av hanteringen av överskottet och UD har i huvudsak accepterat EKN:s argumentation. I augusti 2014 presenterade EKN dock en analys som bedömer att myndighetens kapitalbehov motsvarar 10 procent av de utestående garantierna, och att en mindre del av överskottet därmed kan betalas in till statskassan. Riksrevisionen bedömer det dock som oklart vilka överväganden som ingått i bedömningen. Beräkningen av kapitalbehovet är också känslig för enskilda engagemang: en enskild offert står för hälften av det beräknade kapitalbehovet.

Riksrevisionen bedömer att regeringen har gått miste om ett potentiellt viktigt underlag för att bedöma rimligheten i EKN:s överskott, i och med att myndigheten undantagits från kravet som andra myndigheter har att föreslå hur överskott ska disponeras.

Revisionsfråga 2. Är EKN:s hantering av överskottet i verksamheten förenlig med god hushållning med statliga medel?

Riksrevisionen bedömer att EKN har byggt upp ett omotiverat stort finansiellt överskott i förhållande till verksamhetens behov. Myndighetens strategiska inriktning att undvika att utnyttja den tillgängliga krediten i Riksgälden har också bidragit till att överskottet fått kvarstå. Trots att de grundläggande förhållandena avseende överskottet varit kända sedan länge har regeringen inte vidtagit några konkreta åtgärder för att hantera frågan. Riksrevisionen bedömer att hanteringen av överskottet inte överensstämmer med god hushållning i budgetlagens mening.

4.9 Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

- Förtydliga innebörden av begreppet ”självbärande”, som ska vara grunden för EKN:s verksamhet. Utan en närmare specificering vad gäller exempelvis tidshorisont ger begreppet inte tillräcklig styrning.
- Vidta åtgärder för att anpassa EKN:s överskott till verksamhetens behov. Åtgärderna bör vara strukturella, så att reserverna i framtiden inte tillåts växa på samma sätt, och bör ta budgetlagens skrivningar om hushållning med statens resurser i beaktande. Tre exempel på områden där åtgärder skulle kunna övervägas är följande.
 - För att få ett bättre beslutsunderlag för frågor som rör överskottet kan regeringen överväga att låta EKN lämna årliga förslag på hur myndighetens överskott (såväl garantireserven som den administrativa delen av överskotten) bör disponeras. En del av detta kan vara den regelbundna avstämning av behovet av myndighetskapital som EKN föreslagit i sin kapitalanalys. I detta sammanhang bör också innebörden för EKN av 25 § i avgiftsförordningen klargöras.
 - För att undvika att de administrativa reserverna återigen byggs upp kan regeringen överväga att införa ett automatiskt verkande rationaliseringskrav på EKN, som andra myndigheter har.
 - Regeringen kan vidare utreda vilka för- och nackdelar som skulle finnas med ett arrangemang där Riksgälden används för att hantera riskexponeringen från enskilda extremt stora exportkreditgarantier.

Riksrevisionens rekommendationer till EKN:

- Ändra den uttalade målsättningen att myndigheten ska täcka alla eventuella förluster med eget kapital i stället för att utnyttja den obegränsade krediten i Riksgälden.

5 EKN:s premiemodell

I detta kapitel behandlas revisionsfrågan om premienivåerna som EKN tar ut för sina garantier är ändamålsenliga för verksamheten. Med ändamålsenliga avser Riksrevisionen att premienivåerna uppfyller kravet i budgetlagen att avgifterna som tas ut motsvarar statens förväntade kostnad, och att nivåerna därmed har en sådan nivå att de bidrar på bästa sätt till målet att stödja den svenska exporten och näringslivets internationalisering.⁹⁸

5.1 Premiemodellens komponenter

EKN:s modell för premiesättning kan med vissa förenklingar sammanfattas i följande formel:⁹⁹

$$(1) \text{ PREMIE} = \sum \text{PROB} \times \text{LGD} \times G \times (1+r)^{-t} + \text{Admin\%} + \text{Buffert (\%)}$$

Där

PROB = Probability of default, dvs. sannolikheten för utebliven betalning. För att få fram sannolikheten använder EKN sig av sin premiematris.

LGD = Loss given default, som motsvarar den del av fordran som inte kan återvinnas efter att en skada uppstått. Den är satt till 50 procent för alla affärer.

G = det garanterade beloppet

$(1+r)^{-t}$ = diskonteringsfaktorn, som används för att beräkna värdet idag på förväntade framtida förluster. Räntan *r* kallas basränta. Variabeln *t* står för antal år fram till förfallodagen av garanterade kapital och räntebetalningar.

Admin % = påslag för administration.

Buffert (%) = ett påslag som används i de lägsta riskklasserna.

⁹⁸ För vissa garantityper används i stället en marknadsprisansats, där EKN:s premier utgår från det pris som den sökande banken tar ut. Dessa garantityper (rembursgarantier, motgarantier och rörelsekreditgarantier) står dock för en begränsad del av EKN:s portfölj. Cirka 30 procent av den utestående volymen 2013 bestod av denna typ av garantier, varav i sin tur hälften kommer från tillfälliga åtgärder i samband med finanskrisen.

⁹⁹ Formel (1) är hämtad från Projekt Castor, KPMG, 2014. Mer exakt och korrekt är enligt EKN:s företrädare följande formel: (2) $\text{premie} = \sum \left[\frac{\text{PROB} + \text{Buffert}}{1 - \text{Admin\%}} \times \text{LGD} \right] \times t \times G \times (1+r)^{-t}$
Riksrevisionen har i detta kapitel valt att följa uppställningen i den enklare formeln (1), för att på ett mer överskådligt sätt kunna presentera formelns komponenter.

Formelns komponenter, och hur de tillämpats, beskrivs mer i detalj nedan.

Utöver den egna premiemodellen, har EKN också att ta hänsyn till OECD:s överenskommelser om lägsta tillåtna nivå för respektive landklass ("Minimum premium rate" eller MPR). I de fall där MPR ligger över det värde som EKN:s premiemodell ger, måste EKN ta ut en avgift motsvarande MPR. Mellanskillnaden mellan EKN:s egna beräkningar och MPR ska enligt förordningen om lån och garantier betalas in till statskassan¹⁰⁰ (se vidare avsnitt 5.1.6 angående premiemodellens buffertkomponent).

5.1.1 *Sannolikheten för att en skada uppstår har hittills överskattats*

PROB-komponenten är en av två komponenter som kreditbedömaren själv kan påverka, och den bygger alltså på EKN:s premiematris. I matrisen är klassificeringen enligt landklass given, medan mer arbete behövs för att utvärdera vilken köparriskkategori en viss garanti tillhör.

PROB-komponenten i EKN:s premiematris bygger på Moody's statistik över betalningsinställelse på företagsobligationer av olika klasser under en 30-årsperiod. Matrisen uppdateras inte automatiskt, utan med oregelbundna mellanrum. Den senaste formella revideringen gjordes 2011, vilket var den första uppdateringen efter att premiematrisen i sin nuvarande form introducerats år 2003. Enligt EKN sker också en informell verifiering, där matrisens premienivåer jämförs med ny statistik, löpande. Uppdateringen 2011 föranleddes enligt EKN dels av en bedömning utifrån Moody's statistik att det var lämpligt, dels var den ett led i arbetet med anpassning till en ny OECD-överenskommelse.¹⁰¹

Uppdateringen 2011 innebar att premienivåerna höjdes för en riskklass, sänktes för nitton och lämnades oförändrade för 20 av 41 relevanta riskklasser. De många sänkningarna motiveras enligt EKN av "förbättringar i flertalet klasser i kombination med EKN:s goda erfarenheter över flera kredityckler"¹⁰². I genomsnitt hade sannolikheten för betalningsinställelse minskat med 13 procent mellan referensperioderna. Därför finns en eftersläpningseffekt, där matrisen i takt med sjunkande risknivåer (som alltså återspeglas i Moody's statistik över faktiska förluster på obligationsmarknaden) överskattat riskerna under en period före uppdateringen 2011.

¹⁰⁰ Hur stor del av EKN:s affärer som berörs av MPR varierar mellan olika år. År 2013 redovisades 56 miljoner kronor (av de totala premieintäkterna på 1,8 miljarder kronor) som "över förväntansriktig premie", och betalades in till statskassan. Under 2012 uppkom inga sådana icke förväntansriktiga premier.

¹⁰¹ EKN:s samlade svar på Riksrevisionens faktagranskning 2014-08-27.

¹⁰² Översyn av EKN:s premiematris- förslag på uppdaterad matris. Exportkreditnämnden. 2011-02-25.

Enligt EKN skulle det vara möjligt att uppdatera matrisen oftare, exempelvis årligen. Det skulle innebära marginella förändringar varje år (eftersom endast en av 30 observationer på vilket medelvärdet beräknas skulle bytas ut). Ett argument för att inte göra förändringar alltför ofta är att kunderna föredrar ett stabilt pris på garantierna.¹⁰³

Premiematrisen är alltså vägledande. Det finns vissa frihetsgrader vid handläggningen av de olika garantierna. Medan landklasserna är givna, är det en del av kreditbedömningen att bestämma vilken kategori som gäldenären tillhör. Inom varje "ruta" i matrisen finns dessutom ett intervall för premienivåerna, som kreditbedömaren har att ta ställning till. Kreditbedömningen är decentraliserad till kundteamen inom affärsområdena. Själva besluten fattas formellt av en kollega som inte varit inblandad i själva kreditbedömningen. Större affärer går dessutom till EKN:s kreditkommittéer.

Utöver andra faktorer som ingår i en professionell kreditbedömning, uppger handläggarna dock att de också jämför med liknande affärer för att få en vägledning kring hur risken bör klassificeras och prissättas.

5.1.2 *Antagandet om slutförluster kan överskatta de verkliga skadorna*

I premiemodellen antar EKN att slutförlusterna i det fall en skada uppstår (LGD), kommer att bli 50 procent.¹⁰⁴ Historiskt sett har slutförlusterna varit lägre. KPMG bedömer i sin rapport att nettoförlusterna för årsklasserna 2000–2008 var 19,9 procent av samtliga skador, vilket alltså innebär att EKN fått tillbaka över 80 procent av tillgångarna. KPMG understryker att underlaget är för osäkert för att dra statistiskt säkerställda slutsatser, men bedömer sammantaget att modellens LGD-antagande är ett konservativt (i meningen försiktigt) mått.

I sina interna beräkningar har EKN i stället beräknat återvinningsgraden under perioden 2000–2007 till 48 procent (motsvarande LGD 52 procent), och för perioden 1993–2007 73 procent (LGD 27 procent). Skillnaderna är alltså stora *dels* mellan olika sätta att beräkna LGD, *dels* mellan olika tidsperioder. Orsaken till skillnaden mellan EKN:s beräkning och KPMG:s är främst vilken nämnare som används för att beräkna kvoten skador. Medan KPMG använder *hela* garantibeloppet som nämnare, har EKN i sina egna beräkningar använt det *utbetalade* beloppet när skadan uppstår (många skador uppstår när den underliggande skulden redan delvis är avbetalad).¹⁰⁵ Skillnaden mellan tidsperioderna beror enligt EKN på att myndigheten under 90-talet hade

¹⁰³ EKN:s samlade svar på Riksrevisionens faktagranskning 2014-08-27.

¹⁰⁴ Ett undantag görs för de mest riskfyllda klasserna, med ett antagande om 70 procent skador.

¹⁰⁵ Enligt EKN:s företrädare finns ingen vedertagen praxis för vilket sätt att beräkna utfallet av LGD som bör användas. EKN:s samlade svar på Riksrevisionens faktagranskning 2014-08-27.

en högre återvinningsgrad på så kallade politiska fordringar från 80- och 90-talen.¹⁰⁶

Utöver historiska utfall är det också relevant att jämföra EKN:s LGD-antaganden med hur andra finansiella aktörer gör motsvarande antaganden. I översynen av premiematrisen från 2011 jämför EKN med Finansinspektionens rekommendationer för skadeantagande för seniora lån utan säkerhet, som är 45 procent. EKN motiverar sitt något högre skadeantagande med att EKN har en högre andel risker på svåra marknader, samt att EKN saknar ”den närheten till kund som bankerna normalt har”.¹⁰⁷

Samma antagande används, också när EKN:s kreditbedömare har skäl att anta att slutförlusterna är högre eller lägre än 50 procent (exempelvis om det finns säkerheter i en garanti som gör att återvinningsgraden kan antas vara nära 100 procent). EKN uppger att det i kreditbedömningsituationen är oproblematiskt med ett enhetligt LGD-antagande. Om antagandet bedöms som orealistiskt kan det enligt EKN kompenseras via den aktiva kreditbedömningen, det vill säga av det värde som kreditbedömaren ger ”PROB”. Om kreditbedömaren antar att den mest sannolika återvinningsgraden är högre än modellens antagande, justeras ”PROB” helt enkelt nedåt, eller tvärtom.¹⁰⁸ Riksrevisionen har dock inte inom ramen för denna granskning haft möjlighet att närmare granska huruvida detta verkligen äger rum.

EKN påbörjade tillsammans med ett konsultbolag 2009 ett arbete med att utveckla LGD-antagandet, utifrån verkliga data från ett antal kreditförsäkringsbolag utöver EKN. Det arbetet har dock avstannat.¹⁰⁹

Sammanfattningsvis kan det konstateras att EKN:s LGD-antagande är försiktigt jämfört med flera relevanta jämförelsesiffror. Det är dock svårt att dra bestämda slutsatser, eftersom EKN:s eget sätt att räkna ger vid handen att slutförlusten under vissa tidsperioder i stället legat något över antagandet. Riksrevisionen konstaterar också att samma antagande används för alla garantier, också när EKN bedömer att slutförlusten är lägre eller högre än 50 procent.

¹⁰⁶ Myndighetens företrädare argumenterar för att utfallet från perioden 2000–2007 är mer representativt för framtida utfall, eftersom statsriskerna numera är en liten del av EKN:s portfölj. EKN:s samlade svar på Riksrevisionens faktagranskning 2014-08-27.

¹⁰⁷ Översyn av *EKN:s premiematris*. EKN. 2011-02-25. Sid. 5.

¹⁰⁸ Intervju med Stefan Karlsson, chefsanalytiker, och Patrick Nimander, finanschef, EKN 2014-05-23.

¹⁰⁹ *Exportkreditnämnden. Revisionspromemoria intern kontroll 2013*. Ernst & Young/Riksrevisionen. 2013.

5.1.3 *Täckningsgraden justeras utifrån den risk som EKN är beredd att garantera och skapar självrisk för kunderna*

”G” motsvarar det belopp som täcks av garantin. Täckningsgraden, det vill säga hur stor del av en affär som EKN åtar sig genom en garanti, kan sättas mellan 51 och 100 procent. En utgångspunkt är dock att använda 95 procent täckningsgrad. Sedan 2013 används en manual, som specificerar vilka faktorer som kan leda till en annan garantiprocentsats än 95 procent. Manualen beskriver att syftet med en lägre garantiprocentsats är att skapa självrisk hos kunden, så att EKN:s incitament för att undvika skador sammanfaller med garantitagarens. Motiv till sänkt garantiprocentsats kan enligt manualen vara informationsbrist, projektrisk, stor exponering (i förhållande till riskobjektets balansräkning), eller utökad självprövning vid extra hög risk.

Täckningsgraden och premiesatsen är i viss utsträckning kommunicerande kärl. Enligt manualen för täckningsgrad används premien för att kompensera för ökad risk främst vid affärer med lång löptid, medan EKN vid affärer med kort löptid i stället begränsar garantiprocentsatsen.¹¹⁰

5.1.4 *Basränteantagandet ändras inte trots identifierade problem*

Enligt KPMG:s genomgång beräknas myndighetens basränta (som används för diskontering av framtida förluster) i enlighet med Finansinspektionens riktlinjer, men justeras sedan ned med 0,35 procentenheter. Detta är, enligt KPMG, ”en justering som inte motiveras av riktlinjer från Finansinspektionen eller någon annan tillsynsmyndighet.”¹¹¹

I samband med den nuvarande premiematrisens införande 2003 konstaterade EKN också att ”dagens sätt att bestämma basränta har flera nackdelar.”¹¹² Exempelvis nämndes det faktum att EKN diskonterar med en viss ränta, men har att följa en annan ränta vid uppräknings av premier.¹¹³ Trots de problem som identifierades då har EKN fortsatt att använda samma antagande. EKN uppger dock att ett utvecklingsarbete pågår (2014), med syfte främst att förenkla beräkningen av basräntan.¹¹⁴

Den exakta påverkan på premierna av EKN:s metod att beräkna basräntan, jämfört med andra metoder, har inte beräknats av KPMG. Enligt EKN är

¹¹⁰ Exportkreditnämnden. *Manual för garantiprocentsatser och överlåtelse av risk*. Beslutad 2013-03-19.

¹¹¹ *Projekt Castor. Analys av EKN:s garantiportfölj och premiesättningsmodell*. KPMG/EKN. 2014-04-14. Sid 3.

¹¹² *Premieöversyn*. EKN. 2003-01-16. Sid 14.

¹¹³ *Ibid*, sid 14.

¹¹⁴ Intervju med Stefan Karlsson, chefsanalytiker, och Patrick Nimander, finanschef, EKN, 2014-05-23.

dock påverkan från den nuvarande beräkningsmodellen, jämfört med andra beräkningsmodeller, begränsad.¹¹⁵

5.1.5 *Påslaget för administration är större än de verkliga kostnaderna*

Till den riskbaserade delen av premien läggs ett påslag som motsvarar 15 procent av den totala premien, oavsett de faktiska kostnaderna för affären. De verkliga administrativa kostnaderna varierar ofta mellan åren, men under perioden 2000–2013 har de enligt EKN:s konsultrapport i genomsnitt motsvarat 12,3 procent av de totala premieintäkterna.¹¹⁶ Därmed har EKN samlat på sig en administrativ reserv som motsvarar 4–5 års driftskostnader för hela myndigheten.

5.1.6 *Intäkterna från mindre riskfyllda tillgångsklasser borde ha betalats in till statskassan*

För de minst riskfyllda tillgångsklasserna i premiematrisen lägger EKN ett påslag på mellan 0,15 och 0,25 procent (den så kallade bufferten). Myndigheten motiverar detta med att premierna annars skulle bli ”orimligt låga”. Med det avses exempelvis att premierna skulle riskera hamna under marknadspriserna för den aktuella risken, vilket inte är tillåtet (eftersom det handlar om tillgångsklasser som ofta går att försäkra på den privata marknaden). Enligt en beräkning av KPMG har bufferten under åren 2000–2013 bidragit med ett överskott på 798,9 miljoner kronor. Högst var bidraget 2009, då buffertintäkterna var 311,8 miljoner kronor (vilket kan förklaras av att affärerna som garanterades under finanskrisen till stor del riktades just mot de tillgångsklasser där bufferten är aktuell).¹¹⁷

Enligt 19 § andra stycket förordningen (2011:211) om utlåning och garantier ska den del av garantiavgiften som överstiger kostnaden för den förväntade förlusten redovisas mot en inkomsttitel på statens budget.¹¹⁸ I 10 § andra stycket förordningen (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden specificeras det att myndigheten senast den 28 februari året efter budgetåret ska redovisa den del av garantiavgiften som överstiger kostnaden för den förväntade förlusten mot en inkomsttitel på statens budget. Till skillnad från andra premieintäkter som legat över EKN:s bedömda risknivå, har dock EKN inte betalat in intäkterna från bufferten till statskassan.

¹¹⁵ Intervju med Stefan Karlsson, chefsanalytiker, och Patrick Nimander, finanschef, EKN, 2014-05-23.

¹¹⁶ *Analys av EKN:s garantiportfölj och premiesättningsmodell. Projekt Castor.* KPMG/EKN. 2014-04-14.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Av 3 § framgår att förordningen ska tillämpas om inte något annat följer av lag eller förordning eller av regeringens beslut.

5.2 Effekter av premiemodellens antaganden

Det kan alltså konstateras att flera av komponenterna i premiemodellen bidrar till att premienivåerna blir högre än de skulle behöva vara för att täcka förväntade förluster och administrativa utgifter, enligt kraven i förordningen om utlåning och garantier. Dit hör *premiematrisen* (under perioder av trendmässigt sjunkande risk, som de senaste decennierna), det *administrativa påslaget* samt *bufferten*.

EKN har också uppmärksammat problem med antagandena för *basräntan*, utan att hittills åtgärda dem. Deras påverkan på premienivåerna har inte kunnat fastställas med säkerhet.

Också påverkan från EKN:s antagande för *slutförlusten vid skada* är oklart. Långsiktiga historiska jämförelser, jämförelser med motsvarande antaganden för banker samt KPMG:s bedömningar ger dock vid handen att EKN:s antagande är försiktigt. Det faktum att antagandet är enhetligt för alla affärer gör att det vid många affärer krävs en justering av sannolikheten för skada för att premierna ska bli rättvisande.

Tabell 1 sammanfattar premiemodellen, som den beskrivits ovan. Den visar dels hur modellen fungerar rent tekniskt, dels hur modellen tillämpats av EKN och vilka effekter det fått. Tabellen visar på den genomgående tendensen att modellens antaganden visat sig alltför försiktiga jämfört med verkliga utfall. EKN har med andra ord tagit mer betalt av sina kunder än vad som har varit motiverat, givet det verkliga utfallet av skador och kostnader. Som tabellen visar har flera av modellens antaganden inte heller uppdaterats när ny information tillkommit.

Tabell 1 Sammanfattande analys av premiemodellens komponenter

Variabel	PROB (Probability of default) x	LGD (Loss given default) x	G x	(1+r)-t +	Admin% +	Buffert (%)
Förklaring av variabler	Sannolikheten att en skada uppstår.	Förväntad slutförlust om en skada uppstår.	Det garanterade beloppet.	Basräntan.	Påslag för administrationskostnader.	Påslag för de lägsta prisklasserna för att hålla prissättning i linje med OECD:s regelverk.
Hur variabeln bestäms	PROB-variabeln byggs på EKN:s premiematris. Beroende av affärens landklass och gäldenärens finansiella ställning.	Satt till 50% för alla affärer.	Ges av affärens storlek och av täckningsgraden (dvs hur stor andel av affären som EKN täcker). Täckningsgraden kan variera mellan 51 och 100 %.	Används för att beräkna dagens värde av framtida förluster.	Som en del av den totala premien som kunden betalar finns en administrativ premie motsvarande 15% av den totala premien för att täcka EKN:s administrativa kostnader.	Påslag på 0,15–0,25 procentenheter.
Kan justeras av kreditbedömare?	Ja.	Nej.	Ja.	Nej.	Nej.	Nej.
Uppföljning och/eller revidering?	Premiematrisen uppdaterades senast 2011, dessförinnan 2003. Vid uppdateringen 2011 sänktes premierna med i genomsnitt 13 %.	Uppföljning påbörjades 2009, utan att det ledde till en revidering av antagandet.	Ny policy för täckningsgrad infördes 2013.	Identifierad som problematisk 2003 men ej reviderad. Översyn under 2014.	Nej.	Har följts upp 2014 i samband med konsultrapport men ej reviderats.
Historisk träffsäkerhet	Har över-skattat risknivåerna givet rådande trend av sjunkande risknivåer.	Bedöms av KPMG som ett försiktigt antagande. Har under vissa historiska perioder tydligt över-skattat de verkliga slutförlusterna.	–	–	Har över-skattat de verkliga administrativa kostnaderna.	Medveten över-prissättning för att inte hamna under OECD:s miniminivå.

5.3 Granskningens resultat – EKN:s premienivåer

Premienivåerna på EKN:s garantier bestäms i hög grad av myndighetens premiemodell, som består av sex komponenter. Riksrevisionens granskning visar att EKN gör försiktiga antaganden för de olika komponenterna. EKN har i flera fall inte uppdaterat alla komponenter när ny information tillkommit eller problem identifierats. Detta har enligt Riksrevisionen lett till två problem.

Det ena är att EKN:s garantier under de senaste decennierna i genomsnitt har fått ett alltför högt pris, vilket har bidragit till myndighetens stora överskott. Den faktiska effekten har visserligen inte utretts för alla komponenter i modellen, och överprissättningens omfattning kan inte slås fast med säkerhet. Riksrevisionen bedömer ändå att den totala effekten innebär att kunderna fått betala för mycket för garantierna.

Det andra är att bristen på uppdatering gjort att modellen blivit mer komplicerad än vad som är motiverat. Ett exempel är beräkningen av basräntan som används vid diskontering. Ett annat är antagandet om slutförlusten, där samma antagande används oavsett affärens riskprofil. Vid vissa affärer måste antagandet därför justeras via andra komponenter i modellen. Riksrevisionen bedömer att detta minskar transparensen och ökar risken för misstag när modellen tillämpas.

Riksrevisionens granskning visar också att EKN inte följt gällande regler i förordning och instruktion vad gäller den så kallade "bufferten". Eftersom intäkterna från denna komponent per definition ligger högre än de förväntade kostnaderna, borde de betalats in till statskassan.

Revisionsfråga 3. Är EKN:s premienivåer ändamålsenliga för att uppnå målen för verksamheten?

Riksrevisionen bedömer att EKN inte fastställt premienivåerna på ett ändamålsenligt sätt.

5.4 Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till EKN:

- Uppdatera regelbundet komponenterna i myndighetens premiemodell när ny information tillkommit, för att undvika att garantierna systematiskt prissätts felaktigt. För att förenkla prissättningen bör också beräkningen av basräntan förenklas. Det bör närmare utredas, om det nuvarande enhetliga antagandet för andelen av det garanterade beloppet som går förlorat vid en skada (slutförlusten) är ändamålsenligt. De administrativa avgifterna bör anpassas till faktisk kostnadsnivå.
- Säkerställ en konsekvent tillämpning av de bestämmelser som säger att premier som är högre än vad risken motiverar ska betalas in till statskassan (10 § i EKN:s instruktion och 19 § i förordningen om utlåning och garantier).

6 EKN:s uppdrag att stödja små och medelstora företag

I detta kapitel behandlas revisionsfrågan om EKN:s insatser för att stödja små och medelstora företag (SME) har varit ändamålsenliga. Med ändamålsenliga avser Riksrevisionen att insatserna har ett tydligt utfall i form av en breddad kundbas bland SME. Vidare avses att regeringens styrning av verksamheten är tydlig, att eventuella målkonflikter hanteras och att utfallet av insatserna följs upp och återrapporteras på ett rättvisande sätt.

6.1 Regeringen har inte grundat uppdraget på en behovsanalys

Från 2003 har Exportkreditnämnden genom regleringsbrev haft i uppdrag från regeringen att nå ut till fler SME-företag samt arbeta aktivt med att bredda sin kundbas.¹¹⁹ Uppdraget föranleddes inte av någon mer utvecklad behovsanalys från regeringen, utan snarare av en vilja att EKN skulle bredda sin verksamhet från sin traditionella fokusering på stora koncerner. UD har inte heller genomfört någon sådan analys under uppdragets gång.¹²⁰

EKN har däremot gjort grundläggande behovsanalyser under årens lopp. 2013 utmynnade dessa i en samlad marknadsanalys, där SME:s behov och användning av exportkrediter beskrevs.

6.2 Brist på finansiering ett underliggande problem

Flera privata och statliga aktörer som Riksrevisionen varit i kontakt med (inklusive EKN) beskriver det som ett problem att SME har svårt att få finansiering från banker generellt, och finansiering för exportaffärer

¹¹⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Exportkreditnämnden. EKN definierar små och medelstora företag som företag med högst 500 anställda eller med en omsättning på högst en miljard kronor.

¹²⁰ Intervju med Torsten Ericsson, departementsråd och biträdande enhetschef, och Cristian de Filippi, ämnesråd, UD-FIM 2014-05-28.

i synnerhet.¹²¹ EKN:s egna undersökningar visar att ett av tio företag drar sig ur exportmarknaden på grund av kreditförluster medan tre av tio har svårigheter med att få finansiering.¹²² Enligt intresseorganisationen Företagarna har bankerna som en följd av skärpta kapitaltäckningsregler, blivit allt restriktivare med utlåning till SME.¹²³ En ESO-rapport från 2014 beskriver hur SME:s möjlighet till banklån försämrats sedan finanskrisen. I rapporten görs bedömningen att finansieringssvårigheterna är ett betydande hinder för företagets möjlighet till investeringar och expansion.¹²⁴ Utan finansiering kan exportaffärer i de flesta fall inte genomföras, och det blir heller inte aktuellt att använda EKN:s garantier. I regeringens styrning av EKN:s SME-verksamhet har dock den bredare frågan om SME:s finansiering inte beaktats.

Under senare år har EKN och Almi på eget initiativ försökt samarbeta kring finansiering och garantier, just för att knyta samman finansiering med garantier (se närmare avsnitt 6.9 om EKN:s nysatsning). Tidigare försök till samarbeten mellan Almi och EKN har dock varit mindre framgångsrika.¹²⁵ Även om EKN:s instruktion förordar att myndigheten ska samarbeta med SEK i frågor som rör exportkrediter, kan det konstateras att samarbetet i praktiken inte involverar finansiering av SME.¹²⁶

I andra länder finns exempel där finansiering och exportkreditgarantier länkas tätare samman. Exempelvis är syftet med Finnveras verksamhet att tillhandahålla exportkreditgarantier och finansiering till SME under samma tak och att på så sätt förbättra den regionala tillgången till exportkreditgarantier. Verksamheten kan därmed närmast beskrivas som en hybrid mellan Almi och EKN.¹²⁷ I Danmark förmedlar EKF både exportkrediter och exportkreditgarantier.¹²⁸ Även garantigivningsinstituterna i Kanada, USA och Italien kan erbjuda direkt finansiering och andra finansiella tjänster, ofta via egna dotterbolag.¹²⁹

¹²¹ Intervju med Carl-Johan Karlsson, chef affärsområde Små och medelstora bolag, EKN 2014-06-02, intervju med Jan Roxendal, styrelseordförande, EKN 2014-05-06, intervju med Eva Carlsson, styrelseledamot, EKN 2014-05-30, intervju med Lars Jagrén, chefsekonom, Företagarna 2014-06-03 samt intervju med Carina Nordström, affärsområdeschef Lån, Almi 2014-05-09.

¹²² *Minnesanteckning SME-kommittén 14 maj 2013*. EKN.

¹²³ Intervju med Lars Jagrén, chefsekonom, Företagarna 2014-06-03.

¹²⁴ Bornefalk, Anders (2014). *Kapital på krita? 2014:4*. Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi.

¹²⁵ Intervju med Carina Nordström, affärsområdeschef Lån, Almi 2014-05-09.

¹²⁶ Intervju med Carl-Johan Karlsson, chef affärsområde Små och medelstora bolag, EKN 2014-06-02, intervju med Jan Roxendal, styrelseordförande, EKN 2014-05-06 samt intervju med Carina Nordström, affärsområdeschef Lån, Almi 2014-05-09. Se även *förordningen (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden*.

¹²⁷ Finnvera företagsansvarsrapport 2010.

¹²⁸ EKF:s årsrapport 2013.

¹²⁹ *Kort jämförelse ur ett SME-perspektiv mellan EDC-EKF-Finnvera – US Ex-Imbank- SACE*. EKN. 2013-12-02.

6.3 Inget tydligt genombrott för SME-verksamheten

Målen för regeringens uppdrag till EKN, att nå ut till SME samt bredda kundbasen, har inte specificerats närmare.¹³⁰ EKN har dock som indikatorer för uppdraget använt antalet nya och gamla SME-kunder, samt volymen garantier som ställs ut till dessa företag. För att nå ut har EKN genomfört informationsinsatser samt årligen mätt företagens kännedom om myndighetens verksamhet. Den följande redovisningen bygger på EKN:s definition av SME: företag med upp till 500 anställda eller en miljard kronor i omsättning. Som avsnitt 6.6 visar är detta en vidare definition än den som till exempel SCB och EU använder.

Tabell 2 Sammanställning av SME-verksamhetens omfattning 2007–2013*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Garantivolym (miljarder kronor) ¹³²	1,3	2,1	2,7	2,9	2,6	2,2	2,4
SME garantivolym i förhållande till EKN:s totala garantivolym	5,4%	6,4%	3,4%	2,5%	4,1%	4,4%	5,5%
Antal SME-kunder /år ¹³³	184	228	296	319	279	251	272
Antalet nya SME-kunder/år ¹³⁴	X	70	99	104	45	52	78
Antalet SME-affärer/år ¹³⁵	X	484	617	710	634	597	575
Andelen SME-affärer mot totala antalet	X	46%	44%	44%	43%	39%	38%

* Färgade celler indikerar sänkning sedan föregående år, ej färgade celler indikerar ökning eller ingen förändring.

Källa: Riksrevisionens sammanställning och bearbetning utifrån EKN:s årsredovisningar 2007–2013 samt e-post från EKN 2014-07-01.

¹³⁰ Med undantag för åren 2006–2007 då regeringen också satte upp kvantitativa mål för SME-verksamheten.

¹³¹ EKN:s årsredovisningar 2009–2013. Statistik från åren 2007–2009 är en uppskattning från diagram.

¹³² E-post från EKN 2014-07-01. I EKN:s kundregister ingår dels 1. aktiva kunder, dvs. kunder som har fått en garanti de senaste 12 månaderna, 2. kunder som har en utestående garanti (engagemang per 31/12) men som inte varit aktiv kund de senaste 12 månaderna, 3. exportlånecunder enligt Almis lista. Kunder som förekommer både hos EKN och Almi räknas enbart en gång.

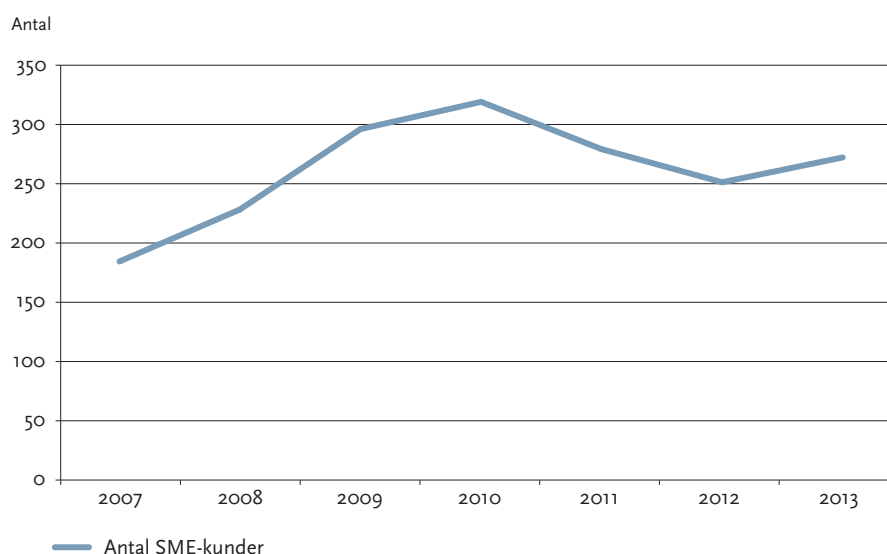
¹³³ EKN:s årsredovisningar 2009–2013. Siffror från 2008 och 2011 är en uppskattning från diagram.

¹³⁴ EKN:s årsredovisningar 2012, sid. 73, samt årsredovisning 2013.

6.3.1 Antalet SME-kunder varierar över tid

Som syns i figur 6 har antalet kunder inom SME-segmentet fluktuerat över åren. Under åren 2009 och 2010 noterades en markant ökning, vilket enligt EKN till stor del berodde på finanskrisen och den tillfälliga möjlighet som EKN då hade att garantera även kortfristiga affärer inom höginkomstländer.¹³⁵

Figur 6. Antal SME-kunder 2007–2013



Källa: E-post från EKN 2014-07-01.

Många av EKN:s SME-kunder är så kallade temporära exportörer, det vill säga att de inte har ett konstant flöde av exportaffärer, utan att de snarare gör enstaka exportaffärer med oregelbundna mellanrum. Redan för att *upprätthålla* antalet SME-kunder i sin kundstock behöver EKN därför hela tiden attrahera nya SME-kunder. För att *öka* antalet kunder måste de nya kunderna vara fler än de kunder EKN mister. Liksom vad gäller det totala antalet kunder, visar statistiken att antalet nya kunder snarare fluktuerar än att det visar en tydlig ökning (se tabell 2).

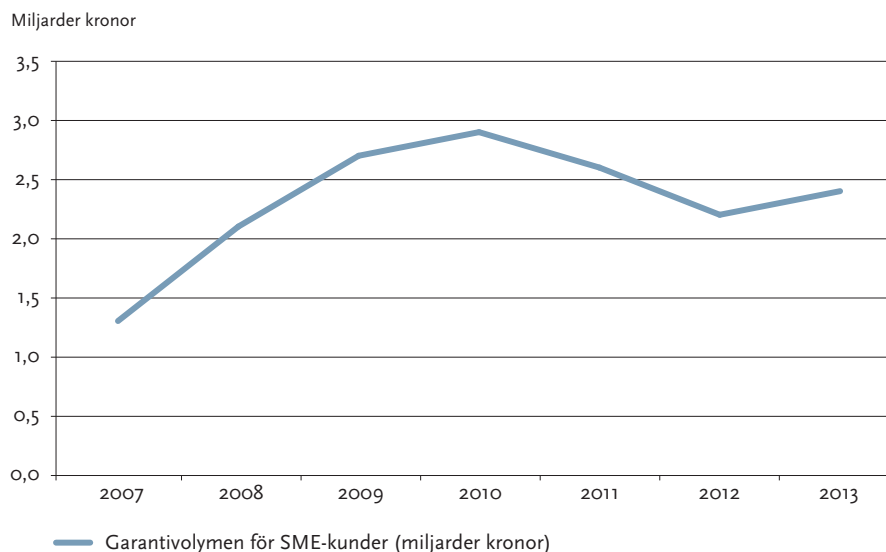
6.3.2 Garantivolymen till SME har utvecklats ojämnt

Förutom antalet kunder mäter EKN också volymen garantier som ställs ut (eller offereras) till SME-segmentet. Sedan 2007 (då affärsområdet för SME bildades) har volymen varierat, men den har oftast legat mellan 2 och 3 miljarder kronor. Även här märks att finanskrisen bidragit till att EKN:s verksamhet tillfälligt ökat. Sedan 2010, då EKN:s hela verksamhet nådde rekordnivåer och

¹³⁵ EKN:s samlade svar på Riksrevisionens faktagranskning 2014-08-27.

garantivolymen för SME nådde 2,9 miljarder kronor, har volymen återigen sjunkit tillbaka (se figur 7). Sett till *antalet* garantier, är bilden liknande. Även SME:s andel av EKN:s totala antal affärer har sjunkit från 46 procent av totala antalet affärer år 2008 till 38 procent år 2013 (se tabell 2).¹³⁶

Figur 7. Garantivolymen för SME-kunder 2007–2013



Källa: EKN:s årsredovisningar 2007–2013¹³⁷

6.3.3 SME har i allmänhet begränsad kännedom om EKN

EKN mäter regelbundet kännedomen om EKN och EKN:s verksamhet, med logiken att kännedom om EKN är en förutsättning för att SME ska använda sig av myndighetens tjänster. EKN har sedan 2007 genomfört informationsinsatser för att nå ut till SME, dels genom uppsökande verksamhet men även genom gemensamma seminarier med andra främjaraktörer.¹³⁸ EKN vänder sig också till bankkontor runt om i landet för att sprida information om möjligheten att använda EKN:s garantier. Trots dessa informationsinsatser har SME-företag i allmänhet liten kännedom om EKN:s verksamhet, detta enligt EKN:s egna enkäter.¹³⁹ Som syns i figur 8 har kännedomen bland SME legat runt 50 procent sedan 2006. De företag som känner till EKN visar sig dock inte

¹³⁶ Genomgång av EKN:s årsredovisningar 2008–2013.

¹³⁷ Data från år 2007–2009 är en uppskattning från diagram.

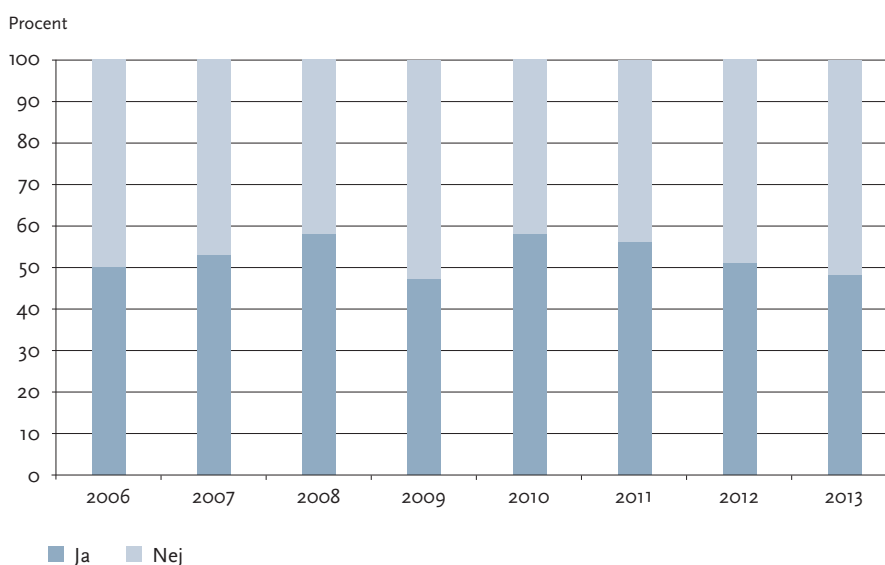
¹³⁸ EKN:s årsredovisning 2007. Sid 2.

¹³⁹ EKN har genomfört dessa kännedomsundersökningar sedan flera år, urvalet har traditionellt sett inriktat sig mot företag inom affärsområdet Små och medelstora bolag. För 2012 lades 4 000 obearbetade företag till i urvalet.

ha någon djupare kunskap om myndigheten. Lite över en tredjedel av de SME som år 2013 säger att de känner till EKN, gör det endast till namnet.¹⁴⁰

Företrädare för intresseorganisationen Företagarna bekräftar bilden att småföretagare i allmänhet har en låg kännedom om EKN. Organisationen anser att EKN behöver bli bättre på att sprida informationen om att myndigheten även kan täcka små affärer.¹⁴¹

Figur 8. EKN:s kännedomsundersökning bland små och medelstora företag.¹⁴²
Fråga: "Känner du till Exportkreditnämnden?"



Källa: EKN:s kännedomsundersökning 2006–2013.

6.4 Regeringen har inte reagerat på SME-satsningens resultat

Enligt Riksrevisionens bedömning visar EKN:s rapportering att SME-verksamheten fortfarande 10 år efter uppdragets början inte fått ett tydligt genombrott. En jämförelse av *antalet SME-kunder* visar en tillfällig ökning under 2009–2010, men en sjunkande trend sedan dess. Likaså har *garantivolymen* fluktuerat, liksom *SME-enhetens volym jämfört med hela EKN:s garantigivning*. En trolig förklaring till den ökade aktivitet som setts under några år är de särskilda förutsättningar som rådde under och efter finanskrisen.

¹⁴⁰ SME kännedomsundersökning Q4, 2013. EKN. Urval 2000 SME, intervjuade 499 företag. EKN har genomfört årliga kundundersökningar.

¹⁴¹ Intervju med Lars Jagrén, chefsekonom, Företagarna 2014-06-03.

¹⁴² 2009 omdefinierade EKN omsättningsgränsen från 500 mnkr till 1 000 mnkr. 2012 lades även 4 000 nya obearbetade företag till i målgruppen.

Undersökningar av kännedomen om EKN tyder inte på att målgruppen skulle ha ökat sin kännedom om EKN märkvärt.

I myndighetens ledning och styrelse har det under flera år också funnits en medvetenhet om problemen att fullfölja SME-uppdraget.¹⁴³ Styrelseledamöter har under Riksrevisionens granskning beskrivit att ”styrelsen har inte varit nöjd”¹⁴⁴ med affärsområdet, och att det varit ett ”sorgebarn”.¹⁴⁵

Huvudmannen UD har däremot inte reagerat genom att förändra uppdraget, trots att rapporteringen visat en blygsam utveckling för SME-området, och trots att medvetenheten om detta funnits i myndighetens styrelse. Regleringsbrevets formuleringar om uppdraget har exempelvis inte ändrats sedan 2008, vilket enligt UD beror på att målet kvarstår. UD menar vidare att diskussioner förs löpande, men att departementet haft svårt att mäta och värdera EKN:s SME-verksamhet. Trots detta har inga nya direktiv eller utredningar initierats, och styrelsen och ledningen för EKN har inte heller uppfattat några styrsignaler angående SME-verksamheten, utöver regleringsbrevet skrivningar.¹⁴⁶ Den nysatsning som EKN påbörjat under 2013 initierades från myndighetens sida, efter att ledningen och styrelsen reagerat på det bristande resultatet, och inte som en följd av några signaler från UD.¹⁴⁷

6.5 Rapporteringen av resultaten inte ändamålsenlig

Regeringen har i sin rapportering till riksdagen genom budgetpropositionerna använt sig av olika mått för att visa resultaten av EKN:s verksamhet för SME. Exempelvis lyfter regeringen inte kontinuerligt fram utvecklingen av garantivolymen, utan lyfter i stället fram offertvolymen, nya kunder och ansökningar. Att endast återrapportera offertvolymen visar inte fullgott på utvecklingen av EKN:s faktiska affärer, då det kan skilja mycket i beloppen mellan nya offerter och garantier. Senast 2013 var offertbeloppet nästan tre gånger högre än nya garantier på grund av offertgivning av några få men stora affärer.¹⁴⁸

¹⁴³ Intervju med Karin Apelman, Generaldirektör, EKN 2014-03-14, intervju med Jan Roxendal, styrelseordförande, EKN 2014-05-06 samt intervju med Göran Johnsson, styrelseledamot, EKN 2014-05-15

¹⁴⁴ Intervju med Jan Roxendal, styrelseordförande, EKN 2014-05-06.

¹⁴⁵ Intervju med Cia Wickbom, styrelseledamot, EKN 2014-05-08.

¹⁴⁶ Intervju med Karin Apelman, generaldirektör, EKN 2014-03-14 samt intervju med Göran Johnsson, styrelseledamot, EKN 2014-05-15.

¹⁴⁷ Intervju med Jan Roxendal, styrelseordförande, EKN 2014-05-06 samt intervju med Göran Johnsson, styrelseledamot, EKN 2014-05-15.

¹⁴⁸ EKN:s årsredovisning 2013; graf över nya offerter och garantier för SME.

Trots att EKN:s egna undersökningar visar att SME:s kännedom om EKN sviktat och att myndigheten själv noterat att kännedomen varit vikande bland företagen nämns detta inte i budgetpropositionerna.¹⁴⁹ Aktivitet likställs ibland med resultat: ”EKN arbetar för att öka kännedomen hos små och medelstora företag och lokala bankkontor, i syfte att bredda kundbasen och underlätta för fler småföretag att exportera. Små och medelstora företags övergripande kännedom om EKN har därmed ökat.”¹⁵⁰ Som framgår i figur 8 har kännedomen minskat från 2010 och framåt. Regeringens rapportering om kännedomen sker utan att man återger detta. Sammantaget försvårar det en överblick över SME-verksamhetens utveckling.¹⁵¹ Riksrevisionen anser därför att regeringens rapportering till riksdagen om EKN:s verksamhet, i form av texten i budgetpropositionen, inte har återspeglat att SME-verksamheten inte haft önskat resultat.

6.6 EKN:s egen definition leder till missvisande återrapportering

Den vedertagna EU-definitionen av SME är företag med en omsättning på högst 500 miljoner och med högst 250 anställda. Det är denna definition som används av de flesta andra statliga aktörer, som Tillväxtverket, Almi Business Sweden och SCB. EKN har dock sedan affärsområdet Små och medelstora bolag bildades använt sig av en egen definition, nämligen att företag med upp till 500 anställda eller en miljard kronor i omsättning räknas till SME-gruppen.¹⁵² Denna definition anser EKN medför att de mer effektivt kan bearbeta målgruppen. EKN:s egen definition infördes i dialog med UD.¹⁵³ Myndigheten är dock inte alltid tydlig med att det är denna, vidare, definition som används när myndigheten återrapporterar genom sin årsredovisning.¹⁵⁴

Regeringen har i sin rapportering vidareförmedlat EKN:s rapportering utan justeringar eller kommentarer till definitionen av SME. Eftersom EU-definitionen används av andra myndigheter har detta medfört att det i återrapportering till riksdagen genom budgetpropositionerna förekommer

¹⁴⁹ Kännedomen ökade något 2010, vilket rapporteras i budgetproposition 2011/12:1, utgiftsområde 24. Dock sjönk kännedomen från 2011 till 2013, vilket inte rapporteras i budgetpropositionerna.

¹⁵⁰ Prop. 2012/13:1. Utgiftsområde 24, sid. 97.

¹⁵¹ Genomgång av regeringens budgetpropositioner 2007–2013, utgiftsområde 24.

¹⁵² Den traditionella EU-definitionen används dock fortfarande för den EU-reglerade rörelsekreditgarantin.

¹⁵³ Intervju med Torsten Ericsson, departementsråd och biträdande enhetschef, och Cristian de Filippi, ämnesråd, UD-FIM 2014-05-28.

¹⁵⁴ EKN skriver dels i årsredovisningen 2007 och 2013 en kort parentes om sin egen definition. Det står även information om definitionen på EKN:s hemsida.

två olika definitioner på SME-företag.¹⁵⁵ Eftersom skillnaderna i definition inte redovisas i regeringens rapportering genom budgetpropositionen bedömer Riksrevisionen att rapporteringen blir missvisande.

6.7 Oklart om rapporteringen återspeglar samhällsnyttan

Förutom de instruktioner som framkommer i regleringsbrev har regeringen inte kvantifierat målen för EKN:s SME-verksamhet. För år 2014 har EKN satt upp ett internt mål, om att affärsområdet Små och medelstora bolag ska uppnå en garantivolym på 3,5 miljarder kronor.¹⁵⁶ Ansvariga inom affärsområdet Små och medelstora samt styrelseledamöter med uppdrag i styrelsens SME-kommitté anser dock att ett ensidigt volymmål kan vara problematiskt. Det kan medföra ett större fokus på medelstora snarare än små företag, då de medelstora i regel inbringar större garantibelopp. De menar därför att *antalet* SME-kunder bättre reflekterar hur EKN uppfyllt sitt samhällsuppdrag.¹⁵⁷

Det finns exempel på andra statliga garantigivningsinstitut där SME-verksamheten följs upp utifrån samhällsnyttan. Danska EKF mäter exempelvis hur många företag som organisationen hjälpt samt antalet skapade och bibehållna jobb.¹⁵⁸ Finska Finnvera redovisar hur många nya arbeten som uppstått med hjälp av deras finansieringsinsatser. Finnvera följer även upp hur utvecklingen av export med exportgarantier utvecklas i förhållande till den totala exporten i Finland.¹⁵⁹ I Sverige saknas liknande indikatorer för de vidare samhällsekonomiska effekterna av EKN:s verksamhet.

6.8 Oklart hur SME-verksamheten ska prioritera

Enligt OECD:s regelverk ska varje garanti vara riskbaserad och bära sina långsiktiga kostnader och förluster. Enligt EKN:s instruktion ska även myndigheten som helhet vara självbärande. Vidare har EKN:s generaldirektör satt ett internt mål att varje affärsområde ska vara självbärande.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Intervju med Torsten Ericsson, departementsråd och biträdande enhetschef, och Cristian de Filippi, ämnesråd, UD-FIM 2014-05-28.

¹⁵⁶ Intervju med Carl-Johan Karlsson, chef affärsområde Små och medelstora bolag, EKN 2014-06-02 samt EKN:s interna dokument: Marknadsplan Affärsområde små och medelstora företag 2014.

¹⁵⁷ Intervju med Carl-Johan Karlsson, chef affärsområde Små och medelstora bolag, EKN 2014-06-02, intervju med Eva Carlsson, styrelseledamot, EKN 2014-05-30 samt intervju med Göran Johnsson, styrelseledamot, EKN 2014-05-15.

¹⁵⁸ Intervju med Carl-Johan Karlsson, chef affärsområde Små och medelstora bolag, EKN 2014-06-02 samt EKF Årsrapport 2013.

¹⁵⁹ Kort jämförelse ur ett SME-perspektiv mellan EDC-EKF-Finnvera-US Ex-Imbank- SACE. EKN.

¹⁶⁰ Intervju med Karin Apelman, generaldirektör, EKN 2014-03-14.

Samtidigt är de administrativa kostnaderna för garantier till SME betydligt högre än för garantier till stora bolag. En anledning till det är att små bolags garantier i genomsnitt är mindre än stora bolags, i kombination med att alla garantier har vissa fasta kostnader. En annan anledning är att arbetet med SME kräver en mer aktiv och uppsökande verksamhet. Detta återspeglas i mycket stora skillnader i driftskostnad per engagemangsmiljon mellan de båda affärsområdena Stora respektive Små och medelstora bolag: 429 kr jämfört med 10 551 kr år 2012.¹⁶¹

Inom EKN finns det olika uppfattningar om hur det interna finansiella målet ska vägas mot verksamhetens uppdrag att nå fler SME. Styrelseordförande och generaldirektören betonar att SME-verksamheten ska bära sina egna kostnader.¹⁶² Samtidigt understryker chefen för affärsområdet Små och medelstora bolag att det inte finns ett enda statligt garantigivningsinstitut i världen som lyckas gå runt på verksamheten som riktas mot SME.¹⁶³ En styrelseledamot, som också sitter med i styrelsens SME-utskott, menar att den samhällsnytta som EKN bidrar med överväger och att kostnaderna inte bör vara styrande för uppfyllandet av uppdraget.¹⁶⁴ Att satsa mer på medelstora företag har också förts fram som en lösning.¹⁶⁵ Möjligheten att arbeta med medelstora företag har dock funnits ända sedan affärsområdet bildades, utan att det har löst problemet med affärsområdets finansiering. Det är heller inte självklart att det är just bland de medelstora företagen som behoven och potentialen är störst – någon sådan mer utvecklad analys har åtminstone inte presenterats för Riksrevisionen.¹⁶⁶

I kommentarer vid faktagranskningen av denna rapport understryker EKN att verksamhetens uppdrag som det uttrycks i regleringsbrevet är prioriterat, att det är en "vision" att båda affärsområdena ska bära sina egna kostnader och att vägen till ökad täckningsgrad från SME-verksamheten går via en breddad kundbas.¹⁶⁷ Riksrevisionens bedömning är dock att det kvarstår oklarheter kring hur SME-verksamheten å ena sidan ska prioritera att bredda kundbasen och å andra sidan ska sträva efter att bära sina egna kostnader.

¹⁶¹ EKN:s årsredovisning 2012, sid 73.

¹⁶² Intervju med Karin Apelman, generaldirektör, EKN 2014-03-14 samt intervju med Jan Roxendal, styrelseordförande, EKN 2014-05-06.

¹⁶³ Intervju med Carl-Johan Karlsson, chef affärsområde Små och medelstora bolag, EKN 2014-06-02.

¹⁶⁴ Intervju med Eva Carlsson, styrelseledamot, EKN 2014-05-30.

¹⁶⁵ Intervju med Göran Johnsson, styrelseledamot, EKN, 2014-05-15.

¹⁶⁶ Intervju med Carl-Johan Karlsson, chef affärsområde Små och medelstora bolag, EKN, 2014-06-02.

¹⁶⁷ EKN:s samlade svar på Riksrevisionens faktagranskning 2014-09-18.

6.9 Underliggande problem inte lösta före nysatsning

Under hösten 2013 påbörjade EKN en nysatsning på SME-verksamheten, i samband med rekryteringen av en ny chef för affärsområdet. Sedan dess har EKN:s arbete med SME intensifierats. Exempelvis har myndigheten ökat samarbetet med Almi, bland annat genom att EKN-personal stationerats på några lokala Almikontor.¹⁶⁸ Ambitiösa mål har satts upp för bland annat antalet kundbesök och för garantivolymen (som ska fördubblas på ett år).¹⁶⁹ En marknadsanalys har genomförts, som bland annat visar att affärsrådets potentiella målgrupp begränsar sig till 1 000–2 000 företag, på grund av det internationella regelverket och företagens exportmönster.¹⁷⁰

Riksrevisionen konstaterar dock att nysatsningen initierats utan att regeringen och EKN först hanterat de kända underliggande problemen som verksamheten har. Dit hör avsaknaden av mer specificerade mål för verksamheten, liksom de motstridiga målen att affärsområdet å ena sidan ska vara självbärande och å andra sidan arbeta aktivt för att nå fler SME:er.

6.10 Granskningens resultat – EKN:s verksamhet riktad mot små och medelstora företag

Riksrevisionen konstaterar att EKN:s egen rapportering visar att myndighetens SME-verksamhet inte fått något genombrott. Insikten om att SME-verksamheten inte levt upp till ambitionerna att bredda kundbasen har också sedan flera år funnits i myndighetens styrelse. Trots detta har regeringen inte vidtagit några åtgärder i styrningen av EKN. Huvudmannen UD har inte uttryckt missnöje genom myndighetsdialogen, ändrat i regleringsbrevets formuleringar eller på annat sätt initierat åtgärder för att få bättre genomslag för målet att bredda kundbasen bland SME.

Rapporteringen av SME-utvecklingen i budgetpropositionerna är svåröverskådlig då olika mått förekommer över åren. Riksrevisionen bedömer att regeringens rapportering genom budgetpropositionerna riskerar ge en alltför positiv bild av EKN:s insatser. Rapporteringen tydliggör inte att EKN:s definition av SME skiljer sig från andra myndigheters.

Regeringen har inte grundat sitt SME-uppdrag till EKN på någon behovsanalys – vad företagen behöver för stöd för att exportera och hur det jämför sig

¹⁶⁸ I Göteborg, Malmö och Luleå/Umeå.

¹⁶⁹ Intervju med Karin Apelman, generaldirektör, EKN 2014-03-14, intervju med Carl-Johan Karlsson, chef affärsområde Små och medelstora bolag, EKN 2014-06-02 samt intervju med Göran Johnsson, styrelseledamot, EKN 2014-05-15.

¹⁷⁰ *Marknadsplan Affärsområde små och medelstora företag 2014*. EKN.

med det stöd som EKN kan erbjuda. Det finns inte heller uttalat vilka samhällsekonomiska effekter regeringen önskar att EKN:s SME-verksamhet ska bidra till. I det avseendet skiljer sig EKN från sina motsvarigheter i Danmark och Finland, som mäter resultat i form av skapad samhällsnytta, exempelvis arbetstillfällen som skapats eller vidmakthållits.

I Riksrevisionens granskning har det framkommit att det i stort sett råder konsensus om att bristen på finansiering är ett grundläggande problem för SME:s exportansträngningar. Eftersom varken den privata marknaden eller andra statliga åtgärder tillgodoser företagets behov av exportfinansiering, finns risk för att EKN:s SME-ansträngningar blir fruktlösa. Till skillnad från andra nordiska kreditgarantiinstitut har EKN inget mandat att erbjuda exportfinansiering tillsammans med exportkreditgarantierna.

EKN:s främjande och uppsökande arbete gentemot SME innebär kostnader som på kort sikt i många fall kommer att överstiga intäkterna för premierna. Riksrevisionen bedömer att det uppstått en målkonflikt i EKN:s SME-verksamhet, där det interna målet att varje affärsområde ska vara självbärande på årlig basis riskerar att sättas emot uppdraget att bredda kundbasen för att främja små företags export.

Revisionsfråga 4. Har EKN:s insatser för att stödja SME varit ändamålsenliga?

EKN:s ansträngningar att bredda kundbasen bland SME har inte fått något tydligt genombrott. Trots detta har regeringen inte vidtagit några åtgärder i styrningen av EKN:s uppdrag. En grundläggande brist är att regeringens styrning av SME-verksamheten inte bygger på någon analys av de små och medelstora företagens behov.

Granskningen visar vidare att det finns en spänning mellan EKN:s interna finansiella mål och verksamhetens uppdrag att främja små och medelstora företags exportansträngningar.

6.11 Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

- Klargör EKN:s roll utifrån en analys av SME:s generella finansieringsbehov. Klargör också vilka samhällsekonomiska effekter som SME-verksamheten bör bidra till. Dessutom bör EKN:s resultat rapporteras med den allmänt vedertagna definitionen av SME, för att öka jämförbarheten med andra aktörers främjandearbete.

Riksrevisionens rekommendationer till EKN:

- Säkerställ att det är tydligt inom EKN hur uppdraget att prioritera SME ska förenas med interna finansiella mål om full kostnadstäckning.

7 EKN:s utvidgade mandat

I detta kapitel behandlas revisionsfrågan om EKN har tolkat och tillämpat det utvidgade mandatet från 2007 på ett sätt som överensstämmer med riksdagens och regeringens intentioner. Riksrevisionens bedömningsgrund är att utfallet av mandatet bör följas upp och analyseras för att uppmärksamma eventuella tendenser till att utfallet inte ligger i linje med intentionerna.

7.1 Nytt mandat – från ”Made in Sweden” till ”Made by Sweden”

I förslaget till utvidgat mandat menade regeringen att globaliseringen av näringslivet skapat nya behov som EKN hade svårt att möta. Dåvarande regler begränsade ”EKN:s möjligheter att täcka exportaffärer som inkluderar varor och tjänster från svenska dotterbolag i utlandet när dessa är kontraktsskrivande part”. Vidare hade EKN ”svårt att anpassa sitt tjänsteutbud till förändringar i efterfrågan och det ökade behovet av skräddarsydda lösningar då ändringar i förordningen kräver beslut av både riksdagen och regeringen”.

EKN borde därför enligt förslaget ”ges utrymme för att bevilja garantier för exportrelaterade transaktioner i vilka det finns ett betydande svenskt intresse. Ett svenskt intresse anses föreligga om en exportrelaterad transaktion bedöms vara av svenskt samhällsintresse eller på annat sätt till gagn för den ekonomiska utvecklingen i Sverige”.¹⁷¹ Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag.¹⁷²

Det nya mandatet kan ses som en anpassning till världsekonomens strukturella utveckling. Från tillverkning i Sverige och fysisk export till andra länder (”Made in Sweden”) till utveckling och design i Sverige men tillverkning utlagd till andra länder (”Made by Sweden”).

¹⁷¹ Prop. 2006/07:100. 2007 års ekonomiska vårproposition.

¹⁷² Finansutskottets betänkande 2006/07:FiU21.

7.2 EKN:s policy – en extensiv tolkning av det nya mandatet

EKN:s styrelse har utarbetat en *policy för tillämpning av EKN:s förordning om exportkreditgaranti*,¹⁷³ där det nya mandatet uttolkas. Policyn behandlar vilka affärer som EKN kan garantera, vilka typer av förluster som en garanti kan täcka och, slutligen, innebörden av exportanknytning och svenskt intresse. De största förändringarna jämfört med tidigare rör exportanknytningen och det svenska intresset.

Exportanknytning och svenskt intresse gäller till att börja med affärer med till "övervägande del svenskt ursprung". Men även affärer med "betydande andel svenskt ursprung" ska anses uppfylla kraven. Vidare även affärer "som är en del av eller i ett senare led medför utförsel av svenska varor och/eller tjänster i betydande omfattning".

Andra affärer där kravet på *exportanknytning* kan vara uppfyllt är enligt policyn, till exempel sådana där det finns en "presumtiv exportmöjlighet", eller där det finns en koppling till "utvecklingen av svensk export mer generellt".

Andra affärer där kravet på *svenskt intresse* kan vara uppfyllt är, till exempel sådana som bidrar till att behålla forskning och utveckling i Sverige, eller som bidrar till att förstärka en positiv bild av Sverige som företagsnation.

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att policyn betonar vikten av en extensiv tolkning av det nya mandatet.

7.3 Ovanligt att EKN säger nej med hänvisning till mandatet

Under de första fyra åren hade EKN i uppdrag enligt regleringsbrevet att åiterrapportera effekterna av det nya mandatet. EKN rapporterade viss effekt i form av utökade garantivolymer, men några språng i utvecklingen blev det inte enligt rapporteringen.

EKN ser sig som "affärspartner" till företagen som ansöker om garantier. Det innebär att om en ansökan enligt inlämnade dokument inte uppfyller kraven på exportanknytning och svenskt intresse, så går EKN in i en diskussion med företaget för att undersöka om det ändå skulle vara möjligt att uppfylla kraven och i så fall framhålla det tydligare i ansökan. Vartefter företagen lärt sig vad som är möjligt för EKN att garantera, har sådana diskussioner dock blivit mindre vanliga.¹⁷⁴

¹⁷³ Policyn infördes 2007 när det nya mandatet infördes men reviderades senast 2013-09-30.

¹⁷⁴ Intervju med Helene Seeman, chef affärsområde Stora bolag, EKN 2014-05-26.

Det är ovanligt att EKN avslår inkomna ansökningar om garantier med hänvisning till att affären inte ligger inom EKN:s mandat. Under perioden 2007–2013 har bara två affärer avslagits med hänvisning till att de inte överensstämmer med EKN:s mandat.

EKN:s handläggare menar att en förklaring till att så få ansökningar avfärdas är att EKN klargjort för de presumtiva kunderna att affären inte låg inom EKN:s mandat, på ett mycket tidigare stadium, innan kunden skulle ha skickat in en formell ansökan. Det finns inte någon statistik som belyser omfattningen av sådana tidiga, informella avslag. I intervjuer med handläggarna på EKN har det dock inte framkommit några indikationer på att dessa avslag skulle förekommit i stor utsträckning.

För återkommande kunder gör EKN i många fall en principiell mandatutredning, för att på förhand reda ut vilka av företagens affärer som kan komma att garanteras av EKN. Riksrevisionen har gått igenom mandatutredningarna för tre svenska koncerner: en stor högteknologisk koncern, ett stort verkstadsbolag och ett så kallat handelshus. I dessa utredningar gjorde EKN följande bedömningar.

- Den högteknologiska koncernen har produktion och verksamhet i en mängd olika länder. Med hänvisning bland annat till att koncernen bedriver en stor del av sin forskning och utveckling i Sverige, och att huvudägarna är svenska, kommer EKN fram till att alla koncernens exportaffärer kan garanteras – oavsett varifrån varor och tjänster formellt exporteras.
- För verkstadsbolaget förs ett liknande resonemang. Exempelvis kan också utrustning som tillverkas i bolagets fabriker utanför Sverige och exporteras till tredje land garanteras av EKN, eftersom eftermarknaden för utrustningen är stor och reservdelar och komponenter tillverkas i Sverige.
- Handelshuset i fråga köper och säljer framförallt trä- och pappersprodukter. Även om en stor del av försäljningen består av produkter som inte tillverkats i Sverige, bedömer EKN att handelshuset behåller och stärker sin kompetens genom att sälja produkter från andra länder också. Det anses vara i svenskt intresse, och därför kan EKN garantera alla handelshusets affärer.

Riksrevisionen har också gått igenom ett 30-tal garantiärenden i EKN:s arkiv och diskuterat vissa av dem med handläggarna. I urvalet av ärenden prioriterades variation i affärstyp – både stora och små, olika branscher och olika garantityper. Detta för att få bättre förståelse för vilka problem som handläggarna kan ställas inför och hur de löser dem. Några exempel på hur frågan om det svenska intresset hanterats är följande:

- Under finanskrisen ställdes det ut stora rörelsekreditgarantier till företag med svensk anknytning. Ett av företagen i fråga är utlandsregistrerat, och har över 90 procent av personalstyrkan utomlands. Till detta företag ställde EKN ut en garanti på närmare 0,5 miljarder kronor. Detta motiveras bland annat med att företagets forskning och utveckling låg i Sverige, och att bolaget var underleverantör till en för Sverige viktig industribransch.
- Vid en affär med ett mindre företag försvann det svenska intresset under garantitiden (företaget i fråga såldes till utlandet, och produktionen flyttade). Detta till trots fortsatte EKN att garantera affären, eftersom kravet på ett svenskt intresse inte regleras i avtalet mellan EKN och kunden.
- Ett företag som handlar med skogsprodukter hade en ramgaranti, det vill säga en garanti som tecknas för att täcka ett antal mindre affärer. Bland de affärer som ramgarantin kommit att täcka finns flera där all produktion skett utanför Sverige, av bolag som inte heller är svenska. EKN har alltså bedömt det som tillräckligt att några av ramavtalets affärer innehållit svenska varor, samt att själva handelsföretaget är svenskt.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att det inte framkommit några indikationer på att det svenska intresset utgör en återhållande faktor på EKN:s affärer.

I våra kontakter med EKN:s kunder och organisationer som företräder kunderna har det inte framkommit något missnöje med det nya mandatet – vare sig mandatet i sig eller EKN:s tolkning av det.

7.4 Granskningens resultat- EKN:s utvidgade mandat

Med det utvidgade mandatet från år 2007 och EKN:s tolkning av mandatet är det svårt att se någon tydlig gräns för var EKN:s handlingsutrymme att bevilja garantier tar slut. Riksrevisionen anser att det är en brist att varken regeringen eller EKN har gjort någon uppföljning av konsekvenserna och tänkbara risker förknippade med det nya mandatet.

Riksdagen och regeringen har gett EKN ett mycket brett mandat att stödja ”exportrelaterade transaktioner där det finns ett betydande svenskt intresse”. Regeln om ”svenskt intresse” har tillämpats extensivt av EKN.

De första fyra åren med det nya mandatet hade EKN i uppdrag från regeringen att årligen följa upp effekterna. EKN:s uppföljningar fokuserade på hur storleken på EKN:s garantigivning utvecklats, inte på hur garantiportföljens innehåll eventuellt påverkades. Under de senaste åren har ingen uppföljning gjorts. Därmed saknas underlag för att bedöma risker som det nya mandatet kan vara förknippat med. Tänkbara sådana risker är att garantiportföljen får ett större inslag av affärer med låg risk men svag koppling till svenskt intresse. En annan tänkbar risk är att affärerna får en svagare koppling till arbetstillfällena i Sverige.

Revisionsfråga 5. Har EKN tolkat och tillämpat det utvidgade mandatet på ett sätt som överensstämmer med riksdagens intentioner?

Det utökade mandatet att stödja exportaffärer med ett svenskt intresse och alltså inte enbart stödja affärer med varor som tillverkats i Sverige, sätter i praktiken få gränser för vilka affärer som EKN kan stödja. Det saknas dock underlag för att bedöma riskerna med det nya mandatet, exempelvis konsekvenserna för arbetstillfällena i Sverige och för statens riskexponering.

7.5 Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

- Låt analysera vilka konsekvenser det utvidgade mandatet kan få, exempelvis för sysselsättningen i Sverige och för riskexponeringen i EKN:s portfölj.

Käll- och litteraturförteckning

Svensk författning

Budgetlag (2011:23).

Styrdokument

Förordning (2007:656) om exportkreditgaranti.

Förordning (2011:211) om utlåning och garantier.

Förordning (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden.

Policy för tillämpning av EKN:s förordning om exportkreditgaranti.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Exportkreditnämnden.

Propositioner, betänkanden, skrivelser med mera

Finansutskottets betänkande 2006/07:FiU21.

Näringsutskottets betänkande (2006/07: NU10).

Prop 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2012, Utgiftsområde 24.*

Prop 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013, Utgiftsområde 24.*

Prop 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012, Utgiftsområde 24.*

Prop 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011, Utgiftsområde 24.*

Prop 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010, Utgiftsområde 24.*

Prop 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009, Utgiftsområde 24.*

Prop 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008, Utgiftsområde 24.*

Prop 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 24.*

Prop. 2006/07:100. *2007 års ekonomiska vårproposition.*

Skr. 2012/13:101. Årsredovisning för staten 2012.

Internationella bestämmelser

Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier. (2008/C 155/02).

OECD. July 2014 Arrangement on Officially Supported Export Credits.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1233/2011 av den 16 november 2011 om tillämpningen av vissa riktlinjer för statsstödda exportkrediter.

Internetkällor

EKN:s hemsida, www.ekn.se.

Riksgäldens hemsida, www.riksgalden.se

Intervjuer

Exportkreditnämnden

Intervju affärsområdeschef Små och medelstora bolag Carl-Johan Carlsson 2014-02-03, 2014-06-02.

Intervju affärsområdeschef Stora bolag Helene Seeman 2014-02-03, 2014-05-26.

Intervju chefsanalytiker Stefan Karlsson 2014-01-31, 2014-03-14, 2014-05-23, 2014-08-29.

Intervju finanschef Patrick Nimander 2014-02-04, 2014-02-10, 2014-03-14, 2014-05-23, 2014-08-29.

Intervju generaldirektör Karin Apelman 2014-02-10, 2013-03-14, 2014-03-14.

Intervju handläggare 2014-04-25.

Intervju handläggare 2014-04-28.

Intervju handläggare 2014-05-07.

Intervju handläggare 2014-05-23.

Intervju handläggare 2014-05-23.

Intervju handläggare 2014-05-23.

Intervju handläggare 2014-05-26.

Intervju handläggare 2014-05-27.

Intervju handläggare 2014-05-27.

Intervju styrelseledamot Eva Carlsson 2014-05-30.

Intervju styrelseledamot Gia Wickbom 2014-05-08.

Intervju styrelseledamot Göran Johnsson 2014-05-15.

Intervju styrelseordförande Jan Roxendal 2014-05-06.

Intervju styrelseledamot Kerstin Nordlund-Malmegård 2014-05-09.

Regeringskansliet

Intervju UD-FIM, enhetschef Per-Arne Hjelmborn, ämnesråd Christian de Filippi och kansliråd Marie-Helene Lindblom, 2013-12-19.

Intervju UD-FIM, departementsråd och biträdande enhetschef Torsten Ericsson och ämnesråd Cristian de Filippi, 2014-05-28.

Intervju Finansdepartementet, departementssekreterare Filip Kollén och ämnesråd Kristina Padron, 2014-03-26.

Övriga myndigheter, organisationer och företag

Intervju Almi, affärsområdeschef Lån Carina Nordström, 2014-05-09.

Intervju Företag 1, 2014-06-16.

Telefonintervju Företag, 2 2014-06-16.

Intervju Företag 3, 2014-05-19.

Intervju Företag 4, 2014-05-22.

Intervju Företagarna, chefsekonom Lars Jagrén, 2014-07-03.

Intervju Riksgälden garanti-och kreditavdelningen, chef Eva Cassell och senioranalytiker Niclas Eloffsson, 2014-05-15.

Andra garantigivningsinstitut

EKF:s årsrapport 2013.

Finnveras årsberättelse 2013.

Finnvera företagsansvarsrapport 2010.

GIEK årsrapport 2013.

Övrigt skriftligt material

Bornefalk, Anders (2014). *Kapital på krita?* 2014:4. Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi.

Finansdepartementet. E-post 2014-06-19.

Exportkreditnämnden. E-post 2014-07-01.

Exportkreditnämnden. E-postsvar till UD, angående invärdering av garantireserven, 2012-01-12.

Exportkreditnämnden. *Kort jämförelse ur ett SME-perspektiv mellan EDC-EKF-Finnvera – US Ex-Imbank- SACE.* 2013-12-02.

Exportkreditnämnden. *Kundundersökning 2009–2014.*

Exportkreditnämnden. *Kännedomsundersökning 2006–2013.* Great communications.

Exportkreditnämnden. *Marknadsplan Affärsområde små och medelstora företag 2014.*

Exportkreditnämnden. *Minnesanteckning från myndighetsdialog med Exportkreditnämnden 15 april 2014.*

Exportkreditnämnden. *Minnesanteckning SME-kommittén 14 maj 2013.*

Exportkreditnämnden. *Manual för garantiprocentssatser och överlåtelse av risk.*
Beslutad 2013-03-19.

Exportkreditnämnden. *Premieöversyn.* 2003-01-16.

Exportkreditnämnden. *Policy för tillämpning av EKN:s förordning om exportkreditgaranti.*
Beslutad 2013-09-30.

Exportkreditnämnden. PM med svar på frågor från Finansdepartementet angående invärdering av garantireserv, 2012.

Exportkreditnämnden. EKN:s samlade svar på Riksrevisionens faktagranskning 2014-08-27 och 2014-09-18.

Exportkreditnämnden. *Årsredovisning 2007–2013.*

Exportkreditnämnden. *Översyn av EKN:s premiematris- förslag på uppdaterad matris.*
2011-02-25.

Finansdepartementet. *Koncept till beslut, invärdering av garantireserv för befintliga garantier.* 2011-12-20.

KPMG/EKN. *Analys av EKN: garantiportfölj och premiesättningsmodell. Projekt Castor.*
2014-04-14.

Riksrevisionen/ Ernst & Young. *Revisionspromemoria, intern kontroll 2012.*

Sjögren, Hans (2010). *I en värld av risker.* EKN 1933–2010. Ekerlids förlag.

Bilaga 1 Analysschema

Bakgrundsfakta om affären

Kund:

Diarienummer:

Garantityp:

Iakttagelser i relation till analysschemat

- 1) Diskuteras affären utifrån EKN:s mandat?
 - a) Om ja, hur motiveras den? Görs någon referens till EKN:s policy för tillämpning av garantiförordningen, eller till manualen om mandatutredningar?
- 2) Används premiematrisen för att motivera den valda premienivån?
 - a) Om ja, hur motiveras valet av premienivå inom premiematrisens intervall?
- 3) Motiveras premienivån på något annat sätt? I så fall, hur?
- 4) Används "Företagsmodellen" för att bedöma exportören eller gäldenären?
 - a) Om ja, sammanfaller den indikativa och den slutgiltiga bedömningen?
Om inte, hur motiveras det?
- 5) Berörs OECD- eller EU-regler i beslutet (exempelvis Safe Harbour-principerna)?
 - a) Om ja, är OECD/EU-regler tvingande för premienivåerna i beslutet?
- 6) Görs det en "premiematchning"?
- 7) Finns det någon annan avvikelse i affären?
- 8) Övriga kommentarer

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se