

STATENS ROLL VID FINANSIERING AV EXPORT

SOU

1988:42

Betänkande av exportkreditutredningen



Statens offentliga utredningar
1988:42
Utrikesdepartementet

Statens roll vid finansiering av export

Betänkande av exportkreditutredningen
Stockholm 1988

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet
103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)
08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Till utrikeshandelsministern

Genom beslut den 28 januari 1988 bemyndigade regeringen statsrådet Gradin att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av statens stöd till företagens export i form av exportkreditgarantier och exportkrediter samt av exportfrämjande effekter av u-krediter. Med stöd av detta bemyndigade förordnades undertecknad som utredare samma dag. Genom beslut den 9 juni uppdrogs åt utredningen att även undersöka förutsättningarna för särskilda kreditgarantier för export av miljöteknik.

Jag får härmed överlämna betänkandet (SOU 1988:42) Statens roll vid finansiering av export.

Som sakkunniga i utredningsarbetet har deltagit departementsrådet Gun-Britt Andersson, kanslirådet Lars Johan Cederlund, departementsrådet Bo Leander, departementssekreteraren Ann-Sofi Löth och departementsrådet Stefan Sjölander. Såsom experter har anlåtats direktören Lars Appelgren, professorn Peter Bohm, verkställande direktören Lars Ekengren, bitr. direktören Jörgen Hallsenius, f.d. bitr. direktören Robert Johansson, bankdirektören Gunnar Ljungdahl, verkställande direktören Bo Marking, docenten Marian Radetzki, konsulten Roland Steen och direktören Bo Thomé.

Departementssekreteraren Birgitta Nygren har varit sekreterare.

Stockholm i september 1988

Axel Wallén

/Birgitta Nygren

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	11
----------------	----

I. EXPERTUTLÅTANDEN

1.	VÄRLDSEKONOMINS UTVECKLING FRAM TILL SEKELSKIFTET: MÖJLIGHETER OCH PROBLEM	27
	av Marian Radetzki	
1.1	Inledning	27
1.2	Världsekonomin under senare hälften av 80-talet: Hur har vi hamnat i det nuva- rande läget?	27
1.3	Utgångspunkter för framtidsbedömningarna	39
1.4	Framtidsutsikterna: Mot en bättre balanse- rad världsekonomi i början av 90-talet	42
1.5	Framtidsutsikterna: Den långsiktiga till- växtpotentialen	45
2.	UTVECKLINGEN AV SVENSK EXPORTINDUSTRI	49
	av Carl Fredriksson, Sven Ingemar Erikson och Roland Steen	
2.1	Svensk exportindustris profil	49
2.2	Investeringsvaruexporten 1977 - 1987	51
2.2.1	Investeringsvaruexportens andel av total export	52
2.2.2	Tjänsteexportens betydelse	53
2.2.3	Investeringsvaruexportens produktområden	54
2.2.4	Investeringsvaruexportens marknader	57
2.2.5	Investeringsvaruexporten till u-länder och statshandelsländer på produktområden	58
2.2.6	De svenska företagens konkurrenskraft i u-länder och statshandelsländer	60
2.2.7	Investeringsvaruexportens sysselsätt- ningseffekt	63

2.3	Internationaliseringens process	64
2.4	Utvecklingen inom några produktområden	70
2.4.1	Kraftutrustning	70
2.4.2	Telekommunikationer	73
2.4.3	Vissa andra produktområden/företag	76
2.5	Slutsatser	77
2.5.1	Internationaliseringen av svensk industri	77
2.5.2	Finansieringens betydelse	81
3.	FÖRÄNDRINGAR I EXPORTFINANSIERING I ALL- MÄNHET OCH I SVERIGE av Gunnar Ljungdahl	89
3.1	Bakgrund	89
3.2	Köparmarknadernas krav på exportfinansie- ring	90
3.2.1	Köpare i i-länder	90
3.2.2	Köpare i u-länder	92
3.2.3	Köpare i statshandelsländer	96
3.3	Förändringar hos aktörerna inom export- finansieringsområden	97
3.3.1	Exportörerna	97
3.3.2	Statliga exportkreditgarantiinstitut	100
3.3.3	Exportfinansieringsinstituten	102
3.3.4	Bankerna	104
3.3.5	Försäkringsmarknaden	106
3.3.6	Specialinstituten	107
3.3.7	Motköpsmarknaden	109
3.3.8	Sammanfattning	111
4.	REAKTIONER I ANDRA LÄNDER PÅ OMVÄRLDSFÖR- ÄNDRINGARNA OCH FÖRÄNDRINGAR AV DE INTER- NATIONELLA REGLERNA FÖR STATSSTÖDD EX- PORTKREDITGIVNING av Birgitta Nygren	112
4.1	Förändrade förutsättningar	112
4.2	U-ländernas försämrade betalningsför- hållanden	113

4.3	Förändringar av de internationella reglerna för statsstödd exportkreditgivning	115
4.4	Exportkreditgarantiinstitut i andra länder	121
4.4.1	Struktur	121
4.4.2	Marknadsandelar	122
4.4.3	Underskott i verksamheten	125
4.4.4	Reaktioner på omvärldsförändringar	127
4.4.5	Nya garantiformer	129
4.4.6	Samverkan mellan olika institut	130
4.4.7	Underskottsfinansiering	131
4.5	Kreditinstitut i andra länder	131
4.5.1	Struktur	131
4.5.2	Anpassning av den statsstödda exportkreditgivningen	133
5.	ARBETE INOM EG PÅ EXPORTFINANSIERINGS-OMRÅDET av Birgitta Nygren	135
5.1	Statliga exportkreditgarantier och statsstödda exportkrediter	135
5.2	Kreditförsäkring	142
5.3	Liberalisering av finansiella tjänster m. m.	144
6.	FINNS SAMHÄLLSEKONOMISKA SKÄL FÖR STATLIGT EXPORTKREDITSTÖD? av Peter Bohm	149
6.1	Inledning	149
6.2	Stabiliseringspolitiska skäl för exportstöd	154
6.3	Allokeringspolitiska skäl för stöd till (kreditfinansierad) export	157
6.4	Räntestöd till exportkrediter?	164
6.5	Bör exportkreditgarantigivningen subventioneras?	165
6.5.1	De samhällsekonomiska argumenten i sammandrag	165

6.5.2	Samhällsekonomiska principer för export-kreditgarantigivningen	168
6.6	U-krediter - bistånd eller subventionerad export?	171
6.6.1	Prioritering av biståndsmålet	173
6.6.2	Prioritering av andra än biståndsmål	174
6.7	Sammanfattning av huvudinnehållet	175
7.	LIGGER DET I SVERIGES INTRESSE ATT SUB-VENTIONERA KREDITGARANTIER FÖR EXPORT AV MILJÖTEKNIK av Peter Bohm	178
7.1	Bakgrund	178
7.2	Argument för svenskt stöd till användning av miljöteknik i andra länder	179
7.3	Sammanfattning	183
II.	ÖVERVÄGANDEN	
1.	GENERELLA SYNUNKTER MED ANLEDNING AV EXPERTUTLÅTANDENA	185
1.1	Inledning	185
1.2	Kort historik	187
1.3	Dagsläge och framtidsutsikter	189
1.4	Samhällsnyttan av exportkreditsystemen	193
1.5	Garanti för export av miljöteknik	196
2.	EXPORTFINANSIERING	197
2.1	Efterfrågan på exportfinansiering	198
2.2	Varifrån kommer finansieringen?	200
2.3	Ändrade förutsättningar	204
2.4	Statens engagemang i exportkreditgivning	206
2.5	SEK-systemet	209
2.6	Effekter av SEK-systemet	211
2.7	Ska SEK-systemet behållas?	212
2.8	Begränsningsåtgärdernas relevans i dagsläget	215

3.	EXPORTKREDITGARANTIER	217
3.1	Vissa principiella synpunkter	217
3.1.1	Inledning	217
3.1.2	Riskgradering och riskbedömning	221
3.1.3	Gränsen mot den privata marknaden	231
3.2	Ett framtida svenskt garantisystem	235
3.2.1	Riskvillighet	235
3.2.2	Riskpolicy	249
3.3	Delvis nya förutsättningar för garanti- givning	251
3.3.1	Samarbete med den privata marknaden	255
3.3.2	Flödesfinansiering	257
3.3.3	Försäljning via mellanhand i utlandet	259
3.3.4	Projektfinansiering	263
3.3.5	Mothandel	266
3.3.6	Leasing	268
3.4	Särskilda kundrelationer	271
3.5	Utveckling av ett garantisystem	274
3.6	Skadereglering och återvinning	281
3.7	Miljögarantier	285
4.	ÖVERVÄGANDEN OM MJUKA KREDITER	287
4.1	Inledning	287
4.2	Biståndskrediter kontra krediter enligt exportkreditsystem	289
4.3	Enkomponentsystem kontra tvåkomponent- system	299
4.4	Överväganden med anledning av system- genomgången	305
4.5	Förslag om vissa justeringar i gällande system	312
5.	ORGANISATORISKA FRÅGOR	316
5.1	Exportkreditfinansiering	316
5.2	Exportkreditgarantier	318
5.2.1	Organisationsform	318
5.2.2	Styrning av verksamheten	323
5.2.3	Underskottsfinansiering	327

5.3 Mjuka krediter 333

Bilagor:

1.	Utveckling av det statsstödda exportkreditsystemet sedan år 1978	337
2.	Exportkreditgarantigivning genom EKN	364
3.	U-kreditsystemet 1980 - 1988	409
4.	Ordlista	430
5.	Källhänvisningar	436
6.	Tabellbilaga	439
7.	Direktiv för utredningen	445
8.	Tilläggsdirektiv	450

SAMMANFATTNING

Utrikeshandeln i världen har undergått stora förändringar mellan 70- och 80-talen. Industriländernas stora export av projekt och kapitalvaror till u- och östländer under 70-talet och början av 80-talet har krympt drastiskt som följd av den internationella skuldkrisen. Denna har påverkat både tillgången och efterfrågan på exportkrediter och exportkreditgarantier. Något tydligt slut på denna förlamning av kredithandeln på u-länderna kan inte skönjas, men det är inte uteslutet att den långsamt återvänder under 90-talet. Tills vidare domineras den av biståndsarrangemang bl. a. så kallade blandade krediter. God konjunktur i i-världen har emellertid ökat handeln framför allt med kapitalvaror mellan dessa länder.

Exportfinansiering har som följd av utvecklingen ändrats påtagligt. Den mycket omfattande subventionerade exportkreditgivningen under perioden 1975 - 82 har minskat dramatiskt. Vid sidan av denna kreditgivning har alternativa former för exportfinansiering ökat i betydelse. Bankernas exportkreditgivning har naturligen minskat. Exportföretagen, i synnerhet de största, har byggt upp kompetens att hantera de ökade riskerna på området. Garantiinstituten, som dras med stora underskott som följd av u- och östländernas betalningsproblem, intar en försiktig och avvaktande attityd. Investeringar och finansiering av projekt på dess egna meriter ökar i betydelse. Så gör även försäkring av kommersiella risker på privata köpare bl. a. som följd

av tilltagande privatisering. Finansiärer och försäkrare känner en genuin osäkerhet beträffande den framtida utvecklingen.

Allt detta utgör bakgrund till utredningen, som haft till uppgift att ge en samlad bild av problemen, analysera dagsläget och bedöma den sannolika utvecklingen och hur denna bör mötas såvitt gäller statens engagemang i verksamheten, bl. a. mot bakgrund av en samhällsekonomisk studie.

För analysen har utredningen anlitat ett antal experter på det ekonomiska fältet. Expertisens uppfattningar kan mycket kort summeras på följande sätt: Skuld-krisen får antas vara en ganska unik företeelse, vars konsekvenser för handeln på u-världen sannolikt successivt reduceras under 90-talet. Framtiden bör inte i alltför hög grad bedömas med hänsyn till dagsläget utan i ett mer långsiktigt neutralt perspektiv. U-länderna beräknas få en dubbelt så hög ekonomisk tillväxt som industriländerna. Export är generellt sett av positivt värde för landet men motiverar inga subventioner. Om garantigivningen bedrivs så att den långsiktigt går i hop bidrar den till en bättre resursallokering i samhället. De stora svenska exportföretagen är inne i en internationaliseringsprocess men har alltså jämt sin viktigaste produktion av kvalitativt och teknologiskt högtstående projekt- och kapitalvaror förlagd till Sverige. För denna produktion är avsättning på u-landsmarknader i praktiken oundgänglig, bl. a. med hänsyn till den begränsade hemmamarknaden. Företagen och landet har ett intresse av att denna produktion och export fortsätter för ett bibehållande av företagets och industrins konkurrenskraft och för utveckling av väsentlig kompetens.

Det förefaller troligt att kreditkonkurrensen på in-landsmarknaderna kommer att öka under de kommande

åren. Mer flexibla finansieringslösningar anpassade till den enskilda kundens behov och de objekt/projekt som skall finansieras kommer att behöva utformas. Krav på längre kredittider kan väntas. När det gäller utländerna kan efterfrågan på traditionella exportkrediter återkomma men även där finns behov av alternativa lösningar som projektfinsieringar och mothandel.

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

Utredningen drar på grundval av expertisens uppfattningar den generella slutsatsen att staten bör fortsätta att driva stödverksamhet för svensk export i ungefär samma utsträckning som för närvarande. Mer specifikt vilar slutsatsen på de resonemang som förs i det följande för envar av sektorerna finansiering, garantiverksamhet och stöd via mjuka krediter.

Staten är engagerad i exportfinansiering framför allt som delägare i AB SEK och genom det s. k. SEK-systemet, som infördes 1978 för att bereda svenska exportörer i huvudsak samma stöd till exportkrediter i form av räntesubvention, som tillämpades i utlandet. Detta stöd har successivt reducerats genom internationella överenskommelser och berör idag endast en mindre del av SEK:s nya engagemang. Huvuddelen av kreditgivningen ligger nu - som före 1978 - inom SEK:s marknadsmässiga verksamhet. Statsstödet har dock alltjämt betydelse framför allt genom det kostnadsfria finansieringslöfte som kan ges inom systemet, men även - fastän i ringa grad - genom räntesubvention för export till fattiga länder.

SEK kom ursprungligen till som ett mellanhandsinstitut

för att bereda svensk export långfristig finansiering via avlyft från bankerna. Det är osäkert om detta motiv för statligt engagemang har större relevans idag, sedan möjligheten till långfristig finansiering på marknaden ökat. Om det statsstödda SEK-systemet ansågs ha spelat ut sin roll kunde frågan om statens ägarroll i SEK ha kommit i ett nytt läge. Utredningen anser emellertid att SEK-systemet alltjämt är viktigt för svensk export, och detta till en såvitt man kan bedöma låg kostnad.

I SEK-systemet tillämpas idag påslag på räntorna i syfte att begränsa statens kostnader. Vidare är SEK:s möjligheter att låna upp kronor begränsade. Mot bakgrund av att nyutlåningen i SEK-systemet sammantaget inte antas medföra någon subvention och på grund av de problem som påslagen innebär i förhållande till låntagarna m. m. anser utredningen bl. a. att det generella påslaget bör omprövas. Utredningen anser också att SEK borde få viss möjlighet att låna upp kronor.

I några länder bedrivs statlig exportkreditgivning och garantigivning av en och samma institution. Utredningen anser inte att en sådan organisatorisk lösning bör prövas.

Genom EKN bereder staten svensk export ett stöd i form av garantigivning mot politisk och kommersiell risk för kreditaffärer av skiftande längd - max 1 år (ST), 1 - 5 år (MT) och längre (LT). Ifråga om ST- och kortare MT-affärer sker garantigivningen i konkurrens med den privata marknads institut (banker, försäkringsbolag), i övrigt och framför allt inom LT-fältet finns ingen tillgång till privat försäkring. Detta beror på att riskperioderna inte kan överblickas med någon rimlig grad av förutseende, varför premiesättningen blir mer slumpartad än såvitt avser korta kreditperioder. Dessutom är LT-affärer ofta mycket stora - vid projekt

som kraftverk och fabriksanläggningar - och riskobjekten får därigenom karaktär av försäkringsmässiga "so-litärer" i riskportföljen. Anledningen till att staterna ger stöd i form av garanti är just att viss export förutsätter sådana långa krediter. Det har vid utredningens kontakter med företag och banker emfatiskt understrukits att dagens största problem ligger i de begränsade möjligheterna att få risktäckning. Andra finansieringsproblem förbleknar vid sidan härav.

Under de senaste 10 åren har från Sverige exporterats varor och tjänster till ett värde av ca 115 miljarder kr. som sannolikt inte skulle ha exporterats utan EKN:s medverkan. Det är inte troligt att export till motsvarande värde skulle ha skett till andra marknader om EKN-garanti inte funnits att tillgå. Under samma tid har premier på 2,6 miljarder kr. erhållits. Ca 7 miljarder kr. har utbetalats i skadeersättning, ca 2,7 miljarder kr. har återvunnits och ett ackumulerat underskott på ca 1,7 miljarder kr. har uppstått. Sannolikheten för att detta underskott minskar under de närmaste åren är inte stor.

Utredningen analyserar utförligt de problem som finns vid garantistöd för långa krediter (>5 år). Den aktuella skuldcrisen illustrerar dessa vältaligt. Inte ens med den bästa tänkbara analysapparat skulle många av de skadefall som inträffat ha kunnat undvikas. Den försiktighet som nu karakteriserar både köpare i u-världen och exportörer m. fl. i i-världen gör det mindre sannolikt att man under den kommande 10-årsperioden får en utveckling som liknar den vi sett under 80-talet. Likväl står det klart, att garanti för långa och stora krediter typiskt sett är betydligt "farligare" än annan kreditförsäkring. Det ligger så att säga i sakens natur att skadefall kan drabba denna verksamhet i sådan omfattning att underskott eller förluster uppstår. Dessa kan i sin tur innebära belastningar på

statsbudgeten.

Det anförda leder till slutsatsen, att i den mån garantier bör ges för stora affärer med långa kredittider, detta måste ske med full insikt om de okalkylerbara förlustriskerna och som resultat av en process, genom vilken viljan att stödja väsentlig export till detta pris kommer till uttryck. Utredningen anser därför att vid sidan av vederbörlig riskbedömning en behovsprövning bör göras med hänsyn till samhällets intresse av garantigivningen såvitt avser LT-affärer, som är besvärande i riskportföljen antingen på grund av sin storlek eller därför att en matchningsituation föreligger.

Vilka argument från en sökande bör då resultera i positivt garantibeslut? Utredningen har sökt att med ledning av expertis analysera vilka effekter ett utblivet garantistöd för LT-affärer skulle få. Det vill synas som detta huvudsakligen skulle drabba ett antal storföretag, som befinner sig i en internationaliseringsprocess, som sannolikt fortgår oavsett utformningen av och villkoren i de svenska exportfinansieringssystemen. För dessa företag kommer u-landsmarknaderna sannolikt att få en växande betydelse. Fortsatt möjlighet att exportera högkvalitativa projekt och kapitalvaror kan ha betydelse för företagens generella konkurrenskraft och för bevarande eller utvecklande av kompetens inom centrala fält av verksamheten. Det kan vara viktigt för landet att långsiktigt stödja dessa företag i deras exportansträngningar till undvikande av att verksamhet läggs ned eller flyttas ut, som har betydelse för industrins utveckling.

I krislägen av skiftande slag som inte kan bemästras på annat sätt, kan andra intressen rycka i förgrunden, såsom regionala sysselsättningsproblem. Även om det är angeläget att ett garantisystem har så klara och lätt

avläsbara villkor som möjligt för bifall till ansökningsningar, är det inte möjligt att uttömmande redovisa alla de argument som i sådana lägen bör kunna leda till beslut om garanti för stora LT-affärer. Utredningen har initierat ett konsultarbete för att få fram ett praktiskt underlag - en manual - som kan underlätta behovsprövningen i de enskilda fallen och klarlägga samhällets intresse av stöd.

Utredningen konstaterar att EKN-systemet idag är utsatt för stora spänningar i diametralt motsatta riktningar. Å ena sidan talar den nyssnämnda okalkylerbara risken av belastning på statsbudgeten vid garantigivning för att beslutsfattandet i sådana ärenden knyts nära den politiska makten. Man kan t. o. m. överväga att som i Förbundsrepubliken eller Frankrike ha avgörandena generellt förlagda till regeringskansliet. Å andra sidan föranleder förändringarna i förutsättningarna för exportfinansiering behov av kompetensuppbyggnad på områden där den privata marknaden har företräden, vilket kunde tala för att i varje fall den konkurrensutsatta delen av verksamheten "knoppades av" från EKN eller bedrevs i samarbete med privata aktörer, kanske i bolagsform.

Mot denna bakgrund har utredningen granskat EKN:s nuvarande organisationsform. Ett enhetligt system under en statlig huvudman med viss självständighet har stora fördelar och kan rätt utnyttjat innebära en koncentration av kunskap, stabilitet och kontinuitet på de viktigaste områdena, som annars är svår att erhålla. Även om det i vissa lägen kan vara befogat att hänskjuta svåra avgöranden till regeringen passar det inte heller den svenska konstitutionen att lägga det omedelbara ansvaret för ett stort antal garantiärenden i regeringskansliet. Utredningen förordar därför bibehållande i princip av nuvarande ordning med EKN:s styrelse som beslutsfattande i fråga om LT-affärer under en

särskild ram med målet att hålla denna verksamhet så litet förlustbringande som möjligt med hänsyn till omständigheterna. I fråga om ST- och MT-verksamheten anser utredningen att den bör kunna drivas ungefär som nuvarande n-garantiverksamhet i EKN, med målet att vara självbärande även i ett relativt kort perspektiv. Inom ramen för denna sistnämnda verksamhet bör i allt väsentligt de mindre och medelstora företagens garantibehov kunna tillgodoses. Man kan dock inte räkna med att verksamheten på det korta fältet kan hjälpa upp resultatet i verksamheten som helhet.

Även om man inte bör överdriva betydelsen av nya finansieringsformer kan man måhända räkna med ökad finansiering av projekt på deras egna meriter och växande behov av täckning av kommersiell risk. Den privata marknadens aktörer har, som antytts, sannolikt vissa företräderna på dessa områden och utredningen diskuterar därför för- och nackdelar av olika modeller för samarbete i ett med privata intressenter samägt bolag, som skulle kunna driva affärsmässig kreditförsäkring på det område som lämpar sig därför. Utredningen anser att övervägande skäl för närvarande talar för ett uppbyggande av erforderlig kompetens inom EKN i dess nuvarande form.

De möjligheter till riskavlyft som ett EKN-system generellt inbegriper utgör en viktig form för samhällets långsiktiga stöd till industri och export. Garantisystemet bör därför utmärkas av utveckling och en vilja att göra innovationer. I den mån verksamheten behöver förändras i en för kunderna önskvärd riktning och detta inte innebär betydande principiella svårigheter, oskälig risk eller allvarliga tekniska problem bör man vara öppen att pröva dem. Utredningen diskuterar mot denna bakgrund ett antal lösningar rörande projektfinansiering, mothandel, leasing, självrisk och premier. Olika idéer för att öka riskkapaciteten hos institutet

och möjligheter till vidgat samarbete med utländska institut diskuteras också.

Utredningen ifrågasätter behovet av att upprätthålla en gräns för EKN:s engagemang vid f. n. 10 - 15% per land vilken enbart kan överskridas efter regeringsbeslut. Utredningen anser dock att EKN skall ha rätt att i särskilt problematiska fall hänskjuta ärenden till regeringen.

De av riksdag och regering fastlagda riktlinjerna för verksamheten bör vara preciserade vad beträffar målinriktningen men ge EKN betydande handlingsutrymme i vad avser verksamhetens omfattning, utformning av garantiformer, garantivillkor m. m.

En allt större del av EKN:s verksamhet har under senare år ägnats åt skadereglering och återvinning av utestående fordringar. Utredningen understryker det ansvar som EKN generellt bör känna i fråga om att driva en effektiv fordringsförvaltning. Även om bl. a. utrikespolitiska skäl motiverar att Sverige i görlig mån ansluter sig till samordnade internationella lösningar på området bör intresset att återvinna fordringsbelopp utan alltför lång tidsutdräkt föranleda rationella bilaterala åtgärder så snart det står klart att samordnade lösningar inte blir aktuella eller slår slint. En effektiv fordringsförvaltning innebär självfallet förlustrisker men också vinstchanser, särskilt om inte tid förspills och tillfällena försitts.

Nuvarande system för underskottsfinansiering har ifrågasatts. Utredningen diskuterar olika alternativ som en återgång till den ordning som gällde före år 1977 då EKN hade rätt att rekvirera erforderliga medel från riksgäldskontoret. En annan ordning skulle innebära att EKN fick dra räntefritt på den rörliga krediten i riksgäldskontoret för sådana fordringar vilka

sannolikt inte kan återvinnas i sin helhet.

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

Sedan ett tiotal år innefattar svenskt bistånd system för s. k. u-krediter, bundet till svensk export. En sådan "blandad kredit" skall enligt internationella regler ha ett minsta gåvoelement av 35 - 50%. Det svenska systemet skiljer sig från flertalet utländska system för bundet bistånd. Dessa utgörs oftast av två delar, en gåva och en kommersiell transaktion (tvåkomponentsystem). Biståndet kan också utgå i form av en mjuk kredit från ett system för bundna biståndskrediter. Det svenska systemet är däremot ett enkomponentsystem, dvs. en enhetlig kredit med "inbakat" gåvoelement. Man är emellertid nu beredd att pröva tvåkomponentlösningen i viss tappning (kombinationskredit).

Utredningen har att bedöma u-krediterna från exportfrämjandesynpunkt och med hänsyn till deras effektivitet men inte från biståndspolitisk synpunkt. De problem för företagens utnyttjande av systemet som kan sammanhånga med det biståndspolitiska urvalet av länder, sektorer, utvecklingsstrategi etc. omfattas allt-

så inte av direktiven och utredningens uppdrag.

Utredningen analyserar effektiviteten i systemet mot bakgrund av att det inte utnyttjas till fullo. Detta beror troligen i rätt hög grad på den allmänna projektorkan i u-världen men kan också bero på andra förhållanden, som att systemet inte ger tillräckligt konkurrenskraftig flexibilitet. Utredningen vågar det generella påståendet att de länder som har ett bredare sortiment av system för mjuka krediter har ett företräde framför Sverige från exportfrämjandesynpunkt. Här nämns framför allt möjligheten att använda bundna (och obundna) biståndskrediter för projektoch samfinansiering.

Finansiering av u-kredit sker via SEK och vållar inga påtagliga problem. Garantifrågorna i BITS-systemet har däremot inneburit komplikationer. Dessa beror på att det är EKN som i praktiken bestämmer en rad viktiga förhållanden som landrisken, premien, självrisken, förskottet etc. men lämnar det formella beslutet åt BITS. Sålunda skiljs på detta område beredning och kompetens från beslutsfattande och budgetansvar, vilket bäddar för friktioner.

En ordning som den i utlandet vanliga där ett organ (motsvarande BITS) beslutar om gåvoelementet utan inblandning, ett annat (motsvarande EKN) om den kommersiella delen självständigt - inkluderande alla garantifrågor - är systematiskt klarare och redigare än det i Sverige tillämpade.

Sammanfattningsvis förordar utredningen från sina utgångspunkter att man överväger införande av ett tvåkomponentsystem och ett system för bundna biståndskrediter. För det fall så väsentliga ändringar inte skulle anses motiverade föreslår utredningen vissa mindre genomgripande åtgärder på området. Tillämpandet

av principerna i EKN:s nuvarande premiesystem på biståndsgarantierna har vållat problem i fråga om premieuttag för mycket långa u-krediter. Detta gäller oavsett om de är av en- eller tvåkomponentsmodell. Premiesystemet för biståndsgarantierna torde därför behöva revideras på ett eller annat sätt i vad avser premie för kredit som är längre än 10 år.

Ett studium av utredningens resultat kan föranleda reflektionen att det mesta förutses bli vid det gamla, särskilt i fråga om SEK och EKN. Utredningen har som nämnts övervägt mer långtgående reformer som skulle inbegripa större organisatoriska förändringar. Fördelen med sådana har dock inte tett sig så betydande att utredningen velat lägga bestämda förslag i denna riktning. Verksamheten i organisationerna har bedrivits på ett sådant sätt att den successivt anpassats till de nya krav som förändringar i omvärlden ställt. Det är därför naturligt att utredningen huvudsakligen inriktat sig på en presentation av de problem som verksamheten möter idag och de justeringar som dessa kan föranleda inom ramen för en i det väsentliga bibehållen struktur.

På vissa områden föreligger otvivelaktigt behov av studier till fullföljande av sådant arbete som utredningen inlett men inte kunnat fullfölja på grund av tidsbrist. Delvis är det områden där utredningsarbete redan bedrivs inom organisationerna.

Förutom de studier av förutsättningarna för LT-garanti som utredningen initierat med särskild konsult vill utredningen peka på behovet av

- närmare studier av privat kreditförsäkring; utveckling och metodik, former, teknik och ekonomi, möjligheter till samarbete om inte i bolagsform så t. ex.

via återförsäkring,

- ytterligare studium av möjligheter till kapacitetsutvidgning bl. a. genom riskdelning av olika slag inom EKN-systemet,
- studium av möjligheter till fördjupat samarbete för riskutjämning, kreditbedömning och återvinning.

Utredningen sammanfattar sina viktigare förslag och rekommendationer på följande sätt:

A. AB Svensk Exportkredit

- utredningen anser att SEK-systemet bör bibehållas då det alltså fyller en viktig funktion, framför allt via det kostnadsfria finansieringslöftet;
- de räntepåslag utöver consensusmatrisen som uttas i SEK-systemet på kronor och andra valutor förefaller inte längre fylla någon betydelsefull funktion och föreslås därför slopade; SEK bör också ha möjlighet att i någon utsträckning låna i svenska kronor;
- organisatoriskt finns f. n. ingen anledning kommentera SEK; utredningen avvisar tanken på en sammanslagning med EKN.

B. Exportkreditnämnden

- eventuella organisatoriska förändringar med avseende på den konkurrensutsatta delen (framför allt ST K-risk) bör övervägas omgående; om - såsom utredningen förordar - EKN behålls i huvudsak som f. n. bör det där byggas upp kompletterande kompetens för garanti-givning för projekt och på privata köpare samt närmare studeras förutsättningarna för garanti vid mothandel och leasing; verksamheten bör utmärkas av kontinuitet och konsekvens men också av en vilja till utveckling och förändringar när rimliga behov därav föreligger;

- ett mer nyanserat och realistiskt mål för huvuddelen av LT-verksamheten bör uppställas i enlighet med förda resonemang;

- behovet av garanti för stora LT-krediter (solitärer) och i matchningsfall bör prövas särskilt (kan sägas ersätta prövning av s-kriterier) med hänsyn till rekvisit som angetts av utredningen och som preciseras genom särskild studie;

- utredningen anser att s. k. globalgarantiavtal med storföretag i nuvarande form bör avtrappas och överges; överenskommelser om engagemang och förbindelsetak bör dock behållas; frågor om stora och riskfyllda affärer bör lösas separat;

- premiesättning för såväl "svåra" LT-risker som ST K-risker bör kunna differentieras på sådant sätt att individuella premier kan tas ut (t. ex. inom ramtariff);

- samarbete med utländska institut för att underlätta samordnade garantier m. m. bör försätta och utvecklas med tanke framför allt på de problem som kan följa av den pågående EG-integrationen;

- en aktiv fordringsförvaltning bör drivas under EKN:s ansvar och initiativ; det bör övervägas om de bilaterala förhandlingarna som följer Parisklubbsöverläggningar i normalfallen bör tas om hand av EKN;

- ett alternativ med en mindre EKN-styrelse, huvudsakligen med representanter från statsdepartementen, bör övervägas liksom möjligheten att ha ett särskilt rådgivande organ knutet till styrelsen;

- möjligheten att i problematiska fall hänskjuta ärenden till regeringen bör alltså finnas men nuvarande begränsning med avseende på landengagemang (10 - 15%)

ifrågasätts;

- underskott bör kunna finansieras antingen genom återgång till det system som gällde till 1977, dvs. rätt att rekvirera behövliga medel hos riksgäldskontoret, eller genom ett system med räntefria lån för ersättning avseende skadefall där det är osannolikt att fordringsbeloppet i dess helhet kommer att återvinnas; fordringar bör ej avskrivas förrän det är uppenbart att inga ytterligare medel på en fordran kommer att inflyta;

- utredningen anser inte att det är lämpligt att införa särskilda garantier för miljökrediter.

C. BITS

- från exportfrämjande och effektivitetssynpunkt förefaller det utredningen angeläget att bygga ut nuvarande u-kreditsystem med såväl ett renodlat tvåkomponent-system som ett system för bunda (och obundna) biståndskrediter; skulle detta inte anses möjligt bör gällande system revideras i vissa detaljer;

- under alla förhållanden bör EKN:s premiesystem för mycket långa krediter (längre än tio år) revideras så att premieuttagen inte får prohibitiva effekter.

1 VÄRLDSEKONOMINS UTVECKLING FRAM TILL SEKELSKIFTET: MÖJLIGHETER OCH PROBLEM

av Marian Radetzki

1.1 Inledning

Syftet med detta kapitel är att bedöma den världsekonomiska utvecklingen fram till sekelskiftet. Det börjar med en bakgrundsteckning till den aktuella ekonomiska situationen i världen. I denna granskas och analyseras en rad centrala problem som påverkat det ekonomiska skeendet under gångna år, och som kan få inflytande också över den framtida utvecklingen. Därefter följer en diskussion av de metoder, förutsättningar och källor som utgjort grund för analysen av framtiden. Kapitlet avslutas med en presentation av framtidsbedömningarna. Dessa är uppdelade i en kortsiktig prognos - omfattande perioden fram till början av 1990-talet, och en långsiktig - som sträcker sig ända till seklets slut. Huvuddelen av siffermaterialet, såväl historiska data som prognoser, har samlats i en statistisk tabellbilaga (bil. 6).

1.2 Världsekonomin under senare hälften av 80-talet: Hur har vi hamnat i det nuvarande läget?

1973 utgör en skarp vattendelare i världens ekonomiska utveckling sedan andra världskriget. Fram till dess var

den ekonomiska tillväxten historiskt mycket snabb och relativt jämn. Perioden från 1974 har karaktäriserats av ryckighet och en betydligt långsammare takt i den ekonomiska expansionen. Tabell 1 illustrerar utvecklingen sedan 1960, uppdelad på tre kategorier av länder. Samtliga tre uppvisar kraftigt avtagande tillväxt efter 1973. Stagnationen har blivit ännu mera accentuerad under 80-talet.

Det saknas en heltäckande förklaring till den skarpa trendändringen i början av 70-talet. Ett flertal faktorer har uppenbarligen påverkat utvecklingen, och deras inverkan på de tre ländergrupperna har varit olika.

Investeringskvoten, relationen mellan bruttoinvesteringarna och BNP, har traditionellt betraktats som en avgörande bestämningsfaktor för tillväxten. I-ländernas bruttoinvesteringar har sedan början av 60-talet varierat mellan 20 och 22% av BNP, utan någon entydig trend; i u-länderna noterades en stark uppgång, från 18% i slutet av 60-talet till 25% under 70-talets senare hälft, följt av en obetydlig nedgång, till omkring 23% under första hälften av 80-talet¹ (källor se bil. 5). Dessa förändringar visar föga samband med den ekonomiska expansionen, och man måste följaktligen avfärda investeringskvoten som förklaring till tillväxtens variationer.

I industriländerna, som svarar för nära två tredjedelar av världsekonomin, sjönk den ekonomiska tillväxten efter 1973 till ungefär hälften av den tidigare nivån. Avkastningen på de oförändrat stora investeringarna måste ha fallit radikalt. Ett flertal faktorer hjälper att förklara dessa förändringar.

Tidpunkten för trendändringen tyder på att oljeprishöjningarna haft stor betydelse, både direkt och indirekt, för tillväxtförutsättningarna i i-länderna. Oljan är den utan jämförelse största råvaran i internationell

handel. Före prishöjningarna svarade den ensam för omkring 10% av total i-landsimport. Efter 1973 har andelen legat på drygt 20%.

Den första oljeprishöjningen 1973-74, flyttade över mycket stora resurser från OECD-länderna till OPEC-gruppen. De flesta av oljekartellens medlemmar hade dock inte förmåga att absorbera den plötsliga rikedom. En betydande del av resurserna steriliserades därför till en början i det internationella banksystemet. Den globala effekten påminde om en köpkraftsindragande skattepålaga. Resultatet blev en djup, om än kortvarig, recession 1974-75.

Industriländerna kunde ha motverkat konjunkturedgången genom expansiva åtgärder för att kompensera den krympande efterfrågan. I-landspolitiken fick dock inte någon expansiv utformning. Den präglades i stället av önskan att dämpa oljekrisens stora inflationseffekter. Utformningen av den ekonomiska politiken efter 1973 berodde inte bara på oljepriserna. Inflationstakten i i-länderna hade varit stigande ända sedan slutet av 60-talet. En viktig orsak till ökande inflationstendenser var USA:s finansiering av Vietnamkriget med hjälp av sedelpressarna. Inflationen fick ytterligare fart under den starka boom 1972-73 som föregick oljekrisen. Dessa omständigheter bidrog också till den restriktiva politiken under åren efter den första oljekrisen.

Tillväxten i OECD-området återhämtade sig märkbart under perioden 1976-78, men föll åter till mycket låga tal i slutet av decenniet. De nya stora oljeprishöjningarna 1979-80 utlöste igen en serie åtstramande ekonomisk-politiska åtgärder, återigen i syfte att få bukt med den förnyade stegringen i inflationstakten. Särskilt penningpolitiken blev mycket restriktiv, och realräntorna steg kraftigt i början av 80-talet (tabell 3). Inflationsbekämpningen lyckades - den genomsnitt-

liga ökningen i konsumentpriserna gick ned från 12,8% 1980 till under 6% från 1984 - men till priset av en mycket utdragen recession. För treårsperioden 1980-82 stannade den genomsnittliga årliga tillväxten i OECD-området på 0,7%.

Under 1986 sjönk oljepriset drastiskt, till genomsnittligt 14 USD från 27 USD året innan. Det lägre priset förväntades utgöra en stark stimulans till snabbare ekonomisk tillväxt i i-länderna, men förväntningarna blev inte uppfyllda. Inflationen föll, men BNP-expansionen blev lägre än 3% både 1986 och 1987.

Den svaga ekonomiska tillväxten trots fallande oljepriser understryker möjligheten att andra faktorer än höga oljepriser minskat OECD-ländernas långsiktiga tillväxtpotential sedan början av 70-talet.

En möjlig hypotes är att var och en av de tre stora förändringarna i oljepriserna lett till en betydande kapitalförstörelse. En stor del av kapitalutrustningen i i-länderna blev ekonomiskt föråldrad av de annorlunda relativpriser som förändringarna på oljemarknaden medförde. Efter oljeprishöjningarna blev det ekonomiskt att ersätta gammal, energislukande utrustning med ny, energibesparande, men processen var mycket utdragen, och pågår kanske fortfarande. När oljepriserna föll, kan det åter ha blivit ekonomiskt att byta till utrustning som passar de nya relativpriserna. Dessa anpassningar kan möjligen förklara varför tillväxten dämpats trots att investeringskvoten varit oförändrat hög. Förändringarna i oljepriset, snarare än den absoluta nivån, skulle enligt detta argument ha hämmat den ekonomiska tillväxten.

Av oljemarknaden oberoende och mycket mera långsiktigt verkande faktorer har med all säkerhet också påverkat den ekonomiska tillväxten i industrialiserade länder.

Det har t.ex. hävdats att den ekonomiska utvecklingen i i-länderna under 50- och 60-talen var exceptionell och icke uthållig, eftersom den påverkades av Västeuropas och Japans återuppbyggnad efter andra världskriget. Avsaktningen kan då i någon mån bero på att denna process fullbordades i början av 70-talet.

Ett närbesläktat argument är att utflyttningen från lågproduktivt jordbruk till högproduktiv industri i OECD-länderna skyndat på den ekonomiska tillväxten under 50- och 60-talen. I början av 70-talet hade jordbrukets andel av total sysselsättning i industrialiserade länder blivit så liten, att denna process därefter saknat betydelse för tillväxten.

Från slutet av 60-talet nådde Japan imponerande och kvantitativt viktiga exportframgångar. Tio år senare fick flera andra länder i Östasien motsvarande genomslag. Konsekvensen har blivit en skarpt ökad konkurrens för flera viktiga i-landsindustrier, som tvingat fram besvärande anpassningar. Dessa utvecklingsmönster har otvivelaktigt varit utvecklingshämmande för de "gamla" industriländerna.

Under 80-talet har Västeuropas tillväxt allvarligt försvagats av en politiskt och sociologiskt betingad oförmåga till ekonomisk flexibilitet och anpassning. Många menar att denna företeelse, som går under namnet Euros-kleros, orsakats av gradvisa institutionella förändringar, som kommer att hämma kontinentens ekonomiska utveckling även i ett längre tidsperspektiv.

Långsiktigt verkande förändringar minskade sålunda i-ländernas tillväxtförutsättningar under 70-talet, helt oberoende av oljekriserna. Detta betyder att också den framtida tillväxtpotentialen för denna ländergrupp är mycket mindre än vad den var under decennierna omedel-

bart efter det andra världskriget, även om det blir jämnare och lägre oljepriser i framtiden.

Under 80-talet har USA fört en ekonomisk politik som avvikit från den i andra ledande industriländer. Resultatet har blivit skarpt stigande realräntor, kraftiga fluktuationer i växelkurserna mellan ledande industriländer, och ett mycket stort underskott i USA:s utrikeshandel. Dessa obalanser påverkar knappast den långsiktiga tillväxten, men kräver besvärande anpassningar som förväntas dämpa konjunkturen under de närmaste åren.

USA:s finanspolitik har sedan början av 80-talet varit relativt expansiv, med stigande underskott i statsbudgeten. Penningpolitiken har varit stram, med höga nominella, men framförallt reala, räntenivåer. Räntegapet i förhållande till andra länder bidrog till en kraftig appreciering av US-dollar, från 1,82 DEM per USD 1980 till 2,94 år 1985 (årsgenomsnitt), vilket starkt urholkade USA:s internationella konkurrenskraft.

Apprecieringen av US-dollar tillsammans med underskottet i USA:s statsbudget och ett lågt och fallande sparande i den privata sektorn skapade ett starkt efterfrågesug i USA på varor och tjänster från resten av världen. USA:s politik i detta avseende bidrog verksamt till att hålla världskonjunkturen uppe kring mitten av decenniet. Resultatet blev ett snabbt expanderande underskott i landets bytesbalans, från nära noll 1980 till 118 miljarder USD 1985 och 150 miljarder 1987 (tabell 4). USA:s utlandsägda tillgångar krympte snabbt. Under senare hälften av 80-talet redovisar landet världens utan jämförelse största nettoskuld till utlandet.

Under våren 1985 passerade US-dollar sin höjdpunkt. Den höga växelkursen och den stigande utlandsskulden minskade omvärldens vilja att finansiera underskotten i

USA:s bytesbalans. Från en högsta nivå på 3,30 DEM i mars 1985 har US-dollarerna fallit till bara 1,66 DEM i april 1988. Detta har minskat lönsamhet och konkurrenskraft i bl.a. Förbundsrepubliken och Japan, vilkas valutator stigit i förhållande till US-dollarerna. Underskottet fortsätter dock högt, och USA:s utlandsskuld expanderar. Den restriktiva finanspolitiken i Förbundsrepubliken, och i viss mån också i Japan, bidrar till USA:s svårigheter

att komma till rätta med obalansen. Det bestående underskottet utgör ett uppenbart problem för världens ekonomiska tillväxt under resten av 80-talet.

U-ländernas tillväxtprofil skiljer sig i väsentliga avseenden från den i industriländerna (tabell 1). För det första har den totala BNP-tillväxten i tredje världen kontinuerligt varit högre än i OECD-området. Detta förklaras framförallt av den snabba folkökningen i dessa länder. Mätt per capita, har tillväxtsiffrorna varit mer jämförbara. För det andra inträffade den kraftiga decelerationen mycket senare än i OECD-länderna. U-ländernas ekonomiska expansion förblev tämligen snabb under hela 70-talet.

Att konjunkturen i tredje världen saktade av först en bit in på 80-talet, sammanhänger med u-ländernas internationella upplåning. Trots den drastiskt höjda oljebakgrunden kunde dessa länder under hela 70-talet vidmakthålla en snabb ekonomisk tillväxt med hjälp av ökande upplåning utomlands. Det var främst OPEC:s överskott som via det internationella banksystemet sökte sig till tredje världen. De totala skulderna steg från 68 miljarder USD 1970 till 550 miljarder 1982. Skuldernas andel av ländergruppens BNP fördubblades under perioden (tabell 5).

Den ökande skuldsättningen sammanhängde också med de vitt spridda nationaliseringarna av utlandsägda företag

och med de mycket låga reala räntenivåerna under perioden. För de utländska investerarna framstod lånen som politiskt säkrare. För u-landsregeringarna utgjorde de en mycket billig finansieringsform. Låneflödet ökade följaktligen, på direktinvesteringarnas bekostnad.

1982 utbröt den internationella skuldkrisen på allvar. Det började med att Mexico, ett oljeexporterande land, inte klarade av sina internationella skuldåtaganden. Svårigheterna spred sig sedan i snabb takt till många andra u-länder, som drabbades med varierande kraft. Krisungar, där enskilda länder råkade ut för betalningsproblem, hade förekommit sedan slutet av 70-talet. Det nya i situationen 1982 var banksystemets allmänna ovilja att omsätta gamla och bevilja nya lån. Det var denna ovilja som knäckte den dittills snabba expansionen i tredje världens ekonomier.

Krisen var självklart ett resultat av en alltför stor upplåning som användes improduktivt. Bankerna var angelägna att låna ut och trugade på. Regeringarna i fattiga länder förlorade kontrollen över låneflödet och dess användning. Den ökande skuldsättningen i sig var dock troligen mindre betydelsefull för krisens utlösning, än utvecklingen av US-dollar Kurserna och de reala räntorna, jämte den mycket svaga konjunkturen i i-länderna i början av 80-talet.

UD-dollar väger tyngre i u-ländernas utlandsskulder än i deras exportintäkter. När US-dollar steg i förhållande till andra valutor, gick en större andel av exportintäkten åt för skuldtjänsten.

Realräntan 1980-87 blev sex gånger så hög som under 70-talet (tabell 3), och detta ledde till en drastiskt ökad belastning på skuldsatta u-länder. Svårigheterna uppstod inte enbart på makronivå. Projekt med låg kapitalavkastning, som kunde klara räntebördan medan rän-

torna var låga, fick i många fall akuta svårigheter vid de högre räntenivåerna.

Den utpräglad svaga konjunkturen i i-länderna i början av 80-talet dämpade kraftigt efterfrågan på u-ländernas export. Detta gällde såväl färdigvaror som råvaror. De förra fick se sina marknader krympa bl.a. till följd av skärpta protektionistiska åtgärder i OECD-området. Priserna på de senare föll på grund av goda skördar och vikande industriefterfrågan. År 1982 var de reala priserna för råvaror utom bränslen 26% lägre än 1970 (tabell 7).

Utvecklingen på oljemarknaden bidrog också till framväxten av skuldkrisen. Från början av 80-talet fick de importerande u-länderna ånyo en kraftig höjning av sin oljeräkning, vilket bidrog till svårigheterna att sköta utlandsskulden. I kontrast till situationen i mitten av 70-talet, anpassade OPEC-länderna efter 1979 snabbt sina utgiftsnivåer till de högre inkomster som följde på den andra oljeprishöjningen. Men de höga priserna tillsammans med krigshandlingarna i Mellanöstern och den svaga världskonjunkturen reducerade exportvolymen från OPEC med mer än en tredjedel under treårsperioden 1979-82. Överskottet i OPEC:s bytesbalans krympte snabbt i början av 80-talet (tabell 4). Flera oljeexporterande länder blev stora nettoupplånare på den internationella finansmarknaden. Oljeexportörernas situation blev ännu mer prekär från 1985, när kartellen förklarade kontrollen över priserna. Oljepriset halverades utan någon ökning i den exporterade volymen. Sedan 1986 redovisar hela OPEC-gruppen ett betydande underskott i sin bytesbalans.

Den sammanlagda effekten av dessa utvecklingstrender blev att en rad u-länder började framstå som dåliga kreditrisker. När de internationella bankerna reagerade genom att vägra omsätta gamla lån och genom att strypa

nyutlåningen, var skuldkrisen ett faktum. För många länder var det helt enkelt omöjlig att nettoamortera i den takt som banksystemet krävde.

Till en början var risken betydande att skuldkrisen kunde leda till ett sammanbrott i det internationella banksystemet. Trots att u-landsskulderna fortsatt att växa sedan krisen utbröt, framstår den risken i slutet av 80-talet som mindre överhängande. Valutafonden och Världsbanken har fungerat som effektiva finansiella buffertar, och har bidragit till ökande realism och minskande förtroendegap mellan parterna. De privata banker som varit mest engagerade i u-länderna har skrivit av en del lån och kraftigt ökat reserverna mot framtida lånefallissemang.

Flera av de hårt drabbade u-länderna har vidtagit drakoniska inhemska åtstramningar för att skapa de överskott som skuldservicen kräver. Dessa åtgärder har inte alltid varit framgångsrika. Den restriktiva politiken i Brasilien efter 1982, t.ex., har resulterat i fallande BNP/capita och investeringskvot. De utländska bankerna har varit mycket ovilliga att bevilja landet nya lån. Ändå har utlandsskulderna fortsatt att växa.

Den något förbättrade konjunkturen för u-landsexporten jämte fallande US-dollarcurser och reala räntor sedan mitten av 80-talet har också bidragit till att mildra skuldkrisens konsekvenser.

Krisen har drabbat skilda u-länder på olika sätt. En grupp länder, särskilt i Afrika, har utlandsskulder som uppgår till små absoluta belopp, men som väger mycket tungt i deras ekonomier (tabell 6). Utan hjälp utifrån får denna ländergrupp svårt att klara av sina skuldförbindelser. Men dessa skulder väger lätt i den internationella ekonomin. En del av dem har redan skrivits av, och flera avskrivningar lär följa. En annan ländergrupp

är den med skulder som uppgår till mycket stora absoluta belopp. Skuldkrisen utgör inget allvarligt problem för vissa medlemmar i den gruppen. Sydkoreas ekonomi växer så snabbt att ingen tvivlar på landets förmåga att sköta amorteringar och räntebetalningar. Indiens skuld är liten i förhållande till landets ekonomi. Men i flera av de andra länderna utgör de stora skulderna en hämmande faktor för den internationella utvecklingen.

Objektivt sett borde ett välskött u-land ledigt klara en skuldsättning som motsvarar 50% av BNP. Om lånen kan omsättas så att nettoamorteringen (realt) är noll, och om realräntan motsvarar historiskt normala 3%, kommer den årliga skuldservicen att motsvara 1,5% av BNP. Mindre än en tredjedel av det årliga resurstillskottet måste då avsättas för att sköta skulderna, om den ekonomiska tillväxten uppgår till 5%. Om landets export motsvarar 20% av BNP, blir den s. k. skuldkvoten (räntor och amorteringar dividerade med exportintäkten) blott 7,5%.

Med dagens alltjämt höga realräntor, med den inhemska oreda som anpassningen till de utländska betalningskraven skapat på många håll, och med rådande brist på förtroende och oviljan att omsätta befintliga lån, framstår dock u-landsskulderna alltjämt som ett svårt internationellt problem. Skuldkrisens mest allvarliga konsekvens är att kapitalflödet till u-länderna blivit strypt. Många länder tvingas nettoamortera, inte bara Realt utan också nominellt, och skuldkvoten hamnar då lätt på nivåer högt över 20%. Konsekvensen blir kraftigt försämrade tillväxtförutsättningar.

Privata direktinvesteringar framstår under detta decennium som en mera attraktiv metod för internationell kapitalöverföring till u-länderna. På 60- och 70-talen var de flesta u-landsregeringarna nya och oerfarna, och föll lättare till föga för politisk demagogi. I slutet

av 80-talet har de en mycket längre administrativ erfarenhet, och är ekonomiskt betydligt mera sofistikerade. De något urskillningslösa nationaliseringarnas period synes avslutad. Regeringarna har nu en större förståelse för de positiva bidrag som utländska direktinvesteringar kan medföra. Konstruktiva långsiktiga samarbetsarrangemang mellan regeringar och utländska företag blir allt vanligare. De höga reala räntorna har också verkat till förmån för direktinvesteringar. Sådana investeringar framstår som ett attraktivt substitut för kapitalinförsel när utlåningen från utländska banker sinat.

S. k. "debt-equity swaps" är ett resultat av dessa omprövningar. Metoden innebär att utländska direktinvesterare erbjuds lokal finansiering på förmånliga villkor mot att de lättar regeringens betalningsbörda genom att ta över ansvaret för en del av utlandsskulden.

Diskussionen av Sovjetunionens och Östeuropas ekonomiska utveckling sedan början av 60-talet blir mycket schematisk. Det beror framförallt på bristande informationer och dataunderlag. Tabellerna i bilaga 00 redovisar blott den ekonomiska tillväxten och bytesbalansutvecklingen för denna ländergrupp. BNP-talen utgör grova uppskattningar baserade på dessa nationers annorlunda utformade nationalräkenskaper. Ett flertal observationer kan dock göras.

Ländergruppen domineras av Sovjetunionen och utgör en relativt liten del av den globala ekonomin. 1980 svarade dessa länder för blott 14% av världens BNP (tabell 1). Sovjetunionens och Östeuropas ekonomiska struktur är dessutom relativt autarkisk. Andelen av total världshandel var blott 4%. Exportvärdet utgjorde 9% av ländergruppens BNP. Motsvarande siffra var 17% för OECD och 24% för u-länderna². Av dessa skäl kan man dra slutsatsen att vad som händer i dessa länder har en begränsad betydelse för världsekonomin.

Trots områdets relativa isolering i förhållande till resten av världen, har dess BNP-utveckling löpt överraskande parallellt med industriländernas, med en mycket kraftig avsaktnings efter 1973, och en ytterligare nedgång under 80-talet. Ländergruppen är nettoexportör av olja, och kan följaktligen inte ha drabbats av de två oljeprishöjningarna på 70-talet på samma sätt som OECD-länderna.

En möjlig förklaring till likheten med OECD är att Sovjetunionen och de östeuropeiska länderna trots sin relativa isolering ändå påverkats negativt av den ekonomiska avsaktnings i ledande marknadsekonomier. Den parallella utvecklingen kan också bero på att Östeuropa, i likhet med Västeuropa och Japan, fullbordade återuppbyggnaden efter andra världskriget i början av 70-talet. Den avsaktnings tillväxten från 70-talet till 80-talet kan kanske förklaras av att bristerna i det ekonomiska systemet kom allt tydligare i dagen under den senare perioden. Denna tolkning stöds av de omfattande reformer under rubriken Perestrojka som påbörjats i Sovjetunionen och flera östeuropeiska länder, för att komma till rätta med rådande svagheter. Dessa reformer har ännu inte avsatt några synliga ekonomiska resultat. Släktskapet mellan det ekonomiska systemets brister i Östeuropa och den skleros som Västeuropa lidit av under 80-talet är värt att påpeka.

Uppdraget ger inte utrymme för någon närmare prövning av de skilda hypoteser som kan förklara trenderna i Sovjetunionens och Östeuropas ekonomiska tillväxt sedan början av 60-talet.

1.3 Utgångspunkter för framtidsbedömningarna

Prognoser är kvalificerade gissningar om framtiden, baserade på tillgänglig aktuell information, och på eta-

blerade samband mellan viktiga ekonomiska variabler. Vår prognos utgör i detta avseende inget undantag.

Det finns högt sofistikerade prognosmetoder, där framtiden förutsägs med hjälp av formella modeller som beskriver de dynamiska relationerna mellan studerade variabler. Graden av sofistikation garanterar dock ingalunda någon större tillförlitlighet. Det finns också enkla, kvalitativa prognosmetoder som försöker beskriva framtiden på bas av historiska trender men med hänsynstagande till speciella aktuella omständigheter som synes särskilt viktiga för den framtida utvecklingen. Den metod som här använts hör till det senare slaget.

Prognoser presenterar ofta knippen av alternativa framtida utfall, där vart och ett utgör resultatet av särskilda utgångsantaganden. Ju större skillnad mellan de prognosticerade utfallen, desto mera sannolikt kommer det verkliga utfallet att ligga inom det intervall som prognoserna omfattar. För detta ändamål har det funnits det mest ändamålsenligt att formulera ett enda utfall, vilket bedömts vara mera realistiskt än något alternativt utfall. Men eftersom oändligt många olika utfall är möjliga, är sannolikheten ändå bara infinitesimal för att just den prognos som här formuleras, träffar rätt.

Prognosen bortser från ett antal ytterlighetsantaganden, av typ omfattande krig, djupa världsdepressioner eller allvarliga naturkatastrofer. Den baserar sig i stället på antagandet om "business as usual", där de ekonomiska krafternas tendens att arbeta sig fram mot jämvikter, blir avgörande. Under de tolv år som prognosperioden omfattar, kommer naturligtvis många oförutsedda händelser att bryta denna jämviktssträvan, men deras natur och inflytande på utvecklingen kan inte förutses. Prognosen bortser också från konjunktursvängningar. De siffror som beskriver framtiden, avser genom-

snitt över konjunkturcykeln kring den angivna tidpunkten.

Prognosen består av två delar. Först görs ett försök att bedöma framtiden på relativt kort sikt, fram till det tidiga 90-talet. Den periodens utveckling kommer i vår analys att präglas av strävan att komma tillrätta med rådande obalanser och problem. Dessa har behandlats i föregående avsnitt. I den längre prognosen som omfattar resten av 90-talet, förutsättes att världsekonomin förblir i relativ jämvikt, att den ekonomiska politiken i tongivande länder är någotsånär förnuftig, och att den existerande potentialen för ekonomisk utveckling i huvudsak förverkligas.

Det är komplicerat att prognosticera den globala ekonomiska utvecklingen. De flesta som försöker, begränsar sig till den mycket näraliggande framtiden. Bara sällan blickar sådana prognoser mer än 18 månader framåt. Världsbanken är, såvitt oss bekant, den enda institution som regelbundet formulerar sammanhängande prognoser för den globala ekonomiska utvecklingen uppåt tio år in i framtiden³. Det ekonomiska sekretariatet vid National Westminster Bank presenterar regelbundet prognoser för den internationella ekonomins utveckling fyra år fram i tiden⁴.

Båda studierna utnyttjas intensivt vid formuleringen av vår kortsiktiga prognos. Den långsiktiga prognosen bygger i stora stycken på Världsbankens material. Resultaten från dessa studier kompletteras i många avseenden med egna bedömningar, antingen där det finns en avvikande uppfattning, eller där studierna inte specificerar den variabel eller det år som man vill se belyst.

1.4 Framtidsutsikterna: Mot en bättre balanserad världsekonomi i början av 90-talet

Utvecklingen i världen fram till 1991 kommer att präglas av arbetet med att komma tillrätta med rådande ekonomiska obalanser.

För industriländerna betyder detta en låg ekonomisk tillväxt under perioden. I USA erfordras en restriktiv ekonomisk politik för att krympa underskottet i landets bytesbalans. Den inhemska efterfrågan måste minskas för att få ned importen och bereda ökat utrymme åt exporten. Åtstramningen av den interna ekonomin kommer att reducera tillväxten, men denna effekt neutraliseras, åtminstone delvis, av exportexpansionen.

Ansträngningarna att minska underskottet i USA:s bytesbalans blir framgångsrika. De inhemska åtstramningarna kommer att bidra till förbättringen. Den mycket stora devalveringen av USA:s valuta (50% i förhållande till DEM mellan april 1985 och april 1988) kommer att ge USA:s industri och tjänstesektor en väsentlig konkurrensförstärkning på den internationella marknaden. Underskottet krymper från 150 miljarder USD 1987 till bara en tredjedel så mycket 1991 (tabell 4).

US-dollarns växelkurs är för närvarande undervärderad. 1991 kommer den att ligga 10-20% högre i förhållande till DEM, men det är möjligt att den amerikanska valutatan fortsätter att falla ytterligare en del under sena 80-talet, innan den vänder.

Minskningen i USA:s bytesbalansunderskott kommer att ha klart dämpande effekter på resten av världsekonomin, och då framförallt på Västeuropa och Japan. Industrieländerna får uppleva en hårdare konkurrens från USA:s industri både på sina egna inhemska marknader och i

tredje land, samtidigt som USA:s efterfrågan på deras export går ned. Problemen med Eurosklerosen och tendenserna till restriktiv finanspolitik i Förbundsrepubliken dröjer sig kvar, medan de positiva effekterna av arbetet på att bryta ned gränserna mellan EG:s ekonomier ännu inte värkt fram. Mellan 1988 och 1991 inträffar en recession som drar ned periodens genomsnittliga tillväxt, vilken bedöms komma att uppgå till 2% per år (tabell 1).

Inflationstakten i OECD-länderna under fyraårsperioden blir mera dämpad än genomsnittet för 80-talets första sju år, men väsentligt högre än 1986 och 1987, perioden då de lägre oljepriserna styrde konsumentprisernas utveckling. Nominella och reala räntor blir lägre än hittills under 80-talet.

U-ländernas BNP-ökning beräknas bli 4,4% per år mellan 1988 och 1991 (tabell 1). Detta är väsentligt under den historiska trenden. Den långsamma expansionen inom OECD, jämte fortsatta skuldproblem utgör orsakerna till den svaga u-landstillväxten.

Tillväxttakten i tredje världen blir ändå betydligt snabbare än under 80-talets sju första år, främst därför att inflödet av kapital åter kommer igång (tabell 4). Vi bedömer att skuldkrisens värsta problem blir lösta genom fortsatt återhållsamhet i u-ländernas inhemska utgiftsexpansion, genom fallande reala räntor, skuldavskrivningar, mjukare villkor för befintliga lån, och genom ökande "debt-equity swaps". Processen blir inte smärtfri. Många internationella banker får registrera stora förluster på sin utlåning till tredje världen. Bitterhet och låsta positioner mellan enskilda banker och länder kommer att bestå. Men generellt kommer de inblandade parterna att hantera situationen med ökande realism. Medvetenheten om det futila i att ställa omöjliga krav på de skuldsatta kommer att öka.

Förtroendet mellan bankerna och u-landsregeringarna kommer att förbättras, inte minst på grund av Världsbankens och Valutafondens roll som garantier, medlare och finansiella buffertar. U-ländernas totala skulder kommer att öka (tabell 5), men i en lägre takt än deras BNP.

En dämpande faktor för u-landsutvecklingen blir fortsatta historiskt mycket låga råvarupriser. Orsaken är framförallt en svag efterfrågeökning från OECD-ekonomierna. 1990 års reala priser för råvaror utom bränslen beräknas ligga på samma nivå som 1987, men drygt 20% lägre än 1985 (tabell 5). En aktiv växelkurspolitik med syftet att bevara de konkurrensförstärkningar som vunnits med hjälp av reala devalveringar tidigare under 80-talet, kommer att säkra råvaruproducenterna i tredje världen oförändrade eller växande andelar av världsmarknaden.

Överkapaciteten inom OPEC:s oljesektor förväntas bestå, och någon väsentlig uppgång av oljepriset från 1987/88 års nivåer förväntas inte under perioden. De fortsatt låga oljepriserna leder till att OPEC-gruppens bytesbalansunderskott består fram till början av 90-talet.

U-ländernas exportutveckling blir relativt långsam under perioden (tabell 9). Tillväxten i den exporterade volymen av färdigvaror och råvaror utom bränslen dämpas av den svaga ekonomiska expansionen i i-länderna. Efterfrågan på u-ländernas olja ökar i relativt snabb takt på grund av bestående låga priser och en begynnande återhämtning av tidigare förlorade marknadsandelar. Den totala exporterade volymen beräknas stiga med 4,5% per år. Importvolymen bedöms expandera i ungefär samma takt.

Någon väsentlig uppgång i den långsamma tillväxt som Sovjetunionen och Östeuropa redovisar för 1980-87, för-

väntas inte inträffa under prognosperioden (tabell 1). Utvecklingen kommer att präglas av försöken att reformera det ekonomiska systemet. Utfallet av dessa aktiviteter är svårt att bedöma. Hittills initierade program är inte tillräckligt långtgående för att i grunden förbättra det ekonomiska klimatet. Reformförsökens politiska uthållighet är också osäker. Ofullständigt genomförda reformprogram kan fungera som grus snarare än som smörjmedel i det ekonomiska maskineriet. Resultaten behöver tid för att mogna fram. De bedöms inte komma att avsätta några klara spår på tillväxten under den period som omfattas av vår kortsiktiga prognos.

1.5 Framtidsutsikterna: Den långsiktiga tillväxtpotentialen

I det längre tidsperspektivet, från 1991 och fram till sekelskiftet, bedöms att varken underskott i bytesbalanserna eller skuldcrisen utgör något allvarligt hinder för den ekonomiska utvecklingen. Tillväxtpotentialen begränsas i stället av ökningen i produktivitet och arbetskraft. Den faktiska tillväxten beror också på nationalekonomiernas förmåga att absorbera arbetskraften i produktiv sysselsättning.

För industriländerna bedöms den ekonomiska tillväxttakten till 3% per år. Denna tillväxt är högre än de siffror som redovisats efter 1973, men betydligt lägre än resultaten från decennierna dessförinnan (tabell 1), då tillväxten påskyndades av bl.a. återuppbyggnaden och utflyttningen från ett lågproduktivt jordbruk. Tillväxtprognosen grundar sig på en årlig höjning av arbetsproduktiviteten på 1,5%, vilket motsvarar den faktiska produktivitetsökningen mellan 1973 och 1987, och på en ökning i sysselsättningen med likaledes 1,5%. Eftersom arbetskraften i OECD-länderna trendmässigt vuxit med knappt 1,5% per år, betyder vårt antagande en lång-

sam nedgång i arbetslösheten, framförallt i Västeuropa, som för närvarande redovisar historiskt mycket höga arbetslöshetstal.

Såväl produktivitetsökning som tillväxt blir högre i Japan än i USA och Europa. Utvecklingen i Europa är särskilt svår att bedöma. Å ena sidan kan Eurosklerosen dröja sig kvar under 90-talet. Å andra sidan kan skapandet av den inre europeiska marknaden jämte planerade avregleringar väsentligt förbättra resursallokeringen inom regionen, med betydande positiva utslag på tillväxtsiffrorna. Arbetet med att radera de ekonomiska gränserna mellan EG-länderna är dock knappast fullbordat förrän tidigast i mitten av 90-talet. Dessutom kommer vinsterna av den ekonomiska integrationen att åtminstone till en början delvis uppvägas av reformarbetets omställningskostnader.

Inflationen i industriländerna beräknas stanna på omkring 4,5% (tabell 2). Detta är mer än 1960-68 och 1986-87, men väsentligt mindre än under den långa perioden från 1968 till 1986. De reala räntorna sjunker till historiskt normala nivåer kring 3% (tabell 3), och OECD-området genererar ett måttligt överskott i sin bytesbalans, vilket finansierar större delen av tredje världens nettoupplåning.

U-ländernas tillväxt mellan 1991 och 2000 beräknas till 5,5%, ungefär samma som faktiskt registrerades under 70-talet (tabell 1). Med en årlig sysselsättningsökning på 2,5%, drygt en halv procentenhet mer än folkökningen, antas u-länderna prestera en höjning i arbetsproduktiviteten på 3%, dubbelt så mycket som i-länderna. Denna siffra förefaller realistisk mot bakgrund av den mycket låga produktiviteten i utgångsläget, den höga investeringsnivån och de stora möjligheterna att hämta in en del av teknologigapet i förhållande till industriländerna.

Underskotten i tredje världens bytesbalanser stiger till 50 miljarder USD under den prognosticerade perioden (tabell 4), men de totala utlandsskulderna växer långsammare än både BNP och export. Direktinvesteringar beräknas ge ett ytterligare kapitalinflöde från utlandet.

Teknisk utveckling som förbilligar produktionen och en långsam tillväxt i efterfrågan gör att råvarupriserna också år 2000 kommer att vara låga i jämförelse med de prisnivåer som rådde före 1980. Trots låga priser får dock exporten stigande lönsamhet, på grund av de fallande produktionskostnaderna. Från 1987, då priserna hade nått en historisk bottennotering, och fram till sekelskiftet, blir den reala uppgången för alla råvaror utom bränslen av storleksordningen 12%. Under motsvarande period beräknar vi att oljepriserna ökar realt med ca 30% (tabell 7).

I tabell 8 redovisas en beräkning av de årliga ändringarna i pris, volym och inkomst av u-ländernas råvaruexport mellan 1985 och 2000. Det reala priset beräknas falla för samtliga kategorier utom för jordbruksråvarorna, där det stagnerar. Störst beräknas priset bli för oljan. Den exporterade volymen ökar för samtliga kategorier, och mest för oljan, där OPEC:s omfattande överkapacitet successivt åter tas i bruk. Den genomsnittliga årliga inkomstökningen uppskattas till 1,4% för alla råvaror utom bränslen. För oljan uppgår inkomstökningen till 1,0% per år.

U-ländernas totala exportvolym beräknas öka med ca 6% per år mellan 1991 och 2000, en halv procentenhet mindre än importen (tabell 9). Liksom under tidigare perioder blir färdigvarorna den mest dynamiska komponenten i exportutvecklingen. Volymtillväxten för bränslehandeln blir snabbare än för övriga råvaror, vilket förklaras

av en fortsatt återhämtning av de marknadsandelar som OPEC förlorade under första hälften av 1980-talet.

Prognosen för den ekonomiska tillväxten i Sovjetunionen och Östeuropa mellan 1991 och 2000, 2,5% per år, är inte grundad på någon djupare analys. Den utgår från att de systembrister som hindrat expansionen i de socialistiska länderna under 80-talet, består till seklets slut. Om pågående reformer leder till en genomgripande effektivisering av dessa ekonomier, kan tillväxten bli väsentligt högre, men konsekvenserna härav för resten av världsekonomin blir små.

2.

UTVECKLINGEN AV SVENSK EXPORTINDUSTRI

av Carl Fredriksson, Sven Ingemar Erikson och Roland Steen

Finansiering av export på längre tider än 1 - 2 år efterfrågas framför allt vid försäljning av kapitalvaror och projekt till u-länder och statshandelsländer. Som närmare framgår nedan kan denna export beräknas utgöra ca 10% av den totala varu- och tjänsteexporten från Sverige. Några stora och teknikledande företag som ASEA/ABB, Ericsson och Alfa Laval svarar för merparten av nämnda export. Även för andra, mindre företag är denna typ av export i dagsläget mycket viktig. Den fortsatta analysen har därför avgränsats till att huvudsakligen omfatta utvecklingen inom de delar av svenskt näringsliv som allmänt sett återfinns inom området investeringsvaror och därtill hörande tjänster.

2.1

Svensk exportindustris profil

Det är ett välkänt ekonomiskt faktum att exporten i sig inte har något samhällsekonomiskt egenvärde. Den är endast ett medel för att finansiera önskvärd import av varor och tjänster. Handelsutbyte med andra länder ger oss alltså möjlighet att konsumera varor och tjänster som vi saknar förutsättningar för att överhuvudtaget eller till rimliga kostnader producera i Sverige.

Detta gäller generellt och är inte något speciellt för Sverige. Däremot har en lång period av stor och

ökande utrikeshandel medfört att svenskt näringsliv fått en i flera avseenden unik profil. Sålunda är vårt utlandsberoende - i termer av export- och importandelar - högre än för flertalet andra mindre och medelstora industriländer. Det ökade handelsutbytet har starkt bidragit till att den svenska levnadsstandarden är bland de högsta i världen. Det har också påskyndat strukturomvandlingen och bidragit till en ökad specialisering och ett effektivare resursutnyttjande, där svenskt näringsliv överlag sannolikt har anpassat sig längre till de internationella konkurrensförutsättningarna än vad näringslivet i flertalet andra länder har.

Denna specialiserings- och anpassningsprocess har skett under starkt inflytande av ett antal alltmer internationaliserade koncerner, vilka tillväxt såväl vad avser egen produktion som genom företagsförvärv. Under senare år har de stora svenska företagen intagit en mycket aktiv roll i den internationella strukturomvandlingen. Detta har framför allt gällt stora verkstadskoncerner med ASEA, Ericsson, Volvo och Electrolux i spetsen.

Tjugo storkoncerner svarar för hälften av svensk export. Om man bortser från skogs- och annan råvarubaserad export har så gott som samtliga större exportörer sin bas i verkstadsindustrin, och inom denna framför allt inom de segment som brukar räknas till tung verkstadsindustri. Kopplingen till samhällets infrastrukturutbyggnad - såsom energi, kommunikationer och transporter - är påfallande.

På kort sikt anger denna svenska industriella struktur en viktig förutsättning för bedömningar om framtiden, men även andra aspekter måste vägas in. Exempelvis det faktum att Sverige - med sina 8 miljoner invånare - utgör en hemmamarknad, som är en av de

minsta i världen. De europeiska konkurrenterna har 7 - 8 gånger större hemmamarknader. De kommer i ett EG efter 1992 att ha en hemmamarknad på över 300 miljoner människor. De amerikanska företagen har en hemmamarknad på 250 miljoner, de japanska 120 miljoner.

Situationen för de svenska exportföretagen kan därmed sägas vara helt omvänd deras internationella konkurrenter. De tyngsta svenska exportföretagen säljer över 80% av sina produkter utanför hemlandet, medan merparten av deras konkurrenter tvärtom avsätter 80% på sin egen hemmamarknad.

Sammantaget innebär detta att svenskt näringsliv har en, vid en internationell jämförelse, särpräglad profil. I sina huvuddrag kan denna sammanfattas enligt följande:

- en relativt sett hög exportandel och liten hemmamarknad
- en tyngdpunkt i tung verkstadindustri med starka kopplingar till infrastrukturutbyggnaden i samhället
- en dominans av ett tjugotal höggradigt internationaliserade storkoncerner.

2.2 Investeringsvaruexporten 1977 - 1987

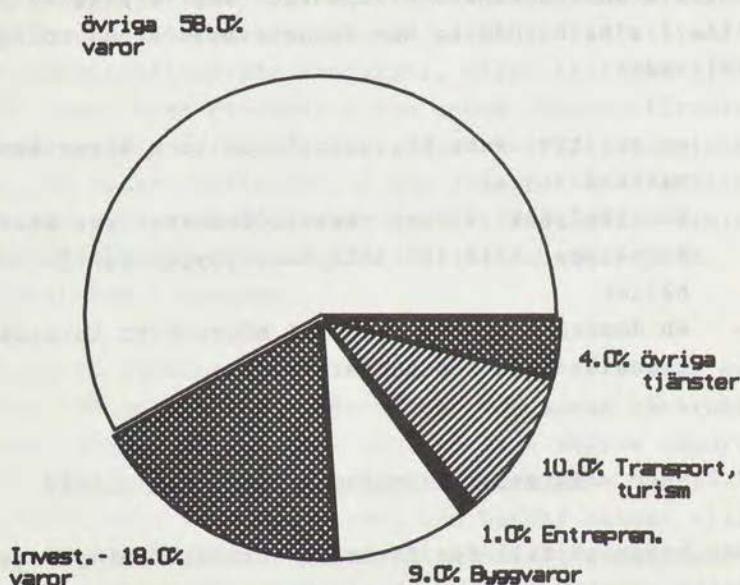
Som bakgrund till den fortsatta framställningen ges i detta avsnitt en översiktlig beskrivning av utvecklingen under de senaste 10 åren av exporten av investeringsvaror, byggnadsentreprenader och därmed förknippade tjänster.

2.2.1 Investeringsvaruexportens andel av total export

Totalt svarar exporten av investeringsvaror och projekt för ca en tredjedel av Sveriges samlade export av varor och tjänster. I huvudsak fördelar sig denna export på två huvudposter.

Investeringsvaror har under perioden 1977 - 1986 i genomsnitt svarat för 18% av den totala exporten av varor och (reala) tjänster (diagram 1). Andelen har varit i stort sett stabil under perioden.

Diagram 1 EXPORTEN AV VAROR OCH TJÄNSTER
1977-1986



Källa: Utrikeshandelsstatistiken

Däremot uppvisar exporten av byggnadsentreprenader, som i genomsnitt svarat för 1% av den totala exporten av varor och tjänster under perioden ifråga, en klart negativ trend. Som byggexport redovisas i statistiken

de produktionsresurser från byggnadsbranschen (SNI 5) som tas i anspråk av utlandet, dvs. företrädesvis personal. Nära förknippat därmed förekommer betydande leveranser från Sverige av byggmaterial och utrustning i form av maskiner m. m., vilka går till svenska anläggningsprojekt utomlands och som registreras som varuexport. Under 1980-talet har byggmaterial totalt utgjort 9% av exporten av varor och tjänster (inräknat leveranser till såväl svenska som utländska entreprenörer).

2.2.2 Tjänsteexportens betydelse

Övervägande delen av tjänsteexporten utgörs av transporter samt utländska turisternas utgifter i Sverige. Byggnadsentreprenader har tillsammans med tekniska konsulttjänster svarat för i genomsnitt 17% av tjänsteexporten. Med tjänster avses då prestationer som tar i anspråk reella resurser dvs. som motsvaras av produktion och sysselsättning i samhället. Räntor och andra finansiella tjänster, vilka är viktiga ur bytesbalanssynpunkt, är ointressanta i detta sammanhang.

Exporten från byggsektorn kulminerade åren 1982 - 1984, då den uppgick till drygt 3 miljarder kr. årligen. Tillverkningsindustrins export av tekniska konsulttjänster har ökat trendmässigt, medan exporten från konsultbranschen fluktuerade runt 1 miljard kr under 1980-talet. Exporten från konsultbranschen är av allt att döma i hög grad knuten till byggnads- och anläggningsprojekt utomlands.

De tjänsteprestationer som är förknippade med investeringsvaruexporten, t. ex. installation, utbildning av driftpersonal, underhåll och dokumentation, produceras huvudsakligen i industriföretagens egen regi och kommer därmed i regel att registreras som varuex-

port i statistiken.

Beskrivningen begränsas i fortsättningen till investeringsvaruexporten. Det finns dessvärre ingen statistik över tjänsteexporten som tillåter en uppdelning på produktgrupper och mottagarländer motsvarande utrikeshandelsstatistiken för varor. Av andra källor framgår dock att en mycket stor del av denna export har gått till länder i Mellanöstern och till vissa u-länder.

Tabell 1 Exporten av investeringsvaror, entreprenader och tekniska konsulttjänster 1980 - 1986. Miljarder kr. Löpande priser.

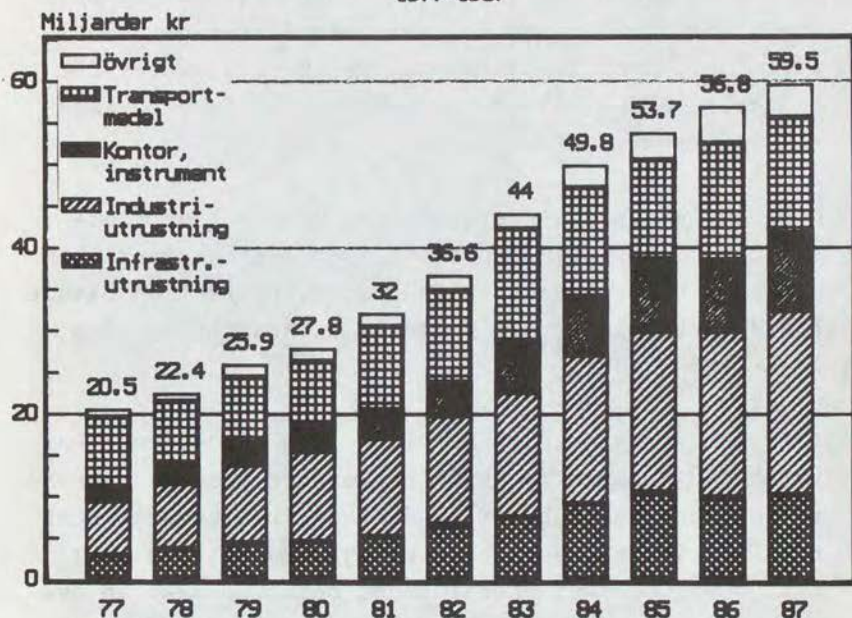
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Investeringsvaror	27,8	32,0	36,6	44,0	49,8	53,7	56,8
Entreprenader och tekniska konsulttjänster	4,2	4,5	6,7	7,3	8,3	6,8	5,7
därav från:							
Tillverkningsind.	0,9	1,0	1,4	2,1	2,2	2,4	2,2
Byggnadsverksamhet	1,6	1,6	3,7	3,5	3,4	0,7	1,7
Uppdragsverksamhet	0,9	0,6	1,2	0,9	1,3	1,4	0,9

Källa: Utrikeshandelsstatistiken och tjänstehandelsenkäten

2.2.3 Investeringsvaruexportens produktområden

I diagram 2 redovisas en uppdelning av investeringsvaruexporten på produktområden åren 1977 - 1987.

Diagram 2 **INVESTERINGSVARUEXPORTENS SAMFÄRSÄTTNING**
1977-1987



Källa: Utrikeshandelsstatistiken

Utrustning för industriellt bruk har under perioden som helhet svarat för en dryg tredjedel av investeringsvaruexporten. Där ingår maskiner för särskilda industrier, metallbearbetningsmaskiner samt ugnar, kylutrustning, pumpar, fläktar, kranar och truckar.

Utrustning för uppbyggnad av infrastruktur, dvs. kraftverksutrustning och telekommunikationsutrustning, utgjorde knappt 20% av investeringsvaruexporten. Andelarna för såväl utrustning för industriellt bruk som utrustning för infrastruktur har varit i stort sett stabila.

Kontorsmaskiner och instrument, som representerar en lättare utrustningskategori än de hittills nämnda, har ökat sin andel av investeringsvaruexporten från 8% år 1977 till 16% år 1987.

Transportmedlens andel har däremot sjunkit, vilket helt och hållet beror på avvecklingen av varvsindustrin i Sverige. Om man bortser från fartyg har transportmedel, dvs. huvudsakligen lastbilar, svarat för en stabil andel närmare en femtedel av investeringsvaruexporten.

Gruppen övriga investeringsvaror består i stor utsträckning av vapen och ammunition för huvudsakligen militärt bruk. Andelen vapenexport uppvisar en ökande trend, inte minst till följd av en kraftig uppgång åren 1985 - 1987.

Investeringsvaruexportens tillväxt i värdetermer har varit långsammare än övrig varuexport under de senaste 10 åren. Detta beror på den negativa utvecklingen för fartygsexporten. Investeringsvaruexporten exkl. fartyg har däremot ökat i något snabbare takt än övrig export. I tabell 2 redovisas utvecklingen för olika produktområden inom investeringsvaruexporten jämfört med övrig varuexport, massa och papper samt personbilar.

Tabell 2 Värdetillväxt 1977 - 1987 för olika exportprodukter

	Värdeökning i %		
	<u>1977-81</u>	<u>1981-87</u>	<u>1977-87</u>
Total varuexport exkl. investeringsvaror	75	98	246
Massa och papper	68	92	224
Personbilar	113	211	563
Kraftalstrande maskiner, elektrisk utrustning m. m.	82	94	253
Maskiner för särskilda industrier och andra icke-elektriska maskiner	70	78	202
Telekommunikations-utrustning m. m.	70	93	230
Lastbilar m. m.	106	81	273
Kontorsmaskiner, instrument	89	165	400
Vapen och ammunition	400	120	1000
Investeringsvaror exkl. fartyg	81	97	256

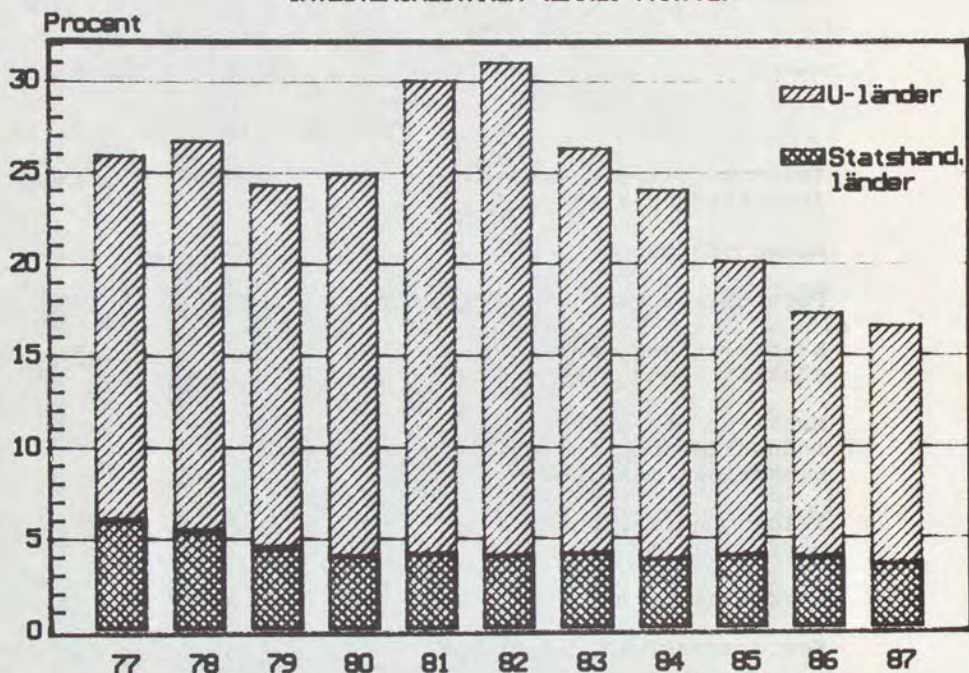
Källa: Utrikeshandelsstatistiken

2.2.4 Investeringsvaruexportens marknader

Övervägande delen av investeringsvaruexporten avsätts på OECD-marknaden. Den del som avsätts till u-länder och statshandelsländer har sedan början av 1980-talet sjunkit från 30% till 17% år 1987 (diagram 3). I värde termer har den i genomsnitt uppgått till 9 miljarder kr. per år under 1980-talet (då inräknas ej fartyg). Det motsvarar ca 4% av den totala exporten av varor och tjänster.

Diagram 3

**U-LÄNDERNAS OCH STATSHANDELSLÄNDERNAS
ANDEL AV DEN SVENSKA EXPORTEN AV
INVESTERINGSVAROR (EXKL. FARTYG)**



Källa: Utrikeshandelsstatistiken

U-ländernas andel av investeringsvaruexporten kulminerade år 1982 då den uppgick till 24%. Sedan sjönk andelen till 13% år 1987. I värdetermer har investeringsvaruexporten till u-länderna sjunkit sedan år 1984.

Även statshandelsländernas betydelse som marknad har minskat under 1980-talet. Tillbakagången har dock inte varit lika markant som för u-länderna.

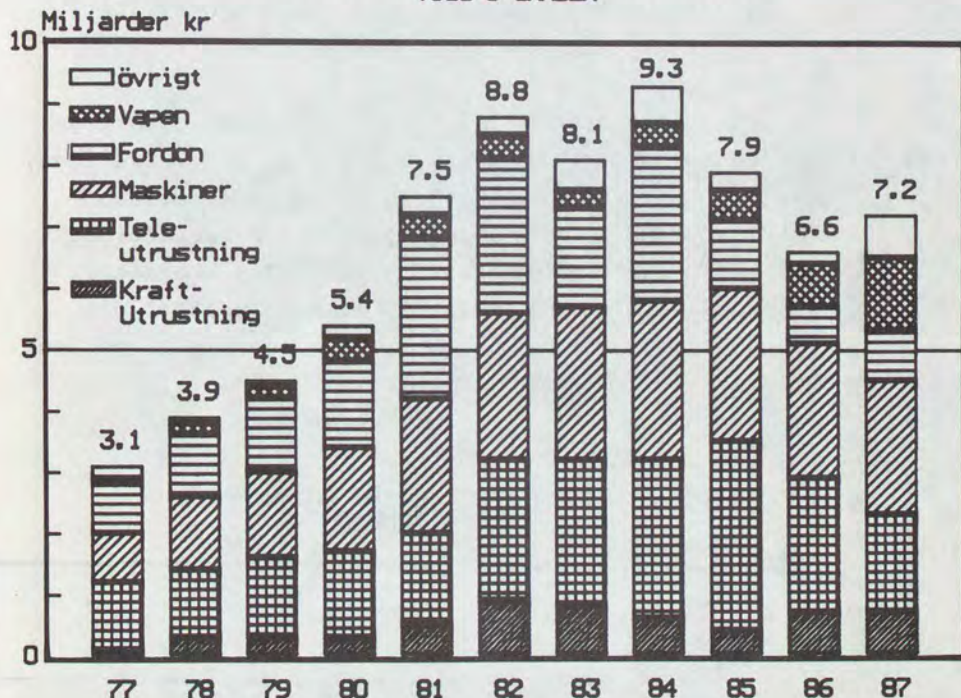
2.2.5 Investeringsvaruexporten till u-länder och statshandelsländer på produktområden

Investeringsvaruexporten till u-länderna åren 1977 - 1987 (diagram 4) karaktäriseras av en relativt hög andel utrustning för uppbyggnad av infrastruktur. En-

bart telekommunikationsutrustning har svarat för 30%. Andelen har varierat och det är svårt att urskilja någon trend.

Diagram 4

INVESTERINGSVARUEXPORTEM EXKL. FARTYG TILL U-LÄNDER



Källa: Utrikeshandelsstatistiken

En stabil tredjedel av investeringsvaruexporten till u-länder bestod av industriell utrustning. Andelen fordon, dvs. huvudsakligen lastbilar, uppgick till i genomsnitt en fjärdedel mellan 1977 och 1984. De därpå följande åren sjönk den dock till 10%. Exporten av vapen och ammunition hade ett markant uppsving 1986 och 1987. Sistnämnda år svarade vapen för inte mindre än 17% av investeringsvaruexporten till u-länderna.

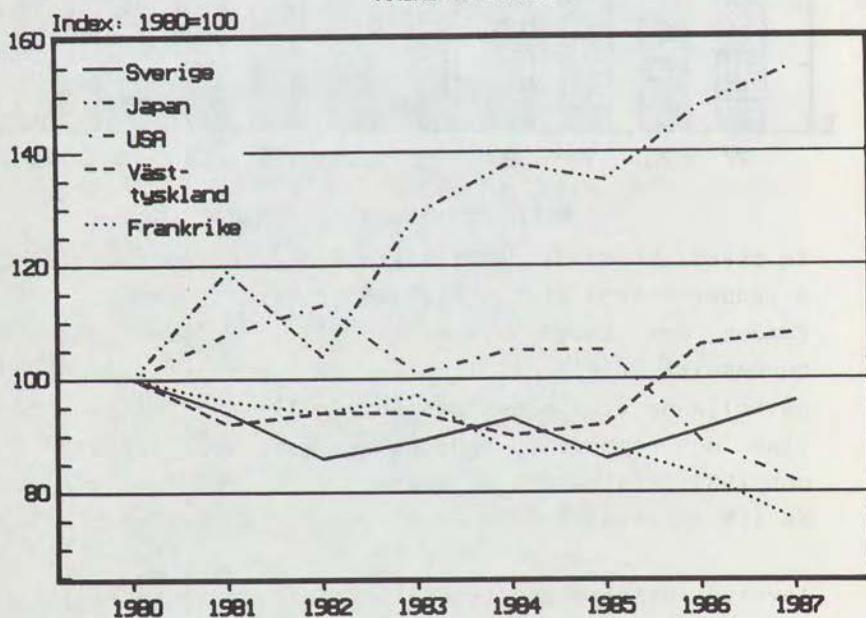
Investeringsvaruexporten till statshandelsländerna har under perioden 1977 - 1987 till 70 - 80% utgjorts av industriell utrustning. Andelen infrastrukturutrustning har understigit 10%, bortsett från åren

1985 - 1986 då den ökade på grund av ett kraftigt uppsving i exporten av tele- och radioutrustning.

2.2.6 De svenska företagens konkurrenskraft i u-länder och statshandelsländer

För att belysa hur de svenska företagens konkurrenskraft utvecklats jämförs i diagrammen 5 - 7 Sveriges, Japans, USA:s, Frankrikes och Förbundsrepubliken Tysklands andel av OECD:s export av verkstadsprodukter till u-länder åren 1980 - 1987. Tre branscher särredovisas: maskinindustri, elektroindustri och transportmedelsindustri exkl. varv (men inkl. personbilar).

Diagram 5 ANDEL AV OECD:s EXPORT TILL U-LÄNDER
MASKININDUSTRI



Källa: SINDCOM

Diagram 6 ANDEL AV OECDs EXPORT TILL U-LÄNDER
ELEKTROINDUSTRI

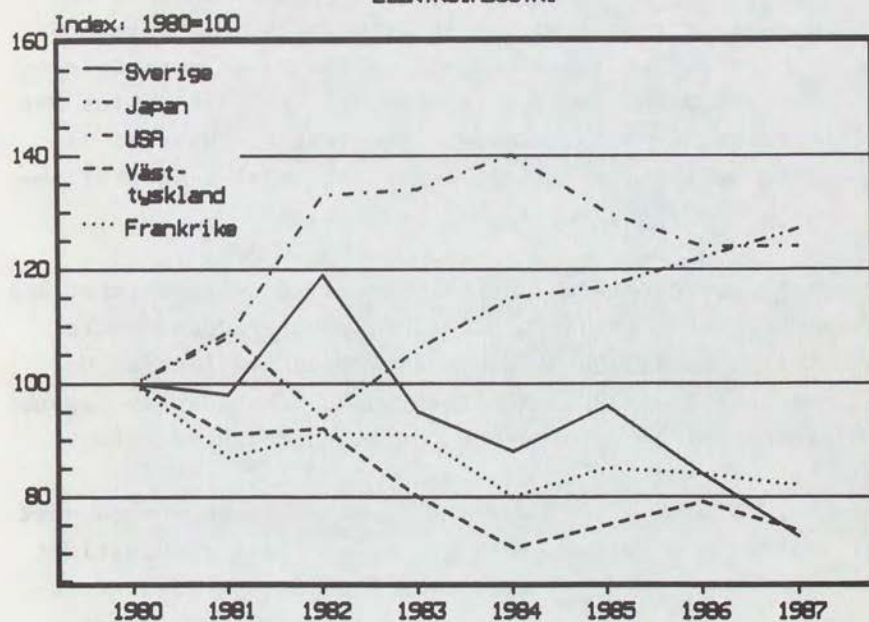
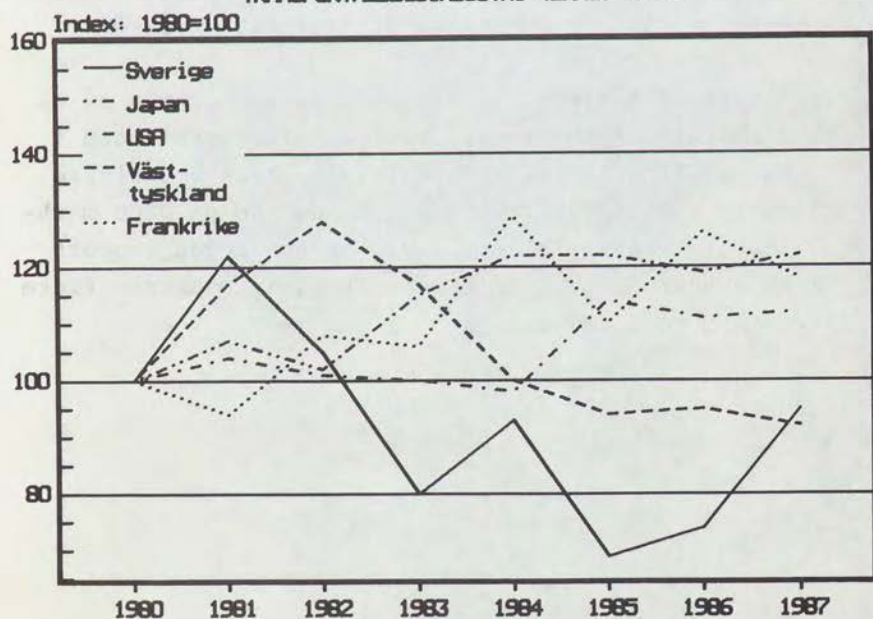


Diagram 7 ANDEL AV OECDs EXPORT TILL U-LÄNDER
TRANSPORTMEDELSINDUSTRI (EXKL. VARV)



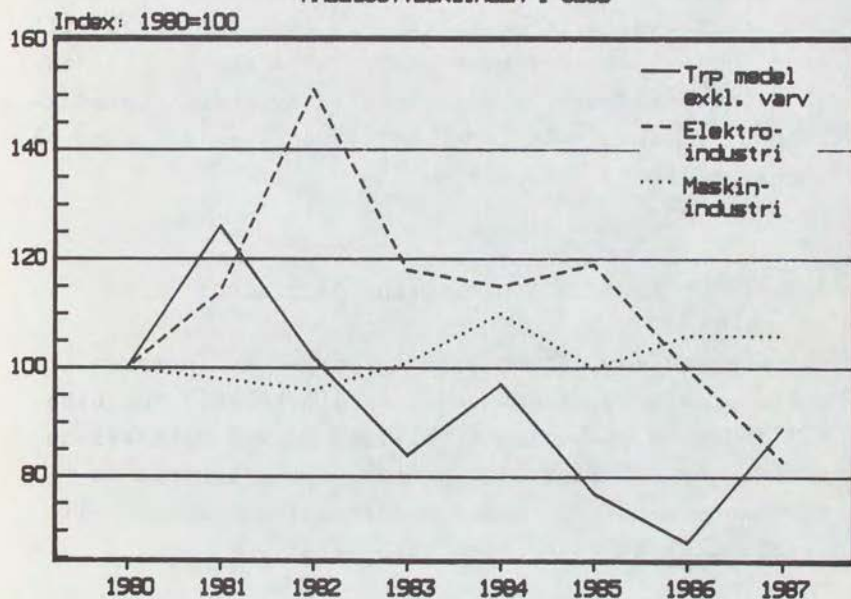
Den svenska andelsutvecklingen uppvisar överlag en negativ trend. Även för Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike (utom när det gäller transportmedelsindustri) har trenden varit negativ. När det gäller USA är trenden positiv endast för elektroindustrin. Japans andelar har stigit generellt. Mest i ögonfallande är andelsutvecklingen för maskiner.

Andelsutvecklingen på statshandelsländerna företer i stort ett liknande mönster. Volymen är dock mindre varför de årliga svängningarna blir kraftigare. Noterbart är vidare att endast USA, vid sidan av Japan, redovisar en genomgående positiv andelsutveckling.

När det gäller den svenska exporten kan det vara värt att notera att man inte kan spåra något systematiskt genomslag av devalveringarna åren 1981 - 1982. Erfarenheterna visar också att devalveringarna främst gynnat råvarubaserad samt specifikt arbetskraftsintensiv produktion. Dessutom får man räkna med att, då andelsutvecklingen innehåller en betydande stokastisk komponent, det kan slumpa sig så att ett antal stora leveranser kan snedvrida resultatet ett visst år.

I diagram 8 har den svenska andelsutvecklingen på u-landsmarknader relaterats till andelsutvecklingen i OECD. En bransch, elektroindustrin, hade positivare andelsutveckling på u-landsmarknaden än på OECD-marknaden. För maskinindustrin var utvecklingen i stort sett ensartad, men för transportmedelsindustrin (inte överraskande) sämre.

Diagram 8 SVERIGES ANDEL AV OECDs EXPORT
TILL U-LÄNDER I FÖRHÅLLANDE TILL
ANDELSUTVECKLINGEN I OECD



Källa: SINDCOM

Motsvarande jämförelse av andelsutvecklingen i stats-handelsländerna visar att svensk industri lyckades överlag sämre än på OECD-marknaden.

2.2.7 Investeringsvaruexportens sysselsättnings-effekt

Den samhällsekonomiska betydelsen av exporten av maskiner och transportmedel till u-länder och statshandelsländer kan mätas i termer av dess andel av produktionen och sysselsättningen i samhället. Exportvärdet kan delas upp i tre komponenter: förädlingsvärdet i de investeringsvaruproducerande branscherna, värdet av inköpt material från inhemska produktionssektorer samt värdet av importerat material. Med hjälp av den senaste input - outputundersökningen

(som ovan avser år 1980) beräknas det inhemska förädlingsvärdet av investeringsvaruexporten till u-länder och statshandelsländer direkt och indirekt uppgå till drygt 60%. Under perioden 1980 - 1986 kan alltså denna export beräknas ha motsvarat 4% av industriproduktionen. Omräknat motsvarar detta en sysselsättning på i genomsnitt 34 000 personer.

2.3 Internationaliseringens process

För Sverige som nation torde exporten av investeringsvaror i dagsläget spela en större roll för bibehållandet av ekonomisk stabilitet än vad motsvarande export gör för flertalet andra industriländer. De företag som bär upp denna export har internationaliserats i snabb takt under 1980-talet.

Vid en tillbakablick kan konstateras att internationaliseringen av svenskt näringsliv har genomlöpt tre vågor:

Den nationelle exportören - För svensk industri präglade detta med få undantag internationaliseringen fram till 1950-talets slut. Stora företag var exportörer. Små företag var hemmamarknadsleverantörer.

Den multinationelle direktinvesteraren - Internationaliseringen av svensk industri tog fart under 1960 - 1980-talen. Stora företag etablerade sig i andra länder och byggde upp starka band med andra nationer. Små företag fungerade som underleverantörer och (i begränsad utsträckning) exportörer.

Den globale aktören - Internationaliseringen från 1980-talet. Stora företag etablerar ett globalt tänkande, baserat på stor rörlighet för människor, kapital, kunskaper och information. Närhet till marknader

och kunder överallt på jordklotet. Många små företag etablerar sig i andra länder eller bygger upp andra former av internationella samarbetsrelationer. Fler-talet mindre och medelstora företag förblir dock nationella.

Det är sannolikt att utvecklingen även i fortsättningen kommer att präglas av ett medvetet och strategiskt globalt tänkande även utanför kretsen av de allra största företagen.

För svenska exportörers långsiktiga strategiska tänkande kan därvid i dagsläget en fråga antas väga speciellt tungt: EG-frågan. Det är endast fyra år kvar tills den europeiska gemenskapens formella utvecklingsprocess mot en samlad ekonomisk och social enhet planeras att vara avslutad. Man kan hysa tveksamhet till att tidsplanen kommer att hålla. Trots detta är nu anpassningsprocessen i full gång. Detta ställer svenska företag inför en rad nya villkor. Två av dem är särskilt viktiga för oss i denna analys, därför att de måste leda till "strategiska motåtgärder" från svenska företags sida.

Svenska företag möter en marknad av i det närmaste enhetlig och nationell karaktär. Det betyder visserligen enhetliga och därmed enklare regelsystem och liknande. Men det betyder också en starkare intern sammanhållning visavi utomstående. Här bör man inte minst jämföra med den amerikanska och den japanska industrins ställning på sina respektive hemmamarknader.

Konkurrenterna inom det nya EG får en ökad styrka att utveckla teknik, att skapa ekonomi i produktion och försäljning. Strukturuomvandlingen kommer att påskyndas och ett tidigare svenskt försprång i strukturell effektivitet kan komma att ätas upp. Resultatet blir

inte endast en bättre kostnadsbild hos våra konkurrenter, utan också en möjlig ökad organisatorisk effektivitet.

Konkurrensen för de svenska företagen kommer vidare att under perioden fram till sekelskiftet få nya förutsättningar när det gäller såväl japanska som amerikanska företag.

Den japanska marknaden har inom många områden redan blivit mättad, vilket tvingat tillverkarna ut på export. Under återstoden av seklet kommer emellertid även en av deras viktigaste exportmarknader - USA - att vara "mättad" för japanska produkter. Det betyder att intresset i motsvarande grad kommer att vändas till andra marknader, kanske Europa men framför allt marknader utanför OECD-området.

Samtidigt har japanska företag problemet med en oavbrutet stigande valutakurs. Detta kommer också att bidra till andra former för lokalisering och finansiering. Det är dock osannolikt att Sverige blir någon japansk "exportbas" av betydande storlek.

För amerikanska företag torde valutaförändringarna stå i fokus. Om det amerikanska balansproblemet skall lösas genom en förändrad dollarkurs över perioden, kommer det att innebära betydande kostnadsfördelar för de från USA levererande företagen. Detta kan på kapitalknappa och priskänsliga marknader spela en viktig roll. Det kan också innebära att den för svenska och europeiska företag så viktiga amerikanska marknaden blir mer svåråtkomlig.

Hur kommer då företag med idag olika internationaliseringsstrategier att agera eller förändra sitt agerande utifrån dessa förutsättningar?

I hög grad avgörande för hur företagens internationalisering fortskrider är världsekonomin utveckling. Om det blir en tillväxt i världsekonomin och var denna äger rum, har största betydelse för hur svenska (och andra) företag kan eller tvingas agera på världsmarknaden.

Enligt det scenario som målats upp i denna utredning finns skäl att anta att den ekonomiska utvecklingen i världen överlag kommer att präglas av tämligen god och stabil tillväxt. Det gäller även i u-länder. En fortsatt avspänning öst-väst kan ge ett ytterligare positivt bidrag till den ekonomiska tillväxten.

För flertalet företag kan antas att detta i kombination med såväl tekniska förändringar, marknadsförändringar etc. som förändringar i konkurrensläge pekar i riktning mot ökad internationalisering. Det betyder ökande möjligheter att hantera en internationell organisation med aktiviteter och fotfäste på flera marknader. Det betyder (såvitt inte protektionismen växer sig stark igen) att landgränser blir av allt mindre relevans och då inte bara för de stora företag som idag svarar för 80% av världshandeln.

Möjligheterna att tillgodose den enskilda marknadens behov kommer att bli allt bättre. Den aktör som i sin internationella bransch inte tar kundnärheten på allvar, kommer inte heller att vara framgångsrik på sikt. IKEA är en av de främsta företrädarna för företag som på kort tid förmått bygga upp en egen image inom ett under lång tid stagnerande marknadsområde och som samtidigt förmått utveckla sin lokala identitet på vitt skilda geografiska marknader. Electrolux är ett annat sådant exempel.

Det finns skäl att anta att utvecklingen under 1990-talet kommer att domineras av två utvecklingslinjer

vad gäller den stora volymen av investeringsvaror.

1. En allt starkare koordinering

- Informationsteknologi, dataöverföring, beslutsstödsystem etc. innebär dramatiskt sjunkande kostnader för koordinering
- Korta restider globalt underlättar direkt personlig närvaro jorden runt
- Bredare global konkurrens nödvändiggör koordinering globalt, eftersom händelser på en lokal marknad snabbt kan slå över i konsekvenser på andra marknader
- Förmåga att snabbt fånga upp och förmedla signaler inom hela den globala gruppen kommer att vara en nyckelfaktor för flexibilitet och framgång.

2. En mer spridd konfiguration

- Ny automationsteknik i produktionen gör allt mindre skala mer ekonomisk (och ger större flexibilitet inom en anläggning)
- Inga nya transportkostnadssänkande teknologier i sikte, dvs. koncentration blir relativt sett allt mer oekonomisk från transportsynpunkt
- Sjunkande arbetsinnehåll i produkter kan göra dem mer lättlokaliserade
- Växande nationella krav på egen produktion
- Närhet till kunder allt större betydelse som framgångsfaktor.

Mot detta kan ställas en delvis motstridig tendens, nämligen utvecklingen av det lilla, höggradigt specialiserade nischföretaget. Det finns exempel på sådana komponentleverantörer som valt att koncentrera sig på mycket högkvalitativa tillverkningsmoment och kontrakterat ut andra tillverkningsmoment till underleverantörer. Det finns anledning att utgå ifrån att

förekomsten av sådana "homogena" komponentleverantörer kan bli allt vanligare i framtiden i industriländer som Sverige. Dessa företag kommer att vara utomordentligt viktiga komplement till de stora, oftast transnationella, företagen och andra lokala företag.

Villkoren beträffande finansiering av exporten från Sverige torde - så länge förändringar av dessa är begränsade i relation till omvärlden - endast i liten utsträckning påverka denna internationaliseringsprocess. Andra yttre ramar är mer avgörande. Situationen kan antas vara assymetrisk. En radikal "försämring" av finansieringsförutsättningarna torde påskynda en avveckling av mer standardbetonad produktion i Sverige medan en "förbättring" av villkoren knappast torde innebära någon ökning av produktionen i Sverige.

Det finns samtidigt inget skäl att anta att produktionsbetingelserna i Sverige relativt sett kommer att utvecklas sämre än i omvärlden. Inte heller finns idag skäl att tro att den allmänna ekonomiska utvecklingen i världen skall innebära att planeringsförutsättningarna drastiskt försämrats; snarare tvärtom.

På några punkter torde dock utvecklingsbetingelserna innebära radikala förändringar. Det kan gälla utvecklingen inom miljöområdet, det gäller - speciellt för svenskt vidkommande - utvecklingen på energiområdet. Till sist och framför allt gäller det utvecklingen inom EG och de storpolitiska handelsrelationerna EG-USA-Japan.

Hur dessa yttre omständigheter påverkar utvecklingsbetingelserna skiljer sig dock från marknadsområde till marknadsområde.

2.4 Utvecklingen inom några produktområden

2.4.1 Kraftutrustning

Verksamheten i Sverige

Området domineras i Sverige helt av ABB/ASEA, med 37 000 anställda i Sverige (180 000 totalt). ASEA:s omsättning före samgåendet uppgick till 56 miljarder kronor (1987). Utlandsandelen i faktureringen är ca 70% eller 37 miljarder.

Forskning och utveckling engagerar totalt 3 600 personer och en total resursinsats om ca 2 miljarder kr. per år. Det innebär att företaget kan beräknas svara för ca 6 - 8% av näringslivets totala FoU-satsningar i Sverige. Företaget bedriver teknikutveckling inom i första hand områdena elektronik, elkraftteknik, automation, transportteknik och miljövårdsteknik.

Företaget sysselsätter i Sverige ett stort antal underleverantörer. I enskilda större projektleveranser kan fler personer vara engagerade hos underleverantörer i Sverige än i egna företagsenheter.

Branschens strategiska frågor

Marknaden kan i korthet karaktäriseras enligt följande:

- Överkapacitet i branschen. Framgång kräver koncentration och strukturering. Strategiska allianser är nödvändiga.
- Marknadsnärvaro. Det är nödvändigt att vara stor för att kunna ta sig över marknadsbarriärer. Det är nödvändigt att ha en lokal närvaro på viktiga mark-

nader. Det är nödvändigt att ha en bred hemmamarknad.

- Finansiering. Företagen måste ha en finansiell kapacitet att kunna hantera svängningar i efterfrågan och fånga upp enstaka förluster i tunga projekt. Inte minst gäller det allt mer protektionistiska och kapitalsvaga u-länder.
- Turnkey-projekt. Kapacitet att leverera och finansiellt paketera stora projekt är nödvändigt, dvs. att kunna bygga och leda konsortier för turnkey - ekonomiskt, tekniskt och finansiellt.
- Teknisk kompetens. Att ha en FoU-verksamhet och ett tekniskt renommé som garanterar att man är inbjuden i varje stor internationell anbudstävlan, vilket betyder att man måste följa med på fronten av elektronisk och elektroteknisk utveckling.
- U-landsmarknaderna. De spelar en allt större roll.

ASEA/ABB:s internationella position

Inom det tunga elektrotekniska området är idag det sammanslagna ABB världsledande. Närmaste konkurrenter - Siemens, Hitachi och General Electric - har en omsättning motsvarande ca 2/3 av ABB:s inom detta område. Samtidigt är dock inte ABB:s totala marknadsandel mer än drygt 15%.

Genom förvärven av inte minst Elektrisk Byrå i Norge, Strömbergs i Finland, samgåendet med BBC samt uppgörelsen med Westinghouse, har ASEA/ABB tagit ett starkt initiativ i branschen.

Genom ASEA/BBC-fusionen har en Norden-som-hemmamarknadstrategi utvecklats till hemmamarknaden Europa. Samtidigt etableras nu allt mer kraftfullt en strategi för att nå närvaro i Nordamerika och Asien.

De aktuella marknaderna

U-landsmarknaderna och statshandelsländerna svarade år 1986 för ungefär 15% av ASEA:s försäljning. Samtidigt är utvecklingen mot en allt större betydelse för u-landsmarknaderna entydig i branschen. U-ländernas andel av de årliga investeringarna i effekt uppgick år 1955 till 7%. Den har sedan ökat enligt följande: År 1965 - 16%, 1975 - 19% samt 1985 - 31%.

Under perioden fram emot sekelskiftet väntas u-landsmarknaderna växa ytterligare. Det problem som tornar upp sig gäller dock skuldbrisens effekter. Mot en ökning av BNP på 1% svarar erfarenhetsmässigt en ökning av kraftbehovet på 1,4%.

Avgörande för företag i branschen är att vara med i utvecklingen på u-landsmarknaderna.

Kriterier för framgång på dessa marknader:

- Lokal närvaro. Att vara etablerad med lokal tillverkning och ingenjörs-kunnande ger konkurrensförmåga. Ofta måste lokal tillverkning etableras innan projekten kommer. Detta skapar lokal trovärdighet. ABB är etablerade i ett 40-tal länder, vilket ger en stark konkurrensposition.
- Finansiell kapacitet. Att kunna sätta ihop finansiella paket är viktigt. Detta underlättas avsevärt när man globalt kan nyttja större finansiella källor än de svenska. Också att kunna engagera sig i nya typer av finansiella transaktioner - ABB har t. ex. en egen motköpsorganisation.
- Service och renovering. Aktiviteter för att underlätta för kunden att öka tillgängligheten i existerande kraftanläggningar (ofta bara 30 - 40% mot 80%

i i-länder), skapar trovärdighet och underlättar för kapitalsvaga kunder på kort sikt. Det skapar dock inga varuleveranser.

2.4.2 Telekommunikationer

Verksamheten i Sverige

Området domineras i Sverige av Ericsson, med en total beräknad omsättning år 1988 på 30 miljarder kronor. Av detta säljs ca 80% i utlandet. Av den totala omsättningen faller mer än 40% på publik telekommunikation.

Totalt har företaget 62 000 anställda, varav drygt 30 000 i Sverige. Av det totala antalet anställda arbetar ca 26 000 personer med publik kommunikation.

Ericsson har ett stort antal underleverantörer. De strategiskt viktiga "kompetens"-underleverantörerna är oftast större internationella företag, medan de svenska företagen ofta är mer enkla "kapacitets"-underleverantörer.

Företaget investerar i forskning och utveckling drygt 3 miljarder kr. per år, motsvarande ca 10% av omsättningen. Räknat som andel av näringslivets totala FoU i Sverige motsvarar detta ca 8 - 10%.

Branschens strategiska frågor

Marknaden kan i korthet karaktäriseras enligt följande:

- Teknologiskt ledarskap. Kunskap om grundläggande teknologi måste finnas inom företaget. Det gäller inte minst halvledarteknik och datorkunnande. I

vissa fall kan det vara möjligt att stödja sig på ett teknologiskt samarbete - det grundläggande frontkunnandet måste finnas i företaget.

- Avregleringen av viktiga marknader. Frankrike, Storbritannien, Japan m. fl. minskar liksom Sverige sina regleringar inom telekommunikation. Här kommer slaget att stå om att behålla eller ta marknader som tidigare inte varit öppna.
- Strategiska allianser och samarbete. Branschens ledare har en hög vertikal integration. Samarbete med specialister är dock nödvändigt inom vissa marknadsområden för att få erforderlig volym i verksamheten. Förmågan att finna "rätt" samarbetspartner är en kritisk faktor. Särskilt för tillverkare med liten volym.
- Nya strategiska marknader. De viktiga marknaderna för 1990-talet är framför allt USA, Indonesien, Kina och Indien. Långsiktig global framgång kräver att man tar sig in i dessa länder.

Ericssons internationella position

Ericsson har över 10% av världsmarknaden för publik telekommunikation. Företaget var år 1987 på 4:e plats i fråga om installation av linjer. Samtidigt har det dock en storlek som är betydligt mindre än de största företagen såsom AT&T och Alcatel.

Ericssons position stärktes avsevärt genom introduktionen av AXE i slutet av 1970-talet. Efter en rad goda år tappade företaget avsevärt i resultat, främst genom mindre lyckade satsningar inom dataområdet - som vid 1980-talets början bedömdes som ett mycket strategiskt område för alla i kommunikationsbranschen.

Under de senaste två åren har positionen återigen stärkts genom dels avyttringen av stora delar av dataverksamheten till Nokia, men framför allt genom

förbättrade marknadsandelar i Västeuropa (ex. vis. Italien, Spanien och Holland) och då speciellt genom två framgångsrika inbrytningar på de öppnade engelska och franska marknaderna.

De aktuella marknaderna

Av den totala försäljningen från Ericsson går ca 20% till u-landsmarknader. Försäljningen inom området publik kommunikation går dock till drygt 30% till dessa marknader.

U-landsmarknadernas betydelse är förhållandevis stabil. Deras andel av installerade linjer/år uppgick år 1975 till 30%. Andelen har sedan ökat enligt följande: År 1980 - 35% och 1985 - 38%. Andelen beräknas fortsätta att ligga kvar på ungefär samma höga nivå eller minska något till år 1990 - 36% och 1995 - 34%.

Kriterier för framgång på dessa marknader:

Ericsson arbetar idag i ett 80-tal länder. Det kommer att ske en koncentration till färre nyckelpunkter.

I korta drag torde de viktiga komponenterna i strategin vara följande: Fortsatt stark i Europa. Komma in i Nordamerika. Hålla ställningarna i Brasilien, Mexico och Kina. Komma in i Filippinerna, Indien, Taiwan, Pakistan, Indonesien samt Japan.

Framgång på kort sikt handlar i första hand om att slå vakt om och fortsätta bygga ut på marknader där man redan har gjort teleinstallationer. Detta är den helt dominerande delen av försäljningen. Framgång på längre sikt handlar om att ta sig in på nya strategiska marknader, typ industriländer i Europa under 1980-talet. Att gå in i ett nytt land är dock alltid förknippat med stora kostnader genom allt det nya

systemarbete och förstagångsinvesteringar i mjukvara i det nya landet.

2.4.3 Vissa andra produktområden/företag

Utrustning för papper och massa - Sunds Defibrator

Detta medelstora företag (1 400 anställda och omsättning 1,7 miljarder kr. år 1986) representerar ett för den stora gruppen kapitalvaruexporterande företag intressant exempel på en internationaliseringsstrategi med stark profil.

Företagets strategi har, fullföljd sedan ett tiotal år, varit att koncentrera sig till vissa segment i sin bransch, för att där skaffa sig teknologiskt och marknadsmässigt ledarskap. Den skandinaviska och den nordamerikanska marknaden torde vara de primära målområdena för nya Sunds Defibrator. En rad leveranser från flertalet av företagets divisioner har emellertid också lett till betydande inbrytningar på den kinesiska marknaden. För bearbetningen av denna marknad har företaget en enhet i Singapore.

Utrustning för livsmedelsområdet - Alfa-Laval

Företaget hade år 1986 en omsättning på ca 10 miljarder kr., varav försäljning utanför Sverige 85% och i u-länder ca 20%. Omkring 7% av de 15 000 anställda arbetade i u-länder.

Företagets strategi har samma kännetecken som Sunds Defibrator - specialistkompetens och global dominans. Företaget har närvaro i ett 40-tal länder, med tillverkning i 18 länder.

För att bl. a. underlätta finansiering av större ex-

portprojekt, har företaget etablerat ett finansbolag i Belgien. Företaget arbetar också med motköpsaffärer i eget bolag gentemot den sovjetiska marknaden.

Entreprenadverksamhet - Skanska

Företagets totala omsättning var år 1986 ca 15 miljarder kr. Under de senaste tio åren har utlandsandelen pendlat mellan 15% och 25%. Sedan 1985 har utlandsverksamheten varit svag, inte minst på utlandsmarknaderna. Dessa svarade år 1986 för 10% av företagets omsättning.

Antalet årsanställda svenskar i utlandsverksamheten var 1986 ca 150 personer. Totalt sysselsattes 7 800 personer.

Utlandsverksamheten har en betydelse för företaget på två punkter. Den första - och viktigaste - gäller täckande av nedgångar i byggkonjunkturen i Sverige. Den andra gäller bibehållande av kompetens, i samband med att det under vissa perioder i stort sett saknas vissa typer av större anläggningsprojekt inom Sverige.

2.5 Slutsatser

2.5.1 Internationaliseringen av svensk industri

- (i) En liten nation måste tänka internationellt - kunna spela på bortaplan

Svenska företag måste, för att överleva och vara framgångsrika, mer än andra tänka och arbeta internationellt. Sverige är en för de flesta leverantörer av investeringsvaror alldeles för liten hemmamarknad. Med en öppen ekonomi där internationell konkurrens

ständigt möter på hemmaplan, är det därför nödvändigt att vidga sin marknad till andra länder.

Denna till synes initiala nackdel har emellertid under åren förbytts i ett försteg och en komparativ fördel för svenska företag i en allt mer integrerad global ekonomi. Tvingande omständigheter har gjort svenska företag mer aktiva utanför sitt eget hemland, skaffat dem ett kunnande i internationella affärer som många konkurrenter först under senare år blivit på det klara med att de behöver. Denna bild av de svenska företagens förmåga att agera på en internationell marknad vidimeras av såväl deras "record" när det gäller initiativet i deras branscher, som av internationella bedömare.

(ii) Global specialisering genom marknadssäkring

Behovet av att säkra nya marknader utanför den traditionella egna hemmamarknaden har kommit att bli en central drivkraft i de svenska företagens internationalisering. Marknadssäkringen har för många företag och branscher börjat med att man betraktat Norden som sin hemmamarknad, vilket betyder att man kunnat fördubbla sina volymer. I ett nästa steg har företagen sökt sig in med en stark närvaro på den europeiska eller den amerikanska marknaden. För leverantörer av investeringsvaror har u-landsmarknader traditionellt spelat en mycket viktigare roll än för andra exportörer.

Marknadssäkring har i företagens internationalisering långa tider stått för etablering av en stark sälj- och serviceorganisation på nya marknader. Under 1980-talet och åren framöver spelar en mer utvecklad lokal aktivitet på de nya marknaderna - först produktion, därefter utveckling - en viktig roll för framgång i affärerna.

Uttryck för detta är t. ex. att svenska företag idag kan beräknas producera dubbelt så mycket i Storbritannien som de exporterar dit från Sverige. Och när det gäller etablerings- och uppköpsaktiviteter i utlandet är svenska företag bland de mest aktiva i världen. Behovet att vara ordentligt etablerad i Europa har lett till över 100 företagsförvärv över landgränserna per år under de senaste tre åren. De direkta investeringarna i USA har under de fem sista åren nästan 10-faldigats, medan exporten ökat i betydligt mindre grad.

Ansökningarna till riksbanken om företagsförvärv i utlandet uppgick bara under de första fem månaderna 1988 till 21 miljarder kr. Därmed har de femfaldigats på fem år. Mer än hälften av årets ansökningar gäller förvärv inom EG (drygt 12 miljarder kr).

Behovet av marknadssäkring kommer att fortsätta att vara ledmotiv för den helt dominerande delen av svensk internationell verksamhet under kommande år. Dock kommer den att ta olika vägar. Strategiska allianser är nyckelordet som täcker in allt från direkta uppköp, via samgåenden till samverkan i gemensamt ägda bolag.

(iii) Sverige kan förbli hemmabasen - om vi spelar väl på hemmaplan

Denna utveckling antyder såväl en fortsatt stark ambition hos svensk industri att säkra tillgång till större marknader, som en ökad fokusering på lokal närvaro genom förvärv eller samgåenden för också produktion inom den aktuella marknaden.

För nationen Sverige blir då en central fråga huruvida detta kommer att leda till förändringar i exporterat värde.

Det finns fyra viktiga argument som på lång sikt mer än andra värnar om en fortsatt svensk hemvist för - och därmed export från - även de idag höggradigt internationaliserade företagen och deras svenska underleverantörer. Och det är också på dessa punkter som staten kan agera för att långsiktigt trygga export från Sverige av internationellt framgångsrika företag:

1) Kompetenta och framsynta kunder

Om det finns i Sverige kompetenta och framsynta beställare, som kan bidra till utveckling av produkter och system, finns skäl att behålla Sverige som hemmasbas.

2) Kunskaper i forskning och hos arbetskraft

Ju bättre tillgång till forskning och högskoleresurser, desto större skäl att ha en bas i Sverige. Ett bra skolsystem och en god yrkesutbildning, tillgång till kompetenscentra blir skäl för bibehållen hemmasbas. Kvalificerad arbetskraft och en fungerande arbetsmarknad.

3) En dynamisk miljö för affärsutveckling

Goda institutionella förutsättningar att utveckla och driva fram nya idéer, produkter, system och företag, rimliga kostnads- och valutaförhållanden bidrar allt till en konkurrensfördel för Sverige i relation till andra länder som hemmabas.

4) Underleverantörer med specialkompetens

Inhemska underleverantörer som enbart levererar på kapacitet och närhet till lokal (svensk) produktion, lever riskabelt i en internationell miljö. Rena kapacitetsleverantörer är lätt utbytbara. Kompetenta underleverantörer med ett specialistkunnande kommer däremot alltid att prioriteras.

2.5.2 Finansieringens betydelse

Den andra gruppen av slutsatser och hypoteser handlar om det speciella område som dominerat efterfrågan på statsstödda exportkrediter till finansiellt relativt svaga utvecklingsländer. En bedömning av efterfrågans utveckling kan sammanfattas i följande punkter:

1) U-marknadernas roll växer ytterligare

Svensk industri har enligt olika undersökningar på senare år haft några av sina största problem till följd av en otillfredställande ländersammansättning. Sverige har tappat marknadsandelar i världshandeln totalt, helt enkelt därför att man exporterat i för hög grad till stagnerande eller endast svagt växande marknader (framför allt Nordeuropa). För den svenska industrin är det viktigt att i hög grad hitta de mest växande marknaderna.

Det är sannolikt att för de kommande 5 - 10 åren, OECD-länderna kommer att ligga på en fortsatt låg tillväxttakt, medan u-länderna kommer att kunna uppvisa en högre tillväxt.

U-landsmarknaderna svarar idag generellt sett för en mindre andel av den totala försäljningen hos de svenska större företag som arbetar på dessa marknader, jämfört med flertalet av deras internationella konkurrenter. Denna situation har sin naturliga förklaring delvis i de koloniala engagemang som Sverige saknat, men andra länder haft. Från affärsmässiga utgångspunkter kan detta under åren ha varit positivt för svenska företag genom de mindre risker som är förknippade med i-landsaffärer. Men sett i det nämnda tillväxtperspektivet är det önskvärt att svenska företag vinner mer terräng på dessa expanderande u-marknader.

För några tyngre och särskilt dominerande produktområden kan konstateras, att u-länderna definitivt svarar för en allt viktigare och den klart expanderande delen av världsmarknaden. Kraftalstrande maskiner och utrustning är en av de största produktgrupperna inom det aktuella området. U-länderna spelar här en allt viktigare roll. U-ländernas andel av de årliga globala investeringarna i effekt har oavbrutet ökat. Under de senaste tio åren har andelen vuxit från 19% till 31%. Under perioden fram till sekelskiftet är det inte otänkbart att dessa marknader kommit att svara för inemot hälften av den globala marknaden.

Telekommunikation är en andra stor produktgrupp. Också här växer u-marknadernas betydelse. Från en andel av det totala antalet installerade linjer i världen på ca 30% för tio år sedan, ligger u-marknaderna idag på ca 45% och beräknas år 1995 ha nått 55% av världsmarknaden.

Krigsmateriel svarar för stora leveranser till u-länderna. Under de senaste tio åren har en rad u-länder tillkommit som köpare och enligt SIPRI har u-ländernas andel av världsmarknaden ökat högst påtagligt. Av andra skäl torde dock denna marknad kunna förväntas minska för svenska exportörer.

2) Aktuella marknader och produkter är viktiga för svenska företag

Totalt sett har u-ländernas andel som mottagare av svensk kapitalvaruexport under tio år minskat från 25% till 16% (1986). Sett i ett perspektiv tio år framåt i tiden kan emellertid konstateras följande för några av de största produktområdena:

- Kraftutrustning. U-ländernas andel av ASEA/ABB:s samlade försäljning har under 1980-talet legat nå-

gorlunda stabilt runt en sjättedel. Huvuddelen av detta ligger inom kraftområdet, där inemot 50% av produktionen kan bedömas levereras till u-länderna.

- Teleutrustning. Av den totala försäljningen inom Ericsson går ca en femtedel till u-marknader. Försäljningen inom området publik kommunikation går dock till hela 40% till dessa marknader.
- Krigsmateriel. Omkring 45% av den svenska krigsmaterielexporten går till u-länder. Svängningarna är dock stora mellan åren och beroende på enskilda orders storlek.
- Livsmedelsteknik. Alfa-Laval säljer ca 20% av sin produktion i u-länder. Den helt dominerande delen av detta är hänförligt till hälften av företagets verksamhet.

För samtliga dessa produktområden gäller för det första att u-landsmarknaderna tar emot produkter inom företagens kärnområden. Det har spekulerats i möjligheten att "switcha" till andra produktområden för att undgå de speciella och svåra affärsförhållandena på u-marknaderna. Detta kan åtminstone på 5 - 10 års sikt betraktas som helt uteslutet, såvida inte de aktuella företagen helt byter affärsidé och verksamhetsinriktning (vilket får betraktas som orealistiskt).

För det andra är det avsevärda volymer som i dagsläget går till u-länderna, med ett betydande tillväxtperspektiv under åren fram emot sekelskiftet. Det torde för företagen vara helt uteslutet att "byta" dessa marknader mot andra marknader. Det skulle nämligen kräva att mycket stora marknadsandelar vanns från konkurrerande företag på i-marknaderna, i kamp mot de senares vakthållning om sin hemmamarknad. Al-

alternativet att öka i-landsförsäljningen torde därför i första hand gå via företagssamarbete och företagsköp på dessa marknader med åtföljande "risk" för utflyttning av produktion från Sverige.

För flera av de viktigaste produktområdena är, för det tredje, under 1990-talet vissa u-landsmarknader av strategisk natur. Den leverantör som tar stora, centrala order, kommer att få fördelar på andra marknader. Inom området telekommunikationer utgjorde under 1980-talet bl. a. Frankrike och England, Saudiarabien och Malaysia sådana strategiska marknader. Under 90-talet torde det för dessa system vara USA, Indonesien, Kina och Indien som är speciellt intressanta.

3) Finansiering är förhandlingsfaktorn för att få affär

Att få ett affärsavslut till stånd är en mångfasetterad och långdragen, ibland mångårig process. Tre faktorer synes mer kritiska än andra.

- Teknologi är den strategiska faktorn för att komma till affär. Endast genom att vara känd för sin teknologi kan man komma ifråga för anbudsgivning. Teknologiskt ledarskap är första-argumentet för en bra position i anbudskonkurrensen.
- Lokal närvaro är nödvändig för att etablera den good-will och den trovärdighet för långsiktigt åtagande i mottagarlandet som köparen kräver. Lokal närvaro långt innan just det aktuella projektet initierats är ett andra-argument för att komma ifråga för slutomgångar. Observera dock att "lokal närvaro" oftare synes stå för leverantörens långsiktighet och trovärdighet i mottagarlandet, än för mer sysselsättningsmässiga aspekter. Teknologiöver-

föring - kunskap, utbildning - är ett viktigt inslag i kravet på lokal närvaro.

- Slutligen är finansiering det centrala argumentet i förhandlingarnas slutskede. Det finns exempel där andra förutsättningar väl uppfyllts men där oförmågan att klara finansiella önskemål från kunden medfört att affären förlorats.

Finansiering har varit en viktig faktor under många år i dessa typer av affärer, men förefaller under kommande år att få än större tyngd. För detta talar följande faktorer.

Skuldkrisen - I vissa länder är helt enkelt bristen på kapital skriande och i andra raskt växande på ett sätt som aldrig tidigare. Denna fråga bedömes av många komma att präglade perioden, även om vissa dellösningar kommer att komma fram.

Tillväxtmålen - För varje procentenhets BNP-tillväxt erfordras vissa tillskott av infrastrukturinvesteringar. De pengar som behövs för dessa investeringar - för att nå den av Världsbanken och andra prognosticerade BNP-utvecklingen - finns helt enkelt inte lokalt.

Överkapacitet och konkurrens - Inom i stort sett samtliga de områden där de stora svenska företagen idag slåss om stora infraprojekt, föreligger en internationell överkapacitet. För att komma ur denna överkapacitetssituation har få företag agerat effektivt. Detta betyder kommande intensifierade ansträngningar från företagens sida att tillgodose även långtgående krav på finansieringen. Om därpå också den amerikanska marknaden skulle bli mer svårtillgänglig till följd av restriktioner för att få ner underskottet i bytesbalansen, kommer kampen på u-landsmarknaderna

att ytterligare intensifieras.

Problem i i-länderna - Fortsatta arbetsmarknadsproblemet i OECD-länderna vidmakthåller intresset att tillse att de "egna" företagen får affären. Goda ekonomiska konjunkturer i i-länderna under några år som förbyts i en svacka, kan komma att under 1990-talets första hälft prägla en ny protektionistisk stämning såsom under sent 70-tal och tidigt 80-tal. Det kan inte heller uteslutas att biståndspolitik etc. därvid på ett än mer aktivt sätt kommer att användas i försöken att "rädda jobben" på hemmaplan.

Den sammantagna effekten av detta går i tre riktningar. För det första kan vi komma att få se affärer baserade på allt mer frikostiga finansiella villkor av typen ökad långfristighet, amorteringsfrihet och förmånliga räntevillkor. För det andra kan andra former för finansiering komma att vinna terräng, även om de inrymmer sina speciella problem (BOT, joint ventures, motköp). För det tredje kan det komma att utvecklas en handel Syd-Syd, där särskilda relationer upprättas av ett slag som kan te sig mindre möjliga i Nord-Sydhandeln.

De internationellt verkande företagen har redan rustat sig för denna utveckling. Genom spridning av sin produktion och genom etablering av internationella finanskontakter, skapas successivt en allt större global yta från vilken man kan få en något större frihet att utnyttja andra länders i vissa fall mer förmånliga villkor.

Vidare har företagen genom att pröva sig fram på nya former för engagemang, börjat lära sig hur sådana aktiviteter som BOT, motköp etc. ska kunna hanteras, även om inställningen ännu är kritisk till sådana arbetssätt. Slutligen kan vi också konstatera hur före-

tagen genom lokalisering av enheter till Syd-länder underlättat ett framgångsrikt deltagande i Syd-Syd-handeln.

De stora företagen har sedan lång tid tillbaka tvingats ut på de internationella finansmarknaderna varigenom deras kompetens på området är mycket hög. Storföretagens möjligheter att finna alternativa finansieringsvägar är som en följd härav betydligt större än småföretagens. Ett ställningstagande kring det svenska exportkreditfinansieringssystemets framtid kan därför på lång sikt antas mer påverka de mindre och medelstora företagen än de idag största exportörerna.

- 4) En fortsatt minskande andel av försäljningen kommer att utgöras av export - men exporten fortsätter att öka

En fortsatt växande andel av de svenska kapitalvarutillverkande företagens försäljning kommer att levereras från anläggningar utanför Sverige. Detta är ofrånkomligt i den internationaliseringsprocess vi ser framför oss.

Men leder då den skisserade fortsatta internationaliseringen till minskad eller ökad export i absoluta tal från Sverige? Och därmed till ett sjunkande eller fortsatt ökande välstånd?

Det står fullt klart, att utan den internationalisering vi nu ser genomföras av svenska företag, skulle dessa inte länge ha kunnat bibehålla sin konkurrenskraft. De skulle tappa marknader och marknadsandelar till konkurrenter, och därigenom förlora volym och i slutänden tappa möjligheterna att hålla den höjd och den omfattning som krävs i det tekniska och affärs-mässiga utvecklingsarbetet.

Resultatet skulle högst sannolikt bli företagsförvärv i andra riktningen, dvs. nya affärsmässiga konstellationer där bindningarna till Sverige kanske inte vore större än vad som motsvarar den svenska marknaden och dess (ringa) storlek. Exporten från Sverige sjunker i detta scenario.

Slutsatsen av detta "omvända" resonemang är alltså, att en internationalisering där svenska företag har ett initiativ, bibehåller konkurrenskraften i företaget och möjliggör fortsatt och växande export från svenska enheter.

Däremot blir den intressanta frågan, vilka typer av verksamheter och vilka produkter som kommer att ligga kvar i Sverige. Därför att i en värld av allt större rörlighet för människor, information och kapital kommer företagen att vara väl så fria att fördela sina resurser i en internationell arbetsfördelning och specialisering.

3 FÖRÄNDRINGAR I EXPORTFINANSIERING I ALLMÄNHET OCH I SVERIGE

av Gunnar Ljungdahl

3.1 Bakgrund

Under den tioårsperiod som förlupit sedan Sverige fick ett sammanhållet statsstött system för exportkreditfinansiering har betingelserna för exportfinansiering förändrats väsentligt. Det svenska systemet var, liksom motsvarande system i de viktigaste konkurrentländerna, väl anpassat till investeringar inom den offentliga sektorn. Särskilt kunde finansiering av exportkrediter till stora projekt i u-länder och statshandelsländer ges enkla lösningar inom ramen för dessa system, baserade på garantier av köparlandet eller dess centralbank. Projektutvärdering förutsattes ha gjorts av köparlandets myndigheter i och med att budgetutrymme allokerats. I den mån stelheten i statliga stödsystemen behövde justeras, t. ex. vad avser kontantdel, amorteringsfrihet och amorteringstid, stod bankväsendet i allmänhet gärna till tjänst med sidokrediter som också innebar övertagande av den politiska risken för exportören.

Sedan 1978 har en rad förändringar emellertid inträffat som påverkat samtliga aktörers beteende. De viktigaste påverkande faktorerna diskuteras liksom dess effekter vad avser köpare i i-länder, u-länder och statshandelsländer. Vidare görs ett försök att analysera de förändringar som skett hos exportören, statliga garantiinstitut och finansieringsinstitutioner, hos banker, på den privata försäkringsmarknaden,

hos specialinstitut (leasingbolag och à forfait-institut) samt på motköpsmarknaden.

3.2 Köparmarknadernas krav på exportfinansiering

3.2.1 Köpare i i-länder

Köpare av kapitalvaror i industriländer har traditionellt finansierat sina investeringar på kapitalmarknader eller i bankväsendet med utnyttjande av sin egen balansräkning. Genom den subventionering som präglade de statsstödda exportkreditsystemen i början av 1970-talet kom man i viss utsträckning också att begära krediter från sina leverantörer för att på så sätt förbilliga sin upplåning. När subventioneringsaktiviteten gradvis ströps på grund av successivt skärpta regler inom det s. k. exportkreditarrangemanget (Consensus) och därmed ett starkt argument för av leverantör förmedlade krediter försvann, hade emellertid en alternativ finansieringsväg redan etablerats. Också andra skäl kunde åberopas. En kredit från leverantören behövde t. ex. inte belasta köparens kreditutrymme hos dennes bankförbindelser.

Med växande grad av sofistikering kom köparen att studera en rad andra alternativa finansieringskällor. En leasinguppläggning kunde genom utnyttjande av skattemässiga avskrivningsmöjligheter i säljarens eller köparens land (eller tredje land för den delen) kraftigt förbilliga finansieringen och innebar framför allt inte någon belastning av balansräkningen för köparen. Kostnader och svårigheter förenade med höjning av det egna kapitalet gjorde alla former av finansiering utan regress på köparen attraktiva. Köparen kom i allt större omfattning att söka vägar för finansiering av sitt projekt på dettas egna meriter.

Sett ur säljarens/exportörens synpunkt har konsekvensen blivit att medan exportkreditgivning fortfarande spelar en viss roll, har andra former av exportfinansiering blivit allt viktigare. Eftersom eget kapital för ett företag alltid är en knapp resurs finns det allt skäl att tro att köparen även i framtiden prövar finansieringsmodeller som inte belastar balansräkningen. Det är därför rimligt att anta att för större investeringsprojekt ren projektfinansiering utan regress mot köparen kommer att bli en allt viktigare form för finansiering av export till i-länder (vad ovan sagts om privata köpare torde mutatis mutandis gälla också offentliga köpare, för vilka privatiseringstendenser och tilltagande behov att minska budgetbelastning få samma effekter som omsorgen om balansräkning hos de privata). Integrationssträvanden liksom kapitalanskaffningsproblem kommer att öka kraven på direktinvestering från leverantörens sida i projektet.

För export av enskilda kapitalvaror kommer olika finansieringsformer innebärande senare äganderättsövergång att få växande betydelse, såsom leasing. Det bör dock observeras att möjligheterna att via leasing arrangera en finansiering som inte belastar köparens balansräkning tenderar att bli alltmer begränsade i i-länderna. I USA har redan skapats regler som tvingar leasetagaren/defacto-ägaren att bokföra den leasede produkten i sin balansräkning. Harmoniserings-tendenserna inom EG pekar i samma riktning. Momsproblematiken vid gränsöverskridande leasing är så komplicerad att denna finansieringsform i framtiden torde komma att koncentreras till stora affärer.

För exportören innebär dessa utvecklingstendenser på i-landsmarknaderna en koncentration på förmågan att finna lämpliga refinansieringstekniker (framför allt

sådana som inte ökar köparens behov av egen kapitalinsats) och möjligheter att täcka kommersiella risker medan den politiska riskavsäkringen är av mindre betydelse.

Vad gäller USA-marknaden kan det inte uteslutas att i den mån de protektionistiska tendenserna i USA får överhanden - krav på exportfinansiering ökar kraftigt som ett sätt att minska det amerikanska betalningsbalansunderskottet.

3.2.2 Köpare i u-länder

För u-länderna har 1980-talet medfört drastiska förändringar. Skuldkrisen har lett till att en lång rad u-länder inte längre kan betraktas som kreditvärda. Möjligheterna för dessa länder att hos sina leverantörer utvinna exportkrediter har kraftigt begränsats. Krisen har också lett till en kraftig nedskärning av antalet projekt. Fallen i råvarupriser har tvingat också u-länder med bevarad kreditvärdighet att långt strängare än tidigare utvärdera den kalkylmässiga lönsamheten i och genomförbarheten av projektet.

Slutligen har delvis som en följd av skuldkris och fallande råvarupriser men också som en självständig kraft en tendens till privatisering gjort sig märkbar i en rad u-länder. Man har helt enkelt funnit att den offentliga sektorn inte orkar med och/eller är tillräckligt effektiv för att driva projekt.

Trots alla problem finns självklart behoven kvar för rader av projekt och för import av kapitalvaror, reservdelar och know-how. Förändringarna tvingar nu köpare i u-länderna att söka vägar att finansiera den import som dessa behov nödvändiggör. Ju mer tvingad man är, desto friare får fantasin och kreativiteten

spela. Det är omöjligt att lista alla upptänkliga lösningar men några huvudtendenser kan dock skönjas.

Den mest närliggande lösningen för större projekt är ökat utnyttjande av världsbankens, International Finance Corporation's (IFC) liksom regionala utvecklingsbankers finansieringsmöjligheter (för nordiska leverantörer NIB:s). Vidare ger naturligtvis i-världens u-landsbistånd, från direkta gåvor till blandade krediter, helt andra möjligheter att finansiera import av kapitalvaror än normala exportkrediter.

En möjlighet att komma runt landets kreditvärdighet är klassisk projektfinsiering, i varje fall för projekt som leder till intjäning av hårdvaluta. Finansieringen bygger på projektets egna meriter och kan knytas till överlåtelse av projektets intäkter till finansiären.

En annan möjlighet är att säkerställa en exportkredit med säkerheter utanför landet. Inom den privata sektorn i många u-länder finns tillgångar utanför landet som kan pantsättas. Detta kan förekomma också inom den offentliga sektorn; det finns exempel på att ett lands nationella flygbolag kunnat säkerställa exportkrediter genom inteckningar i sitt fastighetsinnehav utanför landet. Objekt som fartyg och flygplan kan genom registrering i ett kreditvärdigt land i sig utgöra säkerhet för finansiering.

Import kan finansieras genom en motköpstransaktion, liksom finansiering av en import kan säkerställas genom en motköpstransaktion. I det första fallet kan detta ske genom en ren bartertransaktion (byte av varor) eller via ett spärrat konto utanför importlandet (escrow account). Motköp kan också genom ett generellt varuutbytesavtal delvis finansiera den bilaterala handeln mellan ett u-land och ett i-land. Nor-

malt erfordras för att ett sådant avtal skall kunna fungera praktiskt en s. k. swingkredit, en ömsesidig kreditgivning att utjämna tidsdifferenser i leveranserna från båda länder.

En inte ovanlig finansieringsform är vidare utnyttjande av överskott i ett u-lands bilaterala avtal med en stat i Östeuropa genom en s. k. clearingswitch.

Också för u-länder kan arrangemang med uppskjuten äganderättsövergång, typ leasing, vara ett sätt att minska belastningen av ett kreditutrymme och måhända öka säkerheten för finansiären. Det bör dock noteras att lokala rättsregler i köparlandet kring äganderättsinskränkningar och inteckningsinstitut är av avgörande betydelse för den sistnämnda aspekten.

För att göra en diskussion om framtida utvecklingstendenser inom exportfinansiering till u-länder meningsfull är det nödvändigt att särskilja olika typer av u-länder med hänsyn till den enorma spännvidden inom denna länderkategori ifråga om ekonomisk utvecklingsgrad. Man kan urskilja tre huvudkategorier: resursstarka u-länder utan betalningsproblem (starka antingen på grund av industrialiseringsgrad eller råvarubas) som Hongkong, Indien, Singapore, Sydkorea och Taiwan; resursstarka u-länder med betalningsproblem som Argentina, Brasilien och Mexico; samt fattiga u-länder.

Den första gruppen skiljer sig i finansieringshänseende inte dramatiskt från i-länderna. Tyngdpunkten ligger för exportören/finansiären mindre på de politiska riskaspekterna än på val av finansieringsteknik och refinansieringsformer liksom på balansräkningshänsyn hos köparen. Det är intressant att notera att medan Sydkorea för 10 år sedan var kraftigt beroende av tillgången på exportkrediter från i-länderna man

på senare år utnyttjar sådana endast i begränsad omfattning och även till stor del förtidsbetalat tidigare lämnade exportkrediter - ett exempel på att exportkreditstöd kan vara ett nödvändigt element för att öppna en marknad som senare betalar kontant eller utnyttjar marknadsfinansiering. Leasing kan för dessa länder komma att bli en viktig finansieringsform under förutsättning att oklarheter i det lokala rättssystemet kan täckas av riskförsäkring.

För den andra länderkategorien med akuta betalningsproblem och eroderad kreditvärdighet men med en potential i form av råvaruresurser och/eller industriell utveckling är det rimligt att anta att en ren projektfinansiering i framtiden får ökande betydelse. Inte minst torde detta gälla projekt inom den privata sektorn, vars betydelse torde komma att öka genom den kris den offentliga sektorn befinner sig i också i u-länderna.

Mothandel som är något av "lender of last resort" kan vara en viktig finansieringsform för betalningssvaga länder. En prognos om dess framtida betydelse är beroende av den bedömning man gör av de skuldsatta u-ländernas förmåga att återvinna sin betalningsförmåga.

Sannolikheten för att leasing och liknande finansieringsformer får någon större betydelse för dessa länder torde vara relativt låg med hänsyn till svårigheten att bedöma möjligheterna för ägaren att fysiskt ta tillbaka det utleasade godset i händelse leaseta-gare inte sköter leasebetalningarna.

Tyngdpunkten i finansiering av i-ländernas export till dessa u-länder kommer troligen att mer i framtiden förskjutas till biståndssektorn. Detta är så mycket mer sannolikt som i-ländernas finansminister syns ha en helt annan öppenhet för exempelvis

blandade krediter än för traditionella former för exportstöd.

Slutligen torde som effekt av såväl privatisering som finansieringsbehov liksom ökad realism i projektutvärdering krav på deltagande i ett projekts kapitalandel komma att riktas mot leverantörerna, framför allt i form av joint ventures och temporärt ägande (BOT-build, operate, transfer). Ett uppfyllande av detta krav kommer att bli en allt viktigare del vid exportfinansiering till dessa länder. Detta är ett komplicerat område där visserligen olika instrument finns tillgängliga för en exportör: garanti från IFC eller från nationellt exportkreditgarantiinstitut, deblockering av lokal valuta eller debt/equity swappar.

3.2.3 Köpare i statshandelsländer

Existerande exportkreditsystem möter relativt väl de förutsättningar som föreligger i dessa länder och torde därför även fortsättningsvis förbli den dominerande formen av exportfinansiering. För betalningssvaga länder har mothandel och i viss mån clearing-switchar varit en traditionell finansieringsmetod och torde så förbli. Den intressanta frågan är vilka förändringar i förutsättningarna som de nyligen under beteckningen perestrojka igångsatta reformerna i Östeuropa kan få. Också i statshandelsländer får vi sannolikt räkna med ökande betydelse av projektfinansiering (som redan förekommit inom hotellsektorn i Kina), kanske också krav på (och inte bara möjligheter till) direktinvesteringar från leverantörernas sida, inte minst i form av joint ventures.

Leasing är på vissa statshandelsländer en redan etablerad finansieringsmetod. Inom Östeuropa är det sannolikt att leasingens betydelse kommer att öka väsent-

ligt. Flera skäl talar härför; dels det förhållandet att leaseavgifterna (amortering och ränta) inte betraktas som en investering utan som löpande kostnader, dels att i många länder importavgifter räknas endast på restvärdet av en leasetransaktion eller kan fördelas över leasetiden, vilket inte är möjligt vid en normal exportkredit.

3.3 Förändringar hos aktörerna inom exportfinansieringsområdet

3.3.1 Exportörerna

Det förhållandet att exportfinansiering i många fall är väl så viktigt som kvalitet, leveransförmåga och pris för framgång i en exportaffär, tillsammans med ökad komplexitet till följd av ovan diskuterade förändringar på köparmärnaderna, har naturligtvis påverkat exportörernas agerande. Den viktigaste effekten torde vara ett ökat medvetande om de finansiella riskerna i en exportaffär och också en förfinad analysförmåga vad gäller dessa risker. Den högre kompetensen har minskat riskvilligheten och tvingat fram en ökad förmåga att täcka dessa risker kalkylmässigt eller genom avsäkring. Därigenom har exportörerna satt ökad press på övriga aktörer för riskavsäkring. Samtidigt har marknaden kunnat erbjuda nya instrument för att säkra eller förändra vissa risker, såsom långa valutaswappar, ränteswappar, fordringsswappar, debt/equity swappar etc.

De stora exportföretagen har i ökande utsträckning tagit hänsyn till riskavsäkringsmöjligheter vid förändringar i sin produktionsapparat, exempelvis genom att förlägga viss produktion i Spanien för att utnyttja detta lands exportkreditgarantiinstituts generösare riskbedömning gentemot Latinamerika, liksom

produktion i exempelvis Brasilien för export till vissa länder i Afrika och Latinamerika.

De stora exportföretagen har bl. a. för att effektivisera riskhanteringen och förbilliga valuta- och refinansieringshanteringen skapat interna "banker" för exempelvis intern avräkning av valutabetalningar inom en koncern (netting). Samtidigt som decentraliseringstendenserna varit påtagliga inom de stora företagen, har i de flesta fall finansieringsfunktionen kraftigt centraliserats och förstärkts. Detta har minskat storföretagens behov av service från banksystemet och också lett till att storföretagen effektivt utnyttjar konkurrensen inom banksystemet. Till detta kommer vidare det förhållandet att de stora företagen i ökande utsträckning för delar av sin upplåning vänder sig direkt till penning- och kapitalmarknaderna t. ex. genom s. k. commercial paper program.

De stora exportföretagen har också etablerat egna försäkringsbolag, som dock ännu i mycket liten utsträckning försäkrat företagets politiska risker men där man likväl har ett instrument till förfogande som kan fylla denna funktion.

Många exportörer har också dragit den slutsatsen av erfarenheterna från skuldkonsolideringsuppgörelser med u-länder att leverantörskrediter kan vara en bättre finansieringsform än köparkrediter, då de senare lättare kan hamna utanför ett moratorium och en längre etablerad leverantörs/kundförbindelse kan underlätta återbetalning. För tio år sedan var det gängse resonemanget att det var bättre låta en bank fronta som fordringsägare, då banker bedömdes ha bättre möjligheter driva in en fordran än den enskilde exportören.

Specifikt beträffande svenska storföretag förefaller

det som om man fortfarande inte gärna ser direktinvesteringar som ett element inom en exportaffär. Svenska storföretag har investerat kraftigt i i-länderna under senare år, inte minst i USA. Nyetablering på andra marknader har varit ringa; existerande direktinvesteringar är i huvudsak resultatet av vad som gjordes före andra världskriget. Intresset för engagemang med eget kapital i projekt synes vara ringa, även ifråga om joint ventures och temporära investeringar, typ BOT. Detta är anmärkningsvärt inte minst i jämförelse med den aktiva investeringspolitik som drivits av tysk industri, som dock två gånger under detta sekel fråntagits samtliga utlandsinvesteringar, och av japansk industri, som drabbats på detta sätt en gång.

På de viktigaste marknaderna för svensk export - USA, Förbundsrepubliken och Storbritannien - sker merparten av försäljningen genom lokala dotterbolag som dels marknadsför moderbolagets produkter, dels bedriver sammansättning och lokal produktion. Allt detta är en form av svensk export och rimligen borde svensk exportfinansiering kunna ske också från dotterbolagens fabriksportar.

För större projekt kan man bara konstatera att svensk industri sällan förmår leverera all nödvändig utrustning och know-how. I de flesta fall är det fråga om samarbete över gränserna, vilket med växande internationalisering kommer att öka. Detta leder till skärpta krav på integrerade finansieringslösningar, som i sin tur sätter press på ökad samordning av nationella exportfinansieringssystem.

De ökade komplikationerna i marknadsbilden har försvårat mindre- och medelstora företags agerande på flera exportmarknader. Även om utbudet av finansieringslösningar är omfattande gör komplexiteten i lös-

ningarna det svårt för andra än stora företag att effektivt utnyttja dessa. I Sverige har också en förskjutning av kompetens från bankerna till exportföretagen, som skall närmare diskuteras nedan, gjort svenska små- och medelstora företag mer beroende av storföretagen. De fungerar i ökande omfattning som underleverantörer till storföretagen.

Generellt har i världshandeln skett en förskjutning från u- och statshandelsländer till i-länder. Denna tendens är markant vad gäller den svenska exporten, som framgångsrikt utnyttjat den höga dollarkursen och efterfrågesuget på den amerikanska marknaden. Detta har i många fall skett till priset av tidigare marknadsinvesteringar i u-länder och statshandelsländer. Dessa länders betydelse för svensk export måste rimligen åter öka i takt med fallande dollar, ökande amerikansk konkurrenskraft, minskande importbehov och/eller ökande protektionism i USA.

3.3.2 Statliga exportkreditgarantiinstitut

Den explosiva utvecklingen av statsstödd exportkreditgivning under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet har försett samtliga exportkreditgarantiinstitut med en betydande stock garantiförbindelser som resulterat i skadefall till följd av skuldkrisen. Detta har lett till skaderegleringar som i många fall långt överskrider premiereserver och som också innefattar tämligen hög sannolikhet för slutliga förluster.

Dessa svårigheter har accentuerat den inbyggda målkonflikten för dessa institutioner. För samtliga gäller att de å ena sidan skall främja sitt lands export, å andra sidan att verksamheten skall på sikt "gå ihop". Ökande underskott skapar en politisk risk-

aversion inte minst hos finansministerierna som kan gå stick i stäv med ambitionen att främja export utan att det för den skull är givet att underskotten är slutgiltiga. På många håll pågår en debatt om hur dessa instituts garantiverksamhet skall kunna bedrivas i framtiden så att verksamheten över tiden går ihop. Inte minst i Storbritannien och USA diskuteras möjligheter för de lokala instituten att öka graden av affärsmässighet genom att konkurrera med den privata försäkringsmarknaden på täckning av kommersiella risker, så väl korta som långa.

Diskussioner förs om ökad flexibilitet i garantigivningen utanför de ramar som är uppdragna för exportkreditfinansiering. Sålunda studeras exempelvis garantier för flexibla leasinglösningar, garantigivning för motköpstransaktioner och rent cashflow-anpassad projektfinansiering.

Inte minst ifrågasätts på flera håll idag de consensus-regler, som föreskriver maximalt sex månaders amorteringsfrist från färdigställandet av ett projekt, lika stora halvårsvisa amorteringar och en maximering av kredittiden. Dessa regler utgör det vällovliga resultatet av en internationell strävan att stävja statsstödd kreditkonkurrens. Det torde emellertid endast sällan vara så att ett projekts "cash-flow" lyckats anpassa sig till dessa regler. Det kan till och med hävdas att dessa regler bidragit till skuld-krisens omfattning genom att inte ge projekt en rimlig chans att återbetala sin finansiering.

Vidare synes kraftfullare åtgärder på flera håll vidtas för att återvinna nödlidande fordringar, liksom möjligheterna av ett aktivt "asset management" studeras, av typ fordringsförsäljningar och fordrings-swappar, inom ramen för de begränsningar som uppställts vid Parisklubbsförhandlingar.

3.3.3 Exportfinansieringsinstitut

För många länder har de statliga räntesubventionerna i samband med exportkreditfinansiering varit en synnerligen dyrbar affär. De exportkrediter som lämnades under perioden 1975 - 83 kräver i många länder fortfarande sin tribut från statsbudgeten. Framgångarna för de internationella ansträngningarna att genom Consensus reducera subventioneringsgraden har emellertid minskat exponeringen.

För Sveriges del har den flexibla utformningen av SEK:s upplåning på ett effektivt sätt minimerat budgetbelastningen. Det förhållandet att SEK till 50% ägs av svenska staten och till 38% av tre av världens 16 AAA-ratade banker och att dessutom en betydande del av SEK:s utlåning säkerställs med svenska statens garantier (EKN och riksgäldskontoret) har givit SEK högsta möjliga rating som låntagare på utländska kapitalmarknader. Den volymuppbyggnad som skedde under exportkreditfinansieringens skördetid har vidare skapat utomordentliga förutsättningar för ett effektivt "debt management", som ytterligare sänkt SEK:s upplåningskostnader.

Å andra sidan ledde koncentrationen av refinansiering av exportkrediter till SEK till en uttunning hos de svenska affärsbankerna, som tidigare i huvudsak svarat för denna verksamhet. Till skillnad från exempelvis de engelska och italienska systemen gav inte det svenska någon kompensation för en förlorad marknadsaktivitet i form av garanterad ersättning för bankernas medverkan. Denna ersättning blev en fråga för förhandling med låntagarna och exportörerna och kom därigenom att pressas ned till en nivå som knappast kan skapa lönsamhet i synnerhet som bankernas roll i uppföljningen av lämnade exportkrediter på intet sätt minskat utan snarare till följd av skuldkonsoliderin-

gar blivit mer resurskrävande. Denna utveckling sammanföll med storföretagens uppbyggnad av kompetens inom exportfinansiering. Den låga lönsamhetsnivån för bankerna medgav inte tillräcklig prioritet för denna verksamhet som kunnat motverka en kompetensuttuning i bankerna.

SEK:s framgångar på upplåningssidan gör också att SEK står väl rustat att - under förutsättning att andra aktörer kan skapa de nödvändiga säkerheterna - erbjuda flexibla finansieringslösningar som i princip kan anpassas till varje projekts specifika behov. Detta gäller emellertid endast så länge SEK kan fortsätta att spela en betydande roll på de internationella kredit- och kapitalmarknaderna, vilket är avhängigt dels av kvaliteten i SEK:s utlåning, dels av att SEK kan hålla en hög upplåningsvolym.

Vidare kan noteras att vissa unika villkor fortfarande belastar det svenska systemet i ljuset av consensus-gruppens beslut om successiva skärpningar av reglerna som innebär en avveckling av subventionerna i kat. I och höjningar av räntorna i övriga kategorier, nämligen för Sverige unika påslag utöver consensus-räntorna liksom begränsningar i möjligheterna till refinansiering i svenska kronor.

Vad ovan sagts om de relativt sett låga kostnaderna för SEK:s upplåning kan komma att förändras genom de nya harmoniserade reglerna för kapitaltäckning, vilka avses omfatta också SEK.

Det bör för svensk del också noteras att Sveriges Investeringsbank i ökande utsträckning kommit att ägna sig åt exportfinansiering. Investeringsbanken har för sina svenska projekt kunnat bygga upp en projektvärderingskompetens som banken kunnat utnyttja också internationellt. Exportfinansiering, inte minst i form

av projektfinansiering, har därför blivit ett intressant område för bankerna när de svenska projekten minskat.

3.3.4 Bankerna

Den internationella bankvärlden har traditionellt spelat en viktig roll i exportfinansiering genom sin förmåga att dels arrangera refinansiering av en kredit och dels absorbera politiska och kommersiella risker förenade med en kredit. Bankerna har också på många håll i världen lång erfarenhet av varierande finansieringsformer och -instrument.

Den överlikviditet som uppstod i det internationella banksystemet till följd av den s. k. recycling som följde av den första oljekrisen kom banker att kraftigt expandera sin exponering till tredje världen, internationellt sett mindre på grund av exportfinansiering än direkt betalningsbalansfinansiering till u-länder. Följderna av skuldcrisen har drastiskt minskat bankernas riskbenägenhet vad gäller politiska risker, såväl på grund av de kostnader refinansieringen av nödlidande exponeringar medfört, som till följd av myndighetskrav på avskrivningar etc.

De svenska bankerna deltog, bl. a. på grund av att valutaregleringen lade hinder i vägen, i mycket ringa utsträckning i betalningsbalansfinansiering men de exponeringar bankerna tog på sig i samband med exportkreditfinansiering var likväl betydande.

Som ovan anförts medförde införandet av det svenska exportkreditsystemet år 1978 en begränsning i bankernas aktivitet på exportkreditfinansieringsområdet. Genom att all refinansiering av statsstödda krediter koncentrerades till SEK fick bankerna koncentrera sig

på uppläggning av exportkrediter, säkerhetsarrangemang och dokumentation samt agentrollen under kredittidens löptid.

Bankernas utlandsetableringar har fört dem närmare exportörernas kunder. Härigenom har bankernas möjligheter till flexibilitet ökat på de lokala marknader där de är etablerade genom att de på ett helt annat sätt än tidigare kan värdera och hantera lokala risker och acceptera lokala säkerheter. Detta gäller idag blott ett fåtal marknader och en intressant fråga är i vad mån svenska banker kommer att utnyttja pågående avregleringar och internationella harmoniseringar till att utveckla sig till internationella banker, därmed följande företagens internationalisering, eller förbli svenska banker med utlandsverksamhet.

Fortfarande råder starka begränsningar i svenska bankers möjligheter att delta i projektfinansiering. Till skillnad från sina utländska konkurrenter tillåts inte de svenska bankerna att ingå som delägare i projekt och inte heller att lämna vinstandelslån.

Det kan konstateras att samtidigt som volymen av exportkreditfinansiering minskat kraftigt hos bankerna under senare år har deras verksamhet inom annan exportfinansiering ökat, inte minst i utlandsetableringarna och inom de bankägda finansbolagen.

Kostnaderna för bankernas deltagande inom exportfinansieringsområdet kommer att påverkas av kommande nya kapitaltäckningsregler, inte minst till följd av att dylika avses införas också för transaktioner som inte manifesteras i balansräkningen, exempelvis swappar och "stand-by letters of credit". Det blir dyrare att ta risker, vilket leder till ändrad länderprioritet. Dessa förändringar sker emellertid inom

ramen för en internationell harmonisering och bör förhoppningsvis skapa konkurrensneutralitet. (Det förhållandet att exponering på inhemsk bank blir billigare än exponering på utländsk bank måste emellertid drabba små finansmarknader mer än stora.)

3.3.5 Försäkringsmarknaden

Den privata försäkringsmarknaden (Lloyd's och den s. k. company market) trädde i större skala in i politisk risktäckning i samband med exportfinansiering vid ungefär samma tidpunkt som skuldkrisen började utvecklas och bankernas och exportkreditgarantiinstitutens riskbenägenhet minskade. Förutom att man här identifierade en marknadspotential, ansåg man sig ha delvis andra förutsättningar än bankerna och garantiinstituten att hantera riskerna. Dels förfogade man över en återförsäkringsmarknad, som möjliggjorde riskspridning, dels fäste man avgörande vikt vid etablerade kund/leverantörsförhållanden mellan exportör och importör som bas för försäkring. Man menade att dessa relationer i förening med tidigare positiva erfarenheter av relationerna väsentligt minskade skadefallsriskerna. Även försäkringsmarknaden har emellertid fått vidkännas sin beskärda del av skuldkrisens effekter, även om det nog kan hävdas att leverantörskrediter från väl etablerade exportörer med långa relationer till köparna har berörts mindre av skuldkrisen än andra kreditformer.

Sett ur exportfinansieringssynpunkt vidlåder ett antal svagheter försäkringsmarknaden. Marknaden är mycket tunn med endast ett fåtal aktiva aktörer. Försäkringsskyddet begränsas till maximalt tre år. Även om det kan förlängas om inget negativt inträffat, innebär detta naturligtvis en osäkerhet för längre risker. Till skillnad från ovillkorliga bankgarantier

är försäkringspolicerna sällan heltäckande utan för-
sedda med ett antal undantag och begränsningar var-
jämte dessa ofta innefattar krav på åtaganden från
försäkringstagare, som inte förekommer i bankgaran-
tier. Prissättningen (innefattande premie, täcknings-
grad och karenstider) är helt individuell. Inte minst
har omfattningen av kundrelationer en avgörande be-
tydelse för prissättningen.

På den privata marknaden finns dock en rad instrument
av värde för flexibla exportfinansieringslösningar,
exempelvis möjligheten att försäkra köparlandets ge-
nomförande av leveransåtaganden under motköpskont-
rakt, konfiskationsskydd av investeringar etc.

3.3.6 Specialinstituten

a) A forfait-marknaden, som består av ett antal ban-
ker och specialinstitut framför allt i London men
också i Förbundsrepubliken, Schweiz, Österrike och
Italien handlar i exportfordingar och kan erbjuda en
form för finansiering av exportkrediter, inkluderande
avsäkring av den politiska och kommersiella risken.

Marknaden kännetecknas av hög flexibilitet vad gäller
betalningsinstrument, kredittider, återbetalnings-
struktur och täckningsgrad. Riskbenägenheten har
emellertid i stor utsträckning begränsats på samma
sätt som bankernas. Det är emellertid intressant att
notera att en rad av dessa institut utvecklat en pla-
ceringskapacitet hos investerare med andra riskvärde-
ringar än bankerna, som möjliggör risköverlåtelse av
normalt inte försäkringsbara risker.

Marknaden har traditionellt hämtat sitt material från
tyska och italienska exportörer. På senare år har ex-
portörer i Storbritannien i ökande utsträckning vänt

sig till denna marknad.

Marknadens struktur gör den mest lämpad för finansiering av enstaka kapitalvaror och mindre ägnad för finansiering av projekt.

b) Leasing-marknaden har vunnit ökande betydelse för exportfinansiering. Ett antal skäl kan åberopas här för. I många länder är det möjligt att bokföra en leasingfinansiering utanför balansräkningen. Detta gäller i minskande grad i-länder, men har stor relevans i Östeuropa och andra i leasinghänseende mindre sofistikerade marknader. På många håll kan beslut om import av en vara fattas på lägre nivå om varan finansieras genom leasing än genom en normal exportkredit. En rad länders lagstiftning gör det möjligt att genom leasingfinansiering undvika eller minimera tullar och importavgifter/-depositioner. Leasing kan genom utnyttjande av leasegivares skattemässiga avskrivningsmöjligheter skapa prisreduktioner som gör export till i-länder möjlig. Slutligen kan det i vissa fall hävdas - beroende på utformningen av lokal lagstiftning - att det förhållandet, att äganderätten genom leasing bevaras hos part utanför importlandet, skapar viss säkerhet i levererad utrustning.

De principiella kraven på för leasing lämpade produkter är att de skall vara mobila, lätt identifierbara, ha lång ekonomisk livslängd och ha en erkänd andrahandsmarknad. Det är därför inte onaturligt att flygplansfinansiering volymmässigt svarar för en stor del av leasingmarknaden. Viktiga objekt är också personbilar, lastbilar, entreprenadmaskiner, tryckmaskiner och fastigheter. Ju högre köparens kreditvärdighet är desto mer avkall kan göras på produktspecifikationen. Med tanke på konkurrenspressen på leasingmarknaden och den allt mer begränsade möjligheten att i USA och EG hålla leasefinansiering utanför köparens balans-

räkning, kan det finnas skäl räkna med att objekten för leasing alltmer kommer att fjärma sig de ovan nämnda kriterierna.

c) Institutioner, som är beredda sätta in riskkapital, får växande betydelse i takt med privatiseringsvågen i u-länder jämte behoven för i klassisk mening projektfinansiering av leverantörens åtaganden i form av ägaransvar i projekten. Marknaden är ännu outvecklad, bortsett från statliga och mellanstatliga institut, typ Deutsche Entwicklungsgesellschaft och IFC. Med växande integration kommer venture capital-fonder att få betydelse i gränsöverskridande finansieringar i i-länderna.

För svensk del kan noteras att Swedfund har till uppgift att tillsammans med svenska företag gå in i direktinvesteringar i u-länder och att Sveriges Investeringsbank till skillnad från affärsbankerna är oförhindrad att genomföra direktinvesteringar. När det är fråga om projekt i annat än i-länder torde Investeringsbankens deltagande kräva väl fungerande investeringsgarantier täckande politiska riskelement.

3.3.7 Motköpsmarknaden

En rad specialinstitut, banker och handelshus opererar på denna marknad som traditionellt vuxit upps kring handeln med statshandelsländerna i Östeuropa. Under senare år har motköp blivit mer frekventa också i förhållande till vissa u-länder. På i-landsmarknaderna är en form av motköp, s. k. offset, vanlig i samband med export av försvarsmateriel.

Motköp kan förekomma i många former. Tre huvudformer kan här nämnas:

- a) barter, dvs. rent byte av varor värderade efter en prisformel överenskommen mellan köpare och säljare,
- b) mothandel, där likvid för varor levererade från köparlandet inbetalas till ett spärrat konto (escrow account). Medel på detta konto får utnyttjas endast för likvid av de avtalade exportprodukterna,
- c) evidenskonto eller offset, innebärande att exportören åtagit sig att över en period från köparlandet inhandla varor till visst värde eller genomföra en investering eller annan åtgärd som tillför köparlandet hårdvaluta. Uppfyllandet av detta åtagande avräknas på ett evidenseller offset-konto.

Motköpsföretagen specialiserar sig på att förhandla uppläggningar av motköpsåtaganden för exportören och kan också vara berett att helt övertaga dessa från exportören.

Vidare kan motköpsföretagen skapa exportmöjligheter genom att med ett organ i köparlandet avtala ett varuutbytesavtal (dvs. en privat clearing) där varuströmmar betalas över ett spärrat konto. I allmänhet förutsätter detta att de två huvudparterna lämnar varandra en kredit (s. k. swing-kredit) för att möjliggöra tidsmässiga diskrepanser i leveranserna.

Motköpsverksamheten närliggande är också utnyttjande av balansbrister i officiella bilaterala clearingavtal mellan två länder. Ett överskott för det ena landet skall i princip utjämnas genom import från det andra. Om lämpliga varor inte står till förfogande och med båda ländernas godkännande kan istället varor från tredje land importeras till överskottslandet. Genom en s. k. clearingswitch förvandlas betalningen under avtalet till hårdvaluta som erläggs till expor-

tören i tredje land.

3.3.8 Sammanfattning

En rad betydande förändringar har skett hos de olika aktörerna på exportfinansieringsområdet. Inte minst kan noteras en ökad riskaversion hos såväl banker och försäkringsbolag som hos statliga exportgarantiinstitut. Vidare har en utbyggnad av kompetensen hos de stora exportföretagen lett till ökad riskmedvetenhet och riskanalysförmåga. Företagen söker därför alltmer metodiskt finna riskavsäkringar resp. finansieringslösningar som minimerar riskexponeringen av en transaktion. Finansieringsmarknaden har besvarat dessa strävanden genom att utveckla instrument som inom ramen för marknadens begränsningar bidrar till dylika lösningar. Exportfinansiering har återigen blivit ett fält som ger spelrum för innovativa lösningar. I det föregående har endast några väsentliga instrument kunnat skisseras. Alltmer har uppgiften för aktörerna blivit att för varje enskild affär finna riskbegränsande lösningar, anpassade till den specifika affärens förutsättningar. Detta innebär stora krav på flexibilitet hos alla aktörer.

Genom det efterfrågetryck den privata marknaden utsätts för sker en ständig anpassning till dessa omvärldsförändringar. Också inom det statliga exportkreditstödet pågår i ett flertal länder diskussioner om nya instrument och ökande flexibilitet.

4. REAKTIONER I ANDRA LÄNDER PÅ OMVÄRLDSFÖR- ÄNDRINGARNA OCH FÖRÄNDRINGAR AV DE INTER- NATIONELLA REGLERNA FÖR STATSSTÖDD EXPORT- KREDITGIVNING

av Birgitta Nygren

4.1 Förändrade förutsättningar

Under den senaste 10-årsperioden har förändringarna i den statsstödda exportkreditgivningen varit drastiska. Början av perioden präglades av en enastående kraftig expansion, medan de senaste åren präglats av en minst lika kraftig kontraktion. Under den första delen av perioden konkurrerade företag i i-länder hårt med subventionerade krediter främst om de nyrika oljeländernas gunst. Allt fler u-länder, inkl. oljeländer, drabbades emellertid av betalningsproblem, med bl. a. åstramning av importen som följd. Samtidigt skärptes successivt reglerna för de statstödda krediterna. Subventionsinnehållet har minskat väsentligt. Företagen har i skuldskrisens tecken vänt sig till mer betalningsstarka marknader. Exporten till u-länderna har genomgående minskat. En allt större del av denna export finansieras med blandade krediter eller motsvarande.

För garantiinstitutens del har förändringarna betytt att premieintäkter stagnerat medan skadeutbetalningarna fortsätter att växa. För i stort sett alla i OECD-området är underskotten i verksamheten mycket omfattande. Riskvilligheten har minskat. Det verkar

nu råda en mycket stor osäkerhet om vart utvecklingen är på väg.

Skuldyngda u-länder uppmanas av internationella institutioner som IMF att vara återhållsamma med statliga garantier. Privatisering har blivit ordet för dagen. För exportörernas, finansiärernas och garanti-institutens del leder detta till nya utmaningar. Förutom att försöka utvärdera landrisker, vilket visat sig mycket svårt, får man också i ökad utsträckning ta sig an kommersiella risker som kan vara än mer svårbedömda.

Som bakgrund till den beskrivning av hur man i några andra länder reagerat på omvärldsförändringarna ges först en kort beskrivning av u-ländernas försämrade betalningsförhållanden och av utvecklingen av det internationella regelverket på området, nämligen exportkreditarrangemanget, vanligen kallat Consensus.

4.2 U-ländernas försämrade betalningsförhållanden

Antalet omförhandlingar av statsstödda exportkrediter kan ses som en grovt mått på den försämring av u-ländernas och vissa statshandelsländers försämrade betalningsförmåga under senare år. Under åren 1976 - 1980 var det bara åtta länder som vände sig till den sammanslutning av officiella kreditorer som brukar kallas för Parisklubben. Under år 1983 hade antalet ökat till 16. Under de följande fyra åren nåddes överenskommelser om ca 60 omförhandlingsavtal. I många fall var det fråga om omförhandlingar av redan tidigare omförhandlade förfall.

Tabell 1 Inom Parisklubben omförhandlade belopp under åren 1977 - 1987 samt antal länder som omförhandlat

År	Belopp (milj. USD)	Antal länder	varav nya
1977	249	3	1
1979	2 987	4	2
1981	3 184	8	5
1983	9 022	16	7
1985	18 628	21	7
1987	24 705	17	2

Vid utgången av 1986 beräknades de utestående statsstödda exportkrediterna till u-länder uppgå till ca 190 miljarder USD, varav ca hälften hos u-länder med betalningsproblem och ca 56 miljarder USD hos de 15 mest skuldsatta länderna. Nedan visas en fördelning av olika ländergruppers utestående skulder på olika källor. Som framgår av tabellen beräknas exportkrediter svara för mindre än 20% av u-ländernas skulder. Andelen är dock väsentligt högre i Nordafrika och Mellanöstern medan den för länderna i Latinamerika sammantaget uppgår till mindre än 10%.

Tabell 2 Fördelning av olika u-landsgruppers utestående skulder på olika källor år 1986 (miljarder USD)

	ODA Multi	Exp.kred.	Banker	Övrigt	Totalt	
Latinam.	47	51	306	45	449	42%
N.Afrika o.						
M-östern	27	64	72	31	193	18%
Övr. Afrika	31	37	31	18	118	11%
Asien	90	49	135	32	306	29%
Totalt	195	201	544	126	1 066	
	19%	19%	51%	12%		100%

I samband med den stora ökningen av antalet skuldkon-solideringar kom den statstödda exportkreditgivningen betydelse för skuldländernas återhämtning att uppmärksammas. Diskussioner mellan förträdare för IMF, Parisklubben och exportkreditgruppen inom OECD visade att det skulle kunna vara möjligt för garantiinstitut-ten att återuppta garantigivningen tidigare om man kunde vara säker på att redan omförhandlade krediter inte blev föremål för ytterligare omförhandling. Pa-risklubben har sedan väl lyckats hävda fasthållande vid s. k. cut-off date. De flesta garantiinstitut är därför numera villiga att medge ny garantigivning under förutsättning att skuldlandet har vidtagit erforderliga externa åtgärder (vanligen uppgörelse med IMF om s. k. stand-by och överenskommelse med Parisklubben samt uppföljning av denna multilaterala överens-kommelse med bilaterala avtal med resp. kreditorland) och interna anpassningsåtgärder och att dessutom ut-sikterna för ekonomisk återhämtning verkar goda.

4.3 Förändringar av de internationella reg-lerna för statsstödd exportkreditgivning

Samarbete mellan garantiinstitut har länge bedrivits inom en sammanslutning som benämns Bernunionen (BU). Inom denna har bl. a. överenskommelser nåtts om längsta kredittider för vissa varugrupper.

I exportkreditarrangemanget, vanligen benämnt Consensus, (Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits) regleras kreditvillkoren för statsstödda exportkrediter; kontantandel, lägsta refinansieringsränta och maximal kredittid för alla varor och tjänster som säljs med en kredittid överstigande två år. Vissa undantag finns. Krigsmateriel och jordbruksprodukter omfattas inte. Särskilda regler gäller för bl. a. fartyg och flygplan.

Konkurrensen med subventionerade krediter intensifierades efter den första oljeprishöjningen år 1974. Förhandlingar om begränsning av subventionerna ledde till en överenskommelse mellan USA, Japan och flertalet EG-medlemmar år 1976. Följande år utvidgades överenskommelsen och samtliga OECD-medlemmar utom Island och Turkiet anslöt sig. Till en början var minimiräntorna lika för alla valutor men differentierade efter kredittidens längd och på tre landkategorier; högst för i-länder och andra med relativt hög BNP/capita (kat. I) och lägst för de fattigare u-länderna (kat. III).

Efter mycket utredande och förhandlande om möjligheterna att nå minimiräntor som minskade subventioneringen och bättre speglade marknadsräntorna i olika valutor nåddes år 1983 överenskommelse om att den s. k. (ränte)matrisen skulle baseras på ett vägt genomsnitt av statsobligationsräntorna i de valutor som ingår i SDR-korgen och att justering av matrisen skulle ske halvårsvis om detta genomsnitt förändrades med mer än 0,5 procentenheter. Samma år antogs vissa principer för etablering av s. k. kommersiella referensräntor (CIRR) i lågräntevalutor, dvs. sådana i vilka marknadsräntorna var lägre än minimiräntorna i matrisen, i syfte att göra det möjligt att utnyttja dessa valutor i statlig exportkreditgivning.

Konkurrensen med blandade krediter intensifierades; kanske delvis som resultat av att subventionerna i de vanliga exportkrediterna minskat till följd av de successiva skärpning av reglerna som tidigare inträffat. Det blev därför väsentligt att försöka nå överenskommelse om regler för att stävja denna konkurrens. År 1986 nåddes överenskommelse om ett större åtgärdspaket. (Principerna för implementering blev dock klara först under 1987). Detta innebar höjning av förmånlighetsgraden i blandade krediter i två

steg; till 30% den 15 juli 1987 och till 35% den 15 juli 1988. För de fattigaste länderna (MUL) höjdes redan år 1987 till 50%. Samtidigt beslöts att vid beräkning förmånlighetsgraden skulle räntesatser utnyttjas som bättre speglade den verkliga räntekostnaden än den av OECD:s utvecklingskommitté DAC schablonmässigt tillämpade diskonteringsräntan på 10%. Matrisräntorna för kat. I skulle avskaffas den 15 juli 1988 och i stället skulle enbart CIRRAR få utnyttjas vilket lett till behov av att etablera CIRRAR i samtliga valutor som används i statsstödd exportkreditgivning. Slutligen ingick i paketet att matrisräntorna, dvs. kvarvarande kat. II och III skulle höjas med 0,3 procentenheter den 15 juli 1988. Nedan visas matrisen så som den ser ut fr.o.m. den 15 juli 1988; basräntor samt de räntor som gäller till nästa justeringstillfälle den 15 januari 1989.

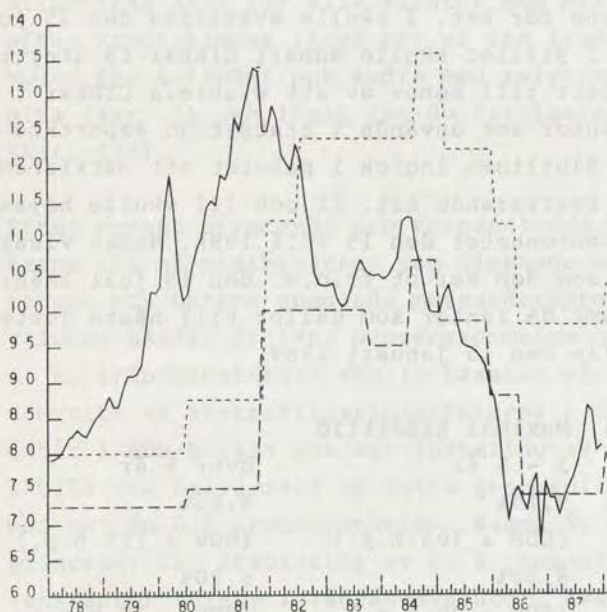
Landkategori	Maximal kredittid	
	2 - 5 år	Över 5 år
Kat. II	9,15%	9,65%
	(SDR + 105 b.p.)	(SDR + 155 b.p.)
Kat. III	8,30%	8,30%
	(SDR + 20 b.p.)	(SDR + 20 b.p.)

I nedanstående diagram visas utvecklingen av matrisräntorna (kat. I och kat. III, dvs högst resp. lägst) och den vägda genomsnittsräntan på statsobligationer i SDR-valutorna som kan ses som ett närmevärde för marknadsräntan. Som framgår växte subventionsgapet markant under perioden 1978 - 1981 för att därefter avta. Efter år 1983 följer kat. III-räntan ganska väl SDR-räntan.

Med de ovan beskrivna skärpningarna av reglerna, har subventionerna i de statliga exportkrediterna minskat radikalt och därmed gjort dessa krediter mindre attraktiva. Nedgången i kreditgivningen har under senare tid varit markant. Troligtvis har detta mer att göra

med skuldkrisen än de försämrade villkoren. Syftet med skärpningarna av reglerna har också varit att öka skillnaden mellan den vanliga exportkreditgivningen och krediter med biståndsinslag.

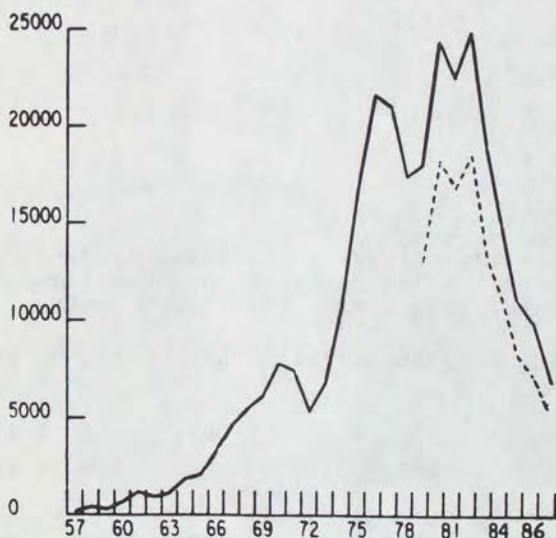
Diagram 1 Utvecklingen av matrisräntorna



När den statsstödda exportkreditgivningen (med garantier och/eller räntesubventioner) var som störst år 1982 beviljades nya krediter för drygt 70 miljarder SDR. År 1986 uppgick motsvarande belopp till ca 45 miljarder SDR. Nedgången väntas fortsätta om än inte så drastiskt. Det är framför allt krediter med återbetalningstid överstigande 5 år som har minskat. Samtidigt kan en förskjutning av kreditgivningen från utländer, framför allt de i kat. III, till i-länder noteras. Nedan visas i diagram 2 hur kreditgivningen över 5 år utvecklats sedan slutet av 1950-talet samt i tabell 3 den förskjutning mellan olika kategorier som ägt rum under senare år.

Diagram 2

Statsstödd exportkreditgivning med återbetalningstid över 5 år

Tabell 3

Statstödd exportkreditgivning med återbetalningstid över 5 år under åren 1985 - 1987 (milj. SDR)

	1985	1986	1987
kat. I	1 013	844	1 420
kat. II	4 775	4 414	2 591
kat. III	2 480	2 707	1 623
Totalt	8 268	7 965	5 634

Enligt OECD:s statistik har utbetalningarna av blandade krediter under senare år stagnerat. Som ovan antytts förklaras detta snarare av att kreditvärdigheten sviktat hos flera av de viktigare mottagarna vilket framtvingat en återhållsamhet med inköp av kapitalvaror och projekt, än av en politisk vilja att vara återhållsam med blandade krediter. Att konkurrensen om kvarvarande projekt skärpts stöds av det faktum att den notifiering som måste göras vid erbjudande av sådana krediter har ökat väsentligt under senare år.

Tabell 4 Utbetalning av blandade krediter och helt eller delvis bundna biståndskrediter under åren 1984 - 1986 (miljarder USD)

	1984	1985	1986
Blandade krediter	2,6	2,2	2,5
Bundna biståndskrediter	<u>1,5</u>	<u>1,1</u>	<u>1,1</u>
Summa	4,1	3,3	3,6

Tabell 5 Notifieringar av blandade krediter och helt eller delvis bundna biståndskrediter åren 1982 - 1987 (milj. SDR)

Frankrike	2 085	1 321	1 598	1 503	691	1 976
Förbundsrepubliken	292	1 010	1 003	1 286	1 410	1 042
Japan	200	100	-	965	1 972	2 751
Storbritannien	503	406	619	820	844	1 201
Belgien	153	223	329	133	113	350
Sverige	161	243	262	375	67	165
OECD totalt	4 239	4 347	5 982	8 343	8 625	12 237

Förhandlingarna inom Consensus står nu vid ett vägskafl. Man har kommit långt när det gäller att avskaffa subventioneringen i den statliga exportkreditgivningen. De kvarvarande subventionerna i kat. II och III är i flertalet valutor små och skulle självfallet kunna elimineras om överenskommelse kunde nås om ett helt differentierat system vilket länge förespråkats av flera tunga länder som USA och Japan samt av de nordiska länderna. Uppladdning pågår nu för en ny förhandlingsomgång. Många länder anser det nu mest angeläget att få till stånd en förlängning av kredittiderna, framför allt i kat. I där ju subventionerna redan eliminerats, i syfte att möjliggöra krediter i vilka återbetalningstiden bättre kan anpassas till projektets ekonomiska livslängd.

4.4 Exportkreditgarantiinstitut i andra länder

4.4.1 Struktur

Statlig exportkreditgarantiverksamhet bedrivs i huvudsak tre olika former i de länder som tillhör exportkreditgruppen inom OECD:

- 1) som del av bank eller kreditinstitut som bedriver finansiering av handel, t. ex. Ex-Im-Bank,
- 2) i privat försäkringsbolag som tar enbart kommersiella risker medan den politiska riskförsäkringen bedrivs på uppdrag av staten och besluten därom fattas på departementsnivå,
- 3) som ett eget departement eller myndighet

1. Bank	2. "privat"	3. myndighet/ departement
Australien	Frankrike	Belgien
Canada	Förbundsrepubliken	Danmark
Nya Zeeland	Holland	Finland
USA		Grekland
Österrike		Irland
		Italien
		Japan
		Luxemburg
		Norge
		Portugal
		Schweiz
		Storbritannien
		Sverige

Det kan vara av intresse att notera att i de länder i vilka garantigivningen sköts av Exim-Bank eller motsvarande, tenderar garantigivningen att bli behandlad som en andrarangsverksamhet och är därför sällan särskilt innovativ men ibland ganska riskvillig.

En principiellt intressant skillnad föreligger mellan de länder i vilka kreditförsäkring för kommersiella risker sköts av ett privat bolag som också för statens räkning administrerar garantigivning för politiska risker och de länder där garantigivningen sköts

av en statlig myndighet eller liknande. I den förra kategorin sker beslutsfattandet på politisk nivå, ofta i interdepartementala kommittéer. Även bland de länder som har statliga myndigheter är skillnaderna i deras befogenheter stora. Ganska extrema positioner representeras av de nordiska grannländerna Finland och Norge. I Finland är garantigivningen helt delegerad till garantianstalten, VTL. Någon form för hänskjutande av ärenden till regeringen förekommer inte. I Norge däremot måste alla ärenden överstigande 50 milj. NOK beslutas av regeringen.

4.4.2 Marknadsandelar

Många institut täcker en mycket liten andel av exporten. Det finns dock flera undantag, framförallt Frankrike, Japan och Storbritannien. Institutet i dessa länder täcker i allmänhet drygt 20% av exporten. En mycket stor andel av deras garantigivning avser korta garantier. Höga marknadsandelar förklaras t. ex. av att man haft krav på globalavtal direkt på varje kund (Storbritannien) eller som i Japans fall att överenskommelse finns med ett stort antal branschföreningar om globalavtal för korta. I detta sammanhang kan nämnas att instituten i Frankrike (COFACE), Förbundsrepubliken (Hermes), Japan (EID/MITI) och Storbritannien (ECGD) är de i särklass största instituten mätt i såväl utestående engagemang som i ny garantigivning. Dessa fyra svarade tillsammans för ca 70% av BU-medlemmarnas totala utestående engagemang vid utgången av år 1986. (Bernunionen har 40 medlemmar i 32 länder).

Nedan visas exportens fördelning på i-, u- resp. statshandelsländer i några utvalda länder år 1986. Vidare visas beräkningar av andelen försäkrad export totalt och fördelat på ländergrupper samt garantigivningens fördelning på korta (ST), medellånga (MT) resp. långa (LT) garantier.

Tabell 6 Exporten totalt (miljarder USD) och dess fördelning på ländergrupper år 1986

	Totalt	I-länder	U-länder	S-länder
Frankrike	125,2	71,2%	22,2%	1,8%
Förbundsrepub.	176,7	79,9%	16,9%	-
Japan	112,6	61,8%	32,4%	1,9%
Storbritannien	117,9	75,7%	22,2%	1,2%
Belgien	70,7	85,7%	12,1%	1,1%
Sverige	31,3	85,1%	13,1%	1,5%

Tabell 7 Andelen garanterad export till olika ländergrupper (genomsnitt för de senaste 4 - 5 åren)

	Totalt	I-länder	U-länder	S-länder
Frankrike	24,2%	14,2%	53,7%	35,1%
Förbundsrepub.	7,2%	1,3%	23,9%	-
Japan	26,5%	-	-	-
Storbritannien	20,6%	14,7%	35,3%	34,6%
Belgien	5,5%	2,5%	38,1%	17,3%
Sverige	4,4%	1,4%	17,4%	2,9%

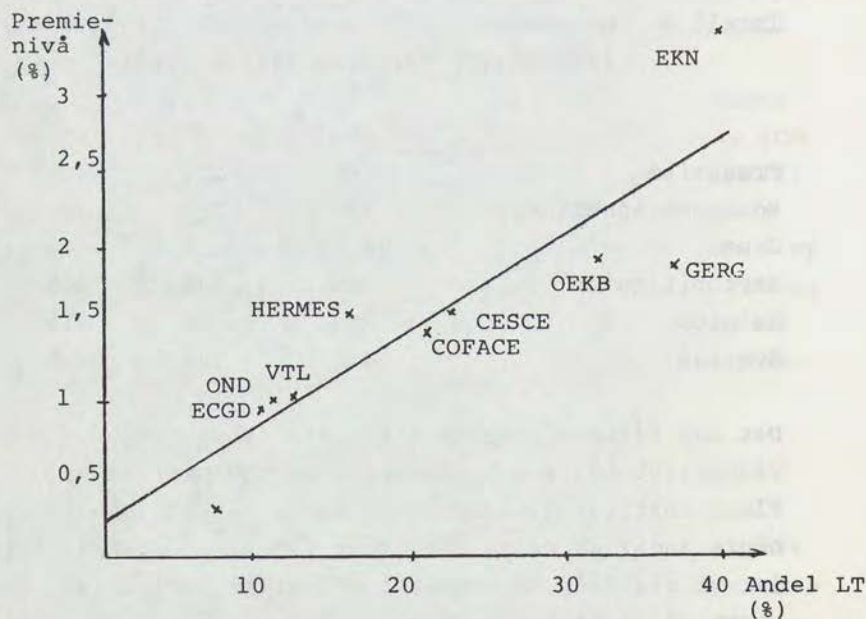
Tabell 8 Garantigivning fördelad efter kredittid (genomsnitt för åren 1983 - 1987)

	ST	MT	LT
Frankrike	46%	33%	21%
Förbundsrepubliken	72%	12%	16%
Japan	87%	6%	7%
Storbritannien	75%	14%	10%
Belgien	80%	9%	11%
Sverige	42%	18%	40%

Det kan således noteras att flera stora länder har en väsentligt högre u-landsexport än vad Sverige har. Flera institut garanterar också en väsentligt mycket högre andel av denna export än vad EKN gör. EKN skiljer ut sig från de institut med vilka jämförelser skett på så sätt att andelen långa krediter är vä-

sentligt mycket högre än andras. Det kan då vara intressant att med dessa data göra en jämförelse av de genomsnittliga premieuttagen med den genomsnittliga andel garantier för långa krediter som instituten garanterat under de fem senaste åren. I nedanstående diagram görs sådana jämförelser. Det kan därvid konstateras att det klart framgår att institut som länge ansetts ha mycket låga premienivåer såsom EID/MITI och OKB ligger under regressionslinjen. Av diagrammet framgår också att EKN har en väsentligt högre andel garantigivning för långa krediter än övriga institut och premierna ligger väsentligt mycket över regressionslinjen. Det bör då noteras att jämförelsen är gjord på basis av ett genomsnitt av premier och andel långa garantier under perioden 1983 - 1987. EKN:s position i diagrammet påverkas således stakt av de jämförelsevis höga premienivå som tillämpades under perioden 1982 - 1985.

Diagram 3 Jämförelse mellan andel garantigivning för långa krediter och premieuttag

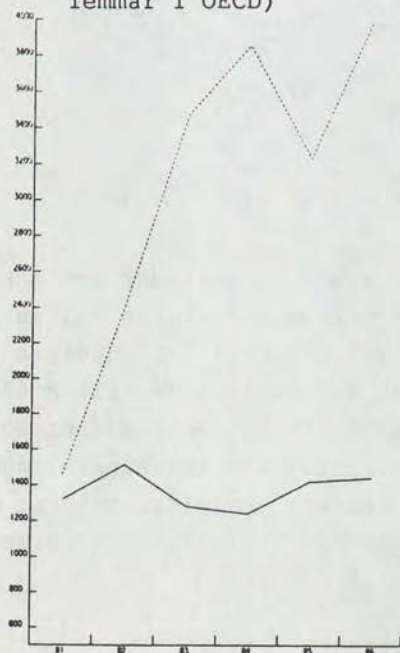


4.4.3 Underskott i verksamheten

Sammanställningar som gjorts inom OECD tyder på att för garantiinstituten i de ovan nämnda länderna har de samlade premieintäkterna legat på en ganska stabil nivå, mellan 1,2 - 1,5 miljarder SDR under senare år. Skadeutbetalningarna har dock ökat drastiskt, från ca 1,4 miljarder SDR år 1981 till ca 4,3 miljarder SDR år 1986. Genomsnittligt sett har skadeutbetalningarna under perioden 1981-1986 överstigit premieinbetalningarna med ca 2 miljarder SDR per år.

Underskotten är ojämnt fördelade. Det är dock ställt utom allt tvivel att de stora instituten samtliga drabbats av stora skadeutbetalningar. Ett grovt mått på den ekonomiska situationen utgörs av relationen mellan premieinbetalningar och skadeutbetalningar. Nedan visas denna för några utvalda länder som genomsnitt under perioden 1981 - 1986:

Diagram 4 Premier (heldragen linje) och skadeutbetalningar (pricklinje) under perioden 1981 - 1986 (baserat på uppgifter från 16 medlemmar i OECD)



Tabell 9 Skadeersättningar och ackumulerat resultat åren 1986 och 1987 (miljarder kr.)

	Skade- ersättningar		Ackumule- rat resultat
	1986	1987	1987
Frankrike	13,9	19,9	-15,1
Förbundsrepubl.	5,8	7,9	-12,1
Japan	8,4	5,5	-16,6
Storbritannien	8,4	10,5	-26,6
Belgien	1,2	1,5	- 3,7
Norge	0,7	0,5	- 2,9
Finland	0,4	0,4	- 1,0
Sverige	0,9	1,3	- 1,2

Tabell 10 Relation mellan premier och skadeutbetalningar under perioden åren 1981 - 1986

Frankrike	64,33 %
Sverige	63,23
Förbundsrepubliken	49,38
Belgien	42,56
Holland	41,64
Finland	41,39
Storbritannien	37,5
Japan (MITI)	37,29
Italien	28,7
USA	19,59
Norge	16,58

Det bör noteras att skadeersättningar och ackumulerat resultat i tabell 9 liksom relationen mellan premier och skadeutbetalningar i tabell 10 redovisas separat resp. beräknats utan hänsynstagande till omförhandlingsmetod, dvs. om omförhandlade krediter konsoliderats eller refinansierats. Vid refinansiering ordnas ett nytt lån. Inga skadeutbetalningar behöver då göras. För Frankrikes del är relationen förmodligen

väsentligt lägre om man tar hänsyn till att en del av förfallen refinansierats. Detsamma kan gälla fler länder, t.ex. Japan.

4.4.4 Reaktioner på omvärldsförändringar

Många garantiinstitut bildades på 1920- och 1930- ta-
len. De flesta lyckades driva sin verksamhet med må-
let att bidra till att främja den nationella exporten
under beaktande att verksamheten skulle gå ihop under
ungefär ett halvt sekel innan de förändrade omvärlds-
förutsättningarna inom loppet av ett fåtal år elimi-
nerat de samlade överskotten och fått instituten att
uppvisa omfattande underskott. Dessa drastiska för-
ändringar har självfallet lett till anpassningsåtgär-
der och att mer eller mindre omfattande översyner av
verksamhetens inriktning och omfattning inletts i ett
flertal länder.

Samtidigt som det kan konstateras att man i flertalet
länder nu intar en mer restriktiv hållning till ny
garantigivning och prissätter risktagande på ett mer
flexibelt sätt, förefaller det som om man också tycks
ha en klar insikt om att underskotten är ett resultat
av spelets regler. Det är ett politiskt beslut att ge
sig in i garantigivning för krediter med återbetal-
ningstid som överstiger fem år. Om riskerna på längre
tider går det inte att göra tillförlitliga förutsä-
gelser. Det hjälper inte att begränsa sig till länder
som vid beslutstillfället ser bra ut. Det kan gå helt
fel ändå. Ett tydligt exempel är Förbundsrepubliken
som mycket strikt hållit sig till denna regel med re-
sultat att man fått stora engagemang på länder som
Iran, Irak och Brasilien, som vid beslutstidpunkten
föreföll ha goda förutsättningar att fullgöra sina
åtaganden. Följden har dock blivit stora skaderegle-
ringar och därmed även underskott.

En första anpassningsåtgärd är självfallet att se över premiestruktur och -nivåer. Här kan noteras att det land som ansetts vara det mest riskvilliga och som även tagit ut låga premier, nämligen Frankrike förmodligen stått för den mest genomgripande förändringen av risktagande och premiesättning. Man har höjt premierna drastiskt och differentierat dem mer än tidigare med hänsyn till riskkategori. Det är mycket vanskligt att jämföra premieuttag men man kan våga hypotesen att de franska premierna nu är bland de högsta inom EG. Storbritannien har också justerat sin premiesättning. Däremot har Förbundsrepubliken valt att hålla fast vid att ta ut enhetlig premie, dvs. inte differentierad med hänsyn till landrisk.

USA som tidigare tillämpat enhetspremier, har nyligen ändrat sitt system. De amerikanska premierna anses fortfarande vara låga men ett stort steg mot uttagande av riskanpassade premier har ändå tagits.

Schweiz har hittills också tillämpat enhetlig premie. Deras översyn synes bl. a. leda till differentiering av premierna och differentiering av garantitäckningen, dels beroende på risk, dels över kredittidens längd. Även i Österrike överväger man att ändra sitt enhetspremiesystem.

Japan har höjt något men anses fortfarande ta ut mycket låga premier. Det finns dock anledning tro att deras premier kommer att höjas ytterligare.

Det kan i sammanhanget noteras att de svenska premierna höjdes mycket drastiskt år 1982. Framtill år 1985 då en mindre nedjustering gjordes låg premierna sannolikt över lag högst bland garantiinstituten i Bernunionen. De svenska premierna förefaller även efter de uppjusteringar som gjorts i andra länder ligga högt, kanske till och med högst bland i-länderna.

En annan anpassningsåtgärd är att försöka öka garantigivningen för att på så sätt öka premieintäkterna. Det är uppenbart att det bland instituten finns olika syn på vad som egentligen är institutens roll och på vad sätt man bäst uppfyller målet för verksamheten. De mest extrema positionerna står nog Storbritannien och Förbundsrepubliken för. Den brittiska linjen går ut på att försöka konkurrera aktivt med den privata marknaden och att öka marknaden genom att försöka att få garantera affärer som annars skulle ha varit oförsäkrade. Den officiella tyska ståndpunkten (som logiskt följer av deras system) är i stället att vara "guarantor of last resort", dvs. enbart ägna sig åt risktagande som inte är försäkringsbart på den privata marknaden. I den statliga exportkreditgarantigivningen får man enligt lag inte ägna sig åt sådant risktagande som sker på den privata marknaden. Liknande förbud finns i Schweiz.

Det är i sammanhanget intressant att notera att det inom EG pågår en intensiv diskussion om konkurrensen mellan statliga resp. privata kreditförsäkrare. De privata anser att de missgynnas i konkurrensen med de statliga om de korta garantierna. Mer om detta i kap. I:5.

4.4.5 Nya garantiformer

Många institut har under senare år sett över sina garantiformer med syfte göra dem mer attraktiva och därmed kunna öka sin marknad. En av de mer omtalade förändringarna är den projekt-finansieringsgaranti som det brittiska institutet ECGD infört. Det kan konstateras att denna garantiform i sak inte innebär så många väsentliga förändringar i förhållande till vad som ECGD redan tidigare kunde erbjuda. En viktig

anpassning är dock att man mot bakgrund av den ökade tonvikt som läggs vid projektfinansiering marknadsför sin garanti som något som passar denna nya utveckling.

Garantier för leasing, speciellt för flygplan, synes ha fått en ganska vid utbredning. Flera garantiinstitut har övervägt att införa särskilda garantier för rembursor men synes i de flesta fall inte ha sett anledning att införa sådana. Detsamma förefaller gälla för garantier för motköpstransaktioner.

4.4.6 Samverkan mellan olika institut

Man skulle kanske ha väntat sig att instituten kommit längre när det gäller att samverka med eller återförsäkra sig hos varandra. Samarbetet förefaller dock, trots förekomsten av det sedan länge etablerade samverkansorganet Bernunionen, inte ha kommit särskilt långt.

Till skillnad från vad som är brukligt på den privata sidan, förekommer i mycket ringa utsträckning återförsäkring mellan instituten. EKN har dock ett begränsat återförsäkringsavtal med det belgiska garantiinstitutet OND. Nyligen har OND ingått ett återförsäkringsavtal med COFACE betr. korta garantier.

Bl.a. som ett svar på företagens internationalisering, skulle man kanske väntat att instituten också bedrev ett intensivt arbete på att hitta smidiga former för samordnad försäkring av export från olika länder till tredje land. Även på denna punkt synes framstegen vara små. Som exempel kan nämnas att EG-kommissionen sedan många år drivit frågan om en gemensam europiesk exportkreditgarantifacilitet - hittills utan framgång.

4.4.7 Underskottsfinansiering

Det är uppenbart att man i olika länder, trots att man omfattas av samma internationella regler (GATT subventionskoden, illustrativa listan punkt j) har helt olika syn på hur underskott skall hanteras om de uppstår. I länder i vilka garantigivningen sker på departementsnivå (t.ex. Frankrike och Förbundsrepubliken) synes det i flertalet fall vara så att garantigivningen ses som en integrerad del av statens räkenskaper och underskott täcks därför direkt från budgeten. Undantag är Japan där upplåning i systemet sker till marknadsmässig ränta. Det gäller även Schweiz där det viktiga beslutsfattandet sker i utrikeshandelsdepartementet. Något klart mönster går dock inte att urskilja. I såväl Norge som Finland utgår bidrag över statsbudgeten medan underskottsfinansieringen i Sverige i princip sker genom upplåning till marknadsmässig ränta i riksgäldskontoret.

4.5 Kreditinstitut i andra länder

4.5.1 Struktur

Statsstödda krediter, dvs. sådan med räntestöd i enlighet med Consensus-reglerna refinansieras/ förmedlas i huvudsak genom

1. Ex-Im-banker el. liknade
2. specialiserade exportkreditinstitut
3. affärsbanker

Schweiz är det enda land i OECD-kretsen som helt saknar någon form för räntestöd. Holland har ett system som kan användas vid matchning men inte något generellt verkande. Italien har som framgår av uppställningen såväl ett specialiserat institut som ett system baserat på bankmedverkan.

1. Ex-Im-Bank	2. Specialinstitut	3. Banker
Australien	Belgien	Italien
Canada	Danmark	Storbritannien
Frankrike	Finland	
Japan	Italien	
Nya Zeeland	Luxemburg	
USA	Norge	
Österrike	Portugal	
	Spanien	
	Sverige	
	Föbundsrepubliken	

Den schematiska uppdelningen ger ett förenklat intryck. Olikheterna i strukturerna är ganska stora. En viktig skillnad mellan olika specialinstitut är omfattningen av statligt inflytande. Denna fråga har under senare år varit föremål för ganska stor uppmärksamhet inom Consensus-gruppen och blivit allt viktigare i takt med att subventionerna i de Consensus-baserade krediterna minskar. Flera av instituten erbjuder också krediter till marknadsvillkor. Den sedan tillkomsten av exportkreditarrangemanget olösta frågan om vad som skall anses vara "official financing support" har därmed fått förnyad aktualitet.

Att helstatliga institutioner knappast kan erbjuda annat än krediter på Consensus-villkor förefaller flertalet eniga om. Detta har dock inte hindrat exempelvis det kandensiska EDC att öppna ett marknadsfönster. Det stora problemet är de delstatliga instituten. Farhågor har uttalats för att subventioner till deras statsstödda exportkreditgivning skall spilla över på marknadskrediterna och att den i allmänhet betydande andelen statliga garantier i deras portföljer skall leda till att deras upplåningskostnader förbilligas så att de därmed får en konkurrensfördel framför länder där sådana institut saknas eller där de har relativt liten andel av marknaden.

Det förefaller helt uppenbart att länder i vilka specialiserade institut har bildats för exportkreditgiv-

ning, vare sig denna bedrivs direkt eller i samband med eller genom banksystemet, har fått en konkurrensfördel i jämförelse med länder i vilka exportkreditgivning huvudsakligen sker genom bankväsendet. Fördelen ligger såvitt kan bedömas inte i första hand i statligt ägande utan i det faktum att instituten skaffat sig en så stark säkerhetsportfölj att de kan få en hög "rating" vilket möjliggör relativt låga upplåningskostnader och därmed låga utlåningsräntor.

4.5.2 Anpassning av den statsstödda exportkreditgivningen

Flertalet länder som har system för statsstödd exportkreditgivning förefaller erbjuda sådan helt i enlighet med Consensus utan ytterligare påslag eller avgifter. Sverige synes vara det enda land som i syfte att minska subventioneringen infört påslag på consensusräntorna. Det kan dock noteras att Frankrike redan år 1986 avskaffade möjligheterna att ge statsstödda krediter till kat. I-länder. I Italien finns en kvantitativ begränsning för utnyttjande av statsstödda exportkrediter. En liknande begränsning finns i USA.

Som ovan antytts har allt fler institut i takt med att subventionerna i de consensusbaserade krediterna minskat ansett det angeläget att utveckla sin kreditgivning på marknadsvillkor. Statsstödda system får då ofta karaktär av komplement från vilka löften om fasträntekrediter utnyttjas under anbuds- och förhandlingsperiod medan marknadslösningar kan visa sig mer attraktiva när det väl är dags att ianspråka krediten.

Kreditinstituten har kommit till mycket senare än garantiinstituten. Det var ju inte förrän den statligt

subventionerade kreditgivningen började växa i slutet av 60- och början av 70-talet som fördelen med sådana specialiserade institut blev tydlig. Något samarbetsorgan liknande garantiinstitutens BU har inte vuxit fram. Försök har gjorts inom BU att utveckla kredit-samarbetet men några framsteg har inte gjorts. Mellan de nordiska länderna bedrivs emellertid ett nära samarbete vilket bl. a. resulterat i ett gemensamt låneavtal. Utnyttjandet av detta försvårades dock av olika särvillkor i de nationella systemen. I sammanhanget kan också nämnas att SEK i samband med sitt 25-årsjubileum tog initiativ till ett nu närmare samarbete på området mellan ett större antal institut.

5. ARBETE INOM EG PÅ EXPORTFINANSIERINGS- OMRÅDET

av Birgitta Nygren

Enligt beslut av regeringen (Dir. 1988:43) har kommittéer och särskilda utredare fått i uppgift att beakta EG-aspekten i sitt utredningsarbete. Bl. a. skall undersökas vilken gemensam ordning som råder inom EG inom det aktuella ämnesområdet. Vidare skall utredningarnas förslag tillvarata de möjligheter till harmonisering som finns.

Utredningen har i första hand försökt att kartlägga samarbetet inom området statsstödd exportkreditgivning. Utredningen har även försökt att kartlägga utvecklingen på angränsande områden, såsom liberalisering av regler för kreditförsäkring och för finansiella tjänster.

5.1 Statliga exportkreditgarantier och statsstödda exportkrediter

Enligt art. 112 i Romfördraget skall "medlemsstaternas stödåtgärder avseende export till tredje land före övergångsperiodens slut (dvs. år 1970) gradvis harmoniseras i den mån så erfordras för att undvika att konkurrensen mellan företagen i gemenskapen förvanskas". För att främja samarbetet på exportkreditområdet tillsattes år 1960 en samordninggrupp för medlemsstaternas politik i fråga om kreditförsäkringar, garantier och finansskrediter (Policy Coordination Group for Credit Insurance, Credit Guarantees and Financial Credits). Gruppen har bl. a. till upp-

gift att utforma förslag till harmonisering av villkoren för exportkreditgarantier och investeringsgarantier samt att utforma förslag till gemensamma positioner vid förhandlingar i internationella organisationer (Official Journal (O.J.) 1960/66)

Som ett första led i samordningen fattade rådet år 1962 beslut om en konsultationsprocedur på förslag av gruppen (O.J. 52/62). Denna procedur har sedan kompletterats och reviderats (O.J. 1965/19 och O.J. No L 1973/346). I princip går förfarandet ut på att medlemsländerna måste förhandsnotifiera i varje särskilt fall då man avser att stödja en exporttransaktion med kredittid överstigande fem år. Om fem eller fler medlemsländer ogillar transaktionen ifråga måste konsultation äga rum. Sådan sker inom samordningsgruppen.

Förfarandet har säkert lett till att medlemsländerna fått en mycket god kännedom om varandras system vilket bör underlätta samarbetet mellan länderna men någon egentlig harmonisering av systemen har man inte lyckats åstadkomma. Ett av de få påtagliga resultaten av harmoniseringsarbetet är en överenskommelse om att alla garantiinstitut täcker underleveranser från annat EG-land upp till 40% av det totala kontraktsbeloppet. För underleverantörer från tredje land får dock andelen inte överstiga 30% såvida rådet inte medger undantag (O.J. No L 1965/109, 1970/284, och 1982/357). Vidare har en överenskommelse nåtts om garantiinstitutens ömsesidiga skyldigheter vid s. k. joint guarantees (O.J. No L 1984/314).

År 1969 lade kommissionen fram ett förslag om gemensamma allmänna villkor för exportkreditgaranti för leverantörskrediter till offentliga köpare med högst 2 års kredittid. Senare samma år kom ett förslag om gemensam garanti för medellånga och långa krediter till privata köpare. Dessa direktiv antogs av rådet

år 1970. Dessa förslag trädde emellertid aldrig i kraft bl. a. på grund av att enighet inte kunde nås om ett gemensamt premiesystem.

År 1976 framlade kommissionen ett förslag om en europeisk exportbank som skulle kunna ge såväl garantier som krediter (COM(76) 28). Förslaget mötte emellertid stort motstånd från flera medlemsländer. År 1984 antog Europaparlamentet en rapport om exportkreditsubventioner. I denna uppmanas kommissionen att med fullt utnyttjande av sina befogenheter verka för ett mer effektivt gemensamt EG-agerande på området. Vidare föreslogs att en ny studie skulle göras av lämpligheten av att etablera en europeisk exportbank. Det nämns att en sådan skulle kunna bidra till en ökad användning av ECU i exportkrediter. Någon ny utredning har emellertid inte presenterats.

Med referens till vitboken (COM(85) 310 final) och dess förslag om åtgärder i syfte att förverkliga den interna marknaden till år 1992, lade kommissionen år 1987 fram ett förslag om en europeisk exportkreditgarantifacilitet, EECIF, (COM(87) 251 final/2). Det sägs bl. a. i förslaget att när en mer integrerad marknad kommer till stånd, kommer europeiska företag i högre utsträckning att samverka över medlemslandsgränserna, bl. a. i gemensamma exportansträngningar. Man förutser att efterfrågan på arrangemang med vilka man på ett smidigt sätt kan finansiera export med leverenser från mer än ett medlemsland kommer att växa. Existerande arrangemang anses helt otillräckliga. Mot den bakgrunden framläggs förslaget om inrättande av EECIF som i korthet går ut på att bilda en pool för garantigivning vid export som kommer från flera medlemsländer. EECIF skulle inte stå som garantigivare utan enbart koordinera den garantigivning som sker genom poolen. Förslaget är i tekniskt och juridiskt avseende tämligen skissartat.

När det gäller länder utanför EG, sägs i förslaget att när väl EECIF etablerats, bör möjligheterna till reciproka återförsäkringsarrangemang med exportkreditgarantiinstitut i andra industriländer undersökas. Sådana arrangemang bör dock begränsas till exportkontrakt där leveranser kommer från flera länder (multi-source contracts).

Mot bakgrund av den till synes totala avsaknaden av stöd för förslaget, förutom från kommissionen, förefaller det knappast troligt att det i sin nuvarande form kommer att antas av rådet.

Även om det f.n. synes som om samordningssträvandena på garantisidan går mycket trögt, förefaller det troligt att nya försök att samordna och/eller harmonisera garantiverksamheten i EG-länderna kommer att göras inom de närmaste åren. Som framgår i andra avsnitt av utredningen, leder företagens internationalisering till ökade krav på samordning av garanti- och kreditvillkor. Det synes som om företagens krav i första hand leder till att de bilaterala kontakterna mellan flera av EG-medlemmarna intensifieras och att mer eller mindre formaliserade samordningsarrangemang växer fram som resultat därav. Det synes rimligt att anta att kommissionen vill driva frågan om samordning och/eller harmonisering av samtliga EG-system vidare av mer principiella skäl. Från deras synpunkt sett kan det vara svårt att acceptera att medlemsländerna inte vill medverka till en längre gående samordning alternativt harmonisering på ett enskilt område.

En förklaring till att samordningen på garantisidan hittills inte kommit längre kan vara att subventionerna i de statstödda exportkrediterna stått i fokus under mycket lång tid. Som framgått av kap. I.4 intensifierades exportkreditkonkurrensen under 1970-

talet. År 1976 nåddes en första överenskommelse om begränsning av subventioneringen i vilken EG var part. Förhandlingarna om en utvidgad överenskommelse och möjligheter begränsa subventioneringen har varit mycket intensiva fram till helt nyligen. Fram till år 1983, då överenskommelse nåddes om automatisk justering av minimiräntorna, inriktades förhandlingarna huvudsakligen på de statsstödda krediterna. Därefter har konkurrensen med blandade krediter vuxit och intresset har därför fokuserats på att nå överenskommelse om skärpta regler för sådana krediter.

Det kan i detta sammanhang noteras att kommissionen på särskilt mandat från rådet för medlemsländernas talan i internationella förhandlingar på området. Sedan år 1978 då exportkreditarrangemanget (Consensus) kom till, har de viktigaste förhandlingarna på området förts inom ramen för den s. k. Consensus-gruppen.

Det är känt att medlemsländerna har haft mycket varierande åsikter om de olika förslag till skärpt disciplin som diskuterats genom åren. Några länder har haft en mycket subventionsvänlig inställning medan andra varit starka förespråkare för avskaffande av all exportkreditsubventionering. Det är därför rimligt att anta att samordningsgruppen knappast haft kapacitet att ägna sig åt så mycket annat än att diskutera utformningen av EG:s positioner i olika frågor.

I handeln mellan EG-länderna är emellertid utnyttjande av subventionerade krediter förbjudet. Statsstöd är generellt sett oförenligt med art. 92 i Romfördraget såvida det påverkar handelsutbytet mellan medlemsländerna. Det betyder att EG-länderna har levt med en ordning som inneburit att de medlemmar i Consensus som står utanför EG har kunnat utnyttja krediter med inslag av subvention vid försäljning till köpare i EG, medan konkurrenter från EG-länderna inte

fått erbjuda kredit på motsvarande villkor. Möjlighet till matchning av kreditkonkurrens från icke-medlemsland kan undantagsvis medges av kommissionen. Sådan matchning lär dock ha varit mycket ovanlig. Trots det interna förbudet mot subventioner, avvisade dock EG länge tanken på att eliminera sådana subventioner i kat. I, dvs. huvudsakligen i-länder. Genom beslut i Consensus-gruppen under våren 1986, avskaffades denna subventionering den 15 juli i år. Därmed har frågan om subventionerad exportkreditkonkurrens mellan i-länder i huvudsak avförts från dagordningen. Det kan dock noteras att Consensus inte omfattar krediter med kredittid understigande två år. Vidare gäller inte överenskommelsen jordbruksprodukter och krigsmateriel. Exportkrediter för fartyg regleras i en särskild överenskommelse inom OECD. I den har något förbud mot subventionerad konkurrens mellan i-länder inte införts.

Man kan uppfatta kommissionens principiella inställningen så att även statliga exportkreditgarantier utgör en form av statsstöd. Det förefaller dock inte som om några åtgärder vidtagits med syfte granska medlemsländernas verksamhet från statsstödssynpunkt eller begränsa den. Det är dock inte osannolikt att de senaste årens stora löpande underskott i exportkreditgarantiverksamheten i flera av medlemsländernas garantiinstitut kan aktualisera frågan om eventuell förekomst av statligt stöd i denna verksamhet. Fråga kan också komma att ställas, i synnerhet i ljuset av de ansträngningar som pågår med syfte att förverkliga den interna marknaden, om det är förenligt med art. 92 att ge statliga exportkreditgarantier för export till andra medlemsländer. Av vitboken framgår också att ambitionen att upprätthålla disciplinen på statsstödsområdet kommer att höjas. Det bör dock nämnas att det inte finns något förslag i vitboken som direkt berör statliga exportkrediter och statsstödda

exportkrediter.

Vidare kan noteras att det i EFTA-konventionen finns ett förbud mot subventioner i den interna handeln i art. 13 som är mer långtgående än art. 92 i Romfördraget. Till skillnad från vad som gällt inom EG lyckades dock inte EFTA-länderna ena sig om att avskaffa exportkreditsubventioner inom EFTA. År 1987 antog EFTA:s råd ett förslag om en ny procedur för notifiering av statsstöd (EFTA/DC 10/87). Enligt denna rapporteras såväl statliga exportkreditgarantier som statsstödda exportkrediter.

För svensk del kan konstateras att vi står utanför det informationsutbyte som sker inom EG. Det förekommer visserligen ett relativt omfattande samarbete och informationsutbyte i olika avseenden mellan garantiinstituten och deras "guardian authorities" inom Bernunionen resp. exportkreditgruppen inom OECD. Det förefaller dock rimligt att anta att ett deltagande i EG:s arbete kunde ha varit värdefullt speciellt i vad avser samarbete i enskilda projekt och även när det gäller utbyte av synpunkter på utformningen och utveckling av garantisystemen. Däremot är det inte säkert att det hade varit så lätt att påverka de ställningstaganden som EG gör i olika frågor inför förhandlingar i andra fora.

När det gäller samordning av EKN:s garantiverksamhet med EG-länderna, har redan vissa åtgärder vidtagits och arbete pågår med syfte att uppnå en närmare samordning. Som exempel kan nämnas att man vid utarbetandet av EKN:s allmänna villkor för exportkreditgarantigivning sökt beakta olika EG-länders villkor. Särskilt ansågs därvid Belgiens villkor lämpliga som förebild. Dessa hade formulerats med utgångspunkt i de förslag om gemensamma villkor som utarbetats av experter i de olika EG-länders.

EKN har i direkta kontakter med institut i några av de länder med vilka samarbete ofta förekommer i tredjelandsexport och i sådana i vilka svenska företag har producerande dotterbolag försökt utveckla samsarbetsformerna. S. k. 30%-avtal, varigenom ett garantiinstitut förbinder sig försäkra underleveranser upp till 30% av kontraktsbeloppet, finns redan med flertalet garantiinstitut i EG-länderna. (40%-avtal finns mellan Finland, Norge och Sverige). Med Belgien finns också återförsäkringsavtal. I fall där 30%-avtal inte är tillämpligt kan garantifrågan lösas genom s. k. samordnade garantier. EKN har mer eller mindre formaliserade avtal om sådana garantier med ett flertal EG-länder. Fortsatta ansträngningar görs i syfte att utveckla samsarbetsformerna. Intresset från EG-institutens sida förefaller dock variera. Möjligtvis kan det svala intresse som vissa visat härröra från det faktum att man inte kommit särskilt långt med utvecklingen av samsarbetsformerna inom EG.

Om någon form av gemensam exportkreditgarantifacilitet skulle komma till stånd och om regler för samarbete med utanförstående länder skulle bli av samma karaktär som antyds i det liggande förslaget, kan det finnas risk för att det kan medföra en konkurrensnackdel för svenska exportföretag.

5.2 Kreditförsäkring

I vitboken finns bland de 300 liberaliserings- och harmoniseringsåtgärderna endast ett som berör kreditförsäkringsområdet (O.J. No L 1987/185). Det bör dock noteras att detta direktiv inte omfattar de försäkring av exportkrediter som meddelas eller garanteras av statliga organ. Direktivet, som bygger på ett direktiv från 1973, syftar till att skärpa de regler som gäller för försäkringsbolags reserveringar mot

förluster. Kreditförsäkring anses vara särskilt riskfylld. Mot den bakgrunden har det ansetts nödvändigt att höja konsolideringsgraden hos de företag som bedriver sådan försäkring.

Det kan noteras att direktivet från 1973 gäller såväl för kreditförsäkring som för annan sakförsäkring. Av direktivet framgår att kreditförsäkring anses vara egen försäkringsgren inom skadeförsäkring som kräver särskilt tillstånd för att få bedriva. Alla EG-medlemmar utom Förbundsrepubliken tillåter att kreditförsäkring bedrivs av skadeförsäkringsbolag med koncession även för andra försäkringsgrenar. Separation har ansett strida mot OECD:s kapitalliberaliseringsstadga och den fria etableringsrätten. En stor del av kreditförsäkringsverksamheten bedrivs dock inom separata bolag främst på grund av att det bedöms mer rationellt och lönsamt att bedriva sådan verksamhet separat.

Vid utformningen av direktivet år 1973 diskuterades möjligheten av att senare låta reglerna även gälla för statliga garantiinstitut. Så blev emellertid inte fallet. Det har från de privata företagen riktats kritik mot att de statliga instituten inte omfattas av det nya direktivet. Flera av de statliga har ju som indikerats i kap. I:4 en betydande verksamhet som bedrivs i direkt konkurrens med de privata. "Konsumentintresset", dvs. fördelen för exportföretagen av ett brett utbud, anses troligtvis starkare än likabehandlingsprincipen, varför det inte förefaller rimligt anta att direktivets regler, åtminstone inte i ett överblickbart perspektiv, utsträcker till att omfatta även statliga institut. En alternativ, inte helt osannolik utveckling, är att de institut som själva har en omfattande ST-garantigivning, renodlar sin verksamhet på så sätt att garantigivningen för långa krediter bedrivs för sig och den korta antingen

läggs i ett särskilt statligt ägt bolag eller t. o. m. privatiseras.

För svensk del kan konstateras att frågor avseende regler för kreditförsäkring avhandlats i försäkringsverksamhetskommitténs betänkande SOU 1987:58 Försäkringsväsendet i framtiden. När det gäller kreditförsäkring pekar kommittén på att gängse försäkringstekniska beräkningsmetoder inte kan användas. Kommittén anser dock inte att kreditförsäkring bör särbehandlas utan att sådan försäkring bör kunna meddelas även av andra skadeförsäkringsbolag än specialbolag.

5.3 Liberalisering av finansiella tjänster m.m.

EG har satt som mål att före utgången av år 1992 få till stånd en inre marknad för finansiella tjänster. I praktiken har kapitalliberalisering och avveckling av hinder för finansiell integration haft lägre prioritet än liberaliseringar med syfte att åstadkomma fri rörlighet för personer, varor och andra tjänster än finansiella tjänster. Sedan några år tillbaka har dock ambitionsnivån höjts väsentligt. (Se t. ex. European Economy No 36 May 1988) Det kan i sammanhanget också noteras att den s. k. Cecchini-rapporten (The Benefits of a Single Market) anger att det inom detta område finns särskilt stora vinster att hämta av harmonisering och liberalisering.

Målet är en helt fri marknad på vilken personer inom EG skall ha tillgång till alla tjänster som utbjuds i samtliga medlemsländer. Fri etablering av finansinstitut och fritt utförande av banktjänster förutsätter i sin tur fria kapitalrörelser.

Arbetet bedrivs på basis av tre grundläggande principer

- harmonisering av lagstiftningen på några få, men grundläggande områden,
- ömsesidigt erkännande av medlemsländernas krav såvitt avser etablering, tillsyn m.m.
- hemlandskontroll, dvs. tillsynen över kreditinstitut och försäkringsbolag skall ske hos en myndighet i institutets hemland även i vad avser dotterbolag och filialer i övriga medlemsländer.

Vissa beslut har redan tagits på vägen mot en "European financial area", t. ex. om tillsyn över kreditinstitut på konsoliderad grund, dvs. tillsyn över institut som bedriver verksamhet i flera länder äger rum i det land där institutet har sitt huvudkontor. I förslag till ett andra banksamordningdirektiv (O.J. 1988 C 84) föreslår kommissionen bl. a. att tillstånd att bedriva bankverksamhet som beviljats i ett medlemsland också skall gälla i övriga medlemsländer. En förutsättning för att liberalisering av bankverksamheten skall kunna genomföras är bl. a. att kapitaltäckningsreglerna för banker och andra kreditinstitut harmoniseras. Dessutom måste soliditetskraven höjas. Kommissionen lade under år 1987 fram rekommendationer ang. inlåningsförsäkring och enhandsengagemang. Under år 1988 kom ett direktivförslag om kapitaltäckningsregler (O.J. 1988 C 135).

I sammanhanget kan noteras att den s. k. Cooke-kommittén, som består av representanter för tillsynsmyndigheter i den s. k. tio-gruppens länder, på uppdrag av centralbankscheferna i tio-gruppen utarbetat ett förslag i syfte att stärka kapitalresurserna i internationellt arbetande banker och på så sätt uppnå större stabilitet i det internationella bankssystemet. Samtidigt har ansträngningar gjorts för att åstadkomma en större likhet mellan olika länders kapitaltäckningskrav och på så sätt uppnå mer likartade konkurrensförutsättningar för bankerna. En viktig del

av förslagen avser införandet av krav på kapitaltäckning för s. k. off-balance sheet-åtaganden.

En intressant fråga i detta sammanhang är behandlingen av transfereringsrisker. Kommittéen föreslår som huvudprincip att skillnad skall göras mellan inhemska och utländska risker. Kreditmarknadskommittén (KMK) säger i sitt nyligen överlämnade betänkande (SOU 1988:29) Förnyelse av kreditmarknaden att Cooke-kommittéen har gjort försök att på lämpligt sätt ta hänsyn till att riskgraden i krediter till andra stater eller till banker i andra stater självfallet varierar med den ekonomiska stabiliteten i landet i fråga. Man har velat undvika att varje land gör sin egen indelning i riskklasser av andra länder. Olika försök har gjorts att utsträcka begreppet inhemsk till en redan existerande gruppering av länder. Övervägandena influerades mycket av att sju av tiogruppens medlemmar även är medlemmar i EG som väntades besluta att alla fordringar på banker, regeringar och den offentliga sektorn inom EG-länder skall behandlas på samma sätt som fordringar på inhemska institutioner. Vid möte i juli 1988 nådde Cooke-kommittén överenskommelse om att distinktion skall göras mellan OECD resp. icke OECD-länder. Indelningen kan ha betydelse eftersom exempelvis ett lån eller garanti för lån till den egna staten inte anses kräva någon kapitaltäckning medan lån eller garanti till en utländsk stat måste tas upp till 100%. Det bör dock observeras att ovan exemplifierade skillnad inte uppstår vid utlåning till privata subjekt för vilka det alltid krävs den högsta kapitaltäckningen, oavsett om de är inhemska eller utländska.

KMK har i sitt betänkande bl. a. behandlat frågor rörande harmonisering av de svenska regleringarna på området i ett internationellt perspektiv. I betänkandet sägs bl. a. att "det perspektiv med ökad interna-

tionalisering som nu tonar fram för Sverige och för Västeuropa i stort, torde innebära att vi står inför en ny period med snabba omvandlingar på kreditmarknaden. Kommittén bedömer att framväxten av EG:s inre marknad - och utvecklingen av våra egna relationer till denna - kan bli den viktigaste drivkraften i denna strukturomvandling. Samordningsarbetet och utvecklingen i övrigt inom gemenskapen måste därför nog följask. Osäkerheten är dock ännu alltför stor för att det skall te sig meningsfullt att redan nu söka systematiskt anpassa struktureglerna för den svenska kreditmarknaden till förändringar som planeras eller övervägs inom EG. Kommittén vill vidare understryka att de ställningstaganden som det egna utredningsarbetet lett fram till, allmänt sett har sådan karaktär att de torde underlätta ett fortsatt internationellt samarbete och en harmonisering med EG på det finansiella planet."

Som exempel kan nämnas att KMK föreslår att det skall bli möjligt för svensk bank att medge utländskt ägande till högst 10% av aktiekapitalet och högst 5% av röstetalet. Man säger att med införande av denna möjlighet till utländskt ägande "borde det i framtiden bli lättare för svenska banker att etablera sig på utländska marknader, eftersom svenska banker då bättre motsvara utländska reciprocitetskrav." Det kan dock konstateras att även om de förslag genomförs som KMK har fört fram, kommer även fortsättningsvis stora skillnader i inhemska resp. utländska bankers konkurrensförutsättningar att föreligga. På grund av företagens internationalisering och förändringarna på exportfinansieringsområdet ökar de svenska bankernas behov av att stärka sina internationella kontakter bl. a. genom etableringar utomlands. Om bankerna skall kunna vara konkurrenskraftiga parter till de svenska exportföretagen förefaller det angeläget att de bereds möjlighet bedriva verksamhet inom EG på

premisser som så långt möjligt är desamma som för
banker som har sitt huvudkontor inom EG.

6. FINNS SAMHÄLLSEKONOMISKA SKÄL FÖR STATLIGT EXPORTKREDITSTÖD?

Av Peter Bohm

6.1 Inledning

Staten har de facto varit finansiellt engagerad i försörjningen av krediter till svensk export på tre olika sätt - genom statsstödda exportkrediter i allmänhet, u-krediter och genom att underskott inom ett av riksdagen medgivet rambelopp uppkommit i exportkreditgarantigivningen. Dessa sätt skiljer sig åt i flera avseenden. Stödet till exportkrediterna och u-krediterna innebär en avsiktlig subvention av i princip förutbestämd storlek. Garantigivning kan, trots att avsikten varit att inte subventionerna verksamheten, ändå leda till en faktisk subventionering ex post. Det är dock för tidigt att avgöra om det nu ackumulerade underskottet i garantigivningen verkligen blir bestående.

Det agerande som ligger bakom dessa tre slag av statligt finansiellt engagemang har i stora stycken varit detsamma för alla industriländer. Jag skall här som utomstående ekonom ställa frågan om och i vad mån detta agerande kan sägas ligga i Sveriges intresse. Två delfrågor kan urskiljas: Är statligt finansiellt stöd av exportkreditgivningen - inkl. att statsmakterna utsätter sig för risken att sådant stöd behövs - motiverat oavsett vad omvärlden gör i detta avseende? Är statligt stöd motiverat just därför att Sveriges konkurrentländer stöder sin exportkreditgivning?

Innan dessa frågor behandlas bör det betonas att Sverige kan vara betjänt av att staten medverkar till att skapa väl fungerande marknader, däribland marknader för exportkrediter och kreditförsäkringar. I den mån ett effektivt utbud av sådana krediter och försäkringar inte automatiskt kommer till stånd föreligger ett ansvar hos statsmakterna, givet att effektivitet och hushållning är en del av deras målsättning, att försöka se till att ett sådant utbud kommer fram. Orsaken till att ofullkomligheter förekommer i dessa avseenden kan vara antingen bristande konkurrens bland producenterna av dessa tjänster eller bristande förmåga hos marknaden att bära de risker det här gäller. I båda fallen kan en bakomliggande orsak vara att Sverige är "för litet" eller att stordriftsfördelar, som gäller alla länder oavsett storlek, motiverar ett samordnat utbud. Men dessutom - vilket spelar en helt central roll i det följande resonemanget - kan statsmakterna välja att ha en uthållighet i sitt risktagande som överstiger den som existerande privata aktörer kan acceptera. Dvs. statsmakterna kan i motsats till dessa aktörer vilja acceptera ett finansiellt engagemang i en verksamhet som löper stor risk att inte bära sig med en horisont på, säg, tio år men där förlustrisken är liten med en horisont på, säg, 30 år.

Konkret kan detta betyda att staten behöver medverka i den inrättning eller en av de inrättningar som utbjuder exportkrediter resp. exportkreditgarantier. För att bidra till att skapa en väl fungerande marknadsekonomi behöver statsmakterna dessutom se till att det av dem initierade utbudet sker till kostnadsavspeglande priser. Däremot behöver statsmakternas ansvar för denna serviceuppgift i och för sig inte innebära att staten också avsiktligt skall subventionera den. (Vi bortser här tills vidare från försäkringar mot vissa "icke försäkringsbara risker" av typ världskriser, se vidare nedan.)

I det följande förutsätts att denna marknadskompletterande och effektivitetsinriktade uppgift är väl kartlagd och väl tillgodosedd av statsmakterna inom ramen för ett självbärande system, vars huvudprincip är att utnyttja att staten i vissa här relevanta avseenden är mer riskvillig än den privata sektorn. Med självbärande avses då att avsiktliga subventioner inte förekommer vare sig direkt eller indirekt, dvs. inte heller under någon täckmantel (t. ex. för att undvika brott mot GATT-överenskommelser och liknande). Jag skall här inte försöka räkna upp vad denna omfattande serviceuppgift skulle innebära. Men ett par exempel kan vara på sin plats: 1) Exportaffärer underlättas av att kreditlöften kan erbjudas till given ränta under tillräckligt långa offertperioder (men utan att detta systematiskt medför att den förväntade reella kreditkostnaden underskrids, t. ex. med hjälp av villkorliga löftesavgifter). 2) Om handel med statliga köpare i andra länder förutsätter statlig kredit (offert) från exportlandets sida skall sådana kunna erbjudas också av Sverige (utan något systematiskt inslag av subventioner).

Ett ytterligare exempel har särskild betydelse för fortsättningen och skall utvecklas närmare här. Det gäller försäkringar av vissa kreditrisker på mer än 3-5 år. Betraktat över en lång period av, säg, 30 år kan en tillräcklig riskspridning förväntas även för ett stort antal sådana risker och därmed tillräckliga förutsättningar för ett självbärande garantisystem finnas. Här avses inte bara kommersiella risker utan också nationsspecifika politiska risker. Sådana risker kan betraktas som oberoende länderna emellan. Dessutom är en nationsspecifik risk för ett land om tre år ofta att betrakta som oberoende av samma typ av risk om fem år. Om risker andra än dessa, dvs. kollektiva risker avseende t. ex. världskriser eller kriser gemensamma för ett större antal länder såsom transnationella na-

turkatastrofer, inte täcktes av garantisystemet utan föll under en force majeure klausul, så skulle systemet således bara omfatta risker som över länder och tiden är oberoende av varandra. Vid försök till en riskavspeglande premiesättning skulle ett sådant system tendera mot att bli självbärande på längre sikt. (En riskavspeglande premiesättning innebär i detta sammanhang att premierna bestäms efter att man "så gott man kan" bedömt riskerna, dvs. utan någon inbyggd tendens till över- eller underskattning.)

Antar vi för ett ögonblick att sådana garantier skulle efterfrågas i stor omfattning av svenska exportföretag och att ingen enskild affär är mycket stor i förhållande till summan övriga affärer över den aktuella bedömningsperioden - sådana affärer måste under alla förhållanden regeringen ta ställning till - så skulle ett tillfredsställande av denna efterfrågan till riskavspeglande premier och därmed en komplettering av det privata marknadssystemet ha ett samhällsekonomiskt värde. Marknadskompletteringen skulle nämligen medge att vissa affärer blir av till kostnadsriktiga premier som annars inte kommit till stånd. Detta gynnar de berörda företagen och därmed samhället som helhet på ungefär samma sätt som en av teknisk utveckling förorsakad prissänkning på insatsvaror i dessa företag skulle göra det. Denna gynnsamma effekt har inget specifikt med export att göra; en effektivisering av försäkringsmarknaderna på ett sätt som stimulerar rena hemmamarknadstransaktioner är ett likartat exempel på den förbättrade resursanvändning det här är fråga om.

Nu torde det dock vara så att exportföretagen i många fall inte är intresserade av affärer där inte också de kollektiva riskerna täcks, helt enkelt därför att de av företagen inte betraktas som försumbara. Eftersom dessa risker närmast kan betraktas som helt oberäknliga och dessutom enligt definitionen omöjliga att

sprida i nämnvärd omfattning, så skulle ett försök att täcka ifrågavarande skaderisker genom godtyckligt beräknade premier knappast vara meningsfullt. Dessa risker är närmast av samma slag som andra risker som samhället som helhet tar på sig t. ex. i fall som gäller naturkatastrofer inom landet (såsom Tjernobylfallet) och som alltså inte täcks genom uttag av försäkringspremier. Skillnaden är att medan sistnämnda risker typiskt sett inte kan undvikas, så kan "världskrisriskerna" för berörda exportaffärer undvikas genom att se till att affärerna inte kommer till stånd. Eftersom vi utgår ifrån att exportföretagen inte i nämnvärd grad skulle efterfråga garantier för berörda slag av affärer om garantierna inte täckte även dessa risker, så blir till sist frågan denna: Är det angivna samhälls-ekonomiska värdet av ett garantisystem, vars premier baseras på en bedömning av - i förekommande fall de kommersiella samt - de nationsspecifika riskerna och som således på sikt kan förväntas vara självbärande vad avser dessa risker, så stort att statsmakterna är villiga att låta samhället som helhet svara för de skadebetalningar som uppstår till följd av eventuella världskriser? Att döma av faktiska ställningstaganden i det förgångna i såväl Sverige som vår omvärld så skulle svaret på denna fråga även fortsättningsvis kunna förmodas bli ja.

Det är mot denna bakgrund som vi här skall behandla frågan om det finns skäl för ex ante subventionering så att den nu angivna garantiverksamheten eller andra delar av exportkreditgivningen blir avsiktligt (ännu) billigare för köparna. Först skall diskuteras om det finns samhälls-ekonomiska skäl att subventionera export överhuvudtaget. Sådana skäl kan få direkt tillämpning på exportkreditgivningen om det av politisk eller institutionell anledning skulle vara lättare att förlägga subventionerna just dit. Denna diskussion torde för övrigt också bidra till att förklara den under den

senaste tioårsperioden omfattande - ehuru på sistone gradvis avtagande - internationella förekomsten av exportkreditsubventioner. För det andra skall vi ta upp några specifika argument för stöd till exportkreditområdet som förekommit i riksdagsbeslut på detta område, nämligen behovet av särskilda sysselsättningsstöd resp. särskilda exportfrämjande insatser. Mot denna bakgrund skall vi till sist - i avsnitt 6.4-6.6 - behandla subventionsfrågan för vart och ett av de tre inledningsvis angivna exportkreditrelaterade verksamheterna.

6.2 Stabiliseringspolitiska skäl för exportstöd

Om det saknas särskilda skäl för stöd till exportkreditgivning (i vid mening) kan det icke desto mindre finnas skäl för ett sådant stöd som en "näst bästa"-politik. Bakgrunden kan t. ex. vara följande. Enligt traditionell ekonomisk teori erhålls för varje land ett bästa utbyte av utrikeshandeln om valutakurserna vid perfekt konkurrens avspeglar reala produktionsförutsättningar och efterfrågestrukturer länderna emellan. (Vi bortser då från den självständiga inverkan som kapitalrörelser och ränteskillnader kan ha.) Om länderna misslyckas med att hålla sina inhemska prisnivåer stabila eller i samma förändringstakt måste valutakurserna förr eller senare anpassas till detta. Ett land, som på grund av en bestående relativt hög inflationstakt - eller en av andra skäl försämrad konkurrensposition - upplever en minskning av exporten i förhållande till importen, skulle då normalt behöva höja sina valutakurser. Denna ändring får den direkta innebörden att större reala exportupppoffringar i fortsättningen måste göras för en given tillförsel av importvaror, vilket kan uppfattas som att landet genom deprecieringen gör en välfärdsförlust. Dessutom kan höjningen av importpriserna i landets valuta bidra

till en förstärkning av inflationstrycket i landet. Av dessa skäl kan landets regering vilja "slippa" att höja valutakurserna eller så länge som möjligt skjuta på sådana åtgärder, möjligen i tron att förutsättningarna skall förändras och göra sådana åtgärder obehövlige.

Mot denna bakgrund kan substitut till valutapolitiska åtgärder framstå som attraktiva. Givet att vissa sådana substitut är effektivt bundna av internationella avtal, t. ex. införande av importtullar, återstår endast några få politiskt möjliga alternativ däribland vissa exportstimulerande såsom subventioner av kreditfinansierade exportaffärer och anpassning av biståndspolitik.

Den nu beskrivna situationen kan vid sidan av att ge ett stabiliseringspolitiskt skäl för exportstöd också fungera som en väsentlig förklaring till den kring 1980 starka tillväxten av sådant stöd internationellt sett. Mer konkret synes förklaringen kunna gälla politiken i några av de länder, framför allt Frankrike och England, som använt sådana stödåtgärder i särskilt stor omfattning - i Frankrike tidvis motsvarande mer än en 0,5% av BNP eller ca. 3% av det totala exportvärdet (se t. ex. Melitz - Messerlin, 1987 b). Till detta kan läggas en annan viktig förklaring som dock saknar rangen av ett möjligt samhällsekoniskt motiv, nämligen den bland många politiker vanliga "merkantilistiska" synen på export (se vidare t. ex. Bohm, 1979, och Messerlin, 1986).

Om vissa länder med förklaringar som de nu angivna söker "förbättra" sin handelsposition och sitt allmänna sysselsättningsläge genom tillåtna eller svårupptäckta former av exportstöd, så uppstår givetvis ett tryck på den närmast berörda delen av omvärlden att vidta motåtgärder. Även den mindre berörda delen av

omvärlden kan tycka sig ha anledning till en sådan anpassning, särskilt om den merkantilistiska synen är framträdande bland politikerna i dessa länder. Men för de länder vars export påverkas klart negativt av konkurrenternas exportstödpolitik finns det samhällsekonomiska skäl att neutralisera denna effekt. Närmare bestämt finns här två skäl. Det ena är att söka återställa den konkurrenssituation som man upplever nu har rubbats (även om den delvis skulle ha rubbats genom den ändring av valutakurserna som exportstödpolitiken här ersätter). Det andra skälet är mer profylaktiskt, nämligen att demonstrera att man inte heller i framtiden stillatigande kommer att acceptera sådana snedvridande stödåtgärder och att de blir verkningslösa när omvärlden retalierar.

Med detta är inte sagt att vedergällning enligt en tand-för-tand princip självklart är i det utsatta landets intresse. Dels kan sådan vedergällning de facto bidra till att exportstödpolitiken i världen befasts och t. o. m. förstärks av en eskalering och spridning till en tredjepart av länder. Dels kräver subventionspolitiken ett större skatteuttag än annars, varvid hänsyn måste tas till skatternas sannolikt snedvridande (=produktionsförlorande) effekt på resursanvändningen i den inhemska ekonomin, det s. k. "excess burden"-resonemanget.

Sammanfattningsvis finns det således möjliga praktiskt-stabiliseringspolitiska "näst bästa" argument för att ersätta valutapolitiska justeringar, effektiv inflationsbekämpning eller allmän sysselsättningspolitik med tillgängliga medel av typ stöd till (kreditfinansierad) export. Sådan politik är dock framgångsrik för initiativtagaren endast så länge omvärlden dröjer med att vidta motåtgärder. Och för omvärlden finns argument, även om de inte behöver vara tillräckliga, för att neutralisera de snedvridningar av handeln som upp-

står när något land tar initiativet till att införa exportsubventioner.

I fortsättningen skall vi förutsätta att Sverige inte självständigt söker lösa eventuella problem med importöverskott och allmänna problem med sysselsättningen genom att stödja (kreditfinansierad) export direkt eller indirekt med subventioner. Därmed återstår som möjliga samhällsekonomiska skäl till sådana subventioner, vid sidan av vedergällningsargumentet, att en effektiv utformning av svensk exportpolitik kräver sådana åtgärder. Vi övergår nu till att granska argumenten för att sådana skäl verkligen föreligger.

6.3 Allokeringspolitiska skäl för stöd till (kreditfinansierad) export

Mot bakgrunden av det kring 1980 växande inslaget av exportsubventioner i världen har man på senare tid i den ekonomisk-teoretiska litteraturen börjat intressera sig för att kartlägga möjliga skäl för när ett lands välfärd kan förbättras genom sådana subventioner. Sålunda har Itoh - Kiyono (1987) sökt visa att exportsubventionering har sådana fördelar om den begränsas till en från exportsynpunkt marginell vara, dvs. en som under frihandel skulle exporteras i små mängder eller inte alls men med exportsubventioner skulle kunna exporteras i betydande omfattning. Den praktiska betydelsen av denna insikt reduceras dock av svårigheten att identifiera vilken denna vara eller varugrupp är - vilket f.ö. kan variera över tiden - och av att en tillräckligt flexibel sådan politik är svår att förena med bilden av den praktiska politikens förändringsmöjligheter.

Andra bidrag har inriktats bl.a. på det fall då någon av landets exportföretag har en stark oligopolistisk

marknadsposition. Här kan exportsubventioner i princip användas för att bemäktiga sig en del av de utländska konkurrentföretagens vinst (se Brander - Spencer, 1985), något som dock synes mer tillämpligt på duopolfall som Airbus - Boeing än på de svenska oligopolföretag som trots allt har en beskedligt stark position på sina marknader. Vidare har diskuterats hur exportsubventioner skulle kunna utnyttjas för att i landets intresse sänka produktionskostnaderna för ett oligopolistiskt företag som arbetar under stordriftsfördelar (se Venables, 1985). Även om argumentets principiella giltighet kan vitsordas så reduceras dess praktiska betydelse av svårigheterna för staten att identifiera var stordriftsfördelarna verkligen finns och hur stora de är samt inte minst risken i detta fall för vedergällning från konkurrentländerna. Dessutom tillkommer att detta argument kan sägas ha hamnat på fel nivå eftersom det är fråga om ett generellt problem som gäller alla potentiella stordriftsfördelar i näringslivet, t. ex. ren hemmamarknadsindustri, och inte bara produktion för kreditfinansierad export (till u-länder).

Det återstår då att kommentera två tänkbara, mer traditionella allokeringsspolitiska argument för subventionering av exportföretagens verksamhet, nämligen det som gäller företagens arbetskraftanvändning och det som ytterst gäller information om utbudet av svenska exportvaror:

a) Att vid mer allmänna eller rent regionala sysselsättningsproblem stimulera just arbetskraftanvändningen i exportföretag - och särskilt just sådana som är kreditfinansierade - har kritiskt granskats i ett tidigare sammanhang (se Bohm, 1979). Huvudargumentet var där att man med sådana åtgärder riskerar att inte stimulera sysselsättningen till lägsta statsfinansiella kostnad och att denna politik i stället bör skötas på

ett övergripande sätt så att alla handlingsalternativ kan beaktas. Risken är också stor att subventionering av kreditaffärer är ett alltför trubbigt sysselsättningspolitiskt medel genom att det kan ge en tidsförläggning av den faktiska sysselsättningseffekten som inte överensstämmer med det behov som iaktogs när subventionsbeslutet fattades.

Till bristen på sysselsättningspolitiska argument som talar för att subventionera (kreditfinansierad) export kan läggas förekomsten av ett par argument som visar på direkta nackdelar av en sådan opåkallad subventionering. Ett är givetvis att subventionering av viss verksamhet, i syfte att i önskad omfattning bevara eller skapa sysselsättning i en viss region, effektivt förhindrar att ny verksamhet utvecklas, eventuellt efter viss fördröjning eller efter det att arbetskraft omlokaliserats. Denna nya verksamhet, om vars utseende och hemvist litet är känt i förväg, skiljer sig från den gamla, subventionerade verksamheten genom att (oftare) vara anpassad även till framtida kostnads- och efterfrågeförhållanden. Med andra ord kan subventioneringen och den därav följande resursanvändningen leda till en sänkt strukturomvandlingstakt och därmed till en lägre realinkomsttillväxt i Sverige. (Detta resonemang förutsätter att subventioner verkligen förmår stimulera arbetskraftsanvändningen. Vid ett selektivt subventionssystem är detta också rimligt att vänta sig; projektet - och den därmed förbundna sysselsättningen - blir av om just (exportkreditgarantierna för) detta projekt subventioneras. Men på lite längre sikt - och detta är en annan nackdel med subventionering - kan sådant stöd leda till att lönerna i det berörda företaget blir högre än annars. I den mån subventionering på detta sätt spiller över i prishöjningar på produktionsfaktorer och/eller insatsvaror motverkas givetvis subventionssyftet samtidigt som det bidrar till löneglidning och/eller inflation.)

Detta resonemang hör dock i huvudsak till det redan behandlade stabiliseringspolitiska perspektivet på sysselsättningen. Ett mer allokeringspolitiskt inriktat argument skulle kunna vara att produktionen för den kreditfinansierade kapitalvaruexporten, främst utrustning för energiproduktion, telekommunikationer och liknande, i hög grad anlitar specialutbildad arbetskraft som det skulle ligga i landets intresse att stimulera användningen av. Om ett sådant intresse skulle föreligga så är knappast subventionering av just exportkreditfinansieringen ett adekvat medel. Eftersom den berörda typen av arbetskraft används och kan komma att användas vid såväl kapitalvaruproduktion för inhemska industriinvesteringar som annan produktion är återigen inte exporten - och än mindre exportkrediterna - rätt bas för ett statligt stöd. Som exempel på ett mer ändamålsenligt medel kan nämnas att subventionera utbildningen av kvalificerad arbetskraft vilket reducerar kostnaden för att använda den och därmed stimulerar användningen av den.

b) Ett andra möjligt allokeringspolitiskt argument härrör från effektivitetsaspekter på svensk utrikeshandel. Sålunda har framhållits att det enskilda kapitalvaruexporterande företaget kan vara för litet eller för riskobenäget för att helt på egen hand våga satsa på nya marknader, t. ex. genom att skapa referensanläggningar i u-länder. Tanken är här - som vi observerat också i ett annat sammanhang - att exportlandet har ett så långt verksamhetsperspektiv och en sådan riskspridning i sin totala verksamhet att riskkostnaden för landet som helhet är lägre än för företaget och att landet som helhet lättare skulle kunna bära denna typ av risk. I så fall skulle en avsiktlig subventionering av här berörda affärer kunna vara motiverad.

Detta argument kan dock ifrågasättas på flera grunder.

För det första, hur pass lätt är det för någon exportföretaget utomstående part, t. ex. EKN, att göra en någorlunda rimlig kalkyl över de berörda projektens roll och möjliga framgång som referensanläggning? För det andra kan ifrågasättas om avkastningen på sådana satsningar, när de lyckas, enbart skall tillfalla företaget och dess anställda. En lösning som av dessa två skäl synes vara värd ett närmare övervägande är att man i fall av denna typ låter bilda särskilda försäljningsbolag med producenten och staten som delägare. Därmed skulle förutsättningar kunna skapas dels för ett bättre informationsunderlag för statens satsningar, dels för att staten får del i inte bara kostnaderna utan även avkastningen. Detta kan i så fall framstå som en av de servicekompletterande - och på lång sikt icke subventionsberoende - statliga åtgärderna som nämndes i inledningen.

Det nu diskuterade argumentet avser stimulans av den framtida marknaden för det enskilda exportföretaget självt. Ett annat är att svenska exportaffärer på nya geografiska marknader eller på nya produktområden kan generera följdaffärer för andra svenska exportföretag. I sådana fall torde staten knappast ha ett stort mycket sämre informationsunderlag än någon annan part. Dessutom är det här också i efterhand svårt att med någorlunda säkerhet avgöra huruvida en ny affär är en direkt följd av vissa tidigare affärer eller ej. Förutsättningarna kan därför framstå som särskilt stora för att man här kan identifiera ett samhällsekonomiskt skäl för att subventionera vissa exportprojekt, nämligen de med förväntat stora spjutspetseffekter (se även Bohm, 1979).

Det torde vara ovedersägligt att det just är export av kapitalvaror av typ kraftprojekt, teleanläggningar samt andra industriellanläggningar och "produktsystem" - dvs. typiskt kreditfinansierade svenska exportvaror -

som svarar för denna sorts effekter. Men frågan måste ställas hur möjligt det överhuvudtaget är att för olika kapitalvaruprojekt bedöma sannolikheten av spjutspetseffekter. Anses denna möjlighet vara liten och den totala spjutspetseffekten av all kapitalvaruexport vara beskedlig så bortfaller givetvis en stor del av tyngden i detta argument. Av avgörande betydelse synes det således vara om man kan göra troligt att spjutspetseffekter är möjliga för vissa projekt och att man organisatoriskt kan klara av att särbehandla dessa projekt, eventuellt med stöd av varierande storlek. En väl fungerande organisation här torde dessutom behöva vara öppen så att kriterierna för stöd och tillämpningen i det enskilda fallet kan bli föremål för insyn och så att tillämpningen också tjänar som information och impulsgivare till exportföretag med potentiella projekt av nu åsyftat slag.

Det kan nämnas här att det anbudskostnadsstöd (se DSI 1987:2), som sedan en tid används för att bidra till täckande av anbudskostnader främst för nya grupper av samordnade leverantörer, inbrytning på nya marknader och liknande, har väsentliga beröringspunkter med det nu diskuterade argumentet. Detta stöd utgår sedan 1984/85 i form av garantier för täckande av en tredjedel av kostnaderna och utfaller endast om order ej erhålles. Med denna konstruktion tillfredställer detta stöd också i viss utsträckning det krav på andel i nettoavkastningen, inte bara kostnaderna, som ovan berördes i ett något annorlunda sammanhang.

Skall sammanfattningsvis något samhällsekonomiskt bärkraftigt argument framhållas för subventionering av export så synes det vara det här nämnda som är relaterat till enskilda affärers allmänna spjutspetseffekter. Flera reservationer har dock gjorts och ytterligare en av potentiellt stor betydelse bör tilläggas: Kan man räkna med att svenskt statligt stöd till ex-

portaffärer genom stödets blotta existens bidrar till att bibehålla eller öka exportsubventionerna i våra konkurrentländer och försvåra aktiva förhandlingsansattningar att reducera inslaget av sådana subventioner, så minskar givetvis attraktionen hos också denna subventionsgrund. Dessutom: Ifall attraktionen är tillräckligt stark, så kan det ifrågasättas om något mer än just det nämnda anbudskostnadsstödet behövs, t. ex. också ett särskilt hänsynstagande vid garantigivning.

Mot det nu behandlade, och åtminstone i princip väl definierade, stödargumentet skall ställas ett ofta förekommande, men mycket allmänt hållet argument. Det går ut på att Sverige måste "bättre bevaka u-landsmarknaden", "förbättra sin blygsamma position på denna marknad", beakta att denna marknad är "mycket viktig för vissa svenska storföretag" e.d. Dessa resonemang måste - för att inte framstå som innehållslösa - tolkas så att man menar att uppoffringar i form av subventioner krävs som stöd för exporten till dessa marknader. Det är dock uppenbart efter vad som här sagts att det är svårt att finna några sakskaäl för att allmänt stödja exporten till u-länder eller någon annan ländergrupp för den delen. Avgörande för svenska exportföretags satsningar och framgångar på i-lands- kontra u-landsmarknaderna bör vara sådana faktorer som efterfrågan på det svenska produktsortimentet, reala riskkostnader på olika marknader och framtidsbedömningar av sådana efterfråge- och kostnadsförhållanden. Dessa faktorer torde i allt väsentligt beaktas genom företagets normala verksamhet och underlättas av riskavspeglade garantipremier. Det finns därför knappast något samhällsekonomiskt intresse att subventionera u-landsexporten i största allmänhet.

Vi övergår nu till att diskutera frågan om subventionering i direkt samband med de tre aktuella formerna

av statligt engagemang på exportkreditområdet, nämligen exportkreditförsörjningen, exportkreditgarantierna och u-kreditsystemet.

6.4 Räntestöd till exportkrediter?

De stora belopp som under de senaste tio åren gått till räntestöd inom SEK-systemets ram är nu på väg att försvinna tack vare den internationella överenskommelsen om statsstödd exportkreditgivning (Consensus). Därmed är kanske en fortsatt diskussion av subventioner på detta område överflödigt. Visserligen återstår vissa möjligheter att kringgå denna överenskommelse, inte minst genom att på indirekt väg ge stöd till exportkreditfinansierade företag. Men mot bakgrund av vad som sagts ovan saknas samhällsekonomiska skäl att utnyttja sådana möjligheter.

Som vi inledningsvis framhöll skall detta inte tolkas så att statlig medverkan i exportkreditfinansieringen är obehövlig. Att medverka till att trygga tillgången till en väl fungerande och flexibel exportkreditmarknad är, som då betonades, en av allt att döma viktig uppgift för statsmakterna. Dessutom kan statsmakterna behöva skapa eller bevara en beredskap för att i framtiden snabbt och effektivt kunna möta, och på så sätt bidra till att avskräcka från, nya ingrepp i marknadsmekanismen från andra länders sida. Men att utforma denna medverkan så att i praktiken ett systematiskt finansiellt stöd skulle bli följden är som vi sett svårt att motivera.

Risker finns givetvis för att de subventioner som genom Consensus trängts bort från exportkrediträntorna nu överförs till områden där subventioner och regelefterlevnad är svårare att kontrollera, t. ex. kreditgarantier och blandade krediter. Denna risk finns i bak-

grunden när vi nu övergår till en diskussion av dessa två områden.

6.5 Bör exportkreditgarantigivningen subventioneras?

6.5.1 De samhällsekonomiska argumenten i sammandrag

Argumenten för och emot subventionerade exportkreditgarantier har granskats i ett tidigare arbete (Bohm, 1979). Huvudpunkterna skall här kort sammanfattas och i enstaka fall utvecklas något:

a) Existensen av försäkringsinstrument för exportrisker som inte tas om hand av den privata marknaden är åtminstone i princip av stor betydelse för samhälls ekonomin (se även inledningen ovan). Möjligheten till poolning av varandra oberoende risker över tid och rum talar för att bedömning och behandling av dessa speciella risker bör skötas av en enda statlig organisation (så som också sker i Sverige). En sådan uppläggning bör åtminstone potentiellt minimera kostnaderna för denna verksamhet.

b) För att verksamheten vid ett sådant försäkringsinstitut skall följa samhällsekonomiska riktlinjer krävs en riskavspeglande premiesättning. Detta är en klar princip åtminstone när det gäller entydigt definierade risker som förekommer i stor mängd och är oberoende av varandra, ungefär som risken/sannolikheten för en viss åldersgrupp att inte bli ett år äldre. För unika risker, eller s. k. solitärrisker, saknas detta statistiska frekvensunderlag för att kunna beräkna risken i fråga. Men principen är densamma. Sannolikheten för ett misslyckande vid en affär av unikt slag är normalt

varken 0 eller 1. Att "subjektivt" bestämma sannolikheten till ett visst värde eller intervall mellan 0 och 1 har samma praktiska innebörd som att göra detta i förstnämnda objektiva mening, förutsatt att någon systematisk tendens till felvärdering saknas. Det bör vidare observeras att det finns många (av varandra oberoende) solitärrisker, särskilt om man låter denna statliga verksamhet bedömas över en mycket lång period. Med en icke tendentiös riskbedömning så kan även dessa riskavspeglande premier med tiden förväntas täcka skaderegleringarna, med undantag för skador relaterade till s. k. världsrisker. (Som tidigare nämnts måste undantag också göras för enskilda riskfyllda affärer som var och en skulle komma att utgöra en mycket stor del av den totala garantigivningen; sådana affärer bör kunna hänskjutas till regeringen för slutligt avgörande). Mot denna bakgrund kan alla risker - med nu nämnda undantag - i princip kallas "försäkringsbara" och målet för garantiverksamheten sägas vara "försäkringsmässig" eller "affärsässig", så länge man avser att undvika att bygga in en avsiktlig subventionskomponent i verksamheten. Denna terminologi används fortsättningsvis med den här angivna innebörden.

c) Den svenska målsättningen för EKN har angivits vara att verksamheten skall vara självbärande och i princip försäkringsmässig. Däremot synes vissa undantag ha gjorts för (1) extraordinära situationer såsom olika slag av världskriser (varav den aktuella skuldskrisen torde anses vara en) och (2) risker som regeringen av särskilda skäl ålagt EKN att administrera. Så långt kan målsättningen lätt uppfattas som förenlig med samhällsekonomisk effektivitet. Några skäl att subventionera exportkreditgarantier med hänsyn till "värdet av svensk export" i allmänhet är, trots förekomsten av denna typ av uttalanden i riksdagsbeslut som berör EKN, inte möjligt att finna vara förenligt med sådan

effektivitet. Inte heller är särskilda hänsyn till svårbestämda utvecklingseffekter i importlandet eller partiellt bedömda sysselsättningseffekter i Sverige förenliga med en rationell bistånds- och sysselsättningspolitik, som också delvis berörts ovan. Att det skulle finnas några reella möjligheter att med hjälp av s-garantierna "överbrygga tillfälliga sysselsättningsproblem" till lägsta statsfinansiella kostnad kan starkt ifrågasättas. Dessutom torde det ofta vara svårt att få den faktiska sysselsättningseffekten att inträffa så lämpligt i tiden som man vid beslutstidpunkten hoppas på. Stora risker att effekten hamnar i fel "konjunkturfas" finns alltså. Och att sköta bekämpningen av "strukturarbetslöshet" partiellt med hjälp av s-garantier kan inte heller vara ändamålsenligt.

d) Det enda argument som (då liksom nu) synes mig möjligt som ett generellt giltigt samhällsekonomiskt subventionsmotiv är (det allmänna) spjutspetsargumentet.

e) Om man subventionerar vissa garantier (vi bortser här från subventionsskälet), så följer av kostnadstäckningskravet - förutsatt att det tas på allvar - att högre premier än som är motiverat från risksynpunkt måste tas ut för övriga garantier. Dvs. inga garantier kommer då att få riskavspeglande premier och gruppen "övriga" kommer de facto att motarbetas genom beskattning. För att undvika sådana korssubventionsringsproblem måste riskavspeglande premiesättning tillämpas genomgående och förstnämnda subventionsringsbehov, om "respektabelt", måste täckas med särskilda anslag. Ett exempel på möjliga idag förekommande subventioner av vissa garantier är när det är avgörande för medgivande av en garanti att särskilda sysselsättnings- eller marknadsskäl föreligger; då ger man en real avsiktlig subvention i den meningen att man annars inte skulle täckt den risken till den pre-

mien.

f) Om utbudet av sådana försäkringstjänster som här berörts visar sig komma att utnyttjas enbart av ett fåtal storföretag, så måste statsmakterna ta ställning till angelägenheten i att engagera sig i denna verksamhet också utifrån ett fördelningspolitiskt perspektiv: Är det sålunda befogat att ta de risker för export subventionering som här är ofrånkomliga, även när de samhällsekonomiska vinsterna tillfaller enbart ett fåtal storföretag?

6.5.2 Samhällsekonomiska principer för exportkreditgarantigivningen

Mot bakgrund av vad som här sagts kan tentativt vissa samhällsekonomiska principer preciseras om man vill att sådana skall vara styrande för garantigivningen:

(1) Huvudprincipen för premiesättningen är den försäkringsmässiga (enligt vår tidigare vida definition), dvs. utan något avsiktligt inslag av vinst eller underskott/subventioner. Det innebär givetvis inte att all garantigivning som på sikt går jämnt upp skulle vara samhällsekonomiskt effektiv. Korssubventionering, dvs. att vissa affärer gynnas på andras bekostnad, är ineffektivt. Det kan t.o.m. vara mer ineffektivt än att subventionera vissa affärer utan att beskatta andra, dvs. genom att avvika från kostnadstäckningskravet. Kostnadstäckning är med andra ord inte något självständigt kriterium på en effektiv garantigivning, utan enbart (på sikt) en följd av riskavspeglande premiesättning, vilket däremot utgör ett sådant kriterium.

(2) För att uppnå en samhällsekonomiskt effektiv garantigivning måste man utgå från den faktiska efterfrågan på garantier vad gäller länder, risktyper, kre-

ditperioder m. m. Om kostnaderna för att bedöma riskerna för varje efterfrågad försäkring vore obetydlig skulle den offererade premien (i princip egentligen hela uppsättningen av försäkringsvillkor) bli avpassad för varje enskilt fall. Kort sagt, varje efterfrågad garanti skulle i princip representera en unik risk och erbjudas en unik premie. Sådana "perfekta" riskavspeglande premier förhindras dock av att en noggrann individuell riskbedömning i verkligheten är kostnadskrävande och framför allt med nödvändighet mycket grov. Detta gör att projekten i realiteten endast kan fördelas på "riskklasser" och därmed att premierna blir schablonmässigt beräknade. Av det här sagda framgår dock att antalet premieklasser bör vara så stort "som möjligt" och att det optimala antalet i princip bestäms av beräkningskostnader av nu antytt slag.

(3) Av det sagda följer också att, med hänsyn till eventuella beräkningskostnader, de offererade premierna bör anpassas till förändringar i riskbilden för olika projekt. Sådan flexibilitet i riskklassificeringen kan underlättas av att klassificeringen knyts till en uppsättning etablerade internationella riskbedömares värderingar, inkl. EKN:s egen expertis. Säg att man väljer ut sju sådana från vilka extremsbedömningarna tas bort innan genomsnittet beräknas. Riskklassificeringen skulle här således knytas automatiskt till en kollektiv riskbedömning efter offentligt angivna principer. Detta argument måste vägas mot andra såsom att riskportföljens sammansättning sett över en lång period kan variera mellan olika länders institut och att politiska relationer kan göra att garantigivarna i vissa länder har särskilt lätt eller svårt att få betalt. Båda dessa faktorer talar givetvis i och för sig till förmån för en mer "landspecifik" premiesättning.

(4) Vid efterfrågestyrd offertgivning och riskavspeglande, och även i övrigt kostnadsanpassad, premiesätt-

ning så kommer vissa garantiofferter att accepteras och andra att förkastas. I det senare fallet kan ibland själva exportaffären ändå bli av. Riskavspeglande premier för efterfrågade garantier har således ibland effekten att omintetgöra vissa exportaffärer - där en kreditgaranti är en förutsättning som visar sig alltför kostsam - och ibland effekten att göra kreditgarantin överflödig - när den inte är nödvändig för exportaffärens genomförande. Det betyder att en påtvingad paketering av en exportörs alla affärer med olika risker i form av globalgarantiavtal inte är förenlig med effektivitet. Till detta bidrar också att sådana påtvingade försäkringar skapar ogynnsamma incitament genom att t. ex. stimulera till affärer som tack vare globalavtalet får alltför låga premier. Att söka reducera EKN:s totala risktagande genom att på detta sätt snedvrida garantiutbudet är således knappast förenligt med en samhällsekonomiskt effektiv garantigivning. Det är knappast heller behövligt om försäkringsverksamheten på ovan antytt sätt bedöms över en tillräckligt lång tid så att en tillräckligt stor volym av varandra oberoende risker erhålls.

(5) Givetvis skall garantitjänsterna som helhet ha en effektiv utformning. Detta innebär att s. k. moral hazard skall reduceras genom en tillräckligt stor självrisk, dvs. en begränsning av garantitäckningen, att s. k. adverse selection skall reduceras genom en så fin riskklassificering som kostnadsmässigt är möjligt och försvarbart (se ovan), att incitament till återvinning skapas hos exportören själv genom en tillräckligt lång karenstid, osv. (se även Wallén, 1984).

(6) Avsteg från ovanstående principer skulle vara motiverade (a) om man kunde hävda att exportaffärerna ifråga bör stimuleras genom subventioner och att detta bäst sker just genom subventionerad garantigivning till dessa affärer. En möjlig kandidat till ett sådant

undantag har vi identifierat ovan utan att finna att just EKN är den nödvändigtvis bästa instansen för att ta dessa hänsyn. Avsteg - om omständigheterna i övrigt tillåter det - bör vidare kunna ske (b) så snart belägg finns för att våra konkurrentländer vinner individuellt identifierade affärer just tack vare subventioner. Denna matchningsmöjlighet är främst ett medel att verka återhållande på omvärldens subventionsvilja, men det skall utnyttjas bara i fall då klara skäl talar för att det ligger i Sveriges intresse. Utländska subventioner kan förhindra inte bara en aktuell affär som annars skulle tillfalla ett svenskt företag utan också fortsatta affärer på marknaden ifråga för detta företag och möjligen även andra svenska företag. Bedömningar av möjligheten till en sådan utveckling samt av konkurrentlandets vilja att hålla fast vid en subventionslinje även i framtiden måste spela en stor roll för huruvida matchning i ett enskilt fall skall göras eller ej. Noggranna utredningar bör därför föregå varje beslut om matchning. Det synes motiverat att skilja sådana avgöranden från EKN:s normala verksamhet och hänskjuta dessa - liksom andra eventuella subventionsärenden - till en särskild församling där representanter för regeringskansliet är i majoritet.

Sammanfattningsvis kan en samhällsekonomiskt effektiv garantigivning i huvudsak karakteriseras som ett till ordinarie försäkrings- och kapitalmarknader kompletterande serviceorgan som erbjuder riskavspeglande premier.

6.6 U-krediter - bistånd eller subventionerad export?

Tillskyndarna av u-kreditsystemet vill gärna framställa detta som ett medel som samtidigt åstadkommer två "goda ting", bistånd och stöd till svensk export. En

mer cynisk beskrivning, sannolikt relevant för de politiker som en gång i tiden introducerat systemet här i världen, är att det helt enkelt använder biståndsmedel för att stödja det egna landets export. En mer neutral och samhällsekonomiskt målorienterad beskrivning är kanske att systemet samtidigt åstadkommer två försämringar: det subventionerar något som inte ligger i landets intresse att subventionera och åstadkommer detta genom att göra biståndet sämre för mottagarländerna. Det senare följer av att mottagarna får antas föredra större valfrihet framför mindre, t. ex. föredra att mottagarlandet kan få välja mellan att använda ett givet belopp (= u-kreditens gåvodel) till u-kreditfinansierad handel och att använda det till konstantköp av varor från samma exportland. Om man sålunda begränsar jämförelsen till olika slag av bilateralt bistånd så kan man inte ens hävda att u-krediter är bäst inom denna alternativmängd. Det betyder också att u-krediter inte har fördelen att vara ett opinionsmässigt unikt bra sätt att hålla uppe "biståndsvolymen.

U-kreditsystemets - som det förefaller - enda poäng från samhällsekonomisk synpunkt är att det förhindrar initiativtagarna till detta system (ursprungligen s.k. mixed credits, numera även kallat aid credits) att bli ensamma om att stödja sin export på detta sätt och att det kan bli ett verksamt matchningsinstrument mot kraftiga subventioner av export till u-länder.

Ju mindre gåvo/subventionsdelen är, givet att den fortfarande stimulerar en viss export, desto större exportvärde följer av varje bistånd/subventionskrona. Genom internationella avtal har utvecklingen på senare tid gått i riktning mot att höja den minsta gåvoandelen och därmed har medlets användbarhet som ett renodlat subventionsinstrument minskat. För att helt eliminera denna användning, om man skulle vilja det, krävs dock att gåvoandelen höjs till 100% (från nuvarande 35

- 50%). Så länge detta inte är fallet gäller det att söka identifiera en från samhällsekonomisk synpunkt bästa möjlig utformning av systemet. Två tänkbara versioner av en sådan utformning skall i korthet beröras här, nämligen (1) då biståndsmålet prioriteras och (2) då något samhällsekonomiskt relevant exportfrämjandemål prioriteras. Båda dessa versioner söker undvika den speciella svårigheten med u-kreditsystemet, nämligen ambitionen att försöka "slå två flugor i en smäll", något som normalt brukar misslyckas inte bara i bokstavlig mening.

6.6.1 Prioritering av biståndsmålet

Biståndsmålet gynnas givetvis bäst av att gåvo/subventionsandelen överförs till rent bistånd, vilket som redan nämnts bl. a. kan användas till (delvis) kreditfinansierade köp av kapitalvaror. Men givet att systemet skall bibehållas kan det noteras att det har en fördel jämfört med bistånd använt till hundraprocentiga gåvor, nämligen att den av u-landet betalda delen ger ett belägg för att kapitalföremålen ifråga representerar något som mottagaren/importören värdesätter, dvs. åtminstone så mycket som den egna betalningen uppgår till. Strängt taget är det ju inte alltid klart att de rena gåvor som u-länderna mottar är särskilt högt värderade av dem eller att man i de fallen ens gjort någon ingående bedömning av gåvans värde.

Samtidigt är dock den nu nämnda fördelen i ett annat perspektiv en nackdel, i och med att de fattigaste länderna ofta diskvalificeras som mottagare av u-kreditfinansierat bistånd. Mottagarlandet skall ju ha råd och möjlighet att ta en marknadsmässig kredit på en inte oväsentlig del av affärens totala belopp. Mot den bakgrunden och med de fattigaste ländernas behov i centrum blir det än mer ett biståndspolitiskt intresse

att verka för internationella regler som medför att u-krediternas andel av biståndet minskar eller - när så inte sker - att ändra inriktningen av dessa krediter så att de mest behövande länderna också får praktisk möjlighet att motta denna form av bistånd.

En sådan ändrad inriktning skulle kunna vara att aktivt tillämpa högre gåvoandelar än den minsta möjliga, numera 50% för de fattigaste länderna. Alternativt kan man acceptera stora kreditrisker, dvs. höga garanti-premier, när angelägna biståndsmål talar för det. I båda dessa fall minskar uppenbarligen svårigheterna för de fattigaste länderna att komma ifråga för denna biståndsform. Tillåter den politiska opinionen i Sverige att man dessutom ruckar något på kravet på bilateralt bistånd i denna del, så att svenska u-krediter kan användas även helt eller delvis för köp av utländska varor, så kan denna biståndsform bli än mer effektiv. Detta skulle ske dels genom priskonkurrensen mellan svenska och utländska leverantörer, dels genom att i vissa fall utländska produkter t. ex. maskintyper helt enkelt passar mottagarlandet bättre än svenska produkter.

6.6.2 Prioritering av andra än biståndsmål

De andra mål som från samhällsekonomisk synpunkt kan vara aktuella i samband med kreditfinansierad export till u-länder är enligt tidigare resonemang av handelspolitisk art. Närmare bestämt är det vid sidan av matchning, som vi redan berört, fråga om att stimulera generella spjutspetseffekter av svensk export av ny typ och/eller till nya geografiska marknader. Finns många projekt som är förenliga med detta mål så kan man söka minimera gåvoandelen, vilket f.ö. skulle innebära en satsning på de mindre fattiga u-länderna (med 35% gåvoandel) så långt spjutspetsargumentet nu

är tillämpligt på dessa länder. Kan u-kreditanslaget underskridas med hänsyn till den politiska opinionen, så kan det eventuellt vara motiverat att oavsett tillgången på lämpliga projekt hålla gåvoandelen på lägsta möjliga nivå.

6.7 Sammanfattning av huvudinnehållet

1. Det finns knappast några generellt giltiga samhällsekonomiska skäl för att avsiktligt subventionera någon del av den svenska exporten, inkl. den här aktuella kreditfinansierade delen. För Sverige torde sålunda exportsubventioner inte utgöra ett effektivt alternativ till valutakursändringar. Att hänvisa till sysselsättningshänsyn är inte heller motiverat i dessa sammanhang som gäller enbart en speciell form av export (kreditfinansierad export /till vissa u-länder/); sådana hänsyn bör ske på ett sätt så att alla sysselsättningsalternativ beaktas. Inte heller är "marknads-skäl", "spjutspetsresonemang" o.d. hänförliga enbart till denna speciella form av export, varför inte heller dessa eventuella subventionsgrunder kan åberopas med någon större tyngd. (Skulle statsmakterna av någon orsak inte kunna åstadkomma att sysselsättnings- och handelspolitiska beslut fattas på "rätt nivå", så är givetvis allt möjligt en tänkbar nästbästa lösning, däribland t. ex. s-garantier med den inriktning de för närvarande tycks ha.)

2. Efterfrågan på exportkrediter till u-länder med längre kredittider än 3-5 år täcks i allmänhet inte av den privata marknaden i frånvaro av statliga garantier. Om staten här skapar ett utbud med hjälp av ett institut av EKN:s typ med direktiv att vara självbärande åtminstone på längre sikt, så föreligger i alla realistiska utformningar av systemet ändå en risk att detta institut kan gå med förlust, dvs. att det måste

subventionernas ex post. För att perspektivet skall bli riktigt bör dock följande noteras: Väljer staten att utsätta sig för en sådan förlustrisk, som åtminstone vad beträffar risker för världskriser och liknande inte balanseras av en motsvarande vinstmöjlighet, så utgör det i realiteten också en avsiktlig subventionering, men av ex ante okänd storlek.

3. Finns då något samhällsekonomiskt skäl för att staten skall bära denna förlustrisk och således ge denna subvention av på förhand okänd storlek? Detta är en fråga som riksdagen ytterst har att besvara. Men svaret bör bli ja med hänsyn taget till det samhällsekonomiska effektivitetsmål som riksdagen får antas ställa sig bakom. Anledningen är

- (1) att, sett över mycket lång tid, så bör förlustrisken - bortsett från riskerna för "världskriser" - tendera mot noll vid en riskavspeglande premiesättning, medan värdet av garantigivningen för berörda svenska exportföretag och deras anställda - och därmed för samhället som helhet - är klart positivt; och
- (2) att det synes märkligt att tillskriva den oberäknliga risken för "världskriser" ett så högt värde att man önskar avstå från denna garantigivning.

Om det visar sig att de samhällsekonomiska intäkterna av sådan garantiverksamhet tenderar att fördelas mycket ojämnt, t. ex. tillfalla enbart några få svenska storföretag vilket för närvarande tycks vara fallet, så måste statsmakterna pröva sitt engagemang även mot en fördelningspolitisk bakgrund.

4. Ett separat skäl för avsiktlig subventionering är att kunna matcha konkurrentländers exportsubventioner i syfte att avskräcka eller åtminstone begränsa sådan subventionspolitik i framtiden. Därmed är inte sagt att det är samhällsekonomiskt motiverat att i varje

fall söka matcha sådana subventioner. Matchningsbehovet i varje enskilt fall måste bedömas utifrån den sannolika uthålligheten i omvärldens subventionsvilja och den sannolika effekten av en affär idag på efterfrågan på svensk export i framtiden.

5. Av det sagda följer att man kan identifiera åtminstone tre olika anledningar till att statsmakterna inte skulle vilja löpa risken att ex post hamna i en faktisk subventionssituation på exportkreditgarantiområdet: (a) Man anser helt enkelt inte risken för världskriser eller risken för långsiktiga underskott i garantigivningen av andra skäl vara tillräckligt liten. (b) Jo, men vinsterna av de engagemang man då ger sig in på är oacceptabelt snedfördelade. (c) Man vill inte ge sig in på att försöka påverka konkurrentländernas eventuella exportsubventionspolitik genom en matchningsberedskap.

7. LIGGER DET I SVERIGES INTRESSE ATT SUBVENTIONERA KREDITGARANTIER FÖR EXPORT AV MILJÖTEKNIK?

av Peter Bohm

7.1 Bakgrund

Riksdagen har beslutat att utredningen bör undersöka förutsättningarna för att utvidga det statliga exportkreditgarantisystemet så att den svenska exporten av miljöteknik skulle främjas. En sådan ändring skall här granskas främst utifrån samhällsekonomiska aspekter på den svenska miljöpolitiken. Utgångspunkten för den granskningen är att ett samhällsekonomiskt effektivt exportkreditgarantisystem, så som motiverats tidigare, annars bör styras utan avsiktliga subventioner för att främja exporten, sysselsättningen inom industrin e. d. I subventionsbegreppet inkluderas då tagande av särskilda risker, dvs. garantigivning till export med större risker än de EKN med givna affärs-mässiga riktlinjer utan vidare kan acceptera.

Att det inte finns skäl att med avsiktliga subventioner stödja exportkreditgarantigivningen förhindrar givetvis inte att det kan visa sig att vissa speciella mål indirekt kan uppnås på ett praktiskt och ändamålsenligt sätt just genom en sådan subventionering. Att detta t. ex. skulle gälla sysselsättningspolitikens mål har dock - som just antydde - starkt kunnat ifrågasättas. Nu är frågan huruvida det kan finnas mål och praktiska omständigheter kring deras uppfyllnad som motiverar ett stöd till kreditgarantigivningen för viss export, nämligen miljöteknisk utrustning, eller delar av denna export. Dock bör redan nu upp-

märksammas att även om sådana motiv kan identifieras så är därmed inte givet att ett sådant stöd bör införas. Det måste nämligen också beaktas att ett faktiskt hänsynstagande till miljöpolitiska aspekter, som ju saknar varje samband med systemets huvudsyfte, skulle kunna försvåra för systemet att fungera väl just vad gäller dess huvudsyfte.

7.2 Argument för svenskt stöd till användning av miljöteknik i andra länder

Jag utgår här ifrån att syftet med den aktuella subventionsåtgärden inte skulle vara att stödja svensk miljöteknikproducerande industri. Då återstår som möjligt subventionsskäl att bedöma huruvida det skulle finnas ett svenskt intresse att försöka reducera miljöutsläpp i andra länder, så att antingen

- 1) importlandets egen miljö förbättrades mer än landet självt önskar eller mäktar med, eller
- 2) miljön förbättrades i andra länder än importlandet och Sverige, genom minskade gränsöverskridande utsläpp, eller
- 3) miljön förbättrades i Sverige.

Endast fall av sistnämnda typ antas här utgöra ett svenskt intresse; denna tolkning överensstämmer f. ö. med argumentationen i de ursprungliga riksdagsmotionerna (1986/87:Jo 707 och 1986/87:N 311). Det betyder att frågeställningen begränsas i förhållande till den heltäckande formulering som används i utredningsdirektivet och att den avser endast viss export av miljöteknik, nämligen sådan som gynnar svensk miljö.

Här bör först observeras att en svensk subvention som minskar den miljöförstöring som andra länder annars skulle förorsaka oss, t. ex. svavelnedfall genom förbränning av svavelhaltiga bränslen, innebär ett av-

steg från en princip som Sverige (i OECD-samarbetet) anslutit sig till. Det gäller den s. k. polluter-pays principen. Att avsteg accepteras från principen att förorenaren själv skall svara för de kostnader, som förorenningen ger upphov till eller som ett förhindrande av förorenningen kräver, torde sammanhålla med att man är medveten om att miljöeffekterna i stor utsträckning varit oförutsedda och att därför även den drabbade parten bör vara med och bära en del av dessa kostnader. Så har man i stor utsträckning också resonerat beträffande miljöförstörelsen inom Sverige, vilket bl.a. motiverat att allmänna skattemedel använts för att subventionera en övergång till miljövänligare teknik. På det internationella planet, där sanktionsmöjligheter överhuvudtaget saknas när det gäller andra länders förstörelse av luft och vatten inom våra gränser, har det dessutom blivit uppenbart att någon tillräcklig förbättring kanske inte kommer till stånd om man litar enbart till de åtgärder som dessa länder själva har råd med (se t. ex. Karl-Göran Mäler, *The Acid Rain Game*, Handelshögskolan i Stockholm, 1988).

Mot den angivna bakgrunden framstår det i princip som ett svenskt intresse att "köpa" en viss minskning av miljöförstörelsen inom vårt land från de länder som bidrar till denna miljöförstörelse och som annars inte skulle företa denna minskning. Om sålunda på marginalen 10% av svavelutsläppen i ett land beräknas nedfalla i Sverige och i vårt land anses medföra miljö-kostnader om x kr. per kg, så skulle vi i princip kunna vara villiga att betala upp till x kr. per uteblivet kg nedfall till landet ifråga. Men om det visar sig finnas andra sätt för Sverige att reducera svavelnedfallet och om dessa sätt är billigare, säg att det kostar y kr. per kg nedfall där y är mindre än x , så är Sveriges betalningsvilja till landet ifråga högst y kr. per kg uteblivet nedfall.

En del av de länder som påverkar vår miljö - men långt ifrån alla - kan vara sådana för vilka exportkreditgarantier är av betydelse. En del av dessa länder är samtidigt så problemtyngda att de knappast har några förutsättningar att på egen hand och i nämnvärd omfattning övergå till dyr miljövänlig teknik. Även om det således inte är så att alla relevanta länder är aktuella för exportkreditgarantier så kan det framstå som praktiskt att via garantisubventioner motverka en del av miljöförstörningen i vårt land.

Det praktiskt mest intressanta fallet i dagsläget torde gälla just svavelnedfallet i Sverige som delvis härrör från våra grannländer och även några mer avlägset liggande länder. Eftersom Sverige gått ganska långt i ansträngningarna att minska de svenska svavelutsläppen, så är de inhemska åtgärder som återstår att vidta förhållandevis kostsamma. Det kan därför ligga nära till hands att tänka sig att istället satsa på åtgärder i de av våra grannländer som ännu inte fullt ut kunnat utnyttja ens de billigaste åtgärderna.

Det finns dock åtminstone fyra problem med denna tanke.

1. Studier som gjorts beträffande vilka länder som Sverige i så fall borde köpa svavelutsläppsreduktioner ifrån visar att dessa kanske främst är våra nordiska grannländer och överhuvudtaget inte något av de länder som kan vara aktuella för subventionerad exportkreditgarantigivning (se t. ex. Clas Olsson, The Cost-Effectiveness of Different Strategies Aimed at Reducing the Amount of Sulphur Deposition in Europe, Handelshögskolan i Stockholm, juli 1988). Anledningen är helt enkelt att trots relativt låga åtgärdskostnader i sistnämnda länder så är nedfallet i Sverige från dessa trots allt så litet att det inte skulle vara effektivt att köpa utsläppsreduktion därifrån.

2. "Köp" av effektiv miljöförbättring i ett land behöver inte sammanfalla med användning av just sådan miljöteknik som förutsätter svensk export till detta land. Givetvis kan man tänka sig att subventionera den svenska exporten så kraftigt att detta miljöförbättringsalternativ alltid blir det erbjudande som importlandet inte kan säga nej till. Men detta skulle bli mer kostsamt för Sverige än att generellt söka medverka till den billigaste miljöförbättrande lösningen, dvs. även då den inte innefattar någon import från Sverige utan enbart import från annat land eller inhemska köp.

3. Svåra incitamentsproblem kan uppstå så att importlandet ifråga minskar sina miljöförbättrande ansträngningar när Sverige nu visat sig villigt att betala kostnaderna för delar av dessa ansträngningar. Det innebär att det t. ex. inte kan uteslutas att det svenska erbjudandet - åtminstone i ett senare skede - inte får någon som helst ytterligare effekt på miljön, utan enbart får del i kostnaden för en given uppsättning miljöförbättrande åtgärder.

4. Betydande incitamentseffekter kan även uppstå bland andra länder vars miljö påverkas av de berörda importländerna som nu får svenska bidrag. Den svenska åtgärden kan stimulera dessa andra länder till att vidta liknande åtgärder vilket skulle ytterligare gynna Sverige. Men det är också möjligt att dessa länder minskar sina ansträngningar att påverka de gränsöverskridande utsläppen nu när Sverige visar sig villigt att subventionera en reduktion av dessa utsläpp. Nettoeffekten här är givetvis ytterst svår att uppskatta. Dessutom bör uppmärksammas att unilateralt vidtagna åtgärder av här diskuterat slag kan försena de internationella överenskommelser mellan Europas länder som behövs för att lösa problemet med gränsöverskridande föroreningar och som kan förväntas ha

långt större betydelse än unilaterala svenska subventionsåtgärder.

Dessa nu nämnda problem innebär att det långt ifrån kan anses belagt att det är ett svenskt intresse att stödja exporten av miljöteknik via subventionerade exportkreditgarantier. Några egentliga möjligheter att enkelt beräkna när det skulle ligga i Sveriges intresse att subventionera exporten av miljöteknik föreligger heller knappast; problemet är som vi sett bl.a. av komplicerad förhandlingsteknisk natur.

Av detta följer att det är ytterst svårt att se den här behandlade subventionsmöjligheten som ett inslag i en effektiv svensk miljöpolitik. Att bekantgöra att Sverige fortsättningsvis avser att stödja export av miljöteknik och ge subventioner av - i relation till den faktiska nettoeffekten på svensk miljö - godtyckligt bestämd storlek till export av svavelreningsutrustning till vissa länder kan mycket väl innebära en förlust för Sverige. Det är bl.a. oklart om verkligen minskade svavelutsläpp blir följden. Och även om man trodde sig ha anledning anta att utsläppen skulle minska så är det oklart hur stor utsläppsminskningen faktiskt skulle bli och därmed hur stora svenska subventioner den skulle vara värd. Detta gäller särskilt när man uppmärksammat behovet av att beakta en rad viktiga detaljer som utsläppens exakta läge, utsläppens storlek vid olika vindriktningar, huruvida utsläpp görs även när reningsutrustningen inte är i funktion osv.

7.3

Sammanfattning

Alla länder som via gränsöverskridande utsläpp kan påverka vår miljö är inte aktuella för kreditgarantier i samband med svensk export. En garantisubven-

tion kan därför inte användas för att påverka alla utifrån kommande effekterna på vår miljö, långt därifrån. (Hade exportkreditgarantier krävts för svensk export av miljöteknik även till i-länder i vår närhet skulle garantipremierna för denna export ändå vara så små att subventionsutrymmet och därmed påverkansmöjligheten blivit helt försumbara.)

Att ge subventionerade exportkreditgarantier vid svensk miljöteknikexport till länder, för vilka sådana garantier spelar (stor) roll, skulle gynna Sverige endast om detta är det billigaste sättet att reducera ifrågavarande typ av miljöförstöring i Sverige. Särskilt med tanke på att nettoeffekten av svenska subventioner av miljöteknikexport av flera skäl är svårbedömd, torde det saknas reella möjligheter att beräkna när denna förutsättning är uppfylld.

Man kan således inte leda i bevis att märkbara subventioner av svensk export av viss miljöteknik till vissa länder verkligen ger Sverige miljöförbättringar netto. Än mindre kan man fastställa huruvida värdet av dessa eventuella förbättringar överstiger den med nödvändighet godtyckligt bestämda subventionsnivån och således huruvida en sådan åtgärd kan vara till fördel för Sverige. Till detta kommer att försök att ta hänsyn till miljöpolitiska aspekter skulle komplicera kreditgarantigivningssystemet och kanske riskera att reducera dess funktionsduglighet i övrigt.

II. ÖVERVÄGANDEN

1. GENERELLA SYNPUNKTER MED ANLEDNING AV EXPERTUTLÅTANDENA

1.1 Inledning

Exportkreditutredningen anser att huvudsyftet med utredningen är att såvitt möjligt ge en samlad bild och bedömning av de förutsättningar och de problem med vilka de svenska exportkreditsystemen inkl. u-kredit-systemet lever mot bakgrund av den utveckling och de förändringar som ägt rum under senare år i landet och utomlands. Utredningen skall också med rimliga antaganden om den framtida utvecklingen på området söka dra vissa praktiska slutsatser för verksamheterna och rekommendera lämpliga åtgärder - eventuellt alternativa.

För att få en tillräckligt god bild av utvecklingen, nuläget och rimliga scenarion för framtiden har utredningen anlitat en rad experter, som i det föregående redovisat sin syn på olika områden: världsekonomens utveckling, den svenska exportindustrins utveckling, exportfinansieringsformernas utveckling, de utländska statliga exportkreditinstitutens utveckling. Ett expertutlåtande behandlar frågan om det samhällsekonomiska intresset av statlig exportkreditverksamhet. I bilagor finns beskrivningar av de aktuella EKN-, SEK- och u-kreditsystemen.

De svenska statliga exportkreditsystemen har sedan

tillkomsten varit inriktade på att komplettera den privata marknadens finansiering genom att bereda ett stöd som denna marknad inte tillhandahåller. Exportkreditnämnden (EKN) ger visserligen garantier för korta krediter (short term, ST) (max ett år) och vissa medelfristiga krediter (medium term, MT) (1 - 5 år) i konkurrens med privata försäkrare och banker men huvudverksamheten ligger på sådana MT-krediter och långfristiga (long term, LT) (> 5 år) som avser politiska risker för betydande belopp, framför allt på öst- och u-länder och som inte kan försäkras på marknaden. AB Svensk Exportkredit (SEK) skapades för att bereda svenska exportörer långfristig finansiering och kom sedan under åren 1978-83 att hantera de betydande räntesubventioner till exporten som under dessa år ansågs nödvändiga av konkurrensskäl. Denna räntesubvention har numera i praktiken huvudsakligen inriktning på de fattigaste u-länderna. När det gäller u-krediterna från Beredningen för Internationellt Tekniskt Samarbete (BITS) är dessa självfallet helt destinerade till u-länder. Det nyss anförda bör tjäna till förklaring varför utredningens bedömning av den framtida utvecklingen till stor del kommer att inrikta sig på öst- och u-länderna som marknader för svensk export.

Svensk exportindustri upplever för närvarande en högkonjunktur. Inriktningen på industriländer är mer markant än någonsin med inemot 90% av exporten till dessa länder. Minskningen av exporten till u-länder beror till stor del på skuldkrisen som nu varat i drygt fem år och som dämpar u-ländernas efterfrågan och försvårar exportkreditgivning i vedertagen mening.

Delvis som följd av skuldkrisen visar EKN-systemet ett betydande ackumulerat underskott - i likhet med flertalet utländska system av liknande slag.

Mot denna bakgrund är det naturligt att fråga sig om man behöver driva garantiverksamhet på det sätt som hittills skett med de förlustrisker den uppenbarligen innebär, eller om man i större utsträckning borde inrikta sig på annan verksamhet som till exempel att komplettera marknaden med det stöd till export till i-länder som kan behövas. Sedan räntesubventionerna via SEK-systemet nästan eliminerats genom internationella överenskommelser, kan man fråga sig om SEK-systemet under sådana omständigheter behövs. Sverige har ett nästan unikt system för blandade krediter. Ju mer internationella överenskommelser sätter sin prägel på denna kreditverksamhet desto mer framträdande blir problemen med "den svenska modellen". Systemet utnyttjas inte heller till fullo. Vilka steg bör då tas, radikala eller försiktigt modifierande?

Detta är några huvudfrågor utredningen söker besvara. Det är därvid svårt undvika att se förhållandena i ljuset av det dagsaktuella läget. Man får dock inte bortse från att om några år förutsättningarna för kreditverksamheten kan ha ändrats drastiskt. Vi kan ha drabbats av en lågkonjunktur med de svårigheter detta innebär och problemen med skuldkrisen kan åtminstone delvis vara övervunna. Utredningen söker med expertisens hjälp lägga ett förhållandevis neutralt perspektiv med avseende på de närmaste 5 - 10 åren, väl medveten om osäkerheten i sådana företag.

1.2 Kort historik

Fram till 1970-talets första år spelade exportfinansiering en ganska oansenlig roll i industriländernas statliga budgetar. Om man undantar vissa branscher som varvsindustrin t. ex. förekom blott obetydliga statliga subventioner till exportfinansieringen och garantigivningen hade blygsam omfattning och avsåg

huvudsakligen affärer med max 1 års kredittid eller max 5 års kredittid. Skadefallen var få och gällde framför allt smärre affärer på privata köpare (kommersiella risker s. k. K-risker). Med oljeprisstegringen 1973 - 74 förändrades läget radikalt. I-länderna såg sin enda möjlighet att betala oljenotorna genom att driva en hård exportkampanj på de länder som gynnades av oljepriserna eller som kunde låna av oljeöverskottet för sin import. Följden blev en hård konkurrens som i sin tur gav upphov till räntesubventioner och allt längre kredittider för kapitalvaror. På några år mångdubblades exporten av sådana varor för stora statliga projekt i u- och östvärlden, och de statliga räntesubventionerna nådde allt högre totalvärden. Exporten till u-världen fortsatte att stiga även efter den kraftiga andra oljeprishöjningen 1979.

Garantiinstituten upplevde under perioden 1975-1983 en våldsam expansion av utfästelsegivning och även förbindelserna ökade stadigt och kraftigt för engagemang med långa kredittider. Det s. k. exportkreditarrangemanget (Consensus), som började tillämpas 1976 - 77, medförde ingen påtaglig reduktion av räntesubventionerna förrän i början av 1980-talet, då flertalet industriländer sedan flera år etablerat kostsamma stödordningar av konkurrensskäl. Under de senaste sex åren har dock den automatiska anpassningen inom Consensus-systemet av exporträntorna till en genomsnittlig marknadsränta inneburit att räntestödet i praktiken eliminerats gentemot alla länder utom de fattigaste. I gengäld har stödordningar med kombinationer av bistånd och kommersiella transaktioner (blandade krediter) fått allt större betydelse.

I och med att oljepriserna började falla 1982 och den stora likviditeten i banksystemet försvann blev skuldskrisen ett faktum. U-länderna kunde inte längre

låna i samma utsträckning som tidigare för att betala sina skuldräntor, och genom åren har ett femtiotal u-länder fått begära omförhandling av sina skulder. Många följer de överenskommelser om uppskov med betalning som träffats inom den s. k. Paris-klubben men många länder, framför allt i Latinamerika och Afrika har så stora svårigheter att komma till rätta med sina skuldbördor att man kan fråga sig om de kommer att kunna reglera dessa skulder någonsin.

Skuldkrisen har fått flera viktiga effekter på världshandeln. De senaste 5 åren har i-ländernas export av projekt- och kapitalvaror till u-länderna minskat med ca 50%. U-länderna är i dag nettokapital-exportörer till i-länderna. Exportminskningen beror framför allt på den restriktivitet som de skuldtyngda länderna själva tvingas ålägga sig men också på den motvilja som banker och garantiinstitut visar att täcka risker på länder som inte anses vara kreditvärda. Vad som idag exporteras till projekt är huvudsakligen biståndsfinansierat via Världsbanken eller liknande eller via blandade krediter.

Samtidigt som i-ländernas export på u-länderna minskat har den ökat internt mellan i-länderna. Som Ljungdahl påpekar är det då inte statliga projekt utan privata projekt som dominerar marknaden. Synbarligen kan inte alla produkter finna vägen till nya marknader. I vissa fall - särskilt i fråga om infrastruktur - uppstår ett bortfall av produktion om gamla marknader inte kan upprätthållas.

1.3 Dagsläge och framtidsutsikter

Som Radetzki framhåller domineras världsekonomin av en serie obalanser som också starkt påverkar världshandeln och dess kommande utveckling. De främsta kom-

ponenterna är USA:s bytesbalansunderskott och u-ländernas skuldproblem. Försök att komma till rätta med bytesbalansunderskottet kommer att få dämpande effekter på resten av världsekonomin, framför allt Väst-europas och Japans men även på u-världens, som därigenom får sina skuldproblem förlängda. Radetzki räknar likväl med att balansproblemen i stort skall vara lösta i början av 90-talet och antar sedan en ganska positiv utveckling under resten av decenniet, låt vara karakteriserad av relativt låg tillväxttakt - särskilt i i-länderna - och låga råvarupriser. Han förutser därför också att förtroendet mellan u-länderna och deras finansiärer gradvis återvänder, vilket innebär att även kredithandeln får ett uppsving.

Som Radetzki påpekar är prognoserna för 90-talet inte annat än kvalificerade gissningar och kan inte vara annat (se mer härom nedan i avsnittet om riskgradering). Även om den av Radetzki angivna tidrymden för balansproblemens lösande och det finansiella förtroendets återvändande förefaller optimistiskt, bör man dock sammanfattningsvis kunna säga, att det inte är uteslutet att en rad av de u-länder som idag har påtagliga problem med sina skulder före seklets slut är tillbaka som aktiva importörer av projekt- och kapitalvaror på kredit från i-länderna. Radetzki betonar det unika i den nuvarande skuldkrisen och varnar för att i någon högre grad fästa avseende vid det dagsaktuella läget vid en bedömning av framtiden.

När det gäller den svenska exportindustrins utveckling noterar Fredriksson m. fl. den internationalisering av storföretagen som pågår och som sannolikt kommer att fortsätta bl. a. med tanke på integrationssträvandena inom EG och den växande konkurrensen med USA och Japan. Det förefaller rimligt anta att svenska företag kommer att flytta ut därtill lämpad produktion till utlandet oavsett exportfinansierings-

möjligheterna inom Sverige. Lämpliga system på området bör dock kunna ha en fördröjande effekt och ge företagen bättre handlingsalternativ.

Fredriksson m. fl. konstaterar att viss projektexport och kapitalvaruexport från svenska storföretag med ett stort antal svenska underleverantörer har u-länder som en naturlig marknad. Även om denna verkstadsexport utgör en ganska blygsam andel av den totala svenska exporten har den betydelse både regionalt inom landet för sysselsättning och med hänsyn till sitt teknologinne håll. Ett upphörande av denna export, som skulle bli följden om nödvändigt stöd inte kunde erhållas, kunde få besvärande konsekvenser för den svenska industrins generella utveckling. Detta skulle bli särskilt markant om man kunde räkna med u-länderna som en på sikt mycket viktig marknad för en växande kapitalvaruexport.

Fredrikssons resonemang synes leda till slutsatsen att ändamålsenliga exportkreditsystem behövs för att vidmakthålla och utveckla en specialiserad struktur hos den svenska industrin och exporten som visat sig livskraftig och till vilken några tydliga bättre alternativ för närvarande inte kan skönjas. Om det är en oundviklig utveckling att svenska företag flyttar ut verksamhet ur Sverige förefaller det angeläget att denna verksamhet motvägs av en expansion inom andra delar av svensk industri. Det är ett problem för de svenska exportörerna av projekt- och kapitalvaror att deras konkurrenter i utlandet som regel har tillgång till betydligt större hemmamarknader. Om expansionen inte kan ske via export finns det risk för att balansen i företagens struktur förskjuts till svensk nackdel.

En följd av skuldskrisen och den minskade handeln på u-länderna har blivit en totalt sett minskad roll för

exportfinansiering i vedertagen bemärkelse. Både statliga och privata aktörer kan behöva inrätta sig efter den nya spelplanen, som inbegriper ökad finansiering av privata projekt i i-länder med de kredit- och säkerhetsproblem som detta medför, ökad finansiering i importlandet i förhållande till exportlandet, större roll för storföretagen själva än för bankerna vid finansiering, mer "bulk- eller flödesfinansiering" än kontraktsfinansiering, etc. Ljungdahl pekar i sin exposé över utvecklingen och det nuvarande läget på vissa särskilt framträdande element i diskussionen i dag som projektfinansiering, t. ex. av typen BOOT (build, own, operate, transfer), motköp och leasing. En anpassning till dessa och liknande företeelser diskuteras i det följande med det grundläggande synsättet att systemen kan utvidgas eller anpassas till nya företeelser så länge det varken stöter på principiella, riskmässiga eller tekniska hinder. Den generella utvecklingen ökar kontaktytorna mellan statligt och privat. Som alternativ till konkurrens bör former för samarbete övervägas.

Som redan antytts har skuldskrisen inneburit betydande restriktivitet i fråga om både finansiering och garantigivning gentemot en rad öst- och u-länder som förlorat sin kreditvärdighet. Bankerna är återhållsamma och, om tydliga tecken till ekonomisk återhämtning saknas i berörda länder, även de statliga garantiinstituten. Vid den rundfråga som utredningen gjort hos instituten i några av de viktigare konkurrentländerna har tydligt markerats den osäkerhet som man känner inför framtiden och utvecklingen i u-länderna och den samfälliga motvilja man hyser för att ikläda sig betydande risker. En följd av utvecklingen under senare år är också de stora premiehöjningar som ägt rum eller planeras, nästan utan undantag. Denna bild av tillnyktring är såtillvida uppmuntrande som man kan se sannolikheten för nya stora skadefall minska

med anledning av både exportländernas och importländernas mer försiktiga policier. Konkurrensen synes för närvarande koncentrera sig till en del relativt starka u-länder som vill finansiera projekt huvudsakligen med blandade krediter.

De blandade krediterna har utomlands vuxit fram ur en vilja att använda delar av biståndet för att främja den egna exporten. Det har då ofta varit mjuka bundna biståndskrediter som kombinerats med kommersiella transaktioner på sådant sätt att ett visst internationellt beräknat gåvoelement (tvåkomponentlösningen) uppstått. För att begränsa konkurrensen med blandade krediter har detta gåvoelement höjts enligt överenskommelser till för närvarande 35 - 50% från tidigare 15%. I en blandad kredit behandlas vanligen den kommersiella delen på samma sätt som vilken annan affär som helst, dvs. den finansieras och garanteras mot premie, självrisk etc på samma sätt. För svenskt vidkommande har varken bundna biståndskrediter eller blandade krediter av utländsk modell anammats. Istället har en modell med en enhetlig u-kredit med visst gåvoelement tillämpats (enkomponentlösningen). Den internationella utvecklingen har lett till spänningar inom systemet. Problem i relation framför allt till garantisystemet har uppstått. Ett system med tvåkomponentlösning skall prövas (kombinationskrediter).

1.4 Samhällsnyttan av exportkreditsystemen

I sin analys av exportkreditsystemens eventuella samhällsnytta hävdar Bohm att några relevanta motiv för att subventionera exporten inte finns. SEK-systemet rymmer idag i praktiken endast en obetydlig rest av subvention. Bohm har ingenting att invända mot ett bibehållande av detta system med nuvarande omfattning.

Det stöd som EKN-garantierna utgör innebär enligt Bohm ingen avsiktlig subvention så länge premierna är "riskavspeglande" dvs. fastställs för att svara mot den risk man vid beslutstillfället kan uppfatta och bedöma. Bohm gör här ingen skillnad mellan garantier för korta och för långa krediter. Han menar att svenska regeringen som övriga länders regeringar bör lämna detta stöd, då det allmänt sett bidrar till en bättre resursallokering för svensk produktion och därmed för export. Den förlust som kan uppstå till följd av att premierna i efterhand visar sig inte förslå att täcka kostnaderna i systemet är enligt Bohm ingen avsiktlig subvention. Med "riskavspeglande" premier bör systemet bli självbärande i längden, såvida inte världskrig eller världskris inträffar. Och mot sådana katastrofer bör staten vara försäkraren.

Om särskilda bransch- eller företagsmässiga skäl - spjutspetseffekter m.m. - föreligger är enligt Bohm avsiktlig subvention försvarlig för att selektivt "matcha" utländsk konkurrens. "Matching" kan t. ex. ta formen av en med hänsyn till konkurrensen lämpligt avpassad premienivå.

Bohms argumentation inbjuder till ett antal kommentarer. Framför allt kan förutsättningarna för bestämmandet av "riskavspeglande" premier för garantier som avser LT-krediter diskuteras. En premie bestäms via den bedömning som görs vid beslutstillfället. De närmaste åren kan då bedömas med viss grad av sannolikhet. Mycket kan emellertid inträffa under en lång kredittid. Ju längre denna tid är desto osäkrare förutsägelse och desto svagare underlag för beräkning av premie. Normalt blir utslagsgivande för premienivån bedömningen på de närmaste åren och för tiden därefter kan endast ett s. k. tidspåslag göras, i stort sett baserat på antagandet att förhållandena bör bli

ungefär desamma med avseende på risken som under den överblickbara tiden.

Med en mycket stor "population" av LT-risker och med en premiesättning som undviker en medveten under-skattning av risker kan man måhända i likhet med Bohm räkna med ett noll-resultat i det långa perspektivet, om världskrig eller världskris inte inträffar. Utredningen vågar inte hysa någon bestämd uppfattning på denna punkt. Med en mindre population av LT-risker med stora ojämnheter i engagemanget - som hos EKN - vill det synas som om även en rad av och till infallande stora skadefall, av skilda orsaker, skulle kunna medföra bestående underskott i verksamheten. Hur skicklig bedömningen än är vid beslutstillfället blir det med LT-krediter ett större inslag av hasard än i fråga om t. ex. ST-krediter. Och man ställer sig då frågan: Varför skall staten engagera sig i denna riskabla stödform? Det måste då finnas ett intresse att stödja just långfristig kreditgivning och en politisk vilja att göra detta i fullt medvetande om de förlustrisker som föreligger - alldeles oavsett om verksamheten visar sig gå ihop i ett mycket långt perspektiv. Bohm hänvisar här till det samhällsekonomiska värdet av ett kompletterande utbud av LT-garantier, som samhället i motsats till marknaden bör ha en långsiktig förmåga att bära.

Bohm har betonat vikten av att ha politiskt ansvariga delaktiga i den behovsprövning som bör göras inför beslut som innefattar "matchning" av konkurrenter. Utredningen ifrågasätter om inte en behovsprövning krävs så snart det är fråga om garantier för långa och mycket stora krediter med hänsyn till det typiskt "farliga" i denna verksamhet och det besvärande inslag sådana garantier innebär i en riskportfölj. Förutsättningar för garanti bör prövas med hänsyn till den riskbild som företes beträffande land, köpare,

belopp, kredittid etc. och med hänsyn till det samhällsintresse som kan motivera garantin.

Sammanfattningsvis anser utredningen med stöd av Bohms utlåtande att det finns generella samhällsekonomiska motiv för att staten bedriver ett fortsatt stöd till svensk export i form av både statsstödda krediter och exportkreditgarantier. Även ett system för s. k. blandade krediter behövs med hänsyn till konkurrensen. Med hänsyn till de individuellt okalkylerbara förlustriskerna med garantier för LT-krediter bör sådan garantigivning i viss utsträckning ske selektivt mot bakgrund av det samhällsintresse som finns i de enskilda fallen.

1.5 Garanti för export av miljöteknik

Utredningen har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att undersöka förutsättningarna för särskilda kreditgarantier för export av miljöteknik. Utredningen har uppdragit åt Bohm att göra en särskild studie av denna fråga (se kap. I:7). Bohm ställer sig av olika anledningar mycket skeptisk till lämpligheten av att införa sådana garantier. Han pekar bl. a. på svårigheten att avgöra om miljögarantier är ett effektivt medel att nå åsyftade mål. Utredningen diskuterar denna fråga vidare under kap. 3 avsnitt 3.7.

2.

EXPORTFINANSIERING

Ett antal samverkande faktorer ledde till att systemen för exportkreditfinansiering i i-länderna under perioden 1975 - 83 kom att utnyttjas i en abnorm omfattning av köpare i i-länder, u-länder och statshandelsländer: konkurrens med räntesubventionering mellan i-länderna, överdriven tilltro till stora projekt framför allt inom den offentliga sektorn, hög likviditet i det internationella banksystemet, aggressiv marknadsföring från exportörernas sida av subventionssystemen. Av skäl som ovan diskuterats har utnyttjandet av exportkreditfinansiering kraftigt minskat under de senaste fem åren - eller snarare återgått till ett mer normalt utnyttjande. Vid sidan härav kan ett antal former av exportfinansiering identifieras vilkas betydelse sannolikt kommer att öka, åtminstone i det korta perspektivet.

I detta kapitel diskuteras först i mycket allmänna termer den framtida omfattningen och utformningen av efterfrågan på exportfinansiering. Därefter följer ett avsnitt som tar upp frågan på vad sätt och av vem efterfrågan tillfredsställs. I den senare delen behandlas statens roll på exportfinansieringsområdet och det svenska systemet för statsstödd exportkreditgivning.

2.1 Efterfrågan på exportfinansiering

Det görs i Radetzkis avsnitt gällande att tillväxten på i-landsmarknaderna kommer att dämpas under en ganska lång tid framöver. Däremot finns en viss optimism vad avser u-ländernas tillväxtmöjligheter och deras möjligheter att hantera sina skulder.

När det gäller efterfrågan på exportfinansiering kan man med utgångspunkt i Radetzkis resonemang om den ekonomiska utvecklingen anta att konkurrensen på i-landsmarknaderna kommer att öka. Därmed är det också troligt att finansiering blir ett viktigare konkurrensmedel på dessa marknader. Detta kan som Ljungdahl pekar på bl. a. leda till krav på längre återbetalningstider. Vidare kommer olika former av projektfinansieringar - finansiering på projektets egna meriter och med säkerheter och återbetalning hämtade ur projektet - att bli vanligare. Projektsfinansieringsformen väntas öka i jämförelse med andra former beroende på att köparna i ökad utsträckning söker former som inte belastar den egna balansräkningen. I många fall kommer krav på direktinvesteringar i projekt från leverantörens sida att spela större roll. Vidare finns anledning anta att leasing kommer att få en ökad utbredning. Det kan också antas att viss refi-nansiering i ökad utsträckning "avbinds" från den enskilda affären. Exportörerna kan komma att söka ökad frihet, speciellt i mindre affärer, att utforma egna upplägg och sedan få en mängd sådana affärer refinansierade i en klump på längre tider än vad som hittills varit vanligt.

När det gäller östländerna finns inte på basis av tillgängligt underlag anledning anta att några större förändringar beträffande exportfinansieringsefterfrågans omfattning och utseende kommer att äga rum. Äganderättsbevarande "försäljning" av typ leasing har

redan en relativt stor omfattning i vissa länder och är en finansieringsform som kan tänkas få ökad utbredning. En snabbare strukturomvandling i Sovjetunionen kan leda till en ökning av den finansierade exporten dit. Troligtvis kan det även där i ökad utsträckning bli fråga om önskemål om projektfinansieringar.

Under senare år har det samtidigt som u-landsexporten minskat, speciellt vad avser kapitalvaror och projekt, varit en mycket tydlig tendens till ökad konkurrens med blandade krediter på kvarvarande kreditvärdiga marknader. Om u-ländernas köpkraft ökar, inställer sig frågan om givarländerna har beredskap att ställa mer biståndsmedel till förfogande för en mera omfattande användning av blandade krediter. Den ökade kostnaden till följd av att den lägsta tillåtna förmånlighetsgraden i sådana krediter successivt höjts, kommer sannolikt att verka återhållande. Benägenheten hos givarländerna att ge blandade krediter kan dock antas vara starkt beroende av hur förutsättningarna för den egna exportindustrin utvecklas. Ju hårdare klimat, desto större benägenhet tumma på biståndsprinciperna. Här antas emellertid att det inte är sannolikt att hela den ökade exportfinansierings efterfrågan från u-länderna kommer att tillgodoses med blandade krediter eller med andra krediter med mjukare villkor än rent kommersiella, t. ex. från multilaterala utvecklingsbanker. Det bör således finnas behov av såväl traditionell exportkreditgivning som av finansiering i andra former än de traditionella, t. ex. projektfinansiering och leasing.

Mot bakgrund av de stora kostnader som de statsstödda exportkreditsystemen gett upphov till under senare år i alla länder som har sådana system, finns det knappast någon anledning befara en upprepning av räntesubventioneringsvågen under 1970- och början av

1980-talet. Mot bakgrund av de stora löpande underskott som uppstått hos så gott som samtliga garantiinstitut, finns det anledning anta att en återhållsam attityd kommer att vara förhärskande även från deras sida. Behovet av alternativa finansieringsformer ökar självfallet i detta perspektiv.

Efterfrågan på olika typer av investeringar kan antas öka. Attityderna till utländska investeringar har i många u-länder blivit mer positiva, kanske delvis som resultat av behov av kapitalimport i andra former än lån. Förbättrade säkerhetsarrangemang, t. ex. genom det nyligen etablerade multilaterala investeringsgarantiorganet MIGA, kan förstärka denna utveckling. Privatiseringstendenserna verkar i samma riktning.

Vidare förefaller det finnas risk för att u-länderna i ökad utsträckning ställer krav på motköp. Det gäller såväl i u-länder som på grund av bristande kreditvärdighet har svårt att komma i åtnjutande av andra former som i u-länder som är kreditvärdiga men där motköpskrav införs som medel att öka exporten.

2.2 Varifrån kommer finansieringen?

Ljungdahl har i sitt avsnitt pekat på att det finns en tendens hos köpare i i-länder att i ökad utsträckning kräva finansiering av exportören och att denna i tilltagande omfattning arrangeras nära kunden. Såvitt kan förstås, sker dock refinansiering huvudsakligen via exportlandet. Att uppläggningsen måste ske nära kunden beror på de ökade kraven på skraddarsydda lösningar. Det förefaller troligt att en likande utveckling äger rum på de mer avancerade u-landsmarknaderna.

På marknader som kräver lokal närvaro för att arrangera finansiering, förefaller det mycket troligt att

lokala banker har konkurrensfördelar framför banker som arbetar från exportörens hemland. Den lokala banken kan ha ett försteg inte bara när det gäller att utforma finansieringslösningar som passar den enskilda kunden utan också när det gäller att bedöma den kommersiella risken och hantera säkerheter. Den senare aspekten kan vara ett skäl i sig för svensk exportör att välja bank i köparlandet som finansiär.

Det förefaller mot denna bakgrund troligt att i fall där det av olika skäl är viktigt att ordna finansieringen nära kunden och där försäkring mot kommersiell risk kan erhållas vid internationellt/utländskt försäkringsbolag eller bank, sannolikheten kan minska för att finansieringen ordnas av svensk bank eller svenskt finansbolag, i varje fall i Sverige. Så länge de svenska bankerna har tillgång till fördelaktig refinansiering på grund av egen hög kreditvärdighet och/eller på grund av möjlighet till fördelaktig upplåning via SEK, kommer måhända denna tendens inte att behöva bli särskilt tydlig. När det gäller finansieringar som på grund av sin längd och/eller risk kräver garanti från EKN är det troligt att de även fortsättningsvis huvudsakligen kommer att arrangeras av bank i Sverige.

En annan faktor som påverkar utvecklingen på området är företagens ökade kompetens och därav följande större krav som upphandlare av finansieringstjänster. Kreditmarknadskommittén (KMK) (SOU 1988:29) pekar i ett avsnitt om värdepappersmarknadernas utveckling (kap. 4.2) på att tendenser under 1970-talet till ökad rörlighet i räntor, priser och växelkurser ledde till att företagens behov och intresse för finansiell planering ökade. "Finansavdelningarna inom näringslivet utvecklades snabbt, i första hand för att hantera den exponering som företagen var utsatta för på valutansidan."

Företagens ökade medvetenhet om sin riskexponering resulterade i ökad efterfrågan på instrument för bortförsäkring av riskerna. Ökad kompetens inom företagen ledde till att många företag inte längre helt överlämnade ansvaret för att arrangera finansiering åt sin bank. I stället började man att upphandla dessa tjänster ofta från flera banker, ibland även utländska. Tendensen till upphandling i internationell konkurrens har förstärkts av det faktum att finansavdelningarna i flera av de största företagen har flyttats ut från Sverige.

Som antyds i Ljungdahls kapitel har företagen genom sin kompetensuppbyggnad på området, pressat priserna på bankernas finansieringstjänster. Även andra faktorer som ökad konkurrens mellan bankerna på de kvarvarande kreditvärldiga marknaderna, förefaller ha minskat lönsamheten på området vilket i sin tur kan vara en orsak till att bankerna inte synes ha satsat så offensivt och därmed i praktiken förstärkt företagets skäl att utveckla sin kompetens. En annan faktor som påverkar företagets beteende är att det blivit mer komplicerat att arrangera finansiering i takt med att de statsstödda exportkrediterna blivit mindre attraktiva och garantigivningen mer selektiv.

Det förefaller sannolikt att merparten av svensk medel- och långfristig exportkreditgivning refinansieras hos AB Svensk Exportkredit (SEK) på grund av SEK:s goda villkor. SEK:s ägarbild, goda säkerheter och stora volymer, och den upplåningskompetens som bl. a. nåtts genom de stora volymerna, synes vara huvudskälet till de goda villkoren. Det kan emellertid inte uteslutas att såväl svenska som utländska banker, kan finna alternativa vägar att refinansiera exportkrediter till kostnader som kan konkurrera med SEK:s. Det gäller framför allt vid kortare löptider

medan SEK kan förväntas behålla sin fördel när det gäller de längsta krediterna.

Av ovanstående synes följa att marknaden för de svenska bankerna riskerar att krympa. Benägenheten hos bankerna att konkurrera kommer att vara avhängig av lönsamheten. För SEK:s del är det frågan om de säkerheter som kan erbjudas som blir avgörande för möjligheten att vara en konkurrenskraftig refinansiär. Volymererna kan också antas spela viss roll härvidlag.

När det gäller kortfristig handelsfinansiering kan man dock knappast skönja några alternativ till de tjänster som bankerna utför.

Även om det för viss typ av export och för vissa företag kan finnas skäl som talar för att finansieringen "flyttar ut", är det för flertalet exportföretag av vital betydelse att det finns banker i Sverige, nära exportören, som på ett konkurrenskraftigt sätt kan hjälpa till att arrangera finansiering av export.

I sammanhanget måste också noteras att företagens internationalisering är en viktig faktor som påverkar finansieringsuppläggningarna. Fredriksson m. fl. har pekat på internationaliseringsprocessens obevekliga fortgång. En av drivkrafterna är behovet av ökad specialisering. Detta leder till att exporten från Sverige i framtiden i än högre grad än idag kommer att ingå i delar av eller kombineras med leveranser från andra länder. Detta kan leda till att stora enskilda projekt, s. k. solitärer blir mindre vanliga på det nationella planet. Man måste dock räkna med att de svenska leverantörerna och de utländska parter som de samarbetar med, ibland svenska dotterbolag, i högre grad än i dag måste kunna erbjuda enhetliga finansieringspaket för att kunna vara konkurrenskraftiga.

Detta ställer krav på mer omfattande samarbete såväl mellan kredit- som garantiinstitut i de länder varifrån företagen tar sina leveranser. Som framgått av tidigare avsnitt har redan en del åtgärder vidtagits. Enligt utredningens uppfattning är det angeläget att strävandena på detta område intensifieras i syfte att bibehålla och helst förstärka de svenska företagens konkurrenskraft.

2.3 Ändrade förutsättningar

Av stor betydelse för den framtida utvecklingen på området är de förändringar i kapitaltäckningsreglerna som nyligen införts och de förslag till ändrade kapitaltäckningsregler m. m. som berör såväl banker som kreditaktiebolag m. fl. som KMK lagt fram. Ungefär samtidigt som betänkandet kom nåddes också överenskommelse inom den s. k. Cooke-kommittén inom ramen för den s. k. tio-gruppen om skärpta kapitaltäckningskrav. En huvudtanke i KMK:s betänkande är att en verksamhet skall träffas av samma reglering oavsett inom vilken institutionell ram som den bedrivs. KMK har därför föreslagit i stort sett enhetliga kapitaltäckningsregler för samtliga institut på kapitalmarknaden. Vidare har man låtit verksamhetsområdena för olika institut sammanfalla i större utsträckning än för närvarande. Detta har bl. a. tagit sig uttryck i att banker och bankägda bolag föreslås få vidgat verksamhetsutrymme samt att de nuvarande kreditaktiebolagen och finansbolagen föreslås bli sammanförda till en institutionell form, nämligen kreditmarknadsbolag.

För bankerna innebär KMK:s förslag bl. a. att det blir tillåtet att bedriva leasing av lös egendom och factoring. KMK säger att med tanke på de resurser som bankerna besitter är det önskvärt att de mer aktivt

än för närvarande kan medverka till vissa företags långsiktiga anskaffande av eget kapital. KMK anser emellertid att sådan riskverksamhet bör avskiljas från bankens egen verksamhet men att den får bedrivas av ett av bank hel- eller delägt kreditmarknadsbolag. Därigenom öppnas således en möjlighet för bankerna att medverka i projektfinansiering.

En mycket viktig fråga är i vad mån de föreslagna liberaliseringarna beträffande utländskt ägande av svensk bank, är tillräckligt långtgående med hänsyn till de reciprocitetskrav som andra länder ställer. Bankerna är liksom andra företag i färd med att positionera sig inför EG:s inre marknad år 1992. Detta ökar kraven på liberalisering i Sverige.

Om KMK:s förslag skulle genomföras skulle de huvudsakliga förändringen för SEK:s del bestå i att man får övergå till en ny bolagsform (kreditmarknadsbolag) och får kapitaltäckningsregler i stället för nu gällande upplåningsregler.

Generellt innebär emellertid de ändrade kapitaltäckningsreglerna skärpningar i förhållande till nuläget. Krav på täckning av transaktioner som tidigare inte behövde täckas, kan förväntas leda till både fördyringar för kunden och en strävan från bankernas sida att minska sin exponering, exempelvis genom att i ökad utsträckning försäkra bort sina risker. Försäkringsbolagen kan härvidlag komma att spela en större roll; i synnerhet som de regler som gäller för dessa bolag inte anses vara lika hårda som de kapitaltäckningskrav som gäller för bankerna. Bankföreningen har riktat kritik mot detta i sitt yttrande över försäkringsverksamhetskommitténs betänkande. Frågan diskuteras också utförligt i KMK. Trots att konkurrensneutralitet är en huvudprincip för utredningen, anser den att det finns bärande skäl för att försäkringsbo-

lagen inte skall omfattas av regler liknande de som gäller för kapitalmarknadsbolagen. I takt med att kapitaltäckningskraven för bankerna skärps förefaller det således troligt att konkurrenssituationen kan förändras till förmån för försäkringsbolagen, inkl. EKN.

2.4 Statens engagemang i exportkreditgivning

Staten medverkade år 1962 till att ett kreditinstitut som specialiserade sig på exportkreditgivning kom till stånd (prop. 1962:125). AB Svensk Exportkredit bildades. Staten gick in med 50% av aktiekapitalet. Resten tillsköts av affärsbankerna. Syftet var att göra det möjligt för bankerna att refinansiera sin exportkreditgivning hos detta institut och att detta skulle kunna ske framför allt på längre tider än vad bankerna hade möjlighet att medge. Genom att bankerna själva var aktieägare - och fortfarande är det - har de full insyn och kontroll över verksamheten.

Staten påtog sig således att "organisera marknaden", dvs. se till att tjänster som bankerna enligt då gällande regler inte fick erbjuda, kunde erbjudas i det gemensamma bolaget. Syftet var att bolaget genom sin specialisering och stora volym skulle nå ett för exportföretagen och därmed för samhället som helhet bättre resultat än vad bankerna var för sig kunde er- hålla.

Verksamhetens omfattning växte dock långsamt i början. Det var inte förrän staten år 1978 uppdrog åt AB Svensk Exportkredit att administrera det statsstödda exportkreditsystemet (SEK-systemet) som volymerna började växa ordentligt. Utlåningen i statssektorn växte under de första åren mycket snabbt. Den kulminerade år 1982 och har sedan gradvis minskat. Utlå-

ningen i marknadssektorn, dvs. den ursprungliga verksamhetsgrenen, blev under de första åren efter systemets införande helt obetydlig. Under senare år har dock denna utlåning ökat stadigt. Detta kan ses som ett uttryck för att "subventionsparentesen" är avslutad; marknadskrediterna är idag ofta billigare för kunden än krediter i statssektorn.

Mot bakgrund av bl. a. den vikande efterfrågan från u-länderna på kapitalvaror och projekt, kunde man ha väntat sig att SEK:s sammanlagda utlåning skulle ha sjunkit under senare år. Några mycket stora affärer har dock bidragit till att utlåningen inte fallit tillbaka.

Som framgår av Ljungdahl har exportfinansieringen under senare år i vissa avseenden ändrat karaktär. Vissa utvecklingstendenser har också behandlats i det föregående. Förutsättningarna för SEK:s verksamhet har därmed förändrats. Ytterligare förändringar av olika slag kan väntas, t. ex. på grund av förändringar i efterfrågan och ändrade regler.

Det faktum att exportfinansieringen ändrat karaktär har bidragit till att SEK sökt sig till nya verksamhetsfält. Här kan nämnas att utlåningen i marknadssektorn i stor omfattning gäller icke-traditionell exportkreditgivning såsom s. k. flödesfinansiering, dvs. refinansiering av en banks eller ett företags krediter i en klump, ibland på längre tider än vad som tidigare varit vanligt, leasing-finansiering och finansiering av marknadsinvesteringar. Förändringar av denna karaktär leder naturligen till frågor rörande den framtida inriktningen av verksamheten och dess avgränsning gentemot bl. a. de verksamheter som affärsbankerna och Sveriges Investeringsbank AB bedriver.

Här kan konstateras att Investeringsbankens verksamhetsområde över tiden ändrats väsentligt i förhållande till de riktlinjer som uppställdes för banken vid dess bildande år 1967 (prop. 1967:56). Det förutsågs att banken skulle medverka i långfrisitig finansiering av produktiva investeringar i näringslivet, i första hand i investeringsprojekt som inte kan tillgodoses på den existerande kapitalmarknaden. Det skulle röra sig om sådana projekt som är av betydelse för näringslivets strukturomvandling med tyngdpunkten förlagd till speciellt strategiska och dynamiska produktionssektorer. Banken gavs redan i början av 1970-talet möjlighet att medverka vid exportkreditgivning. Sådan kreditgivning har sedan varit av blygsam omfattning tills för några år sedan när den åter har ökat. Beröringspunkterna mellan SEK och Investeringsbanken har också ökat. Det kan som exempel nämnas att Investeringsbanken ställt garanti för utlåning från SEK och att banken utnyttjat SEK som refinansieringskälla.

Det ligger inte inom utredningens uppdrag att granska den verksamhet som Investeringsbanken bedriver inom exportfinansieringsområdet. Några närmare studier av denna verksamhet har inte heller gjorts. Det förefaller dock mot ovan skisserade bakgrund lämpligt att avgränsningen mellan de verksamheter på exportfinansieringsområdet som bedrivs av de organ som staten är engagerad i övervägs vidare, bl.a. från effektivitetssynpunkt och med hänsyn till internationella åtaganden. Utredningen förutsätter att denna aspekt kommer att bli behandlad i samband med överväganden föranledda av KMK:s betänkande. Det kan också vara en fråga för utredningen angående inriktning och behov av statligt finansiellt företagsstöd (Dir. 1988:8).

En annan faktor som bör beaktas i sammanhanget är att SEK:s upplåningsfördel till en början bl. a. grunda-

des på regler som förhindrade bankerna att engagera sig i långfristig exportkreditgivning. Med tiden ändrades dessa regler. SEK:s specialisering, goda säkerheter och starka ägare bidrog till att göra SEK:s upplåning mycket konkurrenskraftig, inte bara i förhållande till bankerna utan också i jämförelse med utländska instituts, vilket självfallet varit till fördel för svenska exportörer. Marknaden har emellertid förändrats. Flera har fått en hög "rating". Detta har lett till att de tidigare stora skillnaderna i upplåningskostnaderna för SEK resp. bankerna har minskat, i vissa fall väsentligt.

2.5 SEK-systemet

SEK-systemet infördes år 1978 och innebar att SEK fick i uppdrag att för statens räkning ge exportkrediter på villkor som i huvudsak stod i överensstämmelse med de internationellt överenskomna reglerna (Consensus). (För en mer utförlig beskrivning av systemet se bil. 1). År 1979 utvidgades uppdraget till att omfatta även kreditgivning i enlighet med fartygskreditöverenskommelsen (WP 6) och till redarstöd, dvs. hemmamatchning av fartygskrediter. Året därpå infördes u-kreditsystemet. SEK gavs då i uppdrag hantera upplåning och utlåning i systemet. Det kan noteras att u-kreditgivningen numera utgör en mycket stor andel av kreditgivningen i statssektorn. (För redogörelse av u-kreditsystemet se bil. 3). Sedan den 1 januari år 1985 belastar samtliga kostnader för u-kreditsystemet biståndsanslaget.

Eftersom skillnaden mellan utlånings- och upplåningsräntor till en början var stor, växte också subventionerna snabbt. Den starka tillväxten av subventionerna ledde så småningom till åtgärder med syfte att begränsa subventionerna. Åtgärderna vidtogs i allt

väsentligt efter det att överenskommelse nåtts inom den s. k. Consensus-gruppen om regler som ledde till att subventionerna i nya krediter starkt begränsades. Genom successiva beslut i gruppen under perioden 1980 - 1982, hade minimiräntorna höjts väsentligt. Besluten resulterade i en betydande minskning av subventionerna i statsstödd exportkreditgivning. Därefter fattade gruppen hösten 1983 beslut om automatisk justering av minimiräntorna vid förändringar av marknadsräntorna. Genom detta beslut kunde inte subventionsnivån i statsstödda exportkrediter öka (under förutsättning att valutasammansättningen i utlåningen inte ändrades i oförmånlig riktning). Dessa internationella regler har därefter skärpts ytterligare genom avskaffandet av subventionerna i kat. I (rikare länder) och höjningar av minimiräntorna i kat. II (medelinkomstländer) och III (fattigare länder) med 0,3% den 15 juli i år.

Enligt beslut av regeringen tillämpas vid utlåning i SEK-systemet f. n. ett generellt påslag på 0,5% och ytterligare 1,5% på krediter i svenska kronor på de internationellt överenskomna minimiräntorna. Dessutom tillkommer SEK:s marginal på 0,25%.

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

SEK har under många år för sin upplåning enbart varit hänvisade till de internationella marknaderna. Detta har inneburit att möjligheterna att låna ut i kronor har begränsats. I marknadssektorn begränsas möjligheterna till kronutlåning motsvarande det egna kapitalet. Till statssektorn inflyter kronor som ersätt-

ning för räntedifferensen vid upp- resp. utlånade medel i redan beviljade krediter. För utlåningen i kronor har upplåning verkställts i en korg av utländska valutor som sedan växlats till kronor. För undvikande av alltför stora kursrisker har SEK försökt att begränsa kronkorgens volym. En inte obetydlig del av statens kostnader för SEK-systemet utgörs dock av kursförluster. Det är i ett internationellt perspektiv ovanligt att exportkrediter inte kan ges i nationell valuta. Att begränsa sådan utlåning genom höga påslag är såvitt bekant unikt. De kursriskproblemet som denna ordning har gett upphov till för exportföretagen har i och för sig mildrats av att EKN fått möjlighet utfärda garantier i utländsk valuta. Det har i många fall visat sig möjligt för kunder i utlandet att acceptera krediter i utländsk valuta. Det finns dock en viss efterfrågan på kronkrediter. I dessa fall kan det vara en konkurrenssnackdel att inte kunna erbjuda kredit i svenska kronor. Problem finns också i relation till flera öst- och u-länder som på grund av egna interna regler kan ha svårt att acceptera finansiering i annan valuta än exportörens. Det framstår också för låntagarna av u-krediter märkligt att denna form av bistånd inte kan lämnas i givarlandets egen valuta.

2.6 Effekter av SEK-systemet

Sverige tvingades av konkurrensskäl att införa ett system för subventionerad exportkreditgivning när i stort sett alla andra viktiga konkurrentländer infört sådana system. Från svensk sida har dock stora ansträngningar gjorts och görs fortfarande internationellt i syfte att minska/eliminera subventioneringen av statsstödda exportkrediter. Det kan i detta sammanhang noteras att ett förslag om avskaffande av subventionerna i kategori I, dvs. huvudsakligen i-

länder, som Finland, Norge och Sverige kämpat för i Consensus-gruppen under många år har vunnit gehör och genomförts från och med den 15 juli i år.

SEK-systemet har lett till stora belastningar på statsbudgeten och kommer även fortsättningsvis att leda till vissa kostnader, huvudsakligen till följd av åtaganden som gjordes i början av 80-talet. Särskilt dyra har fartygskrediterna visat sig bli, på grund av att någon uppjustering av räntenivåerna för dessa krediter inte gjorts i fartygskreditöverenskomsten på liknande sätt som i Consensus. Kostnaderna har emellertid avtagit mycket snabbt och inom något år väntas systemet ge överskott (se tabellbilaga 2 till bilaga 1).

Nu när subventionsperioden väsentligen är avslutad kan det finnas skäl ta fasta på de positiva inslagen i systemet vilka inte innebär någon räntesubvention. På det internationella planet bör Sverige fortsätta att arbeta för ett helt differentierat system med CIRR-räntor i alla kategorier vilket skulle betyda att räntesubventionerna helt avskaffades.

2.7 Ska SEK-systemet behållas?

Som ovan antytts finns skäl att anta att efterfrågan på kapitalvaror och projekt från u-länder kan komma att öka något framöver. Det är rimligt att anta att statsstödda exportkrediter därvid kommer att efterfrågas. Det kan i detta sammanhang vara av vikt att bibehålla SEK-systemet i syfte att kunna erbjuda svenska exportörer ett stöd som är jämförligt med vad som erbjuds i andra länder.

En viktig ingrediens i SEK-systemet är det kostnadsfria fasträntelöftet. Exportörer ansöker ofta om kre-

dit från såväl SEK:s statssektor som från dess marknadssektor. Ansökan till statssektorn görs för att man skall uppnå trygghet under anbuds- och förhandlingsperioden. Det faktum att ett kostnadsfritt fasträntelöfte kan ges under sex månader spelar en viktig roll. I slutänden visar det sig ofta att finansiering i marknadssektorn är mer förmånlig för kunden och affären görs därför i marknadssektorn. Av det sagda följer att trots att efterfrågan på statsstödda krediter minskat väsentligt under senare år, är löftet något betydelsefullt som statssektorn kan erbjuda.

Fasträntelöftet bör under normala omständigheter inte ge upphov till några kostnader. Det kan dock inte uteslutas att situationer kan uppstå då löftet medför kostnad. Så skulle exempelvis bli fallet om räntorna i de valutor som SEK gett löften i stiger mycket snabbt och kraftigt. SEK har dock genom sin specialisering och volym möjligheter att begränsa riskerna för att det uppstår någon kostnad.

I vissa länder ställs krav på Consensusbaserade krediter och i en del även att krediterna skall ges i säljarlandets valuta.

I flera sammanhang har pekats på behovet av samverkan med institut i andra länder i syfte att möjliggöra konkurrenskraftiga finansieringslösningar vid export som omfattar leveranser från flera länder. Det kan ofta vara av betydelse att kunna erbjuda statsstödda krediter till de internationellt överenskomna minimivillkoren.

Som ovan nämnts beräknas inte den nya kreditgivningen sammantaget medföra någon subvention. Vidare förväntas SEK-systemet inom kort ge överskott. Så länge överenskommelsen från 1983 om automatisk justering av minimiräntorna håller och inget talar för att det

skulle ske någon förändring härvidlag, finns heller ingen anledning att tro att de internationella reglernas utformning skulle ge upphov till några väsentliga subventioner. Det kan i detta sammanhang nämnas att consensusräntorna är baserade på ett vägt genomsnitt av räntorna på statsobligationer i SDR-valutorna. Eftersom USD väger mycket tungt i denna korg (f.n. 42%) är det enbart i ett fall då räntan i USD skulle vara väsentligt mycket lägre än räntorna i de andra valutor som ingår i korgen som consensusbaserade krediter i andra valutor än USD skulle medföra någon beydande subvention.

Värdet av fasträntelöftet och systemet i övrigt samt den låga kostnaden, talar enligt utredningens uppfattning på att det är lämpligt att bibehålla ett statsstött system och att detta så långt möjligt bör anpassas till de internationellt överenskomna reglerna.

Om man konstaterar att det finns en rad skäl för att behålla SEK-systemet, inställer sig frågan på vad sätt detta bör drivas vidare. Det har från tid till annan förekommit diskussioner om en annan ordning med innebörd att bankerna skulle få en större roll (se bl. a. Ds I 1981:27). Mot bakgrund av ovan diskuterade förändringar vad avser upplåningsvillkoren för SEK resp. banker kan man anta att det vore möjligt för banker enskilt eller i konsortium att hantera upplåningen i ett statsstött system på liknande sätt som för övrigt förekommer i Storbritannien. Utredningen finner emellertid inte några starka skäl som i nuläget skulle tala för en sådan förändring. Nuvarande institutionella ordning genom vilken bankerna är delägare i SEK talar i sig mot en ändring. Bankerna skulle då konkurrera med ett av dem själva ägt organ. Vidare kan antas att även om bankerna kunde uppnå bättre villkor i vissa fall, skulle deras verksamhet

negativt påverka SEK:s möjligheter att nå viss volym i verksamheten vilket i så fall kunde riskera att undergräva en förutsättningarna för SEK:s möjligheter att nå goda villkor.

Lämpligheten av att låta ett bolag i vilket bankerna, som är involverade i statsstödet utnyttjande och därför kunde anses vara jäviga, finns representerade i styrelsen har ifrågasatts, bl. a. i riksrevisionsverkets översyn år 1983. Om subventionerna i systemet hade haft samma omfattning idag som de hade i början av 1980-talet hade utredningen med största sannolikhet ansett det angeläget att utforma en annan beslutsordning än den som gäller idag. Sedan dess har emellertid subventionsinnehållet reducerats starkt. Som redan nämnts beräknas ju inte nya krediter medföra någon subvention. Mot den bakgrunden finner utredningen ingen anledning att föreslå någon ändring i hanteringen av SEK-systemet. Reglerna för systemet fastställs ju av regeringen och staten har genom avtal med SEK om systemets hantering och sitt ägande en insyn och kontroll över verksamheten.

2.8 Begränsningsåtgärdernas relevans i dagsläget

Om man så konstaterar att skäl finns att behålla SEK-systemet inställer sig frågan om behovet av att bibehålla de svenska påslagen. Det har konstaterats att dessa är unika i ett internationellt perspektiv. Andra länder håller sig tämligen strikt till Consensus minimiräntor. Vidare är det uppenbart att påslagen försvårar samverkan med kreditinstitut i olika länder. Från låntagarnas sida finns ofta önskemål om att för enkelhetens skull få ett enda låneavtal även om leveranser och därmed krediter kommer från olika länder. Mellan de nordiska kreditinstituten har sådant

gemensamt låneavtal utarbetats. Utnyttjande av detta försvåras dock av påslagen.

Påslagens införande och höjningarna av dem har motiverats av önskemålet att begränsa statens kostnader. Om inga kostnader uppstår vid tillämpning av ren Consensus-ränta borde rimligtvis inte påslagen behövas. Här förefaller det ligga nära till hands att överväga en gradvis avveckling som i ett första led skulle kunna bestå av att SEK får låna ut i USD och andra valutor i vilka SEK:s upplåningskostnad inkl. dess marginal ligger på samma nivå som räntorna i kat. II eller lägre, utan att behöva lägga på det generella påslaget på 0,5%. I kronor skulle dock påslaget tills vidare behållas på grund av det höga svenska ränteläget. Däremot borde det alltid vara möjligt för SEK av såväl konkurrens- som samarbetsskäl att ge kronkrediter till CIRR-ränta. Detta förutsätter dock att SEK får möjlighet att i viss utsträckning låna upp kronor. Enligt vad utredningen erfarit överväger riksbanken att medge SEK viss rätt till sådan upplåning.

Det finns enligt utredningens uppfattning ingen anledning att befara att utlåningen i kronor med de begränsningar som föreslagits skulle få någon större omfattning. Skulle kostnaden för upplåning i kronor minska på grund av sänkning av det svenska ränteläget bör även minskning alternativt avveckling av kronpåslaget övervägas. Vidare förefaller det rimligt att ren CIRR (dvs. inkl. det internationellt överenskomna fasträntepåslaget) får användas i alla valutor utan den inskränkning som gäller idag, dvs. om det inte bedöms medföra någon subvention. CIRRarna är ju baserade på marknadsräntor och kan knappast med den konstruktion de har idag väntas medföra någon kostnad av betydelse.

3. EXPORTKREDITGARANTIER

3.1 Vissa principiella synpunkter

3.1.1 Inledning

I flertalet industriländer har staten direkt eller indirekt tagit på sig en roll som försäkrare av exportkreditrisker genom särskilda garantier till exportörer och banker. Orsaken har varit att den privata marknaden inte varit beredd att försäkra sådana risker i en utsträckning som ansetts erforderlig för att tillgodose exportens intresse. Det har framför allt varit försäkring mot s. k. politiska risker (P-risk) - generellt sett risken för ett köparlands oförmåga att transferera betalningar i konvertibel valuta - som den privata marknaden inte erbjudit, medan försäkring mot s. k. kommersiell risk (K-risk) - en privat utländsk köpares oförmåga att betala i egen valuta - i betydande utsträckning kunnat erhållas på marknaden.

Flera olika modeller för statens engagemang vid täckning av exportkreditrisk tillämpas i världen idag. Flertalet länder förefaller ha valt samma modell som Sverige valde 1933, nämligen en relativt självständig organisation av myndighetskaraktär med anknytning till ett statsdepartement. Denna modell har valts t. ex. av Belgien, Italien, Spanien och de nordiska länderna. I Danmark utgör dock organisationen en del

av industridepartementet. I England, som i många avseenden varit föregångslandet i fråga om statlig garantigivning, är exportkreditorganet ECGD ett eget departement inom regeringskansliet.

Förbundsrepubliken, Frankrike och Holland har valt en annan modell. Ett privat rättssubjekt (bolag med större eller mindre statligt ägande) hanterar där på eget ansvar sådan kommersiell riskförsäkring som normalt erbjuds på den privata marknaden men är i övrigt (framför allt vid täckning av P-risk) agent för beslut som tas i vederbörande statsdepartement. I USA, Canada och Österrike utgör slutligen garantigivningen en gren av en statlig export-importbanks totala finansiella verksamhet.

Gemensamt för de statliga engagemangen är vissa från privat försäkring hämtade element som exportörers självriskandelar, uttag av premier, karenstider för utbetalning av skadeersättning etc. Olikheterna mellan systemen är dock lika iögonenfallande. Många länder utnyttjar i skiftande grad statlig exportkreditgaranti som ett vapen i konkurrensen om exporten. Premiesatserna är därför generellt sett ganska låga men inom en ganska vid ram mycket skiftande mellan länderna och även i övrigt varierar villkoren betydligt. Vissa institut tillämpar enhetspremier, andra har en elaborerad premiestruktur, vissa institut tillämpar former av obligatorier för garanti, andra inte, vissa institut har låga självrisker, andra högre etc. Jämförelser mellan instituten är därför svåra att göra. Detta sammanhänger också med andra faktorer såsom exportens struktur i olika länder och fördelningen inom olika engagemang av garantier med ST, MT resp. LT. Medan japanska EID/MITI täcker inemot 30% av japansk export, Coface/DREE 25% av fransk export och ECGD 20% av brittisk export, täcker EKN knappt 5% av svensk export. Engagemanget i ST utgör hos EID/

MITI nära 90%, hos ECGD ca 80%, hos OND (Belgien) knappt 80% och hos EKN ca 50%.

I GATT-stadgan (subventionskoden) finns en artikel som föreskriver att exportkreditgaranti inte skall ges till premie som är uppenbart otillräcklig (manifestly inadequate) för att täcka garantiverksamhetens kostnader. Detta innebär i korthet att verksamheten skall vara självbärande åtminstone i ett längre perspektiv. Genom att ansluta sig till GATT-stadgan har länderna alltså ålagt sig att söka driva garantiverksamheten på ett sådant sätt - dvs. utan avsiktliga subventionsinslag. I många länders interna föreskrifter finns regler som återspeglar GATT-stadgan och ger instituten den klivna rollen att främja det egna landets export men begränsa risktagandet så att verksamheten går ihop åtminstone på längre sikt.

Under lång tid utvecklades garantigivningen i de statliga systemen gynnsamt. Växande garantiengagemang gav växande premieinkomster, skadefallen var relativt få och inte särskilt stora. De stora i-ländernas system föreföll särskilt starka med hänsyn till ganska betydande tillväxt av reserverna. Denna utveckling accentuerades under 70-talet med en oerhörd expansion i garantigivningen och en därav följande premietillväxt. I slutet av 70-talet fick en del u-länder och några statshandelsländer betalningsproblem vilket ledde till underskott för några garantiinstitut (bl. a. EKN). Från 1982 slog skuldskrisen igenom på allvar. Flertalet garantiinstitut fick stora underskott och garantigivningen minskade med påföljd att även premieintäkterna gick ner. Man kan nu konstatera att nästan undantagslöst de statliga systemen visar stora ackumulerade underskott.

Man skulle av det anförda kunna dra slutsatsen att de olika instituten och systemen arbetat i stort sett på

samma sätt och varit ungefär lika riskvilliga. Såsom kommer att diskuteras närmare i det följande är nog snarare den samfälliga utvecklingen en illustration till svårigheten att på ett ändamålsenligt sätt göra riskbedömningar i fråga om P-risk på längre sikt - liksom en illustration till skuldkrisens omfattning. I själva verket förefaller instituten ha arbetat ganska självständigt och med rätt olika ambitioner med hänsyn till de egna ländernas skiftande ekonomiska läge. Premienivån har dock säkert allmänt hållits nere genom att vissa länder varit beredda att ge sitt stöd till förhållandevis låga premier. Konkurrensen mellan instituten har sålunda i hög grad skett med premien som instrument.

Ännu så sent som 1983 - 1984 kunde man vid jämförelser mellan de större statliga garantisystemen finna betydande skillnader i ambition att täcka P-risker. Vissa institut föreföll räkna med att skuldkrisen skulle bli av rätt kort varaktighet och var därför benägna att åtminstone "case by case" täcka risker som även vid ytligt påseende föreföll större än vad försiktigheten bjöd. De jämförelser som gjorts under denna utredning visar att dessa ambitioner sloknat så gott som fullständigt. Företrädare för de olika större europeiska systemen synes vara ense i bedömningen att framtiden är för osäker för att man i någon större grad skall våga engagera sig i länder som har påtagliga problem med betalningarna. Den konkurrenssituation som tidigare rådde och som utmärktes av att det nästan alltid fanns någon garantigivare beredd att ta på sig en ganska uttalad risk även om övriga hesiterade, förefaller ha ändrats. En klar benägenhet att stödja export till länder som synes vara på väg ut ur betalningskrisen via anpassningsåtgärder föreslagna av IMF föreligger visserligen - som IMF framhållit i flera rapporter under senare år och som svar på det s. k. Baker-initiativet - men därutöver

begränsar sig riskbenägenheten i huvudsak till de större länder som hittills undgått skuldcrisen, framför allt en del länder i Fjärran Östern. Upplysningar från svenska företag går i samma riktning. Premiepolitiken i flera länder förefaller också ha ändrats radikalt i riktning mot allt högre premier, t. ex. för Frankrike och Japan, där instituten tidigare tillämpat mycket låga premier.

Generellt får man vid samtal med företrädare för de större statliga systemen intrycket av en betydande genuin osäkerhet inför framtiden. Sådana frågeställningar som legat bakom tillkomsten av denna utredning återkommer överallt: Är det rimligt att försöka driva sådan här verksamhet om förlustriskerna är så stora som de visat sig vara? Hur skall vi hantera våra enorma underskott? Kan vi komplettera marknadens system utan att utsätta oss för alltför stora risker? Ger vidgad K-risktäckning ett exportstöd som samtidigt innebär ökade intäkter?

Sammanfattningsvis kan konstateras att samtalen med de utländska instituten varit upplysande och nyttiga för utredningen. Mycket ledning för framtiden i form av konkreta idéer och uttalade ambitioner har dock inte getts. Några institut har valt väg. T. ex. ECGD som bestämt sig för att konkurrera aktivt med privata institut.

3.1.2 Riskgradering och riskbedömning

Ett institut för exportkreditgarantier bör som nämnts ha till uppgift att täcka P-risker (man torde kunna utgå från att definitionen på sådana risker är förhållandevis enhetlig numera) och (åtminstone) vissa K-risker.

Exportkreditrisker kan graderas efter tre parametrar, den speciella affärens riskbild, affärens storlek och den kredittid som affären omfattar.

Den riskbild som en affär företer kan bedömas med ledning av all den information som går att uppbringa i ärendet. Utredningen utgår i sitt resonemang från att detta sker på ett så förstklassigt och ändamålsenligt sätt som över huvud är möjligt. Det är då en historisk bild man får av köparen och köparlandet samt en bedömning med hänsyn till dagsläget. Normalt går det att med ledning av sådant grundmaterial bilda sig en relativt god uppfattning om vilka speciella riskelement som föreligger och vilken utvecklingen bör bli på någon sikt. Man får t. ex. uppgift om de etniska spänningar eller de andra inrikespolitiska eller utrikespolitiska problem som finns. Och med den information som världsbanken och IMF m. fl. numera producerar om länder kan den generella ekonomiska utvecklingen följas och förutses relativt väl i det korta perspektivet. Med utgångspunkt från den bedömning som görs på det samlade materialet kan en premie bestämmas efter uppgjorda tariffer eller mer individuellt. Och premien anpassas då till den ljusare eller mörkare bild som dagsläget och den närmaste utvecklingen företer. Är bilden så negativ att sannolikheten för betalningsproblem förefaller relativt stor bör väl det naturliga vara att avslå ansökan. Stundom kan en speciellt hög premie vara ett alternativ.

En P- eller K-risk blir mer problematisk ju större den ifrågavarande affären är. Också om många mindre affärer samlas på ett eller samma land eller hos samma köpare blir tillkommande risker alltmer diskutabla. För att kunna känna viss trygghet för att en garantiverksamhet skall vara självbärande i längden bör enligt försäkringsteorin antalet garanterade affärer

vara stort, affärerna väl spridda samt affärerna inte alltför ojämna i storlek (jmf. sid. 227). Mycket stora affärer, s. k. solitärer, kan hota att förrycka förutsättningarna för en rimlig resultatutveckling, därför att man inte har en "population" av dem som kan bära de skadefall med hänsyn till vilka premien bestäms.

Karakteristiskt för exportkreditgaranti är den betydelse för försäkringsbarheten som själva kredittiden för garanterade affärer har. Detta sammanhänger med den prövning av risken som kan göras vid det tillfälle då beslut tas om att bevilja garanti. Den allmän-ekonomiska utvecklingen i ett köparland kan överblickas på högst ett par års sikt med någon rimlig säkerhet och det blir med hänsyn till denna bedömning - och med beaktande av konkurrensläget - som premien kan bestämmas. Även om s. k. tidspåslag kan göras för den längre kredittid affären inrymmer blir sålunda utgångspunkten för premien det läge som föreligger vid beslutstillfället. Institutet blir i realiteten hänvisade till vad Radetzki kallar mer eller mindre kvalificerade gissningar om den fortsatta politiska eller ekonomiska utvecklingen under en kredittid av 5 - 10 år. Om det är fråga om i-länder eller ett fåtal andra länder kan man sannolikt anta att stabiliteten är så stor att risken även för längre engagemang är försäkringsbar men när det gäller flertalet öst- och u-länder är det svårt att med någon högre grad av säkerhet göra förutsägelser för längre kredittider. Inom LT-fältet har obevekligen utfallet av vart garantibeslut ett större inslag av hasard. Ju längre tid krediten avser desto mer kan inträffa som helt rubbar de förutsättningar på vilka garantibeslutet togs och desto osäkrare blir varje förutsägelse hur fulländad bedömningen än är med avseende på den kredittid som kan överblickas. Detsamma gäller naturligtvis beträffande företag och andra privata köpare.

Särskilt kombinationen stora affärer med långa krediter - som är den naturliga - skapar problem med avseende på strukturen av den portfölj som ett institut kan få när det går in för att ge garanti för hela registret av exportkrediter. Detta är särskilt märkbart för mindre institut som EKN. EKN:s situation präglas också av de svenska exportföretagens relativa storlek.

Den föregående genomgången ger det naturliga svaret på frågan vilka som är aktörer ifråga om försäkring eller garantigivning på exportkreditområdet. Den privata marknaden är öppen för att försäkra de många, relativt små affärerna med stor spridning och med kredittider på ett eller annat år. Mot goda säkerheter kan de naturligtvis gå längre. Men generellt sett blir det de förhållandevis få, relativt stora affärerna med nödvändigtvis mindre spridning och med krediter inom MT- och LT-fältet som får tas omhand av de statliga instituten. Deras problem är att det i allmänhet ställs nationella krav på dem att de skall vara självbärande åtminstone på lång sikt. Därtill kommer, som antytts ovan, GATT-stadgan som säger att garantiverksamhet inte skall drivas med uttag av premier som är uppenbart otillräckliga för att täcka verksamhetens kostnader och förluster.

Verksamheten i EKN och i flertalet med EKN konkurrerande institut uppvisar emellertid som antytts sedan flera år stora ackumulerade underskott. Man kan fråga sig om verksamheten i flera av instituten kan komma att visa ett noll-resultat ens på flera års sikt. Utsikterna till återvinning av de delvis mycket stora utestående fordringsbeloppen är inte överväldigande positiva. Och de utomordentligt höga premieuttag för "nya" risker som skulle behövas för att nå "break even" förefaller inte ligga inom möjlighetens gränser att uttaxera - de skulle vara rent prohibitiva.

Man måste fråga sig om det läge som inträtt med de stora ackumulerade underskotten tyder på att instituten i sin verksamhet handlat i strid mot internationella överenskommelser och i den mån man haft motsvarande inhemska restriktioner på sig, även mot dessa?

Svaret bör nog bli: inte nödvändigtvis. Det finns visserligen stora skillnader i riskvillighet mellan olika institut. Konkurrensen drev särskilt under slutet av 70-talet fram stora engagemang till låga premier, trots att hotet om en förestående skuld kris blev allt tydligare. Vissa instituts större riskbenägenhet drog med sig att andra blev mindre försiktiga. Uppbyggandet av reserver under de relativt bekymmersfria åren fram till mitten av 1970-talet kan ha medverkat till en säkerhetskänsla hos instituten.

Såvitt man kan bedöma har dock många institut bemödat sig att göra allsidiga och vettiga bedömningar av föreliggande risker och avstått från risktäckning när sannolikheten för bristande betalning varit påtaglig. Man kan - som antytts ovan - inte gärna begära annat av en garantigivare som står inför en ansökan om garanti för en kredit på låt säga 10 år än att han grundar sitt beslut på en så sorgfällig och insiktsfull bedömning av föreliggande risk som möjligt och därvid tar hänsyn till affärens storlek, riskspridningen i portföljen, kredittiden och den väntade utvecklingen av det land eller den köpare som bedöms. Om det då förhåller sig så att riskobjektet företer en ganska positiv bild vad gäller den period garantigivaren kan överblicka och om det samtidigt förhåller sig så att uppgiften att främja det egna landets export anses motivera en lång kredittid återstår inte annat för garantigivaren än att vid garanti- och premiebeslutet göra den något halsbrytande presumtionen att köparen eller köparlandet inte kommer att undergå någon allvarlig försämring som betalare under resten

av kredittiden.

Så som beslutsfattandet vid långa krediter beskrivits ovan har EKN i huvudsak agerat hittills. Vid flera tillfällen har EKN i framställningar till regeringen framhållit att den som sin uppgift sett att ge behövlig garanti för långa krediter så snart en garanti från risksynpunkt tett sig motiverad för den period av ett par år som rimligen kunnat överblickas. Om man ser till utlandet förefaller många länder ha handlat efter samma grundprincip som EKN. Detta synes ha varit fallet t. ex. med Förbundsrepubliken och Japan, som haft stora exportöverskott. I Förbundsrepublikens fall kan anmärkas att man satsade rätt betydligt under 70-talet på ett antal som man då allmänt ansåg "säkra" marknader som Iran, Irak, Brasilien och avstod från en rad andra marknader, som ansågs mer riskabla. I Frankrikes och i någon mån för konkurrensens skull i Storbritanniens fall föreföll man vara mer allmänt riskvillig, satsade bl.a. på många gamla afrikanska kolonier och tog stundom "case by case" affärer i länder med även på kort sikt ganska bräckliga utsikter. Detsamma gällde en del mindre länders institut. Vad man kan konstatera så här efteråt är att det knappast spelat någon roll hur de olika instituten under 70-talet sökt skilja olika LT-landrisker på u-länder från varandra. Det allvarliga om man så vill är att som saker utvecklats sig har inte de mer försiktiga och konventionellt arbetande instituten gått mer helskinnade ur garantiverksamheten än de som varit mindre principfasta och mer allmänt riskvilliga. Skuldskrisen har på ett handgripligt sätt illustrerat problemen med garantigivning för stora och långa krediter.

Man bör naturligtvis genmäla att skuldskrisen förmodligen är en engångsföreteelse och att man inte kan anta att en period med snabbt försämrade betalnings-

förmåga för ett stort antal länder kan komma åter i en nära framtid. Detta torde vara riktigt och det är förvisso inte rätt att låta sig påverkas i alltför hög grad av den aktuella situationen. Risktäckning för export har dock under många år förekommit för relativt långa krediter - även om det varit i mindre omfattning - utan att instituten visat överraskande dåliga resultat. Man borde inte behöva befara samma negativa totala utfall för nya långa krediter som för dem som gavs i slutet av 70-talet och början av 80-talet under förutsättning att sådana krediter lämnas med rimlig återhållsamhet. Å andra sidan kan det nu rådande otillfredsställande betalningsläget för en mängd länder komma att bestå under rätt lång tid, och ovissheten beträffande framtiden för flera som nu sköter sina betalningar är naturligtvis inte obetydlig.

Av de förda resonemangen torde framgå att även om man har tillgång till den yppersta expertis för bedömande av P-risker man knappast med någon rimlig försäkringsmässig trygghet kan upprätthålla en verksamhet med garantigivning för stora LT-krediter. Därför finns heller inte den privata marknaden där. Om de berörda instituten har gjort de ansträngningar som rimligen kan begäras av dem för att fastställa riskerna med de affärer de garanterat kan man knappast ställa dem till svars för de resultat de nu har - det ligger helt enkelt i verksamhetens natur att sådana underskott uppstår som nu skett.

I sammanhanget kan vara av intresse att notera vissa synpunkter som försäkringsverksamhetskommittén (SOU 1987:58) framfört angående politiska risker.

"I likhet med vad som gäller bl. a. ifråga om kreditförsäkring, kan således inte heller när det gäller försäkringar mot politiska risker gängse försäkrings-tekniska beräkningsmetoder användas vid riskbedömningen. Därutöver tillkommer den omständigheten att

en tillfredsställande riskspridning kan vara svår att uppnå på grund av att antalet exportländer, för vilka försäkring mot politiska risker anses behövlig, är begränsat. Om riskbedömningen helt misslyckas och ett berört lands regering således oväntat vidtar åtgärder av ett slag som omfattas av försäkringarna, kan ett mycket stort antal försäkringsfall inträffa samtidigt - något som i vissa fall kan resultera i att enskilda bolag gör ansemliga förluster på sin direkta eller indirekta försäkringsaffär.

I likhet med förhållandena inom bl. a. kreditförsäkring gäller således för försäkring mot politiska risker att de enskilda skadehändelserna långt ifrån är oberoende av varandra. Detta medför att ett bolags skadekostnader för vart och ett av dessa slag av försäkringar kan variera mycket kraftigt under olika tidsperioder."

Det har tidigare anförts att premien för en LT-risk bestäms med utgångspunkt från bedömningen över den tid som kan överblickas. I EKN-systemet uttas sedan särskilda tidspåslag för den långa kredittiden, men någon uppfattning om den långsiktiga utvecklingen kan som nämnts ovan normalt inte inverka på premienivån. Fastställandet av den individuella premien för en LT-risk blir med nödvändighet ett ganska osäkert höftande. Därmed är inte sagt att inte genomsnittliga premier på en stor "population" av långa och stora P-risker skulle kunna utgöra en så ändamålsenlig buffert mot skadefall och förluster att en garantiverksamhet med betydande inslag av garantier för långa risker skulle kunna vara självbärande i ett långt perspektiv. Detta är Bohms tes och han menar att om man undantar de situationer som uppstår i samband med världskrig eller världskriser - dit han räknar den nuvarande skuldskrisen - bör ett uttag av "riskavspeglande" premier leda till en i längden självbärande verksamhet.

Som ovan antytts är utredningen inte beredd hysa någon bestämd uppfattning om och när den gränsen nås i volym och riskspridning vid vilken man med någon säkerhet kan räkna med en i längden självbärande verk-

samhet för ett instituts samlade garantigivning för långa krediter (LT). Erfarenheten visar dock att om populationen inte är tillräckligt stor och jämn risken för skadefall med bestående förluster kan vara betydande även utan att någon världskris inträffat - detta accentueras särskilt för EKN:s del genom den svenska kapitalvaruexportens sammansättning och inriktning. Ett mindre antal mycket stora skadefall som drabbar ett institut med ganska korta mellanrum och har helt olika orsaker som krig mellan två länder, inbördeskrig i ett tredje land, ny regim med ekonomiska felbedömningar i ett fjärde kan få mycket besvärande återverkningar på institutets långsiktiga resultat.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen det angeläget slå fast att garantigivning som avser krediter längre än ett par år - särskilt om den avser LT-krediter och dessa har stora volymer - till länder utanför i-landskretsen är behäftad med väsentligt större förlustrisker än annan garantiverksamhet. Även om Bohms tes är riktig torde det inte kunna bestridas att om och när en världskris inträffar - som t. ex. skuldskrisen - är det osäkert om berörda institut någonsin lyckas täcka de underskott som uppstått utan ett avlyft mot statsbudgeten. Och även om i övrigt verksamheten skulle gå ihop över ett långt perspektiv - 20 - 30 år t. ex. - är det inte osannolikt att av och till uppstående underskott behöver täckas över budgeten under avsevärda perioder.

Det anförda leder till slutsatsen att de statsorgan som beslutar sig för att främja LT-kreditgivning med garantier måste göra detta med full insikt om den belastning på statsbudgeten som kan uppstå som följd av sådan garantigivning. Verksamheten bör följaktligen vara resultatet av en politisk process där själva viljan att stödja exporten till priset av risken för

vissa förluster blir avgörande. Det blir då också naturligt att fråga sig om detta pris - så som det nu definierats - behöver betalas eller om man kan avstå från att bereda stöd för dessa långa krediter. Bohm synes mena att verksamheten är motiverad genom den allmänt sett positiva verkan den har på produktion och export. Regeringen har ansett att en selektion bör göras mellan fall där samhällsintresset motiverar garantigivning och sådana fall där motiv inte finns eller anses för svaga i relation till bedömda risker (s-garantier). Till dessa frågor återkommer utredningen i det följande.

Man kan i sammanhanget fråga sig hur den föreskrift i GATT-stadgan som utredningen tidigare berört bör tolkas med avseende på den underskottssituation som uppstått för det stora antalet garantiinstitut. En bokstavstolkning leder till slutsatsen att ett institut med underskott skall söka återställa balansen genom att ta ut högre premier för nya affärer. Detta innebär alltså att nya riskobjekt skall bära inte bara kostnaden för egen risk utan även för underskott som uppstått på tidigare risker. För institut med så stora underskott som de nu aktuella skulle detta innebära en premiesättning som otvivelaktigt omöjliggjorde nya affärer i stor utsträckning. Det vill också synas som om GATT-länderna uppfattat en sådan policy som orealiserbar. För att återställa balansen blir då som antytts ovan någon form av avlyft nödvändig.

Om man efter de förda resonemangen anser sig kunna konstatera att det å ena sidan finns ett område för kreditförsäkring som uppvisar sådana försäkringsmässiga element att den privata marknaden är aktiv där - såsom för K- och P-risker avseende krediter på ett par år - och att det å andra sidan finns ett område där risken är väsentligt mycket svårare att kalkylera - för öst- och u-länder i allmänhet i varje fall inom

LT-fältet, kan man ställa frågan om det inte däremellan finns ett område, där ett statligt garantiinstitut borde kunna driva garantiverksamhet med målet att gå ihop på sikt men utan avkastningskrav. Enligt utredningens uppfattning bör det inte vara omöjligt för ett EKN-institut att driva en rimligt avpassad verksamhet inom P- och K-riskfältet för inte blott ST-utan även MT-krediter med sikte på att verksamheten skall bära sig i ett inte alltför långt perspektiv. Eventuellt bör här till också kunna fogas viss garantigivning inom LT-fältet för affärer av begränsad storlek som smälter väl in i den portfölj som successivt växer fram. För denna verksamhet som helhet bör man - förutsatt en välutvecklad kompetens för P- och K-riskbedömning - kunna nå resultat, som om institutet likväl drabbas av förluster, bör kunna återföras till "break even" under en inte alltför lång följd av år. Med hänsyn till förutsebarhet i stort inom portföljen, volymbegränsningar m.m. skulle en sådan verksamhet skilja sig mycket från den som föreligger om man också har ett stort inslag av LT-krediter för stora projekt (solitärer).

3.1.3 Gränsen mot den privata marknaden

De flesta industriländers exportkreditinstitut kom till under 30 - 50-talen. Vid denna tid fanns i många länder väl fungerande privat kreditförsäkring som också inbegrep K-risk vid export. Via banker och privata försäkringsbolag täcktes K-risker med stor spridning på inhemska och utländska köpare, i varje fall om transaktionerna inte var för stora och kredittiderna inte för långa. Det var huvudsakligen fråga om krediter för ST. Däremot kunde man bara undantagsvis få P-risk täckt på privata marknaden. Med ökad handel på u-länder och allt längre krediter blev behovet av P-risktäckning kännbart och ledde till

bildandet av statliga exportkreditinstitut. Täckandet av detta behov blev dock inte alltid enda syftet för dessa institut. I själva verket kom K-risktäckning av det slag som redan förekom på privata marknaden att ingå i flera instituts verksamhet.

Om man särskilt ser till EKN uttalades vid dess tillkomst att det var som ett komplement och för att möjliggöra samtidig försäkring för P- och K-risk som EKN fick möjlighet ge garanti för K-risk. EKN kan numera i viss omfattning ge K-risktäckning utan kombination med P-risktäckning.

Utomlands finns olika sätt att hantera P- resp. K-risktäckningen representerade. I Storbritannien har ECGD sedan dess tillkomst efter första världskriget gett både P- och K-risktäckning för såväl ST, MT som LT-krediter. Under många år gav ST-täckningen ett gott bidrag till verksamheten särskilt via systemet med obligatorium (whole turnover-systemet). Detta ledde också till att ECGD fick stor andel av brittisk export (ibland inemot 35%) och till att ECGD blev marknadsledande på K-risksidan. ECGD avser att driva K-riskförsäkring även i fortsättningen i aktiv konkurrens med den privata marknaden. I Frankrike, Holland och Förbundsrepubliken har man som nämnts modellen med ett privat bolag som K-riskförsäkrare (ST) och i övrigt ett statsdepartement som ansvarigt för garantigivningen. I flera andra länder har man som i Sverige sett K-riskförsäkring som ett komplement till P-risktäckningen och drivit den som en relativt sett mindre betydelsefull gren av den totala verksamheten.

Om man konstaterar att P-risktäckning var det ursprungliga motivet för bildandet av statliga exportkreditsystem kan man fråga sig varför så många institut fått möjlighet att täcka K-risk och efter olika överväganden anser sig böra fortsätta härmed. Vid si-

dan av det skäl som angavs för EKN att kunna bereda ett ganska naturligt komplement till P-risktäckningen har andra skäl givits. Marknaden kan inte svälja all K-risktäckning (om beloppen är stora och kredittiderna långa t. ex.). Eftersom skälet härtill inte endast hänger samman med den större risken utan även med privata finansiärers begränsade formella befogenheter bör de statliga instituten ha möjlighet ge sådan täckning och kompetens för detta (som i flera avseenden skiljer sig betydligt från P-risktäckning). Denna kompetens byggs bäst upp om man får syssla med hela det breda fältet av K-risktäckning och inte bara är hänvisad till de glesa s. k. solitärerna. Ett argument som ligger nära detta och som utgår från det historiska faktum för många institut att de redan i många år arbetat med K-risktäckning är den psykologiska återverkan som ett slopande av den konkurrensutsatta delen av verksamheten skulle innebära. Ett annat argument, som ECGD särskilt hänvisar till är att man på K-riskfältet ST kan få ett affärsmässigt överskott på verksamheten (liksom de privata aktörerna) och detta kan vara värdefullt när man å andra sidan driver så riskfylld verksamhet som P-risktäckning.

Om man granskar skälen för att driva konkurrensutsatt K-risktäckning särskilt på LT-fältet inom ramen för statlig garantiverksamhet förefaller skälet att däri- genom bibehålla eller förvärva en behövlig kompetens för den K-risktäckning som under alla förhållanden torde hamna hos institutet ha viss relevans. Om man redan försett sig med kompetens på området är skälen sannolikt starkare än annars. Möjligheten att via K-risktäckning få ett behövligt bidrag till den totala verksamheten beror naturligtvis på vilken denna är, men såsom P-risktäckning särskilt på LT-fältet utveck- lats på senare år, synes vad man än må ta in på K-risktäckningen inte kunna mer än marginellt påverka det totala resultatet. Man måste emellertid betänka

att ett statligt aggressivt engagemang på en väl fungerande marknad kan medföra risker för att man stör marknadens funktionssätt, vilket i längden samhället inte kan tjäna på.

Slutsatsen förefaller bli att om man skall ägna sig åt den konkurrensutsatta K-risktäckningen (framför allt ST) bör det vara för att hålla en kompetens som är behövlig men man bör avstå från ambitionen att konkurrera hårt med den privata marknaden i förhoppningen att man sålunda skall kunna märkbart påverka totalresultatet i kombination med P-risktäckning. Om - såsom förordats i föregående kapitel - en gräns dras så att LT-verksamheten specialbehandlas kan ST-verksamheten relativt sett få större positiv inverkan på den samlade ST-MT-verksamheten.

Som tidigare antytts har den konkurrensutsatta delen av exportkreditförsäkringen vuxit på senare år. Så sent som för 20 år sedan förefaller det inte ha varit möjligt annat än undantagsvis att försäkra P-risk på den privata marknaden, även om det var fråga om en ganska kort risk (upp till ett år). Det ökade intresset för P-riskbevakning och det större informationsflödet på området har under senare år - trots ökade förlustrisker - inneburit möjligheter att täcka P-risker på den privata marknaden upp till max. 2 - 3 år förutsatt att köparländerna förefaller stabila. Med hänsyn till osäkerheten om vad denna möjlighet innebär i varje enskilt fall och med hänsyn till den korta tid som denna möjlighet erbjudit sig torde anledning dock inte finnas att ifrågasätta att de statliga instituten fortsätter verksamhet med P-risktäckning med krediter under 2 - 3 år, dvs. ST och delar av MT.

3.2 Ett framtida svenskt garantisystem

Utredningen diskuterar i fortsättningen - mot bakgrund av de principiella övervägandena ovan - vissa särskilt viktiga element i ett framtida svenskt garantisystem såsom benägenheten att ta risker, policy vid riskbedömning och de nya förutsättningarna för garantigivning, mot bakgrund framför allt av ändringar inom exportfinansiering. I ett kort avsnitt behandlas särskilda kundrelationer och i ett annat vissa tekniska problem såsom i fråga om premier, självrisk etc. Avslutningsvis i detta kapitel ges vissa synpunkter på skador och återvinning.

Utredningen har huvudsakligen ägnat sig åt principiella resonemang och avstått från att särskilt behandla en rad mera detaljartade element i ett framtida system.

3.2.1 Riskvillighet

Utredningen har i det föregående gjort gällande att en statlig garantiverksamhet inom ST- och MT-fältet bör kunna drivas på ett sådant sätt att tidvis uppkommande underskott blir måttliga och verksamheten därför i ett ganska kort perspektiv självbärande. Detsamma kan måhända gälla en begränsad verksamhet med garanti inom LT-fältet med jämn "population" och god riskspridning. Eftersom en sådan verksamhet sedd som en helhet innebär en klar utvidgning av vad som kan erhållas på den privata marknaden och gynnar svensk produktion och export genom en bättre resursallokering (Bohm) bör några allvarliga invändningar knappast resas mot att fortsätta driva den i statlig regi (jämför EKN:s nuvarande n-garantiverksamhet).

Målet för denna verksamhet bör alltså vara att främja

svensk export med begränsningen att verksamheten skall bära sina kostnader och balansera över- och underskott över en inte särskilt lång period. Inom ramen för denna verksamhet bör i allt väsentligt de mindre och medelstora företagens garantibehov kunna tillgodoses. (Självfallet kan verksamheten inte utan ett orealistiskt uttag av premier på nya affärer beräknas täcka de underskott som redan uppstått i EKN-systemet; målet bör alltså uppställas endast för den framtida verksamheten. Till frågan om behandlingen av existerande underskott återkommer utredningen under kap 5. Organisatoriska frågor.)

Garantier för krediter som är längre än fem år avser emellertid ofta betydande belopp, som fördelar sig ojämnt över ett antal u-länder. Utredningen gör gällande att sådan garantigivning både med hänsyn till krediternas längd, de stora volymerna och bräckligheten i destinatörernas politiska och ekonomiska utveckling typiskt sett innebär större förlustrisker än annan garantigivning. Målet för sådan garantigivning kan knappast sättas högre än att den bör bli självbärande i ett mycket långt perspektiv och att man bör söka begränsa förlusterna; uppstår likväl ett betydande underskott måste man räkna med att detta på något sätt lyfts av mot statsbudgeten. Eftersom man sålunda måste räkna med att en belastning på statsbudgeten kan uppstå som följd av garantiverksamheten kräver beslut att engagera sig i sådana garantier speciella överväganden av politisk natur.

Den omständigheten att garantigivning inom LT-fältet är behäftad med större osäkerhet och därför med större förlustrisk än annan garantigivning innebär inte i sig något avgörande skäl för att avstå från sådan garantigivning. Om man väger just denna risk mot ett behov av garantier för stora LT-krediter och finner att det framstår som välmotiverat från skilda syn-

punkter, kan bärandet av en sådan risk vara ett ändamålsenligt sätt att främja ett samhällsintresse. Det är så som garantiinstituten runt världen synes ha resonerat, bland dem EKN, när de garanterat P-risker med långa kredittider, när väl bedömningen av risken på den tid som kunnat överblickas, utfallit tillfredsställande.

Frågan för utredningen blir alltså om svenska staten även i fortsättningen bör göra det möjligt för svenska exportföretag att ge sådana långfristiga krediter genom att ställa garanti för kreditrisken och i vilken utsträckning detta bör ske.

Innan denna fråga besvaras bör noteras att det kan finnas olika starka motiv för att bereda långa krediter generellt sett. I fråga om vissa projekt - stora kraftverk, omfattande telesystem, turnkey-anläggningar - är det ganska naturligt att beställaren begär och också bereds lång kredit. I själva verket kan krediter avpassade efter projektens ekonomi visa sig effektivt bidra till beställarens förmåga att betala projektet. Tyvärr har under rätt lång tid kredittidens längd använts som konkurrensvapen för affärer av mycket skiftande slag. Därför finns idag ganska hårda restriktioner i Consensus. Alltmer höjs dock röster för att man internationellt borde acceptera allt längre krediter åtminstone för vissa slag av projekt. Sammanfattningsvis torde på denna punkt kunna slås fast att man knappast kan se beredandet av långa krediter i sådana affärer, där svenska företag hittills normalt varit inblandade, som ett utslag av osund konkurrens där ytterligare restriktivitet kunde anses motiverad. Självklart bör man dock vid garantigivning hålla uppmärksamheten på att någon förlängning av kredittiden inte sker, som inte i det särskilda fallet förefaller ändamålsenlig.

3.2.1.1 S-garantierna i EKN

Sedan ett tiotal år har man inom EKN skilt på n- och s/u-(numera s-)garantier, där som nämnts gränsen dragits ungefär vid MT-strecket. Orsaken till uppdelningen har varit den utredningen angivit i sin analys ovan - de större riskerna inom LT - än inom övriga fält. Såsom regeringen efter förslag från EKN lagt riktlinjerna för s-garantigivningen är utmärkande att ju större en risk anses vara - beroende på kredittiden, storleken eller landets eller köparens "bräcklighet" - desto starkare skäl för garantin bör anföras från sökandens sida, som kan anses angelägna även från samhällets synpunkt.

Enligt de ursprungliga riktlinjerna (prop. 1978/79: 201) skulle s-garanti få ges då exportaffären är samhällspolitiskt betydelsefull, då den ligger i linje med den industripolitiska målsättningen, eller då den ger betydelsefulla sysselsättningseffekter i Sverige. Förutsättningen var dock att en risk inte skulle accepteras om sannolikheten för en betydande förlust var väsentligt större än sannolikheten för att en sådan förlust inte skulle uppstå. På förslag av EKN ändrades reglerna efter något år. Man ansåg att större försiktighet borde iakttas i garantigivningen. I prop. 1982/83:100 bil. 5 sägs att "med den inriktning som nu föreslås för s/u-garantier bör stor restriktivitet tillämpas för affärer som redan vid beslutstillfället framstår som högriskaffärer. Tyngdpunkten för utnyttjandet av s/u-ramen bör förskjutas mot garantier för stora projekt på länder med relativt god riskbild. Viktiga kriterier för garantigivningen bör vara långsiktigt marknadsintresse och introduktion av nya produkter."

Åberopandet av s. k. s-skäl har vållat problem både för sökandena och inom EKN. Med tanke på att syssel-

sättningen i landet var ett av ursprungsmotiven för EKN-verksamheten och då detta upprepats i senare regeringsdirektiv (t. ex. prop. 1959:112) föreföll det under några år ganska naturligt att falla tillbaka på enkla beräkningar om förlorade mantimmar och problem för upprätthållande av verksamheten i en eller annan enhet. Med den tilltagande sofistikation som utmärkt resonemangen omkring exportkreditgarantier som sysselsättningsfrämjande medel (se Bohm 1979 och Bohm i utredningen) har det blivit allt mindre självklart att man bör använda enkla sysselsättningsskäl som motiv för garanti. Likaså har marknadsmotiven stundom ifrågasatts, även om s. k. spjutspetseffekter av viss produktion tillmätts betydelse.

Under s-systemets första år bistod SIND EKN vid bedömning av sysselsättnings- resp. marknadsskälens relevans i de enskilda garantiärendena. SIND ombads år 1984 på grundval av sin erfarenhet ge synpunkter på de kriterier som skulle vara vägledande för denna garantigivning. SIND pekar i en rapport till EKN bl.a. på att hänsyn bör tas till om ett projekt i viktiga delar inrymmer ny teknologi, för vilken ännu saknas beställningar av referenskaraktär, om det avser penetrering av nya marknader som kan bedömas ge goda och varaktiga avsättningsmöjligheter, om det åstadkommer en tyngdpunktsförskjutning inom företaget från ett produktområde med vikande efterfrågan till en långsiktigt mer livskraftig produktion. Vidare bör bedömas om projektet reducerar eller eliminerar sysselsättningssvackor på en ort eller ger rådrum för skapande av alternativa industriprojekt, inom eller utom företaget.

Med tiden ifrågasattes om s-garanti verkligen var ett lämpligt medel för att bidra till att överbrygga tillfälliga sysselsättningssvackor, vilket var den ursprungliga tanken. I en departementspromemoria (Ds

A 1986:2) sägs att sysselsättningsmotivet är mer komplicerat än vad som framgår av den tolkning som då tillämpades. I den pläderas för att man inte enbart bör se på sysselsättningssituationen i det aktuella företaget utan på hela arbetsmarknaden i företagets omgivning.

EKN har under senare år drivit ett internt arbete i syfte att utvärdera verksamheten och ta fram underlag för en precisering av kriterierna för s-garantigivningen. Man har i en första rapport sagt att de skäl som använts för sådan riskfylld garantigivning i vissa avseenden inte varit helt bärkraftiga och pekar då främst på sysselsättningsmotivet. Att EKN:s garantier alltid genererar någon form av ökad sysselsättning sägs vara ett positivt faktum som dock inte som sådant motiverar ett extra stort risktagande.

Inom EKN har diskuterats en modell enligt vilken s-prövningen skulle ske i två steg; först med avseende på industristruktur, därefter på företagsnivå. Grundläggande för prövning skulle vara att garantigivningen är inriktad på att stödja svenskt näringslivs långsiktiga konkurrenskraft. Bland "industristrukturkriterierna" har nämnts bl.a. att det skall vara fråga om företag med långsiktig livskraft, att de har sund marknadssammansättning i långsiktig produktion i sysselsättningssvaga områden enligt regionalpolitiska mål och att de har långsiktig sysselsättning i teknologiskt intressant produktion. På företags/projektnivå har föreslagits att man inriktar sig på projekt som innebär väsentliga marknadsinvesteringar, underhåll av sådana, och/eller sådana investeringar som är led i positionssträvanden såsom etablering, utveckling eller försvar. EKN:s interna arbete i frågan är ännu inte avslutat.

Av ovanstående torde framgå att det är svårt att

identifiera acceptabla s-kriterier och att på rimligt sätt operationalisera dessa. De facto finns i dagsläget inte några klara tillämpningsregler av de s-kriterier som uppställdes vid s-systemets införande och de modifieringar av dessa som angavs i prop. 1982/83: 100 bil. 5.

3.2.1.2 Behovsprövning för garanti - i vilka fall?

I sin analys av förutsättningarna för statens engagemang i garantigivning har Bohm som antytts ovan avfärdat alla särskilda skäl för vad som kan betecknas som avsiktlig subvention. När det gäller garantigivning mot "riskavspeglande" premier finner han sådan motiverad med hänsyn till svensk produktions och svensk exports allmänt positiva effekter på landets ekonomi. Om fråga om "matchning" av utländsk konkurrens uppkommer bör man selektivt kunna medverka till sådan med hänsyn till det bransch- eller företagsspecifika intresse som föreligger om det också kan anses gynna behövlig konkurrenskraft. Det föreligger alltså ett behov av särskild prövning vid matchning enligt Bohm.

Utredningen har tidigare visat på de svårigheter som föreligger att sätta individuellt "riskavspeglande" premier för LT-garantier. Detta får betydelse särskilt för mycket stora garantiåtaganden och sammanhänger med att den premie som kan tas ut för den överblickbara tiden - som normalt beträffande stora affärer ju bör se rätt ljus ut (annars skulle ansökan avslås) - plus eventuellt tidspåslag blir förhållandevis låg procentuellt sett, utan att någon "matchning" därför behöver ha åberopats. Om landet eller köparen sedan likväl skulle få allvarliga betalningsproblem kan en sådan "solitärisk" (eller kombination av flera risker) utlösa en förlust som väger tungt i

resultatet. (Bohm har i sin analys förordat progressivt högre premier ju större volym en affär har. Man kan ifrågasätta detta då ett mycket högt uttag för att kompensera "volymeffekten" skulle kunna stjälpa affären.)

Utredningen anser att med hänsyn till de förlustrisker som nyss poängterats, vid sidan av den normala riskprövningen en behovsprövning bör företas när det är fråga om affärer som av olika anledningar framstår som särskilt besvärande i engagemanget. Detta kan vara fallet utom av nyssnämnda volymskäl t. ex. vid "matchning".

EKN har brukat ställa sig avvisande till s. k. risk-matchning, som inneburit att man skulle lägga ett annat lands riskbedömning som mall för den egna bedömningen. Utredningen finner inte anledning till anmärkning mot denna praxis som innebär att om EKN beslutat inställa garantigivning på viss marknad med hänsyn till riskläget den omständigheten att ett annat institut gör en "liberalare" bedömning inte i sig bör medföra ändrad attityd till garantigivning. Även om de flesta institut inställt garantigivningen på landet, kan det ju finnas enstaka institut som på grund av speciella skäl intar en generösare hållning.

Med en differentierad premiesättning för "svåra" risker kan gränsen mellan risk-matchning och premie-matchning uppenbarligen bli flytande. Även om detta kan föranleda problem anser utredningen att mycket talar för en större differentiering i premiesättningen och följaktligen för en viss "avtariffering" med avseende på affärer som hittills premiesatts inom kat. 4. Detta torde stå i överensstämmelse med vad Bohm förordar. Om man inte vill ta steget så långt att man avskaffar tariffen kan man måhända pröva ett ramtariffalternativ, dvs. fastställa tariffer med

spann, inom vilket premien i det enskilda fallet bestäms.

Om en ansökan inkommer avseende land eller köpare, beträffande vilka man redan på ett par års sikt känner viss osäkerhet om utvecklingen och man därför anser en mycket hög "riskavspeglande" premie motiverad åberopas måhända konkurrensskäl till stöd för en lägre premienivå t. ex. enligt tariff. Det kan då bli aktuellt att, som Bohm förordar, i matchningssituationen göra en särskild prövning huruvida det från samhällets synpunkt finns ett så stort intresse av att affären genomförs, att det motiverar en lägre premie än den som avsikten var att ta ut.

I detta sammanhang vill utredningen framhålla att den omständigheten att man i konkurrerande länder generellt håller ganska låga premier - även om de höjts på senare år - mer eller mindre uttalat har inverkat på det tariffsystem som EKN tillämpar. Det har förefallit tämligen meningslöst att vara beredda att täcka risker endast till priser som varit klart prohibitiva. Detta innebär emellertid att man med viss hårdtagning skulle kunna göra gällande att en matchningssituation föreligger så snart det blir aktuellt att tillämpa EKN:s premietariffer.

Utredningen menar sammanfattningsvis på denna punkt att det framför allt av volymiskäl och matchningskäl kan finnas anledning att vara selektiv och göra särskilda behovsprövningar av garantiansökningar och inte enbart lita till den riskprövning som med nödvändighet måste bli osäker med avseende på LT-krediter.

3.2.1.3 Argument för garanti vid behovsprövning

Vid besvarandet härefter av frågan vilka argument som

bör tillmätas vikt vid en sådan behovsprövning torde man först böra notera vissa väsentliga förutsättningar för den projekt- och kapitalvaruhandel varom fråga är. Öst- och u-exporten utgör sedan många år inte någon stor del av svensk export, tillsammans ca 10 - 14%, vilket skulle kunna förmodas vara en försumbar andel eller en andel som kunde kompenseras med annan export. Den andel som förutsätter garanti för P-risk utgörs till största delen - ca 80% - av projektexport som i sin tur till mycket stor del - ca 90% - stammar från en handfull svenska storföretag i verkstads- eller entreprenörsbranschen. Dessa företag exporterar också till industriländer, ofta genom egna dotterföretag och har vissa förutsättningar att utveckla sitt produktsortiment i skilda riktningar.

Det är idag svårt att förutse att svensk export till öst- och u-länder, som förutsätter garanti för långa krediter, kommer att växa mycket kraftigt före sekelskiftet eller att den skulle diversifieras och omfatta ett betydligt större antal företag. Av vad Radetzki framhållit vill det dock synas som om det inte vore uteslutet att u-länder i allmänhet skulle komma att svara för en växande andel av svensk export före sekelskiftet med hänsyn till den ekonomiska tillväxt som antas för u-världen. Flera u-länder som idag har betalningsproblem bör enligt Radetzki ha utvecklats till kreditvärdiga länder före sekelskiftet.

De stora svenska projekt- och kapitalvaruexportföretagen gör gällande att dessa slags export är av stor vikt inte bara för företagen utan i hög grad även för det svenska samhället. Ericsson hävdar t. ex. att de utan de exportkreditgarantier de erhöll för 8 - 10 år sedan ej kunnat göra den världsomspännande inbrytning för AXE-systemet, som idag innebär en exportintäkt på ca 10 miljarder kr./år till Sverige. Företagen anser att öst- och u-landsmarknaderna är det enda praktiskt

möjliga alternativet som mottagare av många projekt och att de därför inte kan "flytta över" exporten till mottagare i i-länder. Exempelvis ifråga om elkraftutrustning är importandelen i OECD inte mer än 10% medan den är 60% i u-länderna. I dessa länder är elektrifieringen bara påbörjad - det finns här enorma behov. Den samlade exporten från OECD till u-världen är 3 - 4 gånger större än exporten mellan blocken i OECD. Försäljning på i-länder hindras genom förekomsten av inhemsk industri - skall man lyckas måste man vara "insider not invader". Företagen är därför övertygade om att u- och öst-länderna på sikt blir allt intressantare marknader för deras export. De berörda företagen anser att de har behov av långsiktigt stöd, då de allmänt sett är trögrörliga.

Fredriksson m. fl. betonar det internationella kunnande som utmärker de svenska storföretagen som är verksamma inom projekt- och kapitalvaruexport. De pekar på den fortgående internationaliseringen av produktionen och menar att denna utveckling kommer att fortsätta i stort sett oavsett utformningen av de svenska exportkreditsystemen. Storföretagens internationalisering innebär enligt Fredriksson m. fl. framför allt att basvaruproduktion i stigande utsträckning förläggs utomlands, vilket drabbar vissa av storföretagens underleverantörer framför allt. För att undvika detta krävs stegrad specialisering. Kvalitativt avancerade produkter inom t. ex. kraft-, tele- och livsmedelsområdet torde alltfört komma att hämtas från Sverige, i den mån förutsättningar därför behålls. Fredriksson m. fl. menar att sådana svenska strategiskt viktiga inslag i stora internationella systemaffärer blir en positiv effekt av internationaliseringen, förutom vilken dessa väsentliga inslag skulle ha hämtats från andra länder. Det är emellertid för ett bibehållande av denna avsättning och överhuvud för kapitalvaruexporten angeläget att kli-

matet för utveckling av den avancerade produktionen är sådan att standarden kan bibehållas. Härför fordras bl.a. en god utveckling av den tekniska kompetensen och kvaliteten på arbetskraften liksom ett rimligt system för finansiering.

När det gäller marknaderna för svensk kapitalvaru- och projektexport anser Fredriksson m. fl. att öst- och u-länderna kommer att behålla sin betydelse eller t. o .m. få växande betydelse av olika skäl. Viss produktion inom t. ex. kraft- och teleområdet av infrastrukturell karaktär är strategiskt mycket viktig för företagens totala utveckling, då den bär företagens grundläggande och ej lätt utbytbara affärsidéer. För denna produktion är avsättningen på ett antal u-landsmarknader väsentlig och, menar Fredriksson m. fl., i praktiken inte möjlig att ersätta med produktion för i-länder. Den leverantör som tar order på vissa u-marknader kan också få fördelar på andra marknader. I själva verket utgör produktionen för u-länder snarast en expanderande del av verksamheten och med den tillväxt som beräknas för dessa länder under 90-talet kommer en väsentlig del av företagens framgång att vara beroende av avsättningen av denna produktion.

Utredningen gör följande sammanfattande bedömning av vad Fredriksson m. fl. anfört: Utflyttningen av viss produktion är i den tilltagande internationaliseringen av storföretagens verksamhet oundviklig. Den kan med hänsyn till konkurrensläget gentemot EG, USA, Japan vara det bästa tänkbara alternativet för bibehållande av konkurrensfördelar på olika plan och därmed även för inflöde av kapital till landet. Svenska företagens konkurrensfördelar ligger delvis på en traditionell avancerad produktion, som kan bibehållas och öka om den standard på produktionen bibehålles och utvecklas, som f. n. finns i landet. För denna

produktion är delvis öst- och u-länder, framför allt vissa av de senare, de i praktiken tänkbara avnämarna. Avsättningen på dessa marknader är en oundgänglig del av företagets hela verksamhet bland annat med hänsyn till den begränsade hemmamarknaden och som sådan starkt bidragande till berörda företags totala konkurrenskraft och utveckling. Ett bibehållande av produktionsstandarden framgent kräver framför allt ett gott forsknings- och utvecklingsklimat och goda affärsbetingelser. Finansieringssystemen är en del av dessa.

I fråga om det viktiga i att bibehålla och utveckla en god standard för ifrågavarande kapitalvaruproduktion har utredningen tolkat Fredriksson m. fl. efter följande linjer: Det vill synas som om även den produktion av projekt- och kapitalvaror som behöver u-länder för avsättning är tämligen teknologiintensiv, vilket bl. a. innebär att svensk teknologisk forskning och utbildning har traditionella tyngdpunkter där. Det förefaller också som om fortsatt produktion inom dessa områden delvis är av betydelse för den fortsatta tekniska utvecklingen inom de berörda företagen och industrin i övrigt. Ett avbrytande eller en neddragning av denna produktion skulle - i varje fall indirekt - kunna drabba tillväxten av teknologiskt kunnande i landet och långsamt bidra till en utarmning av den tekniska utvecklingen inom industrin i stort. För svensk verkstadsindustri som sedan gammalt varit starkt beroende av att följa och medverka i den tekniska utvecklingen skulle detta kunna få besvärande konsekvenser. Intresset skulle vara att styra utvecklingen så att produktionen av den teknologiska kärnan i projekten ligger kvar i Sverige, medan tillverkningen av de standardbetonade basvarorna i projekten genom den tilltagande internationaliseringen förläggs utomlands. Detta skulle i sin tur minska kravet på svensk totalfinansiering av exportkrediter-

na för projekten men förutsätta samordnade lösningar med berörda utländska finansiärer av basvaruleveranserna.

Utredningen vill betona att det är svårt att med det underlag som stått till buds dra mycket bestämda slutsatser om vilka argument som bör tillmätas särskild vikt vid bedömning av de garantiansökningar på öst- och u-länder som bör underkastas behovsprövning med hänsyn till samhällets intresse att stödja dem. Det vill dock synas som om garanti med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet bör kunna anses motiverad, framför allt om det av konkurrensskäl framstår som angeläget att behålla eller vidareutveckla en kompetens som sökanden besitter på ett visst område och utan vilken hans generella konkurrenskraft skulle försvagas allvarligt. Även andra argument som sammanhänger med bibehållandet av en betydelsefull och svårersättlig konkurrenskraft eller med en utveckling av lämplig struktur, bör kunna tillmätas särskild vikt vid selektiv bedömning av ansökningar för mycket stora belopp eller med avseende på länder eller köpare, där en matchningsituation uppstår.

Även om alltså riskerna med ifrågavarande garantigivning är betydande skulle riskerna med att svensk industri helt undandrogs möjligheterna bevilja stora och långa krediter till u-länder kunna bli än mer fatala. Och även om det är mycket viktigt att så långt det är möjligt ge garantisökande klara besked om förutsättningarna för att erhålla garanti, måste det, som utredningen ser det, i vissa fall bli en delvis öppen fråga för sökandena att finna de argument som är relevanta när det gäller att övertyga det organ, som kan komma att fatta beslut om eventuell garanti för långfristiga storkrediter, om behovet av garanti i det särskilda fallet inte bara från sökandens utan

även från samhällets synpunkt. Detta torde särskilt bli fallet i krislägen av skilda slag, då t. ex. regionala sysselsättningsproblem kan kräva speciella lösningar.

Utredningen räknar med att det organ som bereder ansökningsärenden för beslut också söker göra de analyser som kan behövas i de enskilda fallen för att skapa beslutsunderlag. Det kan bli svårt att översätta de allmänt hållna resonemangen som utredningen fört i mer operativa termer. För att underlätta behovsprövningen i praktiken har utredningen initierat ett arbete tillsammans med särskild konsult, som går ut på skapandet av ett underlag för de undersökningar som behöver göras inom ramen för en behovsprövning. Sökandena i sådana garantiärenden kan knappast antas bli mer än en handfull företag. Detta underlättar den typ av dialog som kan fordras för att ett ändamålsenligt beslut skall kunna fattas. Eventuellt kan mer generella bedömningar av stor betydelse för enskilda ärenden göras i sådana diskussioner som förekommer i samband med s. k. globalgarantiavtal med storkunder till EKN.

3.2.2 Riskpolicy

I samband med behovsprövningen spelar uppenbarligen riskbedömningen en inte oväsentlig roll. Även om LT-risker generellt sett är behäftade med stor osäkerhet är självfallet bedömningen av det långa perspektivet inte detsamma land för land eller köpare för köpare. Man kan räkna med skiftande grad av sannolikhet för att betalningsproblem skall uppstå, även på lång sikt. I det föregående har utredningen t. ex. räknat med att industriländerna nått sådan stabilitet i ekonomierna att även LT-risker framstår som acceptabla.

Utredningen utgår från att urvalet av köparländer bland öst- och u-länderna bör ske efter samma grundprincip som hittills, dvs. man bör kräva att landet åtminstone i det överblickbara perspektivet av 2 - 3 år företer en hygglig riskbild (motsvarande för en privat köpare). Att dessa länder är förhållandevis få i dag är beklagligt men ger knappast anledning till ändrad policy. Sedan 1983 tillämpar EKN också den policyn att ett land som visserligen har omedelbara betalningsproblem men förefaller kunna komma tillrätta med dessa inom 2 - 3 år, bör kunna motivera garanti åtminstone med begränsade belopp. Här är då framför allt sådana länder avsedda som fått skuldkonsolidering via Paris-klubben och i samband därmed börjat följa ekonomiska utvecklingsplaner, som utstakats av IMF eller liknande.

Att ens av starka samhälleliga skäl ta den uppenbara risken av förlust på länder som har betalningsproblem, som inte verkar övergående, förefaller svårt att motivera. Som nämnts kan väl dock undantagsvis ett osedvanligt högt premieuttag möjliggöra en stödinsats.

När det gäller riskbedömningen av acceptabla u-länder på de närmaste 10 åren synes det utredningen som om förutsättningarna för betalningstrygghet i fråga om länder som undgått skuldskrisen vore betydligt bättre än om man ser 10 år tillbaka i tiden på den vidare grupp av u-länder som då bedömdes som kreditvärdiga.

Skuldbördan växte då i det närmaste okontrollerat bl.a. via ohämmad långivning för att täcka underskott i bytesbalansen från privata finansiärer. De statliga exportkreditinstituten konkurrerade "på kniven" med allmänt sett orealistiskt låga premier. Köparländerna lockades med subventionerade exportkrediter och uppmuntrades av konkurrerande exportörer att anta planer för svårrealiserade stora utbyggnader och nya projekt.

I dag är läget i alla avseenden det motsatta. Både exportörer och köparländer är utpräglad försiktiga, privata finanskrediter förekommer i mycket liten utsträckning, de statliga instituten är återhållsamma och tar ut betydligt högre premier än tidigare, projekt- och utvecklingsplaner utmärks i allmänhet av restriktivitet och realism. Internationaliseringen av produktionen och strävandena att fördela risker leder sannolikt också till att de andelar av stora systemaffärer, som hamnar i olika länder, inte blir så stora som de totalaffärer som enstaka storföretag tog hem tidigare. "Solitärerna" kommer sålunda antagligen att bli både färre och mindre under överskådlig tid.

Exportkreditgarantigivning är i dag i vanrykte världen över p. g. a. de stora aktuella underskotten som kan komma att föranleda en del bestående förluster. Men det är alltså enligt utredningens uppfattning sannolikare i dag än det var för 10 år sedan att man kan driva en verksamhet som går ihop med avseende även på LT-krediter för de närmaste 10 åren - om man nu avser hålla sig till den relativt begränsade krets av u-länder som undgått skuldskrisen. Man kan naturligtvis fråga sig vad den nya mer realistiska uppfattningen om "landrisker" (sovereign risks) kan leda till. För tio år sedan utgick många långgivare till u-länder, inte minst privatbanker, från att "länder inte går i konkurs". Och i teknisk mening är detta ju sant. Men vad man fått erfara är ju att de inte betalar och att diskussionen om konkurs eller ej är akademisk. Utredningen menar att den tillnyktring som skett på detta område är av godo.

3.3 Delvis nya förutsättningar för garantigivning

Som redan påpekats har utvecklingen av världsekonomin

under de senaste tio åren ställt exportkreditinstituten inför delvis nya problem. Detta gäller inte minst garantiinstituten som nu känner en genuin osäkerhet hur de på bästa sätt skall söka spela de delvis nya roller som kan bli aktuella.

Skuldkrisen har inneburit att antalet kreditvärdiga u-länder minskat till ungefär hälften av dem som ansågs kreditvärdiga för tio år sedan. Antalet större projekt och kapitalvaruaffärer med u-världen har gått ned ännu mer. Även östhandeln har reducerats betydligt under samma tid. Under senare år har däremot handeln inom industrivärlden med kapitalvaror ökat, inte bara som andel av den totala, utan absolut. Generellt gäller också att antalet privata beställare av projekt och tunga kapitalvaror ökat medan antalet offentliga beställare minskat.

Som Ljungdahl påpekat har denna utveckling lett till stora omställningar inom exportfinansieringen. Därtill har bidragit det faktum att det tidigare subventionerade räntestödet nästan helt eliminerats via det s. k. exportkreditarrangemanget (Consensus). Den växande konkurrensen inom den privata sfären har lett till speciella krav från köparna om finansiering i det egna landet, långa kredittider, flödesfinansiering etc. För större projekt i alla kategorier av köparländer synes finansiering på projektets egna meriter och med säkerhet och återbetalning hämtade ur projektet med krav på direktinvestering i projektet komma att spela växande roll. På "exportsidan" kan man observera växande betydelse för storföretagen själva som arrangörer av finansiella lösningar och en minskande roll för de traditionella finansiärerna, affärsbankerna.

Det gäller för garantiinstituten att ta ställning till i vilken utsträckning de skall anpassa sin verk-

samhet till denna "nya" verklighet.

Först bör man kanske ställa sig frågan om den utveckling som skett innebär ett verkligt trendbrott eller om den i allt väsentligt är att se som en parentes skapad av skuldkrisen men utan bestående verkningar när väl handeln på öst- och u-världen med krediter kan komma igång i större skala igen. Bortsett från att det är omöjligt att säga när detta sker får det antas att den "privatiseringsvåg" som utmärker dagens utveckling kommer att få rätt långvariga verkningar även för u-världens vidkommande. Som påpekats ovan kan man nog också förmoda att den försiktighet som utmärker finansiering och garantigivning idag kommer att få verkningar i en bestående attitydförskjutning även sedan många länder i u-världen återhämtat sig hjälpligt. Samtidigt kan vissa av de lösningar för finansiering som man nu fäster förhoppningar vid karakteriseras som "second best" och förmodligen komma i bakgrunden om och när vanlig exportkreditgivning - men utan subventioner - åter kan bedrivas på flertalet marknader. Det säkerhetssystem för MT- och LT-krediter som ligger i garantiinstitutens hävdvunna verksamhet har självfallet så många fördelar för exportörer och importörer att de kommer att efterfrågas och sannolikt drivas fram, vilka initiativ som än tas på den privata marknaden. Men detta hindrar som sagt inte att garantiinstituten med hänsyn till tidigare dystra erfarenheter kommer att göra sitt bästa för att reducera sin exponering och "dela" risker både med exportörer och privata marknadens aktörer på finansierings- och försäkringsområdet.

Försiktigheten gentemot u-världen och projektorkan där kommer förmodligen att leda till att det under rätt många år blir få projektaffärer att ta ställning till vid sidan av sådana som finansieras med stöd av internationella utvecklingsbanker som Världsbanken

eller med betydande inslag av bistånd. I den mån storaffärer med u-länder likväl blir aktuella kan det förmodas att finansieringslösningar på projektens egna meriter blir aktuella i större utsträckning än tidigare. Kompetens för utvärdering av dessa meriter och de säkerheter som kan ligga i dem erfordras då både hos finansiärer och garantigivare. På något sätt bör alltså ett framtida svenskt garantisystem förse med sådan kompetens. Det kan erinras om att bl. a. det engelska ECGD fäster förhoppningar vid projektfinansiering vilket kräver kompetens för projektvärdering, projektbevakning och bedömning av inslag av investeringskaraktär och en uppsättning speciella risker. (Se vidare nedan under speciell rubrik.) Ett växande intresse för motköp i förhållande till öst- och u-länder har också förmärkts, som påpekas av Ljungdahl. Även om vissa arrangemang på betalnings-svaga u-länder kan underlätta nya affärer, kan arrangemangen samtidigt försvåra betalning av gamla skulder. Dit hör såvitt utredningen kan bedöma mothandel. (Se vidare nedan under särskild rubrik.)

Även när det gäller långa och stora K-risker på industriländer kan som nämnts ovan förändringarna i finansieringsklimatet leda till förändringar i garanti-verksamheten. Problemen med riskbedömningen är inte nya men även här växer intresset för projektbedömning m.m, eftersom säkerhet i och ur projekten blir allt viktigare. Ljungdahl har dessutom särskilt nämnt möjligheten att i växande utsträckning använda leasing för att förbättra säkerhetsbilden för exportörer av kapitalvaror, (Se även härom nedan under särskild rubrik.)

Utredningen vill i detta sammanhang göra det generella uttalandet att garantisystemet bör utmärkas av flexibilitet och villighet att göra innovationer. I den mån verksamheten behöver justeras i en för kun-

derna önskvärd riktning och detta inte innebär betydande principiella svårigheter, oskäligen risk eller allvarliga tekniska problem bör man vara öppen för att pröva dem. Detta kan sägas ha varit en linje inom EKN-systemet mot bakgrund av den generella exportfrämjanderollen för institutet - och det finns ingen anledning att föreslå något avsteg härvidlag.

3.3.1 Samarbete med privata marknaden

Den privata marknadens institut - banker, försäkringsbolag m.fl. - har sannolikt vissa företräden när det gäller att hantera K-risker på i-länder framför de statliga instituten, men de är hindrade av kravet på affärsmässighet att täcka större och längre krediter om de inte kan få tillfredsställande säkerheter. De har en obestridd kompetens vad gäller prövning av privata köparens kreditvärdighet; särskilt de institut som medverkar i det internationella samarbetet inom ICIA (International Credit Insurers Association) har ett väl utvecklat inbördes informationssystem. De behöver inte heller - till skillnad från institut med statligt intresse - känna tvånget av det regelsystem som finns i Consensus. De kan därför acceptera de kredittider och andra kreditvillkor som kan synas mest ändamålsenliga för att säkra en betalning av krediten.

Mot bakgrund av ovanstående kan man ifrågasätta om inte inom ramen för ett samarbete mellan den privata marknadens mer betydande aktörer man bäst skulle kunna bygga upp både erforderlig kompetens och mest effektiva exportkreditförsäkring när det gäller längre och större K-risker i industriländer. Av det tidigare resonemanget följer dock att det risktagande som behövs knappast kan ernås utan någon form av statligt stöd.

Utredningen har mot denna bakgrund övervägt vilka för- och nackdelar ett eventuellt samarbete i bolagsform mellan ett statligt garantiinstitut som EKN och en eller flera privata kreditförsäkrare på K-riskfältet skulle kunna ha. Man skulle sannolikt få en möjlighet att i bolaget bygga upp en stark professionell kompetens på basis framför allt av de privata deltagarnas speciella förutsättningar. Detta skulle yttra sig både i bedömningen av de privata köparna och i utvärderingen av förekommande projekt. Via ett statligt borgensarrangemang skulle bolaget sannolikt få större möjligheter ikläda sig större och längre kreditrisker än ett helprivat företag skulle kunna göra. Detta skulle i korthet innebära en ändamålsenlig förening av kompetens och kapacitet på området.

Ett par väsentliga reservationer måste dock göras. Det är för det första tveksamt om ett institut av sagda karaktär - oaktat en statlig borgen - skulle kunna täcka alla de längre och större exportaffärer på privata köpare som skulle behöva försäkras. Och i den mån ett statligt garantiinstitut som EKN likväl skulle behövas för vissa sådana återkommer utredningen till det tidigare i 3.1.3 anförda argumentet om behovet i EKN av erforderlig kompetens på området och borde då inte till bolaget kunna avstå den konkurrensutsatta K-riskverksamheten. Eventuellt skulle dock expertis från detta kunna vara föredragande i de riskärenden, som garantiinstitutet skulle ha att ta ställning till (se vidare kap. 5 Organisatoriska frågor).

Utredningen vill också peka på en annan omständighet som kan göra modellen med ett samägt bolag mindre attraktivt. Ett sådant skulle vara bundet av det regelsystem som tillämpas enligt Consensus och inte kunna avvika därifrån även om det i det enskilda fallet skulle kunna anses bidra till bättre förutsätt-

ningar för garantigivning, exempelvis via längre kredittider anpassade efter ett projekts cash-flow. Det bör vara en intressant fråga för svenska regeringen att inom OECD- och Consensus-samarbetet söka de modifikationerna som kan underlätta en ändamålsenlig garantigivning. Speciella regler för mycket stora projekt vore måhända en möjlig väg.

Det finns också andra möjligheter till samarbete med privatmarknaden än via bolag; t. ex. via återförsäkring. Utredningen återkommer under kap 5. Organisatoriska frågor till frågan om en sådan eller liknande lösning för svenskt vidkommande.

Om lösningar innefattande samarbete med den privata sidan inte skulle anses ändamålsenliga eller möjliga att realisera förefaller det utredningen naturligt att man inom ramen för ett statligt garantiinstitutets verksamhet gör de anpassningar som kan behövas med hänsyn till den tidigare berörda utvecklingen. Detta innebär då som antytts att man bör bygga ut större kompetens för projektbedömning och en vidare utveckling av kompetensen för bedömning av privata köpare.

3.3.2 Flödesfinansiering

Såväl Ljungdahl som Fredriksson har pekat på den tilltagande internationaliseringen av industriproduktionen, handeln och finansieringen. Denna utveckling synes vara ett av skälen till att s. k. flödesfinansiering efterfrågas i växande utsträckning av både exportörer och köpare. Detta väcker frågan om ett framtida garantisystem behöver anpassas härtill mer än som sker f. n.

Om garanti behövs för löpande leverantörskrediter med avseende på t. ex. konsumtionsvaror - som papper och

massa - finns idag möjligheter att få revolverande ramgaranti hos EKN som täcker de successiva leveranserna. Sådan garanti utställs till exportören och används som säkerhet för finansiering av de identifierbara varukrediterna. EKN är numera också villig att ge långgivargaranti till svensk eller utländsk finansiär för att täcka kredit till utländsk köpare för ST-leveranser revolverande inom viss ram. Även här gäller dock garantin endast för identifierbara affärer inom den givna ramen.

Fråga har väckts om EKN inte borde kunna ge någon form av ramgaranti direkt till svensk finansiär för exportörs löpande leveranser. I den mån inte annat skiljer än att garantitagaren är finansiären, inte exportören, och garantin alltså gäller endast de successivt identifierbara leveranserna efter skeppning upp till visst rambelopp, förefaller hinder inte möta mot en sådan ordning. I den mån finansiären vill ge ett lån för att täcka krediterna uppstår en restrisk, som i så fall får bäras av honom själv. Detsamma bör kunna gälla vid långgivargaranti till finansiär av utländska köpars successiva beställningar från Sverige.

Det är en betydligt kinkigare fråga om man skulle vilja att garantigivaren täckte krediter som inte realiterar direkt till klart identifierbara exportaffärer - inom eller utom en given ram - dvs. i realiteten försäkrade finans- eller rörelsekrediter. Detta ligger inte inom det nuvarande EKN-systemets ram, och inte heller utländska motsvarigheter förefaller ha möjlighet täcka sådana transaktioner. En ändring av nuvarande ordning skulle kunna få rätt långtgående och svåröverblickbara konsekvenser om den tillämpades i större skala.

En annan fråga som väckts är om EKN skulle vara be-

redd gå in i redan existerande exportkrediter och täcka av restrisker med avseende på återstående tidrymd. Genom sådant arrangemang skulle en portfölj av risker täckas, varigenom utrymme för ny exportkreditgivning från finansiären skulle skapas. Med hänsyn till bankernas kapitaltäckningsregler skulle ett sådant system kunna verka befordrande på totalexporten. Utredningen anser att detta intresse är behjärtansvärt. Så länge det är fråga om portföljer som på detta vis avlyfts generellt - och inte enstaka individuella risker - bör sannolikheten för dålig selektion vara liten. Uppmärksamheten måste dock vara skärpt hos EKN så att risker på företag eller länder "på fallrepet" undviks.

3.3.3 Försäljning via mellanhand i utlandet

Den tilltagande internationaliseringen av den svenska produktionen väcker också andra frågor om större flexibilitet i ett framtida garantisystem, bl.a. rörande garanti för utländsk vara och försäljning via mellanhand i utlandet.

Det kan konstateras att svenska företag har en försäljning direkt från sig själva eller via dotterföretag till utländska köpare som vida överstiger de svenska företagens export från Sverige. Man kan också konstatera att denna försäljning expanderar snabbare än den svenska exporten. Definitionen av utlandsförsäljning kan dock variera från företag till företag. Den är ibland explicit redovisad - som i de flesta större företagens årsredovisningar - men kan också förbigås med hänvisning till att svenska företags utländska döttrar själva i sina egna årsrapporter redovisar sin försäljning. Det kan räcka med att konstatera att den av företagen själva angivna försäljningen 1986 var av storleksordningen 200 miljarder kr.

utöver den i Sverige registrerade exporten för samma företag. En total utlandsförsäljning på över 450 miljarder kr. svarade sålunda mot en samtidig svensk export på ca 250 miljarder kr. Skillnaden består främst av varor som producerats av svenska företag i utlandet för försäljning i tillverkningslandet eller till tredje land. Den svenska exporten utgjorde därvid ofta en väsentlig "input" i den slutliga produkten. Man kan också konstatera att en stor del av den svenska exporten inte skulle ha kommit till stånd om inte svenska företags utländska dotterföretag stått som avnämare för vidareförädling av varan (eller ibland tjänsten). De utländska dotterföretagens försäljning är sålunda av väsentligt intresse för Sverige.

För det fortsatta resonemanget är det viktigt att förstå om de svenska dotterföretagens produktion leder till enbart lokal försäljning eller till export till tredje land (eller eventuellt till export tillbaka till Sverige). Det är också väsentligt att veta vad som säljs från Sverige och vad som produceras i dotterföretagen utomlands. I förlängningen ligger också frågor om fördelning mellan Sverige och dotterföretagsland av produktutvecklingsinsatser, marknadsföringsinsatser, finansieringsfunktioner, vinster, skatter, etc.

För EKN har den del av utlandsförsäljningen som avsett lokal vidareförsäljning från svenska företags döttrar i utlandet varit föremål för olika tekniska innovationer de senaste åren.

I en del u-länder finns bestämmelser som hindrar en exportör att sluta avtal direkt med den egentliga importören (slutköparen) i importlandet. Detta gäller framför allt vid affärer avseende större anläggningar och entreprenader. Exportören måste då teckna avtal med en mellanhand i importlandet vilken i sin tur har

avtal med slutköparen. Varorna (tjänsterna) levereras av exportören till slutköparen men ibland ombesörjer mellanhanden upphandling av lokala varor och tjänster i eget namn men för exportörens räkning för att denna skall kunna fullgöra exportaffären. Exportörens avtal med mellanhanden tecknas på s. k. "if and when"-basis, dvs. exportören bär risken att inte få betalt av mellanhanden till följd av slutköparens underlåtenhet att fullgöra sin betalningsskyldighet gentemot mellanhanden. Det förutsätts härvid att exportören inte har ett dominerande ägarinflytande över mellanhanden. Vid transaktioner av detta slag är EKN beredd att lämna garanti som täcker förlust (på grund av både politisk och kommersiell risk) som hänförs till avtalet mellan mellanhanden och slutköparen. Givetvis är det nödvändigt att vid sådan garantigivning uppställa särskilda villkor i garantiförbindelsen.

Skulle vid exportaffärer via mellanhand i importlandet exportören ha ett dominerande ägarinflytande över mellanhanden (dotterbolag till exportören) kan EKN medge täckning av försäljningen från dotterbolaget till slutköparen enligt i stort sett normala regler. EKN betraktar nämligen i sådant fall exportören och dotterbolaget såsom en enhet. Självfallet omfattar garantin inte dotterbolagets förpliktelser gentemot moderbolaget.

Den täckning av exportförsäljning via mellanhand som EKN sålunda ansett möjlig då såväl mellanhand som slutköpare är etablerad i samma land, kan däremot inte tillämpas på försäljning från dotterföretag till köpare i tredje land. Försäljningen från mellanhanden till slutköparen blir ju då en transaktion mellan två främmande länder. Genom överenskommelser om s. k. samordnade garantier som EKN träffat med motsvarande garantiinstitut i några industriländer har det dock blivit möjligt att täcka risker på tredje land för

underleveranser som sker för huvudleverantörs räkning i land där EKN har sådant avtal med vederbörande institut. Huvudleverantören som ensam sluter avtal om affären med köparen i det tredje landet betalar den svenska underleverantören endast om och när han får betalt från köparen i det tredje landet. EKN:s täckning av den svenska underleverantörens risk på det tredje landet baseras på att garantiinstitutet i huvudleverantörens land är berett att enligt avtalet om samordnade garantier bevaka EKN:s intressen att transaktionen med avseende på det tredje landet förloper såsom avsetts och vid eventuellt skadefall vara EKN behjälplig med att söka återvinna utbetald skadeersättning.

Överenskommelserna om samordnade garantier har - utom med instituten i de nordiska länderna - avseende endast på leverantörskrediter. Ansträngningar från EKN:s sida har gjorts och pågår för att få överenskommelserna tillämpliga även på köparkrediter.

De ovan beskrivna åtgärderna för att EKN skall kunna täcka sådana risker vid export av svenska varor som formellt inte anknyter till den direkta försäljningen från Sverige kan inte lösa de problem som uppstår då företag i ett främmande land till tredje land säljer i fast räkning inköpta varor av helt eller delvis svenskt ursprung. De svenska varorna kan också utgöra komponenter i av företaget tillverkade exportvaror. Genom flera stora svenska exportföretags internationalisering har dessa problem accentuerats.

Den lösning som synes böra prövas är att EKN söker få till stånd överenskommelser om återförsäkring med garantiinstitutet i de länder från vilka försäljningen av varorna till tredje land sker. Dessa institut skulle då kunna täcka denna försäljning mot att EKN återförsäkrade dem för vad som motsvarade den svenska

andelen av varorna. Enligt uppgift har EKN kontakt med flera institut för att undersöka möjligheterna till sådana återförsäkringsavtal. Utredningen vill understryka önskvärdheten av att nå överenskommelser om återförsäkring av det slag som här antytts.

3.3.4 Projektfinansiering

Som antytts ovan (kap. I.3 och II.2) har under de senaste åren olika former av projektfinansieringar, dvs. finansiering uteslutande baserad på projektets egen livskraft och utan regress mot investerare och sponsorer, blivit vanligare. Denna finansieringsform har fått ökad utbredning inte bara i i-länder utan även i u-länder förekommer projektfinansiering, framför allt vid stora infrastrukturella projekt.

En speciell form av projektfinansiering utgörs av s. k. BOT(Build, Operate, Transfer)- och BOOT(Build, Own, Operate, Transfer)-transaktioner. Exportören/investeringen åtar sig att bygga och driva projektet mot ersättning för investerade varor och tjänster samt drifthållning genom avkastning från projektet i transfererbar valuta.

Även om exportören har garanti om rätt till projektets avkastning får han vara beredd att en finansiär kräver statlig exportkreditgaranti och investeringsgaranti för att lämna lån för projektets förverkligande. Detta gäller naturligtvis främst för projekt i u-länder.

Genom utnyttjande av olika garantityper kan en betydande del av riskerna vid projektfinansiering täckas av EKN. Garanti för tillverkningsförlust skyddar mot förluster under projektets byggnad på grund av att avtalet hävts eller dess genomförande varit avbrutet

om detta orsakats av politiska händelser. Genom att komplettera garantin för tillverkningsförlust med garanti för fysisk förlust kan garantitagaren ytterligare bygga ut sitt skydd mot nämnda politiska risker.

Sedan projektet uppbyggts och investeringen sålunda genomförts, kan EKN:s investeringsgarantisystem i dess utformning efter beslut av regering och riksdag 1987 lämna ett skydd mot politiska risker i värdlandet under den tid exportören/investeraren driver projektet och helt eller delvis står som dess ägare. De politiska risker som garantin kan omfatta utgör enligt nu diskuterade förslag till allmänna villkor i huvudsak följande:

- a) Nationalisering, expropriation eller annan liknande åtgärd av myndighet i värdlandet, som medfört att garantitagaren berövats äganderätten till investeringsobjektet eller inflytandet däröver eller avkastningen därav.
- b) Åtgärd, varigenom värdlandet rättsstridigt häver eller bryter mot avtal som med anledning av investeringen träffats mellan garantitagaren och värdlandet, och som medfört att garantitagaren berövats äganderätten till investeringsobjektet eller inflytandet däröver eller avkastning därav.
- c) Krig, inre oroligheter, naturkatastrof eller annan utomordentlig händelse i värdlandet varigenom investeringsobjektet skadats, förstörts eller gått förlorat.
- d) Åtgärd som myndighet i värdlandet opåräknat vidtagit och som hindrat eller fördröjt överföring från värdlandet till garantitagaren av investerat kapital, vederlag därför eller avkastning därav.

Bland åtgärder under a) kan nämnas diskriminatorisk behandling i fråga om beskattning eller licenstilldelning, vägran att ge inrese- och uppehållstillstånd för personal som är nödvändig för projektets utnyttjande, avsiktligt avbrott i tillförsel av elkraft och vatten. Hit räknas även åtgärder som inte är direkt nationalisering eller expropriation men som genom sitt verkningssätt leder till förlust av samma slag (s. k. krypande expropriation).

För investeraren är det av vital betydelse att förutsättningarna för projektets lönsamhet inte ändras. T. ex. om det rör sig om en väg för vilken avgift skall tas ut för nyttjandet, vill man skydda sig mot risken att avgiften ändras på ett sätt som äventyrar projektets genomförande och drift. Denna risktyp kan täckas av b) i fall då värdlandet bryter mot vad som avtalats om rätt för investeraren att ta ut avgift.

Täckningen under c) omfattar även fall där projektet visserligen inte fysiskt skadats eller förstörts men där utnyttjandet av projektet på grund av de angivna händelserna förhindrats under längre tid. Vidare har under c) inräknats arbetskonflikt som antingen har ett klart politiskt syfte eller är av mera allmän omfattning. Terrorism mot anställda och tagande av gisslan kan anses som annan utomordentlig händelse under c) om sådana händelser förekommer i större omfattning och myndigheterna i värdlandet inte synes kunna bemästra dem.

Investeringsgarantin erbjuder sålunda ett tämligen vittomfattande skydd för vad som nedlagts i projektet liksom för avkastningen därav. Kommersiella risker täcks dock inte av garantin.

Det förekommer i något fall att utländska institut täcker kommersiella risker vid projektfinansieringar.

Det rör sig då om låga täckningsgrader, t. ex. 60% kombinerade med krav på att ingen enskild delfinansiär får ta mindre än 10% av risken.

3.3.5 Mothandel

Vid affärer med statshandelsländer och u-länder visar det sig ibland nödvändigt att acceptera vissa former av mothandel. Den mest extrema typen av mothandel är byte vara mot vara utan inblandning av penningmedel (s. k. barter). Denna handelstyp synes inte ha någon större omfattning. Av naturliga skäl är riskerna i detta sammanhang inte lämpade att täcka med exportkreditgaranti.

Motköp genom parallellaffärer är en vanlig form av mothandel. Exportören har då ett åtagande att köpa varor från sin motpart (köparen eller köparlandet) till ett belopp som motsvarar hela eller del av kontraktsvärdet på de exporterade varorna. Normalt föreligger två kontrakt (ett exportkontrakt och ett motköpsavtal), enligt vilka betalningarna för respektive varor i princip skall ske oberoende av varandra. Leveransen av motköpsvarorna kan vara senarelagd i förhållande till leveransen av exportvarorna och kan ske till tredje part. För den del av fordringarna som inte omfattas av motköpsåtagandet bör exportkreditgaranti kunna medges i vanlig ordning. I fråga om övriga fordringar är läget mera komplicerat. Även om köparen har formell betalningsskyldighet för dessa är ju avsikten att avräkning skall ske vid leverans av motköpsvarorna. Skulle sådan leverans inte komma till stånd eller inte verkställas på avtalsenligt sätt (contract frustration) torde kontraktsbestämmelserna ha en sådan utformning att betalningsskyldighet för köparen utlöses i motsvarande mån. Medgivande av exportkreditgaranti för sålunda uppkommande betalnings-

skyldighet borde kunna övervägas av EKN. Svårigheter-na att fastställa att klar och förfallen fordran (köparens betalningsskyldighet) kommer dock sannolikt att förringa värdet av en sådan garanti. Skadestånd som köparen kunde bli skyldig att erlägga till exportören för utebliven eller felaktig leverans av motköpsvaror skulle enligt normala principer inte omfattas av garantin.

En annan typ av mothandel är kompensationsaffärer. Här bestäms direkt i försäljningsavtalet mellan exportören och köparen att hela eller del av köpeskillingen skall erläggas genom köparens leverans av varor. Köparen får emellertid leverera motköpsvarorna till tredje part som åtar sig att betala till exportören. Självklart inrymmer en sådan uppläggning risker som är svåra att överblicka. Genom speciella arrangemang kan riskbilden emellertid göras mindre diffus. Om köparen levererar varor "i förskott" och likviden för dem överförs till ett spärrat konto utanför köparlandet erhåller exportören en förhållandevis god säkerhet för betalning av sina leveranser. Vidare ordnar bankerna i en del fall en särskild swing-kredit för att utjämna tillfälliga svängningar i varuutbytet. Risken med en swing-kredit är att det vid den slutliga avräkningen kan visa sig att köparen inte fullgjort erforderliga leveranser för att utjämna kontot och inte vill eller kan göra motsvarande kontanta betalningar. Från principiell synpunkt är det tveksamt om en sådan risk bör täckas med exportkreditgaranti eftersom det får anses röra sig om en allmän handelskredit (rörelsekredit) utan anknytning till en bestämd exportaffär. Skulle swing-krediten avse ett enstaka särskilt avtalat exportprojekt synes EKN dock kunna överväga möjligheten att lämna garanti.

Vid medgivande av exportkreditgaranti för risken att köparen inte fullgör sin leveransskyldighet vid pa-

rallellaffärer eller kompensationsaffärer och exportören (eller dennes finansiär) därigenom får en fördran på köparen som denne inte vill eller kan gottgöra, bör beaktas att de varor som skulle ha levererats ofta åsatts ett överpris (en rabatt medgiven från exportörens sida). Täckningsgraden (garantiprocentsatsen) bör därför avvägas med hänsyn till detta förhållande.

Mothandel av typen "buy back", dvs. exportören förbinder sig att köpa varor som produceras vid en exporterad anläggning till vad som motsvarar hela eller del av priset på anläggningen, medför risken dels att köparen inte fullgör sina betalningsåtaganden i samband med leveransen av anläggningen (kontant- eller kreditbetalningar), dels att köparen inte i avtalad omfattning levererar varor från anläggningen. Den förstnämnda risken är av den art som normalt täcks under exportkreditgaranti, medan den sistnämnda risken faller utanför ramen för vad sådan garanti omfattar.

3.3.6 Leasing

Leasing kan i viss omfattning garanteras av EKN enligt nuvarande bestämmelser (förordningen om exportkreditgaranti 1986:265), som medger täckning av uthyrning av varor till utlandet om uthyrningen kan jämföras med försäljning. Detta stadgande lämnar möjlighet att garantera s. k. finansiell leasing. Denna uthyrning karakteriseras av en relativt lång uthyrningsperiod som kan anses motsvara varans ekonomiska livslängd. För att uthyrning inte skall betraktas om ett maskerat avbetalningsköp behåller uthyraren (lessor) äganderätten till varan efter uthyrningsperiodens slut men hyresmannen (lessee) har vanligen option att då köpa varan för en mindre köpe-

skilling (någon procent av varans ursprungliga försäljningsvärde). Vidare svarar lessee för underhåll och service av varan under uthyrningsperioden såsom den vore hans egendom.

Consensusbestämmelserna är tillämpliga på leasing av ovannämnda typ. Eftersom någon separat ränta inte debiteras utan är inbakad i hyresavgifterna, godtar dock Consensus att avgifterna erläggs i lika stora rater, dvs. i princip annuitetsbetalningar.

Leasingförfarandet kan erbjuda vissa fördelar för lessor och lessee i förhållande till vad som gäller vid en reguljär försäljningstransaktion. För lessor kan nämnas ökad säkerhet genom behållandet av äganderätten till varan och skattelättnader genom avskrivningsmöjligheter för varan; detta skapar förutsättningar för ett lägre pris och ett bättre konkurrens-läge. För lessee kan det vara fråga om enklare importformaliteter och lägre importavgifter samt att leasingavgifterna inte betraktas som investering utan som löpande kostnader.

För att EKN skall kunna täcka finansiell leasing måste lessor vara verksam i Sverige. Om ett i utlandet etablerat dotterbolag till ett i Sverige verksamt företag köper en svensk vara av moderbolaget för att uthyra denna på här angivet sätt kan EKN inte lämna garanti för en sådan uthyrning lika litet som vid en försäljning av varan från dotterbolaget. Vad som däremot kan täckas (för politiska risker) är moderbolagets försäljning från Sverige till dotterbolaget, dvs. den egentliga svenska exporten.

Till skillnad från finansiell leasing kan s. k. operationell leasing betecknas som egentlig uthyrningstjänst. Hyresperioden är ofta kort men kan förlängas och har ingen anknytning till den uthyrda varans eko-

nomiska livslängd. Uthyraren svarar för service och underhåll och kan vid behov byta varan mot en mera funktionsduglig. Hyresavgiften påverkas följaktligen förutom av varans anskaffningsvärde av uthyrningsfrekvens och serviceansvar.

En typ av operationell leasing som i stor utsträckning avser exporttjänster är befraktning av fartyg och flygplan. Förhållandet mellan bortfraktare och befraktare är emellertid i allmänhet noggrant reglerat och tillfredställande säkerheter är ordnade. Någon större efterfrågan på statlig exportkreditgaranti för dessa tjänster har inte försports. Vissa diskussioner i ämnet har dock förts inom Bernunionen, i hudsak avseende större flygplan. Svårigheterna vid garantigivning torde främst röra kommersiella risker i fall då tillfredställande säkerheter för dessa risker inte kan erhållas. Vidare är det mycket vanskligt att bedöma politiska risker vid de uthyrda transportmedlens trafik mellan olika länder. Givetvis är det uteslutet att lämna statligt stöd för operational lease om sådan uthyrning ordnats för att kringgå internationella regler om betalningsvillkor eller normalt handelsbruk.

Det kan i sammanhanget noteras att utvecklingen på leasingområdet tenderar att sudda ut den tidigare ganska klara gränsen mellan finansiell och operationell leasing.

Med hänsyn till önskemål som framförts från exportörer och banker om att i finansieringsunderlättande syfte kunna få täckning för uthyrning av svenska kapitalvaror från ett i utlandet verksamt företag förefaller det lämpligt att EKN bemyndigas att lämna garanti till sådant företag för uthyrning som kan jämföras med försäljning, dvs. finansiell leasing.

Mot bakgrund av de förändringar som på senare år skett beträffande utnyttjandet av operationell leasing, bör övervägas att EKN även medges garantera sådan leasing. I operationell leasing ingår ofta serviceavtal. Speciellt mot den bakgrunden kan det vara tveksamt om garanti till utländsk leasegivare bör medges vid operationell leasing.

3.4 Särskilda kundrelationer

För EKN har sedan många år ett litet antal företag stått för huvudparten av garantiengagemanget. Även om antalet affärer med små och medelstora företag har varit stort (ca 80% av alla försäkrade transaktioner) har 4 - 6 storföretag svarat för 60 - 70% av engagemanget. På de senaste åren har tendensen såtillvida förstärkts som antalet storföretag med stor andel i verksamheten gått ned - samtidigt har dock den totala volymen av engagemanget minskat.

Storföretagens engagemang är såtillvida särpräglad - vilket framgått redan i det föregående - att de svarar för en mycket stor andel av projektexporten och exporten av tunga kapitalvaror vilket innebär att garantiansökningar om de mycket stora affärerna - i miljardklass - med mycket långa krediter och på ett begränsat antal länder, nästan utan undantag kommer från dessa företag. Det innebär också att de står för en mycket stor del av de problematiska garantiåtaganden som diskuterats i det föregående, där det är svårt att sätta adekvata premier med hänsyn till kredittidens längd och där förlustrisken är betydande men omöjlig att kalkylera.

De omständigheter som berörts i det föregående har lett till att ett litet antal storföretag kommit att särbehandlas i flera avseenden av EKN. När man provat

sig fram med en gränsdragning med hänsyn till samhällsnyttan har det blivit storföretagens affärer som fått granskas särskilt med avseende på vilket samhällsintresse garanti för deras affärer har kunnat anses fylla. Utvecklingen har också - särskilt under mitten av 80-talet - lett till att garanti stundom getts för affärer av en storlek och på länder eller köpare som annars inte motiverat risktagandet mot att företagen bundit sig för att låta täcka även sådana affärer som de med hänsyn till riskens ringhet annars inte brukat engagera EKN för. För att skapa balans mellan EKN:s riskvillighet i de särskilda fallen och företagens prestationer har även andra arrangemang prövats, såsom höga självriskkvoter innebärande en skyldighet för företagen att bära all "first loss" upp till vissa belopp. Dessa arrangemang med prestationer och motpresentationer har lagts in i s. k. globalgarantiavtal.

Om man i och för sig är beredd från statens sida att åtminstone selektivt fortsätta att ge garantier för stora LT-krediter för projektexport och export av kapitalvaror bör man ställa frågan, om en sådan garantigivning även framgent bör omfattas av ett system med globalgarantier eller liknande.

De globalgarantiavtal som slutits på senare år har kanske inte motsvarat förväntningarna. Sannolikt är varken EKN eller storkunderna helt tillfreds med lösningarna. EKN har funnit att tillströmningen av "goda" risker från storföretagen har varit väsentligt mindre än beräknat, och eftersom risktagandet på svaga länder skall "balanseras" av premieintäkter för goda risker jämte självriskkvoter har den balans inte uppnåtts som eftersträvats. I EKN:s ögon förefaller engagemanget på svaga länder ha blivit alltför stort. Samtidigt förefaller företagen skeptiska till konsekvenserna av systemet med självriskkvoter och angeläg-

na att vidga engagemanget till ytterligare marknader. På ömse sidor har man alltså ansett att arrangemangen inte blivit så "globala" som man förväntat sig.

Globalgarantiavtalen har otvivelaktigt haft det goda med sig att de föranlett årliga genomgångar mellan EKN och dess största kunder om planerade satsningar från företagens sida, vilka i sin tur lett till förhandsbesked från EKN:s sida om vad nämnden varit beredd att acceptera i fråga om nya garantier. Därigenom har man kunnat uppnå en ömsesidig klarhet och beredskap inför framtiden. Nackdelarna har samtidigt varit påtagliga. EKN har i dag ett stort engagemang på ett antal länder som nämnden förmodligen inte skulle ha haft om den äldre policy följts och några globalgarantiavtal inte kommit till stånd. På dessa länder, som idag har påtagliga betalningsproblem, har globalgarantiavtalen föranlett garantigivning mot "extrapremier" i form av premier för ett litet antal goda risker och växlande självriskkvoter, men såvitt man nu kan bedöma är sannolikheten ganska stor för att EKN kommer att åsamkas problem med dessa länder till följd av skadefall och långa uppskov med återbetalning.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att det är lämpligt att EKN fortsätter med den dialog med storföretagen som formaliserats genom globalgarantiavtal och även söker bestämma s. k. förbindelsetak i mån av behov. Globalgarantiavtalen i vad de innefattar regler om "goda risker" och självriskkvoter bör däremot avvecklas, liksom de utfästelser avtalen innehåller om avsedda motprestationer från EKN i form av särskilt riskabla engagemang. I den mån sådana engagemang över huvud bör förekomma torde det mest ändamålsenliga vara att speciell premie bestäms för varje förutsatt riskobjekt.

Överenskommelser med storföretagen bör naturligtvis beredas inom och beslutas av EKN. Stundom kan de dock beröra affärer av en storleksordning eller principiell vikt - alternativt hela industriella "paket" - som leder till att avgörandet hänskjuts till regeringens prövning.

3.5 Utveckling av ett garantisystem

EKN har successivt utvecklat sitt garantisystem för att möta nya eller ändrade behov och förväntningar. De allmänna villkoren har undergått genomgripande revisioner framför allt i kundernas intresse i början av 70- resp 80-talen. Långgivargaranti, kursriskgaranti, garanti för bonds och garanti till förmån för finansiering har införts liksom möjlighet att erhålla garanti och skadeersättning i valuta. Detta är bara några exempel på den flora av nya eller ändrade system som förekommit.

En generell fråga som EKN ställs inför är hur institutet skall kunna vidga sin kapacitet på sådant sätt att större krav på garantitäckning kan tillgodoses, om det anses motiverat med hänsyn till landets exportintresse. I det föregående har olika sådana möjligheter berörts och det kan vara på sin plats att söka summera dem kort mot bakgrund av de mål som ställts upp för verksamheten.

Högre premieintäkter kan bidra till större riskvilighet och sålunda innebära vidgad kapacitet. Men som nämnts har premieuttagen sina naturliga begränsningar. Prohibitiva premier leder ingen vart. Alternativa modeller med depositioner mot återbäring och vinstandelar kan vara tänkbara vägar men med begränsad effekt och användning (se nedan).

Högre premieintäkter via konkurrens med den privata marknaden fäster t. ex. ECGD stort intresse vid. Utredningen är dock osäker om detta är en intressant modell för svenskt vidkommande. EKN har inte samma förutsättningar att få en väsentligt mycket större ST-verksamhet. Historiskt har här ECGD en helt annan bakgrund, bl. a. genom det system för whole turn-over-försäkring (ST-obligatorium) som tillämpats sedan långa tider. Sådant obligatorium har övervägts av EKN men synes inte borge för större framgång på området för Sveriges del.

Återförsäkring av EKN-risker på privata marknaden eller hos andra garantiinstitut ger vidgad kapacitet. Återförsäkring på privata marknaden har prövats med viss framgång men har sina begränsningar, särskilt tydliga sedan skuldkrisen bröt ut. Försök med ömsesidig återförsäkring med utländska institut har bedrivits i liten skala. De är självfallet i likhet med andra ansatser värda uppmuntran med hänsyn till de riskspridningseffekter som kan nås. Någon större tilltro till en snar positiv utvidgning på detta område kan man dock inte ha.

För att möta speciella propåer från storföretagen i den begynnande skuldkrisen introducerades de tidigare behandlade globalavtalen, som onekligen vidgat EKN:s villighet att ta risker betydligt. Problemen med dem har diskuterats i det föregående. I mitten av 80-talet togs också initiativ till riskdelning med privata intressenter eller kunder - vertikal (i tiden) - eller horisontell (till volymen). Möjligheterna har bidragit till avlastning som i sin tur ökar övrig kapacitet.

En speciell situation där riskdelning måhända kan användas som praktiskt styrmedel föreligger vid K-risker. Det kunde vara intressant att för svenskt vid-

kommande pröva om man vid K-risker - särskilt större och litet längre - kunde dela risken vid exempelvis 50/50 med intresserad försäkrare i köparlandet som får antas ha betydligt större möjligheter att bedöma och följa den privata köparens utveckling under kredittiden. Om det finns intresse för riskdelning från rent försäkrings- och affärsmässig synpunkt från en sådan försäkrares sida är det i sig ett gott tecken på köparens kvalitet; man kunde därför mer generellt anbefalla försök att få sådan "samförsäkring" till stånd som här antytts.

Ibland har frågan väckts om inte avlyft av nödlidande fordringar över statsbudgeten eller andra förstärkningar av reservpositionen borde bidra till att öka kapaciteten. Frågan om underskottsfinansieringen behandlas i kap. 5 Organisatoriska frågor. Eftersom ett garantiinstitut som EKN ändå alltid måste betraktas som en gren av statsapparaten ger tillförande av medel från budgeten inte någon reell förbättring för staten som helhet. (Därför kan det också vara osäkert om ett system med "premier" från andra statliga organ, t. ex. från arbetsmarknadsorgan på grund av risktagande i sysselsättningens intresse, är principiellt tilltalande.)

Annorlunda ter det sig naturligtvis om bidrag kommer från de privata intressenterna - framför allt exportörerna själva. Här har nämnts premier, "extrapremier", de bidrag som uppkommer i globalgarantiavtalen etc. Man skulle också kunna tänka sig en modell med extra avsättningar till investeringsfonder, som kunde få utnyttjas vid behov under problematiska tider som "extrapremier" eller depositioner.

EKN överväger f. n. olika reformer i sitt premiesystem. Med hänsyn till vad som anförts i det föregående vill utredningen understryka att både för den del av

verksamheten som är särskilt osäker och därmed riskfylld - de stora LT-affärerna framför allt - och för den som är konkurrensutsatt med hänsyn till den ganska begränsade risken - ST K-risk framför allt - borde premieuttaget måhända kunna göras mer differentierat än vad det nuvarande tariffsystemet medger. Som antytts tidigare skulle man kanske kunna tänka sig tariffer som medger individuella uttag inom uppställda ramar såvitt nu är i fråga.

Skälet för en sådan differentiering är naturligtvis att för den ena kategorin affärer risken är mycket varierande medan för den andra möjligheten att konkurrera på ett rimligt sätt begränsas onödigt mycket genom fasta tariffer.

Det har tidigare påpekats att premieuttaget för långfristiga risker, där den överblickbara tiden ser ganska ljus ut, kan visa sig otillräckligt med hänsyn till den utveckling som riskobjekten undergår över tiden. Det är svårt både teoretiskt och praktiskt - beroende på konkurrensen - att ta ut mycket höga premier - sådana kan framstå som omotiverade. I speciella fall skulle måhända en överenskommelse kunna träffas mellan EKN och en intresserad garantitagare att man "delade" risken för den fortsatta utvecklingen på ett mer realistiskt sätt än med nuvarande system. Om garantitagaren kunde deponera en extra "premie" mot löfte om återbäring - eventuellt successivt - för det fall att riskobjektet utvecklades efter förmodan, dvs. utan betalningsproblem, kunde täckning av långa "solitärer" underlättas. Uppstod betalningsproblem skulle extrapremien naturligtvis tillfalla EKN.

Bohm anser att möjligheterna till "vinstandel" vid garantigivning bör övervägas. Sådan skulle kunna vara av intresse speciellt vid garantigivning där garantitagaren är delägare i projektet. Utredningen anser

att det kan finnas skäl att överväga detta närmare.

Utredningen tar i avsnittet 4. upp en fråga om premieuttag vid mjuka krediter och förordar av skäl som där utvecklas närmare en "utplaning" av premietarifferna efter 10 år för att underlätta utnyttjandet av systemet.

Självrisk är en grundpelare i de flesta försäkringar. Även om försäkringsvillkoren innehåller noggranna föreskrifter om vad försäkringstagaren har att iaktta för att undvika skadefall framkallar självrisk ett mera direkt intresse hos försäkringstagaren att handla i skadeförebyggande syfte. Självrisk spelar en viktig roll för att upprätthålla garantitagarens intresse för att den garanterade affären skall löpa utan komplikationer. Efter en eventuell skadereglering har självrisk givetvis stor betydelse som stimulans för garantitagaren att effektivt medverka i ansträngningarna till återvinning. Detta gäller naturligtvis framför allt K-risker.

EKN använder - liksom andra garantiinstitut - självrisker som ett styrmedel när det gäller efterfrågan på täckning av affärer på olika marknader. I en lågkonjunktur då exportföretagens intresse för riskfyllda marknader gärna ökar i deras försök att bibehålla exportvolymen kan EKN minska det starka trycket att ge garantier för export till särskilt svaga länder genom att öka företagets självrisk för sådan garanti-givning, dvs. sänka garantiprocentsatsen. Det får anses vara en sund princip att visa återhållsamhet i risktagandet genom att anpassa garantins omfattning efter riskens storlek. En exportör kan i regel få ut ett högre pris på sin vara vid försäljning på en riskfylld marknad än vid export till ett mera stabilt land. Han har då med hänsyn till den i priset inkalkylerade vinsten möjlighet att bära en större själv-

risk vid export till många länder. EKN har en uppgift att genom lämpligt utformade bestämmelser om självrisk erinra exportörerna om att vid valet av marknader verkligen beakta marknadernas olika grad av riskfylldhet.

En möjlighet som berörts i tidigare diskussioner om självrisken vore att sätta garantitäckningen i relation inte till priset utan självkostnaden (liksom vid garanti för förskeppningsrisk). Självrisken finge då bestämmas till väsentligt lägre andel än f. n.

Som allmän regel kan konstateras att en relativt hög premie inte har samma återhållande effekt på exporten som en sänkt garantiprocentsats. Exportföretagen är med andra ord beredda att inom rimliga gränser betala den premie EKN begär mot att de får den täckningsgrad som de anser tillfredsställande.

Av stor betydelse för tillämpningen av självrisk är förbudet att utan EKN:s skriftliga medgivande överlåta självrisken till annan. Vid långgivargaranti får dock garantitagaren/långgivaren överlåta självrisken på exportören med hänsyn till den speciella ställning som denne intar i affären. Utvidgning av möjligheterna till överlåtelse har diskuterats inom EKN. Vad som närmast skulle komma i fråga är fall då lägre garantiprocentsats än normalt tillämpas. Den del av självrisken som överstiger vad som motsvarar normal garantiprocentsats skulle få överlåtas till företag inom samma koncern som garantitagaren, till underleverantör eller till annan som kan anses vara intressent i den aktuella exportaffären. Vid täckning av leasingtransaktion har medgivits att halva den normala självrisken fått överlåtas till det svenska företag som sålt varan till uthyraren och som haft särskilt avtal med hyresmannen om underhåll av varan. Ytterligare undantag bör vid särskilda skäl kunna medges när

det gäller överlåtelsen av del av självrisk. Vid långivargaranti skulle en generösare prövning av frågan om sådan överlåtelse kunna övervägas med hänsyn till de stränga bestämmelser rörande säkerhet som bankerna har att iaktta.

För LT-affärer som EKN ställer sig tveksam till att täcka men som exportören är särskilt angelägen att genomföra skulle kunna övervägas att använda kreditandelsförsäkring, som EKN ursprungligen tillämpade, i stället för nuvarande förlustrisikförsäkring. EKN:s garantiansvar skulle då omfatta varje del av de först förfallande raterna tills vad som motsvarar garantibeloppet influtit, medan garantitagaren skulle bära hela risken för de därefter förfallande raterna. Om det rör sig om en kredit på 10 år förfallande i 20 lika stora halvårsrater och garantiprocenten är 85 skulle EKN alltså ta hela garantiansvaret för de 17 första raterna men därefter utträda ur risken som för de tre sista raterna helt faller på garantitagaren. Metoden kunde måhända vara värd att pröva i speciella lägen.

En annan modell skulle kunna bestå i att självrisken minskar över tiden. EKN skulle då efter t. ex. halva kredittiden om inga komplikationer inträffat vara beredd att höja garantiprocentsatsen. Metoden skulle kunna vara lämplig att pröva vid täckning av kommersiella risker i större LT-affärer.

Det finns dock situationer där självrisken spelat ut sin roll som incitament för exportörer att medverka till indrivningar av fordran. Det gäller framför allt när fordringarna konsolideras genom s. k. Paris-klubbsavtal. I sådana situationer kan det ibland te sig rationellt att lösa ut garantitagarna i syfte att förenkla administrationen. EKN skulle då köpa självriskandelarna till det värde som de bedöms ha vid in-

lösningstidpunkten.

3.6 Skadereglering och återvinning

En allt större del av EKN:s verksamhet har under senare år kommit att ägnas åt skadereglering och återvinning. Under 60-talet och början av 70-talet förekom ett antal kommersiella skadefall avseende relativt små belopp, ibland i gränsskiktet till politisk risk. Avgörandena huruvida ersättningsgill skada förelåg var ofta svåra och krävde juridisk expertis.

Mot slutet av 70-talet och under 80-talet har skadefallen ökat dramatiskt både i antal och i storlek. Det har framför allt varit politisk risk som utlöst skadefall, och de kommersiella skadefallen i u-länder har nästan helt "konsumerats" av de "politiska" skadefallen. Behovet av juridisk expertis har blivit mindre uttalat i relation till behovet av ekonomisk och ADB-kunnig expertis, som ökat snabbt.

Tidigare var återvinningsproblemen begränsade till ett litet antal fall av kommersiell skada framför allt s. k. protracted default, dvs. utebliven betalning utan obestånd. Nu är återvinningsarbetet huvudsakligen hänförligt till förhandlingar om kortare eller längre betalningsuppskov med suveräna stater i den s. k. Parisklubben. Det är i allmänhet svenska regeringen som direkt driver dessa förhandlingar och EKN deltar med expertis och information.

I fråga om skadereglering har utredningen inga kommentarer. Det är uppenbart att garantiinstitutet bör ha sådana resurser att de kan infria garantiförpliktelseerna så snart förutsättningar härför föreligger - och resurser för att konstatera detta.

Vad härefter angår återvinning finns mer att säga. EKN har betydande formella möjligheter att själv verka för återvinning av fordringsbelopp som nämnden blivit rättsinnehavare till genom skadereglering. De reella möjligheterna är däremot begränsade. Det finns få områden som är så frustrerande som detta. Men rätten att agera för återvinning har traditionellt ansetts utgöra ett utflöde av EKN:s skyldighet - liksom garantitagarens enligt allmänna villkoren - att göra sitt bästa för att begränsa förlust så långt det går.

I fråga om fordringar på privata köpare - K-riskfall - kan EKN sålunda agera helt på egen hand eller genom ombud, agera tillsammans med garantitagaren eller genom denne, alternativt överlåta reglerad fordran, eventuellt för indrivning.

I fråga om skadefall på grund av garanti för P-risk (och normalt på offentlig köpare) lider principen om EKN:s rätt att driva återvinningsverksamhet självständigt vissa långtgående inskränkningar. Detta sammanhänger med de utrikespolitiska relationer som berörs när suveräna stater får betalningsproblem. Regeringen som tagit ansvaret för de förhandlingar som i sådana fall ofta initieras i den s. k. Parisklubben för skuldkonsolidering (uppskov med transferering av skuldbelopp enligt särskilda avtal) anser att multinationellt agerande är en styrka när skadefall för P-risk aktualiseras.

EKN ser sig mot denna bakgrund ofta nödsakad avvakta utvecklingen vid de första tecknen på betalningsproblem från ett lands sida. Man förlorar därvid ibland intressanta möjligheter att utnyttja en sådan känslig period, innan attityderna stelnat. Om sedan - vilket är det vanliga - en Parisklubbeförhandling initieras och leder till konsolideringsavtal - multilateralt och bilateralt - är det naturligt att EKN i fråga om

de garanterade fordringar, som anmälts till avtalet, avvaktar gäldenärslandets uppfyllande av sina avtalsenliga förpliktelser. Normalt blir EKN alltså bundet av avtalet på sådant sätt att man medan det gäller och tillämpas tvingas avstå från eventuella lockande alternativ för att inkassera sin fordran.

Skulle emellertid gäldenärslandet inte uppfylla sina förpliktelser enligt konsolideringsavtalet under lång tid utan att detta ersätts av något annat, bör läget för EKN bli ett annat. EKN bör då vara fri att agera på egen hand och pröva olika modeller för bilateral återvinning av skadereglerade fordringar.

Metoder som kan bli aktuella är bl. a. motköpsarrangemang med avräkning delvis mot garanterad fordran och försäljning av fordran på andrahandsmarknaden. Möjligen kan även ett byte av fordringarna mot andra realiserbara tillgångar utgöra ett nödvändigt mellanled för att EKN skall kunna tillgodogöra sig någon del av deras ursprungliga värde. Något formellt hinder för detta föreligger inte, men EKN har av tradition agerat mycket försiktigt i dessa avseenden.

EKN bör också vara fri att agera i det fall då gäldenärslandet av någon orsak inte söker konsolidering i Parisklubbens regi eller liknande. Detta kan bero på att landet inte är medlem av Internationella valutafonden men kan också ha andra orsaker. Så snart det står klart att något multilateralt agerande inte är aktuellt - och det är naturligtvis tacknämligt ju förr detta kan konstateras - bör EKN söka agera så rationellt som möjligt för effektiv återvinning.

Av ovanstående framgår att EKN har huvudansvaret för de ansträngningar som görs för återvinning av skadereglerade belopp men att huvudregeln lider vissa inskränkningar med avseende på P-risker. Med huvudan-

svaret följer emellertid såvitt utredningen kan förstå att det är EKN som skall aktualisera och ta de initiativ som kan behövas i den mån och så snart ett agerande från regeringens sida inte är aktuellt (jämför brev från chefen för EKN till utredningen om utrikesförvaltningens organisation daterat 1988-03-02). Praktiskt synes det böra gå till så att chefen för EKN i styrelsen tar upp de åtgärder som han anser bör vidtas, i den utsträckning han inte redan fått bemyndigande att handla på nämndens vägnar.

Utredningen anser att det är viktigt att EKN känner det ansvar som åvilar den i återvinningshänseende och driver en aktiv fordringsförvaltning med de hjälpmedel som står till buds. Det är under alla förhållanden detta institut som känner konsekvenserna av skadefallen mest och har det kraftigaste incitamentet att söka återvinna utestående fordringar. Det kan verka rent demoraliserande om man inte inom EKN får göra alla rimliga ansträngningar för återvinning. Och om man anförtror detta institut att göra de vanskliga bedömningarna i riskhänseende är det svårt att förstå att man skulle vilja alltför mycket beskära dess möjligheter att agera i samband med återvinning. De ideala lösningarna är få och tillfällena måste gripas. Det är rimligt anta att realiserande av fordran på marknaden ibland kan ske på sätt som i efterhand visar sig ge mindre utbyte än om man agerat annorlunda. Risken för ett sådant utfall bör dock inte verka alltför hämmande på EKN:s försök att återvinna så mycket som möjligt. Sammanfattningsvis bör EKN ha möjlighet till en djärv och kreativ hantering av sina fordringar.

Mot denna bakgrund har utredningen också övervägt EKN:s roll i fråga om de bilaterala förhandlingar, som följer på de multilaterala uppgörelserna inom Parisklubben. Å ena sidan har dessa förhandlingar as-

pekter, som kan förutsätta utrikesdepartementets medverkan. Å andra sidan har de bilaterala avtalen omedelbar ekonomisk relevans för EKN, som därför bör ha ett betydande inflytande över både avtalsprocedur och avtalens substans. Utredningen anser att man bör överväga om inte starkare skäl talar för att EKN tar ansvaret för de bilaterala förhandlingarna, åtminstone i normalfallet, än att ansvaret som nu ligger hos utrikesdepartementet.

3.7 Miljögarantier

Frågan om önskvärdheten av miljöförbättring via export av miljöteknik har diskuterats av Bohm. Utredningen vill för sin del inte ifrågasätta att svensk miljö skulle kunna förbättras via installerande av svensk teknik i grannländer. Utredningen inskränker sina överväganden till frågan om exportkreditgarantier är lämpliga instrument för sådan miljöförbättring.

Ett garantisystem för politiska risker är uppbyggt efter en försäkringsmodell så långt det går. Målet är att verksamheten skall vara självbärande åtminstone på sikt. Garantigivaren söker balansera engagemang och risker så väl som möjligt med framför allt premien som avvägningsinstrument. Man söker undvika risker som i det överblickbara perspektivet är otillfredställande dvs. där importlandet inte ter sig kreditvärdigt. Det ligger i sakens natur att förlust ändå kan uppstå, framför allt vid långa krediter, om ett land som är kreditvärdigt vid beslutstillfället får betalningsproblem under kredittidens gång.

Att ge garanti för risker som redan vid beslutstillfället ser ut som de sannolikt skulle behöva infrias är alltså helt artfrämmande för verksamheten. Detta

hänger samman med frågan vilken premie som bör tas ut. Förhåller sig risken att inte få betalt som 1:3 bör en premie på ca 30% av köpeskillingen tas ut. Sådan premie är normalt prohibitiv för export.

Tanken att utnyttja garantisystemet för miljökrediter är uppenbarligen att man skulle söka stimulera försäljning till länder som inte är kreditvärdiga, genom att ge garanti till exportörerna till subventionsmässiga premier. Staten skulle då vara beredd ersätta det underskott som kan uppkomma genom detta speciella skadefall. Och för köparlandet uppstår den kuriösa situationen att det stimuleras köpa svensk teknik genom vetskapen att det inte förväntas kunna betala för den. Systemets särprägel skulle väl framgå just av att dess grundidé skulle vara ett efterskänkande av fordran. Säregheten belyses än mer av att det vanliga garantisystemet skulle sakna motsvarande verkan om man ville förse kreditvärdiga grannländer med miljötekniken.

Utredningen anser mot bakgrund av det anförda att ett system för garanti till länder som inte är kreditvärdiga - där man rent av räknar med att inte få betalt - skulle utgöra ett olämpligt inslag i EKN:s verksamhet.

Om man anser sig vilja bjuda på miljötekniken - och goda skäl kan väl tala för det om man får goda effekter därav - bör man göra det direkt och med tanke på alla miljömässigt intressanta marknader genom statliga inköp och gåvor. Man bör inte komplicera bilden genom att använda ett system som är avsett för helt andra ändamål.

4. ÖVERVÄGANDEN OM MJUKA KREDITER

4.1 Inledning

Konkurrensen med olika former av krediter blandade med biståndsmedel (mjuka krediter) har under senare år tilltagit. Allt fler länder har skaffat sig system för att kunna vara med i denna form av konkurrens. I Sverige infördes ett system år 1980. Detta gjordes bl. a. i syfte att ge svenska exportörer ett liknande stöd som erbjöds i utlandet. Systemet och dess utveckling beskrivs i bilaga 3.

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

Tre olika system för mjuka krediter tillämpas inter-

nationellt, nämligen

- (bundna) biståndskrediter
- blandade integrerade krediter (enkomponentmodell, u-krediter)
- blandade krediter enligt tvåkomponentmodell.

Internationellt förekommer understundom systemen tillsammans, t. ex. genom att bundna biståndskrediter kombineras med exportkrediter till en form för krediter enligt tvåkomponentsmodellen.

För svensk del har modellerna tillämpats (gäller biståndskrediter), tillämpas (u-krediter) eller avses tillämpas (krediter enligt tvåkomponentsmodell i särskild tappning, s. k. kombinationskrediter). Något samlat övervägande om vilken modell som i det längre perspektivet skulle vara bäst ägnad att uppnå de (bistånds)syften och medföra de (export)effekter som uppställts för systemen har dock inte gjorts. Vilka möjligheter och systemtekniska alternativ valet av en principiell lösning medger har ej heller blivit föremål för en samlad bedömning; alternativens organisatoriska konsekvenser har därtill inte närmare analyserats.

Det finns därför god anledning att utifrån egna och andras erfarenheter ställa alternativen mot varandra med syftet att närmare analysera dem och överväga förbättringsmöjligheter.

För att underlätta den fortsatta analysen ställs först bundna biståndskrediter mot de bägge system som är baserade på exportkreditsystem, dvs. de blandade krediterna. Därefter jämförs blandade kreditsystem enligt enkomponentmodell med motsvarande system enligt tvåkomponentmodell. Om möjligt behandlas systemen "rena", dvs. eventuella kombinationsmöjligheter som utnyttjats eller kan komma att utnyttjas, uteslu-

tes. I överväganden på grund av systemgenomgången ställs systemen mot varandra.

Schematisk bild över system för blandade krediter

	Enkomponents- modell, <u>u-krediter</u>	"Renodlad" tvåkompo- <u>nentsmodell</u>	Kombinations- krediter	Bundna bistånds- <u>krediter</u>
Komponenter	Kredit	Gåva/kredit eller Kredit/kredit	Gåva/kredit	Kredit
Beslutande - kredit	BITS	SEK	BITS	BITS eller nytt organ
Beslutande - gåva	-	BITS	BITS	-
Beslutande - garanti	BITS på EKN:s inråden	EKN	BITS på EKN:s inrådan	(BITS eller nytt organ)

4.2 Biståndskrediter kontra krediter enligt
exportkreditsystem

Under senare hälften av 60-talet och början av 70-talet lämnade Sverige ett antal utvecklingskrediter till u-länder. Krediterna lämnades i obunden form, dvs. upphandling skedde i internationell konkurrens. Svenska företag skulle alltid ges möjlighet att lämna anbud. Om detta efter utvärdering befanns vara bäst valdes svensk leverantör; om annat lands leverantör lämnat "bättre" anbud föredrogs denna. Projekten valdes och utvärderades av biståndsorgan (SIDA fr. o. m. juli 1965). Utbetalningar liksom avisering av räntor och amorteringar hanterades av riksbanken. Hela kre-

ditbeloppet redovisades gentemot OECD:s biståndskommitté DAC som "bistånd" (Official Development Assistance, ODA) medan betalningar av räntor och amorteringar upptogs som "negativt ODA", dvs. utgjorde avdragsposter vid ODA-redovisningen till DAC.

Utvecklingskrediter till de fattigaste u-länderna skrevs av 1978 efter en av Sverige accepterad UNCTAD-resolution, varför inga räntor och amorteringar på dessa influtit därefter.

När Sverige så under slutet av 1970-talet övervägde system med bättre exporteffekt än det tidigare tillämpade, varför byggde man inte vidare på det etablerade systemet för utvecklingskrediter men gjorde dem bundna i stället för som dittills obundna?

Det främsta skälet torde ha varit att utvecklingskrediter inte längre lämnades. Ett tidsmässigt glapp på 6 - 7 år mellan de sista utvecklingskrediterna (sånär som på några strökrediter) hade åstadkommit att systemet närmast nedmonterats. Utvecklingskrediter hade en organisatorisk förankring i SIDA inom avdelningen för finansiellt bistånd, vartill kom att riksbanken skötte kreditadministrationen. SIDA:s finansavdelning upplöstes i samband med SIDA:s omorganisation 1973 och personalen spreds på andra enheter inom verket. Policymässigt fanns därtill inte längre utrymme för krediterna eftersom gävobistånd blev den föredragna biståndsformen. Även sättet att programmera biståndet - landprogrammeringen - bidrog till att utvecklingskrediter som biståndsform fick föga utrymme.

Den interdepartementala arbetsgrupp som 1979 - närmast ur ett exportfrämjande perspektiv - utredde frågan om förmånliga krediter berörde överhuvudtaget inte möjligheterna att bygga upp ett system för bundna biståndskrediter. Den ställde i sitt betänkande (Ds H

1980:3) snarare en vidareutveckling av ett i några enskilda fall prövat system med finansskrediter (vilka under 1970-talets andra hälft lämnats till Portugal och Turkiet) mot en vidareutveckling av det svenska systemet för exportkreditgivning. Arbetsgruppen fann att den senare modellen var att föredra framför det system som förutsattes bli begränsat i volym eftersom den på ett smidigt sätt kunde inordnas i befintliga administrativa rutiner. EKN skulle vara beredande organ och hantera garantifrågorna medan SEK skulle sköta upplåning och kreditadministration. Någon inblandning av biståndsmyndighet i beredning av kreditären den ansåg arbetsgruppen inte erforderlig. På den senare punkten kom en ändring till stånd vid regeringens proposition och riksdagsbeslutet som angav att EKN skulle inhämta BITS yttrande innan beslut fattades. I övrigt accepterade regering och riksdag i det stora hela arbetsgruppens förslag.

1983 års u-kreditutredning behandlade inte de generella systemalternativen. Den föreslog snarare ändringar i ärendegången liksom i beslutsordningen i det införda u-kreditsystemet innebärande att BITS och EKN:s roller skulle omkastas, dvs. BITS skulle nu bli beslutande instans efter att ha inhämtat EKN:s yttrande. Anledningen till att inte systemalternativen kom att behandlas torde kunna sökas i att utredningen valde att föreslå, efter utförliga motiveringar, dels att systemet företrädesvis skulle användas vid matchning, dels att hela krediten - och inte som dittills bara gåvoelementet - skulle redovisas som ODA. Bägge dessa förslag förutsatte bibehållandet av det införda systemet och skulle inte falla sig naturliga vid systemalternativen. På bägge de föreslagna punkterna frångick regering och riksdag utredningsförslagen. I stället för matchning anvisades upphandling i internationell konkurrens som medel att undvika prisstörningar. ODA-redovisningen skulle liksom tidigare avse

enbart gåvoelementet enligt regeringens och riksdagens beslut.

Bl. a. genom att ett möjligt system med bundna biståndskrediter inte närmare belystes kom flera viktiga inslag i existerande exportkreditsystem med "på köpet" i uppläggningsen, vilka normalt ingår i exportkreditsystem men inte nödvändigtvis ingår i system för bundna biståndskrediter. Vidare kom att ingå en nära anpassning till det regelverk som styr EKN:s garantigivning resp. SEK:s kreditgivning, liksom till det avtalskomplex som omfattar SEK:s samarbete med affärsbankerna. Några viktiga punkter härvidlag är följande:

a) Projektffinansiering kontra kontraktsfinansiering.

Vid system för bundna biståndskrediter bereds insatser i projekt i u-länder på anmodan av centrala myndigheter eller upphandlande organ, normalt innan svensk leverantör har valts, medan ansökan i exportkreditsystem normalt inlämnas av ett svenskt företag och avser finansieringen av ett särskilt kontrakt som ofta föreligger i närmast färdigförhandlad skepnad. Det svenska företaget har i det senare fallet givetvis exportmotiv i sitt handlande och ser den biståndsgranskning som BITS företar i anslutning till ansökningen som en nödvändig (men ofta onödigtvis tidskrävande) procedur. Projektffinansiering, som i detta kapitel som brukligt är i biståndsterminologi definieras som all finansiering som erfordras för fullgörande av ett projekt (ett kraftverk, en väg, etc.), kan sägas följa en rent biståndsbetonad procedur för beredning och uppföljning genom att utgångspunkten klarare än vid kontraktsfinansieringen är behov och önskemål hos u-länder och att det är projektet och inte leveranskontraktet, som blir föremål för svensk finansiering.

Även om ett system för bundna krediter är bättre ägnat att hantera en projektfinansieringsordning än ett exportkreditsystem kan det senare delvis tillföras inslag av projektfinansieringskaraktär. Det kan illustreras med den verksamhet som bedrivits av BITS inom existerande system i samarbete med Världsbanken (och med de regionala utvecklingsbankerna, främst Asian Development Bank). Exempel härpå är BITS projektramkrediter vilka utgår parallellt med lån från Världsbanken till ett visst projekt. Krediten förutsätts endast bli förverkligad om ett svenskt företag i internationell konkurrens vinner upphandlingen till projektet. Vid det tillfälle då krediten erbjuds köparlandet och Världsbanken har i princip inget svenskt leveranspaket valts eller leverantör utsetts.

Ett ytterligare steg på vägen mot ökade möjligheter till projektfinansiering har tagits av BITS genom förslag om en u-kredit till en indisk utvecklingsbank. Val av projekt för vilket u-krediten skall användas görs således av utvecklingsbanken som rapporterar vilka projekt som valts för utnyttjande av den svenska krediten först efter att ha slutfört projektvärderingen. Även den nuvarande kreditgivningen till Kinas telesektor har inslag av projektfinansiering.

Karaktäristiskt för de nämnda verksamheterna är att de i en inledande fas kan ses som projektfinansiering men att de senare, då köpare och säljare "funnit" varandra och är beredda att teckna leveranskontrakt, övergår till kontraktsfinansiering. Speciellt utvecklingsbankmodellen kräver dock om man i syfte att för enkla hanteringen inte vill blanda in exportören att avsteg görs från EKN:s regelverk på ett antal punkter, t. ex. vad gäller krav på förskott, möjligheter till finansiering av lokala kostnader och tredjelandsleveranser samt kraven på självrisk från säljaren av de svenska varorna. Vad gäller självrisker har

hävdat att undantag från de regler som normalt tillämpas av EKN måste göras främst av skälet att de svenska leverantörerna ofta valts av säljaren innan utvecklingsbanksfinansieringen med refinansiering ur u-krediten kommit med i bilden. Affären förhandlas därför i princip på kontantvillkor.

Det ovanstående illustrerar ett viktigt förhållande, nämligen att ramarna för kreditverksamheten vidgas om modellen för projektfinansiering anammas. Samfinansiering med världsbanken underlättas, liksom samverkan med nationella utvecklingsbanker och ramkrediter till breda utvecklingsprogram. Genom projektfinansiering minskas vidare behoven av kunskande och kapacitet hos företagen att ta fram underlag avseende projekt i u-länder till vilka de förutsätts bli leverantörer. Mindre och mer exportovana företag torde ofta inte ha tid och möjlighet att göra de egna utredningar som erfordras liksom besvara, ur företagets synpunkt, utödda och "exportfrämmande" frågor. En preferens för stora systemexportörer finns av den anledningen inbyggd i de existerande systemen, vilket inte skulle ha motsvarighet vid bundna krediter.

Exporteffekten, i meningen vilken additionell effekt en given förmånlig finansiering skulle medföra, torde i stort sett bli densamma oberoende av system. Om perspektivet begränsas till effekten (multiplikatorn) av en viss given biståndsinsats kan svaret sökas i vilken del av finansieringen som redovisas som bistånd. Genom att enbart gåvoelementet för svensk del räknas vid den internationella ODA-rapporteringen (liksom i den svenska anslagsredovisningen) har det svenska u-kreditsystemet en multiplikator på 3:1, dvs. en biståndskrona leder till en exporteffekt (dock inte nödvändigtvis en additionell exporteffekt) motsvarande tre exportkronor. Vid bundna biståndskrediter rapporteras hela kreditbeloppet som bistånd.

Ingen multiplikatoreffekt uppstår sålunda. Men samtidigt utgör amorteringar och räntor avdragsposter i den internationella biståndsstatistiken. Nettoeffekten härav beror på till vilken räntesats återflödet diskonteras till nuvärde, liksom vilken politik det kreditgivande landet har med avseende på behandlingen av biståndskrediter i skuldkonsoliderings- och skuldavskrivningssammanhang.

b) Garantigivning och premiesättning. Ett system för bundna biståndskrediter kan innehålla en till systemet kopplad säkerhetsreserv till vilken garantipremier betalas. Dessa premier kan antingen inbetalas av garantitagarna (dvs. fungera ungefärligen på samma sätt som exportkreditsystem med därtill knutet garantisystem) eller betalas med anslagsmedel. Som alternativ till fondering av anslagsmedel i en säkerhetsreserv kan en ogaranterad ordning uppställas. Om krav inte ställs på fonduppbyggnad, kommer anslagen att belastas senare.

Medan ett system för bundna biståndskrediter således kan vara helt (eller delvis) ogaranterat och innehålla fondering eller ej, är krediter enligt exportkreditsystem naturligen kopplade till garantisystem. Det senare baseras för svensk del på premier som uttas av garantitagarna efter premiesatser som fastställs av EKN, medan det förra kan innehålla en premiesättning som är fristående från EKN:s prislista. Av de länder som har bundna biståndskrediter uttar Japan inga premier av garantitagarna medan Förbundsrepubliken uttar premier (vid "misch-finanzierung") för den del av krediten, vilken garanteras.

c) Behandling av krav på förskott. Finansiering av lokala kostnader och tredjelandsleveranser. I consensusreglerna föreskrivs att vid exportfinansiering köparen skall betala ett förskott på lägst 15% av leve-

ransvärdet (eller lägst ett belopp som motsvarar lokala kostnader och tredjelandsleveranser om dessa är högre än 15% av leveransvärdet). Vid svenska u-krediter har också 15%-regeln tillämpats. I samband med att Consensusgruppen år 1987 behandlade frågan om förskott vid blandade krediter gjordes en genomgång av erhållna notifieringar från samtliga medlemsländer. Det befanns då att Sverige var det enda land som systematiskt krävde förskottsbetalning av köparen/u-landet. Flertalet andra länder finansierade 100% (eller mer) av leveransvärdet. En automatisk tillämpning av EKN:s concensusbaserade krav på förskott innebar att en möjlighet till flexibilitet inte utnyttjades i u-kreditsystemet. Efter det att frågan uppmärksammats ändrades u-kreditsystemet så att inte längre krav på förskott uppställdes i samtliga affärer.

Krav på förskott har ingen relevans i ett system för bundna biståndskrediter. Inte heller skulle en tillämpning av EKN:s regelverk vad gäller maximigränser för finansiering av lokala kostnader eller tredjelandsleveranser vara naturlig vid ett bundet kredit-system. En för enskilda u-länder bättre utformad finansieringsmix skulle kunna uppnås om möjligheter till flexibilitet skapades vad gäller omfattningen av finansieringen av exempelvis lokala kostnader. En dylik flexibilitet hade förmodligen medverkat till att exporteffekterna av systemet förstärkts genom att finansieringslösningar skulle skapas som bättre anpassats till projekten.

d) Kredittid och amorteringsfrist. Consensus reglerar maximal kredittid för alla varor och tjänster som säljs med en kredittid överstigande två år. För de u-länder som är aktuella för mjuka svenska krediter utgör maximitiden 10 år efter leveransens fullgörande (med vissa undantag, t. ex. för kraftverk där maximitiden är 12 år). Överenskommelsen föreskriver vidare

att första betalning skall göras 6 månader efter fullgörandetidpunkten, dvs. amorteringsfrist medges ej.

Consensusreglerna omfattar i dessa avseenden inte mjuka krediter utan det finns möjlighet att sätta de kredittider och amorteringsfrister som befinns mest ändamålsenliga, t.ex. med hänsyn till ett projekts intjäningskapacitet och kassaflöde. Inom det svenska u-kreditsystemet har man dock funnit det naturligt att följa consensusreglerna vad gäller betalningsvillkoren. Några få undantag har dock gjorts i det att längre amorteringsfrister medgivits. En viktig förklaring till att man valt att bibehålla de förhållandevis korta kredittiderna är att därigenom garantipremierna kunnat vidmakthållas på en relativt låg nivå. Med den konstruktion som EKN valt för sin premietabell ökar premierna kraftigt över kredittiden. Om premietabellen skulle dras ut över kredit-tidsspannet 12 - 25 år, skulle premierna bli så pass höga att det vore ogörligt att lämna u-krediter.

Vid biståndskrediter är man naturligen friare vid bestämmande av kredittid. Svenska utvecklingskrediter lämnades normalt med en kredittid på 20 - 25 år och med en amorteringsfrist på 10 år. Utländska bundna biståndskrediter lämnas, som framgår av nedanstående tabell, med 15 - 50 års löptid med frister på 3,5 - 10 år (tabellen avser typiska kreditvillkor i maj 1988, dvs. då den lägsta tillåtna förmånlighetsgraden var 30%. Tabellen kommenteras ytterligare i bilaga 3).

	<u>Export- kredit</u>	<u>Gåva</u>	<u>Mjuk kredit</u>	<u>Villkor mjuk kredit</u>		
				<u>löptid</u> <u>år</u>	<u>frist</u> <u>år</u>	<u>ränta</u> <u>%</u>
Förbundsrepubliken	52,5% ¹⁾		47,5% ¹⁾	50	10	0,75
Frankrike						
- crédit mixte	50%		50%	25	10	2
- monobloc-lån			100%	25	7	3,5
Italien	50%		50%	20	10	1,5
Canada						
- gåva/kredit	70%	30%				
- crédit mixte	66%		34%	40	8	0
Japan			100%	25	7	3,75
Storbritannien						
- mixed credit	69,9%	30,1%				
- concessional loan			100%	15	3,5	4,25
Nederländerna			100%	15	7	2,5
Norge	70%	30%				
Sverige			100%	10	0	1,5
			100%	8	0	0

1) Avser procentandelar av totalt kreditbelopp

Vad gäller premierna är av intresse att notera att man, även i de fall där premierna rimligen debiteras (franska monobloc-lån och engelska concessional loans, dvs. respektive lands motsvarighet till svenska u-krediter) har funnit det möjligt att medge långa kredittider. Premier vid långa kredittider sätts tydligen på annat sätt i dessa länder än vad som skulle bli fallet i Sverige om EKN:s premietabell extrapoleras.

e) Övriga villkor. Det svenska exportkreditsystemet och u-kreditsystemet innehåller krav på högsta garantitäckning, dvs. självrisker för garantitagarna, karenstider vid skadereglering, möjligheter till kursrisksäkring, definition av vad som utgör svenska varor osv. som inte naturligen eller nödvändigtvis har motsvarigheter i system för bundna biståndskrediter.

f) Övriga aspekter. I det tidigare behandlas systemskiljande aspekter mellan bundna biståndskrediter och system enligt exportkreditmodell. Det förutsätts härvid att länderval, sektorbegränsningar, typ av varor som kan finansieras, inte är systemskiljande. Vad gäller ländervalet förutsätts att kravet på kreditvärdighet bibehålles oberoende av system. Sektoravgränsningar, som för svensk del avser begränsning till finansiering av verksamhet inom energi, telekommunikation, industri, transporter och övriga infrastruktur, liksom annan produktiv, direkt valutagenere-
 rande eller -besparande verksamhet som bedrivs i projektform, har inte att göra med systemval men har snarare att göra med biståndsbedömningar av vad krediter bör finansiera. Sociala sektorer är sålunda bäst ägnade finansiering i gåvoform enligt dessa bedömningar. Vad gäller varor, utgör begränsningen det förhållandet att de måste utgöra integrerade delar i ett projekt, som kan utvärderas. Exempelvis leveranser av transportmedel utan anknytning till projekt kan inte finansieras genom mjuka krediter. De avgränsningar som har att göra med systemets karaktär av biståndssystem behandlas inte närmare i det följande.

4.3 Enkomponentsystem kontra tvåkomponentsystem

Den interdepartementala arbetsgruppen behandlade alternativen enkomponentsystem kontra tvåkomponentsystem mycket summariskt. För att uppnå syftet att konstruktionen skulle vara "enkel, lättbegriplig och lätthanterlig" föreslogs "modellen med en enda kredit, vilken rimligen bör bli enklare att administrera än två". Därigenom introducerade man en kreditmodell som då inte förekom i något annat OECD-land. Efter systemets införande har Sverige inom DAC ensamt stått

till svars för en kreditmodell där biståndet eller gåvoelementet, i stället för att betalas till mottagarlandet, kom att utgöras av en internsubvention inom det egna landet. Andra länder, liksom DAC, fann modellen svårförståelig.

Det förhållandet att systemet krävde inom det egna landet ett organ för upplåning och kreditadministration (SEK), ett antal långgivare (affärsbankerna), en garantigivare (EKN), en biståndsbedömande instans (BITS) och ett organ som hanterar räntesubventionerna över kreditens livstid (riksgäldskontoret), vilka i ett komplicerat nätverk förde medel mellan eller höll konton för varandra, bidrog till oförståelse och till bedömningen från något håll att Sverige kunde ha o-deklarerade motiv för systemuppläggningsen. Mot detta ställde andra länder de egna systemen som innehöll två transparenta transaktioner, vilka var och en normalt administrerades av ett organ (gåvodelen eller den mjuka biståndskrediten av ett biståndsorgan och exportkreditdelen av ett exportkreditorgan). DAC-redovisningen var för dessa länder också okomplicerad genom att naturligen enbart den del som avsåg budgetmedel från biståndsanslag redovisades som ODA medan, som det framgår av det ovanstående, det fanns olika alternativ i det svenska systemet.

Även svenska exportörer kan ha funnit systemet något komplicerat genom att till organ som man normalt har kontakt med vid exportkreditgivning (affärsbank, SEK och ibland EKN) erfordrades samarbete med BITS. Det bör dock noteras att antalet samarbetsorgan förmodligen skulle ha varit detsamma för svensk del om ett tvåkomponentsystem valts. När det slutligen gäller de olika systemens "popularitet" hos köparländerna föreligger inga data eller systematiska undersökningar. Några länder, däribland Kina, har dock framhållit att det svenska enkomponentsystemet är föredömligt enkelt

och lättadministrerat ur låntagarsynpunkt.

Systemteoretiskt förefaller ett tvåkomponentsystem uppfylla kraven på enkelhet och lättförståelighet. Ett biståndsorgan överför en gåva (dvs. gåvoelementet), ett exportkreditsystem organiserar en vanlig exportkredit, dvs. för svensk del en kredit från marknadssektorn eller statssektorn, vilken garanteras på samma sätt som andra exportkrediter, dvs. genom en garanti inom EKN:s system och beslutsordning och enligt EKN:s regelverk.

Den utredning som BITS presenterade 1987 avseende en försöksverksamhet med tvåkomponentsystem - enligt vilkens förslag regeringen efter bemyndigande av riksdagen fattade beslut - pekade på de problem, som just har att göra med anslagsbelastning och myndighetsansvar, och de principiella frågor, vilka måste lösas vid en svensk tillämpning av systemet. Dessa avsåg dels vilken säkerhetsreserv riskerna för garantin skulle belasta, dels frågan om vilken sektor inom SEK upplåningen för systemet skulle göras (marknadssektorn och/eller statssektorn).

Säkerhetsreservfrågan bör sättas in i ett "historiskt" perspektiv. Ett u-garantisystem hade funnits i tillämpning sedan början av 1960-talet. Fram till 1978 utgjorde biståndsanslagen den anslagspost som skulle täcka sådana förluster som inte täcktes av den särskilda premiereserv som upprättats för u-garantiärenden. Efter riksdagsbeslut 1978 överfördes ansvaret för förluster utöver reserver till samma anslagspost som gällde för övriga EKN-garantier (sextonde huvudtiteln). När garantier som motiverades av "s-skäl" infördes 1979 kom därför definitiva skadefall vid såväl s-garantier som u-garantier att finansieras i sista hand från sextonde huvudtiteln.

U-kreditsystemet innehöll inledningsvis en tudelning av garantiansvaret genom att u-krediter till SIDA:s programländer behandlades som risker för vilka biståndsanslagen ytterst stod ansvariga (biståndsgarantier) medan u-krediter till icke programländer utgjorde s/u-ärenden. Denna tudelning upphörde fr. o. m. budgetåret 1984/85 efter riksdagens beslut vilket innebar att alla u-krediter skulle garanteras över den särskilda säkerhetsreserven mot biståndsanslagen. I konsekvens härmed överfördes ansvaret för beslut i garantifrågorna från EKN till BITS.

När det gäller kombinationskrediterna (den svenska modellen för tvåkomponentkrediter) har regeringen fastställt, i analogi med systemet för u-krediter, att exportkreditdelen skall garanteras mot biståndsanslagen och att BITS i konsekvens därmed fattar beslut i garantifrågan efter det att EKN:s yttrande inhämtats.

Den nu tillämpade ordningen innebär således att den synbarligen enkla uppdelningen som infördes 1978 vad gäller u-garantier, nämligen att garantifrågor hanteras och beslutas av EKN och belastar samma anslag i statens budget som EKN:s övriga verksamhet, har bringats att upphöra. Nu tillämpas ordningen att regelverk, garantiärendehantering och kompetens att bedöma risker ligger på ett organ (EKN) medan beslut fattas av ett annat organ (BITS), som har budgetansvar på biståndsområdet. Genom att på detta sätt skilja kompetens och beredning från beslutsfattande och budgetansvar skapas förutsättningar för konflikter.

Vad gäller statssektorn inom SEK kontra marknadssektorn finns liknande förändringar i inställningen över tiden. Under u-kreditsystemets första år delades subventioneringen mellan industridepartementets anslag å ena sidan (avsåg subventioneringen av SEK:s upplå-

ningsränta ned till den räntesats som gällde i statssektorn inom SEK) och biståndsanslagen å den andra (den subventionering som erfordras mellan räntesatsen i statssektorn och u-krediträntan). Riksdagen har (på förslag i prop. 1983/84:100) beslutat att systemet skulle "frikopplas från det statsstödda exportkredit-systemet" fr. o. m. 1984/85. Biståndsanslagen skulle belastas för hela skillnaden mellan upplåningskostnaderna och utlåningskostnaderna. Beslut om krediter skulle fattas av BITS.

När det gäller kombinationskrediterna önskar företagen utnyttja vad gäller exportkreditdelen såväl statssektorn (för att få en fast ränteindikation på offertstadiet under sex månader), dock enbart under förutsättning att detta inte antas medföra någon subvention, som marknadssektorn (som kunde innebära en bättre ränta när väl affärsavtal tecknats). Regeringen har beslutat att SEK (och således inte BITS) skall vara beslutande instans i exportkreditdelen i en kombinationskredit. Här skapas en annan möjlig administrativ komplikation genom att två organ skall fatta beslut om en kredits två delar.

K-kreditsystemet har ännu mycket av försökskaraktär. Regeringen har bemyndigat BITS att påbörja verksamheten i ett begränsat antal länder. För närvarande avser BITS att pröva det i de minst utvecklade länderna samt i sådana fall i övrigt där det föreligger särskilda skäl. De praktiska problem som uppstår när det gäller att "gifta ihop" två finansieringsströmmar vid finansieringen av ett enskilt kontrakt har därför inte tacklats i praktiken. Att det ligger inom det möjligas gräns att finna smidiga lösningar på de praktiska problemen utvisar det förhållandet att tvåkomponentsystem är det vanligen förekommande systemet internationellt.

Garantipremien enligt EKN:s premietabell skiljer sig inte avsevärt mellan u-krediter och k-krediter. Detta kan illustreras genom följande exempel avseende en tioårig dollarkredit med en förmånlighetsgrad på 35%:

	<u>U-kredit</u>	<u>K-kredit</u>
Kontraktsvärde	10 milj. USD	10 milj. USD
Kreditbelopp	8,5 milj. USD	6,5 milj. USD
- löptid	10 år	10 år
- amorterings-		
frist	0 år	0 år
- ränta	0%	8,75%
Högsta förlust-		
belopp (HF)	8,5 milj. USD	ca 9,5 milj. USD
Premie, ca 7% på		
HF, premie-		
klass 4	0,595 milj. USD	0,695 milj. USD
Självrisk (15%)	1,275 milj. USD	0,975 milj. USD

Att premien i exemplet blir något högre för k-krediten än för u-krediten förklaras av att ett förskott på 1,5 milj. USD uttas av köparen vid u-krediten, medan "förskottet" betalas ur gåvoelementet vid k-krediten. Om inget förskott uttas vid u-krediten - och således kreditbelopp och HF sätts till 10 milj. USD - blir premien för denna i exemplet 0,7 milj. USD.

Som framgår av tabellen skiljer sig självrisker mellan u-krediter och k-krediter i det att den blir högre vid u-krediter.

När det gäller behandlingen av valutarisker i u-kreditsystemet finns en kvarstående fråga av principiell karaktär (vilken inte har sin direkta motsvarighet i k-kreditsystemet). Som BITS framhållit i anslagsframställningen för 1986/87 uppstår stora kursrisker i ett system som inte innehåller enhetlig valuta. För

närvarande sker utlåning och upplåning i huvudsak i USD medan BITS avsättningskonto i riksgäldskontoret förs i kronor, till vilket en engångsavsättning, motsvarande gåvoelementet, görs som skall täcka subventioneringen under en u-kredits hela livstid. För att undvika dessa kursrisker borde avsättningar till riksgäldskontoret få göras i de valutor i vilka utlåningen sker.

En annan fråga som stundom vållat problem är det faktum att utlåningen i svenska kronor har fått lov att begränsas, huvudsakligen beroende på att SEK som sköter upplåning i systemet inte av riksbanken medgivits möjligheter att låna upp i Sverige.

4.4 Överväganden med anledning av systemgenomgången

I det föregående har utredningen dragit slutsatsen att konkurrensen på exportfältet kan motivera vissa statliga stödinsatser. Utvecklingen av konkurrensen med olika slag av mjuka krediter visar att ett behov även av ett sådant system föreligger för svenskt vidkommande. Det system som f. n. finns, u-kreditsystemet, har emellertid inte kunnat utnyttjas till fullo och det är en fråga för utredningen att söka analysera orsakerna härtill.

Utredningen har inte till uppdrag att analysera och bedöma de biståndspolitiska grunderna för nuvarande system eller de restriktioner som dessa innebär på systemets användande. Det bör endast konstateras att sådana avgränsningar som kan föreligga på grund av länders skiftande politiska värderingar med avseende på utvecklingsstrategi m. m. självklart kan innebära en reduktion av antalet från exportsynpunkt intressanta marknader.

Det begränsade utnyttjandet av u-kreditsystemet kan ha en naturlig förklaring i den generella projekttor-ka och minskade upphandling av kapitalvaror som karakteriserar u-ländernas handel idag. Detta är med viss sannolikhet en mycket viktig orsak, även om det just är med mjuka krediter och i samarbete med internationella utvecklingsbanker som de projekt kommer till stånd, som kommit att utgöra huvuddelen av projektexportmarknaden.

Det anförs stundom från företagens sida att det svenska systemet ibland förhindrar effektiv konkurrens genom bristande flexibilitet. Här har man framfört allt avsett det fall att konkurrenter har möjlighet att "överbjuda" den svenska offerten genom att erbjuda högre gåvoandelar. Det är svårt att bedöma graden av problem den omständigheten att det svenska systemet innebär ett fixt erbjudande av ca 35 resp. 50% gåvoelement verkligen medför för exportföretagen vid utnyttjande av u-kreditsystemet.

En sak förefaller dock tämligen säker. Ju större och ju mer varierat sortiment ett land har att erbjuda i fråga om mjuka arrangemang desto lättare att göra kombinationer som attraherar de utländska beställarna och desto mer tilltalande för exportörerna. Från exportfrämjandesynpunkt förefaller det sålunda naturligt att dra slutsatsen att de länder som idag kan laborera med både bundna (och obundna) biståndskrediter, och någon eller några former av blandade krediter har betydande företräden framför dem som är hänvisade till ett begränsat sortiment.

Något som kan verka klart begränsande på möjligheterna att utnyttja u-kreditsystemet är kriteriet att systemet endast skall användas för länder som anses kreditvärdiga enligt EKN. Skuldskrisen har begränsat

antalet marknader i u-världen, där EKN är öppen för garantigivning, och detta medför att EKN vid sina rekommendationer till BITS ofta får avråda från u-kredit med hänsyn till risken i det särskilda fallet. Principiellt är det svårt argumentera mot detta. I tidigare utredningar och i propositionsuttalanden har sagts att länder som inte förmodas kunna betala igen de krediter det här är fråga om - även om de är mjuka - inte bör vara mottagare av denna form av bistånd.

Frågan om vilka länder som bör vara öppna för u-krediter sammanhänger intimt med frågan vilka premier som bör uttas. EKN:s tariffsystem tillämpas här utan särskild inskränkning beträffande u-krediter. Detta medför problem framför allt om kredittiderna är längre än dem som vanligen tillämpas enligt Consensus. Numera har EKN börjat att för svaga länder tillämpa mer differentierad premie vilket kan innebära att man är beredd täcka en stor risk om en mycket hög premie erläggs, kanske mellan 10 och 20% eller ännu mer.

Det är uppenbart att detta skapar speciella problem särskilt om premien kombineras med mycket långa kredittider. Utredningen har begrundat frågan om premie för u-krediter i ett senare avsnitt (4.5).

Ibland har gjorts gällande att själva administrationen av u-kreditsystemet är så komplicerad att det leder till problem vid användandet. Utredningen vill ta upp några problem som sammanhänger med det särpräglade system som Sverige valt för blandade krediter.

U-kreditsystemet administreras av BITS, som har att fatta alla relevanta beslut men styrs i praktiken i flera hänseenden av SEK och EKN. Relationen till SEK, som arrangerar u-krediternas refinansiering, förefaller fungera utan problem, då den till övervägande del innebär en teknisk medverkan som inte inkräktar

nämnvärt på BITS egna beslutsmöjligheter.

Förhållandet till EKN är mer komplicerat. I enkomponentsystemet, som är det enda som BITS tillämpat, är EKN:s riskbedömning avgörande för BITS ställningstagande till landrisken. EKN bestämmer i praktiken som nämnts den premie som BITS har att besluta om. Självrisken, förskottet, premien och kredittiden bestäms i enkomponentsystemet för 100% av krediten och inte, som vid den internationellt vanliga tvåkomponentslösningen, för blott den kommersiella delen av krediten, numera inte mer än 50 - 65%.

Sistnämnda förhållanden kan leda till komplikationer, som successivt ökat i takt med att gävoelementet stigit. För premiens del är det dock ganska små skillnader mellan en- och tvåkomponentssystem. Detta sammanhänger med att EKN beräknar premie på ränta, vilket inte är lika vanligt förekommande i utlandet.

Även om komplikationer som kan uppstå beträffande enstaka element i u-krediter i någon mån talar till förmån för ett tvåkomponentsystem i förhållande till enkomponentlösningen är det emellertid i högre grad de relationsproblem som uppstått på grund av det nuvarande systemet som utredningen vill beakta.

Det gemensamma ansvaret hos BITS och EKN när det gäller garantifrågorna har lett till friktioner, som inte borde uppstå i ett renodlat tvåkomponentsystem. Kompetens och beredning skiljs från beslutsfattande och budgetansvar. I ett system där ansvaret för gävodelen resp. den kommersiella delen i en blandad kredit låg hos vardera av de båda instituten skulle ansvars- och beslutslinjer vara klara. Man kan invända att BITS, om det skulle besluta om gävodelen i ett tvåkomponentsystem, ändå inte kunde få till stånd en blandad kredit, om EKN inte vore beredd acceptera

landrisken för den kommersiella delen. Det syns emellertid utredningen som om en tydlig ansvarsfördelning mellan de båda instituten skulle vara systematiskt väsentligt klarare än nuvarande ordning och ge de fördelar som följer därav.

Eftersom utredningen inte haft att skärskåda de biståndspolitiska grunderna för u-kreditsystemet är det svårt att få en samlad bild av de omständigheter som leder till att systemet inte utnyttjas till fullo. Här ovan har angetts några olika förklaringar, till vilka möjligen kan läggas avsaknaden av s. k. förhandsbesked, och också något diskuterats de problem som föreligger inom nuvarande ordning.

Om Sverige i dag stod i begrepp att införa ett system för mjuka krediter (och ett dylikt system inte funnits tidigare) skulle förmodligen valet ha fallit på antingen ett system för bundna biståndskrediter eller ett tvåkomponentsystem eller en kombination av båda. Avgörande för vilket alternativ som skulle ha valts hade förmodligen varit dels i vilken grad Sverige önskade införa krediter i biståndet från biståndspolitiska grunder, av vilka en icke oviktig aspekt vore att man därigenom skulle redovisa en del av biståndet (i ODA-redovisningen) som kredit och inte som gåva, dels den vikt som skulle läggas vid systemens s.k. multiplikatoreffekter, dvs. möjligheter att genom ett visst antal biståndskronor uppnå större exporteffekter.

Ett system med bundna biståndskrediter skulle förmodligen ha administrerats antingen av ett biståndsorgan tillsammans med riksbanken (vid finansiering med statliga budgetmedel) eller av t. ex. SEK (vid refinansiering på marknaden). Ett tredje alternativ vore ett särskilt biståndskreditorgan (en utvecklingsbank). Systemet kunde ha varit garanterat eller oga-

ranterat. Systemet skulle haft fördelen att det skulle ha kunnat utnyttjas separat, eller ad hoc tillsammans med normala exportkrediter.

Ett tvåkomponentsystem skulle förmodligen ha baserats på en gåva som administrerades av ett biståndsorgan och en statsstödd kredit med garanti från EKN:s "gamla" u-garantisystem.

Det systemalternativ som förmodligen inte skulle ha valts, trots dess goda multiplikatoreffekter, vore det nuvarande u-kreditsystemet, som innehåller ett antal komplicerade inslag, som vore tämligen oprövat internationellt och som ställer krav på en specialrelation i förvaltningen mellan ett biståndsorgan (BITS) och ett organ med exportsyften (EKN). Systemet bygger således på att det är möjligt och ändamålsenligt att gifta ihop "två kulturer", en biståndsorienterad och en exportfrämjande, med olika mål och utgångspunkter och att detta kan ske utan betydande konflikter och smittoeffekter. Det utgår vidare från att det är rationellt att arbeta med ett antal avgränsningar och restriktioner av biståndskaraktär (sektoravgränsningar, möjlig projekttyp osv.) vid sidan om restriktioner som är hämtade från exportkreditsystem (självriskkrav, begränsningar beträffande lokala kostnader osv.).

Om man ser det nuvarande u-kreditsystemet främst från exportfrämjandesynpunkt förefaller det utredningen tämligen naturligt att dra slutsatsen av vad som diskuteras ovan att man borde vidga systemet betydligt. En näraliggande tanke är att införa en möjlighet att använda både en renodlad tvåkomponentlösning och bundna biståndskrediter.

Tvåkomponentlösningen har som nämnts systematiska och därmed administrativa fördelar och reducerar de komp-

likationer, som kan uppstå vid enkomponentssystemets användning. I en sådan kompletterande lösning skulle SEK och EKN ha att fatta alla beslut som har relevans för den kommersiella delen, BITS för gåvodelen. Garantifrågor skulle uteslutande hänföras till den kommersiella delen och inte störa besluten eller administrationen av gåvodelen. Skadefall på garantin för de kommersiella delarna skulle regleras över biståndsanslaget, såsom skett i EKN:s u-garantisystem före 1978.

I sammanhanget bör påpekas att det system med s. k. kombinationskrediter som beslutats men ännu ej använts i praktiken, har den nackdelen jämfört med ett renodlat tvåkomponentsystem att det inte skiljer sig från enkomponentsystemet i vad avser garantibeslutet.

I vissa lägen har emellertid enkomponentsystemet sådana företräden, som gjort det attraktivt hos utländska beställare, att det skulle vara olämpligt att slopa möjligheterna att använda det.

Ett system för biståndskrediter innebär ett avsteg från nuvarande biståndsformer. Det behov av variation och flexibilitet som anförts som motiv för ett sådant system kan belysas även av följande.

Frågan om möjligheterna att delta i projektfinansiering vid sidan av kontraktsfinansiering har aktualiserats för BITS. De ansatser som gjorts inom ramen för enkomponentsystemet har visat sig skapa spänningar i detta system. I den mån en utveckling mot sådan finansiering anses önskvärd från biståndspolitisk synpunkt - en fråga som utredningen inte anser sig ha till uppgift att bedöma - är det även härvidlag mest naturligt att använda ett system för biståndskrediter. Dessa kan också lätt kombineras med exportkrediter.

Utredningen förordar alltså med hänsyn till såväl exportintresset som önskvärdheten av systematisk klarhet att en renodlad tvåkomponentlösning och möjligheter att ge biståndskrediter införs.

Utredningen förutsätter att frågan om man bör fortsätta huvudsakligen som hittills eller söka systemskiljande vägar nu närmare övervägs i regeringskansliet. För det fall en mer långtgående lösning inte blir aktuell vill utredningen föreslå vissa åtgärder till undanröjande av en del närliggande problem. Se nedan under 4.5 där begreppet mjuka krediter används som samlingsbegrepp för u-krediter (enkomponent) och kombinationskrediter. Utredningen vill i detta sammanhang förorda att den beslutade försöksverksamheten med kombinationskrediter inleds snarast.

4.5 Förslag om vissa justeringar i gällande system

Det är naturligt att i ett system för blandade krediter garantipremier uttas och fonderas åtminstone för den del som är kommersiell. Med den svenska modellen har premieuttag gällt för hela transaktionen. Utvecklingen av säkerhetsreserven utgör ett bra långsiktigt mått på de risker som tas i systemen. Avsaknaden av premieuttag kunde skapa onödiga incitament i riktning mot ett alltför högt risktagande. Det förutsätts därför att systemen för mjuka krediter även fortsättningsvis bibehåller en garantiordning och att säkerhetsreserven i princip bör vara tillräckligt stor för att möta framtida risker i engagemangsportföljen.

Det förutsätts att kredittiden för mjuka krediter fortsättningsvis normalt blir längre än vad som gäller vid exportkrediter som kommer ifråga för EKN:s

övriga garantigivning. Införandet av långa kredittider vid u-kreditgivningen har försvårats - och t. o. m. förhindrats - genom tidspåslaget på EKN:s premietariffer. Detta förhållande gäller för enkomponentsystemet men skulle ha relevans även för kombinationskrediter eller krediter enligt en renodlad tvåkomponentlösning.

Det finns skilda möjligheter för premiesättningen vilka i olika grad innebär fjärmande från EKN:s gällande tariffer, och som skulle kunna tillgodose önskemålet att förlänga kredittiderna för mjuka krediter. Om inte EKN vidtar andra åtgärder inom ramen för den översyn av premiesystemet som pågår för att tillgodose detta önskemål, förefaller den enligt utredningen mest närliggande modellen vara att låta EKN:s premietariff för LT-garantier "plana ut" vid 10-årsgränsen eller den gräns vilken EKN inte i sin egen garantigivning kan gå utöver, dvs. att därefter ej ta ut tidspåslag utan låta premien stiga endast med hänsyn till att högsta förlustbeloppet ökar ju längre kredittiden blir.

Utredningen förordar att BITS och EKN antar en sådan premieordning för mjuka krediter. Om särskilda skäl föreligger bör premie till dels kunna tas ut från biståndsanslaget. Detta skulle kunna anses motiverat om det vore angeläget acceptera en solitärrisk för en transaktion som från biståndssynpunkt ansågs mycket angelägen men som från landrisksynpunkt låg bortom vad EKN kunde acceptera utan en exceptionellt hög premie. Premien skulle alltså delas mellan garantitågaren och biståndsanslaget.

Utredningen vill i detta sammanhang betona att så länge som det i ett system av enkomponentmodell behålls ett garantisystem som i allt väsentligt bygger på den vanliga exportkreditgarantiordningen, går det

inte att göra större avvikelser utan att detta leder till problem, bl. a. i form av negativa smittorisker på EKN-systemet. Därav följer att om man från biståndssynpunkt finner det önskvärt att utveckla enkomponentmodellen på sådant sätt att biståndsgarantier med föreslagna modifieringar inte längre anses vara tillräckliga, måste man söka sig till en modell som inte kräver en garantiordning i vilken EKN förutsätts medverka.

Flera skäl kan anföras till stöd för förlängda kredittider och amorteringsfrister i förhållande till vad som tillämpas för närvarande. Vad gäller kredittider utgör argumenten följande:

- projektens livslängd och intjäningsförmåga är ofta längre än 10 år, speciellt vid infrastrukturprojekt, vilka är de normala objekten för mjuka kreditter
- u-ländernas nu dåliga betalningsförmåga talar för att långa kredittider bör medges (alltför korta kredittider leder till krav på skuldkonsolideringar med åtföljande förlängning av kredittiderna)
- med höjt gåvoelement följer förlängda kredittider. Argumenten talar också för längre amorteringsfrister.

För u-krediter i US dollar kan följande kombinationer av kredittider, amorteringsfrister och räntesatser övervägas (vilka alla ger gåvoelement 35%, dvs. det lägsta gåvoelement som skall tillämpas fr. o. m. medio 1988):

- kredittid 12 år, amorteringsfrist 2 år, räntesats 2,5%
- kredittid 15 år, amorteringsfrist 3 år, räntesats 3,5%
- kredittid 20 år, amorteringsfrist 4 år, räntesats 5%.

För att undvika kursrisker bör om möjligt alla delar av u-kreditsystemet (upplåning, utlåning och avsättningskonto) hanteras i enhetlig valuta. Det rimliga synes vara att möjlighet ges att lämna krediter i såväl svenska kronor som i utländsk valuta, främst i US dollar. För att möjliggöra att svenska kronor tillämpas som valuta i alla delar av systemet erfordras att riksbanksfullmäktige medger att SEK:s upplåning för u-kreditsystemet företas i kronor. Vad gäller kreditgivning i utländsk valuta krävs att riksgäldsfullmäktige accepterar att avsättningskontot förs i utländsk valuta.

5. ORGANISATORISKA FRÅGOR

5.1 Exportkreditfinansiering

I del I kap. 4 har kort redogjorts för olika modeller för statsstödd exportkredit- resp. garantigivning som förekommer i några OECD-länder. Som framgår av detta kapitel är den vanligaste modellen att kredit- resp. garantigivning bedrivs av skilda institut. För garantigivningen finns olika modeller, se även nedan (avsnitt 5.2.1). I några länder bedrivs dock aktiviteterna inom statliga export-import-banker. Lämpligheten av att i Sverige övergå till en sådan modell genom att föra samman de aktiviteter som bedrivs av EKN resp. SEK har tidigare övervägts. Även om önskvärdheten av ett nära samarbete mellan dessa organ har framhållits, har det dock ansetts mer fördelaktigt att hålla isär aktiviteterna. Utredningen ansluter sig till detta synsätt. Det främsta skälet för detta är att det i sådana institutioner som bedriver såväl kredit- som garantigivningen finns en tendens till att kreditgivningen kommer att dominera den totala verksamheten. På den del av organisationen som bedriver garantigivning ställs då krav att anpassa sig till de finansiella lösningar som man inom kreditdelen arbetar fram. Det förefaller vara svårare för en sådan institution att bedriva garantigivning med den konsekvens och omsorg som bör präglade denna verksamhet.

När det gäller exportkreditgivningen har ovan (del II kap. 2) konstaterats att det i Sverige finns en ins-

titution, SEK, som bildats i syfte att underlätta den långfristiga exportkreditgivningen. Utredningen har ovan pekat på att den fördel som bolaget har uppnått i upplåningshänseende jämfört med bankerna har minskat under senare år. SEK spelar dock fortfarande en viktig roll som refinansiär. Vissa andra fördelar har också framhållits. Vidare har utredningen pekat på att det finns skäl som talar för ett bibehållande av SEK-systemet och att det är lämpligt att staten utövar insyn i denna verksamhet genom att vara delägare i bolaget. Det har också nämnts att exportkreditgivning på marknadsvillkor bedrivs, om än i begränsad omfattning och närmast av ad hoc karaktär, även av den helstatliga Investeringsbanken. Utredningen anser att det är rimligt att avgränsningen mellan de aktiviteter som olika statliga organ bedriver på detta område övervägs ytterligare.

I detta sammanhang förtjänar även att pekas på att den arbetsfördelning som gäller i exportfinansiering mellan banker, SEK och EKN synes vara viktig att upprätthålla. För att de svenska exportföretagen, av vilka de största själva i viss omfattning byggt upp kompetens på området, skall få en bra service krävs att konkurrensen mellan bankerna kan upprätthållas. Bankerna måste ha ett tillräckligt starkt incitament för att konkurrera på detta område. Det synes därför knappast finnas utrymme för organ som helt eller delvis ägs av staten att i alltför stor utsträckning ges sig in på bankernas traditionella arbetsfält. Samtidigt krävs att en effektiv och billig refinansieringskälla finns tillgänglig. Här spelar SEK en viktig roll.

5.2 Exportkreditgarantier

5.2.1 Organisationsform

EKN utgör ett institut för statens sammanhållna garantiverksamhet på exportkreditområdet (med undantag av garanti för u-krediter och fartygskrediter) och täcker såväl P- som K-risk inom ST-, MToch LT-fälten. Samma organisationsform tillämpas i flera andra länder. Ett sådant enhetligt system har många fördelar. I korthet kan nämnas följande: Det ganska egenartade fält som utgörs av garantigivning för exportkrediter på öst- och u-länder kräver speciell kunskap och kompetens i riskbedömning m. m. som kan utvecklas inom ett sådant institut. Med denna kompetens, ett minimum av byråkrati och en självständig status kan en verksamhet bedrivas, som inger förtroende och väcker respekt för professionalism. Detta förutsätter dock att verksamheten får bedrivas och utvecklas med viss kontinuitet och utan ryckighet i styrningen.

Vad som nu sagts har framför allt tillämpning på ett EKN-instituts huvudsakliga uppgift, P-risktäckningen. I kapitel 3.3.1 har utredningen diskuterat en del för- och nackdelar med en ordning, där kapacitet och kompetens framför allt på det konkurrensutsatta fältet (framför allt ST K-risk) skulle förenas i ett institut i bolagsform, samägt av staten (via EKN) och privata intressenter inom försäkringsverksamhet. Det skulle enligt utredningens uppfattning sannolikt finnas fördelar på detta område att vinna genom kompetensuppbyggandet inom ett sådant samägt institut, om så lät sig göras.

Ett alternativ är också att "avknoppa" den konkurrensutsatta verksamheten från EKN utan intressen i något samverkansinstitut och att i stället köpa de tjänster som kan behövas för expertbedömning av exem-

pelvis förekommande stora och långa K-risker.

Som också antytts i kap. 3.1.3 kan det vara intressant att överväga om man kan gå ett steg längre och diskutera en form som liknar den tysk-franska där all berednings- och hanteringskompetens som nu finns inom EKN-kansliet anföretros ett institut samägt med privata intressenter. Detta skulle innebära att dit skulle hänföras utom kompetens på bedömning av K-risker och projektutveckling m. m. även kompetens i fråga om bedömning av P-risk samt skadeverksamhet inkl. återvinning. Beredningen i alla de MToch LT-ärenden som det samägda institutet ansåg sig ej kunna ta hand om självt fick då ske med sikte på beslut i regeringskansliet eller EKN-styrelsen, som endast behövde ett mindre sekretariat. Frågan om möjligheten att förlägga besluten till regeringskansliet behandlas under 5.2.2.

Fördelen med den skissade modellen skulle vara att man fick en bredd och en styrka i kompetensuppbyggnaden som samtidigt tillgodogjordes utvecklingen på det kommersiella fältet i vad avser kreditförsäkring. Detta vore särskilt intressant om man bedömde att utvecklingen mot "projektfinansiering" och K-risktäckning fick allt större betydelse. Kompetensuppbyggnaden kunde också ske utan de restriktioner som ovedersägligen vidlåder en myndighets möjligheter.

Det finns dock flera reservationer mot den presenterade idén. Att skilja kompetens och beredning från beslutsfattande och budgetansvar bäddar troligen för konflikter. Enhetligheten i nuvarande form skulle gå förlorad. Det samägda bolagets intresse i riskanalys på LT-fältet skulle måhända inte bli så stort om man inte har någon del i det ekonomiska ansvaret för besluten och härvidlag huvudsakligen styrs av intresset av få ersättning för administration av den riskport-

följ - hur den än såg ut - som EKN-styrelsen skulle bygga upp. Det kunde också uppstå svårigheter i en sålunda "delad" form för bolaget att företräda styrelsens policy. En omfattande organisatorisk omändningsprocess som vore förutsättningen för modellens realiserande kunde också orsaka problem i den tid som den nuvarande, som kan kräva snabba anpassningar med hänsyn till EG-integrationen.

Av den diskussion som förts i detta och föregående kapitel framgår sammanfattningsvis att EKN-systemet i dag är utsatt för spänningar i två diametralt motsatta håll. Å ena sidan inrymmer garantigivning så stora risker för en budgetbelastning att det kunde finnas skäl knyta besluten nära regeringskansliet. Å andra sidan verkar utvecklingen f. n. i fråga om exportfinansiering i en sådan riktning att kompetens blir efterfrågad och erforderlig som kanske bäst byggs upp i samarbete med privata intressenter - framför allt såvitt gäller EKN:s konkurrensutsatta verksamhet.

Det är alltså dessa spänningar som gett utredningen anledning överväga olika "delningsalternativ" till det nuvarande systemet.

Vid en samlad bedömning på det underlag som stått utredningen till buds anser emellertid utredningen att övervägande skäl talar för ett bibehållande av i huvudsak av den nuvarande modellen med en enhetlig och självständig EKN-institution under statlig huvudman, verksam inom samtliga nu aktuella garantifält men självklart med tyngdpunkten förlagd inom MT- och LT-fälten.

Utredningen har likväl ansett att det diskuterade uppslaget med samägt institut - framför allt såvitt avser den konkurrensutsatta verksamheten, eller med denna verksamhet "avknoppad" från EKN - kan ha så

intressanta möjligheter mot bakgrund av den allmänna utedecklingen inom exportfinansiering, att det finns fog för ytterligare överväganden.

I några länder förekommer att det statliga garanti-institutet återförsäkrar delar av privat försäkring på exportkreditområdet och därigenom anses öka den totala försäkringskapaciteten på området. Sådana återförsäkringsarrangemang har förekommit t. ex. i USA och nya aktiviteter av detta slag förbereds. Det kan vara en intressant möjlighet även för svenskt vidkommande. Det är här då fråga om återförsäkring av sådana risker som redan hanteras på den privata marknaden men där eventuellt kapaciteten skulle vara för liten för att möta en motiverad efterfrågan. Om närmare undersökningar skulle visa att en sådan efterfrågan finns skulle man kunna tänka sig återförsäkring av kvotdelar av portföljer, för att undvika problem med riskbedömning dock begränsad till max 50% av risk.

Nedanstående tablå med modeller visar de alternativ som utredningen diskuterat i det föregående:

EKN, ECGD m.fl.
(sammanhållet system)

Tysk-fransk modell
(delat system)

område	kompetens	
LT	P-risk	Beslut i styrelse, direktion
	Skador Åter-vinning	
MT	Allm. adm.	
ST	Projekt	
	K-risk	

område		
LT	Beslut i regerings-kommitté (föredragning agent) Kompetens	
MT		
MT	P-risk	Skador Åter-vinning
ST		Projekt
	K-risk	Adm.

Beslut i bolags-styrelse

Samarbete i bolag

"Avknoppning

område	kompetens	
LT	P-risk	Beslut i styrelse, direktion
	Skador Åter-vinning	
	Adm.	
MT		
MT	Projekt m.m.	+ privata partner
ST		
	K-risk	

område	kompetens	
LT	P-risk	Beslut i styrelse, direktion
	Skador Åter-vinning	
	Adm.	
MT	Projekt	

Beslut i bolags-styrelse

(köper kompetens på K-risk när behövt)

5.2.2 Styrning av verksamheten

EKN är en myndighet under utrikesdepartementets handelsavdelning, i vissa formella avseenden lik andra statliga myndigheter men reellt i de flesta avseenden mycket särpräglad. Den har en instruktion som anger målet för verksamheten som en avvägning mellan intresset att främja exporten och att undvika förluster. I propositionsuttalanden beträffande verksamheten har angetts å ena sidan att EKN bör ge ett stöd till export som i huvudsak är jämförligt med det som flertalet utländska konkurrenter erhåller och å andra sidan att verksamheten bör vara självbärande på sikt. Utredningens uppfattning om målet för verksamheten framgår av det föregående resonemanget och innebär i korthet vissa reservationer både i fråga om förhållandet till konkurrenterna och i fråga om utsikterna att nå balans mellan intäkter och kostnader.

Riksdagen godkänner årligen huvuddragen i riktlinjerna för verksamheten, beslutar om ramar för verksamheten och om storleken av den rörliga kredit som ställts till EKN:s förfogande för att finansiera löpande underskott i verksamheten.

Regeringen anvisar EKN det utrymme som får användas inom riksdagsramarna. Regeringen prövar också de ärenden som EKN hänskjuter till sådan prövning. I prop. 1981/82:100 bil. 14 har särskilt angivits att regeringen skall pröva ärenden som innebär att vissa "landtak" (10 - 15% av totalengagemanget) kan komma att överskridas.

Ramen för EKN:s verksamhet är uppdelad i en ram för normalgarantier (n-garantier) och en ram för "garantier i samhällets intresse" (s-garantier). Gränsen mellan de båda systemen går ungefär vid gränsen mellan MT och LT i fråga om kredittidens längd, dvs. vid

5 år. Gränsen är emellertid ej helt fixerad, stora MT-ärenden kan hamna under s-ramen, mindre LT-affärer under n-ramen. Gränsdragningen sker i EKN:s direction, och huvudregeln är att s-ärendena sedan beslutas i styrelsen i plenum medan n-ärendena beslutas av chefen.

Utredningens resonemang i det föregående mynnar ut i slutsatser som på det beslutsmässiga planet inte skiljer sig mycket från vad som hittills gällt i EKN. Utredningen menar att garantiverksamhet inom ST- och MT-fältet med något inslag även av LT-risker bör kunna hållas samman som en gren, beträffande vilket målet bör vara att verksamheten avses gå ihop på några års sikt, dvs. man bör inte behöva räkna med stora länge bestående underskott inom denna verksamhetsgren som kan behålla termen n-garanti. Beträffande LT-engagemanget (i stort) har utredningen utförligt uppehållit sig vid de problem denna innebär och den typiska "fara" som föreligger att långvariga underskott uppstår i den verksamheten. Utredningen menar att regeringen bör ta positiv ställning till att driva sådan garantiverksamhet, i vissa fall efter särskild behovsprövning, men anser att regeringen bör ta sitt beslut med full insikt om att det ligger i denna verksamhets natur att drabbas av underskott eller rent av slutliga förluster. Mot denna bakgrund kan det diskuteras hur beslutsfattande i fråga om de enskilda garantiärendena inom LT-fältet bör drivas.

Utredningen har härvidlag övervägt en modell som förlägger garantibesluten på LT-fältet generellt hos de politiska beslutsfattarna. Eftersom det på detta område fordras en politisk vilja att till priset av en icke föraktlig förlustrisk bedriva en stödverksamhet till ett urval av svenska storföretag, kunde en förankring av beslutsfattandet direkt i regeringskansliet ha skäl för sig. Denna modell har som påpekats

tidigare Förbundsrepubliken, Frankrike och Nederländerna valt. Den allvarligste invändningen mot modellen för svenskt vidkommande hänger samman med den svenska konstitutionen. Regeringen har ingen delegationsmöjlighet inom regeringskansliet och måste alltså ta alla eventuella ärenden till regeringssammanträde. För ett större antal ärenden som det här skulle vara fråga om, kanske något hundratal om året, skulle en sådan process vara tungrodd och tidsödande, även om beredningen kunde hanteras på olika plan inom och utom kansliet.

Utredningen har därför stannat för att förorda ett bibehållande i princip av nuvarande ordning, där en styrelse inom EKN i plenum fattar besluten i LT-ärendena, stundom efter särskild behovsprövning. För att markera det inslag av vad som ibland kallats en "implicit subvention" för att beteckna viljan att stödja oöverblickbara garantier, kunde man emellertid tänka sig att styrelsen finge en annan sammansättning än f. n. med representanter uteslutande från statsdepartementen (detta skulle då likna de kommittéer som i praktiken fattar besluten på regeringens vägnar i länder som Förbundsrepubliken och Frankrike). Mot en sådan ordning talar måhända att den nuvarande sammansättningen med representanter från näringsliv och banker vunnit hävd och innebär ett tillskott av sakkunskap. Dissenser har varit sällsynta i EKN:s historia och styrelsens enighet innebär också att näringslivsrepresentanterna på ett betydelsefullt sätt solidariserat sig med besluten.

Utredningen vill inte med bestämdhet förorda något av de nu nämnda alternativen för styrelsens sammansättning. En kompromiss kunde vara att ha en relativt liten styrelse från kanslihuset med ett rådgivande organ med representation från näringslivet, banker och försäkringsbolag. Sådana rådgivande organ finns hos

flera institut i utlandet. Fördelen med ett sådant organ är att personer från företag och banker med direkt erfarenhet och kunskap om området vilka av jävsskäl inte kan ingå i en styrelse, skulle kunna bidra med synpunkter. Behovet av ett rådgivande organ förefaller större om man väljer att ha en styrelse i vilken enbart ingår representanter för regeringskansliet. Man kan dock väl tänka sig att ha ett sådant rådgivande organ även med andra styrelsesammansättningar. Utredningen anser att det finns skäl att pröva en sådan modell. Rådet avses inte få några beslutande funktioner utan enbart tjäna som diskussionsforum och skulle förhoppningsvis stimulera EKN:s arbete på att utveckla verksamheten.

Besluten i garantiärenden bör tas inom särskilda av regering och riksdag fastställda ramar för grovt sett dels ST- och MT-verksamheten, dels huvuddelen av LT-verksamheten - ungefär som nu sker. Beträffande målet för denna verksamhet hänvisas till resonemangen ovan (särskilt kap. II.3.2.1).

I instruktionen för EKN finns inskrivet att EKN äger hänskjuta ärende till regeringen. Som nämnts har regeringen i prop. 1981/82 bil. 14 särskilt hänvisat till de fall då ett överskridande av 10 - 15%-ramen per land kan komma att bli aktuellt. Utredningen ifrågasätter om denna speciella begränsning behöver bibehållas men anser att EKN allttjämt i fråga om särskilt problematiska ärenden bör ha möjlighet att hänskjuta beslut till regeringen. Utnyttjandet av en sådan rätt skulle då reserveras för sådana mycket speciella situationer som kan uppstå, t. ex. om styrelsen inte är enig eller om styrelsen finner att motiv som vanligtvis inte beaktas vid garantigivning, skulle behöva prövas av regeringen såsom rent utrikespolitiska skäl.

Som ovan nämnts styrs verksamhetens inriktning genom riktlinjer som riskdagen och regeringen har beslutat. De ramar som uppställs för verksamheten är så väl tilltagna att de i praktiken inte fungerar som styrmedel. Det har ibland diskuterats om volymbegränsningar t. ex. i form av ramar för garantigivningen per år skulle uppställas. Sådana har förekommit i utlandet. Utredningen anser dock inte att en sådan styrning kan förordas. Eftersom det inte går att förutsäga efterfrågan och denna tenderar att variera kraftigt mellan olika år är det inte praktiskt möjligt att driva verksamheten med en sådan styrning.

Utredningen drar därför slutsatsen att styrningen bäst utövas genom allmänt formulerade riktlinjer för verksamheten. Dessa bör självfallet vara preciserade vad beträffar målinriktningen men ge EKN ett betydande handlingsutrymme i vad avser verksamhetens omfattning, utformningen av garantiformer, garantivillkor, m. m.

I detta sammanhang bör även uppmärksammas överväganden som gjorts i kap. II.3.6 angående skaderegleringar. Utredningen har där pekat på att EKN bär det fulla ansvaret för återvinning.

5.2.3 Underskottsfinansiering

Under åren efter andra världskriget fram till mitten av 1970-talet resulterade EKN:s verksamhet i en fortgående uppbyggnad av reserver. Genom anpassning av premierna kunde i allmänhet för varje budgetår ett visst överskott redovisas, dvs. summan av premieintäkter, återvinningar och ränta på reserverna översteg summan av utbetalade skadeersättningar och administrationskostnader.

Skadeersättningarna som utbetalades under dessa år avsåg oftast förluster vid täckning av kommersiella risker; förlusterna kunde därför merendels anses vara definitiva. Sådana till EKN överlåtna skadereglerade fordringar där återvinning kunde vara tänkbar representerade följaktligen relativt blygsamma belopp. Situationen i ekonomiskt hänseende för EKN har sedan mitten av 1970-talet radikalt förändrats på grund av de mycket stora skadeutbetalningarna avseende den politiska risktäckningen och den förbrukning av de uppbyggda reserverna som därvid skett.

Det kan i sammanhanget vara av intresse att notera att värdet av den export som garanterats av EKN under den senaste 10-årsperioden uppgår till ca 115 miljarder kr. Under samma tid har ca 2,6 miljarder kr. erhållits i premier, ca 7 miljarder har skadereglerats, ca 2,7 miljarder kr. återvunnits och ett ackumulerat underskott på ca 1,7 miljarder kr. uppstått.

Fram till år 1977 hade EKN rätt att vid ett inträffat underskott rekvirera erforderliga medel från riksgäldskontoret. Ränta förutsattes inte utgå. Därefter ändrades reglerna. Riksdagen godkände på regeringens förslag år 1977 (prop. 1976/77:26) att en rörlig kredit skulle ställas till EKN:s förfogande i riksgäldskontoret "för att möta de krav på EKN:s reserver som kommande skaderegleringar kan väntas medföra". Det sägs vidare i propositionen att "krediten kan efter EKN:s bedömning utnyttjas för att finansiera skadeersättningar som exempelvis har samband med skuldkonso- lideringar o. dyl. vilka EKN därför kan räkna med att återvinna. Definitiva förluster bör däremot även i fortsättningen regleras med utnyttjande i första hand av EKN:s reserver. För de medel som utnyttjas av den rörliga krediten skall erläggas ränta enligt gängse principer".

Flera ändringar av reglerna för underskottsfinansiering har därefter skett. I prop. 1979/80:100 bil. 14 föreslogs att EKN skulle få möjlighet att över anslaget oförutsedda utgifter förskottera de medel som behövs om den situationen skulle uppstå att såväl premiereserver som den rörliga krediten är fullt utnyttjade. Vidare angavs att om stora definitiva förluster fastställs, också de i sista hand skulle belasta anslaget oförutsedda utgifter. Samtidigt föreslogs att ett 1000 kr.-anslag skulle inrättas för täckande av förluster på garantier som regeringen inom särskilda ramar fattat beslut om (dvs. ramar för garantigivning till visst land vilket förutsågs bli aktuellt vid internationella stödaktioner till länder med betalningssvårigheter).

Enligt nu gällande ordning (prop. 1986/87:100 bil. 5) har EKN en rörlig kredit i riksgäldskontoret som efter successiva höjningar uppgår till 3 700 milj. kr. Dragningar på krediten belastas med marknadsmässig ränta utom i fall då dragning sker på grund av ersättning på garantier som regeringen beslutat. I sådana fall får EKN ersättning för räntekostnaderna över 1 000 kr.-anslaget. I den mån räntor inflyter på sådana fordringar är medlen återbetalningspliktiga.

Om varken premiereserver eller den rörliga krediten räcker för att utbetala skadeersättningar på garantier, har EKN rätt att utan föregående regeringsbeslut rekvirera medel från statskassan för att kunna fullgöra de förpliktelser EKN inklätt sig å statens vägnar. På så sätt ianspråktaga medel skall återbetalas med ränta. Detta gäller dock inte vid definitiv förlust. Om sådan uppstår kan regeringen besluta om upphävande av återbetalningsskyldighet.

Det kan noteras att EKN har möjlighet att under vissa förutsättningar få ersättning från statskassan vid

definitiv förlust. Någon framställning om ersättning på grund av sådan förlust har aldrig gjorts, varför frågan om vilka kriterier för vad som är att betrakta som definitiv förlust, aldrig har prövats.

Så som begreppet definitiv förlust hanterats i den senaste propositionen i vilken detta förekommit, ger det intryck av att upphävande av återbetalningsskyldighet skulle få medges endast i sådana mycket speciella situationer då dragningar gjorts från budgeten efter det att såväl EKN:s egna fonder som den rörliga krediten förbrukats. Det ligger nära till hands att tänka på världskrig eller världskriser medan denna möjlighet knappast kan vara tänkt att få utnyttjas i mer normala underskottssituationer. En definitiv förlust som uppstår till följd av ett kommersiellt skadefall kan således skrivas av men någon ersättning från statsbudgeten kan normalt sett inte påräknas.

Den rådande ordningen har på flera grunder ifrågasatts. Som exempel kan nämnas att möjligheten att dra på rörliga krediten vid skadefall på s. k. regeringsgarantier och sedan få ersättning över budgeten har skapat ett incitament att hålla en onödigtvis hög likviditet. Under senare år har skadeutbetalningar som skett till följd av skadefall på garantier beslutade av regeringen utgjort en förhållandevis stor andel av de totala skadeutbetalningarna. EKN har därvid haft rätt att utnyttja räntefri upplåning från riksgäldskontoret och har för sådana skadefall inte behövt tära på sina premiereserver. Den likviditet som på så sätt skapats har EKN placerat framför allt i statsskuldsväxlar och riksobligationer. Andelen skadeutbetalningar på "regeringsgarantier" sjunker emellertid och så som läget ser ut i dag finns viss risk för att EKN, liksom skuldländerna har gjort, kan hamna i en räntefälla. Räntebetalningarna på dragningarna på den rörliga krediten hotar att ta en allt större

andel av premieintäkterna. För att kunna betala ut skadersättningar och räntor på dragningarna på den rörliga krediten tvingas man öka upplåningen som i sin tur leder till att räntebelastningen ökar ytterligare.

I detta perspektiv synes lämpligt överväga alternativ till nu rådande ordning. Det kan i sammanhanget noteras att flertalet institut i utlandet, bland dem de i Finland och Norge, har liknande ordning som den som rådde i Sverige före år 1977. Det är ganska ovanligt att underskottsfinansiering sker genomräntepliktig upplåning. Sådana ordningar finns såvitt bekant, förutom i Sverige, enbart i Japan och Schweiz.

Det till synes enklaste alternativet är att återgå till en ordning som liknar den som gällde fram till år 1977. EKN skulle således få rekvirera de medel som behövs från statskassan, alternativt via riksgäldskontoret. Med en sådan modell krävs ingen rörlig kredit. Det ställer inte heller krav på EKN att ha kompetens att hantera sin likviditet. Det som finns i kassan får stå på ett räntelöst konto exempelvis i riksgäldskontoret. Det enda som krävs av EKN är att man årligen, förslagsvis i skrivelsen till regeringen informerar om det likviditetsbehov som bedöms uppkomma under närmaste budgetår i syfte att ge regeringen en indikation om de belopp som kan behöva ställas till förfogande. En sådan ordning i vilken EKN i princip inte behöver ta något ansvar för de förluster som kan uppkomma förefaller medföra risk för att EKN:s ansvarskänsla för garantigivningen blir mindre än i ett alternativ där upplåningen för täckande av underskott är helt eller delvis räntebärande.

Ett alternativt sätt att hantera underskottsfinansieringen är att göra en distinktion mellan sådana fordringar där det uppenbarligen rör sig om en definitiv

förlust (där ingenting kan återvinnas), sådana för vilka det förefaller osannolikt att hela fordringsbeloppet kommer att återvinnas och sådana vilka bedöms möjliga att återvinna.

När det gäller definitiva förluster till flöjd av kommersiella skadefall bör sådana normalt sett skrivas av och inte rendera EKN någon speciell ersättning. Det kan dock inte uteslutas, speciellt om K-risktäckning blir vanligare i framtiden, att förluster på sådana garantier får en relativt större omfattning än i dagsläget. Eftersom det rör sig om fordringar som EKN inte kan återvinna, kan man endera tänka sig att ersättning erhöles direkt över budgeten eller genom räntefritt lån.

För de övriga två fordringskategorierna, dvs. sådana som bedöms osannolika att återvinna i sin helhet och sådana som bedöms möjliga att återvinna, skulle EKN få möjlighet att utnyttja en rörlig kredit i riksgäldskontoret, eventuellt i annan institution för fordringar i utländsk valuta. För de förstnämnda skulle emellertid gälla att EKN fick räntekompensation för redan gjorda dragningar på den rörliga krediten och få låna räntefritt på den del som ännu inte förfallit till betalning. Om det emellertid skulle inflyta medel får EKN i motsvarande mån minska sin dragning på den rörliga krediten och betala erhållna räntor till statskassan. EKN skulle, förslagsvis i den årliga skrivelsen till regeringen, inkomma med framställning om vilka fordringar som EKN anser att det är osannolikt att man kan återvinna och som därför bör rendera EKN räntefria lån. För dragningar på den rörliga krediten avseende fordringar som bedöms möjliga att återvinna skulle EKN, på samma sätt som gäller idag, betala ränta. I detta sammanhang bör nämnas att utredningen inte finner anledning att nuvarande skillnad i behandlingen av garantier besluta-

de av EKN resp. regeringen upprätthålls.

I den föreslagna modellen får således regeringen besluta om de fordringar som ger EKN rätt att låna räntefritt. Hänsyn kan därvid tas till EKN:s likviditetssituation. Alternativt kan man tänka sig att fastställa ett kriterium för vad som skall betraktas som osannolikt att återvinna och därvid reglera likviditetssituationen så att likviditet överstigande ett visst belopp skall vara placerad hos riksgäldskontoret eller riksbanken.

5.3 Mjuka krediter

Utredningen har i kap. II.4 förordat med hänsyn till såväl exportintresset som önskvärdheten av systematisk klarhet att en renodlad tvåkomponentlösning och möjligheter att ge biståndskrediter införs. Utredningen förutsätter att frågan närmare övervägs i regeringskansliet. I sådant sammanhang är det naturligt att också beakta organisatoriska aspekter. För det fall en mer långtgående lösning inte blir aktuell föreslår utredningen vissa åtgärder till undanröjande av en del näraliggande problem och förordar att den beslutade försöksverksamheten med kombinationskrediter snarast inleds.

Det bör i detta sammanhang noteras att från det exportfrämjande synpunkt är viktigt att det finns kompetens hos det beslutande organet, f.n. BITS, att inte bara bedöma kreditansökningar från biståndssynpunkt utan att man också kan se till exportintresset. För exportföretagen är det ofta av vikt att besked om kredit kommer att beviljas kan ges snabbt. Detta talar för att BITS personal förstärks så att man ökar kapaciteten att hantera ansökningar och förfrågningar och får möjlighet att bredda sina kunskaper om före-

tagen och deras intressen.

Det nuvarande u-kreditsystemet bygger på att administration av garantier och krediter sköts av EKN resp. SEK. Vidare är vanligen en bank involverad. I kap. 4 har pekats på problem som kan uppstå då man skiljer kompetens och beredning från beslut. Det är mot den bakgrunden angeläget att försök görs att minska dessa problem genom att höja BITS egen kompetensen på dessa områden och därmed underlätta dialog med övriga parter.

BILAGOR

Bilaga 1

UTVECKLINGEN AV DET STATSSTÖDDA EXPORTKREDITSYSTEMET
SEDAN ÅR 1978

Av Lars Appelgren

Den internationella konkurrensen med exportkrediter skärptes successivt under 1960- och 1970-talen. Flera industriländer införde speciella system för att underlätta finansiering av medel- och långfristiga exportkrediter. Olika statliga stödåtgärder - bl. a. kreditsubventioner - sattes in för att öka företagens konkurrenskraft.

Internationellt försökte man stävja det långtgående bruket av exportkrediter och år 1976 enades de stora industriländerna om att begränsa det statliga stödet genom det s. k. exportkreditarrangemanget (Consensus). Flertalet OECD-länder - även Sverige - hade vid utgången av år 1977 anslutit sig till denna överenskommelse. De minimiräntor som överenskommelsen föreskrev kom att bli normgivande och blev ofta en förutsättning för framgångsrik exportförsäljning.

1977 års exportkreditutredning

Regeringen tillsatte år 1977 en kommitté - som kom att kalla sig exportkreditutredningen - för att undersöka huruvida åtgärder borde vidtas för att ge svenska företag ökade möjligheter att konkurrera på i huvudsak samma villkor som andra länders företag i fråga om krediter vid export.

I Sverige fanns sedan 1973 möjligheter för exportörer att under vissa förutsättningar - utöver omkostnadsavdrag för refinansieringsräntan - göra ett extra avdrag vid statlig och kommunal taxering. Avdraget motsvarade skillnaden mellan exportörens refinansieringsränta och den ränta exportören uppbar från köparen - dock maximalt 4%.

Utredningen fick till uppgift att pröva om existerande system för finansiering kunde förbättras och om behov därutöver förelåg att tillskapa nya finansieringsformer.

I februari 1978 överlämnade utredningen betänkandet (Ds H 1978:1) Exportfinansiering med förslag bl. a. om ökade möjligheter för AB Svensk Exportkredit (SEK) att på internationellt konkurrenskraftiga villkor refinansiera exportkrediter.

Efter remissbehandling beslutade riksdagen på våren 1978 att införa ett statsstött exportkreditsystem (SEK-systemet) att administreras av SEK.

SEK-systemet

Systemet möjliggör för SEK att finansiera exportkrediter till räntor under upplåningskostnaderna. Fast ränta erbjuds redan på offertstadiet. Staten ersätter SEK för skillnaden mellan utlåningsränta och upplåningskostnad samt eventuellt kursförlust som kan uppkomma vid ut- och upplåning. SEK får sin ersättning från staten kvartalsvis i efterskott.

SEK-systemet infördes för en försöksperiod av tre år (1978-07-01 - 1981-06-30). Under denna period fick SEK lämna utfästelser om kredit i kronor eller utländsk valuta inom en ram på 10 000 milj. kr.

Enligt förordningen SFS 1978:404 skulle bl. a. följande gälla:

"Exportkredit med statligt stöd kan lämnas av AB Svensk Exportkredit för att finansiera svenskt företags exportförsäljning, om det kan antas att konkurrerande utländskt företag på grund av utländskt kreditstöd kan erbjuda särskilt förmånliga villkor" (2§)

"Exportkredit med statligt stöd får lämnas för försäljning av vara eller tjänst, dock ej nybyggt fartyg eller sjöfartstjänst, om

- försäljningsavtalet förutsätter att kredit lämnas för minst 300 000 kronor
- krediten har en löptid av minst 2 år
- försäljningen med avseende på varuslag samt kredittid och övriga betalningsvillkor är sådan att exportkreditgaranti kan lämnas enligt förordningen (1974:60) om exportkreditgaranti" (4§)

Vidare förutsattes att villkoren för krediterna stod i överensstämmelse med Consensus. Till de överenskomna minimiräntorna skulle dock en halv procentenhet läggas vid finansiering i kronor. Med SEK:s generella tillägg för sin marginal, 0,25% p.a., uppgick därmed påslaget till 0,75% för kronkrediter och 0,25% för krediter i utländsk valuta.

På utfäst kredit skulle löftesprovision tas ut med 0,1% per år från tiden för antagande av krediterbjudande till utbetalning.

Med en särskild förordning i början av 1979 utvidgades bemyndigandet för SEK beträffande statsstödd kreditgivning av omfatta även fartygsexport.

Under försöksperioden mottog SEK ansökningar för ett belopp av 90 miljarder kronor. Den ursprungliga fastställda ramen på 10 miljarder ökades under perioden till 18 miljarder.

Vid försöksperiodens utgång hade ramen utnyttjats på följande sätt:

Utbetalda krediter	5 440 milj. kr.
Utestående kreditavtal	7 714 "
Utestående offerter	<u>3 705 "</u>
Summa	16 859 milj. kr.

Beloppet motsvarade - efter viss reduktion av utestående offerter - 93,7% av den beviljade ramen.

Förmånliga u-landskrediter

I december 1980 antog riksdagen en proposition om inrättande av ett särskilt system för förmånlig kreditgivning till vissa u-länder (se vidare bilaga 3). Det kan i detta sammanhang noteras att u-kreditsystemet skulle baseras på SEK-systemet och genom tillförande av biståndsmedel erbjuda möjlighet till speciellt förmånliga villkor med ett gåvoelement om 15 - 25%. Man beslöt att en översyn av systemet skulle ske efter 2 år. SEK erhåller kvartalsvis i efterskott ersättning från BITS för sina merkostnader. Under första halvåret 1981 utfästes krediter med 537 milj. kr. Några kreditavtal hann dock inte träffas.

1980 års exportkreditutredning

I maj 1980 tillsattes en utredning med uppgift att se över systemet för statsstödd exportkreditgivning inför utgången av den treåriga försöksperioden. I de-

cember 1980 lämnade utredningen sitt betänkande "Subventionerade exportkrediter - en utvärdering av nuvarande system" Ds I 1980:24.

Utredningen gjorde en enkät hos 75 svenska kapitalvarutillverkare samt entreprenad- och konsultföretag med betydande verksamhet i utlandet. Hälften av kapitalvaruexporten (inkl. entreprenad- och konsultverksamhet) visade sig komma från de fem största exportörerna. Av enkäten framgick att medel- och långfristiga exportkrediter finansierade 19% av exporten. Restande 81% var kontantaffärer eller affärer på kort kredit. De statsstödda exportkrediterna var, liksom exporten, starkt koncentrerade till de största företagen. 74% av de statligt subventionerade krediterna år 1980 beräknades gå till export från fem stora företag och koncerner.

Utredningen gjorde inte några kvantitativa bedömningar av subventionernas betydelse för exporten av kapitalvaror (inkl. entreprenad- och konsultverksamhet) med anledning av bl. a. de begränsade erfarenheterna. Med utgångspunkt från bl. a. den svaga lönsamheten inom svensk verkstadsindustri, den hårda konkurrens och det betydande subventionsinslaget (9 - 14% på exportpriset) ansåg man det dock sannolikt att exporten av kapitalvaror blivit större än om subventioneringen inte hade förekommit. Speciellt betydelsefulla torde de subventionerade krediterna ha varit för större projekt och för projekt på statshandelsoch u-länder, projekt där subventionsinslaget var särskilt högt.

Systemet beräknades under perioden juli 1978 - december 1980 löpande ha kostat staten ca 100 milj. kr. och uppskattades komma att kosta ytterligare ca 560 milj. kr. under åren 1981 - 1990.

Utredningen var kritisk mot att subventioner användes för att exportera icke konkurrenskraftiga varor. Detta skulle förorsaka en alltför dyr import. Tillfälliga obalanser i den svenska ekonomin borde mötas med andra, generella och mer effektiva medel. Utredningen ansåg dock att det fanns andra skäl att föreslå staten ett fortsatt stöd för exporten av kapitalvaror (inkl. entreprenad- och konsulttjänster).

Man pekade på följande skäl:

- Exporten av kapitalvaror till statshandels- och u-länder är av långsiktigt svenskt intresse. Kapitalvaruexporten fungerar som spjutspets för annan svensk export.
- Kapitalvaruindustrin är kunskapsintensiv och utgör den del av svensk industri som klarat sig bäst under 1970-talet. På detta område har Sverige ett stigande exportöverskott.
- Tillverkning av kapitalvaror är ett område inom vilket svensk industri kan antas vara långsiktigt konkurrenskraftig. Det tar lång tid att bygga upp kompetens på detta område. Någon möjlighet att dra sig ur konkurrensen för att om några år, då kreditsubventionerna sannolikt minskat, försöka återta förlorade marknadsandelar finns inte.

Utredningen fann att verksamheten borde fortsätta efter försöksperiodens utgång men lade fram vissa förslag, som siktade till en neddragning av subventionsgraden. Bl. a. föreslogs höjningar av utlåningsräntor och löftesprovision, skärpta regler för stödberättigade varor, ökade krav på svensk andel, extra räntepåslag vid utlåning i svenska kronor och uppjustering av av minimigränsen för stödberättigat kontraktsbelopp.

På basis av regeringens proposition och exportkreditutredningens förslag beslutade riksdagen i juni 1981 att förlänga systemet med i första hand två år till 1983-06-30. Under de senaste åren har förlängning skett med ett år i taget. I samband med förlängningen infördes begränsningar betr. finansiering av råvaror och konsumtionsvaror. Dessa skulle få inkluderas endast om särskilda skäl föreligger. Vidare beslutade man att kraftigt begränsa finansieringen av utländska varor. Endast i ytterst sällsynta fall - i första hand vid entreprenadarbeten - skulle detta få ske.

Regeringen ansåg det nödvändigt att de svenska villkoren för statsstödda exportkrediter även i fortsättningen låg vid eller nära consensusvillkoren. Utredningens förslag om särskilt påslag för krediter till industriländer, särskilt ytterligare påslag för krediter i svenska kronor och förslaget om en allmän höjning av räntenivåerna med 0,5% ansåg föredraganden inte borde genomföras. Höjning av löftesprovisionen begränsades till 0,4% och SEK:s marginal på 0,25% skulle i fortsättningen inkluderas i statens åtagande. Utredningens förslag att höja kronpåslaget från 0,5% till 1,5% avstyrktes. - Påslaget borde vara oförändrat främst av valutapolitiska skäl. Det tidigare kravet på lägsta kreditbelopp - 300 000 kr. - ändrades till ett lägsta kontraktsbelopp på 350 000 kr.

Från och med juli 1981 införde SEK ett räntetillägg på 0,25% för krediter som inte var säkerställda av EKN-garanti (för både politiska och kommersiella risker) eller statens fartygskreditgaranti. I februari 1982 höjdes räntetillägget till 0,5%.

Vid remissbehandlingen av 1980 års utredning framkom att det bl. a. från bankorganisationerna fanns önskemål om ett alternativ till SEK-systemet i vilket ban-

kerna skulle spela en mer framträdande roll. En statlig utredning tillsattes för att närmare undersöka detta förslag (Ds I 1981:27). I dess betänkande föreslås en ökad bankmedverkan varigenom SEK skulle kunna överlåta statsstödda krediter på banker i de fall bankerna kunde erbjuda finansiering på bättre villkor än SEK. Av olika skäl blev inte förslaget genomfört.

Räntestöd för viss varvsproduktion

I juni 1981 infördes ett system för räntestöd till svenska beställare av fartyg och riggar hos svenska varv. Stödet lämnas för att utjämna skillnader i konkurrensvillkor mellan svenska och utländska varvsföretag. Enligt nu gällande regler (SFS 1986:553) får stödet lämnas för beställningar före utgången av år 1989. Frågor om räntestöd prövas av statens industriverk (SIND). Hanteringen av kreditgivningen delas mellan SEK och Skeppshypotekskassan. SEKs kostnader för stödet betalas kvartalsvis i efterskott av SIND (tidigare Nämnden för fartygskreditgarantier) enligt ett särskilt avtal. Vid utgången av 1987 fanns utestående krediter avseende räntestöd på 3 596 milj. kr.

Utländska leveranser finansieras till marknadsvillkor

Vid utgången av 1981 hade volymen av kreditofferter till marknadsvillkor vuxit till 545 milj. kr. mot 112 milj. kr. året innan. Detta berodde närmast på att utländska delleveranser inte längre fick finansieras med statligt stöd. För sådana leveranser erbjöd SEK kredit till marknadsvillkor.

Nya consensus-villkor

Räntematrisen i consensus höjdes från 1981-11-16 med 2,25% - 2,50%. Genom att beslutet föraviserades i oktober uppstod en önskan hos exportörer och kunder att så långt möjligt utnyttja fördelen av de gamla räntorna. Detta orsakade en ansvällning av kreditefterfrågan under tiden före räntehöjningen. Under hela 1981 mottog SEK 2 239 ansökningar om statsstödd kredit till ett värde av 44,5 miljarder kronor.

Volymen utbetalda krediter under 1981 uppgick till 5 962 milj. kr. Värdet av kreditportföljen vid utgången av 1981 blev därigenom tre gånger så stort i jämförelse med 1980.

Av de utestående krediterna avsåg 53% export till u-länder (1980: 22%) och 16% export till statshandels-länder (1980: 55%). Tyngdpunkten hade således förskjutits från statshandelsländer till u-länder.

SEK:s aktiekapital höjdes under 1981 med 100 milj. kr. genom nyemission till 500 milj. kr.

Den uppjustering av räntesatserna som skedde i november 1981 fick full effekt i juli 1982. Sammantaget hade därigenom de internationellt överenskomna exportkrediträntorna höjts med ca 3% på kortare tid än 8 månader.

Ökad kreditvolym

Kreditvolymen ökade under 1982 från 8 560 milj. kr. till 19 522 milj. kr. Inklusiv marknadskrediterna ökade beloppet från 11 541 milj. kr. till 22 053 milj. kr. eller med drygt 90% och var den snabbaste ökningen i SEK:s historia. SEK-systemet svarade för

nästan 90% av SEK:s verksamhet.

Tillsammans med den svenska devalveringen på 16% i oktober 1982 hade behovet av kapitaltillskott ökat. Under året höjdes SEK:s aktiekapital från 500 milj. kr. till 700 milj. kr. och dessutom bildades en garantifond. Genom fonden ställde aktieägarna ut garantiförbindelser på 600 milj. kr. under 1982.

SEK-utredningen 1982

Under 1982 utförde SEK på uppdrag av industridepartementet en utredning med målsättning att beskriva SEK:s utveckling under perioden juli 1978 till och med juni 1982. Dessutom skulle det sannolika utfallet av statens kostnader för SEK-systemet beräknas och även möjligheterna till begränsning av subventionselementet belysas.

Utredningen konstaterade bl. a. att av 4 900 avgivna offerter ca 34% resulterade i kreditavtal om drygt 32 miljarder kr. Den andel av offertvolymen som ledde till kreditavtal (utfallsgraden) beräknades till 25%.

Både SEK:s egen statistik och enkätsvaren visade att exportkreditgivningen var starkt koncentrerad till ett fåtal företag. År 1981 gick 67% av krediterna till fem företag och 80% till nio företag. De större företagen hade även i egna studier kunnat påvisa den stora betydelse deras exportkontrakt hade för många mindre och medelstora tillverkare.

Beträffande statens framtida kostnad konstaterade SEK att endast en begränsad del kunde påverkas fram till 1985 - 1986. Den övervägande delen av SEKs åtaganden är fasta och gäller långfristig finansiering av redan genomförd export.

Fartygsexporten svarade för ca en tredjedel av statens kostnader. Vid oförändrat internationellt ränteläge skulle - på grund av den lägre utlåningsräntan för fartyg - denna andel av statens kostnader öka till dryg 40% under senare delen av 1980-talet.

SEK föreslog som ett alternativ till inskränkningar i systemet en maximering av statens räntesubvention. Om ränteskillnaden för en viss valuta översteg ett förutbestämt räntetak skulle staten besluta om att motsvarande påslag skulle göras på consensus-räntan eller om ytterligare stödåtgärder vore nödvändiga.

Lägre kostnader för staten

De höjningar av minimiräntorna som Consensusgruppen kom överens om under 1981 och 1982 innebar att kostnaden för exportkrediter i samband med nya exportaffärer sjönk. Detta gällde dock inte för fartygskrediter för vilka minimiräntan inte uppjusterades.

Marknadskrediterna ökar igen

Efterfrågan på marknadskrediter, som minskat kraftigt under flera år, ökade under 1982 på nytt. Nya ansökningar belöpte sig på ca 5 miljarder kr. Till stor del förklarades denna efterfrågan av att SEK som komplement till statsstödd kredit erbjöd marknadskredit för tredjelandsleveranser och lokala kostnader som inte kvalificerade för stöd.

Lågräntevalor och automatisk räntejustering

När samarbetet inom consensus-gruppen startade låg marknadsräntan för japanska yen under de fastställda

minimiräntorna. Undantag hade därför gjorts för denna valuta och man tillät att fast ränta erbjöds till japanska prime rate med ett visst påslag.

I juni 1983 enades consensus-gruppen om allmänna principer för finansiering i lågräntevalutor. Avsikten var att utlåningsräntorna i lågräntevalutorna skulle avspegla marknadsräntorna för resp. valuta och aktuella räntesatser skulle tillkännages den 15:e i varje månad.

Under 1983 började SEK att erbjuda kredit i dessa lågräntevalutor. Upplåningskostnaden var låg och stort intresse visades för de nya kreditmöjligheterna.

I oktober 1983 infördes ett system med automatiska justeringar av consensusräntan. Kontroll görs 2 ggr per år och ändring sker den 15 januari och den 15 juli om det vägda genomsnittet av SDR-värdet för de statsobligationer, vilkas valutor bildar SDR (USD, DEM, FRF, GBP och JPY) ändras med mer än 0,5% under kalenderhalvårets sista månad jämfört med det SDR-värde, som gällde då närmast föregående ränteändring gjordes. Samtidigt som man införde automatisk räntestjustering enades man om en viss nedjustering av räntorna för krediter till alla länder utom till de s. k. rika länderna (kat. I). Man beslöt dessutom att nedjusteringen skulle återvinnas under åren 1985 och 1986. Hela räntesänkningen blev dock återhämtad redan i januari 1985.

Räntehöjning

I januari 1983 beslutade regeringen att räntan i SEK-systemet skulle höjas med 0,5% mot bakgrund av den kostnadsfördel man menade att företagen fått genom devalveringen i oktober 1982. Detta innebar att det

s. k. kronpåslaget ökade från 0,5% till 1%.

Riksrevisionsverkets (RRV) granskning av SEK-systemet

RRV granskade under våren 1983 SEK-systemet. Man summerade i sin rapport att verksamheten fungerade i enlighet med gällande regler men konstaterade samtidigt att systemet ökat i omfattning i avsevärt snabbare takt än som antagits i de bedömningar som legat till grund för beslutet. Både kreditvolymen och statens kostnader hade vuxit betydligt snabbare än väntat. RRV ansåg att den organisatoriska strukturen inte gav några egentliga spärrar mot fortsatt expansion. Man diskuterade olika metoder att dels begränsa statsstödet, dels införa en mera individuell prövning på samhällsekonomiska grunder.

I sitt yttrande påpekade SEK den väsentliga skillnaden mellan krediter för fartygsexport och övrig kapitalvaruexport. Vidare framhöll SEK att de automatiska räntejusteringarna, som beslutades av Consensus-gruppen hösten 1983, skulle komma att få en mycket starkt begränsande effekt på statens kostnader för nyttillkommande exportkrediter.

U-kreditutredningen

På basis av den översyn av det svenska kreditsystemet (Ds UD 1983:2) som genomfördes under 1983 föreslog regeringen påföljande vår att en del av det svenska gåvobiståndet skulle lämnas i form av särskilt förmånliga krediter. Den dittillsvarande verksamheten hade skett på försök i mindre skala och avsågs bli permanentad. Regeringen föreslog att beslut om krediterna skulle fattas av Beredningen för Internationellt Tekniskt Samarbete (BITS) medan handläggningen

skulle skötas av SEK resp. EKN. Efter riksdagens beslut om riktlinjer för u-krediter svarar sedan 1 januari 1985 BITS för samtliga kostnader avseende nya u-krediter.

Uppdelning av statsstödet

Under 1983 uppdelades SEKs statsstödda kreditgivning mera formellt på följande fyra områden:

- normalkrediter baserade på consensus-villkor
- förmånliga u-landskrediter
- fartygskrediter inkl. offshoreutrustning
- räntestöd för svenska beställare vid svenskt varv (redarstöd).

Den kraftiga expansionen under 1982 dämpades under 1983. Volymen utestående krediter ökade från 19 522 milj. kr. till 26 056 milj. kr.

Krediterna avsåg till 42% export till u-länder, 8% export till statshandelsländer och 50% till i-länder.

Överväganden betr. SEK och EKN

Under hösten 1983 övervägdes inom regeringskansliet ett antal tänkbara åtgärder för att minska budgetbelastningen för SEK och EKN.

Regeringen beslöt på basis av dessa överväganden att höja kronpåslaget till 1,5% och att låta låntagarna betala SEKs marginal på 0,25%. Efter dessa höjningar kom påslaget på consensus-räntorna att ligga på 2,25% för kronor resp. 0,75% för utländska valutor.

Enligt överenskommelsen inom consensus om automatisk räntejustering höjdes minimiräntorna med 1,2% den 15 juli 1984. Ett halvt år senare sänktes räntorna på grund av sjunkande internationella marknadsräntor med mellan 0,70 - 1,35%.

I mitten av 1984 beslöt regeringen att det vanliga påslaget inte skulle tillämpas för lågräntevalutorna (CIRR-valutorna). I stället skulle räntan motsvara SEKS upplåningskostnad jämte marginal dock lägst den officiella CIRRRäntan.

Volymen utstående krediter ökade under 1984 i ytterligare långsammare takt och uppgick vid årsskiftet 84/85 till 30 303 milj. kr. mot 26 056 milj. kr. året innan.

Ökning av marknadssektorn

De ökade påslagen som regeringen beslutat under 1983 och 1984 bidrog tillsammans med en relativt lägre räntenivå till att SEK:s marknadskrediter under 1984 kom att utnyttjas för finansieringen av affärer som tidigare finansierats med statsstöd. Nyutlåningen av marknadskrediter ökade under 1984 från 79 milj. kr. till 1 109 milj. kr. och volymen utestående krediter som sjunkit under en rad år ökade på nytt.

Marknadskrediter med kortare löptid än 2 år började också att finansieras.

Sjunkande affärsvolym under 1985

Under 1985 sjönk volymen nya statsstödda krediter mycket kraftigt. Den uppgick endast till 1,3 miljarder kr. mot 6,8 miljarder kr. året innan. En bidrag-

ande orsak till detta var att bl. a. skuldkrisen minskat efterfrågan från u-länderna på SEKS traditionella exportkrediter. Därtill kom att den normala kapitalvaruexporten sammantaget inte längre subventionerades i Sverige även om staten tog vissa ränterisker under anbudstiden. Fartygskrediterna innehöll dock viss subvention men exporten minskade successivt. U-krediterna förväntades öka om än i långsam takt.

Vid årsskiftet 1985/1986 utestod statsstödda krediter med 28 838 milj. kr. mot 30 303 milj. kr. året innan. För första gången sjönk därmed volymen.

Genombrott för marknadskrediter

Efter en rad år med stadigt minskande volym nya marknadskrediter vände detta under 1985 då krediter för 3,1 miljarder kr. accepterades. Nyutlåningen blev ca 2,5 miljarder kr. - mer än dubbelt så stort belopp som 1984. Den genomsnittliga storleken av marknadskrediterna var dock betydligt lägre än för de statsstödda krediterna.

Åter större volym 1986

Consensus-räntorna sänktes med 1,05% den 15 januari 1986. Per den 15 juli skedde en ytterligare sänkning med 1,40%. Ett stort antal krediter avtalades - av totalt 20 miljarder kr. gällde ca 7 miljarder kr. statsstödda krediter. Två mycket stora affärer bidrog till volymökningen.

Volymen utestående krediter i S-sektorn sjönk ytterligare till 25 162 milj. kr. jämfört med 28 838 milj. kr. år 1985.

Krediterna avsåg till 51% export till u-länder och till 8% export till statshandelsländer. Resterande del gällde till största delen fartygsfinansiering. Trots att räntorna under året sänktes med nästan 2,5% lämnades offerter för endast ca 2,2 miljarder kr. motsvarande en tredjedel av föregående års siffra.

Statsstödda krediter minskar under 1987

Consensusräntorna ändrades inte under året.

Nya krediter lämnades under 1987 med 1 823 milj. kr. ungefär lika fördelat på normalkrediter och u-krediter. För fartygskrediter och redarstöd minskar kreditvolymen successivt. Den uppgår dock fortfarande till en tredjedel av totalt utestående statsstödda krediter. Totalvolymen krediter i S-sektorn utgjorde per 31 december 1987 20 938 milj. kr. eller 63% av SEK:s utestående krediter. De nytillkomna krediterna gäller till övervägande del export till u-länder. Det är framför allt vid export till u-länder och då utbetalningstiderna är långa som SEK-systemet ännu innebär en subvention. Möjligheten att utan kostnad erbjuda offert till fast ränta är också av stort värde. Genom beslut i consensus-gruppen 1987 kommer stöd för exportkrediter till de rikaste länderna att upphöra från och med 15 juli 1988.

Riksbankens inställning till upplåning i Sverige

1977 års exportkreditutredning hade föreslagit att SEKs kapitalbehov i huvudsak skulle täckas genom upplåning utomlands. Utredningen bedömde att SEK:s upplåning efter en uppbyggnadsperiod grovt uppskattat skulle bestå av 60% långfristig utländsk upplåning och 20% kortfristig utländsk och/eller svensk upplå-

ning samt 20% långfristig svensk upplåning. I propositionen om införande av SEK-systemet instämde föredraganden i utredningens bedömning av SEKs kapitalbehov.

I samband med utredningens remissbehandling framhöll de tre AP-fondstyrelserna att de i framtiden kunde komma att något öka sin utlåning till exportfinansiering via SEK. Upplåningen hos AP-fonderna minskade dock successivt och efter år 1982 har Sveriges Riksbank inte medgivit att SEK utnyttjar den svenska kapitalmarknaden för att tillgodose behovet av kronor i SEK-systemet. Riksbankens ståndpunkt har varit motiverad av Sveriges stora bytesbalansunderskott och behovet att finansiera statens budgetunderskott inom landet. Man har därför velat tvinga SEK att tillgodose sitt kronbehov genom upplåning i utländsk valuta.

För att stärka kapitalbasen har SEK dock fått tillstånd att ta upp förlagslån i Sverige på sammanlagt 850 milj. kr. under åren 1981, 1982 och 1984.

Kostnader för utlåningen i statssektorn och åtgärder som vidtagits i syfte att begränsa kostnaderna

En uppdelning av kostnaden för de olika stödformerna (exkl. u-krediter och redarstöd) under perioden 1978 - 1987 ger följande bild (Belopp i milj. kr.):

	<u>Normal- krediter</u>	<u>Fartygs- krediter</u>	<u>Totalt</u>
1978	0,07	-	0,07
1979	17	-	17
1980	101	-	101
1981	272	90	362
1982	842	281	1 123
1983	1 030	520	1 550
1984	1 071	462	1 533
1985	705	379	1 084
1986	360	245	605
1987	<u>222</u>	<u>121</u>	<u>343</u>
Summa	4 620	2 098	6 718

Någon del av kostnaderna för 1980 kan hänföra sig till fartygskrediter men uppdelning har inte gjorts.

Redovisning av kostnader för S-systemet sker enligt kontantprincipen, dvs. en del av kostnaden för en 10-årskredit år 1981 kommer att återfinnas i räkningen till industridepartementet varje år t. o. m. 1990.

Normalkrediternas andel av kostnaderna har under de senaste sju åren sjunkit från ca 75% till ca 65%. Kostnaderna hänför sig till helt övervägande del till kreditgivningen under 1980 - 1983.

De nya normalkrediterna som lämnats från 1984 och framåt har tagna tillsammans hittills inte inneburit någon kostnad för staten. Inte heller under dessa krediters kvarvarande löptid förutses några sådana kostnader för staten förutsatt att inga större växelkursförändringar sker för svenska kronan. Detta innebär naturligtvis inte att inte enstaka krediter varit subventionerade och att statssektorn tagit betydande risker. Detta har dock uppvägts av de fördelar som kunnat uppnås genom en storskalig och flexibel refinansiering vid de rätta tidpunkterna.

Som ovan nämnts tillåts inte SEK att låna upp svenska kronor. Efterfrågan på kronor tillgodoses därför genom upplåning i utländsk valuta i en s. k. kronkorg, vars sammansättning SEK eftersträvar att få i överensstämmelse med Sveriges Riksbanks kronkorg. Eftersom upplåning och utlåning sker i olika valutor kan kursförluster uppstå vid växlingar. Avsevärda kursförluster uppstod i samband med devalveringarna under 1981 och 1982.

Statens kostnadsersättning utbetalas i kronor även i de fall då kreditgivningen sker i andra valutor. SEK kan i samband med utbetalning från staten växla till aktuell valuta eller förvalta kapitalet i kronor för valutaväxling vid senare tillfälle. Det senare sker då den utländska valutan förväntas sjunka i värde och således valutaväxling kan ske framledes med vinst. Härvid beaktas även eventuella ränteskillnader mellan kronor och den utländska valutan och är avkastningen i kronor högre än avkastningen i den utländska valutan ger således även detta en vinst. Genom sådan balansering av positionen i kronor mot USD (USD är den största upplåningsvalutan) har statens kostnad under de senaste fem åren minskat med ca 500 milj. kr. Under samma period har andra aktiva åtgärder i form av förtidsbetalningar och utbyten av äldre lån mot billigare upplåning inneburit besparingar på ca 600 milj. kr.

För att inte SEK-systemet skall belastas med orimligt hög räntesubvention tillämpar SEK sedan år 1979 en begränsningsregel för finansiering av krediter i andra valutor än svenska kronor, USD, DEM, CHF, NLG och JPY. För närvarande tillämpas regeln på så sätt att subventionen inte får vara större för den aktuella valutan än vad kredittagaren som mest skulle få för en motsvarande kredit i USD eller kronor.

Av nedanstående tabeller framgår hur kreditgivningen i statssektorn (accepter) fördelats på landkategorier

resp. valutor åren 1982 och 1987. Såväl den relativt sett minskade andelen krediter till kat. I-länder som den mindre andelen USD år 1987 jämfört med år 1982 förklaras huvudsakligen av den under perioden kraftigt sjunkande fartygskreditgivningen.

Accepter i statssektorn 1982 exkl. u-krediter (de tre största valutorna)

Valuta (belopp i milj.)	Landkategori			Totalt	
	I	II	III		
Skr	1 413	886	685	2 984	21,3%
USD	5 859	3 294	1 674	10 827	77,4%
DEM	—	185	—	185	1,3%
Summa	7 272	4 365	2 359	13 996	
Procent	52,0%	31,1%	16,9%	100%	

Accepter i statssektorn under 1987 exkl. u-krediter

Valuta (belopp i milj.)	Landkategori			Totalt	
	I	II	III		
Skr	119	184	12	315	35,2%
USD	29,6	437	54,7	521,3	58,4%
DKK	—	—	56,3	56,3	6,3%
Summa	148,6	621	123,0	892,6	
Procent	16,6%	69,6%	13,8%	100%	

I tabellbilaga 1 återfinns uppgifter på SEK:s affärsutveckling under perioden 1981 - 1987. Tabellbilaga 2 visar kostnaderna för resp. år och från 1983 även SEK:s långtidsprognoser över statens kostnader.

Det statsstödda systemets betydelse idag

Genom successiva räntehöjningar har subventionen numera till största delen försvunnit.

Möjligheten att utan kostnad erhålla ett 6-månaders finansieringslöfte är dock fortfarande mycket värdefull. Löftet fungerar som ett räntetak under den tid exportören själv annars skulle behöva bära risken för räntehöjning.

En annan fördel ligger i att SEK kan erbjuda finansiering i många olika - även udda - valutor.

I och med att de subventionerade räntorna för export till s k relativt rika länder avskaffades från den 15 juli 1988 torde CIRR-räntorna få ökad användning. Under förutsättning att den erbjudna räntan vid SEKs offerttillfälle inte bedöms leda till subvention kan CIRR-räntan erbjudas utan kostnad under 6 månader.

Statistik över SEK's affärsutveckling 1981 - 1987. (Exklusive U-krediter och redarstöd).

Miljarder kronor

År	Offerters utestående vid årets slut			Accepterade offerters			Avtalade ej utbetalda krediter vid årets slut			Nyutlåning			Utestående krediter vid årets slut		
	Marknads- sektor	Statsstödd sektor	Totalt	Marknads- sektor	Statsstödd sektor	Totalt	Marknads- sektor	Statsstödd sektor	Totalt	Marknads- sektor	Statsstödd sektor	Totalt	Marknads- sektor	Statsstödd sektor	Totalt
1981	0.6	77.1	77.7	0.1	6.5	6.6	0.1	7.2	7.3	0.1	5.9	6.0	3.0	8.4	11.4
1982	3.8	49.7	53.5	0.1	13.2	13.3	0.1	13.7	13.8	0.1	9.8	9.9	2.5	17.8	20.3
1983	1.3	19.3	20.6	0.3	4.9	5.2	0.2	10.2	10.4	0.1	7.1	7.2	2.1	22.5	24.6
1984	5.9	23.9	29.8	1.7	4.7	6.4	0.9	10.3	11.2	1.1	5.4	6.5	2.6	24.9	27.5
1985	11.4	9.3	20.7	3.1	0.4	3.5	1.5	4.4	5.9	2.5	4.7	7.2	4.1	22.7	26.8
1986	4.9	1.3	6.2	13.1	5.6	18.7	6.2	7.0	13.2	7.8	2.7	10.5	7.8	18.7	26.5
1987	1.4	3.3	4.7	8.1	0.9	9.0	5.6	5.1	10.7	8.6	2.1	10.7	12.5	14.7	27.2

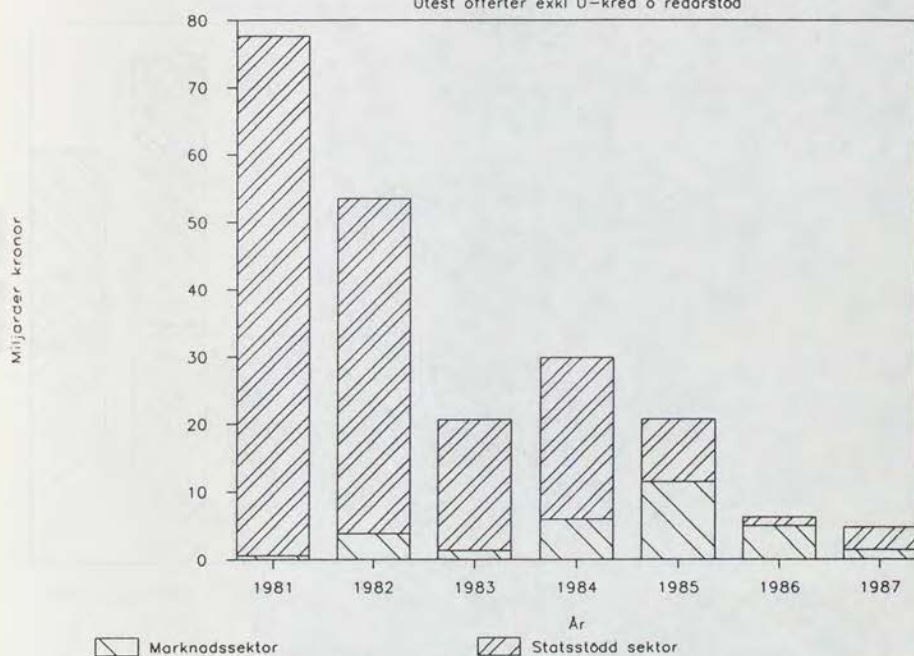
Tabellbilaga

Statsstödd sektor exklusive U-krediter och redarstöds krediter.

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Utfall 1978	0															
Utfall 1979		17														
Utfall 1980			101													
Utfall 1981				363												
Utfall 1982					1123											
Prognos 1983						1678	1247	1230	1252	1221	1111	1026				
Utfall 1983						1550										
Prognos 1984							1449	1373	1276	1250	1064	828	750			
Utfall 1984							1533									
Prognos 1985								1152	945	910	573	374	306	298		
Utfall 1985								1084								
Prognos 1986									644	708	573	208	44	60	-48	
Utfall 1986									605							
Prognos 1987										357	289	59	-79	-70	-63	-137
Utfall 1987										343						

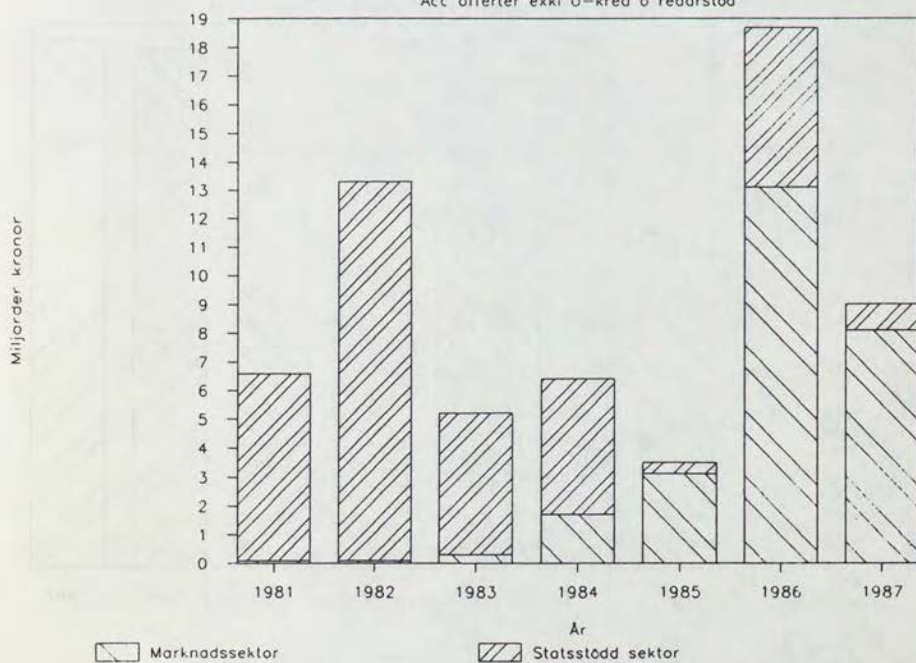
SEK's affärsutveckling 1981 - 1987.

Utest offerter exkl U-kred o redarstöd



SEK's affärsutveckling 1981 - 1987.

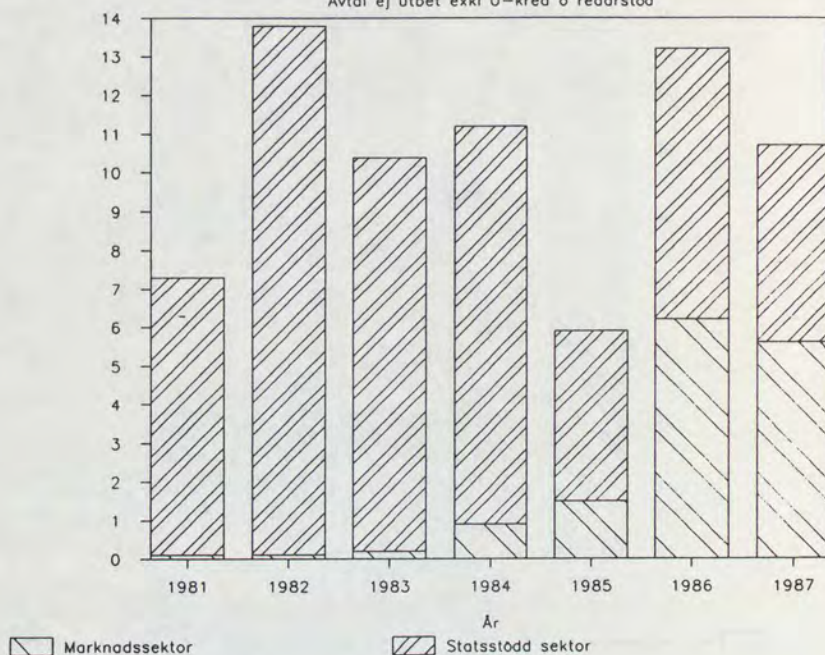
Acc offerter exkl U-kred o redarstöd



SEK's affärsutveckling 1981 - 1987.

Avtal ej utbet exkl U-kred o redarstöd

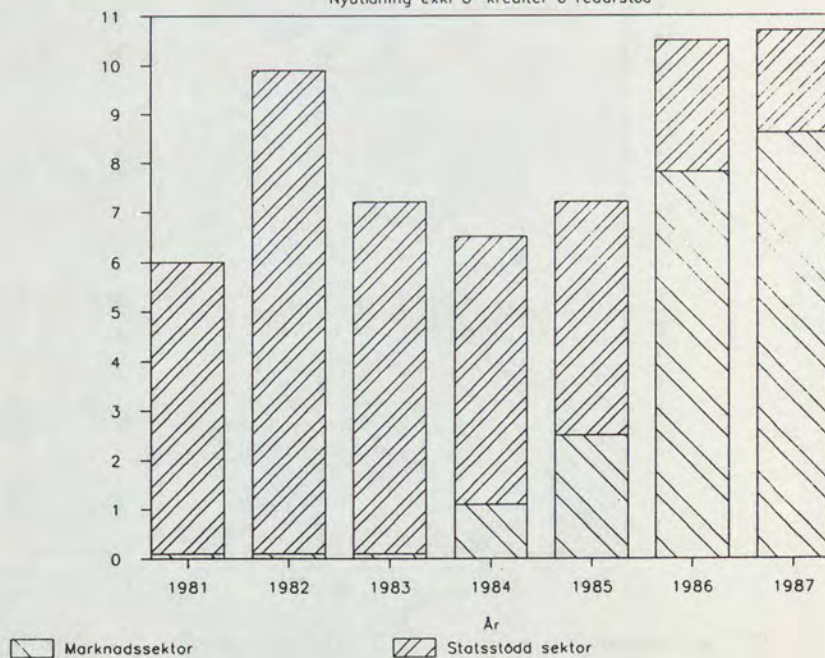
Miljarder kronor



SEK's affärsutveckling 1981 - 1987.

Nyutlåning exkl U-krediter o redarstöd

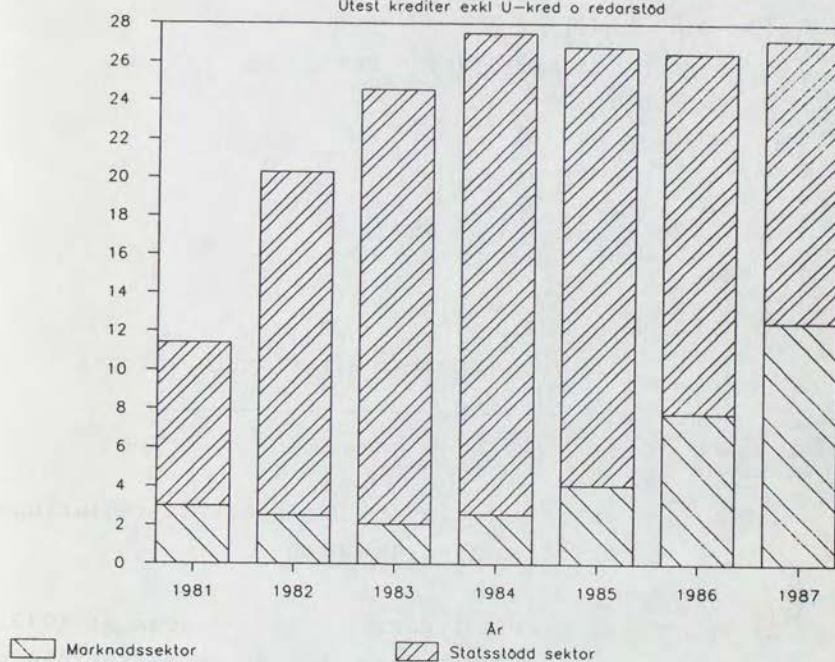
Miljarder kronor



SEK's affärsutveckling 1981 - 1987.

Utest krediter exkl U-kred o redarstöd

Miljarder kronor



EXPORTKREDITGARANTIGIVNING GENOM EKN

av Bo Thomé m. fl.

1. EKN och exportkreditgarantigivningen
1978 - 1988

1.1 EKN:s uppgift och den statliga regleringen
av garantiverksamheten

De svenska exportkreditgarantierna infördes år 1933. Ett viktigt mål var att stimulera en sysselsättningsfrämjande export. Ett annat syfte som redan från början starkt betonats och som också i fortsättningen tillmätts stor betydelse är att ge de svenska exportörerna tillgång till ett stöd i huvudsak likvärdigt med det som utländska konkurrenter erbjuds i sina länder. En grundprincip har varit att garantiverksamheten skall vara självbärande genom att premierna och ränta på eventuella reserver på sikt skall motsvara skadeersättningen och administrationskostnaderna.

Garantiverksamheten regleras från statens sida förutom genom den skrivna författningen (förordningen 1986:265 om exportkreditgaranti) även genom uttalanden i ett antal propositioner som godkänts av riksdagen. Särskilt må nämnas prop. 1959:112 avseende allmänna riktlinjer för garantigivningen, prop. 1964:39 avseende långgivargaranti, prop. 1978/79:201 avseende särskild garantigivning med hänsyn till svenska samhällsintressen (s-garantier) samt årlig prövning från

regeringens och riksdagens sida av garantiverksamhetens omfattning och inriktning. I särskilda författningar regleras EKN:s verksamhet med kursgaranti (förordningen 1976:309 om kursgaranti) och investeringsgaranti (förordningen 1987:861). Närmare riktlinjer för dessa garantier finns utformade i prop. 1975/76:171 resp. 1986/87:98.

Vid den årliga prövningen av garantiverksamheten tar statsmakterna på grundval av EKN:s förslag ställning till ramarna för garantigivningen. Då någon av delramarna (normalram, s-ram, kursgarantiram och investeringsgarantiram) har tenderat att bli ett hinder för en expansion av garantigivningen har utvidgningar skett i god tid. Vissa garantiansökningar som ansetts innebära alltför stora risker och/eller avsett alltför stora belopp med hänsyn till att EKN:s garantiportfölj bör ha en någorlunda rimlig riskspridning har då särskilda skäl förelegat hänskjutits till regeringen för beslut. Då regeringen beslutat uppdra åt EKN att lämna garanti i sådana fall har å ena sidan föreskrivits att dessa garantier skall belasta givna ramar för verksamheten men å andra sidan att skadereglering vid slutlig förlust får ske i särskild ordning. Detta utnyttjande av ramarna har icke heller inneburit inskränkningar på EKN:s verksamhet totalt. De sålunda medgivna garantierna har knappast inverkat på EKN:s totala riskvillighet.

1.2 Utveckling av garantigivningen 1978/79 - 1987/88

Garantiproduktionen expanderade snabbt under de första åren av tioårsperioden. En stagnation under några år följdes sedan av en kraftig nedgång som fortsatt de senaste fem åren. Produktionen av garantiutfästelser låg i slutet av 70-talet på ca 60 - 70 miljarder

kr./år medan den minskat till ca 20 miljarder kr. de senaste två åren. Förbindelsegarantigivningen har däremot legat på en relativt konstant nivå, ca 10 miljarder kr./år. En svag uppgång kan noteras under senare år (se diagram 1 i bilaga). Nedgången i produktionen har främst avsett normalgarantier (n-garantierna) både vad gäller utfästelser och förbindelser. Denna nedgång för n-garantier har delvis motsvarats av en uppgång av s/u-garantier. Fram till budgetåret 1988/89 har EKN haft möjlighet att lämna s. k. u-garantier vid export av betydelse för u-ländernas ekonomiska och sociala utveckling. Denna garantigivning som under senare år varit mycket obetydlig redovisas tillsammans med s-garantigivningen såsom s/u-garantier (se diagram 2 och 3). S/u-garantierna som i början av perioden utgjorde knappt 10% hade i slutet gått om n-garantierna och utgjorde mer än 60% av hela förbindelsegarantigivningen. De s. k. bi-garantierna, som tillkom 1981/82, ökade starkt i början men har sedan avstannat.

EKN:s garantigivning domineras av export på u-länder. Av utfästelserna har export på u-länder utgjort närmare 80% under en stor del av perioden. Efter 1983/84 har den minskat till ca 60% och en ökning av exporten på öst-länder kan konstateras från ca 10% till 20%. Även exporten på i-länder har ökat något från ca 10% till 15% (se diagram 4 a och b).

I EKN:s förbindelsegarantigivning är det affärer med längre kredittider, över ett år, som svarar för merparten. I början av 1980-talet utgjorde dessa 60 - 70% av totala förbindelserna men har förutom en tillfällig uppgång 1987/87 minskat till 56% 1987/88. Ser man till antalet förbindelser är förhållandet det motsatta - korta utgör här närmare 90% (se diagram 5 a och b). Affärer med kredittid över 5 år utgör ca 50% av garantigivningen fram till 1982/83 men avtar

därefter. Det är främst krediter med löptid på 8 - 10 år som minskat (diagram 6).

Garantigivningens inriktning på olika exportgrenar visar att verkstadsprodukter (maskiner, motorfordon osv.) dominerar. Entreprenadarbeten utgör ett annat viktigt garantiområde. Garantivolymen på dessa exportgrenar har varierat under perioden, entreprenadarbeten har dock avtagit något mot senare delen av perioden. Samma trend kan utläsas för skogsprodukter (se diagram 7).

Trots att produktionen av nya garantier minskat under senare år har volymen på EKN:s utestående engagemang hållit sig på en stabil nivå, ca 60 miljarder kr. Förbindelseengagemanget har t. o. m. ökat från ca 15 miljarder kr. i början av perioden till närmare 30 miljarder kr. i slutet. Stocken av utfästelser uppvisar en minskning från ca 45 miljarder kr. till ca 25 miljarder kr. Detta är en följd av den längre omsättningstiden på engagemanget (se diagram 8). Den växande andelen s/u-förbindelser i produktionen under perioden ger även ett starkt utslag i utestående förbindelsevolym. Förbindelseengagemanget var t. o. m. något högre för s/u-garantier den 30 juni 1988, 14 miljarder kr. mot 13 miljarder kr. för n. S/u-utfästelserna passerade n-utfästelserna 1983/84 och utgör nu närmare 60 av totala utfästelseengagemanget (se diagram 9 och 10).

Ett karakteristiskt drag i det utestående engagemanget är koncentrationen till ett begränsat antal marknader. De tio länder som vid varje tidpunkt vägt tyngst i EKN:s engagemang har svarat för ca 60% av de totalt utestående garantiförbindelsebeloppen. I diagram 11 redovisas de länder som vägt tyngst i början, mitten och slutet av perioden. Brasilien, Algeriet, DDR och Kina har förekommit bland de tio tyngsta un-

der hela perioden. Engagemangets fördelning på landområde visar att utfästelserna för u-länder relativt minskat efter 1983 medan förbindelserna istället visar en kontinuerlig ökning av andelen u-länder (se diagram 12 och 13).

För att få en bild av EKN:s totala åtaganden på omvärlden kan EKN:s utestående fordringar dvs. genom skadereglering övertagna fordringar läggas till engagemanget. Bilden förändras något. Polen träder in bland de tio största (se diagram 11). Om man enbart studerar de utestående fordringarna ser man att tio länder svarar för närmare 80%. Polen, Brasilien och Nordkorea står tillsammans för mer än 50% (se diagram 14).

Rörelseresultaten beräknas varje år som ett netto av erhållna premier, återvinningar och räntor å ena sidan och skadeersättningar och administration å andra sidan. I takt med att EKN utbetalat allt större skadeersättningar har rörelseresultatet blivit negativt. Premieintäkter och återvinningar har inte kunnat kompensera för de ökande kostnaderna. Resultatet varje år utgör emellertid inte något mått på försäkringsrörelsen i faktiska resultat (se diagram 15). Finansiering av underskottet sker genom utnyttjandet av en rörligt kredit i riksgäldskontoret. Fram till budgetåret 1981/82 täckte EKN:s egna medel underskottet.

1.3 Produktutveckling hos EKN 1978/79 - 1987/88

Den senaste tioårsperioden av EKN:s verksamhet har inneburit en kontinuerlig anpassning, inte bara till utvecklingen i importländerna, utan även till exportföretagens krav och önskemål om förbättrade och förändrade försäkrings- och garantivillkor.

I och för sig utgör periodens anpassning en fortsättning och uppföljning av en utveckling som påbörjades redan i mitten av 60-talet och som inneburit införandet av en rad förändringar i garantisystem och garantiprodukter.

Ett exempel kan vara värt att nämna som särskilt intressant då det avser det enda fall då en EKN-garanti kan utställas till förmån för ett utländskt företag, nämligen införandet av möjligheten att lämna garanti till utländsk finansiär för lån i samband med svensk export. Systemet kunde efter beslut av regeringen på framställning av EKN införas fr. o. m. ingången av budgetåret 1977/78.

Fr. o. m. 1978-07-01 erhöll EKN efter att ha gjort särskild utredning bemyndigande att lämna garanti för säkerheten ("bonds"), vanligen i form av garanti från svensk bank eller svenskt försäkringsbolag till en utländsk köparens förmån och avseende säkerhet för att exportören fullgör sina åligganden enligt kontraktet samt för vissa betalningar som exportören erhållit under kontraktstiden. EKN-garantin (s. k. Sä-garanti), som lämnas till den svenske exportören, täcker det obehöriga utnyttjandet av säkerheten, som är ovillkorlig, dvs. den kan utnyttjas utan angivande av något som helst sakligt skäl.

Denna garantityp var under slutet av 70- och början av 80-talen av stor betydelse i samband med framförallt exporten till oljeländerna i Mellanöstern och utnyttjades i stor utsträckning. Ett år senare byggdes garantisystemet ut med en garantityp - motgaranti som lämnas direkt till den bondsutställande svenska banken. Denna garanti omfattar förutom det otillbörliga utnyttjandet även risken att säkerheten tas i anspråk på grund av exportörens underlåtenhet att fullgöra sitt åtagande enligt avlämnat anbud och/el-

ler tecknat avtal. Denna garantityp har utnyttjats endast i ett par fall.

En ur garantitagarnas synpunkt väsentlig förbättring av EKN-garantin infördes fr. o. m. 1978-07-01 i form av vissa höjningar av garantiprocentsatsen - och därmed minskning av garantitagarens självrisk. Höjningarna innebar att garantiprocentsatsen för politiska risker och risker vid långgivargaranti för bank-till-bankkrediter maximalt kunde vara 95 (i stället för 90) och för kommersiella risker, i normalfallet högst 85 (i stället för 80) och vid globalgaranti, dvs. försäkring hos EKN av i princip en garantitagares alla exportkrediter, högst 90.

De s. k. s-garantierna, som tillkom 1979 efter framställning till regeringen av EKN skulle få medges för stora riskfyllda affärer - där n-garanti inte kunde komma i fråga - för att överbrygga tillfälliga selsättningssvårigheter för ett företag eller en viss region eller underlätta introduktion av nya produkter eller långsiktig etablering på nya marknader. Principen skulle dock vara att i ett längre perspektiv s-garantigivningen tillsammans med n-garantigivningen skulle drivas med sikte på balans mellan utgifter och intäkter.

Under budgetåret 1979/80 beslöt EKN tillmötesgå ett framfört önskemål att långgivargaranti skulle kunna utställas även för en kredittid av ett år (i stället för två år). Under budgetåret 1987/88 har restriktioner med viss minsta kredittid helt slopats. Detta har möjliggjort att långgivargarantisystemet nu kan användas även för varor som normalt säljs på kort kredit, t. ex. råvaror, halvfabrikat och konsumtionsvaror. Härigenom kan även denna kreditgivning övertas av en bank och exportören i princip få kontant betalt. Under budgetåret 1979/80 införde EKN möjligheten att i

långgivargarantisystemet också garantera s. k. kreditramar, dvs. ramavtal mellan - som regel - svensk bank och bank i importlandet för finansiering av löpande mindre affärer mellan svensk exportör och köpare i importlandet för krediter mellan två och fem år. Även denna garantityp kan numera utnyttjas även för korta krediter.

Genom riksdagsbeslut under budgetåret 1986/87 har ett nytt garantisystem för investeringsgarantier trätt i kraft 1987-10-01. Garanti kan nu lämnas för investering i alla länder - tidigare enbart u-land. Vissa andra förändringar vidtogs också, bl. a. i fråga om beskrivningen av täckta risker. Samtidigt anpassades systemet till den av världsbanken initierade internationella konventionen rörande investeringar i u-länderna (MIGA).

Under budgetåret 1980/81 beslöt riksdagen om införande av s. k. förmånliga krediter till vissa u-länder. Detta system, som förutsatte tillförande av biståndsmedel, fick EKN i uppdrag att administrera. Krediten skulle lämnas av AB Svensk Exportkredit och Beredningen för internationellt tekniskt samarbete (BITS) skulle på remiss från EKN yttra sig över vilka länder och projekt som borde erhålla sådan kredit. EKN fattade sedan beslut om för dessa krediter obligatorisk garanti och om gåvoelement. I normalfallet skulle eventuella skadefall täckas av EKN:s egna medel. Fr. o. m. 1985-01-01 har systemet ändrats så att BITS beslutar efter hörande av EKN om riskerna i ett aktuellt fall. EKN administrerar systemet i vad avser garantierna mot viss ersättning. Skadefall skall i första hand täckas med hjälp av de premier som uttas för dessa garantier, i annat fall med särskilda biståndsmedel.

Väsentliga förändringar av försäkringsvillkoren, premiesättning m. m. genomfördes 1982-07-01 genom införandet av nya "Allmänna villkor" för de vanligast förekommande garantityperna. Förändringarna, som tillkom efter diskussioner med representanter för näringslivet, får till övervägande del anses utgöra förbättringar för garantitagarna bl. a. med utvidgad riskbeskrivning. I vissa fall förekommer dock en viss uppstramning av villkoren till EKN:s förmån. I samband med införandet av de nya försäkringsvillkoren omstrukturerades premiesystemet inkl. ländernas gruppering i olika premie-(risk-)klasser så att det bättre återspeglade riskerna på olika marknader och vid olika kredittider. Dessutom fick garantitagarna rätt att för tillverkningsförlust, där numera endast uppkommen men inte beräknad vinst täcks, ange vilket belopp som önskades försäkrat och därmed själva, i stället för som tidigare EKN, avgöra underlaget för premiedebiteringen.

Under budgetåret 1983/84 tecknade EKN s. k. globalavtal med ett par storkunder. Genom dessa avtal har EKN sökt möjliggöra fortsatt betydelsefull export av kapitalvaror och projekt till en rad för företagen viktiga men riskfyllda marknader. Avtalen innebär att företagen, som motprestation till EKN:s risktagande på sämre marknader, förbinder sig att försäkra viss export till goda marknader. De innehåller också olika arrangemang med självriskkvoter, dvs. EKN skadereglerar först då summan av skadefall under ett år överstiger denna kvot, och riskdelning med exportören. Härigenom kan EKN utvidga garantigivningen på en del marknader med betalningsproblem.

Under året närmast därefter har dylika avtal tecknats med ytterligare ett par större exportörer. Globalgarantiavtalen undergår normalt efter varje år viss revision, framför allt med avseende på tänkbar riskexponering på olika marknader.

I april 1986 introducerade EKN ett system för försäkring av enbart kommersiella risker på vissa OECD-länder, dvs. de flesta industriländer. Tills vidare omfattas endast s. k. korta affärer med en kredittid om högst ett år. I dessa fall slopade EKN sålunda dessa sedan mitten av 60-talet upprätthållna principerna att inte täcka enbart kommersiella risker. Systemet introducerades dels som en service åt exportörerna, dels för att möta den privata konkurrensen på detta avsnitt av kreditförsäkring och samtidigt öka EKN:s garantivolym och därigenom förbättra riskspridningen.

Efter förslag från EKN beslöt regeringen och riksdagen att från 1987-01-01 införa ett system där garanti kan utställas i vissa utländska valutor som utgör kontrakts- och/eller låneavtalsvalutor och med skadeutbetalning i motsvarande valuta. Systemet innebär också att premie för garantin skall betalas i samma valuta och att en uppbyggnad av reserver i de olika valutorna skall ske.

En för alla garantitagare (in spe) väsentlig faktor är premiekostnaden. Under 60- och början av 70-talen var EKN:s situation sådan att premierna kunde sänkas flera gånger trots förbättrade garantier bl. a. genom höjning av garantiprocentsatserna men även i andra avseenden.

Från mitten av 70-talet medförde utvecklingen, på grund av ökade skadeutbetalningar och försämrat riskläge i många importländer, att höjningar av premierna var nödvändiga vid ett flertal tillfällen. Vissa justeringar nedåt av premierna skedde dock under tiden för vissa risker på köpare med ett dominerande statligt ägande eller med betalningsgaranti från köparlandets regering eller centralbank.

En mera genomgripande justering av premierna sattes i kraft 1979-05-01. Denna innebar i huvudsak sänkning för garantier med kredittider över fem år på länder i de sämre länderkategorierna och var en anpassning till läget hos konkurrerande garantiinstitut i utlandet.

Vid krediter upp till 12 månader och längre krediter på länder i de bättre länderkategorierna vidtogs dock premiehöjningar. Detta syftade till att åstadkomma en något högre total premieintäkt. Ett år senare införde EKN ett 15-procentigt påslag på premien för vissa garantier inom det s. k. s/u-systemet för att balansera det större risktagandet som detta system gav möjlighet till. Några år senare beslöt EKN att i princip slopa påläggget för affärer på länder utan särskilda restriktioner och vid mindre affärer på programländer. För övriga affärer sänktes påslaget till 10%.

I mars 1981 vidtogs ytterligare premiehöjning för affärer på länder i de två sämsta länderkategorierna medan premierna för de två kategorierna i de mindre riskfyllda länderna förblev oförändrade. Denna höjning var motiverad med den under de närmast föregående åren försämrade utvecklingen i många länder och därmed verkställda och förutsedda växande skadeutbetalningar.

En mera genomgripande reform av premiesystemet - premieunderlag, premiesatser m. m. - genomfördes i samband med införandet av nya Allmänna villkor fr. o. m. 1982-07-01 enligt vad som framgår ovan. Under perioden 1982 - 1985 hade EKN troligen världens högsta premier men även därefter ligger EKN:s premienivå bland de högsta.

Under juni 1985 beslöt EKN att sänka premierna för krediter upp till 12 månader. Bakgrunden till sänk-

ningen, som innebar en halvering av premien vid krediter av högst 3 månader, var att en under flera år negativ kostnadsutveckling för garantier med dessa kredittider nu brutits och i stället lämnat visst överskott.

Fr. o. m. 1985-07-10 sänktes premierna också vid krediter över 12 månader. Denna sänkning, som varierade från ca 8% för en premietid av 3 år till 24% för en premietid av 10 år, baserade sig på en jämförelse med premierna i ett tiotal andra länder och syftade till en anpassning till de premier som utländska konkurrenter till de svenska exportörerna fick betala för motsvarande risktäckning.

I samband med införande av systemet med garanti i vissa utländska valutor (se ovan) ingick också att premie skulle erläggas i den aktuella valutan och att premien skulle fonderas i valutan för att användas för framtida skadeutbetalningar för dessa garantier. Premierna för dessa garantier uttages med ett påslag i procent på premietarifferna för motsvarande garanti med riskbelopp i svenska kronor. Påslaget varierar för de olika valutaslagen och också med premietidens längd. Påslagen har fastställts med hänsyn tagen till marknadsräntedifferenserna mellan svenska kronor och ifrågavarande valutor.

Det förutsattes också vid systemets införande att påslagen skulle komma att justeras mot bakgrund av den aktuella ränteutvecklingen. Detta har också skett vid två tillfällen, innebärande mindre uppjusteringar av påslagen för vissa valutor.

För återvinning av fordringsbelopp där skadereglering skett efter 1985-03-01 beslöt EKN att vid kontrakt i utländsk valuta ändra fördelningen mellan EKN och garantitagaren på så sätt att garantitagarens andel av

återvunnet belopp beräknas med hänsyn både till självriskandelen och till beräknad förlust på grund av kurshöjning före skadefallet. Detta innebär att garantitagaren i större utsträckning än tidigare får tillgodoräkna sig kursvinst på återvinningarna.

1.4 Organisationsförändringar och personalutveckling

De förändringar som skedde i EKN:s verksamhet under den senaste tioårsperioden har krävt väsentliga förändringar i såväl organisation som i personalsammansättning. Vid periodens början var EKN organiserat på i huvudsak två avdelningar samt några stabspersoner som rapporterade direkt till generaldirektören (GD). I samband med att skaderegleringar blev alltmer omfattande och invecklade främst beroende på utvecklingen i Turkiet och Polen samt därefter ett växande antal länder med skuldombförhandlingar inom den s. k. Parisklubben blev det nödvändigt att omorganisera och förstärka såväl skaderegleringsfunktionen som ekonomifunktionen.

Vid sidan av garantiavdelningen som i stort sett behållits intakt har sålunda en skadeavdelning och en administrativ avdelning utbrutits ur den tidigare allmänna avdelningen.

Det beslöts också att de tidigare stabsfunktionerna - landbevakningen och sekretariatet - behövde förstärkas samt kompletteras med en utredningsenhet. Dessa tre funktioner sammanfördes under namnet policy- och utredningsavdelningen under en egen chef. Särskild chefsjurist tillsattes också befriad från direkt linjeansvar, men med funktioner som i övrigt liknade de som chefen för allmänna avdelningen tidigare haft.

Totalt innebar denna utveckling att personalstyrkan fördubblades under perioden, varvid nästan hela ökningen skett under den senaste femårsperioden. Genom naturlig avgång blev rekryteringsbehoven stora. Den tidigare ledningsgruppen om GD plus två direktörer har ersatts av GD plus fem direktörer (inkl. chefsjuristen) varav alla utom en anställts de senaste tre åren. Av den totala personalen har 17 varit anställda ett år eller mindre, 15 mellan ett och två år samt 17 mellan två och tre år.

Vid rekryteringen av nya handläggare har i motsats till vad som var fallet vid periodens början så gott som enbart högskoleutbildad personal kommit i fråga. Andelen sådan personal har bland handläggarna ökat från 30% till 60%. Detta torde ge bättre förutsättningar för en mer aktiv marknadsföring av EKN:s tjänster och bättre kundservice, dvs. bättre möjlighet för EKN att stödja exporten.

1.5 Riskutvecklingen de senaste 10 åren

Som närmare redovisats ovan (avsnitt 1.2) har EKN:s skadeutbetalningar stigit mycket kraftigt de senaste tio åren, från ca 200 milj. kr. 1977/78 till ca 1 200 milj. kr. 1987/88. Återvinningarna har inte ökat i samma omfattning och väntas, enligt scenarieberäkningar inom EKN, förbli otillräckliga också i ett längre tidsperspektiv för att uppväga de kraftigt ökade skadebeloppen.

De ökade skadeutbetalningarna är den för EKN kännbara följderna av den markanta riskförsämring som skett på en övervägande del av de typiska EKN-marknaderna under den gångna tioårsperioden. Riskförsämringen innefattar flera tidsmässigt och i huvudsak också geografiskt skilda faser: En östeuropeisk fas med kulmen

1981 - 1982, den mer vidsträckta "skuldkrisen" med tyngdpunkt i Latinamerika som inleddes 1982, den "omvända oljekrisen" med koncentration till Mellanöstern 1986, samt betalningsproblemen i ett antal afrikanska stater som fortgått under större delen av perioden.

Perioden inleddes för EKN:s del dock av det mycket särpräglade, dittills rekordstora skadefallet Nordkorea - ett skadefall som även i efterhand framstår som skilt från varje slags mönster i riskutvecklingen i övrigt.

Problemen i Östeuropa blev fullt synliga genom Polens betalningsfallissemanng våren 1981. Dess bakomliggande orsaker var framför allt den inkonsistenta, ensidigt importbaserade tillväxtstrategi som tillämpades under 1970-talet i Östeuropa i allmänhet och av Polen i synnerhet, i kombination med bl. a. den avsaknade efterfrågan och radikalt stegrade realräntan i västvärlden efter decennieskiftet. En åtföljande hastig attitydomsvängning hos framför allt de privata långivarna, från offensiv utlåning till kontraktion, fördjupade svårigheterna. För en tid tycktes Östeuropa dominera det globala riskperspektivet. De flesta länderna lyckades emellertid efter någon tid stabilisera sina externpositioner.

Skuldkrisen i Latinamerika, som blev akut i augusti 1982 när Mexico (och Cuba) stoppade sina skuldbetalningar, visar delvis samma orsaksbild som för Östeuropa: Hastig låneexpansion till obetydlig realränta under 1970-talet, ineffektiv kapitalanvändning, drastiskt ökad realränta och svagare exportmarknader efter decennieskiftet, markant attitydomsvängning hos långivarna - för Latinamerikas del också den svårserverade men tidvis massiva kapitalflykten. Men den latinamerikanska krisen blev ojämförligt allvarligare än den östeuropeiska: Den stannade inte upp utan

spred sig tvärtom till flertalet länder i regionen. Den kom att omfatta mycket större skuldbelopp - totalt ca 350 miljarder USD mot 70 - 80 miljarder i Östeuropa. Den visar knappast tendens - nu närmare sex år senare - i riktning mot stabilisering och återupprättande av ländernas kreditvärdighet. Visserligen bör framhållas dels de i många fall mycket kraftfulla åtstramningar som genomförts internt, dels den med några undantag ändå dominerande viljan till förhandling (i motsats till konfrontation) gentemot kreditorsidan, samt även förmågan att honorera korta betalningar. Trots detta förblir riskbilden dystert på Latinamerika, såväl vad gäller återbetalning av redan uppkomna fordringar som utsikterna att ny långivning skall komma till effektivare användning och ge bättre återbetalningsprognos än hittills.

Oljeprisfallet i början av 1986 (från ca 28 till ca 15 USD/fat, dvs. mer än 40%) utlöste en ny våg av betalningsproblem hos för EKN viktiga länder, de flesta belägna i eller kring Mellanöstern. Effekten blev särskilt påtaglig på de (många) länder i denna kategori som redan var ansträngda av krig och konflikter eller av ekonomiska påfrestningar. Fr. o. m. 1986/87 svarar Mellanöstern inkl. Nordafrika och Latinamerika för ungefär lika stora andelar av EKN:s totala skadeutbetalningar, vardera ca 40%. Efterhand har en viss stabilisering skett av oljepriset men kombinationen av fortsatta konflikter och närmast obefintliga utsikter för återgång till tidigare prisnivå för olja ger en fortsatt osäker och otillfredsställande riskbild också för denna länderkategori.

Sammanfattningsvis har de senaste tio årens utveckling inneburit en kraftig minskning av antalet goda eller åtminstone acceptabla risker inom de för EKN traditionellt viktigaste ländergrupperna. Av 40 större u- och östländer (enligt Bernunionens urval) var

EKN 1977/78 öppen för mer omfattande (medel- och långfristig) garantigivning på 26, med samtliga länderområden väl representerade. Idag är motsvarande antal 11, flertalet dessutom belägna antingen i Syd- eller Östasien eller i Östeuropa.

1.6 Policyutvecklingen de senaste tio åren

1.6.1 Riskpolicyutvecklingen allmänt

EKN:s övergripande risktagandepolicy kan sammanfattas på följande sätt:

- I länder där förlustrisken i det överskådliga tidsperspektivet är godtagbar kan EKN acceptera ett betydande engagemang oavsett kredittidens längd.
- I länder med akuta betalningsproblem, vilka ser ut att kunna lösas på ett eller annat års sikt, kan EKN acceptera begränsade åtaganden om erforderliga interna och externa åtgärder vidtas för betalningsproblemens lösande.
- I övrigt kan EKN endast undantagsvis vidga sitt engagemang.

EKN:s övergripande riskspridningspolicy är kortfattat att engagemanget på ett enskilt land inte skall överstiga 10 - 15% av det totala engagemanget. Hänsyn skall här tas till riskbilden för det enskilda landet samt landets ekonomiska kapacitet (t. ex. BNP).

EKN:s risktagande sker såsom tidigare redovisats inom ramen för två olika system - dels normalgarantisystemet dels s-systemet. Inom normalgarantisystemet skall verksamheten inriktas på affärer där förlustriskerna

med hänsyn till det politiska ekonomiska läget i köparlandet samt EKN:s tidigare garantiåtaganden är rimliga i förhållande till premie och den tid garantin avser täcka. I allmänhet bör denna tid inte vara längre än att den kan överblickas med rimlig säkerhet. Inom s-systemet täcks vissa risker som är större än normalt men som det är av ett samhällsintresse att täcka. Risker för förlust bör dock aldrig vara så höga som 50%.

Svenska exportföretags efterfrågan på ett allt mer långtgående risktagande samt den allmänna riskförsämringen har lett till att allt fler ärenden kommit att behandlas som s-ärenden. Då s-systemet infördes 1979 var efterfrågan på garantier för bl. a. stora projekt hög samtidigt som riskbilden på flera länder försämrades så att kravet att begränsa förlustrisken motiverade en större restriktivitet i EKN:s garantigivning. Syftet var att möjliggöra fortsatt garantigivning på länder med betydande risk till förmån för export av särskilt samhällsintresse. EKN:s engagemang kom att koncentreras till ett fåtal marknader - främst u-länder - och en hög grad av riskspridning i engagemanget kunde inte uppnås.

Efterfrågan från exportföretagen på ett långtgående risktagande från EKN:s sida är fortfarande betydande men en selektivitet med hänsyn till samhällsintressen i den mer riskabla garantigivningen är lika motiverad som 1979. Nya riktlinjer för risktagandet inom s-systemet har sedan några år diskuterats inom EKN.

1.6.2 EKN:s landpolicy allmänt

EKN:s landpolicy är till största del beroende av den värdering av de allmänna länderrisker som görs av kansliet. Men även andra faktorer kan påverka poli-

cyn, t. ex. engagemanget på landet, efterfrågans storlek. Endast undantagsvis har däremot rent politiska överväganden tillåtits spela in. Landpolicyn som fastställs av styrelsen uttrycks genom olika parametrar varav den viktigaste är beslut att lämna garantier på resp. land samt inplacering i premieklass (pkl). Sedan länge arbetar EKN med fyra pkl. Några klara kriterier för i vilken pkl ett land skall placeras finns inte utan placeringen sker ad hoc på basis av den riskbedömning som görs och under hänsynstagande till övriga förhållanden. Pkl avgör tillsammans med vissa övriga faktorer premiens storlek. För länder i pkl 1 till 3 förekommer sällan några restriktioner för garantigivningen vilket däremot är fallet med många länder i pkl 4. Bland de parametrar som därvid utnyttjas ensamt eller i kombination märks prövningsgräns per affär, premiehöjning, sänkt täckningsgrad, förlängd karenstid, säkerhetskrav (t. ex. remburs för korta betalningar) och, i begränsad omfattning, landtak. Landpolicyn kan också innebära att särskild restriktivitet iakttas, vilket innebär att eventuell garantigivning inskränks till exportörer som traditionellt funnits på marknaden och/eller till stöd för särskilt angelägna projekt. Omprövning av landpolicy sker löpande, antingen till följd av förändringar i riskbilden eller övriga påverkande faktorer enligt ovan eller i anslutning till större garantiärenden. Dessutom behandlas de viktigaste 35 - 40 länderna i form av s. k. regionalgenomgångar som görs ca en gång per år och region.

Landpolicyns tillämpning påverkas av den restriktion som säger att EKN:s risktagande på ett enskilt land beräknat på speciellt sätt inte får överstiga 10 - 15% av totalengagemanget. Det förekommer dock relativt sällan att denna volym nås på enskilda länder, vilket har att göra både med efterfrågan och med det implicita landtak (under 10 - 15% taket) som blir re-

sultatet av riskbedömningen. Det kan ändå noteras att 10 - 15%-spärren innebär att EKN:s risktagande på enskilda länder kan öka även sedan nya enskilda större affärer garanterats av EKN.

1.6.3 Utveckling av landpolicyn de senaste tio åren

I några avseenden har EKN:s system för landpolicy legat fast de senaste tio åren. Detta gäller t. ex. sättet att uttrycka policyn, antalet premieklasser och de övriga parametrar som utnyttjas (se ovan) i landpolicyn. Detta innebär dock ingalunda att systemet varit oförändrat. Viktiga förändringar har genomförts vilka medfört större flexibilitet och vidare har anpassningen av landpolicyn till förändrat riskläge liksom uppföljningen av policyn förbättrats.

Introduktionen av speciella globalgarantiavtal år 1983 innebar att den normala landpolicyn delvis sattes ur spel. Genom den bättre riskspridning som var syftet med dessa avtal har EKN t. ex. ansett sig kunna täcka risker på länder där man normalt varit stängd för garantigivning eller accepterat större belopp på högriskländer än vad som normalt skulle ha gjorts.

En viktig förändring av landpolicyn under senare år var införandet 1986 av en ny landkategori för andra än korta garantier. Denna kategori som i gällande landpolicy getts beteckningen R/5 respektive R/10 innebär att alla ansökningar avseende importland i kategorin provas fall för fall, att villkoren fastställs fall för fall, att traditionalitet krävs och att företräde ges för affärer med särskilt positiva effekter för importlandets betalningsförmåga. I praktiken har därmed en ny pkl tillkommit utöver pkl 4 i

gråzonen mellan länder där EKN är öppen resp. stängd för längre garantigivning. Kategorin infördes för länder med betalningsproblem som reglerat sitt förhållande till kreditorerna och där utsikter bedömts finnas att betalningsförmågan efter hand förbättras. Garantigivning på dessa länder har möjliggjorts av att villkoren fastställs fall för fall, så att dessa motsvarar den högre risk som föreligger. Syftet med förändringen var bl. a. att uppnå en större likabehandling av kunder. Tidigare hade nämligen normalt enbart globalgarantikunder kunnat erhålla garantier på dessa länder.

I det arbete som f. n. pågår inom EKN, bl. a. inom ramen för översyn av s-systemet och av premier m. m., finns en strävan att ytterligare utveckla landpolicyn mot större flexibilitet och förfining.

Vad gäller tillämpningen av landpolicyn har de senaste 10 - 15 årens riskförsämring som ovan berörts (se 1.5) resulterat i förändringar i EKN:s premieklassificering av länderna. Nedan framgår hur fördelningen mellan olika pkl varit per den 1 januari 1978, 1 januari 1983 och 1 januari 1988. (I. g. betyder ingen garantigivning.)

Pkl	1	2	3	4	Öppet för korta och andra än korta	Öppet för korta, I. g. för andra än korta	I. g. för korta och andra än korta
				Totalt			
1978-01-01	19	20	43	76	51	15	10
1983-01-01	19	17	29	99	54	20	25
1988-01-01	19	19	23	111	63	25	23

Såsom framgår har antalet länder i pkl 4 ökat medan antalet länder i pkl 1 och 2 varit i stort sett oförändrat.

2. Analys av nuvarande situation

2.1 Krav från omvärlden på EKN

Omvärldens krav på EKN har förändrats och i någon mån blivit svårare att uppfylla under de gångna åren. Efterfrågan på nya affärer av projekttyp har visserligen minskat drastiskt mätt i antal och i volym. Men samtidigt förefaller det som om risknivån, "farligheten", har ökat i de projekt och exportaffärer i övrigt som efterfrågas hos EKN. Likaså har koncentrationen till stora affärer på några få länder ökat och medfört svårighet att få en balanserad portfölj i fråga om riskspridning. De åtgärder som EKN vidtagit för att motverka dessa tendenser till dåligt urval har bestått i att ordna globalgarantiavtal med de största kunderna samt att marknadsföra bl. a. korta kommersiella garantier.

Globalavtalens riskspridning har emellertid inte förefallit att ligga över genomsnittet och den kommersiella garantigivningen har ännu så länge föga tyngd i portföljen. Riskdelning som under en period på 1980-talet var en lösning har på senare tid inte heller varit en helt framkomlig väg, bl. a. på grund av bankers och försäkringsbolags allt mindre riskbenägenhet.

Regeringen har stundom uppdragit åt EKN att försäkra affärer som varit mycket stora och/eller inrymt risker i form av oklara kontraktsförhållanden eller i form av stora politiska betalningsrisker.

Företagens krav på större risktagande från EKN har ofta varit förknippat med en önskan om lägre premier och mindre av kostsamma andra belastande villkor i form av självrisker och karenstider. I den mån före-

tagen har kunnat erhålla statligt stöd för de större premier EKN ansett sig böra ta ut har dessa visserligen accepterats men endast för enstaka affärer och inte för de hela "paket" av affärer man sökt tackning för.

Som skäl för ett lägre premieuttag etc. anger företagen ofta internationell konkurrens. Konkurrerande företag anses få ett bättre stöd från de statliga organ som andra länder förfogar över. Härvid tänker man inte bara på kostnader utan också på riskvilligheten när det gäller stora affärer m. m. Ett speciellt problem utgör risktagandet i de länder som omförhandlat sina skulder. Här utsätts EKN för krav på nya kreditgarantier från exportörer som vill behålla gamla marknader - visa uthållighet - eller vinna nya när de gamla konkurrenterna tröttnat. Även internationella organ har ansett att det är av intresse att på vissa villkor stödja sådana länder. Visserligen har inte köparländerna själva ställt lika hårda krav på exportgarantiinstituten som på de privata bankerna för att få "new money", men rätt ofta förekommer det att länder som inte fullgör sina åligganden enligt ingångna avtal ställer upp villkor om nya krediter för att betala sina gamla skulder.

Bland de krav som ställs på EKN kan en del sägas vara inbyggda i den svenska näringsstrukturen. Svensk export går endast i begränsad utsträckning till u-länder och statshandelsländer. Exporten bärs upp av ett fåtal stora koncerner med i sin tur många underleverantörer. Ifråga om projektexporten är det mindre än tio företag som svarar för nästan all kreditberoende projektexport. Projekten har tenderat att bli mer totalomfattande. Dessa är ofta också av en större storleksordning än tidigare. För de berörda storföretagen är andelen u-landsexport fortfarande hög och enligt företagens uppfattning mycket viktig. Detta beror

delvis på att vissa typer av projekt som vattenkraft- eller bevattningsprojekt endast har en marknad i de mer riskabla länderna. För teleprojekt har förr icketariffära hinder varit ett skäl till att marknadsvalet blivit u-landsinriktat. Här pågår emellertid en snabb utveckling där även industrialiserade länder öppnar sig för sådan import.

I valet mellan fortsatt satsning på de mycket riskabla u-landsmarknaderna och de industrialiserade länderna spelar givetvis konkurrensen in. På en riskabel marknad är den utländska konkurrensen mindre. Kan man då få statligt exportstöd i form av bl. a. risktagande kan det vara både lättare och lönsammare att få order där.

Men valet är sålunda inte bara antingen eller i-länder utan snarare både och. Kravet från företagen blir då att EKN bör följa dem in på i-landsmarknaden och ta långa kommersiella risker, vilket är en för EKN ny men stimulerande utmaning. Emellertid pågår företagens inriktning på EG-området och i Nordamerika också via en kraftigt utbyggd lokal produktionskapacitet, bl. a. genom köp av lokala företag. Detta har två konsekvenser nämligen frågan om EKN bör och kan stödja de svenska internationella företagens försäljning från de företag de har i andra länder, dels till lokala slutköpare i respektive produktionsland dels till slutköpare i tredje land, där risken delas med BU-institutet i "mellan"-landet.

Företagen begär alltså en flexiblare och mer lättadministrerad exportkreditgarantigivning för projektexport som genereras i ett antal dotterföretag eller samarbetande företag i flera olika länder.

Företagen väcker ofta frågan om garantier för nya finansieringslösningar. Genom consensus-arrangemanget

har det svenska exportstödet via EKN begränsats i fråga om bl. a. betalningsvillkor. Ibland tvingas företagen avstå från EKN:s stöd på de marknader där consensus-reglerna hindrar EKN att medverka. Exempel på detta är krav på längre kredittider till köpare i rika länder. Ett annat exempel är att nya finansieringsformer som leasing blivit verksamma konkurrensmedel med en internationell kapitalmarknad som stöd.

Sammanfattningsvis har företagen under årens lopp officiellt och informellt framfört följande önskemål till EKN:

- EKN skall på ett enkelt och effektivt sätt erbjuda ett helt spektrum av garantier för både politiska och kommersiella risker och för såväl korta, medelfristiga som långa krediter, allt till premier som är konkurrensanpassade till andra institutioners premienivå.
- EKN skall ta hänsyn till de svenska exportföretagens internationalisering och anpassa garantigivningen till det försäljningsmönster som företagen och dess dotterbolag företer.
- EKN skall flexibelt anpassa sitt regelsystem och sin administration till nya finansieringsformer för exporten.
- EKN bör vara mer benägen att täcka stora affärer på riskfyllda länder, t. ex. på länder som undergår skuldkonsolidering.
- EKN bör underlätta riskdelning med banker och andra kreditgivare.

Statsmakternas uppdrag åt EKN kan sammanfattningsvis sägas vara följande:

- EKN skall stödja svensk export på ett sätt som motsvarar det stöd som andra länders exportörer i huvudsak förväntas erhålla från sina respektive statliga myndigheter.
- EKN skall kunna lämna stöd för export som inte erbjuds på marknaden i övrigt, men som med lämplig premiesättning ändå beräknas täcka uppkommande kostnader för garantigivningen, särskilt gäller detta vid export som har samhällsintresse.

Ytterligare krav på EKN kan sammanfattas på följande sätt:

- EKN förväntas ge möjlighet för länder som råkat i tillfälliga svårigheter att fortsätta göra sina inköp i Sverige främst av livsnödvändiga varor.
- EKN bör ställa upp med nya krediter för kapitalvaruinköp som stärker köparländernas möjlighet att återbetala gamla skulder.
- EKN bör med beaktande av de regler som fastställts i GATT och OECD samt i Parisklubben följa regeln om lika behandling av alla kreditorer.
- EKN bör bära lika stora bördor som andra kreditorländer ifråga om eventuella skuldeftergifter (om några alls), och i fråga om "new money".
- EKN skall ha klara regler för skadereglering och fördelning av återvunna medel.
- EKN skall effektivisera dels medlen att förhindra och minska skador, dels metoderna för återvinning.

2.2 EKN:s möjligheter och begränsningar att uppfylla aktuella krav

2.2.1 EKN:s utgångsläge internationellt sett

Det övergripande kravet att EKN skall stödja svensk export på villkor som i stort överensstämmer med vad utländska exportörer erhåller utgör inte bara ett relativt obestämt krav utan kan - beroende på vad omvärlden anses göra - innebära en konflikt med det andra kravet att verksamheten skall vara självbärande på sikt. Obestämbarenheten i kravet kan uttryckas så att det stöd som utländska exportörer erhåller i en viss affär varierar såväl med exportland som med importland samt också från fall till fall över tiden. Det som är mest intressant gäller framtidens konkurrens. Här kan endast vissa generella slutsatser dras. Svårigheten är att från dessa dra operativa slutsatser för kommande enskilda fall.

2.2.2 EKN:s utgångsläge relativt andra institut

I nuläget torde förutsättningarna vara i stort desamma för de flesta av de institut med vilka EKN konkurrerar. De internationellt satta begränsningarna från Consensus, GATT, Parisklubben och Bernunionen är desamma för alla deltagare. Vidare torde de flesta ha ungefär samma utgångsläge som EKN, dvs. de har stora engagemang på svåra länder, de har stora fordringar på u-länder, de har stora ackumulerade underskott och de har krav på sig från sin industri att stödja exporten till länder med fortsatt dålig riskbild. Den närmare analysen redovisas på annat håll.

Sannolikt har EKN i vissa avseenden ett relativt sett bättre utgångsläge än flertalet av konkurrenterna.

Trycket på EKN från de berörda företagen begränsas att gälla ca 10% av den svenska exporten - i flertalet andra länder gäller det 25 - 40%. Koncentrationen av efterfrågan på vissa enstaka länder är visserligen stor för EKN:s vidkommande, men inte minst för de forna kolonialmakterna och även för USA gäller koncentration av engagemang och efterfrågan till ländergrupper med stora skuldproblem. Vissa svenska företag uppger att EKN-stödet är för dem "livsviktigt" och beräknas fortsätta vara det lång tid framåt. Förmodligen gäller detta också vissa exportföretag i andra länder. Men för flertalet konkurrentländer utgör den riskfyllda exporten en mindre del av bruttonationalprodukten än i Sverige.

2.2.3 Prissättning

Synen på redan ackumulerade underskott och på återvinningsbarheten av förfallna fordringar skiljer sig från land till land. Det verkliga resultatet är ju dessutom beroende av de inbyggda förlustriskerna i det utestående engagemanget. Olika sätt att skatta dessa storheter ger helt olika slutresultat. Men även om man kunde göra skattningar på samma sätt i de olika konkurrentländerna så skiljer sig synen på hur underskott på redan gjorda affärer ska behandlas och på hur premiesättningen i framtiden bör påverkas härav.

En första ståndpunkt, som används inom normal sakförsäkring, är att förluster på gamla affärer får tas igen med högre premier för nya affärer. Statsmakterna har klart ut sagt att premierna för exportkreditgarantierna inte har varit avsedda att täcka förluster p. g. a. världskrig och världskriser. När förluster nu uppkommit så är det resultatet av helt oförutsedda händelser i klass med en världskris. Den utbredda skuldkrisen bör kunna räknas som en sådan. EKN anser

sålunda inte att nya exportaffärer skall belastas med premier som täcker tidigare affärers idag förväntade förluster. En andra ståndpunkt är att premier för nya affärer ska sättas så att de - med nu gjorda erfarenheter i minnet - täcker idag förväntade risker. Ingen subvention bör ingå i garantigivningen. Detta är den ståndpunkt EKN hävdar.

En alternativ ståndpunkt som hävdas av vissa institut, är att premierna ska sättas så att den samhälls-ekonomiska nyttan blir positiv även om det rent företagsekonomiska resultatet för garantiinstitutet är negativt. Detta är subvention.

2.2.4 Riskkapacitet och prissättning

Det för EKN svåraste kravet att uppfylla är att kunna tillgodose företagens önskemål på risktagande i enskilda länder parallellt med de därmed oförenliga kraven om prissättningen. Det är alltså inte det samlade risktagandet som utgör ett problem - EKN:s möjligheter är här tillfyllest. Men kravet på risktagande i ett enskilt land kan överstiga vad som bedöms stå i överensstämmelse med de riktlinjer som EKN har att följa. EKN har sökt att på olika sätt öka denna riskkapacitet på enskilda länder. I grunden ligger en försäkringsmässig princip.

För att verksamheten sannolikt skall kunna täcka sina kostnader bör antalet utfärdade garantier vara stort, någorlunda homogent och utspritt på så många olika av varandra oberoende risker som möjligt. Varje avvikelse från denna princip innebär en större osäkerhet om vad resultatet vid en given prissättning kan bli. Och även om ett visst pristillägg kan göras för att kompensera för denna osäkerhet - som ju faktiskt kan gå även åt det positiva hållet - blir portföljen alltmer

oförsäkringsbar ju färre ärendena är, ju ojämnare beloppen i garantierna fördelar sig och ju mer sammankopplade riskerna är med varandra. Med "oförsäkringsbar" menas här att prissättningen blir allt mer gissningsbetonad och att möjligheterna att ur uppburna premier utbetala ersättning vid stora koncentrerade skadefall blir allt mindre. Sålunda tenderar en verksamhet som inrymmer stora s. k. solitärrisker att bli ett exportstöd med stora inbyggda förlustrisker även om försök görs att kompensera den dåliga riskspridningen med höga premier. Ex post kan det visa sig att man haft tur och får behålla de stora premierna medan skadefallen inte drabbar just dessa risker. Denna typ av stöd skulle kunna kallas för implicit subvention i motsats till de subventioner som grundas på uppenbart felaktigt låga premier, där subventioneringen är explicit. Man kan hävda att EKN bedrivit implicit subventionering i en del fall. EKN har jämfört med de större garantiinstituten den nackdelen att gränsen för vad som är att betrakta som en solitär ligger på ett lägre plan än för dem som har en större riskportfölj.

EKN har sökt att utvidga och förbättra sin riskportfölj på olika sätt. Flera metoder har använts. Globalgarantiavtal har ansetts vara en möjlighet att såväl få större volym som en bättre riskspridning. Utvärderingen av de hittills ingångna avtalen ger inte något entydigt positivt intryck i dessa avseenden. Vidare har marknadsföring av garantitäckning av korta kommersiella risker prövats och förefaller ge visst positivt resultat. De belopp som det rör sig om ifråga om premieintäkter kan dock inte uppväga de stora negativa dragen i portföljen i övrigt. Slutligen har på senare tid en allt mer markerat differentierad premiesättning använts främst inom globalgarantiavtalen men även i specialfall utanför dessa. Svårigheter föreligger givetvis att utvärdera denna typ av pre-

miesättning. Den kan bli helt prohibitiv genom att kostnaderna slår ut den svenska exportören i den internationella konkurrensen. Eller om inte detta sker kan det slutliga resultatet i en avlägsen framtid vara svårt att värdera. Blir det positivt kan ju beslutet faktiskt ändå ha varit fel, även om turen har varit på EKN:s sida. Tills vidare är emellertid EKN:s uppfattning att den differentierade premiesättningen kan försvaras ur EKN:s synpunkt.

2.2.5 Nya marknader

Ett sätt att öka EKN:s riskkapacitet är att EKN:s totala portfölj växer och får en bättre riskspridning mellan många oberoende risker av någorlunda lika storlek. Av vad tidigare anförts framgår att den svenska exporten i allt större utsträckning går till de rikare länderna och att den del som normalt utgör EKN:s viktigaste marknad har minskat starkt i betydelse. Då dessutom en stor del av denna marknad ligger i några få exportörers händer och dessa redan är kunder hos EKN förefaller expensionsmöjligheterna små inom detta traditionella område så länge kravet på förbättrad riskspridning styr EKN:s expensionsförsök. Icke desto mindre skulle EKN genom marknadsföring kunna höja sin andel på sitt traditionella område genom att garantera många små och måttligt stora affärer på många skilda länder.

Den växande exporten på OECD-områdets länder utgör en marknad för EKN som skulle ge en helt annan riskspridningsmöjlighet vid sidan av den tänkbara volymökningen. Här kan omedelbart konstateras att en stor del av denna export icke anses innebära sådana risker som exportörerna söker garanti för. Bl. a. säljs en stor del av exporten till de svenska företagens egna dotterföretag i resp. land och exportörerna är inte

intresserade att få garantier för vare sig politisk eller kommersiell risk. Dock kan krav från de kreditinstitut där de svenska exportörerna refinansierar sig eventuellt bättre uppfyllas om en EKN-garanti lämnas som säkerhet. De premieinkomster som på detta sätt skulle kunna erhållas skulle kanske kunna uppgå till något tiotal milj. kr. EKN torde inte ha några problem att möta denna nya efterfrågan.

2.2.6 "Nya" betalningsvillkor

Den marknad som förefaller att ha tillkommit på senaste tid är emellertid långa krediter till OECD-området innebarande en varierande riskbild av kommersiell natur. Även här råder stark konkurrens och nya finansieringsbolag och nya finansieringsformer växer snabbt fram. Det som här begränsar EKN:s möjligheter att konkurrera eller ens delta som likvärdig risktagare är consensusreglerna och EKN:s status som myndighet. För många köpare är det naturligt att begära kredittider och betalningsvillkor i övrigt från utländska exportörer som motsvarar vad de skulle behöva betala om de köpte från inhemska leverantörer. Genom den starka integrationen av OECD-området blir det ett krav att finansiering kan erbjudas på samma villkor till en köpare vare sig denne befinner sig i samma land som säljaren eller i ett grannland.

2.2.7 Nya finansieringsformer

De nya finansieringsformerna som växt fram under senare tid, har inte alltid varit anpassade för EKN:s regelmönster. Genom att avstå från vissa begränsningar som tidigare bedömts lämpliga har EKN dock tillgodosett en del önskemål. Som exempel kan nämnas att EKN godkänt att garantera banklån för sexmånaders

kreditramar för pappersexport och för andra korta krediter. Som exempel på krav som övervägs att tillgodoses kan nämnas garantier till utländska leasingbolag som hyr ut svenska kapitalvaror. Begäran om att garantera finansiering i importörens hemland, dvs. mellan bank och köpare i samma land, kommer att övervägas.

Bland nya finansieringsformer har också s. k. BOT (build, own, transfer)-affärer diskuterats. EKN har ställt sig positiv att söka stödja sådana risker inom vissa gränser. Troligen kan behov uppkomma att samordna exportgarantier med investeringsgarantier. För detta har EKN möjlighet att verka inte minst vid utarbetandet av allmänna villkor för det nya investeringsgarantisystemet.

Krav har ställts att garantera operationell leasing vilket bör kunna övervägas. Svårigheterna är att avgränsa området samt att fastställa vilka betalningsvillkor som kan godtas. Den internationella konkurrensen tycks här ha lett till mycket långa leasingtider (20 år).

2.2.8 Nya riskdelningsformer

Under 1980-talet inledde EKN som pionjär en utveckling mot riskdelning. I samtliga fall som genomfördes var förutsättningen att EKN hade ett intresse att dela risker. EKN initierade uppläggningsen och bestämde vilken riskdelningsmodell som skulle användas samt vilken del av risken som EKN ville ta. Systemet har tillämpats i ett antal fall och bidragit till att möjliggöra affärer som annars knappast hade kunnat komma till stånd. Under 1987 uppkom emellertid en ny situation då initiativ till riskdelning togs från en del banker på affärer som EKN normalt skulle ha ga-

ranterat i sin helhet. Då EKN sålunda bedömde riskerna acceptabla och enda möjligheten för EKN att få delta var att göra det på bankernas villkor accepterade EKN riskdelning även i dessa fall.

2.2.9 Nya återvinningsmöjligheter

EKN:s möjligheter att uppfylla statsmakternas krav på att fungera som en självfinansierande institution skulle underlättas om återvinning av utestående fordringar kunde förbättras, t. ex. genom att pröva nya och okonventionella sätt. Det nominella värdet på utestående fordringar granskades under våren 1988 av EKN. Själva värderingen kommer sedan att göras i samband med budgetarbetet för budgetåret 1989/90 och i den prognosskrivelse som avlämnas till regeringen hösten 1988. I de starkt skiftande förhållanden som råder på denna marknad uppkommer ibland möjligheter att realisera fordringar till priser som är högre än som på sikt kan förutses. Då räntekompensation för tiden då fordringarna utestår ofta inte alls erhålles eller är klart otillräcklig, uppkommer härigenom vanligen den största kostnaden. I samband med skadefall orsakade av händelser av kommersiell natur har EKN ofta kunnat handla på ett snabbt och effektivt sätt för att utnyttja erbjudna möjligheter att rädda så stora tillgångar som just då varit tillgängliga. Detta har kunnat ske i gott samspel med andra kreditorer som tillämpar kommersiella återvinningsmetoder.

I samband med skadefall orsakade av händelser av politisk risk-natur har EKN däremot endast sällan ansett sig kunna agera på samma effektiva sätt. Troligen har detta inneburit att EKN:s möjligheter att återvinna minskat. Nu beror EKN:s agerande i dessa fall mindre på ineffektivitet än på iakttagande av de villkor som uppställts internationellt för hur kredi-

torer skall uppföra sig i samband med konsolideringsförhandlingar förda inom ramen för den s. k. Parisklubben. Under ett sådant träffat avtal skall alla kreditorer behandlas lika och ingen få betalt före någon annan (för så vitt inte alla andra medger detta). Det är för Sveriges del angeläget att som ett litet kreditorland försöka få behålla denna ordning som om den bryts lätt skulle kunna gynna andra länder med bättre och starkare påtryckningsmedel. Detta hindrar inte att Sverige agerar i vissa situationer, t. ex. innan förhandlingar i Parisklubben aktualiserats eller då gäldenärslandet inte avser att delta i någon multilateral förhandling om sina skulder. Av totala fordringar på 8 690 milj. kr. (inkl. självriskandelar och i avtal kapitaliserade räntor) torde 2 914 milj. kr. kunna hänföras till länder där inga ingångna parisklubsavtal föreligger. För dessa fordringar har EKN sålunda endast att följa de regler som i övrigt gäller vid återvinning, nämligen att på bästa sätt tillvarata statens (och självriskinnehavarnas) intressen.

Även för de fordringar som redan inrymts inom parisklubsöverenskommelser föreligger nyanser värda att ta vara på. De kan indelas i fordringar som är omförhandlade men ännu icke förfallna enligt det nya avtalet och sådana som förfallit men inte heller denna gång betalats. Från svenska företags sida har ett flertal förslag framkommit hur man därifrån skulle vilja agera för att ta över fordringar till ett reducerat pris. Sammanfattningsvis kan man strukturera dem i sådana som innebär att gäldenären inte får någon skuldeftergift och sådana där denne de facto erhåller en viss skuldeftergift. I den första kategorin kan affärer förekomma men vanligare är nog att den som tar över EKN:s fordringar vill bereda gäldenären en skuldeftergift. Denna kan sedan ta formen av att vissa betalningar helt efterskänks eller att vissa betalningar kan ske i inhemsk i stället för utländsk valuta eller i form av varor.

GARANTIGIVNING UTFÄSTELSER OCH FÖRBINDELSER

Diagram 1

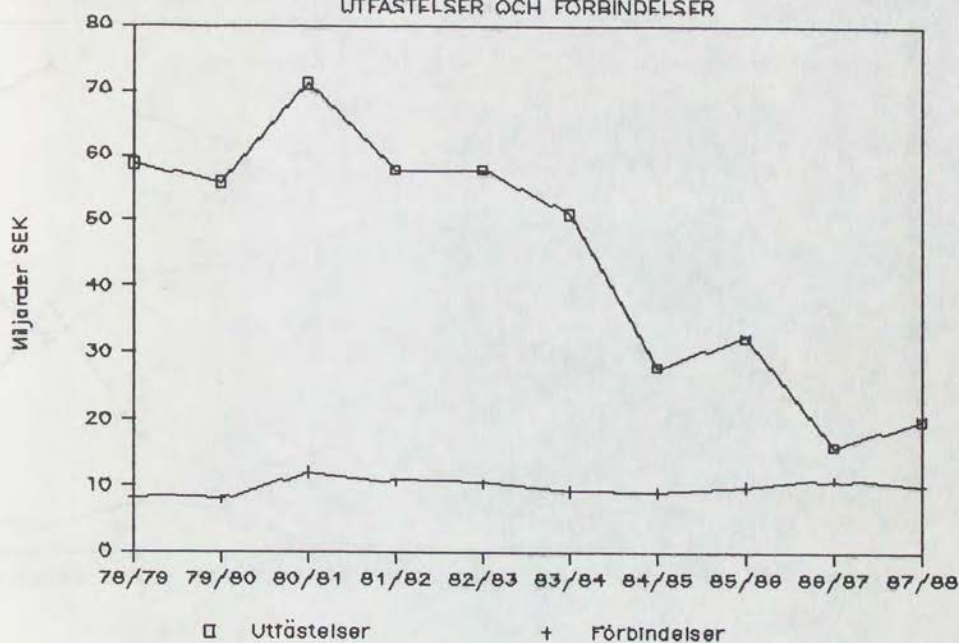
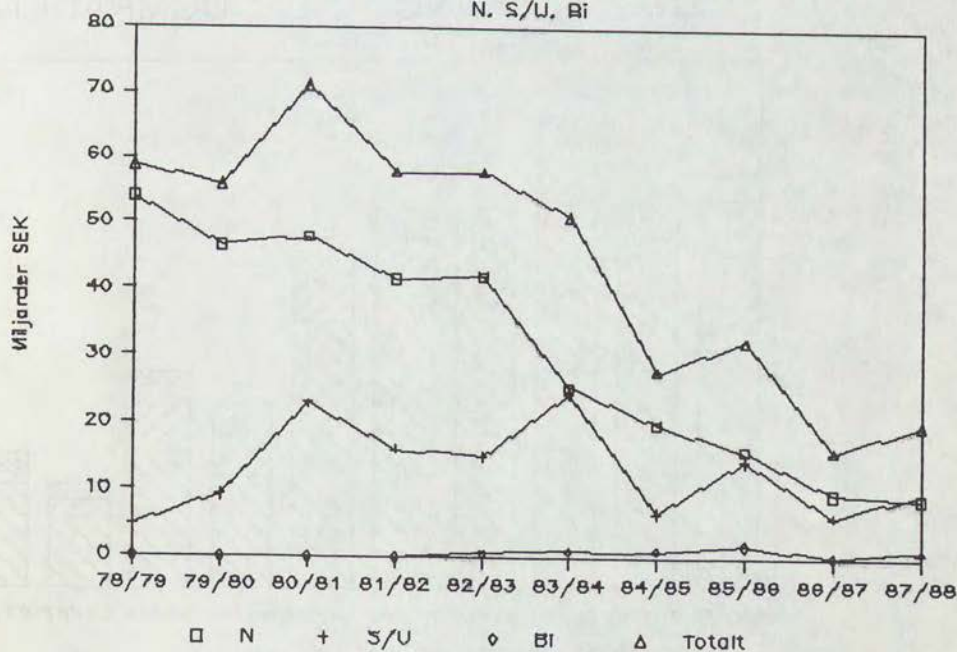


Diagram 2

GARANTIGIVNING — Utfästelser

N, S/U, Bi



GARANTIGIVNING — Förbindelser

N, S/U, Bi

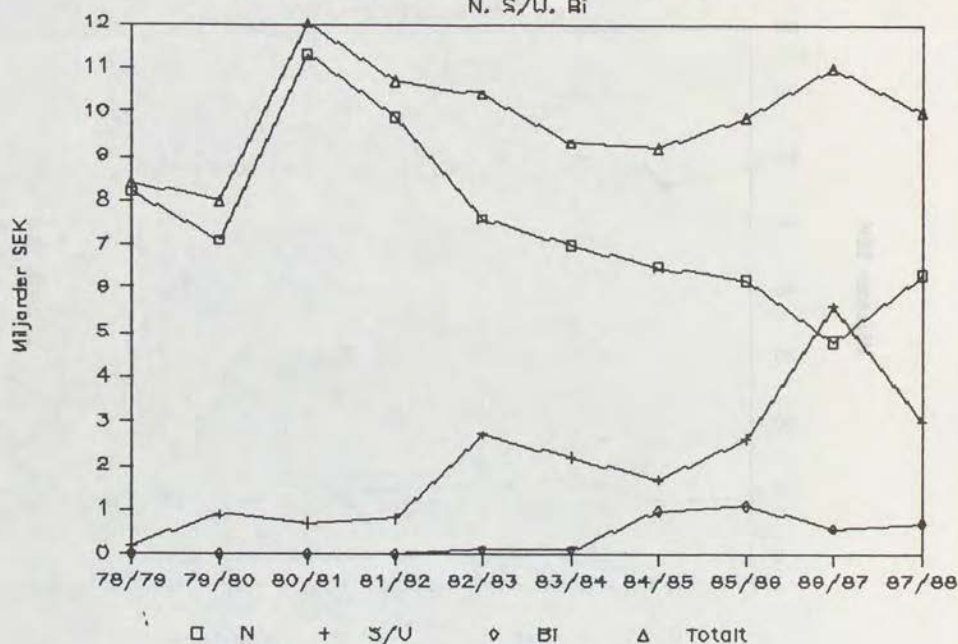


Diagram 4

GARANTIGIVNING — LANDOMRÅDEN

UTFÅSTELSER

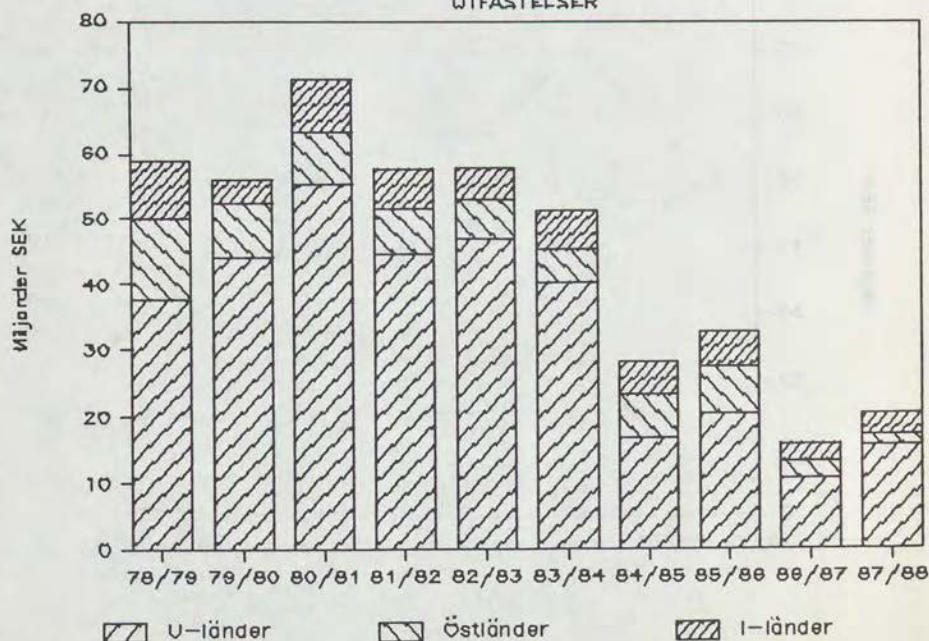


Diagram 5 a

GARANTIGIVNING — Förbindelser

KORTA — ANDRA

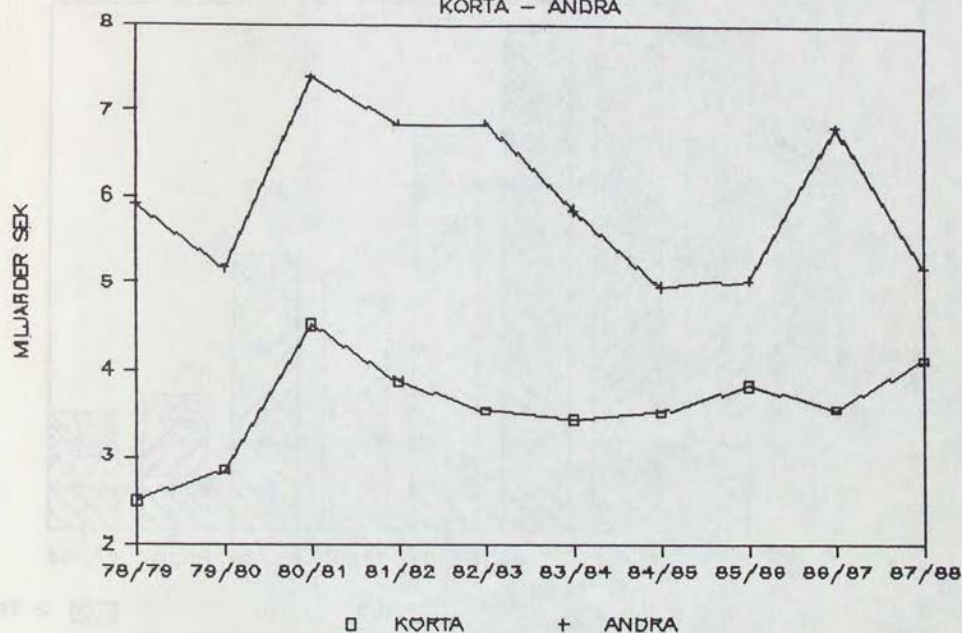
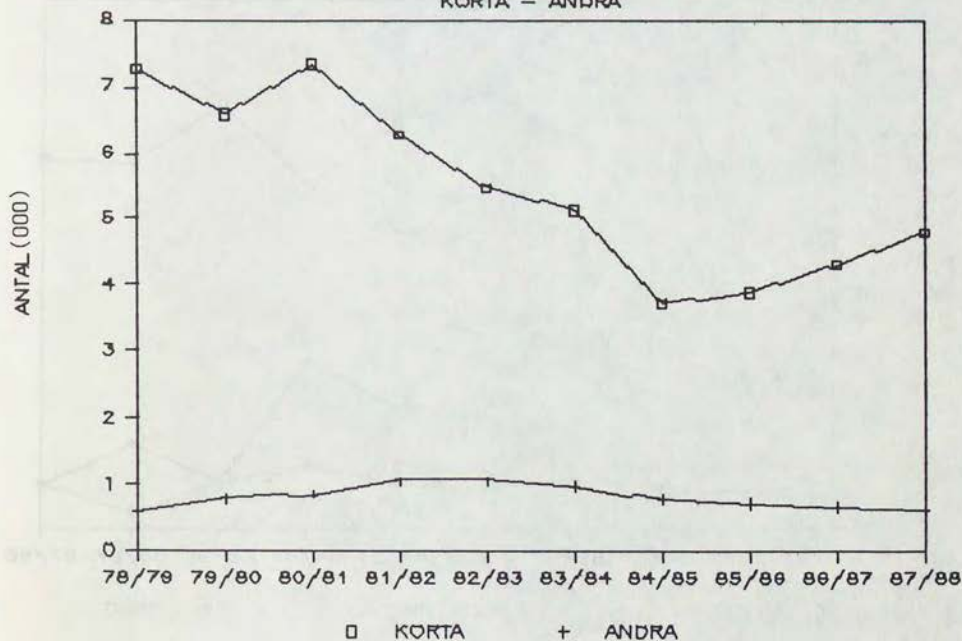


Diagram 5 b

GARANTIGIVNING — Förbindelser

KORTA — ANDRA



GARANTIGIVNING — KREDITTIDER > 1 år

UTFÄSTELSER

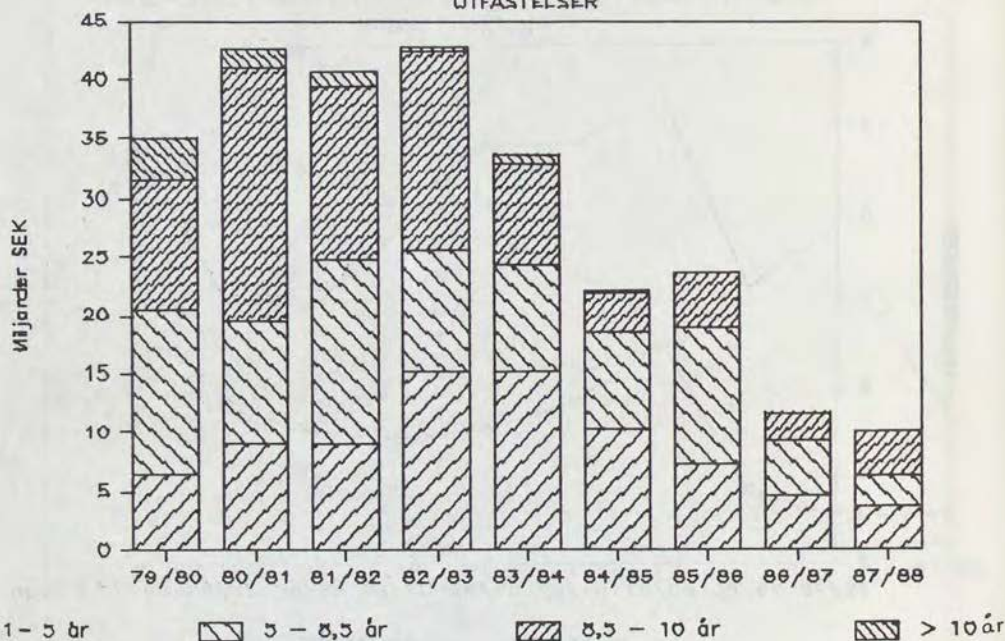


Diagram 7

GARANTIGIVNING — VARUGRUPPER

FÖRSÄLJNINGSVÄRDEN

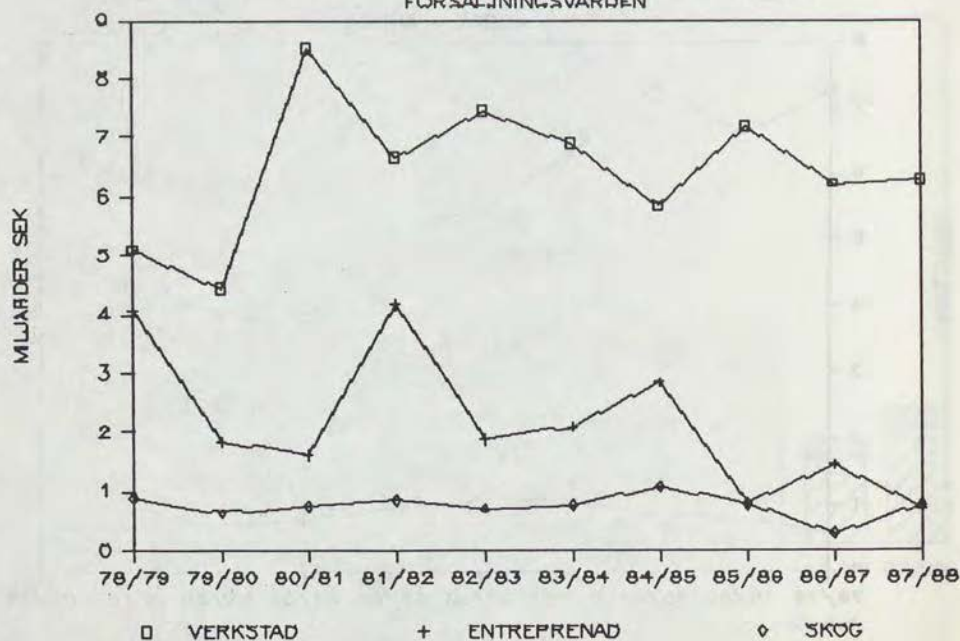


Diagram 8

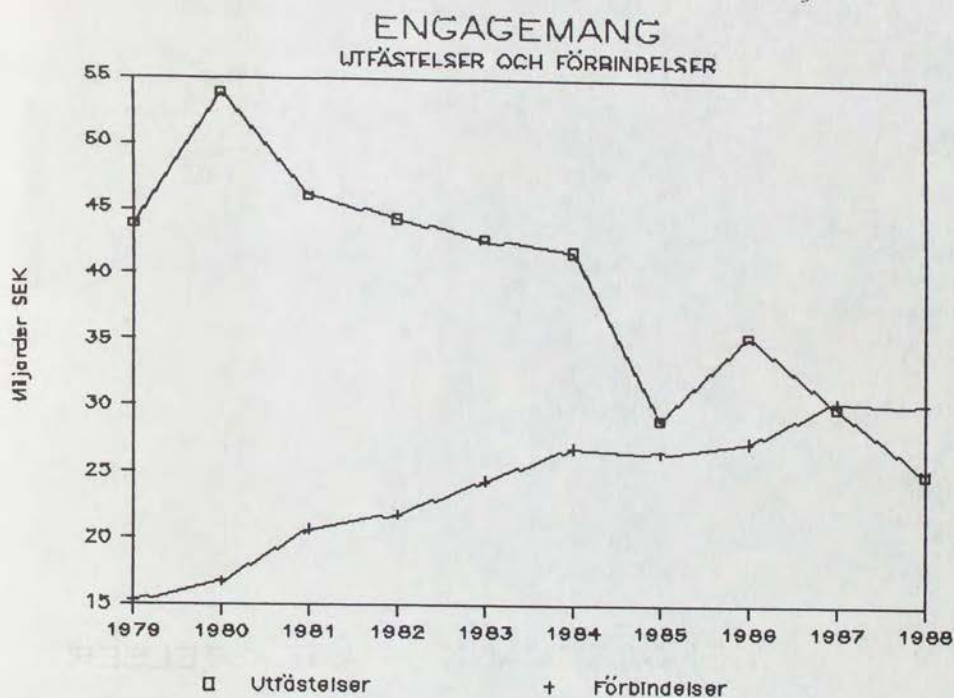
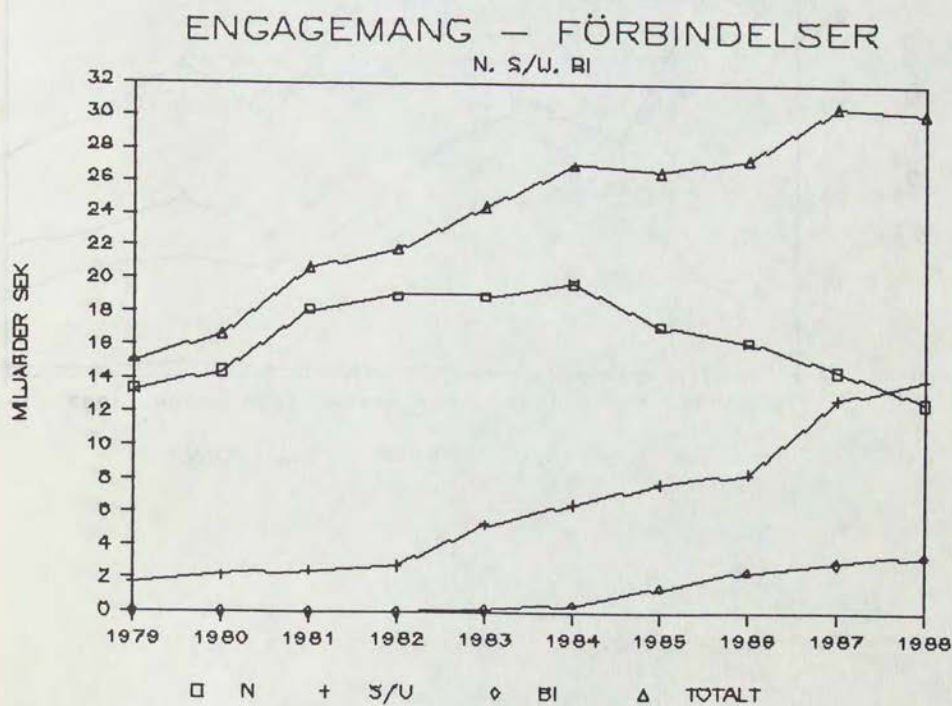
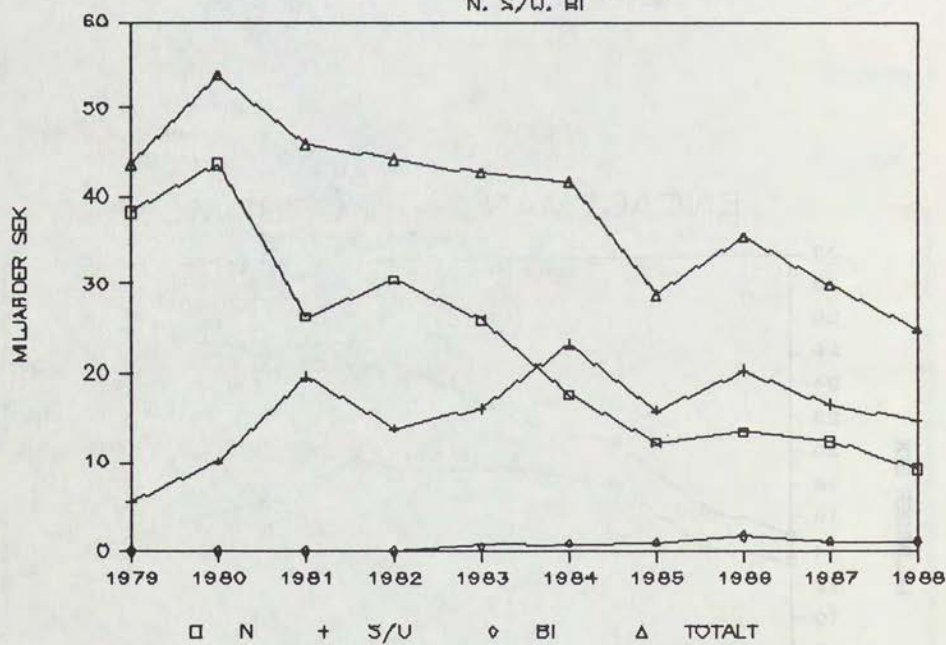


Diagram 9



ENGAGEMANG — UTFÄSTELSER

N. S/U, RI



ENGAGEMANG — LANDOMRÅDE

FÖRBINDELSER

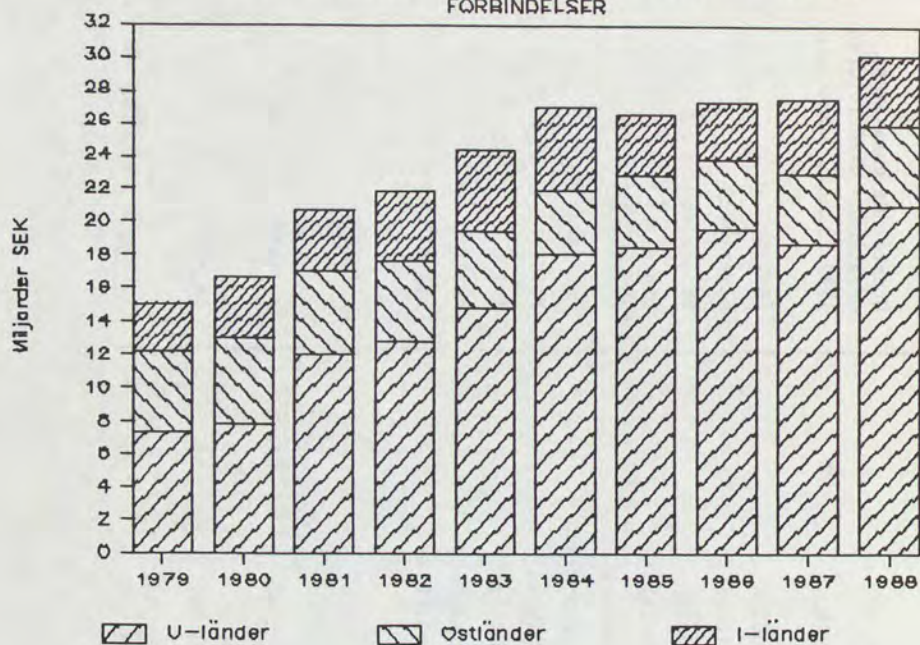


Diagram 13

ENGAGEMANG — LANDOMRÅDE

UTFÄSTELSER

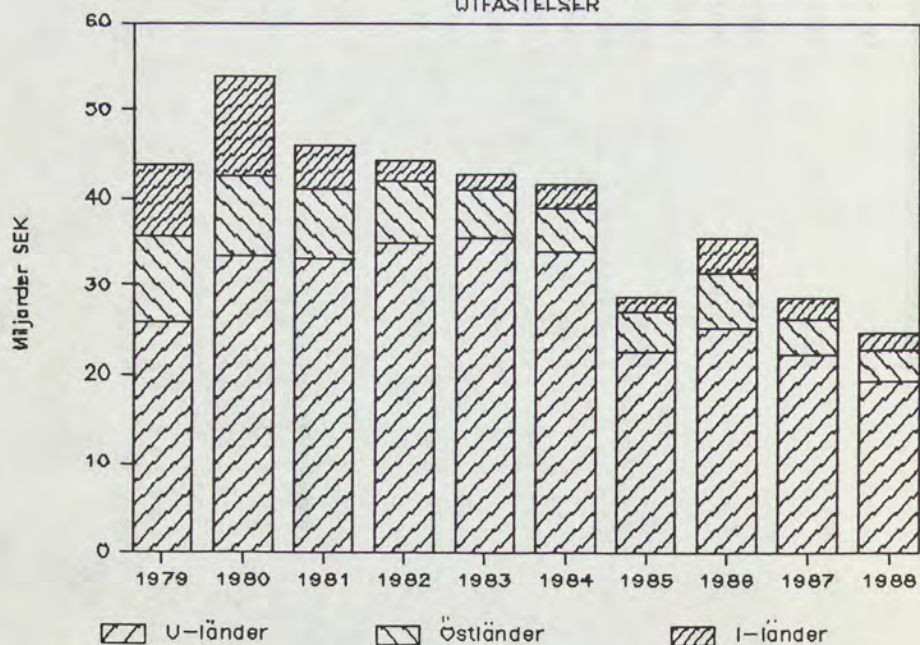
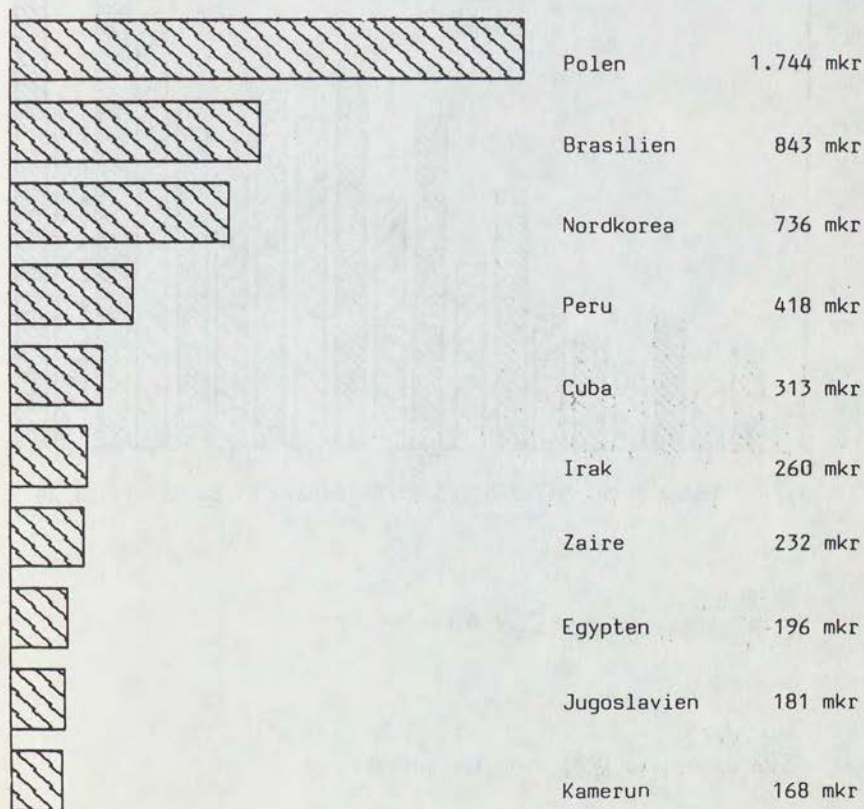
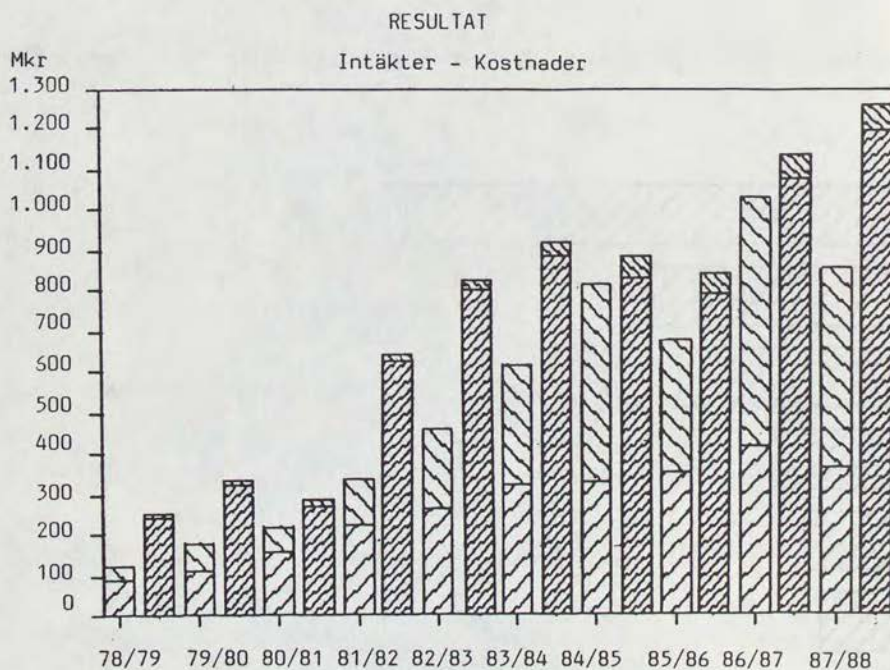


Diagram 14

Utestående fordringar 1988-06-30 (exkl självriskandelar, inkl bi-garantier)





INTÄKTER

premieintäkter återvinningar

KOSTNADER

skadeutbet administration

Bilaga 3

U-KREDITSYSTEMET 1980 - 1988

av Lars Ekengren

1. Bakgrund och motiv

Sverige hade under slutet av 60-talet och början av 70-talet ett system för obundna biståndskrediter (utvecklingskrediter), vilka då utgjorde en fjärdedel av vårt bilaterala bistånd. Sedermera upphörde systemet att tillämpas (med undantag av krediter till en regional utvecklingsbank).

Mot slutet av 70-talet började ett växande antal länder kombinera sitt utvecklingsbistånd med exportkreditgivning på mer eller mindre kommersiella villkor. Ett syfte var att öka det totala resursflödet till vissa u-länder. Ett annat viktigt motiv var att öka de egna exportföretagens utbyte av det bilaterala biståndet. Tillgång till blandade krediter ansågs vara en förutsättning för egna företags möjligheter att hävda sig mot konkurrenter från andra länder som hade tillgång till finansiering genom blandade krediter.

Frågan om svensk förmånlig kreditgivning till u-länderna för finansiering av import från Sverige utredades 1979 av en interdepartemental arbetsgrupp. Utredningen åtföljdes av en proposition till riksdagen (prop. 1980/81:41) och riksdagsbeslut. Motiven för ett återinförande av svensk kreditgivning inom biståndets ram och tillskapandet av ett system för förmånliga krediter (sedermera benämnda u-krediter) angavs vara dels att gävobiståndet i alla situationer

inte var den bästa formen för utvecklingssamarbete, dels att det var motiverat att inom biståndets ram även aktivt stödja länder som inte tillhörde de fattigaste. Projekten skulle syfta till en höjning av mottagande u-länders betalningsförmåga. Genom systemets bundenhet till inköp i Sverige (och till EKN:s regelverk) tillgodosågs också svenska exportintressen.

En ny utredning (u-kreditutredningen) gjorde 1983 en översyn av systemet. Utredningen förordade en tyngdpunktsförskjutning i riktning mot biståndssintresset. Huvudansvaret för administrationen av systemet skulle bl. a. läggas på beredningen för internationellt teknisk-ekonomiskt samarbete (BITS) från att tidigare ha legat på EKN, som då remitterade enskilda ärenden till BITS för biståndsprövning. BITS skulle också tillföras ökad kapacitet för projektbedömning.

Utredningen accepterades i nämnda avseenden av regeringen (prop. 1983/84:100) och sedermera av riksdagen. Det system som antogs 1984 för tillämpning från 1 januari 1985 utgör i huvudsak också dagens system. Några viktiga modifieringar har dock gjorts sedermera, dels som svar på utvecklingen på det internationella planet, dels utifrån svenska erfarenheter av systemets användning.

2. Gåvoelementets förändring under perioden

Gåvoelementet för svensk u-kredit har legat på den internationellt accepterade lägsta nivån. Nivån har utvecklats på följande sätt:

* 1978 - september 1982	15%	1)
* oktober 1982 - april 1985	20%	
* april 1985 - juni 1987	25%	
* juli 1987 - juni 1988	30%	2)
* fr o m juli 1988	35%	2)

Det ökade gåvoelementet medför att en given kredit blir dyrare för biståndet. Härav kan synas följa att biståndsmotivet i krediten skulle förstärkas till förfång för exportmotivet och att sålunda u-ländernas/köparnas önskemål och behov skulle komma att tillgodoses bättre. Detta är dock inte helt säkert. Konkurrensen om leveranser till ett visst projekt minskar naturligen om bistånds(subventions)-elementet växer. Härigenom kan den internationella konkurrensen i upphandlingen komma att minska, vilket kan leda till höjda priser för köparna. Medan flera exportländer och -företag kan delta på de lägre nivåerna (15, 20, 25%) torde få "orka med" konkurrens på de högre (30, 35, 50%). Detta argument mot snabba höjningar av gåvoelementet har framförts från svensk sida i internationella diskussioner. Någon förståelse för argumentet har dock inte nåtts vare sig från länder som varit pådrivande för ett förhöjt gåvoelement (främst USA), eller från de länder som varit bromsande (flera EG-länder, bl. a. Frankrike).

-
- 1) Även lägre gåvoelement accepterades om det notifierades på överenskommet sätt.
 - 2) Med undantag för krediter till de fattigaste länderna där miniminivån satts till 50%. Nivån beräknas med hänsynstagande till olika diskonterings-satser för olika valutor.

3. Utvecklingen av internationella regler för blandade krediter

Diskussionen om den växande och alltmer besvärande konkurrensen med blandade krediter har förts i Consensusgruppen (främst) och i en permanent arbetsgrupp inom OECD:s biståndskommitté (DAC). Den förra gruppen har främst ägnat möda åt att minska handelsstörande effekter av systemet (trade distortion effects), den senare åt att begränsa möjliga biståndsstörande effekter (aid distortion effects). Diskussionen utvisade snabbt att det som stör på det ena området också kan störa på det andra, varför det blev naturligt att bedriva arbetet i grupperna parallellt och med nära samarbete mellan deras sekretariat inom OECD.

Grupperna kom att på resp. område sträva efter bättre "transparens" och ökad "disciplin". För Consensusgruppen innebar arbetet på transparensområdet bl. a. att söka "fånga in" i regelverket transaktioner som låg utanför området bundna biståndskrediter med relativt lågt gåvoelement (tied aid credits) och att tillse att även blandade krediter omfattades av regelverket. För DAC-gruppen gällde det att åstadkomma ett regelverk som omfattade såväl bundna biståndskrediter som kombinerade krediter (associated financing) vare sig dessa kombinationer mellan å ena sidan bistånd och kommersiella krediter å den andra var länkade de facto (in fact) eller avtalsmässigt (in law).

På disciplinområdet strävade Consensusgruppen mot ett förstärkt notifieringssystem och förbättrade möjligheter för ett land (och dess exportörer) att matcha ett annat lands (exportörers) krediterbjudanden. För DAC gällde disciplinfrågan främst att tillse att allt som medlemsländerna redovisade som bistånd genomgått en noggrann prövning med hänsyn till projektens utvecklingseffekt i låntagarländerna. Bland disciplin-

åtgärderna ingick ett förstärkt system för snabba kontakter ("face to face consultations" och "contact points"), om det befarades att ett land var i färd med att överträda de överenskomna reglerna.

USA fann det naturligt att driva förslagen om höjning av gåvoelementet i Consensusgruppen. Även frågor om differentiering av räntesatserna för olika valutor vid beräkningen av förmånlighetsgraden¹⁾ förhandlades i Consensusgruppen, vilken därför kom att spela en mer aktiv roll än DAC-gruppen.

De viktigaste komponenterna i gällande regelverk²⁾ (fr. o. m. den 15 juli 1988) är följande:

- den lägsta tillåtna förmånlighetsgraden är 35%; dock utgör minimiprocentsatsen 50% för de fattigaste länderna enligt FN:s klassificering
- förmånlighetsgraden beräknas enligt en formel där man vid diskonteringen utgår från marknadsrelaterade räntor (CIRRs). Formeln är $1/4 (10 - CIRR)$
- alla transaktioner (förslag till u-kreditserbjudanden) skall notifieras till andra Consensusmedlemmar innan krediterbjudandet lämnas. Notifieringen skall uppta tilltänkta kreditvillkor (dvs. löptid, amor-

1) Begreppet förmånlighetsgrad används för att uttrycka "gåvoelementet" beräknat enligt Consensus-reglerna som skiljer sig från dem som tillämpas av DAC beträffande diskonteringsräntan som enligt DAC skall vara 10%.

2) Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits - Text of Arrangement (mars 1987); DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance (april 1987).

teringsfrist, ränta och valuta). Om erbjudandet avser en u-kredit med lägre förmånlighetsgrad än 50% skall notifieringen göras minst 20 arbetsdagar innan u-krediterbjudandet lämnas. Ett annat exportland kan matcha erbjudandet utan full notifiering.

- alla kombinerade krediter innefattande bistånd skall rapporteras till DAC efter det att krediterbjudandet accepterats och avtal ingåtts.

Förskottsbetalning vid blandade krediter erfordras inte. Viss förskottsbetalning accepteras om den notifieras till andra medlemmar i Consensusgruppen.

4. Fångar de internationella reglerna in alla transaktioner?

Avsikten är att OECD-reglerna skall omfatta alla möjliga sätt att genom tillskott av biståndsmedel eller annan finansiell subventionering störa konkurrensen inom internationell handel. Reglerna är dock inte heltäckande eftersom de inte omfattar handel med jordbruksprodukter. Reglerna baseras på att samtliga medverkande länder är lojala mot dem och tillskapar interna samordningsmekanismer som gör att rapporterade myndigheter i tid får reda på vilka transaktioner som förbereds. I lojalitet mot reglerna ligger givetvis att man inte avsiktligt söker bryta mot dem. Reglerna omfattar inte bara transaktioner som avtalsmässigt (in law) är kombinerade utan också de som lösare (in fact) är länkade. Lösare associering är naturligen ofta svårare att belägga för utomstående. Det finns idag ingen anledning att förmoda att något OECD-land systematiskt söker utnyttja de bristande kontrollmöjligheterna med syftet att på ett icke tillåtet sätt med bistånd eller andra slutliga medel subventionera sin export. Däremot synes flera länder

vara skickliga i sin "financial engineering", dvs. att strukturera kreditpaket på sätt som gör att de undgår att omfattas av reglerna.

Ett annat näraliggande problem är att något eller några av OECD-länderna understundom synes notifiera krediterbjudanden långt efter det att de de facto lämnats till låntagarna och ofta först då erbjudandena accepterats av dessa. Härigenom avhändes konkurrerande länder med matchningssystem reella möjligheter att tillämpa dessa. Eftersom u-krediterna genom BITS inte är avsedda för matchning skapar dessa sena notifieringar inget mer betydande problem för svensk del.

5. Volymutvecklingen i Sverige. Sektor- och länderfördelning

Volymutvecklingen av svenska u-krediter framgår av följande tabell.

Gåvoelement 1980 - 1988 (belopp i milj. kr.)

	<u>80/81</u>	<u>81/82</u>	<u>82/83</u>	<u>83/84</u>	<u>84/85</u>	<u>85/86</u>	<u>86/87</u>	<u>87/88</u>	<u>88/89</u>
Anslag	83 ¹⁾	120	319 ²⁾	500	375	226 ³⁾	475	530	370
Anslags- belastning	-	15	59	78	267	487	316	312	-
Utgående reserva- tion på anslaget	83	188	448	870	978	717	876 ⁴⁾	1022	-

1) reserv 23 milj. kr. från reservationsmedel på biståndsanslaget

2) reserv 19 milj. kr. från reservationsmedel på biståndsanslaget

3) anslaget utgjorde 446 milj. kr., varav statsmakterna återfört 220 milj. kr.

4) av reservationen överförs 72 milj. kr. 1987/88 till andra ändamål (Swedfund)

Av utgående reservation vid resp. budgetårsskifte ingår belopp för utestående kreditutfästelser, dvs. för

godkända affärer som ännu inte lett till förbindelse. Beloppet för utestående utfästelser var per 30 juni 1988 ca 500 milj. kr., innebärande att den ointecknade reservationen uppgick till ca 600 milj. kr.

Anslagsbelastningen nådde en topp 1985/86 men har sedan sjunkit. Den minskande anslagsbelastningen förorsakas till dels av tekniska faktorer, till dels av en minskande efterfrågan på u-krediter.

U-kreditvolym kontra anslagsbelastning/gåvoelement illustreras av följande tabell (åtaganden):

	<u>81/82</u>	<u>82/83</u>	<u>83/84</u>	<u>84/85</u>	<u>85/86</u>	<u>86/87</u>	<u>87/88</u>	<u>Totalt</u>
Antal krediter	4	10	11	8	19	19	24	95
Kreditvolym	143	247	294	991	1767	992	896	5328
Anslags- belastning	15	59	78	267	487	316	312	1534
Anslags- belastning i % av kreditvolym	10,5	23,9	26,5	26,9	27,6	31,8	34,8	28,9
Lägsta gåvoelement aktuellt år	15-20	15-20	25	25	25	25	30	

Ökningen av anslagsbelastningen i procent av kreditvolymen illustrerar att kostnaden (på biståndsanslaget) för varje enskild u-kredit ökat i takt med en ökning av gåvoelementet. De faktiska kostnaderna för u-krediter har dock varit högre än gåvoelementnivån dels av olika tekniska skäl som har att göra med det svenska u-kreditsystemets utformning, dels på grund av att u-krediter lämnats i högräntevalutor (främst US Dollar men även i några fall i svenska kronor).

De 95 u-krediter som lämnats har framkommit som re-

sultat av 178 i BITS styrelse godkända projekt. För 13 projekt är affärsläget fortfarande oklart medan 70 projekt fallit bort. 60% av gjorda utfästelser har lett till förbindelse, dvs. till slutlig affärssuppgörelse. Andelen har varit i växande. För närvarande gäller att ungefärligen två godkända projekt av tre leder till affär. Bortfallet förorsakas normalt av att leveransen tillfaller ett konkurrerande företag. I några fall har köpare inte fullföljt projektet. Med ett ökande gåvoelement är det sannolikt, att andelen godkända projekt med positivt affärsavslut för svenska exportföretag växer ytterligare. Eller med andra ord konkurrensen från andra länders exportörer kan förväntas fortsätta att minska.

Sektormässigt fördelar sig de 108 u-krediterna, som blivit affär (95 krediter) eller där affärsavslut ännu inte är klart (13), på följande sätt:

	<u>Antal</u>	<u>Belopp</u> (milj. kr.)
Energi	28	3115
Tele	25	1969
Industri	37	989
Övrigt	<u>18</u>	<u>402</u>
	108	6475

Nästan hälften av antalet krediter i tabellen ovan avser två företag, ABB/Asea och Ericsson. Vad gäller beloppen är dessa företags andel betydligt högre. De drygt 100 projekten berör emellertid samtidigt ca 35 olika svenska företag som huvudleverantörer - se förteckning i appendix.

Sektorfördelningen återspeglar till dels inom vilka områden svenskt kunnande och konkurrenskraft inom systemexport särskilt föreligger, till dels biståndsmässiga prioriteringar inom u-kreditsystemet. Gällande riktlinjer anger t. ex. att

- finansieringen skall avse ett identifierbart projekt (och således inte löpande leveranser och dylikt)
- projektet skall medföra avkastning direkt eller indirekt och ha en positiv valutaeffekt
- u-krediter inte kan lämnas till s. k. sociala sektorer.

Entreprenadföretag och konsultföretag har spelat liten roll som utnyttjare av u-kreditsystemet. För entreprenadföretagen har 80-talet inneburit en kraftigt ökad konkurrens på en minskande u-landsmarknad och en därav förorsakad omprioritering av de egna exportansträngningarna. För konsultföretagen har utvecklingen varit liknande. Härtill kommer att konsultföretagens kontrakt ofta är för små för att finansieras inom ukreditsystemet (en lägsta kreditgräns på 5 - 10 milj. kr. tillämpas).

Ländermässigt fördelar sig u-krediterna på följande sätt:

	<u>Antal</u>	<u>Kreditbelopp</u> (milj. kr.)	<u>Gåvoelement</u> (milj. kr.)
Asien	44	3335	943
- varav Kina	(32)	(1296)	(415)
- varav Indien	(6)	(1657)	(388)
- varav Sydostasien	(3)	(175)	(72)
Latinamerika	3	49	16
Afrika	52	2802	697
- varav länder söder om Sahara	(25)	(1129)	293
- varav Algeriet	(12)	(1023)	404

De tre största låntagarländerna, Indien, Kina och Algeriet, svarar för ca 58% av kreditvolymen. Den begränsade kreditgivningen till Latinamerika avspeglar

bristande kreditvärdighet. Extra ansträngningar har dock gjorts att utnyttja de möjligheter till kreditgivning som finns i vissa fattiga länder i Afrika i linje med svensk biståndspolitik. 14 u-krediter till ett belopp av 490 milj. kr. har lämnats till minst utvecklade länder enligt FN:s definition (dvs. de länder som fr. o. m. medio 1987 skall erhålla ett gåvoelement på lägst 50%).

6. Volymutvecklingen internationellt, länder och sektorer

Blandade krediter nådde sin volymmässiga topp 1982, sjönk därefter kraftigt för att därefter stabiliseras. Totalsiffrorna är följande för faktiskt lämnade krediter (åtaganden; belopp i miljarder USD):

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Kreditbelopp	4,6	1,9	2,6	2,2	2,5
Gåvoelement	1,5	0,7	1,1	0,9	1,0

Härtill kommer att några länder (Förbundsrepubliken, Japan) lämnar bundet bistånd med ett gåvoelement under 50%, dvs i former som liknar blandade krediter. Volymsiffrorna för dem är:

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>
Kreditbelopp	1,2	1,4	1,5	1,1	1,1

År 1984 svarade blandade krediter (gåvoelement) och bundna biståndskrediter under 50% gåvoelement för 9% av den samlade bilaterala biståndsvolymen i OECD-länderna.

Härtill lämnas bundna biståndskrediter eller gåvobistånd i bunden form i stor utsträckning (för 1986 14 miljarder USD. Fördelningen av kreditbelopp (åtagan-

den), mellan länderna och andelen av resp. lands bilaterala bistånd är följande:

Blandade krediter 1986

	(milj. USD)	(% av bilateralt bistånd)
Frankrike	1195	10
Storbritannien	448	13
Italien	220	5
Sverige	252	9
Nederländerna	46	2
Schweiz	127	5
Danmark	65	12
Övriga länder	<u>145</u>	
Summa	<u>2498</u>	<u>3</u>

Bundna biståndskrediter (GE < 50% 1986)

	(milj. USD)	(% av bilateralt bistånd)
Japan	538	12
Förbundsrepubliken	506	15

Det ovanstående är hämtat under DAC-statistiken som upptar inrapporterade gjorda avslut. DAC korstabulerar statistikuppgifterna för att om möjligt undvika statistikfel. DAC samordnar också statistiken med Världsbankens, Bernunionens och OECD:s Creditor Reporting System (CRS) i samma syfte. Men samtidigt gäller här liksom vid annan internationell statistik att kvaliteten på underlaget, dvs. rapporter från enskilda länder, är avgörande.

Som framgår av det ovanstående är Sverige en stor ukreditgivare internationellt. Den svenska siffran för 1986 var dock extremt hög. För 1987 har 130 milj. USD

inrapporterats till DAC.

Medan det ovanstående utvisar en stabil volymutveckling totalt för gjorda åtaganden ger statistiken för notifieringar en annan bild (avser blandade krediter och bundna biståndskrediter med ett gåvoelement på upp till 50%; belopp i miljarder SDR):

	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>	<u>1986</u>	<u>1987</u>
Kreditbelopp	4,2	4,3	6,0	8,3	8,6	12,2

Notifieringar föregår avsluten och avser till stor del affärer som inte blir av. För svensk del utgör tidsutdräkten ett till två år mellan utfästelse (notifiering) och förpliktelse (avslut). Den höga notifieringssiffran för 1987 skulle enligt detta mönster innebära avslut under 1988 och 1989 till volymer som med 50% överstiger dem som gällt tidigare. USA genom Eximbank anger med stöd av dylika siffror att det inte finns något som påvisar att de höjda gåvoelementen som överenskommits leder till lägre kreditvolymer, något som USA eftersträvat.

Det hävdas ofta bland exportföretag att Sverige har system som inte räcker till i den internationella kreditkonkurrensen och att därför stora exportmöjligheter går vår näsa förbi. Ovanstående siffror synes snarare leda till den motsatta slutsatsen, dvs. tala mot vad som är "conventional wisdom". Det kan finnas anledning till några reflektioner i anslutning här till:

- det är naturligt att man i alla länder - särskilt inom exportindustrin - upplever att det egna systemet inte räcker till i kreditkonkurrensen. Men i inget land "räcker systemet till" eftersom det egna landet alltid konkurrerar med hela den övriga världen. För små länder måste detta framstå som sär-

skilt accentuerat

- några länder, bl. a. Frankrike, har system med ramkrediter ("protocoles") till länder, inom vilka en mängd olika typer av projekt och leveranser kan inrymmas. Överenskommelser om dessa ramkrediter träffas ofta innan företagen gör exportansträngningar på viss marknad. I sina ansträngningar söker de använda kreditmöjlighet som lockmedel. Kreditramarna leder emellertid inte alltid till avslut i form av realiserade kontrakt eller affärer. Det torde ofta finnas en skillnad mellan företagets förhoppningar och de faktiska kreditmöjligheterna. Men det är oftast förhoppningar som sprids till köpare och till konkurrenter
- flera länder, bl. a. Storbritannien och Canada, har utpräglade matchningssystem. Det innebär att en utlösningmekanism i form av ett rimligt konkret krediterbudande från annat håll måste föreligga. Ofta torde affärsslut de facto vara klart innan matchning företas. Därav följer att de länder som lämnar matchande offerter synes vara synnerligen aktiva även när volymsiffrorna för faktiskt lämnade krediter talar motsatt språk
- villkorade offerter och förhandsbesked torde ofta lämnas, vilka sedan inte fullföljs men som skapar rykten om vissa länders "finansiella muskler".

Kina, Indien och NIC-länder i Sydostasien är internationellt stora mottagare av blandade krediter¹⁾.

1) Australien anger t.ex. att Kina, Indien, Indonesien, Malaysia, Pakistan, Filippinerna, Sri Lanka, Thailand och Burma är "spoiled markets", innebärande länder som normalt inte accepterar offerter som inte åtföljs av erbjudanden om blandade krediter.

Egypten var fram till nyligen också en stor mottagare. Latinamerika har aldrig varit någon stor marknad för kreditkonkurrens med blandade krediter; den bristande kreditvärdigheten hos flertalet länder talar mot att de nu skall utsträckas till kontinenten. Av länder i Afrika söder om Sahara har Kamerun och Kenya tillförts u-krediter i större skala av flera OECD-länder.

En inriktning liknande Sveriges mot projektfinansiering och finansiering av systemexport till infrastrukturprojekt går igen hos flertalet andra länder. Ett undantag är Frankrike som finansierar omfattande löpande export med blandade krediter.

7. U-kreditsystem internationellt

Franska "crédits mixtes" har varit föregångare till andra system. De består av en mycket förmånlig kredit som kopplas till en normal exportkredit. Vare sig det samlade kreditpaketet lämnas i ett avtal eller fler, så ser låntagaren kreditpaketets olika delar. En variant på ett dylikt system, vilken också andra länder tillämpar, är det engelska systemet, innefattande kombinationen gåva och exportkredit.

Förbundsrepubliken har ett system för blandade krediter (Mischfinanzierung) som innebär att budgetmedel kombineras med biståndsmedel till en kredit som i sin helhet redovisas som bistånd (bunden biståndskredit). Blandningen sker inte på transaktionsnivå utan på systemnivå.

Det svenska systemet för u-krediter med en blandning på transaktionsnivå av biståndsmedel med upplånade medel genom SEK i en integrerad kredit kritiserades under flera år i OECD-fora. Det hävdades att subven-

tionselementet i krediterna inte tillfördes låntagaren utan var en internsubvention inom Sverige. Kritiken hade också sin grund i att Sverige länge var det enda land som tillämpade systemet, vilket ansågs svårförståeligt och därför inte transparent. Från svensk sida försvarades systemet med att det inte innebar avsteg från existerande riktlinjer eftersom det till syfte och effekt var identiskt med tvåkomponent-system enligt den franska eller den engelska modellen.

De frågetecken som avsåg det svenska u-kreditsystemet rätades slutligen ut under 1987 och det "godkändes" slutligen i december 1987. Sverige har under tiden fått flera efterföljare som av olika skäl infört system liknande det svenska. Först på plan var Norge och Storbritannien. Under senaste året har Frankrike (genom s. k. monoboclåån), och Finland tillkommit.

Sverige var tidigare tämligen unik också på en annan punkt, nämligen att u-krediter (med något undantag) lämnades i icke-nationell valuta (främst USD). Endast Italien följde en liknande politik. För övriga länder, speciellt lågränteländer, var det naturligt och rationellt att lämna krediter i den egna valutan. Efter införande av olika vikter på valutorna och differentiering av räntesatserna med hänsyn till deras marknadsräntor (CIRR) har nu flera länder, t.ex. Canada, börjat lämna blandade krediter i icke-nationella valutor.

Typiska kreditvillkor för olika länder är för närvarande de som anges i nedanstående tabell (maj 1988, dvs. då lägsta tillåtna gävoelement var 30%). Vad som är slående i nedanstående tabell är att samtliga länder tillämpar längre kredittider för mjuka krediter och kreditdelar än Sverige. Inom det svenska u-kreditsystemet har man alltid strävat efter relativt kort kredittid (t. o. m. 30 juni 1987 var den normalt

6 - 8 år) av skälet att garantipremierna annars skulle bli extremt höga. För engelsk del var däremot möjligheten att medge långa kredittider ett uttalat syfte vid införande av en ordning för mjuka krediter (concessional loans) liknande de svenska ukrediterna. Man synes på engelsk sida ha varit mindre bekymrad över konsekvenserna på garantipremierna.

	Export- kredit	Gåva	Mjuk kredit	Villkor mjuk kredit		
				löptid år	frist år	ränta %
Förbundsrepubliken	52,5% ¹⁾		47,5% ¹⁾	50	10	0,75
Frankrike						
- crédit mixte	50%		50%	25	10	2
- monobloc-lån			100%	25	7	3,5
Italien	50%		50%	20	10	1,5
Kanada						
- gåva/kredit	70%	30%				
- crédit mixte	66%		34%	40	8	0
Japan			100%	25	7	3,75
Storbritannien						
- mixed credit	69,9%	30,1%				
- concessional loan			100%	15	3 1/2	4,25
Nederländerna			100%	15	7	2,5
Norge	70%	30%				
Sverige			100%	10	0	1,5
			100%	8	0	0

1) Avser procentandelar av totalt kreditbelopp

8. Garantier för u-krediter

För garantier för u-krediter uttas premier i enlighet med EKN:s normala premiesystem. Premierna tillförs en skadereserv som administreras av EKN för BITS räkning.

Den 30 juni 1988 uppgick skadereserven till 279 milj.

kr., vilket motsvarar 6% av utestående garantiengagemang på 4 700 milj. kr. Skadefallen har varit förhållandevis små under systemets livstid. Vissa förluster har täckts av det s. k. betalningsbalansstödet inom biståndsanslagen.

De relativt små kreditförlusterna inom u-kreditsystemet kan till dels tillskrivas att projekten blir föremål för en noggrann utvärdering, oftast med hjälp av utomstående konsulter, med hänsyn till projektens tekniska utformning och företagsekonomiska och samhällsekonomiska effekter, och till dels deras prioritet i det köpande landet. Köparna är ofta centralt placerade statliga eller teleorgan med egna incitament att söka sköta sina betalningsförpliktelser med hänsyn till att de måste återkomma som låntagare av utländska lån. De är vidare ofta låntagare till Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna (ibland för övrigt i parallellfinansiering med svenska u-krediter), vilket förstärker kraven på god betalningsmoral, även i situationer av valutaknapphet. Ett positivt urval av objekt för u-krediter sker sålunda med åtföljande lägre kreditrisker.

Nämnda argument för en hög betalningsmoral vad gäller u-krediter trots valutabrist avser perioden innan ett lands skulder omförhandlas i Parisklubben. Därefter ingår u-krediterna (liksom för övrigt helt biståndsfinansierade lån) som en del av de totala betalningsförpliktelserna som vid omförhandlingen ges nya betalningsterminer och åsätts en konsolideringsränta.

I internationell jämförelse urskiljer sig det svenska u-kreditsystemet genom att hela kreditbeloppet garanteras. Vid länder med blandade krediter i tvåkomponentsystem (t. ex. Frankrike och Storbritannien) garanteras endast exportkrediten medan den mjuka krediten/gåvan lämnas ogaranterad. De länder som lämnar

bundna biståndskrediter med ett gåvoelement under 50% (Förbundsrepubliken och Japan) kan erbjuda krediter utan krav på garantipremie. Dock uppges Förbundsrepubliken låta en del av krediten garanteras och premiebeläggas vid "Mischfinanzierung". Av intresse att notera är att det internationella regelverket för blandade krediter inte innehåller föreskrifter om garantipremieuttag, ej heller hur premien bör behandlas vid beräkning av gåvoelement.

9. Svenska kombinationskrediter (K-krediter).
Kontantandelar

Som en speciell form av u-krediter har regeringen på basis av riksdagens bemyndigande beslutat om en försöksverksamhet med s. k. kombinationskrediter (k-krediter), bestående av en gåvokomponent och en komponent som lämnas som exportkredit. Långgivare för k-krediter, liksom för normala u-krediter, är SEK. Garantipremier uttas på exportkreditdelen, vilken tillförs garantireserven för u-krediter, vilken administreras av EKN för BITS räkning.

K-krediter avses utgå främst till de fattigaste länderna, dvs. de länder där gåvoelementet i en blandad kredit skall uppgå till lägst 50%. Om goda skäl föreligger kan k-krediter även lämnas till en bredare länderkrets.

Hittills har inga k-krediter lämnats, varför praktisk erfarenhet saknas om systemets fördelar och nackdelar i jämförelse med u-kreditsystemet.

Vid k-krediter avses ingen kontantandel uttas av låntagaren. BITS har meddelat sin avsikt (i sin anslagsframställan för 1988/89) att även vid sedvanliga u-krediter medge finansiering av 100% av värdet av i

köpekontraktet ingående svenska varor och tjänster, mot tidigare normalt 85%. Någon kontantandel på lägst 15% skulle därför inte utgå. Detta förfarande följer internationell praxis vid blandade krediter.

10. Nordiska mjuka krediter

De nordiska länderna har nyligen beslutat att införa ett system för mjuka biståndskrediter och att inrätta en ny fond, Nordic Development Fund. Fonden kommer att administrativt knytas till Nordiska Investeringsbanken, NIB, men ha egen styrelse, utsedd av biståndsorganen, och direktör. Fondens kapital uppgår till 100 milj. SDR. Fondens lån avses lämnas på IDA-villkor (räntefritt med 35 års återbetalningstid). Fondens medel knyts till projekt med "nordiskt intresse", dvs. i praktiken normalt till projekt med nordiska leveransintressen.

Fondens krediter kommer att lämnas i samfinansiering med Världsbanken och dess systerorgan IDA, med de regionala utvecklingsbankerna (Asian Development Bank, African Development Bank och InterAmerican Development Bank) eller med NIB. I det senare fallet får kreditkombinationen karaktär av en blandad kredit där NIB lämnar ett lån på marknadsvillkor medan fonden erbjuder en kredit på IDA-villkor.

Formerna för fondens utlåning i övrigt har ännu inte fastställts.

AGA Navigational Aids (Pharos)

Alfa Laval

ASEA

ASEA Stal

ASEA Transelectric

Ekpak

Elof Hansson

Ericsson

Eriksson

Falkenbergs Varv

Finnveden Development

Fläkt

Götaverken Energy

Hafslund Hydropower

Johnson Construction

Jula Boats

Kabmatik

Kanthal

KMW

Kockum Industries

Morgårdshammar

Nitro Nobel

Nobel Chematur

Philips Elektronik

Purac

Saab-Scania

Sala International

Sandvik

Scandiaconsult

SGAB

Siporex

Skanska

Sunds Defibrator

Svedala Arbrå

Swedish Match

Swedtel

Volvo International

Ytong

Ordlista

AAA-rated - den bästa kreditvärdigheten som ett företag/bank kan erhålla enligt graderad skala som tillämpas av amerikanska kreditbedömningsinstitut.

A-forfait (forfaiting) - en form av exportfinansiering där exportören utan regress mot sig själv till bank eller annat finansinstitut säljer fordran på sin importör genom fordringsrättsbevis (t. ex. växlar) varigenom fordran manifesteras.

Asset Management - aktiv förvaltning av fordringar.

Barter (byteshandel, motköpsaffär) - internationellt byte av varor och tjänster utan betalning med pengar.

Blandade krediter (mixed credits) - ett av många begrepp som används för de olika former av förmånlig finansiering i vilka gåvobistånd eller biståndskrediter blandas med exportkrediter. Enligt Consensus (se nedan) får förmånlighetsgraden (se nedan) i sådana krediter inte understiga 50% i krediter till de fattigaste och 35% till övriga länder.

BOT/BOOT (Build, Operate, [Own], Transfer) - projektfinansieringskoncept enligt vilket en exportör tar hela ansvaret för ett projekt inkl. drift och eventuellt äger viss del under en tid innan projektet överläts till köparen.

BU (Bernunionen) - sammanslutning av såväl statliga som privata exportkreditgarantiinstitut, för närvarande ca 40 institut i 32 länder.

Cash flow - kassaflöde, det överskott av likvida medel som uppkommer i ett företag/projekt på grund av in- och utbetalningar i den löpande verksamheten.

Clearing - utjämning, kvittning av ömsesidiga fordringar t. ex. mellan stater på grund av handelsavtal.

Commercial Interest Reference Rate (CIRR) - fast ränta som får utnyttjas vid statsstödd exportkreditgivning, i flertalet valutor definierad som avkastningen på statsobligationer på andrahandsmarknaden plus 100 b.p.

Company market - beteckning på den del av den privata försäkringsmarknaden som ligger utanför Lloyd's of London.

Consensus (Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits) - informell överenskommelse mellan samtliga OECD-länder utom Island och Turkiet om villkor för statsstödd exportkreditgivning. Consensus reglerar bl. a. lägsta tillåtna refinansieringsräntor och lägsta tillåtna kredittider.

Clearing-switch - konvertering av fordran under ett bilateralt varuutbytesavtal till betalning i konvertibel valuta.

Debt/equity swap - konvertering av en i allmänhet omförhandlad eller nödlidande fordran i konvertibel valuta till aktiekapital i gäldenärslandets valuta.

Escrow account - spärrat konto utanför importlandet.

Exportkreditfinansiering - i litteratur och diskussioner kring finansiering av krediter i samband med export används de två begreppen exportfinansiering och exportkreditfinansiering utan närmare distinktion. Med exportkreditfinansiering avses här endast finansiering av kredit på köpeskillingen lämnad till köparen av säljaren eller bank eller annat finansinstitut. Begreppet exportfinansiering används för alla arrangemang inklusive exportkreditfinansiering som skapar betalningsmedel (kontant eller över tiden) för export liksom finansiella arrangemang som utökar säljarens exportmöjligheter. Varje form av exportfinansiering innefattar två element:

- a) risk för utebliven betalning p. g. a. politiska och/eller kommersiella orsaker,
- b) refinansiering, som i sin tur kan innefatta en rad olika finansiella risker.

Förmånlighetsgrad - beteckning på förmånligheten i en blandad kredit eller liknande som beräknas genom att biståndselementen i krediten diskonteras till nuvärde genom en marknadsrelaterad diskonteringssats. Begreppet används inom Consensus.

Gåvoelement - beteckning på förmånligheten i en blandad kredit eller liknande som beräknas genom att biståndselementen i krediten diskonteras till nuvärde med den diskonteringssats som används inom DAC, 10%, för beräkning av bistånd.

Joint venture - samarbete i ägarform

K-risk - kommersiell risk, dvs. risk för att köpare inte fullgör sina betalningar t. ex. på grund av att han kommer på obestånd.

Kredittid - i exportkreditsammanhang menas vanligen den period som löper mellan kreditens startpunkt som definieras som tidpunkten för överlämnande av vara, färdigställande av projekt o. d., och tidpunkt för sista återbetalning. Startpunkten definieras enligt överenskommelse i BU. I DAC betraktas vanligen tidpunkten för utbetalning av krediten som startpunkt.

Leasing - uthyrning av t. ex. maskiner under en på förhand bestämd tidsperiod. Vid finansiell leasing har leasetagaren (hyresmannen) i allmänhet rätt att förvärva objektet till ett förutbestämt pris. Till skillnad från vad som gäller vid finansiell leasing svarar leasegivaren (uthyraren) vid operationell leasing för hyresobjektets kvalitet, fel och brister och är underhållsskyldig.

LT (Long Term) - kredittid vanligen överstigande 5 år.

Mjuka krediter - se Blandade krediter.

MT (Medium Term) - kredittid vanligen 1 - 5 år.

Offset - beteckningen på en inom försvarssektorn vanlig typ av mothandel innebärande att vapenleverantören åtar sig att skapa valutaintäkter för köparlandet i proportion till värdet av sina leveranser genom uppköp av varor eller genom direktinvestering.

P-risk - politisk risk, dvs. risk för att myndighet i utlandet hindrar eller fördröjer betalning, inför moratorium eller för krig, inre oroligheter, naturkatastrofer eller annan utomordentlig händelse som hindrar eller fördröjer betalning eller avtalets fullgörande.

Parisklubben - informell sammanslutning av fordrings-
ägarländer under värdska/ordförandeska av Frankrike
för omförhandling av offentliga/offentligt garantera-
de krediter.

Projektfinansiering - innebär vanligen en finansie-
ring uteslutande baserad på projektets egen livskraft
och utan regress mot investerare och sponsorer. De-
finitionsmässigt varierar finansieringskraven från
projekt till projekt. Generellt gäller att återbetal-
ning av krediter till ett projekt måste baseras på
projektets intjäningsförmåga. Återbetalningsstruktu-
ren måste anpassas till projektens cash flow. Vidare
torde krav på egen kapitalinsats direkt eller indi-
rekt vara ofta förekommande. I biståndssammanhang an-
vänds begreppet för att markera att biståndsgivaren
bidrar till finansieringen av ett projekt utan att
biståndet knyts till leverans från viss exportör.
Till skillnad från kontraktsfinansiering.

Refinansiering - en långivares finansiering av lämnad
kredit.

Remburs - åtagande av bank att på uppdrag av köpare
vid export/importaffär mot i rembursen angivna doku-
ment betala säljaren eller betala eller acceptera av
denne dragna växlar.

ST (Short Term) - kredittid vanligen 1 år, ibland 2,
dock max 3 år.

Swap - byte; t. ex. ränteswap innebärande att en som
genom sin kreditvärdighet har möjlighet att låna
pengar till fast ränta till ett pris åtar sig att er-

lägga en annan låntagares räntebetalningar till rörlig ränta, varvid den senare ikläder sig den förres ränteåligganden.

Swing-kredit - den kredit som av tekniska skäl avtals under ett bilateralt clearing- eller varuutbytesavtal för att möjliggöra tidsmässiga förskjutningar av de fysiska varuleveranserna mellan de två avtalslutande parterna.

Källhänvisningar

Kapitel

- I.1 Världsekonomin utveckling fram till sekelskiftet: möjligheter och problem
1. UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1986; Världsbanken, World Development Report, 1987.
2. UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1983.
3. Dessa prognoser presenteras årligen i publikationsserien World Development Report. Den senaste tillgängliga prognosen, publicerad i 1987 år utgåva, omfattar perioden till och med 1995. Prognoser för världsekonomin fram till år 2000 återfinns i Världsbankens Price Prospects for Primary Commodities, Report No 814/86, utgiven i oktober 1986.
4. Den senaste utgåvan av National Westminster Bank's Economic and Financial Outlook, April/May 1988, presenterar prognoser fram till och med 1993.
- I.6 Finns samhällsekonomiska skäl för statligt exportkreditstöd?
- Bohm, P. (1979), Exportkreditgarantierna i samhällsekonomisk belysning, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet, Skrift nr 5

Brander, J. - B. Spencer (1985), Export subsidies and international market share rivalry, J Internat Econ no 18

Bureau, D. - Z. Formery (1988), Quand peut-on justifier des Aides aux Exportations? Direction de la Prevision, Ministere de la Finances, Paris

Byatt, I. (1984), Byatt Report on Subsidies to British Export Credits, The World Economy, June

Ds I 1980:24-25, Subventionerade Export-krediter

Ds I 1987:2, Projektexport

Itoh, M. - K. Kiyono (1987), Enhancing Export Subsidies, Journal of Political Economy, no 1

Melitz, J.- P. Messerlin (1987a), Export Credit Subsidies, Economic Policy, April

Melitz, J. - P. Messerlin (1987b), Subventions a l'exportations et objectifs macroeconomiques: la France et la Grande-Bretagne, Revue francaise d'economie, no 4.

Messerlin, P. (1986), Mercantilism "a la francaise": the Export Credit System, The World Economy, December.

Riksrevisionsverket (1983), Det stats-understödda exportkreditsystemet.

AB Svensk Exportkredit, SEK-utredningen 1982, stencil.

Wallén, A. (1984), Riskdelning i EKN-systemet, EKN, stencil.

Venables, A. (1985), Trade and Trade policy with imperfect competition, J Internat Econ no 19.

Tabellbilaga till kap. I.1 Världsekonomin utveckling fram till sekelskiftet: möjligheter och problem.

Tabell 1. Årlig tillväxt i real BNP, procent

1980 års andelar av global BNP		Historia			Prognos	
		1960- 1973	1973- 1980	1980- 1987	1988- 1991	1991- 2000
0,65	I-länderna	5,1	2,8	2,5	2,0	3,0
0,21	U-länderna ¹	6,0	5,4	3,8	4,4	5,5
0,14	Sovjet och Östeuropa	6,6	3,2	2,3	2,2	2,5

¹ inklusive Kina

Källor, historiska data: Världsbanken; UNCTAD.
prognoser : Världsbanken; IMF; National Westminster Bank; Egna bedömningar.

Tabell 2. Inflationen i industriländerna

	Historia			Prognos	
	1960- 1973	1973- 1980	1980- 1987	1988- 1991	1991- 2000
<u>Årlig procentuell ändring</u>					
BNP-deflator USA	3,6	8,2	4,3	5,2	4,5
BNP-deflator OECD (dollarbaserad)	4,7	8,2	4,0	3,8	4,2
Konsumentpriser USA	3,1	9,2	4,9	5,0	4,5
Konsumentpriser OECD	4,0	10,4	5,7	4,6	4,7

Källor, historiska data: Världsbanken; OECDs Sekretariat;
National Westminster Bank.
prognoser : Världsbanken; National Westminster Bank;
Egna bedömningar.

Tabell 3. Internationella dollarräntor, procent per år

	Historia			Prognos	
	1960– 1973	1973– 1980	1980– 1987	1988– 1991	1991– 2000
<u>Nominell ränta</u>					
6 månaders Libor ¹⁾	4,5 ²⁾	9,3	10,5	8,5	7,5
<u>Real ränta</u>					
6 månaders Libor minus BNP-deflator OECD (dollarbaserad)	0,9 ³⁾	1,1	6,5	4,7	3,3

1) London Interbank Borrowing Rate.

2) Ränta på 3-månaders skattkamarväxlar i USA.

3) Ränta på 3-månaders skattkamarväxlar i USA minus
BNP-deflator i USA.

Källor historiska data: OECDs Sekretariat; Världsbanken;
National Westminster Bank.
prognoser : Världsbanken; National Westminster
Bank; Egna bedömningar.

Tabell 4. Bytesbalansen i världens regioner. Miljarder dollar

	Historia			1985	1986	1987	Prognos	
	1973	1977	1981				1991	2000
OECD	10	-22	-26	-59	-23	46	10	40
(Varav USA)	(7)	(-15)	(6)	(-118)	(-142)	(-150)	(-50)	(0)
U-länderna exkl. Kina och OPEC	-8	-13	-85	-23	-10	12	-20	-50
OPEC	8	29	47	4	-34	-7	-10	10
Socialist- länderna inkl. Kina	-3	-8	0	4	6	2	0	0
Totalt	7	-14	-64	-74	-65	-38	-20	0

Källor historiska data: OECDs sekretariat.

prognoser : National Westminster Bank; Världsbanken;
Egna bedömningar.

Tabell 5. U-ländernas utlandsskulder¹⁾

	Historia							Prognos	
	1970	1975	1980	1982	1984	1986	1987	1991	2000
Miljarder dollar	68	169	429	551	673	753	860	930	1300
Skuld/BNP %	13	14	21	26	33	35	34	31	27
Skuld/exp %	99	76	90	117	121	144	140	120	110
Skuld-tjänst/exp %	14	11	16	21	20	22	20	18	16

1) Inkluderar både offentliga och privata skulder. Exkluderar kort upplåning.

Källor historiska data: Världsbanken

Prognoser : Världsbanken; Egna bedömningar

Tabell 6.

U-länder med särskilt stora offentliga utlandsskulder, 1985

Största absoluta beloppen			Största beloppen i förhållande till BNP		
	Miljarder dollar	% av BNP		Miljarder dollar	% av BNP
Brasilien	74	36	Mauretanien	1	208
Mexico	73	43	Nicaragua	5	185
Argentina	36	50	Jamaica	3	167
Sydkorea	29	35	Zambia	3	151
Indien	27	14	Yemen Dem. Rep.	2	135
Indonesien	27	32	Bolivia	3	125
Turkiet	18	35	Mali	1	122
Egypten	18	62	Togo	1	121
Venezuela	17	35	Madagaskar	2	105
Israel	16	82	Costa Rica	4	105
			Marocko	11	101

Källa: Världsbanken, World Development Report, 1987.

Tabell 7. Råvarupriser i internationell handel. Konstanta dollar, index, 1985 = 100

1985 års an- delar av to- tal u-lands- export	Historia					Prognos				
	1965	1970	1975	1980	1982	1984	1986	1987	1990	1995 2000
0,14 Livsmedel	129	124	124	125	98	115	90	68	72	85 85
0,03 Jordbruksråvaror	155	134	118	141	109	119	77	87	81	101 101
0,04 Mineraler och metaller	196	180	143	133	105	107	78	84	76	91 88
0,21 Tot. råvaror	147	138	125	130	102	114	85	79	78	92 89
0,45 utom bränslen	16	13	62	110	112	104	43	49	42	60 65
Olja										

Källor historiska data: Världsbanken.

prognoser : Världsbanken; Egna bedömningar.

Tabell 8. Prognos för u-ländernas reala inkomster av råvaruexport

1985 års andel av total u-lands- export		Procentuell årlig förändring 1985 - 2000		
		Pris	Volym	Inkomst
0,14	Livsmedel	-1,1	2,8	1,7
0,03	Jordbruksråvaror	0,1	0,6	0,7
0,04	Mineraler och metaller	-0,9	1,6	0,7
0,21	Tot. råvaror utom bränslen	-0,8	2,2	1,4
0,45	Olja	-2,8	3,8	1,0

Källor: Världsbanken; Egna bedömningar

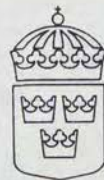
Tabell 9.

U-ländernas utrikeshandel. Årlig procentuell volymändring

Värdet 1985 miljarder dollar		Historia			Prognos	
		1965-73	1973-80	1980-87	1988-91	1991-2000
Export:						
141	Bearbetade produkter	11,6	13,5	8,1	7,0	8,5
102	Råvaror exkl. bränslen	3,5	4,1	5,2	2,0	2,5
198	Bränslen	4,0	-0,8	-0,2	4,0	3,5
441	Totalt	5,7	6,0	0,9	4,5	6,0

Källor historiska data: Världsbanken
prognoser : Världsbanken, Egna bedömningar

Kommittédirektiv



Dir. 1988:1

Översyn av statens stöd till företagens export i form av exportkreditgarantier och exportkrediter samt av exportfrämjande effekter av u-krediter.

Dir. 1988:1

Beslut vid regeringssammanträde 1988-01-28.

Statsrådet Gradin anför efter samråd med chefen för industridepartementet och statsrådet Hjelm-Wallén.

Mitt förslag

En särskild utredare bör tillkallas med uppgift att göra en översyn av de statliga system som finns för exportkreditgaranti-, exportkredit- och u-kreditgivning. Därvid skall utredaren bl.a. uppmärksamma om förändringar i vår omvärld motiverar förändringar i de statliga systemen och i myndighetsstrukturen.

Bakgrund

Exportens allmänna utveckling har varit gynnsam under en följd av år. Bidragande faktorer har bl.a. varit förbättrad konkurrenskraft i kombination med oljeprisfall, gynnsamma växelkursförändringar och en uppåtgående världshandel.

Samtidigt har den internationella konkurrensen hårdnat. Tillväxten i industriländerna har avtagit. Den senaste tidens dramatiska utveckling av börskurser m.m. har ökat risken för en försvagad ekonomisk utveckling. Den kraftigt ökade skuldbördan hos många länder har lett till en vikande projektmarknad med kraftigt ökad internationell konkurrens på särskilt detta område. Den försämrade kreditvärdigheten i många länder har också lett till att riskerna med export, framför allt till u-länder, har ökat.

Den positiva svenska handelsbalansen under senare tid sammanhänger i första hand med en gynnsam utveckling av "oljenotan" och exporten inom ett begränsat antal produktområden, såsom papper/massa och bilar.

Samtidigt har emellertid relativpriserna på svenska exportvaror stigit, vilket har bidragit till förluster av marknadsandelar för svensk industri på en rad viktiga marknader.

Det är ett angeläget samhällsekonomiskt mål att bibehålla och helst förstärka vår internationella konkurrensförmåga. Såväl sysselsättningen som den ekonomiska och sociala välfärden är beroende av en fortsatt väl hävdad ställning för den svenska exportindustrin.

En mycket viktig konkurrensfaktor är självfallet arbetskraftskostnaderna per producerad enhet. Dessa har i nationell valuta fortsatt att utvecklas ogynnsamt, vilket dock kompenserats på en rad för oss viktiga marknader av valutakursförändringar som gjort att detta inte fullt ut fått det negativa genomslag som annars skulle ha blivit fallet. Att in-teckna fortsatta sådana, för vår konkurrenskraft gynnsamma, valutakursförändringar är emellertid en oförsvarlig politik. Vi måste som en allmän utgångspunkt för vårt fortsatta ekonomisk-politiska agerande ha en stark återhållsamhet med våra egna lönekostnadsökningar.

En annan viktig konkurrensfaktor i vid mening är de svenska företagens kapitalkostnader. För närvarande ligger den reala räntenivån i Sverige över flera konkurrentländers, vilket gör produktionskostnaderna i Sverige via t.ex. lagerhållningskostnader högre än på andra håll. Den höga räntenivån fördyrar även investeringarna och försvagar därmed möjligheterna till viktiga produktivitetsökningar.

Många länder i vår omvärld utnyttjar olika typer av subventioner, bl.a. på exportfinansieringsområdet. Från svensk sida kan det naturligtvis aldrig bli tal om att kompensera en i övrigt svag konkurrenskraft med stöd på detta område. Garantigivningen måste alltid vara en avvägning mellan uppgiften att ge ett rimligt stöd till exporten, i huvudsak jämförligt med det som det stora flertalet utländska konkurrenter erhåller, och målet att få verksamheten att gå ihop på sikt. För u-krediterna gäller särskilda mål.

Utredningsuppdraget

Det är mot denna bakgrund angeläget att analysera de statliga insatserna på exportfinansieringsområdet och överväga huruvida förändringar bör genomföras av nu rådande ordning på detta område. Sådana förändringar kan vara motiverade dels mot bakgrund av behovet av att effektivisera de nuvarande resurserna på detta område, dels på grund av förändringar i vår omvärld.

Mot bakgrund av de engagemang som staten ikläder sig på området i form av garantiåtaganden och vissa subventioner i statsstödda exportkrediter, vilka dock krymper snabbt, samt bistånd i u-krediter, bör en samhälls-ekonomisk

misk analys av de existerande systemens effekter genomföras som en allmän bakgrund för de slutliga övervägandena.

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av exportkrediterna och exportkreditsystemen. Översynen bör utgå från en samhällsekonomisk syn på systemets effekter samt från de förändringar som äger rum i vår omvärld och som påverkar företagens efterfrågan på och behov av de olika typer av garanti- och kreditformer som exportkreditnämnden (EKN), AB Svensk Exportkredit (SEK) resp. beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) kan erbjuda. Utredaren bör studera möjligheterna att inom ramen för målen för resp. verksamhet åstadkomma effektiviseringar och förbättrad samverkan systemen emellan. Härvid skall beaktas att u-krediterna är ett biståndspolitiskt instrument.

1. När det gäller samhällsekonomisk analys, kan man konstatera att det redan gjorts några studier på området, men att dessa varit tämligen allmänna. En genomgång bör nu göras av dessa med syfte att utveckla dem och mer specifikt söka kartlägga de samhällsekonomiska effekterna av det existerande svenska systemet för exportkreditgivning. Detta arbete bör påbörjas snarast. Resultatet av det arbetet bör läggas till grund för utredningen i övrigt.

2. När det gäller att beskriva och analysera pågående omvärldsförändringar bör utredningen särskilt beakta följande aspekter:

- skuldproblemen i många u-länder har minskat efterfrågan på kapitalvaror
- den svenska exporten till i-länder, för vilken medel- och långfristig exportfinansiering inte efterfrågas i nämnvärd utsträckning, har ökat
- förändringarna av internationella regler med bl.a. höjning av förmånlighetsgraden i blandade krediter
- utvecklingen av den privata försäkringsmarknaden
- den internationella konkurrensen med garanti- och kreditvillkor och risktagande
- den internationella synen på offentliga subventionssystem.

3. Näringslivets efterfrågan på statliga exportkrediter, inkl. u-krediter bör beskrivas och analyseras, varvid bl.a. följande punkter bör beaktas:

- ett fåtal företag utnyttjar huvuddelen av exportstödet
- allt färre företag står för huvuddelen av den svenska kapitalvaruexporten
- företagens, i synnerhet produktionens, internationalisering
- sysselsättningseffekterna
- de regionala effekterna
- utvecklingen av storföretagens finansfunktioner.

4. När det gäller de olika systemen för exportkreditgivning inkl. u-kreditgivning, bör en beskrivning och analys av verksamheten inom de olika systemen göras.

För den exportkreditgarantigivning som bedrivs av EKN bör bl.a. följande belysas:

- utvecklingen av garantigivningen under den senaste 10-årsperioden (utfästelser och förbindelser fördelat på olika garantityper, marknader/marknadsförändringar)
- inkomsterna/utgifterna och förlusterna i verksamheten
- utvecklingen av garantiformerna
- de åtgärder som vidtagits i syfte förbättra resultatet.

Beträffande exportkreditgivning inom SEK bör bl.a. följande belysas:

- utvecklingen av det statsstödda exportkreditsystemet sedan år 1978
- kostnaderna för utlåningen i statssektorn
- de åtgärder som vidtagits i syfte att begränsa kostnaderna.

När det gäller den u-kreditgivning som bedrivs av BITS bör bl.a. följande belysas:

- utvecklingen av u-kreditgivningen sedan systemet infördes
- u-kreditgivningens inriktning
- aktuella förändringar (t.ex. införande av kombinations-krediter).

5. Utredningen bör kartlägga möjligheterna att erbjuda ett bättre stöd för företagens exportansträngningar samt de restriktioner och problem av olika slag som sådana utvecklingssträvanden kan möta. Utredningen bör i anslutning till detta även kartlägga hur de olika systemen fungerar och hur de uppfyller målen. Utredningen bör även se på möjligheterna till närmare samarbete mellan berörda organ i Sverige och deras motsvarigheter i andra länder, i första hand i Norden.

Det är naturligt att utredningen i detta sammanhang även belyser frågan om samverkan mellan EKN, SEK och BITS i syfte att uppnå ett så effektivt utnyttjande av resurserna som möjligt samt föreslå eventuella förändringar.

Utredaren skall beakta regeringens direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningens inriktning.

Utredningen bör vara slutförd före den 1 september 1988.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen be- myndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utrikeshan- del m.m.

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att se över statens stöd till företagens export i form av exportkreditgarantier och exportkrediter samt av exportfrämjande effekter av u-krediter,

5

att besluta om sekreterare, sakkunniga, experter och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns anslag A 10. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utrikesdepartementet)

UTRIKESDEPARTEMENTET
HANDELSAVDELNINGEN

Bilaga 8

PROTOKOLL
vid regeringssammanträde

Datum

1988-06-09

Arendebeteckning

12

622, 636/88, H 4

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till utredningen (UD 1988:01) om översyn av statens stöd till företagens export i form av exportkreditgarantier och exportkrediter samt av exportfrämjande effekter av u-krediter.

Dir. 1988:45

Beslut vid regeringssammanträde 1988-06-09.

Statsrådet Gradin anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att den utredare som tillkallats i syfte göra en översyn av statens stöd till företagens export i form av exportkrediter m.m. (UD 1988:01) får i uppdrag att undersöka förutsättningarna för särskilda kreditgarantier för export av miljöteknik.

Bakgrund

Riksdagen har beslutat (NU 1987/88:24, rskr. 270) att regeringen bör undersöka om export av miljöteknik kan främjas genom en utvidgning av det statliga exportkreditgarantisystemet. Riksdagen har uppmanat regeringen att genom den pågående exportkreditutredningen låta undersöka förutsättningarna för detta.

Utredningsuppdraget

Utredningen bör undersöka möjligheterna och förutsättningarna för en utvidgning av exportkreditgarantisystemet i enlighet med vad riksdagen anförts.

I samband härmed bör utredaren även kartlägga vilka kostnader som en sådan utvidgning skulle kunna för-
anleda.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om utrikeshandel att utvidga det uppdrag som tidigare lämnats till utredningen (UD 1988:01) om statens stöd till företagens export i form av exportkreditgarantier m.m.

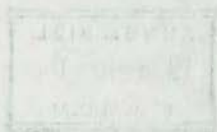
Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Utdrag till
UD/A 2/KAM
UD/H, PR
utredningen
UD:s kommittéredogörare
miljö- och energidepartementet
justitiedepartementet
exportkreditnämnden

Utdragets överensstämmelse
med originalet intygas



KUNGL. BIBL.
1988-10-14
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. [16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. [18]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Delbetänkande 4. [31]
Föräldrar som förmyndare, m.m. [40]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. [23]
Statens roll vid finansiering av export. [42]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Socialdepartementet

Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkansmetoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. [41]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]
Förnyelse av kreditmarknaden. [29]
Släpp kopiorna fria. [33]
Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. [35]
Effektiv statlig lokalförsörjning. [36]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]

Videovåld II - förslag till åtgärder. [28]

Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. [37]

Arbetsmarknadsdepartementet

Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? [3]
Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. [27]
Arbetsdomstolen. [30]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]
Läge för vindkraft. [32]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]
Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. [38]

Civildepartementet

Förnyelse och utveckling. [25]
Frikommunförsöket. [26]
Mål och resultat - nya principer för statens stöd till föreningslivet. [39]

Miljö- och Energidepartementet

Dalälven - en miljöatsning. [34]

Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A.
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provnin g och kontroll i internationell samverkan. I. 42.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kultursamarbete. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. SIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.
25. Förnyelse och utveckling. C.
26. Frikommunförsöket. C.
27. Lönegarantin och förmånsrättsordningen - om lönegarantins betydelse för det ökade antalet företagskonkurser. A.
28. Videovåld II - förslag till åtgärder. U.
29. Förnyelse av kreditmarknaden. Fi.
30. Arbetsdomstolen. A.
31. Översyn av upphovsrättslagsstiftningen. Delbetänkande 4. Ju.
32. Läge för vindkraft. Bo.
33. Släpp kopiorna fria. Fi.
34. Dalälven - en miljösat sning. ME.
35. Offentlig lönestatistik. Behov och produktionsformer. Fi.
36. Effektiv statlig lokalförsörjning. Fi.
37. Statens ansvar för spridning och visning av värdefull film. U.
38. Ägande och inflytande i svenskt näringsliv. I.
39. Mål och resultat - nya principer för det statliga stödet till föreningslivet. C.
40. Föräldrar som förmyndare, m.m. Ju.
41. Tidig och samordnad rehabilitering - Samverkans metoder och rehabiliteringsinriktad ersättning m.m. S.
- Statens roll vid finansiering av export. UD.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10209-9
ISSN 0375-250X