

# Till statsrådet Pagrotsky

Regeringen beslutade den 3 april 1997 att tillkalla en särskild utredare att göra en översyn av det statsstödda exportfinansieringssystemet m.m. Genom beslut i juli månad 1997 förordnades generaldirektör Mats Rönnberg som särskild utredare i Utredningen om det statsstödda exportfinansieringssystemet m.m.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 september 1997 pol mag Henry Tham och till biträdande sekreterare fil kand Nina Persson. Utredningens assistent är Lena Sandstedt.

Härmed överlämnas betänkandet Staten och exportfinansieringen (SOU 1998:23). Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 1998

*Mats Rönnberg*

*/ Henry Tham*

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>5</b>
<b>Summary .....</b>	<b>11</b>
<b>1 Uppdraget .....</b>	<b>17</b>
1.1 Direktiven .....	17
1.2 Definition av exportfinansiering och avgränsningen av mitt uppdrag .....	18
1.3 Utredningen .....	19
1.4 Betänkandets disposition .....	20
<b>2 Exportens roll för Sverige och svensk ekonomi .....</b>	<b>23</b>
2.1 Utrikeshandeln har ändrats under de senaste tio åren .....	23
2.2 Sverige blir allt mer beroende av exporten.....	25
2.3 Sverige är mycket beroende av exporten från några få, stora företag .....	26
2.4 Sverige export ökar snabbast till andra länder än industriländer .....	27
2.5 Exportens sammansättning förändras.....	29
<b>3 Finansiering av exporten.....</b>	<b>33</b>
3.1 Huvuddelen av exporten betalas kontant eller på korta kredittider .....	33
3.2 Orsaker till att exportören behöver erbjuda exportkrediter .....	34
3.3 Det är många organ som arrangerar exportfinansiering .....	35
3.4 Kapitalmarknadernas förändring har lett till att fler affärer kan köparfinansieras.....	36
3.5 Privata lösningar börjar konkurrera med statliga .....	37
3.6 Exportkrediter har främst finansierat offentliga investeringar i infrastrukturen .....	38
3.7 Projektfinansiering används i ökad grad vid exportfinansiering .....	39

<b>4 Statens roll i exportfinansiering .....</b>	<b>43</b>
4.1 Statlig riskavtäckning används för att komplettera marknadens riskkapacitet .....	43
4.2 Staten täcker i första hand landrisken.....	44
4.3 Utvecklingen av det statliga risktagandet.....	45
4.4 Kreditgivningen motiverades av kreditregleringar.....	47
4.5 Det internationella regelverket syftar till att uppnå konkurrensneutralitet .....	50
4.5.1 OECD-överenskommelsen styr statens engagemang i kreditgivningen.....	50
4.5.2 Regler som fastställts inom den Europeiska unionen .....	52
4.5.3 Bernunionens riktlinjer .....	53
4.6 Förändringar i förutsättningarna.....	54
4.7 Andra statliga aktörer som erbjuder krediter eller riskkapital i anslutning till export .....	55
4.8 Källskatt utgår på räntebetalningar i vissa köparländer .....	58
<b>5 Den statsstödda exportkreditgivningen .....</b>	<b>61</b>
5.1 Det svenska systemet för statsstödda exportkrediter mm.....	61
5.1.1 AB Svensk Exportkredit – bakgrund, syfte och uppgifter .....	61
5.1.2 Verksamhetens utveckling .....	63
5.1.3 Arbetsfördelningen mellan bankerna och SEK.....	65
5.1.4 Riskpolicyn i SEK.....	66
5.1.5 SEKs upplåning.....	67
5.1.6 Förändringar i förutsättningarna för SEKs verksamhet ....	68
5.2 Exportkreditsystemet i några konkurrentländer .....	69
5.2.1 Finland.....	69
5.2.2 Danmark.....	72
5.2.3 Norge.....	73
5.2.4 Tyskland.....	74
5.2.5 USA.....	76
5.2.6 Kanada.....	77
<b>6 Statens risktagande i exportfinansiering .....</b>	<b>79</b>
6.1 Exportkreditnämnden – syfte och bakgrund.....	79
6.1.1 Verksamheten.....	80
6.1.2 Garantigivningens förändring över tiden .....	83
6.1.3 Riskbedömning.....	85
6.1.4 Ändringar i EKNs garantigivning .....	87
6.2 Andra länders garantigivning .....	88

6.2.1	Finland.....	88
6.2.2	Storbritannien.....	90
6.2.3	Danmark.....	90
6.2.4	Norge.....	91
<b>7</b>	<b>Slutsatser och förslag.....</b>	<b>95</b>
7.1	Grunderna för statens medverkan i exportfinansieringen har ändrats .....	95
7.1.1	Exportens ändrade förutsättningar .....	95
7.1.2	Kapitalmarknaderna har ändrat utseende .....	97
7.1.3	Exporten av kapital- och investeringsvaror på svåra, mer riskfyllda, marknader behöver fortfarande exportfinansieras .....	99
7.1.4	Projektfinansieringsmodellen får ökad användning.....	101
7.1.5	Projektfinansiering innebär nya risker för finansiärer och exportörer .....	102
7.2	Förslag .....	103
7.2.1	Statens roll i exportfinansieringen .....	103
7.2.2	SEKs uppgifter och ägande .....	113
7.2.3	Administrationn av räntekompensationssystemet .....	118
7.2.4	Förslag rörande inriktningen m.m. av EKNs verksamhet.....	120
7.2.5	Källskatter .....	123
7.2.6	Förslagens kostnadsmässiga konsekvenser.....	124
	Bilaga 1 .....	133
	Bilaga 2.....	139
	Bilaga 3 .....	147



# Sammanfattning

## Uppdraget

Uppdraget har varit att med tyngdpunkt i kreditgivningen göra en översyn av det statsstödda exportfinansieringssystemet och de regler och internationella riktlinjer som påverkar möjligheterna för svenska exportörer att erbjuda konkurrenskraftiga finansieringslösningar. De områden som jag särskilt har haft att pröva är den statsstödda exportkreditgivningen och den organisatoriska strukturen, statens roll i annan exportkreditgivning och projektfinansiering. Jag har också haft att överväga hur statens intresse av en effektiv exportfinansiering kan tillgodoses, samt pröva den statsstödda exportkreditgarantivningen.

## Utredningen

Huvudvikten har lagts vid att bedöma statens roll och det framtida behovet av statens medverkan i exportfinansieringen, samt hur en sådan medverkan bäst kan organiseras. Den korta tid som jag haft till mitt förfogande har medfört att jag valt att driva arbetet utan hjälp av formellt utsedda sakkunniga och experter. I stället har jag etablerat kontakter direkt med företrädare för de olika parterna. Jag har också haft möten med företrädare för exportnäringen och banker etc.

Jag har jämfört det svenska exportfinansieringssystemet med de i Danmark, Norge, Finland, Tyskland och Storbritannien samt studerat delar av de statstödda systemen i USA och Kanada.

## Förändringar i exportens sammansättning och på kredit- och kapitalmarknaderna styr statens roll inom exportfinansieringen

Under de senaste fem till tio åren har stora förändringar ägt rum som påverkar statens roll inom exportfinansieringsområdet. Dessa är i första hand exportens sammansättning, uppläggning och inriktning, samt utvecklingen av de internationella kredit- och kapitalmarknaderna.

Exportens andel av BNP har stigit från ca 30% 1987 till ca 40% 1997. Exporten vilar dock fortfarande på framgången hos de stora och internationellt verksamma företagen. Dessa företag är verksamma inom ett fåtal branscher främst inom investeringsvaru- och infrastrukturområdet. Totalt står de största företagen för 2/3 av den svenska exporten. Samtidigt blir dessa företag genom sin fortsatta globalisering allt mindre beroende av Sverige som produktionsplats.

Tidigare var de mindre företagen i första hand underleverantörer till de stora etablerade exportföretagen och var därmed indirekta exportörer. Fortfarande är visserligen exportindustrin de små- och medelstora företagens största kunder. Men andelen direktexport har ökat och den uppskattas numer överstiga den indirekta exporten från de små och medelstora företagen med mer än 20 anställda.

Kapital- och kreditmarknaderna har under de senaste tio åren genomgått en stark förändring och på samma gång vuxit kraftigt. Nya instrument och nya aktörer har tillkommit och befintliga har kommit till ökad användning. Detta har lett till att man bättre kunnat anpassa finansieringslösningar till såväl låntagarens som långgivarens riskprofil och förmåga. Risker som tidigare inte kunde finansieras på kapitalmarknaderna är nu möjliga att finansiera den vägen.

Utvecklingen har lett till att det numer finns flera sätt att långfristigt finansiera exportaffärer. Köparna har i ökande utsträckning direkt tillgång till de internationella kapitalmarknaderna genom obligationslån, s.k. private placements och andra instrument. Flera alternativ har vuxit fram för långfristig exportfinansiering. Däremot är fortfarande risktagningens kapaciteten en begränsande faktor.

Traditionella exportkrediter dominerar visserligen fortfarande vid finansiering av export av projekt och anläggningar, samt av tyngre kapitalvaror. I motsats till tidigare är det dock privata köpare som är i majoritet och i ökad utsträckning genomförs investeringar i såväl infrastrukturen som i industrin som s.k. projektfinansiering. Privata

företag, ofta i form av särskilt inrättade s.k. projektbolag, genomför investeringen.

Övergången till privata köpare och också till projektfinansieringar innebär att riskbilden ändras. Detta ställer krav på att låne- och garanti-givare ska kunna göra de annorlunda riskbedömningar detta medför.

Projektfinansieringsmodellen ställer vidare nya krav på medverkan från exportörer och finansiärer. Den omfattar inte bara att ordna finansiering av själva köpet av varor och tjänster som vid traditionell export utan ofta också att medverka med att ordna ägarkapital till själva investeringen.

## Förslag

Staten har även i framtiden en viktig och för exportnäringen avgörande roll att spela i exportfinansieringen. Näringslivet har en utomordentlig betydelse för Sveriges ekonomi och i förhållande till andra länder har de stora exportföretagen större vikt för sysselsättning och exportintäkter. Min allmänna slutsats är att staten inom ramarna för det internationella regelverket aktivt bör verka för att exportnäringen såvitt gäller finansieringen av dess produkter och tjänster får bästa möjliga stöd.

Utvecklingen vad gäller exporten och finansieringsförutsättningarna innebär att statens roll fortlöpande behöver ändras och anpassas. Statens motiv för att medverka i kreditgivning resp. garantigivning skiljer sig åt och utvecklingen på kapitalmarknaderna har förstärkt dessa skillnader. Nuvarande uppdelning föreslås därför behållas där ansvaret organisatoriskt är delat på risktagande och kreditförsörjning.

Internationalisering av exportföretag och avregleringar av kapitalmarknaderna m.m. har lett till att SEKs förutsättningar förändrats. Exportkreditgivningen är vidare inte längre i huvudsak nationell utan internationell. Utvecklingen innebär också att SEK möter ökad konkurrens från banker och andra aktörer som erbjuder långfristiga krediter.

Näringspolitiska skäl talar för att staten genom ägande i SEK fortsatt engagerar sig i att erbjuda exportkrediter till konkurrenskraftiga villkor. Exportindustrin har kraftfullt strukit under vikten av att SEK också i fortsättningen skall kunna erbjuda långfristig finansiering till bästa villkor. Genom sitt ägande i SEK medverkar staten i exportkreditgivningen för att säkerställa krediter till konkurrenskraftiga villkor även i dåliga tider. Denna utlåning föreslås liksom i dag ske på sådant sätt att SEK inte riskerar sina höga kreditvärdighet. SEKs nuvarande riskpolicy i utlåningen bör i princip behållas. Detta talar mot ett ökat statligt risktagande via SEK. Det innebär att ansvaret för SEKs riskta-



gande inom ramen för fastställd kreditvärdighetspolicy och tillgängligt riskkapital läggs fast av bolagets styrelse.

Ägarkonstruktionen i SEK, 50% staten och 50% de svenska affärsbankerna, har sitt ursprung i SEKs roll att fylla igen den lucka som kreditregleringarna ledde till för exportfinansieringen. De tidigare redovisade förändringarna i SEKs omvärld och det förhållandet att konkurrensen ökat mellan banker och SEK har lett till att den nuvarande ägarkonstruktionen inte är hållbar. Det är därför nödvändigt att staten löser ägarfrågan med bankerna (B-aktieägarna).

Förhandlingar med B-aktieägarna behöver komma till stånd för att skyndsamt nå en överenskommelse om hur ägarförändringen skall ske.

Förslagen rörande ägarförändringar och rörande de statsstödda krediterna innebär att SEKs verksamhet enligt gällande bolagsordning kvarstår. Verksamheten skall därmed även i fortsättningen primärt vara relaterad till svensk export av varor och tjänster eller främja utvecklingen av svenskt näringsliv, i första hand exportindustrin.

För statsstödda s.k. s-lån föreslår jag att Sverige i likhet med flertalet europeiska länder övergår till ett system där staten endast svarar för räntekompensationen och banker svarar för långivningen. EKN föreslås överta ansvaret för att administrera räntekompensationen.

Trots den utveckling som varit de senaste åren med större kapacitet för privata lösningar, via banker, kreditförsäkrare, och kapitalmarknadslösningar m.m. kvarstår behovet av statens riskavtäckning på mer riskfyllda marknader. Jag föreslår att statens garantigivning genom EKN behållas i nuvarande omfattning och huvudsakliga utformning. Statens risktagande eller riskavtäckning i fråga om exportfinansieringen bör liksom hittills entydigt koncentreras till EKN med undantag av de uppgifter som vilar på Sida som garantimyndighet.

I några länder t.ex. Kanada, har staten infört möjligheter att vid projektfinansieringar i utlandet tillskjuta ägarkapital om detta behövs för att exportören skall kunna genomföra affären och där riskerna i övrigt är acceptabla för att kunna erhålla exportkreditgaranti. Jag anser att Sverige också bör införa sådana möjligheter. Jag föreslår att EKN får i uppdrag att, tillsammans med Industrifonden, utreda behovet av statligt ägarkapitaltillskott vid projektfinansiering och därmed sammanhängande frågor.

Mindre och medelstora projektexportörer och exportörer av tyngre kapitalvaror har inte samma möjligheter som de största att ha kunskap om och kontakter med olika finansiärer. Jag föreslår därför att EKN får till uppgift att aktivt hjälpa mindre projektexportörer och exportörer som levererar på långa kredittider att hitta och utnyttja lämpliga finansieringsmöjligheter.

Jag föreslår vidare att EKN tillsammans med Exportrådet och ALMI med EKN som huvudansvarig får i uppdrag att utarbeta ett program för att informera om statens möjligheter att stödja småföretagens exportfinansiering.

ALMI har möjlighet att bevilja rörelsekrediter eller garantier för bankfinansierade rörelsekrediter till expanderande företag. Jag föreslår att ALMI får i uppdrag att verka för att de mindre exportföretagen har kunskap om och kan utnyttja möjligheterna att erhålla rörelsekrediter eller garantier för sådana vid exportaffärer.

Den ökade andelen affärer med privata köpare inkl. projektfinansieringar ökar behovet av att kunna bedöma kreditrisker vid sådana affärer. I första hand behöver EKN personer som kan göra de riskbedömningar de nya affärsuppläggen kräver men också resurser för att kunna anlita extern specialistkompetens. Jag föreslår att EKN får möjlighet att kunna öka sina förvaltningskostnader både för att anställa personer med kompetens inom området och för att kunna anlita den specialistkompetens som behövs för att bedöma enskilda ansökningar och följa riskutvecklingen i enskilda projekt.

Jag föreslår att EKN skaffar sig egen miljöbedömningskompetens för att bedöma de kreditrisker som ligger i miljökonsekvenserna i investeringar för vilka exportföretag söker exportkreditgarantier.

Av de redovisade förslagen bedöms endast ett, övergången till ett rent räntekompensationssystem, kunna få budgetmässiga konsekvenser. Övergången motiveras bl.a. av att ge svenska exportörer samma villkor som deras utländska konkurrenter redan erbjuds. Men också konkurrensskäl mellan långgivare talar för övergången. Med nuvarande utlåningsvolym och räntenivåer samt hantering av räntedifferenserna skulle merutgiften vid ett fullt utbyggt system uppskattningsvis ligga på 10 – 12 miljoner kronor. Det första året beräknas fördyringen till 2 – 3 miljoner kronor. Ökningen av anslagsbehovet kan ev. ytterligare minskas om staten och utställarna av CIRR-lån kommer överens om en annan (lägre) upplåningsränta än den som används i flera utländska CIRR-system. Jag har prövat hur den ev. merkostnaden skall finansieras och anser att det bör finnas förutsättningar att inom ramen för området att öka inkomsterna för att täcka utgiftsökningarna.



# Summary

## My assignment

My assignment was to carry out a review, with the focus on the provision of export credits, of the officially supported export financing system and the rules and international guidelines that affect the Swedish exporters' opportunities for offering competitive financing solutions. The areas I was instructed to examine in depth were officially supported export credits and the organizational structure, the role of the Government in other export credit arrangements and project financing. I was also instructed to consider the Government's interest in an efficient system for export financing and officially supported export credit guarantees.

## The inquiry

The main purpose of the inquiry was to assess the role of the Government and the future need of government participation in export financing and the most appropriate organization for this participation. Due to the short time available, I decided to dispense with the help of formally appointed experts. Instead, I established contacts directly with representatives of various parties. I also had meetings with representatives of the export industry, banks, etc.

I have compared the Swedish export financing system with those in Denmark, Norway, Finland, Germany and the United Kingdom and studied elements of the officially supported systems in the USA and Canada.

## Changes in the composition of exports and the capital markets determine the Government's role in export financing

The last ten years or so have witnessed great changes, and these have affected the Government's role in export financing. These changes primarily affect the composition, organization and orientation of exports and developments in international credit and capital markets.

The share of exports as a percentage of GDP has risen from about 30% in 1987 to about 40% in 1997. However, exports are still dependent on the performance of the large international companies, which operate in a few sectors, in particular capital investment goods and infrastructure. Altogether, the largest companies account for two-thirds of Sweden's exports. At the same time, as a result of increasing globalization, these companies depend less and less on Sweden as the country of production.

Previously, the smaller companies were normally suppliers to the large established export companies and were thus indirect exporters. The export industry is still the largest customer for small and medium-sized enterprises. But the proportion of direct exports has increased and is estimated now to exceed indirect exports from small and medium-sized enterprises with over 20 employees.

In the last ten years the capital and credit markets have undergone radical changes and also grown substantially in volume. New instruments and new players have emerged, and the existing instruments have been put to new uses. Consequently, it has been possible to tailor financing solutions to both borrowers' and lenders' risk profiles and capacities. The capital markets can now finance risks that they could not have financed previously.

As a result of these developments, there are now several ways of financing long-term export operations. Buyers increasingly have direct access to the international capital markets through bond loans, private placements and other instruments. Several alternatives have emerged for long-term export financing. However, the capacity for risk exposure is still a limiting factor.

Traditional export credits still predominate in the financing of projects and plant, as well as of heavy capital goods. In contrast with the previous situation, however, private buyers are now in a majority, and investments in both infrastructure and industry are now made to an

increasing extent under project financing arrangements, often through "project companies" set up by private companies for the purpose.

The shift towards private buyers and to project financing involves new kinds of risks, and this makes it necessary for borrowers and guarantors to make new kinds of risk assessments to meet the new needs.

The project financing model also requires a different kind of input from exporters and financiers. It not only involves arranging finance for purchases of goods and services, as in the case of traditional exports, but often also a supply of equity capital for the investment itself.

## Proposals

The Government will continue to play a crucial role in export financing. The export industry is vital to Sweden's economy and compared with other countries the large export companies are of greater importance for employment and export revenues. My general conclusion is that the Government should, within the framework of international agreements, do all it can to give the export industry the best possible support when it comes to financing the goods and services it produces.

Developments as regards exports and financing conditions will make it necessary for the Government to modify its role continuously. The Government's reasons for assisting in the provision of credits differ from those relating to guarantees, and developments in the capital markets have accentuated these differences. I therefore propose that the present division of organizational responsibility into risk exposure and credit supply be retained.

The internationalization of export companies and the liberalization of the capital markets etc. have changed the climate in which the Swedish Export Credit Corporation operates. Furthermore, the provision of export credits is no longer a national, but an international activity. As a result, the Corporation encounters increasing competition from banks and other operators that offer long-term credits.

For reasons of industrial policy, the Government should, by owning a substantial share of the Corporation, continue to offer export credits on competitive terms. The export industry has strongly emphasized how important it is that the Corporation should continue to offer long-term financing on the best possible terms. The Government's part-ownership of the Corporation helps it to provide export credits on competitive terms even when times are bad. This role should, as is the case today, be fulfilled in such a way as not to put the Corporation's

high credit rating at risk. In my opinion, the Corporation's present risk policy as regards export credits should in principle be maintained.

The Corporation's Board of Directors should therefore decide on the Corporation's risk exposure within the framework of the adopted credit policy, taking into account the available risk capital.

The ownership of the Corporation, which is divided equally between the Government and the Swedish commercial banks, is a result of the Corporation's original role as a dominant provider of longterm exportcredits in the days of credit restrictions. In my opinion, as a result of the changes mentioned above and the increasing competition between banks and the Corporation, the present ownership structure cannot be retained. Consequently, the Government will have to resolve the ownership issue with the banks (holders of 'B' shares).

Negotiations must take place with the shareholders as soon as possible with a view to reaching an agreement on a new ownership structure.

The proposals concerning changes as regards ownership and the administration of the officially supported loans will not affect the Corporation's operations under its Articles of Association. By and large, its task would therefore continue to be to promote exports of Swedish goods and services and the development of Swedish industry, in particular the export industry.

With respect to officially supported loans, I propose that Sweden, like most other European countries, introduce a system under which the Government would only provide interest compensation and lending would be left to banks. The interest compensation payments should be administered by the Swedish Export Credits Guarantee Board.

Despite the developments of recent years, i.e. greater scope for private sector solutions through banks, credit insurers and capital markets etc., there is still a need of government risk guarantees in the more risky markets. The arrangements under which the Government furnishes guarantees through the Swedish Export Credits Guarantee Board (EKN) should remain basically unchanged. Government risk exposure with respect to export financing should continue to be channelled exclusively through EKN, with the exception of the areas for which the Swedish International Development Authority (Sida) is responsible in its capacity as a guarantor.

In some countries, for example Canada, governments have introduced the possibility, in conjunction with project financing abroad, of furnishing equity capital if this is necessary for the exporter to finalize a project, provided that the other risks are not an obstacle to the granting of an export credit guarantee. In my opinion, Sweden should also introduce this possibility. I therefore propose that EKN, together with

the Swedish Industrial Development Fund, should be instructed to investigate the need for the Government to provide infusions of equity capital for project financing, as well as studying related matters.

Small and medium-sized enterprises that export projects and heavy capital goods do not have the same expertise and contacts with lenders as the largest companies. I therefore propose that EKN be instructed to provide active assistance for medium-sized project exporters and exporters bound by long credit terms to identify and take advantage of suitable financing opportunities.

I propose that EKN, together with the Swedish Trade Council and the Regional Development Corporation (ALMI), be instructed to prepare an information campaign on government schemes that exist to help finance small enterprises' exports.

ALMI can grant operating credits, or guarantees for bank-financed operating credits, to expanding enterprises. ALMI should be instructed to ensure that small export enterprises are informed and can take advantage of opportunities to obtain operating credits, or guarantees for such credits, in connection with export operations.

The growing presence of private buyers and the shift towards project financing increases the need to be able to assess the credit risks associated with such operations. EKN must have qualified personnel in this area in order to be able to make the necessary risk assessments and execute the new types of business transactions, as well as the resources to hire external specialists. I propose that EKN be authorized to increase its administrative budget for the purpose of hiring qualified personnel in the field of project financing and hiring the specialists needed to deal with individual applications and monitor the risk trends in individual projects.

I propose that EKN acquire in-house environmental assessment skills so that it can evaluate potential credit risks associated with the environmental impact of investments that are the subject of applications for export credit guarantees submitted by export companies.

Of the proposals mentioned above only one, i.e. the introduction of an exclusive interest compensation system, is likely to affect the budget. The main reason for introducing such a system is to give Swedish exporters the same opportunities as those already available to their competitors. The change is also desirable in view of the need for fair competition between lenders.

Given the current loan volume and interest rates and the current system for managing differences in interest rates, the additional cost for a complete interest compensation system would be in the region of SEK 10 – 12 million annually. The additional expense during the first year is estimated at SEK 2 – 3 million. The increase in the budget



appropriation might be reduced if the Government decides on a lower compensation rate than that used in several foreign CIRR-systems. I have considered the question of how the extra cost could be financed and have concluded that it should be possible to cover the increase in costs by a corresponding increase in revenue.

# 1 Uppdraget

## 1.1 Direktiven

Den statsstödda exportfinansieringen genomlystes senast 1988 och presenterades i "Statens roll i finansiering av export" (SOU 1988:42). Huvudvikten lades vid exportkreditgarantierna, medan kreditgivningen berördes i mindre omfattning. Utredningens förslag genomfördes i huvudsak (prop 1989/90:40, NU 19). Sedan den senaste genomlysningen har stora förändringar skett i omvärlden, bl.a. övergång till marknadsekonomi i tidigare planekonomier, öppnare världshandel, förändringar i exportens sammansättning och finansiering, samt förändringar på kredit- och kapitalmarknaderna. Förutsättningarna för statens medverkan i exportfinansieringen har av dessa skäl ändrats.

Mitt uppdrag har därför varit att med huvudsaklig inriktning på kreditgivningen göra en översyn av det statsstödda exportfinansierings-systemet och de regler och internationella riktlinjer som påverkar möjligheterna för svenska exportörer att erbjuda konkurrenskraftiga finansieringslösningar. Jag har haft till uppgift att visa hur de nämnda viktigare förändringarna i omvärlden, t.ex. den ökande projektexporten, utvecklingen inom det internationella samarbetet (bl.a. EU och OECD), samt förändringarna på finansmarknaderna, påverkar detta system, samt lägga fram de förslag till förändringar som dessa omvärldsförändringar motiverar. En annan uppgift har varit att identifiera och analysera lagstiftning och regelverk, t.ex. dubbelbeskattningsregler, som på olika sätt påverkar konkurrenssituationen avseende exportfinansiering.

Det statsstödda exportfinansieringsystemet som omfattar främst garantigivning hos Exportkreditnämnden (EKN) och kreditgivning hos AB Svensk Exportkredit (SEK). Detta system har stor betydelse för export till vissa marknader. EKN och SEK spelar också en roll i samfinansiering med internationella finansieringsorgan. Denna roll har jag haft att studera. Jag har också haft i uppdrag att jämföra det svenska systemet med motsvarande system i viktigare konkurrentländer.

De områden som jag enligt direktiven särskilt skall pröva är för det första den organisatoriska strukturen på det statsstödda exportfinansie-

ringssystemet, och om det finns behov av nya lösningar. För det andra skall jag pröva den statsstödda exportkreditgivningen och bl.a. bedöma om riktlinjerna lämnade av riksdag och regering bör ändras eller om det stöd som lämnas av SEK kan lämnas även av andra aktörer. För det tredje skall jag pröva statens engagemang i annan exportkreditgivning och projektfinansiering, och bl.a. överväga hur statens intresse av att en effektiv finansieringsverksamhet på området inom och utom landet kan tillgodoses. För det fjärde skall jag pröva den statsstödda exportkreditgarantigivningen, och bl.a. bedöma om de beslutade riktlinjerna bör ändras i några väsentliga avseenden.

Jag har vidare haft i uppdrag att undersöka om särskilda insatser bör vidtas för de mindre och medelstora företagen.

## 1.2 Definition av exportfinansiering och avgränsningen av mitt uppdrag

Enligt OECDs skrift om exportkrediter (*Export Credit Financing Systems in OECD Member and Non-member Countries*) uppkommer en exportkredit när en utländsk köpare av varor och/eller tjänster har fått möjlighet att skjuta upp betalningen – beviljats en kredit. Krediten kan ha formen av en leverantörskredit, dvs. vara beviljad av exportören, eller köparkredit, dvs. vara beviljad av säljaren utsedd bank eller annan kreditgivare till köparen eller dennes bank för att finansiera exportaffären.

Statsstödd exportfinansiering definieras av OECD som när en offentlig garanti eller försäkring lämnats för att avlasta exportören eller kreditgivaren kreditrisken för den exportkredit denne beviljat köparen. Beviljas krediten eller refinansieras den av en offentlig kreditgivare eller kreditgivare som arbetar för statens räkning eller om krediten beviljats offentligt räntestöd räknas den också som statsstödd. Kombinationer av garanti- och kreditstöd räknas också som statsstödd exportfinansiering.

Det innebär att min utredning omfattar de exportkrediter som beviljas av SEK, såväl de som beviljas inom ramen för det statsstödda systemet (s-systemet), som de som beviljas till marknadsvillkor oavsett om krediterna är statligt garanterade eller inte. Den omfattar också krediter som riskavtäckts med hjälp av EKNs exportkreditgarantier oavsett risktid.

Huvudvikten har lagts vid att bedöma statens roll och det framtida behovet av statens medverkan i exportfinansieringen, samt hur en sådan medverkan bäst organiseras. Det har däremot inte ingått i upp-

draget att utvärdera EKN och SEK som sådana. Min utredning innebär således ingen fullständig analys av dessa två organisationer.

Jag har lagt särskild vikt vid att analysera förändringar på kredit- och kapitalmarknaderna och i exportens uppläggning och finansiering. Dessa faktorer har nämligen en avgörande betydelse för statens framtida roll inom exportfinansieringen, och för hur denna roll ska organiseras.

I mitt uppdrag har inte ingått att utreda de s.k. u-krediterna (blandade krediter). Dessa har nyligen behandlats i Sidas rapport "Bistånd på kredit". Rapporten presenterades i september 1996, och den har legat till grund för avsnittet om krediter och garantier och regeringens överväganden angående detta i prop 1997/98:1 (utgiftsområde 7). I propositionen konstateras bl.a. att u-kreditsystemet visat sig fungera väl och att det i sina huvuddrag bör behållas. Utökade möjligheter att använda obundna u-krediter införs dock inom ramen för internationellt överenskomna regler. Detta ökar möjligheten för Sverige att utfärda krediter i samfinansiering med Världsbanken m.fl. Regeringen delar också Sidas åsikt att ett ökat utrymme bör finnas för projektfinansiering. Regeringen ser vidare positivt på förslaget till en fristående biståndsmotiverad garantigivning, som inte är kopplad till u-kreditsystemet och föreslår att en sådan införs. Förslagen har fastställts av riksdagen (rskr 1997/98:35).

### 1.3 Utredningen

Den korta tid som jag haft till mitt förfogande att fullgöra utredningsuppdraget har medfört restriktioner vad avser formen för utredningen. Jag har därför valt att driva arbetet utan hjälp av formellt utsedda sakkunniga och experter. I stället har jag etablerat kontakter direkt med företrädare för olika parter. Jag har också haft möten med företrädare för exportnäringen, banker etc.

Jag har sålunda under utredningsarbetet hämtat in synpunkter och underlagsmaterial från EKN och SEK, som hanterar det statsstödda exportfinansieringssystemet. Vidare har jag inhämtat synpunkter från de banker som organiserar exportkrediter för svenska exportörer, såväl de svenska som de utländska. Jag har haft att särskilt pröva om det finns behov av ökade möjligheter till risktagande vad avser statens intresse av att tillgodose en efterfrågan på exportkrediter och projektfinansiering inom och utom landet. I denna fråga har jag inhämtat synpunkter från de svenska banker som innehar samtliga B-aktier i SEK.

Jag har vidare haft kontakt med Riksbanken, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen och med internationella finansieringsorgan som

Nordiska Investeringsbanken, Europeiska Investeringsbanken och Europeiska Utvecklingsbanken. Jag har också inhämtat information från privata kreditförsäkrare, specialförsäkringsinstitut och investmentbanker.

I Sverige har jag vidare inhämtat synpunkter och underlagsmaterial från de stora exportörer som använder sig av det statsstödda exportfinansieringssystemet. Jag har också inhämtat information och synpunkter från mindre och medelstora exportföretag. Vidare har jag samrått med Sida, ALMI Företagspartner, Exportrådet och Industriförbundet, liksom med Metallindustriarbetarförbundet.

För att kunna jämföra det svenska exportfinansieringssystemet med utländska har jag under utredningsarbetet besökt Danmark, Norge, Finland, Tyskland och Storbritannien för att studera exportfinansieringssystemet, inklusive det statsstödda, i dessa länder. Jag har också studerat delar av de statsstödda systemen i USA och Kanada.

Jag har under utredningsarbetet tagit del av pågående utvecklingsarbete inom EKN och SEK. Jag har vidare tagit del av det arbete angående svensk projektexport som näringslivet utfört och som presenterats i rapporten "Svensk projektexport – en kraftsamling" och deltagit i det seminarium i Göteborg i slutet av oktober då materialet presenterades.

Samråd har skett med utredningen angående finansiering av marknadssatsningar i Östersjöområdet.

Jag har under utredningens gång uppvaktats av Svenska Naturskyddsföreningen. Föreningen har föreslagit att frågan om miljöprövningar bör tas upp av mig, alternativt att jag föreslår att frågan blir föremål för fortsatt utredningsarbete.

Vidare har Swedish Pulp and Paper Technology Group, en export-samverkansgrupp inom Exportrådet vars medlemmar är leverantörer av maskiner, utrustningar och tjänster till massa- och pappersindustrin, överlämnat en av dem genomförd utredning om de svårigheter företagen upplever inom denna sektor när det gäller kreditmöjligheterna.

## 1.4 Betänkandets disposition

Exportens stora roll för den svenska ekonomin, exportens karaktär och de förändringar som skett på utrikeshandelsområdet redovisas i kapitel två. I kapitel tre behandlas hur exporten finansieras samt de ändringar på finansieringsområdet som skett på senare år, bl.a. genom nya finansieringslösningar. Statens roll i exportfinansieringen avhandlas i kapitel fyra. Här redovisas bl.a. utvecklingen av det statliga risktagandet och de internationella regelverk som styr den statsstödda exportfinansieringen. Den statsstödda exportkreditgivningen, som kanaliseras via

SEK, avhandlas i kapitel fem. Här beskrivs bl.a. SEKs uppgifter och verksamhetens utveckling, samt hur exportkreditsystemen i några konkurrentländer är utformade. I kapitel sex beskrivs det statliga risktagandet i exportfinansieringen. Detta risktagande kanaliseras via EKN, och myndighetens uppgifter och verksamhetens utveckling redovisas i kapitlet, liksom bl.a. de ändringar i garantigivningen som nyligen initierats av EKN. Andra länders garantigivning presenteras också i kapitlet. Betänkandet avslutas med generella slutsatser och förslag till förändringar i kapitel sju.

Kapitel två till sex är främst en genomgång av exporten, exportfinansieringen och kapitalmarknaderna och hur dessa har ändrats under de senaste fem till tio åren. Likaså presenteras den statsstödda exportfinansieringen, dess aktörer och hur verksamheten har ändrats under senare år. Den som är väl förtrogen med dessa frågor kan med fördel gå direkt till förslagskapitlet. Den som anser sig behöva en kort repetition av huvuddragen i de senaste årens utveckling rekommenderas att läsa de sammanfattande slutsatser som avslutar kapitlen två till sex.



## 2 Exportens roll för Sverige och svensk ekonomi

### 2.1 Utrikeshandeln har ändrats under de senaste tio åren

Utrikeshandeln har under den senaste tioårsperioden alltmer utvecklats mot en liberalisering och globalisering. Perioden har inneburit högre tillväxt av handeln än under den s.k. oljeboomen i mitten av 1970-talet, trots att västvärlden i början av 1990-talet genomgick en allvarlig recession.

Utrikeshandeln omfattar vidare en allt större andel av världens BNP, samtidigt som världen får allt fler multinationella eller transnationella företag som har produktion i flera länder. Utrikeshandeln har därför ökat i förhållande till världsproduktionen. År 1960 var världsexporten i relation till BNP 9 % och år 1994 var den 16%.

Företagens internationalisering har bl.a. inneburit att multinationella och transnationella företag ökar i antal och storlek. De flesta av de stora svenska multinationella företagen har redan större delen av sin produktion utomlands.<sup>1</sup> Allt fler företag konkurrerar på alla de stora marknaderna. De svenska företagen har hittills huvudsakligen investerat i andra industriländer, främst Europa. Expansionen utomlands sker vanligen för att få tillgång till större marknader. Medan de multinationella storföretagen betyder mycket för Sverige och svensk ekonomi, betyder Sverige som marknad allt mindre för dessa företag.

Internationaliseringen av de svenska exportorienterade företagen fortsätter och det märks också på det faktum att en betydande andel av exporten från de största svenska koncernerna är försäljning till egna dotterbolag utomlands. Drygt hälften, eller 52%, av den svenska exporten går till utländska dotterbolag. Internationellt sett är den rådande trenden att internexporten ökar för de multinationella företagen, vilket

---

<sup>1</sup> ”Sverige och exportmarknaden mot år 2005”, Exportrådet 1996, s. 260



bl.a. påvisas i studier som FN utfört. Samtidigt överstiger de internationellt verkande svenska företagens utlandsförsäljning numer deras export från Sverige. Utlandsförsäljningen uppgick 1995 till 600 miljarder kronor medan exporten uppgick till 300 miljarder.

Världshandeln har också blivit öppnare genom att olika handelshinder har begränsats. År 1965 isolerade tullmurar och planekonomier omkring 65% av världens arbetare från internationell konkurrens, medan motsvarande siffra beräknas bli endast 10% år 2000.<sup>2</sup> Handelen har fortsatt att liberaliseras genom bl.a. GATT/WTO-avtalet. GATT, efterträtt av WTO, har gjort en stor insats för världshandelns liberalisering sedan andra världskriget. Arbetet med liberalisering rörde först importtullarna, som bland de ursprungliga medlemmarna var omkring 40% vid starten. Allt fler länder har skrivit under GATT-avtalet, och nu är 128 stater medlemmar. Tillsammans representerar de 90% av världshandeln. Den regionala integrationen i form av bl.a. EU och NAFTA har också förstärkts och det har inneburit en fortsatt minskning av handelshindren.

Företagen har vidare blivit mer specialiserade. De kan därför koncentrera sig på ett mindre antal produkter och sälja dessa i långt större volym än den inhemska marknaden tillåter. Därmed stiger konkurrenskraften samtidigt som styckekostnaden sjunker. Det är särskilt viktigt för mindre industriländer (som Sverige) att på detta sätt få tillgång till avsättningsmöjligheter för sina specialiteter, eftersom deras hemmarknad är begränsad.

Företagen har blivit mer marknads- och kundorienterade, istället för produkt- och teknikorienterade. Samtidigt är de inriktade på att tillfredsställa ett visst antal marknadssegments, dvs. kundgruppers, efterfrågan. Detta medför behov av att etablera sig närmare kunderna.

Inte bara de större företagen deltar i internationaliseringsprocessen utan små- och medelstora företag deltar också. Den positiva utvecklingen för småföretag inte bara i Sverige utan också utomlands under senare år har skett parallellt med en ökad internationalisering av näringslivet. För många småföretag har exportförsäljningen blivit ett villkor för överlevnad och fortsatt utveckling. Danska erfarenheter visar att småföretagens internationaliseringsprocess blir allt mer varierad till form och innehåll. Samarbete i nätverk, licensavtal, joint ventures m.m. kompletterar den traditionella bilden av internationalisering genom export och etablering av utländska dotterbolag.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> "Sverige och exportmarknaden mot år 2005", Exportrådet 1996, s. 17

<sup>3</sup> Johansson B och Lindmark L (red); "Företag, företagare, företagsamhet", Stiftelsen forum för småföretagarforskning 1996, s. 118

Den internationaliseringsprocess som de stora företagen är del av har således sin motsvarighet hos småföretagen. Processen ser emellertid annorlunda ut. Istället för att vara en rationell process visar studier att mindre företag ofta inleder exportaktiviteter utan mer ingående planering. Mindre företag koncentrerar sig inte heller på en eller ett par utlandsmarknader, utan har istället valt att gå ut på ett större antal marknader som synes vara valda mer eller mindre slumpmässigt. Småföretagens internationaliseringsprocess kan snarast beskrivas som en nätverksprocess.<sup>4</sup>

## 2.2 Sverige blir allt mer beroende av exporten

För Sverige har den utveckling som beskrivits i föregående avsnitt inneburit att landet för sin välfärdsutveckling blivit mer beroende av utrikeshandel inkl. export. Exportberoendet har successivt ökat mätt som andel av BNP. Exporten sett som procent av BNP har under den senaste tioårsperioden trendmässigt ökat från 27% 1986 till c:a 34% år 1996. Tjänsteexporten beräknas år 1996 uppgå till 111 miljarder kronor. Om tjänsteexporten läggs till varuexporten uppgår det samlade värdet till c:a 40% av BNP. Värdet av den svenska exporten har stigit räknat i löpande priser. År 1996 var Sveriges export totalt 566 miljarder kronor. Tio år innan var siffran 265 miljarder.

Alla länder blir allt mer beroende av internationell handel, men detta gäller i särskilt hög grad mindre industriländer. Det höga exportberoendet är alltså inte unikt för Sverige. I våra grannländer ligger varuexporten på runt 30% av BNP (Danmark 28%, Finland 30% och Norge 31%). Större länder, undantaget Tyskland där exportens andel uppgick till 23%, är i betydligt mindre utsträckning beroende av exporten p.g.a. större avsättningsmöjligheter på hemmamarknaden. USAs export låg exempelvis 1995 på 8% och Japans på 9% av BNP.

---

<sup>4</sup> "Småföretagen i Sverige 1995", NUTEK, s. 92

## 2.3 Sverige är mycket beroende av exporten från några få, stora företag

Företagsstrukturen i Sverige kännetecknas av ett mindre antal stora internationellt välkända företag, och ett stort antal småföretag. Vårt land är i hög grad bundet i ekonomiskt hänseende av utvecklingen inom storindustrin. Jämfört med andra industriländer är Sverige starkt storföretagsberoende. Koncentrationen blir än större om man tar hänsyn till att flera av företagen tillhör en koncern, vilket framgår av tabell 2.1. För storföretagen är export ofta ett villkor för överlevnad och utveckling, men detta är fallet också för allt fler småföretag.

Sverige hade år 1994 knappt 45 000 varuexporterande företag (nyare siffror har ej publicerats av SCB). Av dessa var knappt 12 000 koncerntillhöriga företag som ingick i 6 600 koncerner. Dessa koncerner svarade för omkring 88 procent av den totala svenska varuexporten under nämnda år. År 1986 var motsvarande siffra 91%. Bland koncernerna svarade de större (med en årsexport på minst 100 milj kronor) för 80 procent av exporten.

**Tabell 2.1** Utrikeshandel med varor fördelad på koncerner år 1994

<b>Exportvärde/ Importvärde (milj.kr) KONCERNER</b>	<b>Export Antal 1994</b>	<b>Andel av totalt exportvärde (%) 1994</b>
5 000 -	18	48,8
2 000 - 4 999	17	11,4
1 000 - 1 999	15	4,4
500 - 999	41	5,9
100 - 499	215	9,8
- 99	6 278	7,3
<b>S:A Koncerner</b>	<b>6 584</b>	<b>87,5</b>

Källa: SCB Statistiska meddelanden

Småföretagen exporterar direkt och indirekt i genomsnitt mellan en femtedel och en tredjedel av sin produktion.<sup>5</sup> Exportandelen ökar med storleksklass. Exporten kan delas in i indirekt och direkt export och andelarna för respektive typ av export framgår av tabell 2.2. Småföretagens direkta export stiger med storleksklass från tre till 21%. Den indirekta exporten däremot fördelar sig relativt jämt över storleksklasserna.

Den indirekta exporten förklaras av att småföretagen i stor utsträckning fungerar som underleverantörer, dvs. de säljer sina produkter till företag som i sin tur exporterar.<sup>6</sup> De stora företagen blir alltmer specialiserade och därigenom i ökad grad beroende av underleverantörer för sin produktion. Många små företag lever till stor del på produktion av dessa insatsvaror. För småföretag är produktionen av insatsvaror till exportindustrin dominerande, jämfört med försäljningen av insatsvaror till andra branscher. Exportberoende företag efterfrågar också en större andel insatsvaror än andra branscher.

**Tabell 2.2:** Direkt och indirekt export år 1996 i olika storleksklasser, procentuell fördelning på antal anställda

Storleks- klass	Export, direkt	Export, indirekt
1 - 19	3	15
20 - 199	18	16
> 200	21	13

Källa: NUTEK, "Småföretagen i Sverige 1996"

NUTEK har inte gjort några studier hur fördelningen över tiden mellan direkt och indirekt export har förändrats. Deras bedömning är dock att andelen direktexport ökar, medan andelen indirekt export står stilla.

## 2.4 Sverige export ökar snabbast till andra länder än industriländer

Sverige exporterar främst till andra industriländer och då framför allt till andra EU-länder. Cirka 80% av den svenska exporten går till industriländer. Av denna andel gick år 1997 cirka 56% till EU. Asien (inkl

<sup>5</sup> "Småföretagen i Sverige 1996", NUTEK, s. 42

<sup>6</sup> SCB, Export/importåret 1993/94, s. 27

Japan) var samma år Sveriges näst största exportmarknad (13%). Vid en tillbakablick på den svenska exporten de senaste tio åren framkommer att exportandelen till industriländerna har minskat, medan exportandelen till andra regioner har ökat.

De nya marknaderna tar en allt större del av svensk export. Tre landgrupper framstår som vinnare för svensk export under de senaste två åren. Varuexporten till Central- och Östeuropa, Fjärran Östern och Central- och Sydamerika har både under första halvåret 1996 och under första halvåret 1997 ökat klart snabbare än den svenska totalexporten. Central- och Östeuropas andel har på två år ökat från 4,5% till 6,0%, samtidigt som Fjärran Österns andel ökat från 9 till 11,5%. Central- och Sydamerikas andel ökade från 2% till 2,5%. Exporten till EU-länderna har däremot minskat sin andel av svensk varuexport. Under första halvåret 1997 fortsatte denna trend.

**Tabell 2.3:** Sveriges export (andelar i %) 1987 resp. 1997 (jan-aug)

	1987	1997
I-länder, varav EU och EFTA	87 % 72 %	80,0 % 68,0 %
Central- och Östeuropa	2,5 %	6,0 %
Asien (exkl. Japan)	6,2 %	10,0 %
Central- och Sydamerika	2 %	2,5 %
Övriga	2,3 %	1,5 %

Källa: SCB Statistiska meddelanden

Det finns flera orsaker till omsvängningen av den svenska exporten. En orsak är att den globala skuldcrisen, som härjade bland u-länderna på 1980-talet, nu till stora delar är övervunnen. Det har lett till att länderna återigen kan börja uppträda som köpare på de internationella marknaderna. Ökningen i exportandelen för vissa marknader förklaras sålunda delvis av att de börjat återta sina ”normala” nivåer. Tillväxten har varit snabb i Asien vilket har inneburit att efterfrågan på bl.a. investeringsvaror ökat. Nuvarande kris i Ost- och Sydostasien kommer att (tillfälligt) dämpa tillväxten och därmed negativt påverka Sveriges export till området. Vidare har omvandlingen till marknadsekonomi i Central- och Östeuropa nu kommit så långt att dessa länderna börjar komma över den kris som omvandlingen medförde. Deras importbehov ökar i takt med att investeringar i bl.a. infrastrukturen skjuter fart.

Exporten till Europa (EU och Efta) är dock fortfarande av dominerande betydelse för företag i alla storleksklasser. Allra mest betyder den för företag med en export på mindre än 10 miljoner kronor. Av dessa företags export går 78% till EU och Efta, jämfört med 67% av exporten från större företag (med en export på över 1 mrd kronor). För de mindre företagen är Norden särskilt viktig, 44% av de mindre företagens export gick till denna region, jämfört med 13% för de större företagen. Företag med mindre än 10 miljoner kronor i exportvärde har samtidigt i ökad utsträckning börjat exportera till Central- och Östeuropa. Exporten till den regionen är, för dessa företag, större än till Nordamerika och Stillahavsasien tillsammans. Sammanlagt gick 10% av de mindre företagens export till Central- och Östeuropa, jämfört med 3% för de större. I regioner längre bort från Sverige, som Asien, Nordamerika och Mellanöstern dominerar naturligen de större företagen. Exempelvis gick 13% av de större företagens export till Stillahavsasien, jämfört med 4% för de mindre.<sup>7</sup>

## 2.5 Exportens sammansättning förändras

Sveriges viktigaste exportvaror 1996 var verkstadsindustrivaror. Hit räknas personbilar och lastbilar mm, elektrovaror/datorer inklusive telefonutrustning, maskiner och metallarbeten. Maskiner är den dominerande delen i gruppen verkstadsindustrivaror (c:a 17 % 1995), följt av elektrovaror och datorer. Den näst viktigaste exportvarugruppen är skogsvaror som papper, pappersmassa och trävaror. Kemivaror som läkemedel och plaster kom på fjärde plats, följt av mineralvaror som järnmalm och stål.

Under perioden 1986-96 har sektorerna skog och mineralvaror minskat sin andel av exporten, medan verkstadsindustrin och kemivaror däremot har ökat sin andel. En förändring i exportsammansättningen har alltså skett från den traditionella basindustrin till verkstadsindustrin. Läkemedel var den varugrupp som ökade mest både värde- och volymmässigt under 1980-talet.<sup>8</sup> År 1987 utgjorde läkemedel 1,5% av den svenska exporten och 1994 stod den för 4%.

Gruppen verkstadsvaror har också ökat under perioden. Den största ökningen står gruppen elektrovaror och datorer för, där telefonutrustning ingår. År 1986 utgjorde gruppen elektrovaror och datorer 11% av svensk export. Under första halvåret 1997 var den främsta trenden verkstadsvarornas fortsatta ökning, och ett starkt bidrag till uppgången

---

<sup>7</sup> ”Små, medelstora och stora företag i svensk export”, Exportrådet 1996, s. 8

<sup>8</sup> Långtidsutredningen 1992, bilaga 15, s. 21

var gruppen elektroindustriprodukter. Under perioden januari till juni 1997 stod gruppen för 18,5% av den svenska exporten.

**Tabell 2:4** Sveriges viktigaste exportvaror, i % av totalexporten

	1986	1991	1996
<b>Verkstad</b>	50,5 %	48,8%	53,4%
<b>Skog</b>	18,3 %	18,2%	15,0%
<b>Övriga</b>	9,4 %	10,6%	10,1%
<b>Mineral</b>	10,9 %	10,1%	9,2%
<b>Kemi</b>	8,4 %	9,2%	9,6%
<b>Energi</b>	-	3,2%	2,7%
<b>Oljeprodukter</b>	2,5 %	-	-

Källa: SCB, Statistiska meddelanden

En branschuppdelning av de exporterande småföretagen visar att tillverkningsindustrin var den dominerande exportbranschen även bland småföretagen. Den svarade för hela 60% av småföretagens export. Fördelningen på branscher inom tillverkningsindustrin visar enligt NUTEK att verkstadsindustrin svarade för 44% av exporten, kemiska industrin för 13%, stålindustrin för 14% , trävaruindustrin för 16% och övriga branscher för 13%.<sup>9</sup>

### Projektexport

En märkbar tendens under de senaste tio åren är att den s.k. projektexporten har ökat. Den har samtidigt ändrat karaktär i och med att det i ökande utsträckning är privata bolag, även vid infrastrukturinvesteringar, som är beställare och/eller projektägare.

Begreppet projekt avser ett komplett system eller anläggning som exportföretaget själv eller tillsammans med andra bygger, installerar eller monterar i värdlandet. Projektet måste innehålla mer än vanliga produktleveranser eller installation av en enskild maskin. Det är viktigt att göra skillnad på projekt som utförs av fast etablerade dotterbolag i utlandet och projekt som planeras och finansieras från hemlandet, dvs. projektexport. Projektexport bedrivs när företaget inte har någon fast etablerad verksamhet (produktion) i värdlandet. Allt i ett sådant projekt

<sup>9</sup> SCB Export/importåret 1993/94, s. 27

är sällan export, utan en del utrustning och arbetskraft köps in på den lokala marknaden.<sup>10</sup>

I en studie om svenska företags projektverksamhet i utlandet gjord år 1996 av ekon. dr. Roger Svensson ingår olika beräkningar av bl.a. volym och fördelning av densamma. Sju stora svenska företag ingår i studien, bl.a. Ericsson, ABB, Tetra Laval och Skanska. Studien visar att den totala projektverksamheten uppgick till 193 miljarder kronor år 1994, vilket är drygt hälften av dessa företags totala utlandsförsäljning. Exportandelen från Sverige till projekten var dock endast 24% eller 46 miljarder kronor.

Sektorfördelningen för utlandsprojekt visar en dominans för energi, infrastruktur (främst telekommunikation) och tillverknings- och gruvindustri. Fördelningen ser dock lite annorlunda ut om man delar upp de svenska företagens export till utlandsprojekt. Infrastrukturen dominerar då stort (61%), följt av energi (20%) och tillverkningsindustri (18%).

Projektens andel av totalförsäljningen till olika regioner visar att denna andel är klart högre för u-länderna och Central- och Östeuropa än till exempel för industriländerna. Av de sju företagens försäljning till de förra marknaderna utgjorde projektens andel drygt 70%, medan andelen för den totala försäljningen uppgick till 55% och för utlandsförsäljningen till 48%. Förklaringen är att många u-länder och länder i Central- och Östeuropa fortfarande har en outbyggd infrastruktur, energisektor och tillverknings- och gruvindustri och att det befintliga beståndet i dessa sektorer är i stort behov av förnyelse. Ländernas förmåga att genomföra projekten utan externt stöd är också begränsad.

---

<sup>10</sup> Svensson, R; ”Svenska företags projektverksamhet i utlandet”, NIR 1996



**Sammanfattande slutsatser av genomgången:**

- Sverige blir för sin välståndsutveckling allt mer beroende av exporten.
- Internationalisering och marknadsorientering gör de stora exportföretagen allt mindre beroende av Sverige som produktionsland.
- Sverige är mycket beroende av några få stora exportföretag.
- Små- och medelstora företag har i hög grad blivit beroende av export och deras beroende av direktexport ökar.
- Den andel av Sveriges export som säljs till andra länder än industriländer ökar medan andelen export till industriländer minskar.
- Projektexport dominerar särskilt de största exportföretagens export till u-länder och länder i Central- och Östeuropa.

## 3 Finansiering av exporten

### 3.1 Huvuddelen av exporten betalas kontant eller på korta kredittider

Det normala är att export betalas kontant vid leverans eller finansieras med korta krediter, dvs. med högst ett års kredittid. Detta gäller såväl vid export av projekt, nyckelfärdiga anläggningar och tyngre kapitalvaror, som vid löpande export av t.ex. maskiner och fordon, men också av råvaror, konsumtionsvaror och insatsvaror. Kontantköpen finansierar köparen endera med hjälp av sin egen balansräkning genom att ta upp banklån, emittera obligationer m.m. på kapitalmarknaden eller genom att utnyttja sin egen likviditet. Det vanligaste är dock att säljaren beviljar köparen en kundkredit på kort kredittid.

Av exporten på ca 566 miljarder kronor 1996 var uppskattningsvis 95% eller 535 – 540 miljarder på kontantvillkor eller finansierades med korta krediter. Export på kredittider över ett år uppgår därmed uppskattningsvis till 25 – 30 miljarder. Denna export omfattar försäljning av projekt och anläggningar och tyngre kapitalvaror. Den finansieras med hjälp av någon form av exportfinansiering endera genom att exportören själv beviljar köparen kredit eller att säljaren på annat sätt ordnar finansieringen. Det skulle innebära att ungefär hälften av projektexporten, som i den tidigare nämnda rapporten "Svensk projektexport – en kraftsamling" uppskattas till ca 50 miljarder kronor årligen, behöver säljarfinansieras medan den andra finansieras av köparen.

Av exporten utgör 52%, enligt föregående kapitel, eller 290 – 295 miljarder företagsintern export där finansieringen blir en intern angelägenhet. Av den företagsexterna exporten som inte finansieras med långa krediter (240 miljarder) torde endast en mindre del ske på kontantvillkor medan huvuddelen kreditfinansieras. De krediter exportörerna beviljar är korta leverantörskrediter med kredittider på upp till 60 – 90 dagar. Såväl små och medelstora som stora exportörer beviljar sådana krediter och de behålls vanligen i företagets egna böcker. Det uppstår därför mer sällan ett behov av att externfinansiera denna ex-

port. Däremot finns det behov av att refinansiera dem och att riskavtäckta kreditriskerna.

Projektexport och export av tyngre kapitalvaror inkl projekt och anläggningar utförs, som tidigare nämnts, främst av ett fåtal mycket stora exportörer och ett antal mindre som specialiserat sig på denna typ av export. Finansieringsbehovet blir helt annorlunda jämfört med den löpande export som finansieras med korta leverantörskrediter. De långa kredittiderna skulle innebära att exportören, om denne behövde agera kreditgivare, blev sittande med såväl den långfristiga utlåningen som riskerna under lång tid. Eftersom det ofta rör sig om stora belopp skulle det belasta balansräkningen och begränsa företagets handlingsutrymme under lång tid. Även för de allra största exportörerna skulle beloppen bli mycket stora trots att det rör sig om ett relativt litet antal affärer per år, kanske 200 stycken högt räknat. Företagen försöker därför att i första hand undvika säljarfinansiering. Lyckas det inte försöker exportören få externa finansiärer som t.ex. banker och andra finansiärer att bevilja lån till och ta risker på köparen eller köparens bank. Går inte detta p.g.a. exempelvis krav i köparlandet finansieras köpet via en leverantörskredit som exportören sedan försöker refinansiera i bank. Det kan också av t.ex. kapacitetsskäl hos finansiärer ibland vara omöjligt för exportörer att ordna extern finansiering.

### 3.2 Orsaker till att exportören behöver erbjuda exportkrediter

En orsak till att exportkrediter används har traditionellt varit att köparen har svårt att själv ordna krediter och för att kunna genomföra affären krävs därför medverkan från säljaren. Köparen har t.ex. inte tillgång till de internationella kapitalmarknaderna, eller så är marknaderna inte villiga att finansiera köpet med säkerhet i (enbart) köparens balansräkning. Köparlandet kan också anses vara för riskfyllt för att köparen skall kunna finansiera affären på de internationella marknaderna. En annan anledning kan vara att köparlandets kredit- och kapitalmarknad inte är så utbyggd att det går att finansiera affären på den. Det kan endera förklaras av att beloppet är för stort eller att den lokala marknaden inte kan erbjuda de kredittider som behövs för att motsvara affärens/investeringens avkastningsförmåga. Köparlandets valuta kan också vara icke-konvertibel.

En ytterligare orsak kan vara att köparen i och för sig har möjlighet att själv finansiera affären men av olika skäl väljer och har ett sådant förhandlingsläge att denne kan kräva att säljaren ändå ordnar finansie-

ringen. Det har under senare år blivit allt vanligare att köparen ställer krav på att exportfinansiering skall vara ett (av flera) finansieringsalternativ och att köparen fastställer villkoren.

### 3.3 Det är många organ som arrangerar exportfinansiering

Företagen är, genom sina korta leverantörskrediter, i praktiken den största gruppen finansiärer av export. De står, som tidigare nämnts, årligen för krediter på upp emot 240 miljarder kronor. Av den säljarfinansierade export på 25 – 30 miljarder kronor som finansieras på kreditvillkor över ett år dominerar bankerna med 16 – 20 miljarder. AB Svensk Exportkredit och Sidas så kallade u-krediter står för ca 5 miljarder. Exportföretagen själva bedöms stå för 4 – 5 miljarder per år.

De stora exportföretagen har succesivt byggt ut sin kompetens inom exportfinansieringsområdet och har i dag en hög kompetens att strukturera sådan finansiering. Det har delvis lett till en rollförändring mellan exportörer och långgivare. Exportören strukturerar i dag i högre grad än tidigare finansieringen av exportaffärer och överlåter sedan åt kreditgivaren att genomföra den.

Under senare år, särskilt sedan bankkrisen i Sverige, har de stora internationella bankerna kraftigt ökat sin närvaro och erbjuder de största svenska exportföretagen finansiering av deras exportaffärer. Tendensen är, så vitt jag har kunnat fastställa, att de stora internationella bankerna arrangerar en allt större andel av de långsiktiga exportkrediterna. Även de svenska bankerna erbjuder inte bara exportkrediter på den nationella (svenska) marknaden utan de arbetar också internationellt. Utvecklingen mot att kreditgivningen vid export blir alltmer internationell och handhas av ett mindre antal stora internationella banker är densamma i alla de länder jag besökt. Särskilt markant är detta i de mindre industriländerna. I Finland, Norge, Danmark och Sverige är flera av de stora internationella bankerna etablerade och marknadsför sig direkt mot de största exportörerna. Förklaringen ligger bl.a. i den internationalisering som ägt rum bland de stora industriföretagen. Nya finansieringslösningar påverkar också konkurrensen till de internationella bankernas fördel.

Export finansieras också av de speciella multilaterala finansieringsorgan som satts upp, exempelvis Världsbanksgruppen inkl. IDA och IFC, Europeiska Utvecklingsbanken (EBRD), Europeiska Utvecklingsbanken (EIB) inkl. Europeiska investeringsfonden (EIF) och Nordiska Investeringsbanken (NIB) inkl. NDF, men också de regionala utveck-

lingsbanker som inrättats för att finansiera investeringar i och stödja utvecklingen av medlemsländerna. Exempel på sådana är Asiatiska utvecklingsbanken och Interamerikanska utvecklingsbanken. Uppskattningsvis finansieras årligen export för c:a 1-1,5 miljarder kronor denna väg. Utvecklingsbankerna har i förhållande till exportfinansieringsorganen olika roller. De senare finansierar primärt en särskild exportaffär och arbetar, åtminstone traditionellt, för exportören. Utvecklingsbankernas uppgift är att finansiera en investering och de agerar därför för investeraren/köparen. De kommer därmed in tidigare i processen än vad exportfinansiären, hittills, har gjort. Det kan därför vara svårt att ordna samfinansiering mellan exportfinansiären och utvecklingsbankerna. Förhållandet är detsamma i alla de länder jag besökt.

### 3.4 Kapitalmarknadernas förändring har lett till att fler affärer kan köparfinansieras

Under de senaste åren har genom avregleringar och globaliseringen både de nationella och internationella kapitalmarknadernas kapacitet vuxit kraftigt. Nationella och regionala kapitalmarknader har vidare vuxit fram i flera länder i t.ex. Asien, men också i Latinamerika. Nya instrument som värdepapperisering och olika former av derivat har utvecklats, vilket gör att finansieringar har kunnat paketeras så att de bättre motsvarar såväl låntagarens som långgivarens riskkapacitet och förutsättningar. Genom att man med hjälp av de nya medlen kan anpassa finansieringslösningarna till finansiärernas önskemål och förmåga har fler aktörer tillkommit vilket ytterligare ökat kapaciteten på marknaderna. Inflationbekämpning och strama offentliga budgetar för att uppnå budgetbalans i flertalet av världens länder medför att behovet att låna upp för att täcka budgetunderskotten minskar. Allt flera valutor har blivit konvertibla för handelsrelaterade transaktioner.

Minskande utlåning bl.a. för att täcka budgetunderskott leder till att investerare har behov av att hitta alternativa placeringar. Samtidigt har, till följd av marknadens ökade kapacitet, analysförmågan och kreditprövningskompetensen byggts upp, vilket medfört att man bättre kan bedöma investeringsobjekt i riskfyllda länder. Det har lett till att investeringar i andra länder än de med högsta kreditvärdighet blivit möjliga att finansiera via kapitalmarknaderna. Finansiering av investeringar i mer riskfyllda länder har samtidigt blivit intressantare än tidigare. Allt fler länder, även mer riskfyllda, är i dag kreditvärderade. Utvecklingen har gjort det möjligt för länder och köpare i länder som tidigare inte kunde finansiera sina investeringar på kapitalmarknaderna

att göra det. Förändringarna på de olika kapitalmarknaderna har sålunda ökat möjligheterna att köparfinansiera exportaffärer även på riskfyllda marknader.

Utvecklingen har endast varit tydlig de senaste åren varför jag har svårt att uttala mig om hur genomgripande den kommer att bli och hur pass uthållig den är. Den pågående finansiella krisen i Ostasien har inte, enligt de bedömare jag talat med, förändrat den redovisade bilden. Däremot har investerarnas vilja att ta risker minskat och priset för risktagandet ökat. Ett antal faktorer talar också emot att viljan att finansiera investeringar i andra riskfyllda marknader än de krisdrabbade kommer att minska drastiskt. En sådan faktor är att den totala marknadskapaciteten ökat dramatiskt – den samlade kapaciteten överstiger världens samlade BNP. Analyskapaciteten och de nya instrumenten gör att riskprofilerna kan tillpassas till investerarnas olika riskvilja. Men inte minst torde utbudet hållas uppe av att alternativa placeringsmöjligheter minskar till följd av att staterna fortsätter att sätta inflationsbekämpning och balanserade budgetar i första rummet.

I sammanhanget kan det vara värt att notera att den svenska kapitalmarknaden fortfarande koncentreras på stats- och bostadsobligationer. Industriobligationer eller motsvarande är alltså mycket sällsynta. Näringslivets långsiktiga finansiering sker således huvudsakligen utomlands. Även när det gäller en del nya instrument utnyttjar svenska företag dessa i första hand i utlandet. Det gäller t.ex. värdepapperiseringar. I Sverige saknas fortfarande särskild lagstiftning rörande värdepapperisering. Det innebär att sådana program inte kan finansieras på den svenska marknaden utan har hittills måst genomföras i utlandet.

### 3.5 Privata lösningar börjar konkurrera med statliga

Avregleringar och andra ändringar på kapitalmarknaderna och de olika instrument vilka som en följd av detta har utvecklats kan också användas för exportkreditgivning. Exempelvis har de olika formerna av derivat och värdepapperiseringar utnyttjats av några stora svenska exportörer. Hittills har man använt sig av dessa möjligheter i begränsad utsträckning genom utländska aktörer. Instrumenten har gjort det möjligt för andra aktörer än banker och de särskilda exportfinansieringsorganen att delta i exportkreditgivningen. Under senare år har därför exportfinansiering ordnats via kapitalmarknaderna utan direkt deltagande av de traditionella aktörerna. Exempel på nya aktörer är pensionsfonder, försäkringsbolag och andra institutionella placerare.

Vanligen används vid sådana lösningar en mellanhand, t.ex. en utländsk investmentbank. För de största exportörerna är det inte något problem att arbeta med utlandsbaserade aktörer. För gruppen exportörer som i storlek ligger strax under de allra största och som skulle kunna använda sig av värdepapperisering är det en begränsning att det saknas en svensk lagstiftning om detta. Dessa företag utnyttjar i hög grad svenska finansiärer och avsaknaden av en specielllag förhindrar att sådana program genomförs från Sverige.

Också etablerade instrument som t.ex. forfaiting, dvs. refinansiering av exportkrediter utan regressrätt på säljaren, har kommit att användas på fler exportmarknader och beloppen som aktörerna kan ta på sig har ökat väsentligt. Forfaiting konkurrerar främst med statliga garantier vid traditionella exportkrediter och används inte vid projektrisker.

Även andra aktörer som t.ex. den privata försäkringsmarknaden för politiska risker, traditionellt förknippad med Lloyds, har återkommit efter några svåra år och har ökat sin kapacitet och villighet att ta längre risker än tidigare. Likaså är de privata kreditförsäkringsföretagen beredda att ta risker på längre risktider än två år. Enligt aktörer på denna marknad är man beredd att gå upp mot fem års risktid vid kommersiella risker på privata köpare i industriländer. Vidare tar man i dag risker på privata köpare på mer riskfyllda marknader, t.ex. i vissa länder i Centraleuropa och i Ostasien.

För både etablerade och tillkommande aktörer gäller att de byggt upp sin analyskapacitet och därmed tycks de i motsats till tidigare ha för avsikt att långsiktigt stanna på marknaden. Tidigare saknade vissa aktörer egen sådan kapacitet och förlitade sig på andras bedömning. Det finns sålunda jämfört med för bara några år sedan fler alternativ på den privata marknaden för att finansiera exportaffärer som kräver långa krediter. Det är dock för tidigt att i dag uttala sig om hur stor andel av marknaden dessa alternativ kan ta och hur pass uthålliga de är.

### 3.6 Exportkrediter har främst finansierat offentliga investeringar i infrastrukturen

Exportkrediter beviljas till köparen eller till köparens bank (motsv) och kan ha formen av traditionella lån eller av andra upplägg, t.ex. leasingupplägg. Oavsett hur krediten utformats har bedömningen av låntagarens allmänna förmåga att betala och erbjudna säkerheter avgjort villkoren. Det innebär att återbetalningen vanligtvis inte kopplats till den exporterade anläggningens avkastning eller den takt som de inköpta varorna kan säljas vidare till slutkund etc.

Köparen har vidare traditionellt varit en offentlig institution eller ett offentligt ägt bolag som genomfört en investering i utbyggnad av infrastrukturen. För svensk del har därför exportkrediter främst använts för att finansiera investeringar i områden som telekommunikation, kraftgenerering och kraftöverföring, samt transportsystem. Denna kreditgivning har dessutom ofta krävt säkerheter från importlandets regering, finansministerium eller centralbank. Kreditrisken har därmed i första hand legat på landet och inte direkt på köparen.

Vid sidan om detta har exportkrediter också använts för att finansiera svensk export till privata köpare. Export av tunga fordon men också av industrianläggningar och -utrustning inom skogs- och gruvnäringarna m.m. har finansierats med exportkrediter. Många gånger har långivningen inte riktats till köparen utan till köparens bank. Långgivaren har därför ofta tagit risken på en etablerad bank i köparlandet. Köparen och/eller banken har värderats av lån- och garantigivaren innan man beviljat finansiering.

Exportfinansieringen och dess villkor har utformats utifrån dessa utgångspunkter. Exportkrediter riktade mot etablerade köpare och/eller banker och andra kreditinrättningar dominerar fortfarande. Under senare år har förändringarna i omvärlden dock medfört att privata köpare dominerar i motsats till tidigare. Vid investeringar i stora (nya) anläggningar inkl investeringar i infrastrukturen ökar användningen av s.k. projektfinansiering dvs. villkor som kredittid och räntor bestäms utifrån det kassaflöde som investeringen bedöms kunna generera.

### 3.7 Projektfinansiering används i ökad grad vid exportfinansiering

Det finns flera förklaringar till den ökande användningen av projektfinansiering vid investeringar i infrastrukturen. En förklaring är privatiseringar inom olika segment av infrastrukturen. Bekämpning av budgetunderskott har i flertalet länder medfört att den offentliga sektorn sett sig tvungen att överlämna åt privata aktörer att finansiera investeringar i infrastrukturen. De offentliga budgeterna har inte haft kapacitet att klara den upplåning som varit nödvändig för att motsvara (det stora och växande) behovet av investeringar i infrastrukturen. Tidigare tekniska monopol har upphört, t.ex. inom telekommunikationssektorn vilket lett till privatiseringar och konkurrens mellan flera operatörer. Dessa nya (privata) aktörer har behövt projektfinansiering för att kunna ordna finansieringen av investeringen. I flera fall, som inom telekommunikationssektorn, är det också fråga om helt nyetablerade företag



som inte har någon tidigare verksamhet att hänvisa till och falla tillbaka på vid långivningen.

Även inom tillverknings- och processindustrin har efterfrågan på projektfinansiering ökat. Det finns flera fördelar för såväl finansiär som gäldenär att utnyttja projektfinansiering vid investeringar, särskilt i nya men också i om- och tillbyggda anläggningar. En sådan är att det klarare framgår vilka kassaflöden som skall bära amorteringar och räntebetalningar. En annan är att möjligheterna för ägarna att styra över investeringens kassaflöden för att täcka andra behov minskar. En ytterligare fördel är att riskerna med projektet framstår klarare genom att de inte blandas med risker från andra verksamhetsgrenar etc.

För att genomföra en projektfinansiering bildas normalt ett särskilt projektbolag. Bolaget har vid starten inga andra tillgångar än aktiekapitalet och de ev nödvändiga avtal, licenser eller rättigheter som behövs för att driva den tänkta verksamheten. Riskkapitalet (aktiekapitalet) har satsats av huvudmännen och ev externa investerare.

Bolaget har när investeringen påbörjas ingen verksamhet att referera till och kassaflödet blir inledningsvis negativt. I inledningsskedet är bolaget sålunda inte kreditvärdigt ur banksynpunkt och det har därmed inte möjlighet att finansiera, utom möjligen till mindre del, det externa kapitalbehovet via banklån. Leverantörerna och entreprenören får därför i detta skede en viktig del i finansieringen av investeringen, endera genom att erbjuda leverantörskrediter eller genom att ordna annan extern finansiering. Köparen ställer också allt oftare krav på att leverantören skall ställa upp med eller ordna del av ägarkapitalet (equity). Detta eftersom projektbolagen kan ha svårt att attrahera ägarkapital. Risken blir att de därmed får för liten andel ägarkapital och att de får svårt att få fram nödvändigt lånekapital. Relationen lånekapital – ägarkapital skulle bli orimlig om bolagen försökte fylla på bristen på ägarkapital med lånat kapital.

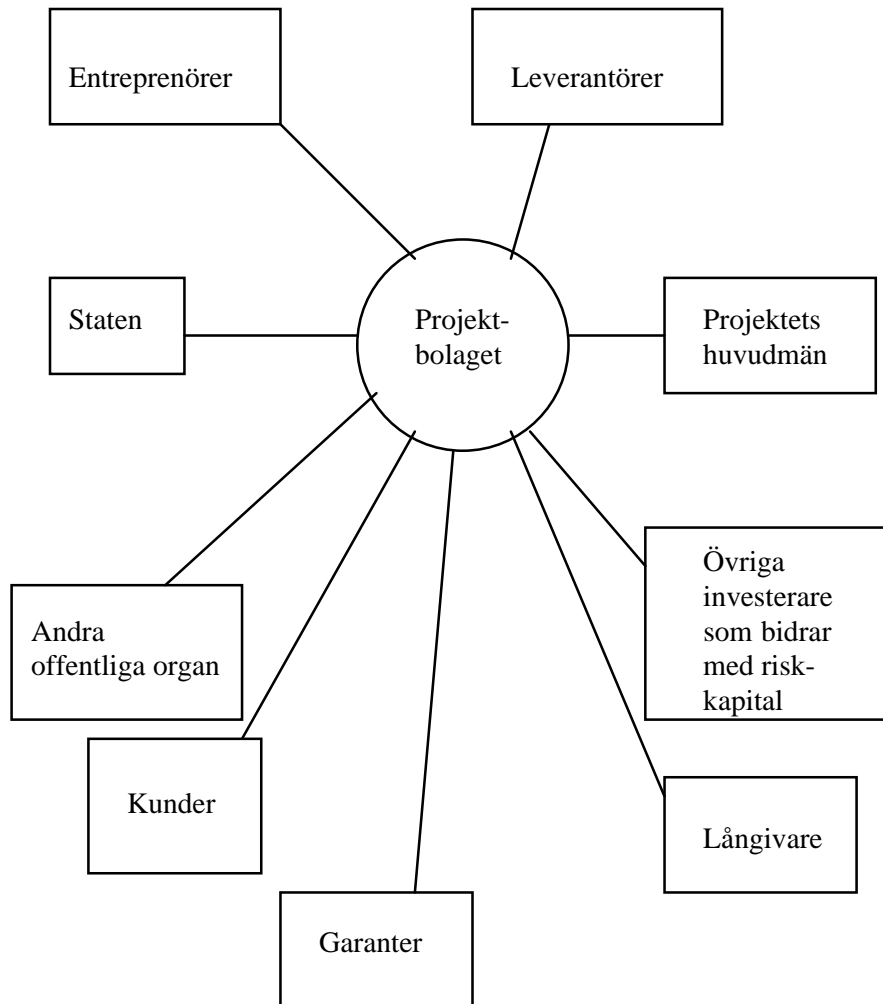
När verksamheten kommit igång och visar (positivt) resultat blir bolaget alltmer kreditvärdigt ur kapitalmarknads- och banksynpunkt. Leverantörens deltagande kan därmed successivt lyftas av till traditionella finansiärer och kreditgivning. Utvecklingen av nya finansieringsinstrument medför att möjligheterna att hitta finansiärer eller investerare vid projektfinansiering ökat.

Finansieringsmodellen innebär att nya risker tillkommer som behöver beaktas i kreditbedömningen. Bedömningarna blir mer komplexa jämfört med vid traditionella exportkrediter till offentliga köpare där landrisken dominerar.

Uppläggning och utformning av projektfinansieringar varierar bl.a. efter bransch. De parter som ingår i finansieringen skiftar. I fig. 3:1

redovisas ett exempel på parter som ingår i projektfinansiering vid investeringar infrastrukturer.

Fig. 3:1 Parter i projektfinansiering



Källa: Finanstidningen

**Sammanfattande slutsatser av genomgången:**

- Det är en mycket liten andel av exporten, högst 5%, där långfristig exportfinansiering, dvs. säljarfinansiering, är nödvändig
- Exportfinansiering behövs eftersom köparen har svårighet att finansiera köpet via sin egen balansräkning
- Såväl stora som små företag erbjuder exportfinansiering, men används främst för att finansiera de stora företagens kapitalvaru- och projektexport
- Exportfinansieringen har blivit alltmer internationell och den domineras av några stora internationella banker. Även svenska banker arbetar internationellt med exportkrediter
- De stora exportföretagen har numer en omfattande kompetens rörande export- och projektfinansiering
- Genom nya finansieringslösningar har nya aktörer kommit till vid finansiering av export även på mer riskfyllda marknader och vid projektfinansiering
- Privata lösningar börjar konkurrera med den statliga exportfinansieringen på mer riskfyllda marknader
- Köparna har i dag större möjligheter att ordna finansieringen själva och kan därmed i högre grad avgöra om exportfinansiering skall användas
- Privata köpare dominerar numer vid kapitalvaru- och projektexporten, i ökad grad finansieras sådan export genom projektfinansiering. Traditionella kreditupplägg dominerar dock fortfarande.
- Projektfinansiering ställer ofta krav på större medverkan från leverantören i finansieringen än traditionella exportkrediter.

## 4 Statens roll i exportfinansiering

Staten är i flertalet industriländer engagerad i en eller annan form inom exportfinansieringsområdet, både i risktagande och kreditgivning. Staterna har organiserat sin medverkan lite olika. I vissa länder, som USA, Kanada och Japan, har man samlat både risktagande och kreditgivning i en organisation s.k. Export-Importbanker (eximbanker). I framför allt Europa har man genomgående organisatoriskt skilt risktagande och kreditgivning åt. Eftersom motiven för staterna att engagera sig i kreditgivning resp riskavtäckning enligt min mening skiljer sig åt, kommer jag i den fortsatta framställningen behandla motiven för statens engagemang och statens roll inom båda dessa områden var för sig.

### 4.1 Statlig riskavtäckning används för att komplettera marknadens riskkapacitet

Staten har direkt eller indirekt tagit på sig rollen som risktagare genom att vid export tillhandahålla särskilda garantier till exportörer och banker (med garantier avses i fortsättningen statens risktagande oavsett om det rör sig om separata garantier eller risktagande i direkt samband med statlig kreditgivning). Garantin täcker vissa förluster som kan uppstå om utländsk gäldenär inte fullgör sitt avtal med exportör eller med långivare. Orsaken till att staten har ställt ut dessa garantier är att den privata marknaden inte har kapacitet att riskavtäcka sådana risker i den utsträckning som har ansetts nödvändig för att tillgodose exportens behov. Detta gäller av tradition de s.k. politiska risker som export till riskfyllda marknader medför. Avsaknaden av risktäckning skulle leda till att exporten, särskilt kapitalvaruexport som säljarfinansieras med långa krediter, blir lägre än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Viss export, t.ex. export till nya marknader eller av nya produkter kan ha svårt att finna riskavtäckning eftersom den privata riskmarknaden är osäker på köparlandet, på köparna eller på produktens marknadspotential. I sådana fall kan det ur samhällsekonomisk synvinkel också vara motiverat för staten att gå in som riskavtäckare. En ytterligare orsak till

att t.ex. svenska staten engagerar sig i risktäckning är att andra stater erbjuder sina exportörer sådant stöd.

Den export som staten riskavtäckar utgör endast en mindre del av den som kreditfinansieras. Totalt bedöms, enligt EKNs beräkningar, av exporten som finansieras på korta kreditvillkor 70–75 miljarder kronor riskavtäckas. Detta är en internationellt sett låg siffra. Huvuddelen av denna export riskavtäckas i Sverige av marknaden, främst av banker genom rembursar, 50 miljarder, kreditförsäkringsbolag och andra riskavtäckare 11–16 miljarder och staten 9 miljarder. Men exportörerna själva tar de största riskerna vid export på korta kreditvillkor och tar i egen risk ca 165–170 miljarder av den export på ca 240 miljarder som finansieras på korta kreditvillkor.

Även den export som kreditfinansieras på långa kreditvillkor, 25–30 miljarder 1996, täcks huvudsakligen av den privata marknaden. Statens andel uppgår till 11–12 miljarder, vilket motsvarar 45–50% av denna export. Den koncentreras på vissa riskfyllda marknader men också på beloppsmässigt stora affärer som finansieras med exportkrediter med lång löptid. För dessa har de privata aktörerna hittills haft svårt att erbjuda risktäckning alls eller i tillräcklig omfattning eller bara oregelbundet. Endast staten har möjlighet att ta ett samhällsekonomiskt och långsiktigt perspektiv på risktagandet i dessa fall. Dessutom är staten den enda som har de finansiella resurser som krävs för att kunna erbjuda risktäckning på svåra marknader och för långa risktider för stora belopp. Statens roll är sålunda att vara s.k. garantör of last resort, dvs. främst agera i de fall där marknadslösningar inte räcker till eller helt saknas.

## 4.2 Staten täcker i första hand landrisken

De risker som marknaden av tradition haft svårt för att hantera och som de statliga garantiinstituten, genom rollen som garantör of last resort, normalt koncentrerar sig på är s.k. politiska risker eller landrisker. Den i praktiken dominerande politiska risken är att landet ställer in utrikesbetalningarna till följd av brist på konvertibel valuta. Till politiska risker räknas också att gäldenären inte betalar sina fordringar till följd av exempelvis krig, revolution, naturkatastrof eller åtgärd från utländsk myndighet som hindrar eller fördröjer betalning. De politiska riskerna försäkras normalt inte av den privata marknaden, framför allt för att de anses svårbedömbara och svårkontrollerade. Men de är särskilt svårhanterbara om skadefall inträffar eftersom sådana hittills bl.a. ofta resulterat i långa betalningsanstånd via internationella överenskommelser.

Det har pågått en debatt om de statliga garantiinstituten med hänsyn till sin roll som garantor of last resort också skall kunna försäkra mot kommersiell risk. Med kommersiell risk avses i detta sammanhang att köparen går i konkurs eller av annan (icke politisk) orsak inte betalar enligt avtal. Kommersiella risker försäkras av privata aktörer och det har därför ifrågasatts om garantiinstituten skall erbjuda sådan risktäckning. I samtliga länder täcks både politisk och kommersiell risk vid export till mer riskfyllda marknader med motivet att det skulle vara ett fördyrande merarbete för garantitagaren att behöva skaffa sig två garantier.

Garantiinstitut har vidare erbjudit statliga garantier mot kommersiell risk på marknader där det funnits utbyggd privat marknad t.ex. i industriländerna. Flera har därigenom (tidigare) uppträtt som direkta konkurrenter till den privata försäkringsmarknaden vid risktäckning av export till industriländer. Andra som t.ex. EKN har främst motiverat sina garantier för kommersiella risker vid sådan export med att man även här skall komplettera marknaden, bl.a. genom garantier till små och medelstora exportörer vars volym varit så begränsad att privata aktörer ansett den som ointressant. Ytterligare andra som de tyska och schweiziska instituten har inte fått garantera risker på industriländer.

### 4.3 Utvecklingen av det statliga risktagandet

Statlig garantigivning inrättades i industriländerna som en följd av depressionerna under 1920- och 30-talen. Målet har varit att bidra till att främja den nationella exporten. Då garantisystemen skapades var huvudsyftet att genom stimulans åt exporten stimulera sysselsättningen. Konkurrensskäl var också en viktig anledning till att staten erbjöd risktäckning – andra länder hade och har denna typ av riskavtäckning vid export. I Sverige bildades EKN 1933 i skuggan av den ekonomiska krisen med syfte att garantera politiska och kommersiella risker vid export (prop 1933:245). Liknande motiv anfördes av andra industriländers regeringar för att under tiden mellan världskrigen inrätta garantiinstitut.

Garantigivningen var under tiden fram till 1970-talet överlag rätt begränsad. Den internationella konkurrensen inom exporten till u-länder och östländer blev under 1970-talet allt starkare. Många industriländer såg det som nödvändigt att exportera sig ur de obalanser som skapades av de höga oljepriserna. Köparländerna fann samtidigt allt större möjlighet att finansiera inköp av stora projekt med det likvi-

ditetsöverskott som bankerna lånade ut från oljeländernas överskott från oljeförsäljningen. Det ledde till en stark expansion i garantigivningen. U-ländernas och östländernas skuldbörda ökade kraftigt under decenniet.

Ökningarna av garantigivningen fortsatte en bit in på 1980-talet. Många u-länder kom in i en betalningskris som fortsatte till början/mitten av 1990-talet. Antalet länder som begärde anstånd med räntor och amorteringar ökade dramatiskt från något eller några länder per år till ett tiotal länder årligen som endera begärde förhandlingar om anstånd eller som begärde omförhandlingar av redan träffade avtal om betalningsanstånd. Från början medgavs endast lättnader i form av uppskjutna betalningar, vilket inte löste de mest utsatta ländernas skuldproblem. Kreditorländerna medgav därför i växande utsträckning avskrivning av delar av de fattigaste ländernas utstående skulder, under förutsättning att gäldenärlandet åtog sig att genomföra ekonomiska reformer i samarbete med Internationella valutafonden (IMF).

Den omfattande internationella skuldkrisen, som till stor del styrte den statliga garantigivningens handlande under de senaste tio till femton åren, har nu börjat ebba ut. Allt färre länder behöver begära skuldlättnader och garantiinstitutet behöver skadereglera allt mindre belopp till följd av politiska skadehändelser. Återvinningarna på de tidigare politiska skadorna börjar öka, vilket lett till att allt fler institut visar (kassamässiga) överskott i stället för som tidigare stora underskott.

Avregleringar och privatiseringar i köparländerna påverkar också den statliga garantigivningen. Övergången från offentliga till privata köpare och ökad användning av projektfansieringsmodellen innebär att garantigivarnas roll delvis förändras till att bli en med finansierarna likställd aktör, snarare än en ren garant som garanterar finansieringen av exportaffärer. Konkurrensen från privata lösningar t.ex. forfeiting och kapitalmarknadslösningar ökar också. Efterfrågan på statliga garantier har därför minskat hos några institut, främst på traditionella exportkrediter. För bl.a. EKNs brittiska motsvarighet ECGD har utvecklingen blivit så tydlig att man tillsatt en särskild utredning om efterfrågans utveckling fram över.

Riskbilden förändras som följd av de redovisade omvärldsförändringarna och därmed även statens förlustrisker. Traditionella politiska skador, främst utlösta av brist på konvertibel valuta, kommer att ha en mindre betydelse som skadeorsak. I stället kan, för privata infrastrukturinvesteringar, andra politiskt motiverade händelser uppstå. De ekonomiska förutsättningarna i dessa projekt är nämligen beroende av att stabila förhållanden kan upprätthållas när det gäller lagstiftning, tillstånd och avgifter, samt att staten lever upp till träffade avtal om

kvantitet och pris för företagets produktion. Ändringar i dessa förutsättningar kan stjälpå hela företagets ekonomi och klassas som orsakade av politiska händelser. Förändringar i räntenivåer och växelkurser kommer i och med privatiseringen av investeringar i infrastrukturen i köparländerna att väga tyngre i riskbilden än vid traditionella exportkrediter.

Tidigare har de senare typerna av risker inte direkt påverkat skaderisken i det enskilda projektet, men påverkat köparlandets betalningsförmåga. De har heller inte direkt påverkat förlustrisken för garantinstitutet. Nu torde de ha en direkt inverkan på skade- och förlustrisken. Förändringar i valutakursen eller räntenivån kommer att påverka företagets betalningsförmåga. Ett ev obestånd kommer att slå direkt mot garantiinstituten som slutliga förluster. Några egentliga regressfordringar uppstår inte i dessa fall. Tidigare innebar denna typ av skadefall oftast att fordringarna ökade på ett köparland (som senare ev. måste skrivas av).

En riskfaktor som kommer att få ökad betydelse vid prövning av kreditrisker vid bl.a. projektfinansiering, är miljöeffekterna. Naturskyddsföreningen har i brev och uppvaktningar krävt att jag skall förorda miljöprövningar av affärer där man ansöker om statliga exportkreditgarantier. Vid infrastrukturinvesteringar men också industriinvesteringar kan ofullständiga miljökonsekvensutredningar leda till att garanti- eller kreditgivaren felbedömt företagets möjligheter att producera enligt uppgjorda planer. Därmed har man missbedömt t.ex. risken för framtida kreditförluster. Betydelsen av bedömningar av miljökonsekvensernas effekter på återbetalningsförmågan torde ha ökat i och med att fler investeringar i infrastrukturen görs av fristående företag vars säkerheter för tagna krediter främst återfinns i framtida betalningsflöden.

EKN bedömer redan i dag miljöfrågornas konsekvenser för återbetalningsförmågan. De internationella finansieringsorganen och EKNs amerikanska motsvarighet US Eximbank beaktar därutöver miljöaspekterna vid sin kreditgivning. Diskussioner pågår inom ramen för OECD om hur man skall behandla miljöaspekter i den statliga exportkreditgivningen.

#### 4.4 Kreditgivningen motiverades av kreditregleringar

I Sverige har staten sedan 1962 erbjudit statsstödda exportkrediter genom SEK. Den internationella konkurrensen på för svenska export



väsentliga varuområden hade nämligen vid denna tidpunkt tenderat att inriktas inte bara på pris, kvalitet och leveranstid utan i växande grad även på betalningsvillkor. I fråga om kapitalvaror hade kredittider på upp till sju år blivit vanliga. En sådan utsträckning av kredittiden ställde alltför stora anspråk på säljarens förmåga att finansiera sin rörelse, konstaterade man i propositionen om inrättandet av SEK (prop 1962:125). Detta särskilt som de svenska bankerna p.g.a. kapitalmarknadens bristande institutionella förutsättningar inte kunde lämna de långa och bundna exportkrediter exportindustrins kunder efterfrågade. Genom SEK kunde bankerna refinansiera sin exportkreditgivning på längre tider än vad bankerna själva till följd av kreditregleringarna kunde medge.

De förhållanden som låg till grund för SEKs bildande rådde i flertalet andra industriländer vid mitten av 1950- och början av 1960-talen. I länder som t.ex. Finland, Norge och Tyskland inrättades vid denna tidpunkt särskilda exportkreditorgan eller överlät man åt redan existerande att erbjuda exportkrediter. Motiven var desamma som i Sverige; regleringar på kredit- och kapitalmarknaderna medförde att bankerna inte kunde finansiera de exportkrediter med allt längre kredittider som köparna begärde och fick igenom. Följden blev således att staten tog ansvaret för uppgiften och överlämnade den till statliga eller privata företag specialiserade på att bevilja exportkrediter med lång löptid. Utlåningen hade endera formen av krediter till utländska låntagare eller övertagande eller refinansiering av bankernas eller exportörernas krediter.

Den internationella konkurrensen med exportkrediter skärptes successivt under 1960- och 70-talen. Fram till 1970-talets första år spelade exportfinansiering dock en relativt blygsam roll i staternas budgetar, med undantag för krediter till vissa branscher som t.ex. varvsindustrin. Med oljeprisstegringen 1973-74 förändrades läget radikalt. Industriländerna såg sin enda möjlighet att betala oljenotorna genom att driva en hård exportkampanj på de länder som gynnades av oljepriserna eller som kunde låna till sin import av oljeländernas betalningsbalansöverskott. Följden blev konkurrens med hjälp av räntesubventioner som betalades över statsbudgeten och allt längre kredittider för kapitalvaror. Få exportkrediter kunde på den tiden beviljas utan räntesubventioner. De statliga räntesubventionerna nådde allt högre totalvärden under 1970-talet.

Successivt kom alltfler industriländer att inse att konkurrensen med subventionerade krediter var ohållbar. År 1978 slöts efter förhandlingar mellan de viktigaste OECD-länderna den s.k. consensusöverenskommelsen om subventionerna, som ledde till vissa riktlinjer om minimiräntor. Genom successiva beslut i OECD under perioden 1980-82

höjdes minimiräntorna väsentligt. 1983 beslutade OECD om automatisk justering av minimiräntorna vid förändringar i marknadsräntorna. Genom detta beslut kunde inte statsstödsnivån i systemet öka. Detta innebar att statens kostnader för exportkrediter sjönk samtidigt som de statliga subventionerna för exportkrediter minskade. Krediter till marknadsvillkor blev därmed återigen intressanta.

Räntesubventionerna har fr.o.m. 1995 i princip försvunnit inom den statsstödda exportkreditgivningen. Det som återstår av det statliga stödet är att staten kan ta ränterisken vid exportaffärer på långa kredit-tider. Systemet innebär att exportörer och kreditgivare har möjlighet att erbjuda exportkrediter till fast ränta utan att själva behöva ta risken att räntan ändras under tiden till dess exportaffären beslutats men också under hela löptiden och att räntekostnaden därmed är känd under denna tid. En annan del av statens nuvarande engagemang i exportkreditgivning är att vara lender of last resort. Det innebär att staten tillförsäkrar exportörerna att det i krislägen skall finnas tillgång till exportkrediter, men också säkra i tillgången på ett konkurrenskraftigt inhemskt alternativ.

I takt med att subventionerna har minskat har efterfrågan på statsstödda exportkrediter (s-lån) minskat och efterfrågan på marknadsbase-rad kreditgivning ökat (igen). De specialinstitut som i likhet med SEK lämnar s-lån har anpassat sig till kundernas ändrade efterfrågan och till nya produkter från konkurrenterna och därför utvecklat nya produkter med villkor som är marknadsanpassade men också annan kreditgivning än rena exportkrediter. Dessa krediter är både exportrelaterade och av annan typ t.ex. krediter till investeringar i det egna landets infrastruktur.

Den ökade tyngdpunkten i projektfinansiering har vidare inneburit att några institut, t.ex. det kanadensiska, det amerikanska och det tyska samt det japanska, utvecklat nya finansieringslösningar. I sådana exportaffärer ställer investeraren/köparen, enligt vad som framgått i föregående kapitel, i växande utsträckning krav på exportören att erbjuda ägarkapital (equity) för att komma i fråga för leverans. Detta ökar exportörens risker utöver de omfattande tekniska och finansiella de redan tar i exportaffärer.

Exportörerna försöker i de längsta att motsätta sig sådana krav. Man har inte (till alla delar) lyckats med detta och har därför börjat vända sig till staten med begäran om att staten endera skall gå in med ägarkapital eller garantera andra investerares satsningar i sådana affärer. De tidigare nämnda instituten har inrättat möjligheter att av exportfräm-jande skäl erbjuda investeringslån eller ägarkapital i dessa fall. I den mån ägarkapital erbjuds i form av lån eller garantier är tanken att den statliga medverkan skall vara kortsiktig och att staten efter en kortare

tid skall kunna avveckla sitt engagemang genom att sälja ut det till privata investerare.

## 4.5 Det internationella regelverket syftar till att uppnå konkurrensneutralitet

Det finns flera internationella överenskommelser som styr statsstödd exportfinansiering. De har slutits inom ramen för GATT, OECD, EU och Bernunionen (en samlingsgrupp för exportkreditgarantiorgan som EKN) och syftar till att uppnå kreditkonkurrens mellan exportländer genom harmonisering av villkor och premier och att avskaffa statliga räntesubventioner.

Det övergripande internationella regelverket som styr den statsstödda exportfinansiering är GATT:s stadgar som innehåller bestämmelser om subventioner. Där sägs bl.a att exportkreditgarantier inte får lämnas till premier som är otillräckliga för att täcka verksamhetens långsiktiga kostnader. Detta har av de anslutna länderna i allmänhet tolkats som att garantiverksamheten måste vara självbärande på sikt. Det finns också bestämmelser av liknande slag som gäller statsstödda exportkrediter.

### 4.5.1 OECD-överenskommelsen styr statens engagemang i kreditgivningen

#### **Consensusöverenskommelsen**

År 1978 slöts som tidigare nämnts den s.k. consensusöverenskommelsen inom OECD om riktlinjer för statsstödda krediter (denna och övriga överenskommelser redovisas utförligare i bilaga 2). Bakgrunden till överenskommelsen var de, tidigare nämnda, omfattande subventionerna inom exportkreditområdet under 1970-talet. Syftet med OECDs riktlinjer är att konkurrens mellan exportörer från industriländerna skall uppmuntras men den bör baseras på kvalitet och pris på de exporterade varorna och tjänsterna, och inte på de mest fördelaktiga statliga stöden till exportörerna. Överenskommelsen gäller statsstödda exportkrediter med en återbetalningsperiod på två år eller mer.

Vid statsstödda exportkrediter, vare sig de beviljas som direkta krediter, refinansiering eller ränteutjämning skall man använda sig av minimiräntor, den s.k. CIRR-ränta (Commercial Interest Reference

Rate). Denna motsvarar normalt räntan på femåriga statsobligationer den 15 i varje månad plus en procentenhet.

Köparen som fått statsstödd finansiering skall kontant betala minst 15% av värdet på exportkontraktet medan resten 85% kan kreditfinansieras. Den maximala återbetalningstiden varierar och är beroende av importlandets BNP-inkomst per capita. Länderna delas in i två kategorier. För kategori 1 är den maximala återbetalningstiden fem år (upp till 8 ½ år kan accepteras) och för kategori 2 är den maximala återbetalningstiden 10 år.

Amorteringar skall normalt ske i form av lika och regelbundna inbetalningar var sjätte månad. Den första amorteringen skall inte göras senare än sex månader efter det att krediten har trätt i kraft.

Särskilda riktlinjer gäller för export inom varvs-, kärnkrafts- och flygplansindustrierna. Det är framför allt återbetalningstid och bestämmelser kring räntan som skiljer dessa från övriga områden. Export av militär utrustning och jordbruksprodukter omfattas inte av överenskommelsen.

Det finns möjligheter att avvika från consensusvillkoren. Då skall de andra medlemmarna få anmälan om detta innan krediten träder i kraft.

### **OECD-överenskommelse om premier och relaterade villkor**

En överenskommelse träffades i consensusgruppen sommaren 1997 om riktlinjer för premier och relaterade villkor. De nya riktlinjerna träder i kraft den 1 april 1999. Premienivåerna är miniminivåer och avser statsrisk och landrisk. Premierna skall tillämpas på alla garantier och det står parterna fritt att ta ut högre premier än de överenskomna miniminivåerna. Köparländerna kommer att klassificeras i sju premieklasser med hjälp av en gemensam modell.

Relaterade villkor avser i första hand hur hög täckningsgraden skall vara och relationen mellan premier och täckningsgrad. Premien blir högre för garantier där täckningsgraden ligger över standardnivån 95% och under där den ligger under.

### **Förslag om särskilda regler för projektfinansiering**

Consensusreglerna har fått kritik för att de inte är anpassade till finansiering av projektrisker. Inom OECD har man därför lagt fram ett förslag om hur consensusreglerna bättre kan anpassas till denna typ av finansieringslösningar. Förslaget, som kommer att behandlas i consen-

susgruppen under första halvåret 1998, innehåller i stället för en definition av projektfinansiering en allmän ”beskrivning” med tillhörande kriterier. I kriterierna ingår bl.a. att det skall finnas ett speciellt projekt-företag, enkom skapat för projektet. Förslaget innebär ökad flexibilitet främst när det gäller den tidpunkt då amorteringarna skall inledas och amorteringarnas profil.

### **Diskussion om exportkreditorganens marknadsfönster**

Inom consensusgruppen pågår för närvarande en genomgång av den verksamhet i s.k marknadsfönster som bedrivs av vissa exportkreditinstitut. Syftet är att få fram uppgifter om dessa organisationer och om sambandet mellan verksamheten rörande statsstödda och kommersiella krediter i marknadsfönstret. Bakgrunden till diskussionen är frågan om exportörer i de länder som har sådana organisationer kan få otillbörliga fördelar. Ännu har inga slutsatser dragits i OECD angående detta.

### **Miljökonsekvenser av exportaffärer**

Frågan om hur miljöaspekter skulle kunna beaktas i de statsstödda finansieringssystemen har stått på dagordningen i OECDs exportkreditgrupp i flera år och man har där diskuterat olika möjligheter att komma framåt på området. För att vinna större kunskap har man i gruppen enats om att tills vidare på frivillig basis utbyta information om vissa projekt och vidare att dra lärdom av de erfarenheter som finns hos organisationer som har någon form av miljöprövning i sin exportkredit- eller exportkreditgarantivning.

## **4.5.2 Regler som fastställts inom den Europeiska unionen**

Inom EU har man på senare tid framför allt diskuterat harmonisering av medlemsländernas garantier för medel- och långfristiga krediter och reglering av ländernas garantier för korta exportkrediter.

### **Begränsning av statlig kreditförsäkring av marknadsmässiga risker**

Inom EU har under 1997 nya regler införts som innebär att medlemsstaterna under 1998 måste upphöra att bevilja statliga garantier för

marknadsmässiga risker. Avsikten är att undanröja de snedvridningar som beror på statligt stöd inom den sektor av exportkreditförsäkringområdet där offentliga och privata kreditförsäkrare konkurrerar med varandra. Detta gäller f.n. försäkring av kortfristiga exportkrediter med en risktid understigande två år vid handel med privata köpare inom gemenskapen och de flesta övriga medlemmar av OECD.

Bakgrunden är att offentliga eller offentligt understödda exportkreditförsäkrare som är verksamma för statens räkning har vissa finansiella fördelar när de konkurrerar med privata försäkringsföretag, som kan orsaka snedvridning av konkurrensen.

### **Harmonisering av bestämmelserna för statsstödda kreditförsäkringar avseende medellånga och långa exportaffärer**

I juni 1997 presenterade kommissionen förslag till ett direktiv om harmonisering av huvudbestämmelserna för kreditförsäkringar för medellånga och långa exportaffärer. Mot bakgrund av medlemsstaternas synpunkter har en ny version lagts fram som är tänkt att antas under början av 1998. Förslaget är ett första steg mot en harmonisering inom EU och innebär framför allt att större öppenhet åstadkoms genom de anmälningsförfaranden som föreslås. Direktivförslaget är anpassat till den tidigare nämnda OECD-överenskommelsen om premier och relaterade villkor. Tanken är att medlemsstaterna skall tillämpa direktivet från den 1 april 1999.

Direktivförslaget innehåller bl.a. gemensamma definitioner av risker, vilka risker som får täckas, definition av gäldenärs status, karenstidens längd, försäkringsskyddets omfattning. De premier som debiteras skall motsvara den risk som täcks, omfattningen och kvaliteten hos det försäkringsskydd som ges och vara tillräckligt för att täcka driftskostnader och förluster på lång sikt. Premienivån för varje land eller landkategori skall grundas på en rimlig riskbedömning.

För att få öppenhet mellan de olika nationella systemen inrättas ett system med fyra olika former av anmälningsförfaranden. Dessa är årlig anmälan i informationssyfte, beslutsanmälan, förhandsanmälan i informationssyfte och efterhandsanmälan i informationssyfte.

### **4.5.3 Bernunionens riktlinjer**

Bernunionen är ett samarbetsorgan för garantiinstitut som administrerar statliga exportkreditgarantier och har över 40 medlemmar. Medlem-

marna har under årens lopp nått överenskommelser om betalningsvillkor, rapporteringssystem och informationsutbyte. Överenskommelserna innebär bl.a. att medlemmarna fastställt maximala kredittider för olika varuslag, som råmaterial och halvfabrikat, samt konsumtionsvaror och -tjänster, varaktiga konsumtionsvaror inklusive relaterad service liksom för delar eller komponenter och för quasikapitalvaror. Överenskommelse finns också för kredittider för kapitalvaror och projektjänster och för kompletta anläggningar.

## 4.6 Förändringar i förutsättningarna

### **Det statliga risktagandet är inte avpassat till nuvarande modeller för finansiering av stora projekt**

Den ökade betydelsen av projektfinansieringslösningar vid export innebär som jag tidigare redovisat nya riskavtäckningsbehov hos exportföretagen. De internationella avtalen tillsammans med riskprofilen i sådana affärer medför att statens möjligheter att täcka affärer med projektfinansieringsupplägg för närvarande begränsas. Detta samtidigt som behovet av risktäckning ökar. Flera av de risker som finns i projektfinansieringar är åtminstone i inledningsskedet inte bankmässiga varför finansieringen utan statlig riskavtäckning kan bli svår att få till stånd.

Nuvarande svenska regler innebär att staten har svårt att delta med risktäckning när det gäller nya risker, t.ex. att av exportfrämjande skäl satsa eller garantera delar av ägarkapitalet, men också när det gäller kreditrisker eftersom kreditens återbetalningsprofil inte stämmer med den i de internationella avtalen fastlagda. Exportföretagen behöver därför hitta finansieringslösningar utan eller endast med begränsat statligt risktagande. Lösningarna innebär att exportföretagen själva får ta en (större) del av kreditrisken på köparen. Andelen som är större än den som gäller vid traditionella exportkrediter, allt annat lika.

Projektfinansieringsmodellen används inte enbart vid stora projekt och av de största exportföretagen. Dessa dominerar visserligen beloppsmässigt och antalsmässigt, men flera stora och medelstora företag deltar också i projektfinansieringar. För dessa innebär nuvarande förhållanden också ett problem när man skall hitta finansiering vid sådana exportaffärer.

### **Konkurrensen har ökat inom exportfinansieringsområdet**

Som jag redovisat i föregående avsnitt är statsstödda exportkrediter omgärdade av ett omfattande internationellt regelverk som styr kreditens villkor m.m. Detta begränsar möjligheterna att utforma exportkrediter efter affärens verkliga återbetalningsförmåga. Så länge en omfattande subvention var kopplad till krediten var den ändå intressant och efterfrågad. I takt med att subventionerna minskat och nu tagits bort har de relativa nackdelarna av regelverket ökat. Detta, tillsammans med andra faktorer, har lett till att marknadsbaserade lösningar vuxit fram. Dessa lösningar är anpassade till investeringens faktiska återbetalningsförmåga och som andra finansiärer än exportkreditgivarna också erbjuder.

Bank- och kapitalmarknadernas möjligheter att förse köpare med långfristiga krediter har medfört att långfristig exportkreditgivning blivit konkurrensutsatt. Det har därför inte varit lika nödvändigt för exportföretagen att anlita statliga kreditgivare för att kunna erbjuda sina kunder långfristiga krediter vid exportaffärer. De särskilda exportkreditorganen har sålunda mött ökande konkurrens från andra aktörer. Utvecklingen är densamma i alla de fem länder jag besökt.

Förändringarna på kapital- och riskmarknaderna innebär för de statliga garantigivarna en delvis ny situation i och med att privata alternativ konkurrerar på områden som garantiinstitutet tidigare bedömde sig ha monopol på. I ytterligare ett avseende innebär situationen en förändring i o m att de statliga aktörerna kan återförsäkra alternativt sälja av delar av sina riskportföljer på marknaden och den vägen frigöra riskkapacitet. För de statliga kreditgivarna leder förändringarna sålunda till att de inte är ensamma om att kunna ordna långfristiga krediter, inte ens sådana med fast ränta. Även bankernas traditionella exportkreditgivning har fått konkurrens från andra aktörer som finansierar sig på kapitalmarknaden.

## **4.7 Andra statliga aktörer som erbjuder krediter eller riskkapital i anslutning till export**

Vid sidan om de traditionella exportkreditorganen finns ett flertal organ som också kan delta i finansiering av exportaffärer och/eller med riskkapital vid utlandssatsningar för i första hand små och medelstora företag. I Sverige utgörs dessa organ i första hand av ALMI Företagspartner AB, Industrifonden och Swedfund samt Sida men också andra



lokala och regionala organ erbjuder sådana tjänster. Vare sig ALMI, Industrifonden eller Swedfund erbjuder exportkreditgivning utan deras kreditgivning koncentreras till rörelsekrediter samt till riskkapital/ägarkapital som kan utnyttjas vid export och/eller investeringar i utlandet. Sida erbjuder s.k. u-krediter som innebär att biståndsmedel används för att "mjuka" upp lånevillkoren vid export till u-länder. I Sveriges konkurrentländer finns liknande organ och system.

## Sida

År 1981 inrättades i Sverige ett kreditinstrument, u-krediter, för exportfinansiering i samband med investeringar i u-länder som bidrog till ländernas ekonomiska utveckling. Skälet till att u-krediterna inrättades var att ett ökat antal industriländer under 1970-talet började kombinera sitt bistånd med kommersiella aktiviteter för att främja det egna landets exportintressen.

U-krediter kan lämnas för finansiering av svenska varor och tjänster till prioriterade investeringsprojekt i u-länder. För finansiering krävs dessutom att u-ländernas prioriteringar överensstämmer med svenska biståndsmässiga bedömningar av projektet och att upphandlingen normalt sker i internationell konkurrens. Kreditvillkoren följer OECDs fastställda normer vilket bl.a innebär att ett gåvoelement på minst 35% tillförs krediten. En förutsättning för kreditgivning är att låntagarlandet skall bedömas vara kreditvärdigt.

U-kreditsystemet utvecklades som ett system som skulle likna exportfinansieringssystemet så mycket som möjligt för att kunna utnyttja befintlig kompetens både i Sverige och i samarbetsländerna. Det är marknadsfinansierat och subventioneras och garanteras av biståndsanslaget. Förutom Sida är EKN, SEK och de svenska affärsbankerna de viktigaste aktörerna. Långivare är normalt en svensk affärsbank, som tecknar låneavtal och refinansierar sig hos och överlåter krediterna till SEK. Staten betalar sedan SEK löpande för att täcka bolagets kostnader för ränteskillnaden mellan upplånings- och utlåningsräntan för u-kredit. Systemet har nyligen setts över och förslag till ändringar redovisats i budgetpropositionen (prop 1997/98:1).

Sida stöder småföretags investeringar i vissa u- och östländer genom de s.k. StartSyd resp. StartÖst programmen. Programmen avser stöd med riskavlyft och delfinansiering för vissa kostnader främst för utbildning i samband med en investering/etablering i något av de länder som ingår i programmen. Syftet är att snabbt få i gång en produktion och lönsam verksamhet samt att överföra kunskap och kompetens till

företagen i mottagarländerna. ALMI Företagspartner administrerar programmen och Sida fattar beslut om att bevilja stöd.

### **ALMI Företagspartner AB**

ALMI består av ett helstatligt moderbolag och 22 regionala dotterbolag som är majoritetsägda av moderbolaget och med landsting och kommuner som minoritetsägare. Dotterbolagen kan sägas ha en relativt självständig ställning. Verksamheten finansieras via anslag från staten, kommuner och landsting, avgifter från kunderna, samt statliga och kommunala bidrag för att genomföra specifika uppdrag. ALMI skall främja utveckling och expansion hos befintliga små- och medelstora företag. Genom rådgivning och finansiering skall man hjälpa de mindre företagen att växa. En del av företagsutvecklingen innebär att göra företagen mogna att utvecklas till exportörer.

Inom finansiering är en av ALMIs roller att komplettera bankerna med direkta lån eller med garantier. ALMI förmedlar också kontakter med andra finansiärer för att kunna erbjuda totallösningar. Huvuddelen av ALMIs nyutlåning år 1996 avsåg rörelsekapital och investeringar i växande företag.

Rörelsekapitallån kan utnyttjas av exportföretag för att finansiera produktionskostnader som härrör t.ex. från exportorder för att överbrygga likviditetsbehov i väntan på betalning. Amorteringslån och tillväxtlån kan bl.a. användas för att finansiera marknadsinvesteringar i samband med exportsatsningar. Finansieringsrådgivningen omfattar f.n. endast i begränsad omfattning exportfinansieringsfrågor och information om (de statliga) exportfinansieringssystemen.

### **Stiftelsen Industrifonden**

Industrifonden skall främja den industriella tillväxten i Sverige genom att investera kapital och kompetens där banker och andra finansiärer tvekar. Fondens huvudsakliga verksamhetsområden är delfinansiering av industriella utvecklingsprojekt och marknadsintroduktioner samt engagemang med ägarkapital i små- och medelstora företag under utveckling. Det är möjligt att få fondens hjälp för att finansiera projekt, genom bl.a. villkorslån och kapital mot royalty. Högst 50% av projekt-kostnaderna täcks och projektens budget skall överstiga 2 miljoner kronor. Industrifonden kan också satsa på olika typer av ägarkapital i små- och medelstora företag och går då in i bolagen med styrelseledamöter.

Fondens finansiering av marknadsintroduktioner kan användas och används redan i dag av företag vid exportsatsningar och investeringar i utlandet. Den har t.ex. deltagit med ägarkapital för att investera i ett företags uppbyggnad av ett franchisingnät i Europa. Sedan ett år samarbetar fonden med Sveriges exportråd och ALMI om att finansiera små och medelstora företags marknadsintroduktioner i utlandet.

### **Swedfund International AB**

Swedfund är ett riskkapitalbolag som ägs av svenska staten. Bolaget tillhandahåller kapital till samriskföretag, i vilka man samarbetar med svenska och lokala partner, i länder som omfattas av svenskt bistånd och östsamarbete inkl. Ryssland och de baltiska länderna. Målet med verksamheten är att bidra till att svenska företag etablerar lönsamma företag i högriskländer där möjligheterna för vinstgivande verksamhet är stor. Insatsen skall inte överstiga 30% av den totala investeringen. När företaget står på egna ben, säljer Swedfund sina aktier. Swedfund kan också bevilja medelfristiga lån på affärsmässiga villkor till samriskföretaget. Räntesatsen är normalt fast, men kan också vara rörlig. Lånet skall täckas av vanliga kommersiella säkerheter. Swedfunds totala finansiella exponering, aktiekapital och lån, skall inte överstiga 30% av den totala investeringen. Bolagets kapital har tillförts av staten. Dessutom disponerar det medel ur EUs fonder för samarbete med Central- och Östeuropa, med OSS-länderna och med Medelhavsområdet.

## **4.8 Källskatt utgår på räntebetalningar i vissa köparländer**

Hur staten organiserar sin medverkan i kreditgivningen kan i ett sammanhang, nämligen källskatt på räntebetalningar till utlandet, vålla problem vid export till vissa marknader. Flertalet u-länder tar ut källskatt vid transfereringar av räntor från gäldenärs- till kreditorlandet. I dubbelbeskattningsavtal med u-länder har industriländer försökt få bort källskatten på statsstödda exportkrediter. Genomgående har man uppnått detta då statliga eller helstatligt ägda exportkreditorgan står som långivare. I flera u-länder räcker det till och med att staten har garanterat exportkrediten för att källskatt inte skall utgå. I några 15 – 20 år gamla dubbelbeskattningsavtal som Sverige har bl.a. med Brasilien, Malaysia och Thailand undantas inte statsgaranterade krediter som lämnats av SEK trots att bolaget beviljar statsstödda exportkrediter.

Orsaken är att bolaget enbart är delstatligt. På sådana lån lägger importlandet på en källskatt på 25%. Sverige har hittills i förhandlingar med de berörda länderna, i motsats till andra länder bl.a. Finland, inte lyckats ändra på detta förhållande. I några länder bl.a. Indonesien har Sverige efter förhandlingar lyckats få bort källskatten på av SEK beviljade statsstödda krediter.

I de fall källskatt utgår medför det en betydande merkostnad för köparen vilket innebär att exportörer tvingas lämna ett icke konkurrenskraftigt anbud jämfört med exportörer där räntebetalningarna är undantagna från sådan skatt. I åtminstone de tre nämnda länderna är Sveriges avtal mindre fördelaktiga än konkurrentländernas p.g.a. dubbelbeskattningsavtalens utformning.

Framförallt länder i Central- och Östeuropa inför nu också källskatt på hyres- (leasing-) avgifter, vilket försvårar externfinansiering av investeringar i landet i fråga. Länder som Estland, Lettland och Litauen, som Sverige har avtal med påför, enligt uppgift från berörda exportföretag, källskatt på sådana betalningar. Källskatt utgår också för bl.a. hyresbetalningar i länder i f.d. Jugoslavien vilka Sverige saknar avtal med.

**Sammanfattande slutsatser av genomgången:**

- Statens riskavtäckning motiveras av behovet att komplettera marknaden när det gäller politiska risker för stora exportafärer på långa risktider på svaga marknader
- Riskavtäckning behövs både för export med långfristiga exportkrediter och för löpande export som finansieras på kortsiktiga kreditvillkor
- De statliga exportkrediterna motiverades från början av att kreditregleringarna gjorde det svårt för bankerna att erbjuda de kredittider och räntevillkor som köparna begärde
- Senare ändrades motivet till att bevilja de subventioner som ingick i exportkreditgivningen till följd av kreditkonkurrensen på 1970- och 1980-talen. Numer är motivet att säkra tillgången på säker och konkurrenskraftig exportkreditgivning
- Exportkrediter utnyttjas vid långfristig exportfinansiering och stora företag dominerar efterfrågan på sådana krediter
- Banker och andra kreditgivare kan till följd av avregleringarna erbjuda långfristig exportfinansiering och konkurrerar numer med de särskilda exportkreditorganen
- Privata alternativ i fråga om riskavtäckning och kreditförsäkring växer fram
- Marknaden för långfristiga exportkrediter har därför successivt blivit mer konkurrensutsatt
- Internationellt har man kommit överens om riktlinjer som leder till större grad av harmonisering av premier och villkor för den statliga riskavtäckningen
- Internationella överenskommelser om exportkrediter och riskprofilen vid projektfinansiering begränsar statens möjligheter att tillgodose exportörernas behov av riskavtäckning vid sådan finansiering
- Källskatt innebär kostnadsnackdelar för svensk export i vissa köparländer

## 5 Den statsstödda exportkreditgivningen

### 5.1 Det svenska systemet för statsstödda exportkrediter mm

Det statsstödda systemet i Sverige handhas av AB Svensk Exportkredit. Bolaget erbjuder också exportkrediter på marknadsvillkor och annan långsiktig finansiering som främjar utvecklingen av svenskt näringsliv med tyngdpunkt i exportnäringen.

#### 5.1.1 AB Svensk Exportkredit – bakgrund, syfte och uppgifter

AB Svensk Exportkredit bildades 1962 gemensamt av staten och bankerna. Den främsta orsaken till att SEK bildades var kapitalmarknadens bristande institutionella förutsättningar att lämna av exportindustrins kunder efterfrågade långa och bundna exportkrediter. Bankerna kunde inte erbjuda denna typ av krediter mot bakgrund av gällande banklagstiftning och Riksbankens penningpolitik, men också på grund av den omstrukturering av kapitalmarknaden som inrättandet av AP-fonderna innebar. Hälften av aktierna (A-aktier) tecknades av staten, och hälften (B-aktier) tecknades av bankerna. SEK ägs alltså till 50/50 av staten och de numer fem svenska affärsbankerna, dvs. Handelsbanken, SE-banken, Föreningssparbanken, Nordbanken och Östgöta Enskilda Bank.

I bolagsordningen finns sedan bildandet bestämmelser som reglerar förhållandet mellan A-aktieägarna och B-aktieägarna. Så finns exempelvis inom resp. aktieägarkrets hembudsskyldighet. Vidare skall bolaget träda i likvidation om ägare av flertalet aktier inom någon av aktieserierna begär det.

Huvudsyftet med SEK är att stödja den svenska exportindustrin genom att ställa krediter till förfogande vid export av varor och tjänster. Verksamheten skall drivas så att den ger en tillfredsställande avkastning på satsat kapital. Bolaget skall enligt bolagsordningen erbjuda krediter med en löptid av högst 20 år. Normalt ligger löptiden på mellan två och tio år. Genom inriktningen mot långa exportkrediter utgörs kunderna främst av de största exportföretagen. I mars 1996 godkände riksdagen en ändring i bolagsordningen och gav därmed SEK ett utökat arbetsområde. Uppgiften innefattar därefter också att kunna erbjuda långfristig finansiering för utbyggnad av infrastrukturen i Sverige och utvecklingsprojekt inom exportindustrin för att stärka den svenska industrins internationella konkurrenskraft.

Enligt bolagsordningen har bolaget till uppgift att bedriva finansieringsverksamhet direkt relaterad till svensk export av varor och tjänster. Därutöver kan bolaget bedriva finansieringsverksamhet för att främja utvecklingen av svenskt näringsliv, i första hand exportindustrin. Vidare sägs att bolaget får medverka vid finansiering som sker i samarbete med internationella mellanstatliga organisationer, utländska exportkreditinstitut och liknande organisationer eller institut.

Staten gav år 1978 SEK i uppdrag att hantera det samma år införda systemet för statsstödda exportkrediter, det s.k. s-systemet. Systemet är öppet för svenska exportörer. Exportörer kan ansöka om statsstödda exportkrediter, s.k. s-lån, genom såväl inhemska som utländska banker och SEK har numer s.k. agentbanksavtal med ett 25 – 30 svenska och utländska banker. SEK hanterar också statens system för u-krediter. Sida bedömer och beslutar om krediterna enligt de riktlinjer för utlandssamarbetet som fastställts av riksdagen.

Statens resp. SEKs åtaganden för den statsstödda exportkreditgivningen regleras i ett avtal från 1990. Staten åtar sig där att ersätta SEK tertialvis i efterskott för kostnaderna för systemet och SEK åtar sig att låna upp erforderliga medel till minsta möjliga kostnad och risk.

S-systemet innebär i korthet att SEK lånar upp och tar över långivande banks avtal med låntagaren. Refinansieringen sker till CIRR-räntenivå. Bankerna sköter huvuddelen av dokumentationen av lånen och tar för detta ut en uppläggningsavgift och andra avgifter från låntagaren. SEK kompenseras av staten för mellanskillnaden mellan kostnaderna för de statsstödda krediterna och intäkterna från främst utlåningen. Understiger kostnaden intäkterna får SEK betala in mellanskillnaden till staten. För administrationen av s-systemet erhåller SEK av staten en kostnadsersättning motsvarande 25 baspunkter beräknad på utstående lån. Sedan 1990 har systemet gett statskassan ett överskott på 753 miljoner kronor. Det ackumulerade underskotten sedan 1978 uppgår till ca 4 miljarder kronor. Huvuddelen av dessa underskott

hänför sig till de första åren av s-systemet då räntan sattes till halva marknadsräntan. Genom i kapital 4 redovisade förändringar har CIRR-räntan successivt närmat sig nivåerna för marknadsräntorna.

SEK deltar som en del i främjandet av exporten i samfinansieringar med internationella finansieringsorgan, utländska exportkreditorgan och andra liknande organ. SEK har byggt upp ett samarbete med internationella finansieringsorgan som Världsbanken, NIB och EBRD för att samfinansiera svenska exportaffärer. Bolaget har också avtal om samfinansiering med ett antal utländska exportkreditorgan t.ex. brittiska ECGD och japanska JEXIM när det är fråga om (de allt vanligare) exportkontrakten som omfattar leverantörer och exportkreditorgan från flera länder.

SEK samarbetar med EIB och EIF för att samfinansiera med dessa institut i för svenskt näringsliv intressanta investeringar. Man är sedan 1995 också svensk agent för distribution av EIBs globala och subventionerade långivning för små och medelstora företag i Sverige. Bolaget är också svensk aktieägare i EIF. EIF utfärdar garantier bl.a. inom ramen för programmet för tillväxt och miljö i småföretag. Hittills har SEK genom banker, ALMI och Industrikredit fördelat ut krediter för 150 miljoner kronor till svenska små och medelstora företag.

SEK har vidare av statsmakterna fått ansvar för upplåning och utlåning av s.k. betalningsbalanslån som Sverige deltagit med inom ramen för det s.k. G-24 samarbetet för att stötta ekonomierna i Central- och Östeuropa under deras omställning från plan- till marknadsekonomi.

SEK är verksam på de internationella kapitalmarknaderna, men också på olika nationella marknader, dels för att säkerställa sin egen upplåning, dels för att underlätta svenska exportörers tillgång på lokalvaluta. Bolaget har som en del i detta arbete introducerat flera nya finansiella instrument och hjälpt till att öppna nya kapitalmarknader. Bl.a. var man tidigt aktiv på den japanska marknaden vilket bidrog till att öppna den. Som en del i arbetet med att underlätta svenska exportföretags satsningar på nya marknader och få tillgång till lokal valuta tar SEK upp långa lån i lokala valutor. Det senaste exemplen på detta är i Litauen och Sydafrika.

### 5.1.2 Verksamhetens utveckling

SEKs verksamhet har utvecklats kraftigt och ändrat inriktning sedan starten 1962. Under den första tioårsperioden fram till början av 1970-talet var utlåningen blygsam och nytlåningen var 1970 ca 1 miljard kronor. Utlåning till varvsindustrin dominerade och krediterna refinansierades i huvudsak hos AP-fonderna eller försäkringsbolagen. Export-



krediter arrangerades av bankerna och överläts till SEK. Under mitten av 1970-talet ökade långivningen till följd av ökade fartygskrediter som en del i subventionerna till den i kris varande varvsindustrin. Låneportföljen uppgick 1978 till 3,7 miljarder kronor varav ca 2 miljarder hade lånats upp från AP-fonderna.

Inrättandet av statsstödsystemet 1978 innebar att SEKs verksamhet delades upp i en statsstödd verksamhet och en kreditgivning på rena marknadsvillkor. Orsaken till att det statsstödda systemets infördes var, som tidigare nämnts, den utbredda kreditkonkurrensen med subventionerade räntor och att, som en följd av det, inga eller få krediter beviljades på marknadsvillkor. S-systemets tillkomst innebar att kreditgivningen ökade markant. SEKs låneportfölj växte kraftigt och uppgick 1983 till 29 miljarder, varav 26 miljarder avsåg statsstödda lån. Fartygskrediter uppgick vid den tidpunkten till 40% av den totala låneportföljen.

Begränsningen av subventionerna i den statliga kreditgivningen inom ramen för consensusöverenskommelsen hade inledningsvis, p.g.a. höga nominella räntor och fortsatt hög efterfrågan från u-länder, liten effekt på efterfrågan på statsstödda krediter. Successivt kom den dock att sjunka till stor del som en följd av att skuldkrisen, som inleddes i Mexico 1982, kom att drabba alltfler u-länder. Följden blev sjunkande export och därmed kreditvolymen till dessa länder. Särskilt minskade efterfrågan på långa krediter eftersom antalet investeringar i infrastrukturen minskade.

Kundernas dvs. exportindustrins efterfrågan på finansiering av exporten har ändrats i takt med ändringar i exportens sammansättning, inriktning och konkurrens från utländska konkurrenter. SEK har mött ändringar i efterfrågan, men också från nya finansieringslösningar som andra länders exportkreditgivare erbjuder sina exportörer, med att öka utlåningen i marknadssektorn och att introducera nya produkter. Sedan 1986 har SEK erbjudit krediter till exportleasingaffärer, men också långfristig refinansiering av exportföretagens kortfristiga exportkundfordringar, s.k. flödeskrediter, och marknadsinvesteringsskrediter. De senare har inneburit att SEK kommit att ägna sig åt kreditgivning där den direkta anknytningen till enskilda exportaffärer inte är lika tydlig som i traditionella exportkrediter. Dessa produkter är av ett sådant slag att liknande finns hos bankerna. Bankerna har dock också utnyttjat SEKs flödeskrediter för refinansiering av exportfordringar. Särskilt under bankkrisen kom bankerna själva att använda sig av sådana krediter. Efterfrågan på de nämnda typerna av krediter ökade till början av 1990-talet men har nu minskat bl.a. till följd av att bankerna igen blivit mer konkurrenskraftiga på sådan utlåning. SEKs utlåning har under 1990-talet fluktuerat och nyutlåningen legat kring 15 miljarder. Låne-

portföljen har också varierat men i genomsnitt legat kring 50 miljarder kronor.

1993 bedömdes att efterfrågan på exportkrediter skulle stagnera. Mot denna bakgrund och SEKs mycket höga kapitaltäcknings- och konsolideringsgrad beslöts att SEK det året skulle lämna en extra utdelning på en miljard kronor.

Avvecklingen av subventionerna för s-lån torde, i normallägen, innebära stagnerande eller t.o.m. minskade efterfrågan av sådana krediter mätt i beviljade lån. Antalet offerter på sådana lån har varit oförändrat och beloppsmässigt legat på ca 20 miljarder kronor. Även andra faktorer påverkar långsiktigt efterfrågan på statssödda exportkrediter med fast ränta. En sådan är de internationella regler om räntor och amorteringar m.m. som omgärdar krediter av detta slag. En annan är den ökade efterfrågan på projektfinansiering, där finansieringen företrädesvis sker med rörlig ränta. Projektfinansiering innebär komplexa finansieringslösningar där låga finansieringskostnader bara är en faktor och där risktagande får ökad betydelse. Nedgången i det allmänna ränteläget, i synnerhet vad avser korta rörliga räntor, har hittills ökat skillnaden till långa fasta räntor. Traditionella exportkrediter utgör f.n. ca 40% av den utestående utlåningen och nytulåningen (1996).

Utvecklingen under de senaste åren är en viktig förklaring till att SEKs mandat 1996 utvidgades till att också omfatta finansiering av infrastrukturinvesteringar och utvecklingsprojekt inom näringslivet för att stärka det senares internationella konkurrenskraft. En annan är att globalisering och internationalisering anses vidga exportbegreppet och att SEKs verksamhet, som följd av detta, också bör omfatta att stärka den svenska industrins internationella konkurrenskraft.

### 5.1.3 Arbetsfördelningen mellan bankerna och SEK

SEKs utlåning består endera av att överta bankernas eller de stora exportföretagens egna krediter i bolagets egna böcker eller att refinansiera sådana krediter. I jämförelse med flera andra exportkreditgivare har man mycket liten direktutlåning till låntagare utan mellanhand. Detta är ett resultat av den valda modellen, där man arbetar genom bankerna. Direktutlåningen har därför hittills varit till ett fåtal av de största exportföretagen. SEK har i huvudsak förlitat sig på bankernas kapacitet och kompetens inom utlåningsområdet. De agentbankavtal som slutits innebär att bankerna vanligtvis förhandlar med köpare/låntagare och ev garantigivare. Bankerna har också hand om att ta in, upprätta och granska de dokument som ingår i låneavtalen. De sköter

vidare hanteringen av lånen efter utbetalning, vilket innebär att räntor och amorteringar hanteras av bankerna.

Rollfördelningen mellan SEK och bankerna innebär vidare att bolaget hittills bara i begränsad omfattning bedrivit aktiv marknadsföring av sina tjänster och haft begränsade kontakter med (de utländska) låntagarna. Marknadsföringen har huvudsakligen skötts av bankerna och SEK har inriktat sig på att hålla kontakt med de största exportföretagen.

SEKs organisation har till följd av hur verksamheten är uppbyggd stor tyngd i upplåningssidan medan utlånings-, marknads- och kreditbedömningsssidorna inte haft samma relativa tyngd. Men man har byggt upp en stor exportkreditkompetens inom bolaget och ett kunnande på samfinansiering med internationella organ. Under senare år har SEK börjat bygga upp kreditbedömnings- och utlåningssidorna. Man har också blivit aktivare när det gäller att förvärva kunder.

#### 5.1.4 Riskpolicyn i SEK

SEKs riskpolicy har hittills inneburit att man tar mycket begränsade kreditrisker i utlåningen. Det medför att bolaget normalt inte tar direkta risker på låntagaren i mer riskfyllda länder utan täcker av dessa med garantier och andra säkerheter. Riskpolicyn innebär också att bolaget endast tar begränsade politiska risker. Det leder till att accepterade garantigivare begränsas till Sverige och flertalet länder inom OECD, svenska banker, kreditinrättningar och försäkringsbolag samt förstklassiga banker och försäkringsbolag i de viktigare industriländerna. SEK kan också ta risker på svenska och nordiska exportföretag.

Riskpolicyn innebär att SEK t.ex. vid EKN-garantier, som innehåller självrisker på hittills 5 – 15%, kräver in garantier av exempelvis låneförmedlande bank på restriskerna. För närvarande riksavtäcks ca 60% av engagemanget av statsgarantier, varav EKN står för 50%, banker för ca 20% och större företag för 20%.

Styrelsen har hösten 1997 beslutat att, under förutsättning att SEKs höga kreditvärdighet bibehålls och ratingen inte påverkas, bolaget kan ta andra typer av risker än man tidigare tagit. Som en konsekvens av detta beslut kan SEK ta projektfinansieringsrisker. SEK tar dock fortfarande en mycket liten kreditrisk.

SEKs riskpolicy kan sammanfattas så att den alltid skall vara förenlig med att bolaget skall ha bästa möjliga kreditvärdighet. Detta har sedan SEKs tillkomst varit grundläggande för företagspolicyn.

### 5.1.5 SEKs upplåning

Inledningsvis, 1962 – 1978, finansierade SEK sin verksamhet huvudsakligen genom lån i AP-fonderna. Upplåningsbehovet var måttligt eftersom utlåningen var begränsad. I samband med införandet av det statsstödda systemet ökade utlåningen markant och därmed följde ett ökat behov av upplåning. Finansieringen av verksamheten lades om till att främst ske på de svenska och internationella kapitalmarknaderna. SEK byggde därför upp en egen finansavdelning, som utvecklats till en mycket kompetent aktör på dessa marknader.

SEK lånar regelbundet upp stora belopp, för närvarande minst 40 miljarder kronor, årligen på kapitalmarknaderna runt om i världen. Detta förklaras av SEKs upplåningspolicy. Bolaget har som policy att all beviljad utlåning samt alla givna kreditlöften skall täckas hela löptiden av redan upplånade medel. SEK skall också kunna fortsätta sin utlåning under ett år även om upplåning, som 1992, inte går att genomföra. 1996 uppgick beviljad utlåning och kreditlöften till sammanlagt ca. 35 miljarder kronor. Av kreditlöftena på ca 21 miljarder uppgick löften för s-lån till ca. 75% eller 16 miljarder kronor. Vidare återköper SEK, som en del av policyn och servicen mot investerarna, årligen delar av sin skuld för att öka likviditeten i sina lån. SEK behöver dessutom årligen amortera på utestående upplåning. Utöver detta ger SEK ut ”letters of intent” som också täcks av SEKs likviditet.

Genom policyn kan bolaget välja tidpunkt när man skall gå ut och låna upp utan att tvingas gå ut på marknaden för att finansiera en beviljad kredit. SEK har på så sätt kunnat välja att låna upp när villkoren är förmånliga. Med denna upplåningsstrategi följer att SEK inte kan karaktäriseras som ett traditionellt mellanhandsinstitut.

SEKs starka balansräkning, riskpolicy, näringspolitiska roll och ägarstruktur innebär att bolaget har bästa kreditvärdighet. Tillsammans med bolagets skicklighet och innovativa förmåga har upplåningskostnaderna varit mycket gynnsamma. Den av staten uttalade viljan att långsiktigt stå kvar vid ägandet av SEK torde också ha tolkats som en implicit garanti som sänker upplåningskostnaden i och med att den vägs in i SEKs rating. Detta har sammantaget lett till att SEK hittills har kunnat låna till räntor som understiger vad andra svenska långivare kan låna upp till och medfört att man kan erbjuda exportföretagen billiga finansieringar.

Allmänt sjunkande räntenivåer i världen gör att SEKs fördelar har minskat. Banker och kreditinrättningar konkurrerar med rörliga räntor som är lägre än långa fasta räntor.

### 5.1.6 Förändringar i förutsättningarna för SEKs verksamhet

Den ursprungliga verksamheten att förse den svenska exporten med statsstödda exportkrediter har som framgått av tidigare avsnitt minskat i omfattning. Samtidigt har bolaget utvecklat nya långfristiga finansieringar mot bakgrund av exportindustrins behov och efterfrågan. Den statsstödda liksom den marknadsmässiga exportkreditgivningen bedöms av SEKs ledning ligga kvar på dagens nivåer. På samma gång kommer investeringar i infrastrukturen och projektfiansieringar att öka i omfattning. Konkurrensen från andra aktörer, främst (internationella) banker, har ökat och förväntas fortsätta att öka.

SEK kan, som tidigare nämnts, även finansiera investeringar som bara indirekt är att hänföra till exportsatsningar. SEKs deltagande i långsiktig finansiering av investeringar som stärker exportnäringens internationella konkurrenskraft innebär bl.a. att man kan erbjuda finansiering av företagens produktutvecklingar och produktpassningar, men också i finansiering av svenska offentliga institutioners investeringar i infrastrukturen om det stärker näringslivets internationella konkurrenskraft.

SEK kan också delta i investeringar i infrastrukturen utomlands om det gynnar svensk industris internationella konkurrenskraft och kan delta i finansiering av de s.k. Trans-European Networks som beslutats av EU och som EIB delfinansierar. Bl.a. deltar SEK i finansieringen av Öresundsbron. Vidare fortsätter SEK att förmedla lån/vara agent för EIB och EIF i deras program för utveckling av (svenska) små- och medelstora företag.

Internationalisering och globalisering av företagen medför att de har produktion i flera länder och att exportorder sätts ihop av produktion från mer än ett land. Exportkreditgivningen blir därmed allt mindre nationell och mer internationell. De banker som erbjuder exportkrediter arbetar internationellt med att anordna sådana krediter. Internationaliseringen av exportföretagen innebär att SEK erbjuder de svenska företagens utländska verksamheter exportkrediter. Man erbjuder också nordiska företag att utnyttja SEKs exportkrediter och annan långivning. Samtidigt erbjuder andra länders exportkreditorgan sig att finansiera svenska leveranser som ingår i utländska kontrakt.

De nya uppgifterna medför att SEK har möjlighet att utnyttja sitt kunnande och kapacitet vid långsiktigt finansiering inom fler områden än tidigare. Förändringarna innebär att SEKs exportprofil tonas ner och verksamheten mer få sin tyngdpunkt i långfristig finansiering i allmänhet. SEK kommer därmed att få en profil inom långsiktig finansiering

som liknar den som bankerna och andra aktörer på kapitalmarknaden har.

## 5.2 Exportkreditsystemet i några konkurrentländer

Jag har studerat den statliga exportkreditgivningen i fem länder, Danmark, Finland, Norge, Storbritannien och Tyskland. Dessutom har jag studerat vissa delar av den statsstödda kredit- och garantigivningen i USA och i Kanada.

De studerade länderna har valts så att där ingår såväl sådana som har direkt kreditgivning som sådana där kreditgivningen sköts av bankerna och statens roll inskränker sig till räntekompensation. En tendens internationellt är en övergång från direkt kreditgivning till s.k. räntekompensationssystem där bankerna står för kreditgivningen och statens uppgift inskränks till att garantera en fasträntenivå under kredittiden. Sedan tidigare har bl.a. Storbritannien, Frankrike, Italien, Spanien och Nederländerna sådana system, medan Danmark och Finland nyligen infört den ordningen. Främsta skälet till det är att utvecklingen på de internationella kredit- och kapitalmarknaden anses medföra att staten inte längre behöver vara engagerad i direkt exportkreditgivning.

En annan tendens är minskningen i efterfrågan på traditionella exportkrediter hos organen p.g.a. ändrade finansieringsbehov hos exportörerna. Den ändrade efterfrågan har man anpassat sig till och man erbjuder nu bl.a. finansiering av projektrisker och infrastrukturinvesteringar i såväl utlandet som inom det egna landet. Bolagen erbjuder också finansiering inom andra områden där långfristiga krediter efterfrågas t.ex. vid näringslivets investeringar i utlandet.

En annan tendens är att stater via exportkreditorgan erbjuder riskkapital/ägarkapital (equity) vid investeringar i utlandet. Bl.a. de japanska, amerikanska, kanadensiska, och tyska organen erbjuder stöd med ägarkapitalet vid den egna industrins investeringar i utlandet. Åtminstone det kanadensiska är dessutom berett att satsa ägarkapital vid projektfinansieringar där den egna industrin är leverantör. I följande avsnitt redovisar jag utvecklingen i Finland, Danmark, Norge och Tyskland, samt utvecklingen inom riskkapitalstödet i USA och Kanada.

### 5.2.1 Finland

Fram till och med 1996 hade Finlands Exportkredit AB (FEC) monopol på att bevilja statsstödda CIRR-baserade exportkrediter. Sedan den 1 januari 1997 hanteras emellertid ränteutjämningen av ett statsägt aktiebolag, FIDE. FEC är därmed en av flera finska och utländska aktörer som kan arrangera statsstödda exportkrediter.

Den nya ordningen med FIDE innebär att både finska och utländska kreditinstitutioner som är godkända av bolaget kan bevilja statsstödda exportkrediter och få statligt räntestöd för denna kreditgivning. Överföringen av ränterisken sker på så vis att FIDE ingår ränteutjämningsavtal med varje kreditinstitut som ansluter sig till systemet.

FIDEs roll framgår av proposition 164/1996 där det sägs att "syftet med det bolag som skall grundas är att det skall verka för att främja och utveckla den finska exporten i första hand genom att administrera ett ränteutjämningsystem som sammanhänger med den offentligt understödda kreditgivningen." FIDE sköter förutom ränteutjämnning också internationella exportkreditförhandlingar t.ex. i OECD för statens räkning, och man har också till uppgift att främja exportfinansiering genom bland annat rådgivning.

Ansvarsuppdelningen mellan bankerna och FIDE innebär att bankerna förhandlar och fastställer lånevillkor, lånar ev upp medel för den beviljade krediten och betalar ut den. Därefter administrerar de själva krediten under dess löptid. Hos FIDE ansöker banken om räntekompensation. FIDE ersätter bankerna för deras upplåningskostnader och kostnader för administration med en ränta som motsvarar sexmånaders LIBOR/HELIBOR plus en marginal på 25 baspunkter. Bankerna ersätter FIDE med samma räntenivå som låntagarna ersätter bankerna, dvs. den rena CIRR-räntan utan några påslag. Avräkning sker regelbundet på portföljbasis. Överstiger utlåningsräntan upplåningsräntan betalar bankerna in nettot till FIDE och vice versa om det motsatta gäller. Nettoutbetalningar från FIDE lånas upp över statsbudgeten av Statskontoret och ställs till FIDEs förfogande. FIDE erhåller 10 baspunkter för att täcka sina kostnader för att administrera systemet.

FEC hade monopol på den statsstödda exportkreditgivning före 1997 då den hade formen av direktutlåning till exportföretagen utan medverkan av bankerna. Vid sidan om denna kreditgivning finansierade FEC också på marknadsvillkor finska företags exportaffärer. Även denna hade formen av direkt kreditgivning till köpare eller deras (utländska) banker.

Bakgrunden till att FIDE bildades var att Finland, i samband med förhandlingarna om inträde i EU, beviljades undantag för FEC från rådets bestämmelser i direktiv om rätten att starta och driva verksamhet

i kreditinstitut. Undantaget ansågs inte hållbart i längden och en diskussion inleddes i Finland 1995 – 1996 om FECs framtida verksamhet. De alternativ som diskuterades var att bolaget endera skulle koncentrera sin verksamhet enbart på marknadsbaserad eller på CIRR-baserad kreditgivning. Regeringen ansåg det, med beaktande av konkurrensaspekterna, nödvändigt att vid sidan av FEC också ge övriga kreditinstitut möjlighet att bevilja s-lån. Inrättandet av FIDE möjliggjorde ett konkurrensneutralt system.

Ett annat viktigt skäl för den finska regeringen att öppna det statliga räntekompensationssystemet för övriga banker var avregleringen av de inhemska och internationella kapitalmarknaderna och dessa marknaders utveckling och tillväxt. Långfristigt kapital bedöms inte längre vara en trång sektor. Därmed finns det enligt regeringen inte någon anledning för staten att ansvara för att förse köpare (och deras banker) till den finska exportindustrin med långfristiga kreditmöjligheter. Kreditgivningen bör, som en följd av detta, kunna hanteras av marknaden medan statens roll blir att via räntekompensationssystemet bära ränteriskerna.

### **Finlands exportkredit**

FEC är i och med inrättandet av FIDE en specialiserad finansieringsinstitution som är inriktad på att ordna långsiktig finansiering. FEC etablerades 1956 av Finlands största kommersiella banker och ett antal industriföretag. Den finska regeringen blev majoritetsägare 1963 och 1992 helägare genom att bankernas och industriföretagens aktier löstes in. Bakgrunden var den finska bankkrisen, som gjorde att bankerna var i stort behov av kapital.

FEC finansierar export samt industri- och infrastrukturinvesteringar. FEC hade t.o.m. 1997 monopol på att erbjuda fartygskrediter. Enligt riksdagsbeslut upphörde denna monopolställning fr o m den 1 januari 1998 då stödgivningen i dessa krediter fördes över till FIDE. Målgruppen för FECs verksamhet har varit och är fortfarande de 100 största företagen i Finland. Små- och medelstora företag är en liten del av FECs verksamhet.

FEC finansierar inte bara export från Finland, utan också inhemska investeringar och investeringar utomlands. Företaget finns också med på projektfinansieringsområdet. Det kan ta högst 25% av risken när man finansierar ett projekt. FEC har byggt upp samarbete med bland andra multinationella utvecklingsbanker för att kunna dela risken. Förutom inhemska industri- och infrastrukturprojekt är projekt som anses viktiga för Finlands exportsektor prioriterade av FEC.



Eftersom FEC hade direktutlåning av exportkrediter byggde man tidigt upp en egen kreditbedömningsverksamhet med resurser att bedöma köpare och projektrisker. Företaget började 1990 ta risker på låntagare, då det finska exportkreditgarantiorganet, Statsgaranticentralen, slutade att erbjuda 100% garantitäckning och införde ett system med självrisker i garantigivningen. Inledningsvis tog FEC hela självrisker i egna böcker, men i dag samarbetar FEC med bankerna för att dela risken. Vid projektfinansieringar får risken inte överstiga 10% av den totala utlåningen.

Den finska regeringen har under hösten 1997 lagt fram ett förslag om att slå ihop FEC och helstatliga Postbanken. Ett helstatligt holdingbolag skall bildas, med FEC och Postbanken som självständiga dotterbolag. En investeringsbank kommer också att skapas under holdingbolaget. Regeringens syfte är att skapa en ny konkurrenskraftig bankgrupp, som kan öka konkurrensen på den finska bankmarknaden. Avsikten är att banken så småningom skall privatiseras. Varje bolag under holdingbolaget blir kvar som självständig enhet och hos FEC kommer hela projekt- och exportfinansieringen koncentreras. Beslutet att slå ihop Postbanken och FEC väntas fattas av den finländska riksdagen i början av 1998.

### 5.2.2 Danmark

I Danmark har den statsstödda exportkreditgivningen, de senaste två åren, organiserats om i grunden. Även i Danmark har man valt att överlämna den direkta kreditgivningen till kreditmarknadens aktörer och i statlig regi endast behålla räntekompensationssystemet. Exportkreditfonden (EKF), som försäkrar de exportkreditrisker som danska exportörer inte kan täcka på den privata marknaden, har sedan den 1 januari 1997 i uppdrag att svara för det danska s-systemet.

Det nuvarande räntekompensationssystemet har ersatt den refinansiering av exportkrediter och u-krediter som tidigare lämnades av Dansk Eksportfinansieringsfond (DEF). DEF var en fond som inrättades av Danmarks Nationalbank, Den Danske Bankforening och Danmarks Sparkasseforening. Syftet med fonden var att tillhandahålla medellånga och långa exportkrediter för att finansiera export av varor och tjänster. Fonden administrerades av Finansieringsinstituttet for Industri og Haandvaerk A/S. Den bedrev enbart refinansiering av exportkrediter som beviljades av danska banker. Fondens verksamhet finansierades genom Nationalbanken och genom upplåning på de internationella marknaderna. Det nya EKF-systemet för räntekompensation har medfört att DEF avslutat sin verksamhet och att fonden avvecklats.

Det nya av EKF administrerade systemet ger exportörer samt danska och utländska banker möjlighet att erbjuda exportkrediter till fast ränta. Det är dock bara banker som kan tillgodogöra sig ränteutjämning, dvs. erbjuda s-lån. Tanken är att förändringarna på kapitalmarknaderna medför att staten inte längre har behov av att erbjuda krediter utan endast behöver ta ränterisken på långa krediter, dvs. risken att räntan går upp och att de korta räntorna stiger ovanför den fasta räntnivå som beslutats för lånet. Att ställa långfristigt kapital till låntagarnas förfogande kan marknaden hantera.

Det nya av EKF administrerade s-systemet är i huvudsak uppbyggt och fungerar som det finska systemet. Låntagaren betalar en ren CIRR-ränta till bankerna, liksom bankerna till staten. Upplåningskostnaden bestäms även i det danska systemet efter LIBOR/CIBOR med en bankmarginal. Denna marginal varierar efter lånets storlek och den premieklass som låntagarens hemland är placerat i av EKF. Tillägget varierar från 63 baspunkter för krediter upp till 20 miljoner danska kronor och gäldenärlandet placerat i EKFs högsta premieklass till 25 baspunkter för krediter över 300 miljoner danska kronor och gäldenärland placerat i premieklass 1. Av tillägget utgörs 20 baspunkter ersättning för bankernas administrationskostnader.

Parallellt med att EKF-systemet för statsstödda exportkrediter infördes fick fonden också ansvar för ett nytt u-kreditsystem som administreras på samma sätt som det ordinarie s-systemet.

### 5.2.3 Norge

Den statsstödda kreditgivningen hanteras på statens uppdrag av ett av bankerna samägt aktiebolag, Eksportfinans (EF). EF har till syfte att ägna sig åt finansiering för exportindustrin bl.a. för export av varor och tjänster, etablering av produktion och företag utomlands, investeringar i exportgenererande verksamhet och inhemska kontrakt där det råder utländsk kreditkonkurrens. Bolaget har också till uppgift att finansiera verksamheter som norska myndigheter ålägger det att finansiera. Det kan t.ex. gälla av den norska regeringen beslutade betalningsbalanslån till andra länder.

EF bildades 1962 för att lösa de norska bankernas finansiering av långfristiga exportkrediter. Bolaget ägs av tolv banker, varav de fyra största bankerna äger 95 – 98% av aktiekapitalet. Tidigare kunde endast affärsbanker vara delägare. Sparbankerna släpptes in som ägare när de övervägde att bygga upp en egen exportfinansieringsfunktion.

I motsats till i Sverige söker norska exportörer direkt kredit från EF. EF är alltid långgivare och aldrig refinansiär. EF bär i likhet med SEK

ingen egen risk i krediterna utan denna tas alltid av garantigivare som kan vara affärsbanker och garantiinstitut. Man accepterar kreditvärderade banker inom OECD som garantigivare. EF kan acceptera andra än dessa två kategorier som garantigivare, t.ex. stora norska exportörer om de har tillgång till upplåning av långfristiga krediter och är kreditvärderade.

EF har en egen upplåningsavdelning som lånar upp bolagets behov av likviditet. För att kunna vara likvid ägnar man sig åt överupplåning och en stor del av upplåningen används inte för exportkrediter. Det finns därför behov för EF att hitta alternativa utlåningsmöjligheter, bl.a. undersöker man möjligheterna att få finansiera inhemska infrastrukturinvesteringar m.m. Bolaget har en hög kreditvärdighet och en god rating p.g.a. sin riskpolicy.

EF har monopol på utlåning till CIRR-villkor och erbjuder vid sidan om detta exportkrediter till marknadsvillkor. Vid s-lån betalar låntagaren endast CIRR-räntan och EFs hanteringskostnader betalas av staten. CIRR-lån är dock en liten del av EFs portfölj och uppgår till högst en miljard norska kronor av totalt ca 6 – 7 miljarder per år i exportkrediter.

EF deltar i projektfinansiering. Det innebär dock inte att man avstår från kravet på 100% täckning via garantigivare. Det kan göra det svårt att ingå i konsortier. EF anser att behovet av projektfinansiering är stort och växande bl.a. för att de offentliga budgeterna inte tål det upplåningsbehov som finns för infrastrukturinvesteringar oavsett köparland.

EF kan genom sin direktutlåning och goda kreditvärdighet erbjuda exportkrediter på förmånligare villkor än de norska bankerna. Detta och den utdragna bankkrisen i Norge har medfört att endast två inhemska banker erbjuder exportkrediter. Samtidigt har liksom i Sverige utländska banker, inklusive svenska, etablerat sig och konkurrerar aktivt om att erbjuda exportkrediter. Det pågår därför bland ägarna en debatt om EF och EFs verksamhet. Exportfinansieringen minskar och för att kunna hitta nya verksamheter behöver EF gå in i verksamheter som direkt konkurrerar med bankerna – ägarna. Bankerna har dock hittills valt att inte göra några förändringar av EF såväl vad avser ägandet som ändamålet.

#### 5.2.4 Tyskland

Exportkreditgivningen hanteras i Tyskland av bankerna och av det statliga Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Huvuddelen av bankernas kreditgivning sköts numer av dem själva, men det finns ett samarbetsbolag, AKA, som ägs av bankerna gemensamt med huvudsaklig

uppgift att administrera av bankerna beviljade exportkrediter, men också för riskdelning mellan bankerna. Verksamheten i AKA drivs numer på rent kommersiella villkor sedan en särskild refinansieringsmöjlighet i Bundesbank, den s.k. Plafond B, upphört. Att AKA administrerar exportkrediter har inneburit att de (många) små tyska bankerna kunnat bevilja exportkrediter utan att behöva bygga upp egen administrativ kompetens. AKA bildades i början av 1950-talet för att bankerna skulle tillförsäkra sig om tillgång till långsiktiga krediter för exportfinansiering, eftersom de inte fick refinansiering i KfW. Detta behov har numer upphört och bankerna har därför diskuterat att upplösa AKA.

KfW ägs till 80% av förbundsregeringen och 20% av förbundsländerna. Det har ett flertal olika uppgifter som syftar till att främja utvecklingen av det tyska näringslivet. Uppgifterna omfattar 1) stöd genom lån eller garantier till investeringar som främjar den tyska ekonomin, 2) lån eller garantier vid exporttransaktioner som genomförs av tyska företag och 3) lån och garantier som syftar till att finansiera utvecklingsprojekt i u-länder. Det innebär att KfW har roller som i Sverige innehas av bl.a. SEK, Sida, NUTEK och ALMI. Dessutom administrerar man särskilda program inom bostadsbyggnadsområdet och program för stöd till omställningen av ekonomierna i Ryssland och övriga OSS-länder. Detta ger KfW stor flexibilitet när man skall stödja den tyska industrins utlandsaffärer.

KfW är undantaget från skatter och får inte dela ut sina vinster. Dess upplåning garanteras visserligen inte direkt av staten, men ägarna har uttalat att de vid behov kommer att garantera KfWs förmåga att klara gjorda åtaganden. Bundesbank ställer samma krav på eget kapital som på ordinarie banker. KfW får bara låna ut på långa kreditvillkor och all upplåning måste ske på kapitalmarknaderna.

KfW har monopol på att finansiera på CIRR- och övriga OECD-villkor. För s-lån betalar låntagaren, enligt KfW, enbart CIRR-räntan utan några påslag för administration. KfW bär ränterisken, för att mildra denna effekt får bolaget tillgång till offentliga fonder (ERP) med en ränta på 4,5% pa. Dessa medel begränsas till 250 – 350 miljoner D-mark per år. KfW blandar dessa fonder i relationen 1:3 med marknadsupplånade krediter. Man kommer därigenom upp till en årlig ram på 1.000 – 1.400 miljoner D-mark för s-lån. ERP står för European Recovery Programme och är medel som ursprungligen utgjordes av den s.k. Marshallhjälpen.

Annan exportkreditgivning inom KfW, ca 12 miljarder D-mark per år, lånas ut på marknadsvillkor och koncentreras på krediter på medellånga och långa kredittider. Bankerna och KfW samarbetar ofta i syndikat vid långfristig exportkreditgivning.

KfW kan erbjuda tyska företag investeringslån för att främja tyska intressen i utlandet. Detta sker på fall för fall-basis. Man anser inte att dessa lån faller under varken Bernunions- eller consensusvillkor. KfW är beredd att vid sådana krediter gå upp till kredittider på 20 år. Anledningen till att KfWs investeringslån inte följer internationella regler är att lånen inte anses finansiera export utan företagsinvesteringar.

Den marknadsbaserade utlåningen finansieras genom upplåning på såväl den tyska som de internationella marknaderna. KfW har samma rating som de bästa globala bankerna. Man har dock bättre räntemarginaler bl.a. genom det statliga ägandet, men också eftersom man mer regelbundet och oftare agerar på marknaden. Av upplåningen kommer 60% från den tyska marknaden, 25% från de internationella och 17% från offentliga fonder.

För exportkrediter på kommersiella villkor debiteras en ränta som ligger på marknadsnivå, utan några korssubventioner från den offentliga upplåningen via bl.a. ERP. De (lägre) upplåningskostnaderna som KfW har p.g.a. sina ägarförhållanden och den implicita statliga garantin lämnas vidare till kunderna. KfW finansierar under marknadsutlåningen export från såväl Tyskland som andra europeiska länder. I de senare fallen kan man utnyttja och utnyttjar andra länders exportgarantiinstitut för riskavtäckning.

KfWs exportkreditgivning är organiserad efter bransch och man har goda (och löpande) kontakter med tyska exportörer och deras största reella och potentiella köpare i utlandet. Medarbetarna reser mycket i viktigare köparländer och studerar verkliga och potentiella kunder till tyska exportörer. Därigenom har KfWs medarbetare god kunskap om och goda kontakter med såväl exportörerna som deras (viktigaste) kunder. Systemet liknar bankernas sätt att arbeta men KfW har mer direktkontakter med köparna.

### 5.2.5 USA

Overseas Private Investment Cooperation (OPIC) är en federal myndighet och systerorganisation till det ordinarie exportkreditfinansieringsorganet US Eximbank, vars verksamhet inte närmare kommenteras. Verksamheten koncentreras till att främja amerikanska investeringar i utlandet genom att erbjuda investeringsgarantier som skydd för politisk risk vid utlandsinvesteringar. Dessa garantier ges på samma villkor som andra länders inkl Sverige.

Vid sidan om den traditionella garantigivningen har OPIC ett program för investeringslån eller lånegarantier till amerikanska investeringar i utlandet. Detta program har tidigare varit inriktat främst på de

små och medelstora företagens utlandsinvesteringar och beloppen per investering varit begränsade. Under senare år har detta ändrats och programmet har utvecklats till en expansiv verksamhet där beloppsgränserna höjts väsentligt. Genom ändringarna har OPIC kommit att bevilja investeringslån av ägarkapital/riskkapitalkaraktär till amerikanska dotterbolag i utlandet, såväl nystartade projektbolag som existerande bolag som skall göra nyinvesteringar. Lånet eller lånegarantin ges till villkor som när det gäller t.ex. kredittider och återbetalningsvillkor, avviker från OECDs consensusvillkor. Eftersom det rör sig om en investering och lånet i formell mening inte är leverantörsanknuten anser man från amerikansk sida att det inte är frågan om en exportkredit.

Bedömningen av ansökningar koncentreras på i vilken mån den aktuella investeringen främjar amerikanska intressen. För att beviljas lån och/eller lånegaranti måste investeringen göras av ett bolag där amerikanska intressen har ett avgörande inflytande. Huvuddelen av inköpt utrustning och tjänster skall vidare komma från amerikanska företag. OPIC begränsar sitt risktagande till efter den tidpunkt då investeringen genomförts och verksamheten kommit igång. Förluster under investeringstiden svarar ägarna för och OPIC har regressrätt hos dessa för ev förluster under den tiden.

### 5.2.6 Kanada

Export Development Corporation of Canada (EDC) är ett statligt kreditgivnings- och kreditgarantibolag för stöd till Kanadas export. Bolaget är mycket aktivt när det gäller att introducera nya finansieringsmöjligheter för att underlätta för landets exportörer att få exportorder. EDC har nyligen infört möjlighet att gå in med ägarkapital vid projektfinansiering som medför direkta, identifierbara exportrelaterade fördelar för kanadensiska leverantörer. Det finns inga krav på kanadensiska delägare i projektbolaget för att EDC skall kunna ställa upp med ägarkapital. Investeringen i ägarkapital får per investering inte överstiga det lägsta av 25% av projektbolagets ägarkapital eller 10 miljoner kanadensiska dollar.

Syftet är att hjälpa kanadensiska exportörer att erhålla exportorder genom att ställa medellångt investeringskapital till förfogande och att fylla det gap som finns mellan tillgängligt och behövligt ägarkapital. EDCs insats skall vara komplementär till marknaden. De investeringar som EDC går in i skall vara sådana där man är villig att lämna exportfinansiering. Avsikten är att EDC skall ha insyn i det bolag man är

delägare i och att investeringen skall säljas ut inom (normalt) en fyra-årsperiod. Programmet beskrivs mer i detalj i bilaga 3.

**Sammanfattande slutsatser av genomgången:**

- SEKs verksamhet när det gäller s-lån skiljer sig från andra motsvarande organ genom att man främst tar över av bankerna förmedlade krediter. Andra organ beviljar normalt direkt krediter till låntagarna.
- För flertalet organ med exportkreditgivning minskar efterfrågan på statsstödda exportkrediter. Efterfrågan på marknadsbaserade krediter ökar och instituten har utvecklat såväl annan exportrelaterad kreditgivning som annan långsiktig kreditgivning, t.ex. investeringar i den inhemska infrastrukturen.
- I länder med separata exportkreditorgan pågår debatt om deras framtida roll och behovet av dem.
- En tendens är att fler länder går över till s-system som innebär att staten svarar för räntekompensation medan marknaden ansvarar för kreditgivningen.
- Ett antal länder erbjuder lån eller lånegaranti till ägarkapital vid investeringar i utlandet och några erbjuder sig att ställa upp med ägarkapital vid projektfinansiering om det behövs för att det egna landets företag skall få bli leverantörer till projekt.
- Det svenska s-systemet är ett tvåkomponentssystem där såväl bank som exportkreditgivare medverkar medan andra länders är enkomponentssystem där endera bara bank eller exportkreditgivaren medverkar.
- SEK är en framgångsrik och innovativ upplånare med bästa rating som grundläggande företagspolicy.

## 6 Statens risktagande i exportfinansiering

I alla industriländer finns någon form av statsstödda exportkreditgarantisystem, där staten tar över risken från exportörerna, deras banker eller andra finansiella institutioner. Alla länder ansluter sig till principen om ett nollresultat på sikt för den statsstödda garantigivningen, men principerna tolkas olika. Premierna skall sättas för att täcka garantiinstitutets förlustrisker och administrativa kostnader och är också baserade på kredittidens längd. I alla länder som tas upp i denna jämförelse är det en statlig institution som handhar garantigivningen.

### 6.1 Exportkreditnämnden – syfte och bakgrund

I Sverige bildades Exportkreditnämnden, som tidigare nämnts, 1933 i syfte att garantera mot politiska och kommersiella risker vid export (prop 1933:245). EKN är en statlig myndighet, med uppgift att främja svensk export genom att lämna garantier till exportörer, banker, investerare, leasingbolag och finansieringsinstitut. Garantin är en försäkring som skyddar exportören mot vissa förlustrisker i exportaffären och garantin omfattar kreditavtalet mellan exportören/exportörens bank och köparen/låntagaren. EKNs garanti kan användas som säkerhet hos kreditinstitut och underlättar på så sätt finansieringen av exportkrediter.

Riksdagen fastställer en ram inom vilken EKN har att verka. Den av riksdagen fastställda totalramen är sedan 1995 på 100 miljarder kronor. Av denna totalram har regeringen bemyndigat EKN att utnyttja 80 miljarder kronor. Härutöver finns en av statsmakterna fastställd ram för investeringsgarantier på 3 miljarder kronor.

Förutom den ordinarie garantigivningen sköter EKN garantigivningen under den s.k. Baltramen på regeringens uppdrag. Baltramen på 1 miljard kronor inrättades 1993 och EKN fick därmed av regeringen i uppdrag att utfärda garantier för export till och investeringar i Baltikum och Ryssland. För eventuella förluster inom Baltramen har medel satts av i statsbudgetens biståndsanslag. År 1995 utvidgades ramen till 2



miljarder kronor och ländergruppen utökades till att under vissa förhållanden också omfatta Ukraina, Vitryssland och Kazakstan. År 1996 beslutade regeringen om ytterligare ändringar av riktlinjerna för Baltramen.

EKN administrerar också biståndsgarantier för Sidas räkning. Biståndsgaranti har hittills lämnats i anslutning till u-krediter. Sida har numer också möjlighet att utfärda biståndsgarantier direkt till långivare utan knytning till u-krediter. EKN yttrar sig över de enskilda garantiärendena, främst över förlustriskerna, men Sida beslutar och bär, som garantimyndighet, huvudansvaret för biståndsgarantierna. Om denna garantigivning resulterar i underskott, skall det belasta biståndsanslaget.

För att underlätta samfinansieringar i exportaffärer med leveranser från fler än ett land har EKN träffat avtal om samordnade garantier, återförsäkring m.m. med en rad nationella garantiinstitut i andra länder. EKN har också samfinansieringsavtal med ett antal multinationella finansieringsinstitut.

### 6.1.1 Verksamheten

Exportörer kan försäkra sig mot risken att inte få betalt av sina köpare, och banker mot att inte få betalt för lån till utländska importörer eller deras banker samt mot risken att inte få betalt under bekräftad remburs. För både exportörer och banker finns det möjlighet att försäkra sig mot risken att inte få dröjsmålsräntan under karenstiden betald. Exportören kan också försäkra sig emot risken att inte få betalt för upparbetade kostnader om köparen bryter kontraktet. Investerare kan försäkra sin investering i utlandet mot politisk risk, t.ex. konfiskation och hinder för överföring av vinster.

EKN kan också täcka risken att av exportören lagerhållna varor eller egendom som används i arbeten utomlands tas i beslag. Det är också möjligt att få risken för obehörigt utnyttjande av svensk eller utländsk bank utställd säkerhet, bond, täckt i samband med en svensk exportaffär. Slutligen erbjuder EKN vid export av civila flygplan den s.k. SLV-garantin. Den innebär att EKN garanterar restvärdet av de uthyrda flygplanen under varje tidpunkt av leaseperioden.

Inom EKNs garantisystem tas en självrisk ut. Syftet med självrisken är att garantitagaren i första hand tvingas till en egen prövning av risken men också att han/hon aktivt arbetar för att begränsa förlustrisken och vid en skada arbetar för att minska risken för slutlig förlust. Självrisken har hittills uppgått till normalt 10% vid politiska händelser. För kommersiella händelser har självrisken hittills normalt uppgått till

15%. Då köparens kreditvärdighet inte anses helt tillfredsställande eller det sökta beloppet är för stort i förhållande till köparens ställning, kan en högre självrisk bli aktuell. Vid affärer som finansieras genom att en bank ger ett lån till köparen eller köparens bank har självrisken hittills uppgått till 5% vid politiska händelser och till 10% vid kommersiella.

EKNs risktäckning efterfrågas framför allt på exportmarknader där möjligheterna till lokal finansiering och/eller möjligheten till alternativ riskavtäckning är begränsade. Efterfrågan är till stor del koncentrerad till ett relativt litet antal marknader. Koncentrationstendensen förstärks ytterligare av att det i stor utsträckning är fråga om leveranser till industri- eller infrastrukturprojekt, där kontraktsvärdet för varje affär ofta är betydande och kredittiderna normalt är långa. EKNs garantiportfölj har ett stort inslag av långfristiga garantier för stora projekt på få marknader.

Verksamheten delas in i lång/medellång och kort garantigivning. De två systemen lyder under olika internationella regelverk. Korta och långa garantier fyller också olika behov hos garantitagarna. Korta garantier används främst för att risksäkra garantitagarnas fordringar mot förlust. Långa garantier utnyttjas för både risktäckning och att säkerställa finansiering genom exportkrediter. De långa garantierna löper på allt från ett till över tio år. De flesta krediterna löper på 5-8,5 år. De skiljer sig från de korta genom att de i princip begränsas till finansiering av export av kapitalvaror (oftast tyngre sådana med anslutning till tjänster), direkt berör ett mindre antal företag samt mer sällan kan ersättas av alternativ på den privata marknaden. Det finns en tendens till att de långa garantierna inriktas mot projektfinansieringsaffärer. Den kortfristiga garantigivningen omfattar mycket löpande leveranser, ofta till fasta kunder där kreditrisken kan försäkras år från år.

Regeringen beslutade 1997 att ändra direktiven för EKNs korta garantigivning bl.a. till följd av EUs väntade bestämmelser. Det innebär att EKN från och med den 1 januari 1998 inte längre tar emot ansökan om garanti för kommersiella risker på privata köpare inom flertalet OECD-länder då risktiden understiger två år. Redan ingångna åtaganden fullföljs dock. När åtagandena löper ut eller det är fråga om nya åtaganden förutsetts privata kreditförsäkrare träda in. Kvar på den korta sidan blir politiska risker på alla länder samt kommersiella risker på icke-OECD länder. Denna kvarvarande del utgör c:a två tredjedelar av EKNs totala korta engagemang.

EKNs garantigivning är särskilt viktig på vissa marknader. Detta syns vid betraktande av EKNs andel av den totala exporten. Av exporten till Latinamerika försäkras EKN exempelvis runt 30%, och av

exporten till Mellanöstern garanterar man 15 – 20%. Endast en procent av exporten till i-länder garanteras.

**Tabell 6.1.1 Av EKN utfärdade garantiförbindelser år 1996, miljoner kronor:**

**EKNs andel av den totala exporten**

	<b>Kort</b>	<b>Lång</b>	<b>Total</b>	<b>1996</b>
I-länder	3.281	911	4.193	0,9%
Central-Östeuropa	1.179	302	1.481	5%
Latinamerika	971	2.758	3.729	31%
Afrika	684	266	950	10,4%
Mellanöstern	1.243	330	1.572	17,2%
Asien	1.060	2.961	4.021	8,7%
<b>Totalt</b>	<b>8.418</b>	<b>7.528</b>	<b>15.947</b>	<b>2,8%</b>

Källa: EKN

Koncentrationsgraden är högre i EKNs garantigivning under 1990-talet än under de närmast föregående decennierna, framför allt till följd av en ökad koncentration till de tre till fem största länderna i portföljen. Räknat som andel av EKNs fasta åtaganden, svarade vid slutet av 1996 de tio största länderna i portföljen för c:a 70%, de fem största för c:a 50% och de tre största (Kina, Indien och Turkiet) för c:a 40% av garantigivningen. Koncentrationen är inte lika hög för de kortare garantierna som för de längre. År 1995 stod de 25 viktigaste kunderna för 80% av den korta garantigivningens totala premievolum.

EKNs förbindelsegarantigivning under verksamhetsåret 1995/96 fördelad på varugrupper visar att verkstadsprodukterna dominerar. De står för c:a en tredjedel av engagemanget, följt av skogsindustriprodukter. Inom gruppen verkstadsprodukter dominerar maskiner.

Inom EKN har man tom 1997 skiljt på garantier utfärdade före den 1 juli 1990 (gamla verksamheten) och från 1 juli 1990 (nya verksamheten). För den gamla verksamheten gällde tidigare att EKN skulle minimera förlusten, och man fick räntekompensation för den nettoupplåning som behövdes för att finansiera skaderegleringarna. Den nya verksamheten skulle gå ihop på sikt och eventuella förluster skulle kompenseras genom premiehöjningar. Uppdelningen har upphört fr.o.m. 1998 och räntekompensationen för den gamla verksamheten kan enligt prognos tas bort fr.o.m 1999, eftersom bl.a. de stora återvinning-

arna gör att EKN inte behöver låna för att täcka skaderegleringarna. T.o.m. 1996 bedrev man verksamheten i ett normalsystem och ett LT-system. Normalsystemet avsågs innehålla affärer på främst korta och medellånga risktider där risktiden var överblickbar och tillfredsställande riskspridning kunde nås. Till LT-systemet fördes andra risker, framför allt krediter med långa risktider och på stora belopp. För att få upptas i LT-systemet skulle affären av näringspolitiska skäl vara intressant att genomföra. Den 1 januari 1997 slogs de båda systemen ihop och sedan dess bedrivs verksamheten i ett ordinarie system.

EKNs intäkter består av återvinningar och premieintäkter. Premieintäkterna var kalenderåret 1996 (12 månader) 529 miljoner kronor. De stora premieintäkterna är bl.a. ett resultat av att affärsvolymen har varit hög. Återvinningarna var samma år 1 373 miljoner kronor. Dessa har ökat till följd av att stora skaderegleringar från skuldcrisen på 1980-talet nu återvinns. EKNs utgifter består av skadeersättningar och kostnader för administration. Skadeutbetalningarna var kalenderåret 1996 341 miljoner kronor. Sedan verksamhetsåret 1994/95 har återvinningarna varit större än skadeutbetalningarna. Förhållandet har tidigare (under den senaste tioårsperioden) varit det omvända.

Verksamhetsåret 1995/96 uppstod ett kassamässigt överskott för EKN på 2 miljarder kronor. EKNs ackumulerade kassamässiga underskott var i slutet av 1996 0,5 miljarder kronor. Underskottet hänförde sig främst från skuldcrisens dagar på 1980-talet. I januari 1998 finns ett ackumulerat kassamässigt överskott på c:a 0,7 miljarder. Därutöver har EKN via statsbudgeten som räntekompensation för upplåning i Riksgäldskontoret för den gamla verksamheten fått sammanlagt 2,9 miljarder kronor.

## 6.1.2 Garantigivningens förändring över tiden

Syftet med den statliga garantigivningen har varierat över åren. Då garantisystemet skapades var huvudsyftet att genom stimulans åt exporten stimulera sysselsättningen. Konkurrensskäl var också viktiga vid denna tidpunkt. Efter andra världskriget hade dock verksamheten, tidvis i betydande utsträckning, kommit att tillgodose handels- och valutapolitiska ändamål. Sysselsättningsargumentet blev åter aktuellt i slutet av 1950-talet och ändringar 1959 (prop 1959:122) var påkallade av sysselsättningsläget i industrin. I och med prop 1989/90:44 ändrades EKNs syfte och kortsiktiga sysselsättnings-skäl kan inte längre vara motiv för garantier. I stället skall näringspolitiska argument styra garantigivningen.

Garantiverksamheten var av liten omfattning fram till 1970-talet då stora förändringar i EKNs verksamhet inträffade. EKN började anlitas i ett växande antal större affärer med projekt- och kapitalvaror till öst- och u-länder. Engagemanget i utfästelser steg från c:a fem miljarder kronor i början av 1970-talet till c:a 70 miljarder vid slutet. Premierna låg på c:a tio miljoner per år vid början av decenniet men tio gånger högre vid slutet. Ett nytt inslag var också de s.k. storaffärerna, dvs. affärer med garantibelopp överstigande 200 miljoner kronor. Andelen storaffärer steg kraftigt till mellan 55 och 75% under de sista åren av 1970-talet. Detta innebar en riskkoncentration.

Den stora efterfrågan på garantier fortsatte in på 1980-talet, men i och med att realräntorna steg vände utvecklingen. De många skuldbelastade u- och östländernas betalningskris inleddes. Den statsstödda kreditgivningen minskade därefter kraftigt. Från 1980, då garantiverksamheten nådde sin topp, och till slutet av 1980-talet sjönk EKNs samlade engagemang i utfästelser och förbindelser från c:a 70 till c:a 50 miljarder kronor. Tyngdpunkten i engagemanget försköts redan under senare delen av 1970-talet till affärer med allt längre kredittid, 8 – 10 år. Detta speglade de både de allt längre krediter som i konkurrens mellan industriländerna medgavs under denna tid och karaktären på de objekt som exporterades i allt större omfattning t.ex. kraftverk och telekommunikationsanläggningar.

I slutet av 1970-talet beslutades att EKN skulle ha ett normalt system för korta och vissa medellånga affärer (n-systemet) samt ett samhällssystem (s-systemet) för längre affärer. N-garantier gavs till affärer där riskerna var överblickbara och tillfredsställande riskspridning kunde nås. Garantigivningen skulle ske med målet att verksamheten skulle gå ihop. Till s-systemet fördes andra risker, framför allt de långa krediterna. Om en affär med hänsyn till branschens eller företagets betydelse för samhället bedömdes som angelägen att i nationens intresse ta hem kunde garanti medges.

Då utvecklingen under de fyra första åren av s-systemet visade på växande problem inför framtiden föreslog EKN 1982 att kriterierna för s-garantin borde ändras i restriktiv riktning (prop 1982/83:100). Man genomförde en tydligare gränsdragning mellan n-systemet och s-systemet vilket medförde att praktiskt taget alla LT-garantier av större omfattning fördes till s-systemet. I prop 1989/90:44 föreslogs en ytterligare skärpning av garantigivningen som lämnades av samhällsskäl. I det nya LT-systemet skulle affärernas betydelse fortsättningsvis bedömas i förhållande till de mål som ställts upp för näringspolitiken. Man ställde sig avvisande till tanken att LT-garanti skulle ges med hänsyn till krislägen i landet för branscher, regioner och företag. EKN-garanti ansågs också vara ett ineffektivt instrument för att överbrygga tillfälli-

ga sysselsättningssvackor i enskilda företag. LT-verksamheten, där riskbedömningen kompletterades med en bedömning av samhällsintresset, skulle på sikt vara självbärande. Sedan januari 1997 drivs EKNs verksamhet som tidigare nämnts i ett ordinarie system med resultatkravet att vara självbärande över tiden.

Skadeutvecklingen i EKN bedömdes under 1980-talet som klart otillfredsställande (t.ex. prop 1989/90:44), liksom för flertalet andra garantiinstitut i industriländerna. Mot slutet av 1970- och 80-talet ökade skadefallen dramatiskt, både i antal och storlek. Det har främst varit politisk risk som utlöst skadefallen. Skadefall på Nordkorea under 1970-talet medförde t.ex. en allvarlig återlåtning av de av EKN upplagda reserverna. Under 1982/83 satte skaderegleringarna nytt rekord med 800 miljoner. Skaderegleringarna hade därmed hamnat på en nivå som förblev tämligen konstant tio år framöver. Skadeutbetalningarna vände från 1993/94 nedåt från c:a 1100 Mkr till c:a 340 Mkr 1996.

Återvinningsverksamheten var ursprungligen för EKN begränsad till ett litet antal fall av kommersiell skada. Under 1980-talet blev återvinningsarbetet huvudsakligen hänfört till förhandlingar om kortare eller längre betalningsuppskov mellan långivarländer och gäldenärländer inom ramen för den s.k. Parisklubben. I Parisklubben behandlas EKNs fordringar på länder tillsammans med andra länders statsstödda fordringar. Från början medgavs här endast lättnader i form av uppskjutna betalningar, vilket inte löste de mest utsatta ländernas skuldproblem. Kreditorländerna har därför i växande utsträckning medgivit avskrivningar av delar av de fattigaste ländernas utestående skulder, under förutsättning att gäldenärlandet åtar sig att genomföra ekonomiska reformer i samarbete med IMF.

Förutsättningarna för verksamheten har ändrats för EKN de senaste åren genom ökad andel privata köpare, men också genom att skuldskrisens effekter börjat övervinnas. Återvinningarna bedöms ligga kvar på en hög nivå och tidigare kassamässiga underskott har förbytt i överskott. Detta beräknas för 1997 beräknas uppgå till c:a 1,2 miljarder kronor. Reserver, som fanns innan skuldskrisen, har succesessivt börjat byggas upp igen. Överskotten uppskattas under vissa förutsättningar kunna innebära att EKN inom några år kommer att betala igen räntekompensationen på sammanlagt 2,9 miljarder kronor. Förändringarna innebär vidare att EKN kan fokusera sig på att möta de behov av förändringar som bl.a. ökad projektfinansiering men också andra ändrade exportmönster m.m. ställer på verksamheten och organisationen.

### 6.1.3 Riskbedömning

Avsikten vid inrättandet av EKN var att staten skulle underlätta exportutvecklingen, främst genom att täcka de politiska riskerna. De kommersiella riskerna har oftast setts som ett tillägg till garantin mot politisk risk. En kompetens har därmed byggts upp för att bedöma båda kategorierna av risker, men den politiska riskbedömningen har varit dominerande.

EKN analyserar fortlöpande riskbilden på de länder, köparföretag samt låntagar- och garantbanker som förekommer i EKNs verksamhet. Riskbedömningen är en samlad bedömning inriktad på garantiärenden. I en landbedömning ingår politiska ekonomiska och finansiella faktorer. Den politiska situationen analyserar EKN genom att titta på faktorer som stabilitet och förutsägbarhet. Den ekonomiska situationen bedöms bland annat på grundval av tillväxt, sparande och diversifiering. Landets finansiella situation undersöker EKN genom att analysera landets skuldsättning i relationen till dess export, valutareserver mm. EKN uppmärksammar även landets bytesbalans, inflation och budgetbalans mm. Vidare undersöker man sårbarheten i landets ekonomi, grundat bl.a. på ekonomins storlek och eventuellt beroende av några få exportvaror. Viktigt är även att studera betalningserfarenheter.

En traditionell exportkredit i t.ex. infrastrukturprojekt med en offentlig köpare innehåller en begränsad kommersiell risk. Låneavtalets fullgörande säkerställs genom statligt borgensåtagande och projektets bärkraft behöver då inte sammankopplas med exportfinansieringen. Numera dominerar privata köpare utan statsgarantier från köparlandet. Även vid infrastrukturinvesteringar blir det vanligare att köparsidan önskar enligt vad som redovisats i tidigare kapitel, att projektet skall finansieras utan sedvanliga säkerheter från staten. Alternativt är sådana säkerheter inte möjliga att få. De kommersiella riskelementen blir därför, som tidigare framhållits, mer omfattande idag än vad de var tidigare.

Ökningen av andelen privata köpare inkl. projektfinansieringar ställer krav på att kunna bedöma de nya risker av utvidgad politisk karaktär som tillkommer. Dessutom behöver man kunna hantera de särskilda problem som det innebär att värdera nystartade företag.

Det har för EKNs del framför allt varit fråga om projekt inom telekommunikationssektorn. Tendensen är dock att också projekt i andra branscher t.ex. kraftgenerering och kraftöverföring, blir aktuella för denna typ av finansiering. Projektfinansiering förekommer vidare vid stora industriinvesteringar, exempelvis skogsprojekt, men även vid mindre projekt t.ex. inom livsmedels- och läkemedelsområdet är projektfinansieringar aktuella. För EKNs organisation medför denna

utveckling väsentligt större krav på utrednings- och bedömningskapacitet. Istället för att som tidigare nämnt bedöma risken på ett land måste EKN nu bedöma risken på enskilda projekt, vilket kräver en delvis ny kapacitet. Vidare att EKNs roll (delvis) ändrats. EKN är numer en aktiv part som arbetar parallellt med bankerna för att säkerställa finansieringen. Tidigare var garantigivningen mer åtskild från arbetet med att ordna finansieringen.

EKN har inte något uppdrag från regeringen att göra miljökonsekvensbedömningar av projekt annat än ur risksynpunkt, dvs. hur miljöaspekter påverkar ett projekts betalningsförmåga.

#### 6.1.4 Ändringar i EKNs garantigivning

Under utredningens gång har EKN lagt fram förslag till och beslutat om flera ändringar i verksamheten. Därmed har EKN tillmötesgått flera av exportindustrins önskemål om ändringar i garantisystemet. EKN har föreslagit ändringar i täckningsgraden samt ett nytt rembursgarantisystem. Dessa två förslag kräver beslut av riksdag och regering. Vidare har beslut fattats om ändring i premiesättningen inklusive de särskilda volympåslagen.

EKN föreslår regeringen att täckningsgraden i fortsättningen normalt skall kunna uppgå till 100 % på politiska risker. För kommersiella risker skall täckningsgraden normalt vara 90%, men 100% täckning bör kunna medges när stater eller offentliga organ är gäldenärer. Förslaget gäller både köpar- och leverantörskrediter. EKN föreslår också att banker skall kunna ta över självriskerna från exportören vid refinansiering av leverantörskrediter.

EKN har beslutat att premierna för politiska risker skall anpassas till de inom OECD överenskomna miniminivåerna innan dessa officiellt träder i kraft. De påslag som EKN tagit ut på länder där man redan har ett högt åtagande slopas också. Påslagen skall ersättas med reserveringar. Systemet med premier för kommersiella risker, som inte ingår i OECD-överenskommelsen, skall också ses över.

De föreslagna ändringarna i rembursgarantisystemet innebär bl.a. att en ny lång rembursgaranti införs, för vilken den maximala kredittiden blir fem år. Risktiden är dock inte begränsad. Vidare föreslås en obegränsad risktid för korta rembursgarantier. Den maximala kredittiden på ett år är oförändrad. Vidare föreslås en ändring som innebär att det är möjligt att försäkra garanterade remburer som är betalbara i Sverige eller utlandet.

EKNs allmänna villkor har också omarbetats, på ett sätt som svarar mot nya behov vid garantigivningen.



EKN har också organiserat om sin verksamhet till en kund- och branschriktad garantigivning bl.a. för att få den djupare branschkunskap som är nödvändig för att kunna bedöma riskerna i de ökade antalet projektfinansieringar.

## 6.2 Andra länders garantigivning

Garantisystemen i andra länder liknar i stora drag det svenska. Ungefär samma produkter erbjuds exportörerna, men både villkor och premiesättning skiljer sig för närvarande åt. Det gör att det är svårt att direkt jämföra systemen, men vissa länder, t.ex. Frankrike, Italien och Spanien, samt USA, har hittills erbjudit lägre premier. Skillnaderna och deras betydelse har nyligen studerats i rapporten "Svensk projektexport – en kraftsamling". En annan följd av skillnader i villkoren är att finansiering där flera institut är inblandade, som blivit allt vanligare, försvåras. För att underlätta samfinansieringar mellan instituten sluter de olika avtal om samordnande garantier och återförsäkring. Det internationella arbetet med att likställa villkor och premienivåer skall bl.a. ses mot den bakgrunden.

Liksom EKN har de utländska instituten under den senaste tioårsperioden lagt ner mycket kraft på att försöka mildra effekterna av skuld-krisen på verksamhetens resultat. Nu inriktas verksamheten mot att möta de nya krav som bl.a. projektfinansieringen ställer på verksamheten.

### 6.2.1 Finland

Den finska motsvarigheten till EKN är Statsgaranticentralen (FGB), som har funnits i sin nuvarande form sedan 1989. FGBs huvudsakliga uppgifter är att främja exporten och förbättra verksamhetsförutsättningarna för små- och medelstora industriföretag. Garanticentralen erbjuder företag både exportgarantier och statsgarantier. För FGB gäller i likhet med för EKN att inkomsterna från garantierna på sikt skall täcka både administrativa kostnader och utbetalade skador.

Med hjälp av exportkreditgarantierna kan en exportör eller en finansör skydda sig mot de kreditrisker som hänför sig till export eller förbättra möjligheterna till finansiering av exporten. FGB har flera typer av garantier, i princip samma som det svenska systemet erbjuder. FGB har sedan flera år byggt upp en egen kompetens inom projektfi-

nansiering och man har en speciell enhet för riskbedömning av sådana projekt.

Täckningsgraden för garantier är i allmänhet 85% för kommersiella risker och 85 – 95% för politiska risker. S.k. finansieringsgaranti lämnas till långivare vid refinansiering av exportören. Täckningsgraden är 100% för sådana garantier. Köparkreditgarantin utgör en säkerhet för långivaren mot förluster som orsakas av den utländske köparen, köparens bank eller köparlandet. Vid export med lång betalningstid kan köparkreditgarantins täckning vara 100% vid bl.a. varvskrediter, annars är täckningsgraden den samma som för andra garantier. Exportören kan också försäkra säkerheter, s.k. bonds, som ställs till förmån för en utländsk köpare. Denna produkt kallas motgaranti och kan lämnas till exportörer eller banker. Garantitäckningen för motgaranti är 85-95% för exportören och 100% för banken. Rembursgaranti skyddar banken mot kommersiella och politiska risker som hänför sig till bekräftelse av rembursen. Garantitäckningen för rembursgaranti är den samma som för övriga garantier. Investeringsgarantin skyddar den finske investeraren mot risker i samband med utlandsinvesteringar. Garantitäckningen är högst 90% och omfattar bara skydd mot politiska risker.

FGB erbjuder också statsgarantier för inhemska risker, till skillnad från EKN. Denna del av verksamheten kan närmast jämföras med svenska ALMIs och delar av NUTEKs verksamheter. Statsgarantier kan små- och medelstora företag använda som säkerhet vid finansiering av investeringar och driftskapital. Den motsäkerhet som krävs för garantin behöver inte vara betryggande. Statsgarantin hjälper företagen att sänka sina driftskostnader. FGB har egna regionkontor i Lahtis, Uleåborg, Seinäjoki, Tammerfors och Åbo. Vidare utnyttjar FGB Keras (dvs ALMIs finska motsvarighet) lokala kontor för att få kontakt med exportörer.

Garantier avseende korta kommersiella risker hanteras f.n. av FGB. Avsikten är dock att verksamheten skall flyttas över till ett nytt bolag som till 1/3 ägs av staten via FGB och till 2/3 av två privata kreditförsäkrare.

En utredning under Handels- och industriministeriet har föreslagit ändringar i den statliga specialfinansieringsverksamheten. Utredningen hade till uppgift att utreda organisationen av den statliga specialfinansieringsverksamheten, bl.a. FIDE, Kera, Finnfund och FGB. Utredningen har föreslagit att alla specialfinansieringstjänster som är riktade till exportföretag, samt till de små och medelstora företagen samlas ihop i ett bolag eller en koncern. Inga förändringar har föreslagits i de enskilda finansieringsinstrumenten. Genom organisationsändringen skulle man, menade utredningen, vinna fördelar i fråga om stödets effekter och effektivitet. Kunderna skulle få bättre tillgång till samtliga

tjänster genom ett rikstäckande regionalt distributionsnät bildat av Keras och FGBs nuvarande regionala organisationer.

## 6.2.2 Storbritannien

Export Credits Guarantee Department, ECGD, bildades 1919 för att underlätta för brittiska exportörer och brittiska företag som investerar utomlands genom att erbjuda främst försäkringar och garantier. ECGD skall arbeta så att man når ett balanserat resultat.

År 1991 privatiserades ECGDs avdelning för korta kreditförsäkringar, och verksamheten såldes till holländska NCM. Efter detta kunde bara medellånga och långa garantier garanteras av ECGD. Emellertid erbjuder ECGD fortfarande en begränsad möjlighet till återförsäkring för att komplettera den privata marknaden. Återförsäkringen erbjuds privata försäkringsgivare (inte bara NCM), för kortare risktider.

ECGD försäkrar mot både politisk och kommersiell risk, och det är obligatoriskt att försäkra båda två. ECGD ger normalt 100% täckning för sina garantier riktade mot banker och andra finansiärer, såväl vid köparkrediter som vid refinansiering av exportörernas leverantörskrediter. Garantierna är ovillkorliga med, vid refinansiering, viss regressrätt på exportören. För andra garantier har ECGD i stort samma villkor som andra institut. I motsats till EKN tar ECGD dokumentrisker. Det innebär bl.a. att man tar in och bedömer dokumentationen i förväg.

Engelska exportörer samt kreditinstitut kan genom ECGD täcka medel- och långfristiga exportkrediter mot i stort sett samma risker som andra länders exportörer kan. Det innebär att de kan täcka politiska eller kommersiella risker. Exportören kan också få garanti för att täcka fordringsförluster orsakade av att kontraktet bryts innan fordran uppstår. ECGD täcker risken för otillbörligt utnyttjande av säkerheter (bond) dvs. att förmånstagaren drar på en fullgörande-, förskotts- eller anbudsbond, utan att exportören felat. Vidare kan exportören täcka sin valutarisk under anbudsfasen för en affär. Investeringsgaranti kan erhållas för att täcka politiska risker vid investeringar utomlands.

Det är möjligt för långgivaren att försäkra sig mot förluster orsakade av både politiska och kommersiella händelser vid projektfinansieringsaffärer. Riskdelning är ett villkor för att ECGD skall delta i projektfinansiering. Normalt kan ECGD garantera 100% av lån som representerar upp till 40% av det totala kapitalet i projektet.

### 6.2.3 Danmark

Exportkreditfonden (EKF) erbjuder danska exportörer att försäkra de exportkreditriskerna som inte täcks av marknaden. EKF etablerades 1996, efter att en statlig utredning året innan presenterat förslag till förändringar på exportkreditområdet. Utredningen pekade bl.a. på att det dåvarande danska systemet var alltför komplext och splittrat för användarna. Avsikten med att bilda EKF var att lägga all statlig medverkan i exportfinansieringen på ett ställe och därmed göra systemet enklare. De blandade krediterna och investeringsgarantierna lades under separata organ, med hänsyn till deras biståndsorientering. EKF har krav på sig att på sikt balansera intäkter och kostnader.

EKF erbjuder täckning till både exportörer och banker för politisk och/eller kommersiell risk. De risker som inte täcks av marknaden garanteras av EKF, nämligen alla politiska risker (kort, medel och lång), långa kommersiella risker samt korta kommersiella risker på icke-OECD länder, främst i Central- och Östeuropa. Garantierna är i stort sett lika de som andra garantiinstitut erbjuder.

Den korta marknadsmässiga sidan privatiserades 1992. Detta område täcks helt via den privata försäkringsmarknaden eller genom banker. För krediter på upp till ett år ger EKF täckning indirekt till exportören genom att återförsäkra både politiska och kommersiella risker. Riskerna tas initialt av något av de kreditförsäkringsbolag som man har återförsäkringsavtal med.

### 6.2.4 Norge

Garanti-Instituttet for Eksportkreditt, GIEK, är ett statlig affärsdrivande verk som utfärdar garantier och kreditförsäkringar för exportkrediter. GIEKs mål är att främja norsk export av varor och tjänster, samt norska investeringar i utlandet genom att utfärda garantier och kreditförsäkringar som avlastar norska exportörer kreditriskerna på utländska köpare och/eller samarbetspartners.

Premierna skall täcka kostnaderna för förluster och administration. Skulle premieinkomster och ev reserver inte täcka skadeutbetalningar får instituttet låna mot ränta i Finansdepartementet.

GIEKs verksamhet, finansiering och organisation har setts över i början av 1990-talet. Som en följd av översynen fick GIEK en friare ställning, ny styrelse med mindre inslag av departements- och intresseföreträdare. GIEK fick också en friare ekonomisk ställning gentemot statsbudgeten.

Som en följd av översynen är verksamheten numer indelad i fyra olika områden; korta kundkreditförsäkringar (Forretningsdelen), medellånga och långa garantier (Samfunnsdelen), särskilda garantier beslutade av Stortinget, f.n. endast särskilda garantier för f.d. Sovjetunionen och Baltikum, och den gamla portföljen, som omfattar bl.a. garantier utfärdade före den 1 januari 1994. Dessutom administrerar GIEK på uppdrag av Utrikesdepartementet särskilda garantier för investeringar och export till utvecklingsländer och anbudsgarantier för Närings- och handelsdepartementets räkning. I Norge har man ännu inte fattat beslut om att avveckla de statliga garantierna för korta kommersiella risker. Diskussioner pågår för närvarande om hur en sådan avveckling skall utformas. En anledning till att en lösning dröjt är att GIEK främst försäkrar de många små och medelstora exportföretagens kommersiella risker, som dessa företag haft svårt att få privata kreditförsäkringar för.

GIEKs garantigivning liknar i övrigt i huvudsak EKNs. Institutet hade tidigare ett system med pro rata riskdelning som innebar att GIEK endast tog 50% av köparrisken medan garantitagaren tog resten. Detta system har nu övergivits och GIEK tar 90 – 95% för kommersiella och politiska risker. GIEK kan gå upp till 100% täckning i enskilda affärer om affären löper väl. Hittills har man inte utnyttjat denna möjlighet. Banker tar självrisker från exportörer även vid refinansiering av leverantörskrediter. Det är enligt GIEK möjligt för garantitagare att återförsäkra självriskerna. GIEK matchar utländska premier, om det behövs för att den norska exportören skall vinna en order.

GIEKs verksamhet utvärderades under 1997. I huvudsak inriktades utvärderingen mot att studera hur de förändringar i GIEKs verksamhetsfinansiering och organisation, som beslutades med anledning av översynen, hade fallit ut. Som en del i utvärderingen inhämtade man näringslivets behov av garantier. Genomgående är de tillfrågade kunderna positiva till GIEK och dess verksamhet. De bedömer att GIEK även i framtiden kommer att spela en viktig roll för norsk export. Garantierna och garantivillkoren uppges i huvudsak vara riktigt utformade för att möta näringslivets behov av konkurrenskraftig finansiering. Kritik riktas i första hand mot riskovillighet, långsam ärendehantering och viss inflexibilitet, samt att GIEK kräver en omfattande dokumentation.

**Sammanfattande slutsatser av genomgången:**

- I stort har garantiinstituten liknande produkter och tjänster, villkor premienivåer och riskvilja skiljer sig dock åt.
- EKNs premier har tills nu i genomsnitt varit högre jämfört med konkurrentländerna.
- De förslag till ändringar som EKN föreslagit regeringen och/eller beslutat om likställer i huvudsak svenska och utländska exportörer.
- Övergången från offentliga köpare och dominans för rena landrisker till privata köpare, samt nya export- och exportfinansieringsupplägg ställer nya krav på garantiinstituten när det gäller bedömningen av nya risker nya produkter m.m.
- Verksamheten har i hög grad varit utformad för att minska skuld-krisens verkningar på garantigivningen.
- De positiva resultaten i verksamheten har givit finansiellt utrymme för förändringar.



## 7 Slutsatser och förslag

Under de senaste tio åren har, som beskrivits i kapitel 2 – 6, förändringar i exportens sammansättning, uppläggning, inriktning och finansiering inträffat. Dessa förändringar och utvecklingen av de internationella kredit- och kapitalmarknaderna påverkar behovet av statliga insatser på exportfinansieringsområdet. I detta kapitel sammanfattar jag dessa förändringar och hur de påverkar statens insatser inom området. Med utgångspunkt i den redovisningen lämnar jag förslag till hur statens medverkan i exportfinansieringen behöver ändras.

### 7.1 Grunderna för statens medverkan i exportfinansieringen har ändrats

#### 7.1.1 Exportens ändrade förutsättningar

Förutsättningarna för export har ändrats under de senaste tio åren. Fortsatta liberaliseringar av världshandeln genom avtal inom ramen för GATT/WTO har lett till att hindren påtagligt minskat för att fritt konkurrera på världsmarknaden både när det gäller varor och tjänster. Fördjupningen av samarbetet inom ramen för regionala organisationer som den Europeiska unionen har också haft en betydelsefull roll. Övergången till marknadsekonomi i tidigare planekonomier har ytterligare förbättrat förutsättningarna för fri handel. Hittillsvarande tillväxt i länderna i Ost- och Sydostasien har också skapat ökade möjligheter för handel. Skuldskrisen som kraftigt påverkade flertalet u-länder, inte minst i Latinamerika, har till stora delar övervunnits och tidigare mycket skuldyngda länder har åter börjat få balans i sina ekonomier. De börjar därför återkomma som handelspartners i traditionell omfattning.



Utvecklingen har medfört att nästan alla marknader av någon storlek och betydelse är öppna för handel och/eller investeringar. Företagen har utnyttjat dessa nya förutsättningar och etablerat försäljning eller produktion på olika marknader och konkurrerar där med lokala företag. Omvänt möter företagen ökad konkurrens på sina traditionella marknader. De stora multinationella svenska företagen har ökat sin försäljning till och också etablerat produktion eller är på väg att göra det på flertalet betydelsefulla marknader. Omorienteringen från produktions- till marknadsorientering inom företagen har ytterligare förstärkt behovet av att etablera produktion på lokala marknader. Även de mindre företagen etablerar sig i utlandet, men då främst på närmarknaderna i Norden och i övriga Europa inkl Östersjöområdet.

En viktig följd av de redovisade förändringarna är en ökad specialisering och globalisering inom och mellan företagen. Det innebär att handeln ökar snabbare än ökningen av produktionen av varor och tjänster. Den medför också att internhandeln inom de största koncernerna växer och mer än hälften av Sveriges samlade export utgörs i dag av de stora företagens internhandel. Globaliseringen innebär vidare att de största företagen har expanderat utomlands, och denna expansion är snabbare än produktionsökningarna i Sverige. Ungefär 2/3 av dessa företags utlandsförsäljning härstammar från deras utländska anläggningar.

Parallellt med detta ökar den andel av de små och medelstora företagens produktion som exporteras. Många av dessa företag har tagit vara på de möjligheter som bl.a. EUs inre marknad och övergången till marknadsekonomi främst i Central- och Östeuropa inneburit. Recessionen i börjat av 1990-talet har också inneburit att ett stort antal företag började exportera eller ökade sin export. Tidigare var de mindre företagen i första hand indirekta exportörer, dvs. de var underleverantörer till de stora etablerade exportföretagen. Detta förhållande gäller visserligen fortfarande, exportindustrin är de små- och medelstora företagens största kunder. Men samtidigt har andelen direktexport ökat och för små och medelstora företag med mer än 20 anställda är direktexporten, som andel av dessa företags samlade produktion, numer större än den indirekta exporten. Den indirekta och direkta exporten svarar för ca 15 resp. ca 20% av den samlade produktionen hos de små och medelstora företagen.

Exportens andel av BNP har ökat bl.a. som en följd av det redovisade. I Sverige har exportens andel stigit från ca 30 till ca 40% av BNP. Sverige blir således alltmer beroende av exporten för sin välfärdsutveckling. Trots att allt fler av de mindre företagen börjat exportera och att exportens andel av deras samlade produktion har ökat vilar exporten på konkurrenskraften hos de stora och internationellt verksamma

företagen. Dessa företag är verksamma inom ett fåtal branscher, främst inom investeringsvaru- och infrastrukturuområdet. Totalt står de största företagen för 2/3 av den svenska exporten. Samtidigt blir dessa företag genom sin fortsatta internationalisering allt mindre beroende av Sverige som produktionsplats.

Länderfördelningen av exporten har under senare år ändrats. Tidigare skuldyngda u-länder har återkommit som kunder och marknader som Asien och Central- och Östeuropa har ökat sina andelar. Tillväxten har lett till stora behov av att bygga ut infrastrukturen, vilket medfört ökade försäljningsmöjligheter för svenska exportörer. Exporten till dessa marknader av varor och tjänster för infrastrukturinvesteringar eller investeringar i industrianläggningar genomförs ofta i form av s.k. projektexport, dvs. försäljning av nyckelfärdiga anläggningar. Detta styrs av köparnas begränsade förmåga att själva leda och genomföra de komplicerade projekt som dessa investeringar innebär.

### 7.1.2 Kapitalmarknaderna har ändrat utseende

Samtidigt med exportens ändrade förutsättningar har kapital- och kreditmarknaderna under de senaste tio åren genomgått en kraftig förändring och på samma gång vuxit kraftigt. Nya instrument som värdepapperiseringar, obligationsderivat och forfeiting m.m. medför att nya aktörer kommit in på marknaden. Med de nya instrumenten har man kunnat anpassa finansieringslösningar till såväl låntagarens som långivarens riskprofil och förmåga. Detta har lett till att risker som tidigare inte kunde finansieras på kapitalmarknaderna nu är möjliga att finansiera den vägen. Marknadens aptit på mer riskfyllda marknader beror framför allt på att avkastningskraven ställs i förgrunden. En annan anledning är att offentliga organs upplåningsbehov har minskat bl.a. som ett resultat av stramare budgetpolitik och att placerarna därför söker alternativa placeringsmöjligheter. Därvid har finansiering av investeringar i mer riskfyllda länder kommit att framstå som mer intressant.

Utvecklingen har lett till att långfristigt kapital inte längre är en bristvara som bara kan tillhandahållas genom specialinstitut inrättade för sådan finansiering. Andra finansiärer inkl bankerna kan tillhandahålla långfristigt kapital för t.ex. exportfinansiering. Köparna själva har också i många fall numer direkt tillgång till de internationella kapitalmarknaderna genom obligationslån, private placements och andra instrument. Upplåningen utgör således i motsats till tidigare inte någon begränsning för att få tillgång till långfristiga krediter. Däremot är risktagningsskapaciteten en begränsning.

Utvecklingen har alltså lett till att köparen idag har fler alternativa finansieringsmöjligheter än tidigare och att köparen i högre grad än tidigare kan ställa krav på exportören och/eller finansiären angående vilka lösningar som skall presenteras. De finansieringslösningar som vuxit fram är också tillgängliga för exportörer och kreditgivare som skall ordna exportfinansiering. Det innebär att de har fler möjligheter att lösa de krav på finansieringar som köparen ställer. Detta har lett till ökad konkurrens mellan finansiärer och ökad flexibilitet och kapacitet för exportörer och köpare.

Flertalet av de nya instrumenten är möjliga för svenska exportörer att utnyttja utan begränsningar. I ett fall, värdepapperisering, kan avsaknad av lagstiftning innebära problem för exportörerna. Sådana lösningar är inte möjliga att genomföra och finansiera i Sverige utan måste finansieras i utlandet. Det innebär inte något problem för de större exportörer som redan i dag utnyttjar internationella banker och kreditinrättningar för att finansiera sig. För övriga exportörer kan det dock vara ett problem att de behöver gå utomlands för att genomföra sådana lösningar.

Förändringarna på kapitalmarknaden har också lett till att existerande privata finansieringslösningar som forfeiting och kreditförsäkring fått större kapacitet att ta risker. Privata kreditförsäkringar var tidigare inriktade på löpande export på korta risktider – upp till två år – och endast på privata köpare i industriländer. Under senare år har det skett samgående mellan flera av de största (europeiska) företagen, vilket lett till att några få internationellt verkande företag dominerar branschen. Företagen är verksamma på de flesta (europeiska) marknader. De har i många fall tagit över eller köpt upp de delar av de statliga exportkreditgarantiorganens verksamhet inom detta område, bl.a. som en anpassning till EUs beslut om att fr.o.m. 1998 inte tillåta statliga exportkreditgarantier för s.k. marknadsmässiga risker.

I Sverige har det vuxit fram en marknad för privata exportkreditförsäkringar vid export till privata köpare i industriländer. Minst tre bolag erbjuder riskavtäckning.

De privata kreditförsäkrarna har utvidgat sitt risktagande till att omfatta mer riskfyllda marknader. Exempelvis är det numer möjligt att erhålla privata kreditförsäkringar på privata köpare i vissa länder i Centraleuropa och (innan krisen) i Ost- och Sydostasien också för export till flera länder i den regionen. Risktiderna börjar också förlängas och det är i dag möjligt att kunna få risktäckning på över två års risktid. Det talas om att upp till fem år är möjligt att riskavtäckas på den privata marknaden.

För politiska risker har de privata alternativen ökat i omfattning. Företag som erbjuder forfeiting kan idag erbjuda riskavtäckning på fler

marknader, högre belopp och längre risktider än tidigare. De senaste åren har företag som arbetar med forfeiting etablerat sig i Sverige. Forfaiting används dock bara för att riskavtäckta traditionella exportkrediter. Också den privata försäkringsmarknaden för politiska risker har vaknat till liv igen och erbjuder riskavtäckning. I förhållande till tidigare torde denna nya satsning vara mer uthållig eftersom fler aktörer har skaffat sig egna analysresurser.

Den beskrivna utvecklingen innebär å ena sidan att fler affärer än tidigare kan finansieras av köparna utan hjälp av säljaren. Detta påverkar behovet av att säljaren ordnar finansiering av exportaffärer. Å andra sidan har det också inneburit att för de affärer som behöver säljarfinansieras, dvs. där exportkrediter är nödvändiga, har det vuxit fram fler alternativ till både riskavtäckning och kreditgivning. Exportkreditgivningen har med andra ord blivit (mer) konkurrensutsatt.

### 7.1.3 Exporten av kapital- och investeringsvaror på svåra, mer riskfyllda, marknader behöver fortfarande exportfinansieras

Exportfinansiering behöver, trots vad jag sagt i det förra avsnittet, användas vid export av kapital- och investeringsvaror. Den andel av denna export som säljarfinansieras genom krediter med medellång och lång kredittid uppgår till 25 – 30 miljarder per år. Den svenska exporten av sådana varor är större än så. Av projektexporten på ca 50 miljarder, som i huvudsak går till köpare i andra länder än industriländer, finansieras ungefär 50 – 60% med hjälp av exportkrediter medan resten kan köparfinansieras. Köparen ordnar således själv finansieringen och ur säljarens synvinkel blir det då fråga om en kontantförsäljning. Trots den säljarfinansierade exportens begränsade omfattning i förhållande till totalexporten är den viktig ur fler aspekter. Den säljarfinansierade exporten dominerar försäljningen till flera viktiga (tillväxt) marknader och för flera företag utgör den en betydelsefull andel av exporten totalt och till många (nya) marknader. Säljarfinansiering blir nödvändig när köparen inte kan ordna finansieringen på egen hand. Detta inträffar endera till följd av att köparlandet eller köparen anses innebära för stor risk att lämna krediter till eller att det i köparlandet saknas en inhemsk kapitalmarknad eller att köparen inte har tillgång till de internationella kredit- och kapitalmarknaderna.

Marknaden för exportkrediter har som tidigare nämnts blivit konkurrensutsatt och nya aktörer har tillkommit. Bankerna tillhandahåller krediter för säljarfinansierade affärer på lång kredittid. Deras andel

uppgår uppskattningsvis till mellan 50 – 60% av alla långfristiga exportkrediter. Tidigare tog SEK över eller refinansierade en stor del av dessa lån, men numer svarar bankerna själva både för ut- och upplåning. Statliga finansiärer som SEK och Sida står för 20 – 25%. Världsbanken, EBRD och NIB liksom EIB fungerar också som finansiärer av export. SEK, men också Sida, utnyttjas i mindre omfattning än under 1970- och 1980-talen. Detta förklaras delvis av förändringarna på kapitalmarknaderna och av avvecklingen av subventionerna i den statsstödda exportkreditgivningen som gjort sådana krediter mindre intressanta.

Företagen svarar själva, huvudsakligen i form av risktagande genom leverantörskrediter, för 15 – 20% av den långfristiga exportfinansieringen bl.a. till följd av svårigheter att hitta finansiering i samband med projektfinansiering. Det innebär att företagens balansräkningar låses upp av ett risktagande. Exportörerna tar finansiella risker på minst 5 – 6 miljarder vid sidan om de tekniska och fullgöranderisker som affärerna ändå innebär. Staten riskavtäckar ca 50% av de långfristiga exportkrediterna, medan privata aktörer inkl. banker, privata riskavtäckare och kapitalmarknaden tar resten, högst 30 – 35%.

Långfristig exportfinansiering är ett litet specialiserat område som i Sverige årligen omfattar 100 – 200 affärer. Kravet på specialkompetens har ökat bl.a. genom ökningen av antalet affärer där projektfinansiering används. Men också traditionella exportaffärer blir mer komplexa och innefattar ofta leveranser från flera länder i samma affär. Ökningen av andelen privata köpare innebär att riskbilden i affärerna blivit mer sammansatt. I Sverige liksom i övriga Norden är det ett mindre antal svenska och utländska finansiärer som erbjuder exportkrediter. I alla dessa länder tar de stora internationellt verkande bankerna en allt större andel av de långa exportkrediterna. En orsak till detta är övergången till mer komplicerade affärsupplägg vid export inkl. projektfinansiering. Sådana affärer ställer stora krav på analyskapacitet och goda kunskaper om köparen och den lokala marknaden. De internationellt verkande bankerna har genom sina väl utbyggda nät av kontor på de flesta marknader stora möjligheter att få tillgång till lokal information om köparna och deras ägare, samt om nya projekt. Det kan vara svårt för mindre aktörer att bygga upp och behålla den analys- och annan kompetens som behövs för att kunna arrangera i synnerhet projektfinansieringar. Projektens storlek är också i sig ett skäl för att de stora internationella bankerna oftast har ansvaret som s.k. lead managers för finansieringen.

Konkurrensen mellan aktörerna att erbjuda exportkrediter är hård särskilt när det gäller de största exportörernas krediter. Exportföretagens stora kompetens inom export- och projektfinansieringsområdet gör att konkurrensen upprätthålls.

Av den export som kreditfinansieras på korta kredittider riskavtäckts omkring 70 – 75 miljarder kronor (30%), varav rembursen står för ca 50 miljarder, privata kreditförsäkringsbolag för 11 – 16 miljarder och EKN för 9 miljarder. Andelen riskavtäckt export på korta kreditvillkor är låg internationellt sett. Svenska företag saknar i hög grad tradition på att riskavtäcka sin försäljning i motsats till företag i t.ex. andra EU-länder.

De stora företagen har vanligen en riskpolicy som grund för sin riskavtäckning. De kan också ofta klara riskavtäckningen internt. Externt riskavtäckes man vanligen av vissa köpare och/eller marknader. De mindre företagen har behov av att kunna täcka av sina risker externt. Deras kunskaper om vilka risker de tar och vilka möjligheter de har att täcka av dem är f.n. låga. Företagen skulle behöva upplysas om vilka kreditrisker de tar vid bl.a. export och få hjälp med att skaffa sig den nödvändiga kunskapen, särskilt som en allt större andel av deras omsättning kommer från export också till riskfyllda marknader.

#### 7.1.4 Projektfinansieringsmodellen får ökad användning

En tydlig förändring jämfört med i slutet av 1980-talet är att privata köpare dominerar och att privata huvudmän står för infrastrukturinvesteringar i telekommunikations-, energi-, transport- och vägsystem m.fl. områden. Privata bolag har fått koncession eller licens för att uppföra och driva sådana anläggningar bl.a. som en följd av omläggningar av den statliga budgetpolitiken men också p.g.a. den tekniska utvecklingen. Utvecklingen är lika tydlig i både industri- och utvecklingsländer. Krav på budgetbalans, som begränsar den offentliga sektorns upplåningsmöjligheter, talar för att utvecklingen fortsätter.

Förändringarna har lett till att exporten av projekt och anläggningar, i högre grad än för tio år sedan, genomförs av privata köpare och då många gånger som projektfinansieringar. I de senare fallen är köparen ofta särskilt inrättade projektbolag. Räntor och amorteringar måste därför i högre grad kopplas till investeringens intjänandeförmåga. Detta i motsats till traditionella exportkrediter för investeringar i infrastrukturen då långivaren bedömer köparens generella återbetalningsförmåga och kan kräva garantier från köparlandets centralbank eller regering. Vid privata investeringar, t.ex. investeringar i industrianläggningar genomförda av etablerade företag har säljaren eller finansiären begärt och fått bankgarantier eller lånat ut till köparens lokala bankförbindelse. Nu ökar användningen av projektfinansieringar även vid industriinvesteringar.

Projektfinansiering används vid anläggningsexport till mer riskfyllda länder och vanligtvis är affärerna på relativt stora belopp. Ofta är det flera företag som levererar till ett projekt och leverantörerna är hemmahörande i ett flertal länder. Exporten till industriländer utgörs till större del av komponentleveranser eftersom investeraren vanligen har den kompetens som behövs för projektledning. Men även i dessa länder ökar användningen av projektfinansieringsmodellen bl.a. till följd av privatiseringar och modellens fördelar.

### 7.1.5 Projektfinansiering innebär nya risker för finansiärer och exportörer

De förändringar i riskbilden för finansiärerna som övergången från offentliga till privata köpare innebär förstärks ytterligare vid projektfinansieringar. De kommersiella riskerna blir annorlunda vid nyetablerade projektbolag än vid etablerade företag och väger tyngre i den totala riskbedömningen. Till detta kommer att de politiska riskerna ändrar karaktär. Allmänna landrisker t.ex. rörande betalningsförmågan minskar i betydelse och faktorer som valuta- och ränteförändringar får ökad betydelse. Likaså blir faktorer som rör stabilitet i det legala systemet och egendomsskydd m.m. mer betydelsefulla att väga in. Vid exempelvis energiinvesteringar är energiproducenten ofta beroende av att offentliga distributörer köper energin till överenskomna priser. Vidare är man beroende av att äganderätten inte urholkas eller att anläggningarna konfiskeras och att givna koncessioner dras in. Skattelagstiftningen kan självfallet också påverka projektens fortbestånd. Finansieringsmodellen ställer krav på låne- och garantigivare att kunna göra de annorlunda riskbedömningar detta medför, men också på att de löpande följa riskutvecklingen i projekten.

Den annorlunda riskbilden, som innebär mer begränsade möjligheter att erhålla säkerheter från köpare eller deras banker (motsv), gör att riskerna i mindre utsträckning än i andra exportaffärer är bankmässiga. Det ställer ofta ökade krav på medverkan vid finansieringen från exportören. Medverkan omfattar inte bara att ordna finansiering av själva köpet av varor och tjänster utan också att ordna ägarkapital till själva investeringen. Vidare ökar kravet på att ställa upp med säkerheter för kreditgivarnas finansiering av varu- och tjänsteinköpen.

Tidsprofilen på riskerna är också annorlunda jämfört med ordinarie affärer. Visar bolaget att det har den budgeterade intjänandeförmågan förbättras dess kreditvärdighet snabbt och bankfinansiering resp. finansiering på kapitalmarknaderna blir då möjlig. Kravet på medverkan begränsas därför vanligtvis till uppbyggnadsfasen, då riskläget är som

störst. Detta gäller såväl exportören som riskavtäckare men innebär samtidigt att de kan – om allt går planenligt – komma ur (en stor del av) risken snabbare än vid traditionella exportfinansieringar.

## 7.2 Förslag

### 7.2.1 Statens roll i exportfinansieringen

Jag har ansett det väsentligt att i det föregående sammanfatta de förändringar som skett de senaste åren i fråga om förutsättningarna för statens roll i exportfinansieringen. Under denna tid har staten fortlöpande anpassat sitt stöd till finansieringen. Någon samlad översyn av statens medverkan i exportfinansieringen har emellertid inte skett. Den avstämning som jag gjort av nu läget och utvecklingen som den nu kan bedömas ger vid handen att staten har en viktig och för exportnäringen avgörande roll att spela även i fortsättningen. Detta inte minst eftersom andra länder heller inte övervägt att slopa sina stöd till finansieringen av exporten. Det är här angeläget att konstatera att näringen har en utomordentlig betydelse för Sveriges ekonomi. I förhållande till andra länder är det särskilt de stora exportföretagen som relativt sett har större vikt för sysselsättning och exportintäkter. Min allmänna slutsats är att staten inom de ramar som ställts upp i det internationella samarbetet aktivt bör verka för att exportnäringen såvitt gäller finansieringen av dess produkter och tjänster får bästa möjliga stöd.

Utvecklingen vad gäller exporten och finansieringsförutsättningarna innebär att statens roll i vissa avseenden behöver ändras och anpassas.

#### **Organisationen för statens medverkan**

Den organisatoriska strukturen när det gäller statens medverkan i exportfinansiering är olika i olika länder. I Sverige, liksom i flertalet övriga europeiska länder har man olika organ som svarar för kreditgivning och för riskavtäckning. I främst USA, Kanada och Japan har man valt att hålla ihop den statsstödda verksamheten i eximbanker. Som jag redovisat tidigare skiljer sig statens motiv för att medverka i kreditgivning resp. garantigivning åt. Utvecklingen på kapitalmarknaderna har enligt min uppfattning förstärkt dessa skillnader. Jag anser därför inte att det finns några skäl för att samla den statsstödda exportfinansieringen i en eximbank.



Jag har också prövat andra organisationsmodeller, bl.a. att som i Frankrike och Tyskland överlåta administrationen av den statsstödda garantigivningen till ett privat bolag. De senaste årens utveckling som bl.a. innebär att EKNs roll ändrats så att man aktivt arbetar parallellt med bankerna för att säkerställa finansieringar talar mot en sådan lösning. Det finns därför inget som nu talar för en tysk-fransk lösning.

Jag föreslår mot denna bakgrund att staten behåller nuvarande uppdelning, där ansvaret organisatoriskt är delat på risktagande och kreditförsörjning behålls.

Allt fler företag etablerar produktionsställen i fler länder och i exportaffärer blir det vanligare att leveranser hämtas från fler än en av dessa anläggningar. Ett ökande antal exportaffärer sätts vidare samman med leveranser från exportörer i flera länder. Detta skapar komplexa finansieringslösningar som ytterligare kompliceras av att den statliga exportfinansieringen f.n. i huvudsak är nationellt organiserad. Vid statlig medverkan i exportfinansiering med leveranser från flera länder behöver institut från ett antal exportländer samarbeta och flera avtal om samfinansiering m.m. redan mellan instituten. För att underlätta sådan samfinansiering behövs också mer likvärdiga garantivillkor. Detta ställer i sin tur krav på fortsatt harmonisering av villkor och premier mellan de statliga instituten för att sådana samfinansieringar inte skall bli resurskrävande för de sökande och instituten. Harmoniseringsarbetet inom EU och OECD behöver därför fortsätta. Den statsstödda exportfinansieringen motiveras främst av näringspolitiska skäl, och det finns en övergripande enighet om att exportländerna inte skall konkurrera med statliga subventioner. Premieharmoniseringen behöver därför omfatta inte bara politiska utan också kommersiella risker. Vidare bör syftet vara att garantivillkoren skall vara lika i alla i-länder. Det är min uppfattning att Sverige bör driva på en sådan utveckling. På sikt kan de nationella riskavtäckningssystemen åtminstone inom EU komma att bli så samordnade att även en organisatorisk sammanslagning kan komma i fråga. Också inom kreditgivningssidan kan sammanslagningar över nationsgränserna bli aktuella.

En annan fråga som rör den organisatoriska strukturen gäller hanteringen av statens medverkan i riskkapitalförsörjning. Jag återkommer senare i sakfrågan. Några länder, t.ex. Tyskland genom KfW (Kreditanstalt för Wiederaufbau), Kanada genom EDC (Export Development Company) och USA genom OPIC (Overseas Private Investment Company), har inrättat särskilda s.k. fönster eller avdelningar inom dessa organ som hanterar riskkapitalförsörjning. Man skulle kunna överväga att öppna motsvarande fönster hos SEK. Jag har emellertid inte funnit stöd för att lägga något förslag i den riktningen. I Sverige har hittills frågor av denna art hanterats av Industrifonden,

ALMI, Sida och Swedfund men dessa kräver bl.a. att det skall finnas en svensk part i investeringen.

### **Statens roll inom exportkreditgivningen**

Motiven för statens medverkan i exportkreditgivningen har skiftat över tiden; från att säkerställa att det över huvudtaget finns tillgång till krediter med lång löptid, till att tillhandahålla subventionerade exportkrediter och till att numer tillhandahålla billig och säker långfristig utlåning.

Särskilda, ofta hel- eller delstatligt ägda institut som SEK, hade ursprungligen till uppgift att säkerställa att det fanns tillgång till de långfristiga exportkrediter som bankerna och andra kreditinrättningar till följd av kreditregleringar inte kunde erbjuda. Avregleringarna på kapitalmarknaden innebär att banker och andra kan erbjuda sådan långfristig kreditgivning. Konkurrenssituationen på marknaden och inte minst det faktum att de stora internationella bankerna etablerat sig på den svenska marknaden gör att exportkreditgivningen utvecklats till en marknad där det, i normalläget, finns flera aktörer som konkurrerar. Det ursprungliga motivet för statens medverkan i exportkreditgivningen har därmed upphört att gälla.

Detsamma gäller tillhandahållandet av subventionerade krediter. De subventioner som introducerades under 1970-talets kreditkonkurrens har genom successiva internationella avtal minskats för att fr.o.m. 1995 i praktiken upphöra. Det som återstår är att staten inom ramen för s-systemet lämnar en kostnadsfri ränteoption som kreditlöftet innebär. Fasträntekrediter inom s-systemet kommer numer bara till användning undantagsvis och då främst när de långa räntorna bedöms komma att stiga.

Det tredje motivet för statens medverkan vid exportkreditgivning är att trygga tillgången på billig och säker långfristig utlåning, dvs. vara lender of last resort. Detta motiv är fortfarande giltigt. Det starka inslaget inom den svenska exporten av tunga kapitalvaror och av investeringsvaror för ett mindre antal branscher, ställer särskilt stora krav på att exportföretagen har en jämn tillgång på konkurrenskraftig långfristig exportkreditgivning. Genom SEK skall staten garantera svenska exportörer att de, oavsett läget på kapitalmarknaden, kan erbjuda sina köpare exportkrediter. Denna för SEK primära uppgift har exportföretagen samfällt pekat på som nödvändig.

Enligt min uppfattning talar sålunda näringspolitiska skäl för att staten genom SEK fortsatt engagerar sig i att erbjuda exportkrediter till konkurrenskraftiga villkor. Detta behov kvarstår enligt min uppfattning

trots att svenska och utländska banker, med lika goda utlåningsmöjligheter som SEK, ordnar exportkrediter för svenska exportörer. Jag föreslår därför att staten även i fortsättningen genom SEK medverkar i exportkreditgivningen för att säkerställa krediter till konkurrenskraftiga villkor även i dåliga tider och att detta kan göras av en aktör med bas i Sverige. Jag föreslår vidare att denna utlåning liksom i dag skall ske med sådana säkerheter inom tillgängligt riskkapital så att SEK inte riskerar sina höga kreditvärdighet.

Jag har också under utredningsarbetet kunnat konstatera att SEKs goodwill som kreativ och framgångsrik aktör på kapitalmarknaden är mycket stark. Det finns ett starkt positivt värde i SEKs varumärke.

### **Sverige föreslås gå över till ett rent räntekompensationssystem**

Det svenska systemet för hantering av CIRR-lån innebär att bara SEK har haft möjlighet att lämna sådana lån. Denna ordning var naturlig när SEK p.g.a. kreditregleringarna dominerade den långfristiga exportkreditgivningen. Avregleringen på kapitalmarknaderna har som jag tidigare påpekat medfört att bankerna blivit de största aktörerna inom långfristig exportkreditgivning. I nuvarande situation där banker och SEK konkurrerar om samma krediter medför SEKs ensamrätt när det gäller s-lån att bolaget får information om konkurrenternas affärer och därmed får en konkurrensfördel. Att bevilja räntekompensation är vidare myndighetsutövning, som krävt en speciallag för att SEK skall kunna bevilja s-lån. Det finns därför enligt min uppfattning inga förutsättningar att behålla nuvarande lösning när SEK samtidigt lämnar marknadsbaserade lån i konkurrens med banker och andra kreditinrättningar. Detta trots att SEKs sätt att hantera s-lånen för staten torde vara mer kostnadseffektivt än andra lösningar, som beräkningar i avsnitt 7.2.6 pekar mot.

Enda förutsättningen att behålla nuvarande ordning är att SEK koncentrerar sig på s-lån och upphör med den konkurrensutsatta verksamheten. Den näringspolitiska roll som SEK enligt min mening bör spela och som jag redovisat i föregående avsnitt skulle med en sådan lösning inte kunna upprätthållas. Utlåningen skulle sjunka till under 10% av dagens nivå och SEK skulle därmed inte kunna spela den roll nuvarande organisation och inte kunna erbjuda de krediter exportindustrin har behov av.

Jag har prövat två alternativ, ett system med upphandling av hanteringen av s-lån och ett annat där staten övergår till ett rent räntekompensationssystem. Jag förordar det sista alternativet av följande skäl.

Tendensen utomlands är att staten i s-systemen bara administrerar räntekompensationen medan banker och andra kreditinrättningar tillhandahåller krediterna. Flera europeiska länder har numer denna lösning och senast har Danmark och Finland valt att införa sådana system. Förändringarna på kapitalmarknaderna innebär att statens medverkan inte behövs för att det skall finnas exportkrediter på långa risktider. Ett rent räntekompensationssystem, där låntagarna endast betalar CIRR-räntan, skulle också ge svenska exportörer samma villkor som exportörerna i de viktigare konkurrentländerna. Staten skapar också konkurrens inom det statsstödda systemet genom ett räntekompensationssystem. Ett anbudssystem skulle om staten handlar upp hanteringen av hela systemet inkl. kreditgivningen för s-lånen, leda till samma nackdelar som dagens system med insyn och konkurrensfördelar för den som erhållit uppdraget. Ett system där enskilda s-lån handlades upp skulle bli administrativt krångligt och dyrt.

Den föreslagna modellen förbilligar för låntagarna. I nuvarande svenska system får låntagarna betala bankernas hanteringskostnad. Ett rent räntekompensationssystem i enlighet med det finska systemet innebär att dessa kostnader inkluderas i den administrationsersättning som långivaren får från staten. Detta skulle göra det svenska systemet likvärdigt med utländska system och öka konkurrenskraften hos svensk export. Jag föreslår alltså att Sverige går över till ett rent räntekompensationssystem och att SEKs ensamrätt på att utfärda statliga s-lån avskaffas.

### **Statens riskavtäckning**

Statens medverkan i riskavtäckning har motiverats med att komplettera marknaden främst när det gäller politiska risker på riskfyllda marknader. När det gäller risktäckning för mer traditionella exportkrediter torde en ökad konkurrens uppstått från den privata marknaden. Statliga exportkreditgarantiorgan, t.ex. det brittiska har fått sjunkande efterfrågan på garantier till följd av ökad privat konkurrens. Trots den utveckling som varit de senaste åren med större kapacitet för privata lösningar, via banker, kreditförsäkrare, och kapitalmarknadslösningar m.m. kvarstår behovet av statens riskavtäckning på flera viktiga exportmarknader. Det rör sig om marknader i u-länderna men också i omställningsekonomierna i Central- och Östeuropa och tillväxtekonomierna i Ost- och Sydostasien. Den privata marknaden kan inte sägas ha kapacitet att till alla delar täcka de behov på riskavtäckning som finns på dessa marknader. Sveriges industriprofil med tyngdpunkt i utrustning för industri- och infrastrukturinvesteringar har här jämfört med många

andra länder ett tydligt behov av statlig riskavtäckning. Den privata marknaden torde vidare vara mer känslig för finansiella kriser av den karaktär som nu drabbar de asiatiska marknaderna. Statens kapacitet behövs därför också som en beredskap när privatkapacitet försvinner eller drastiskt minskas.

Den ökade användningen av projektfinansiering förstärker enligt min uppfattning behovet av statlig riskavtäckning genom EKN. Som jag tidigare konstaterat innebär projektfinansiering att nya risker uppstår och att riskprofilen ändras. Det finns stora behov av statlig riskavtäckning i synnerhet i inledningsskedet då riskerna är svåra att hitta riskavtäckare för. Statens engagemang i enskilda affärer borde kunna bli mer kortvarigt än vid traditionella exportkrediter där staten (vanligen) behöver ligga kvar hela risktiden.

Jag har sammanfattningsvis inte funnit stöd för att föreslå ändringar i EKNs garantigivning, utan verksamheten bör behållas i nuvarande omfattning och huvudsakliga utformning. Jag har också funnit att starka skäl talar för att statens risktagande eller riskavtäckning i fråga om exportfinansieringen entydigt koncentreras till EKN med undantag av de uppgifter som vilar på Sida som garantimyndighet. Mitt förslag rörande garantigivningen och också rörande kreditgivningen innebär att jag föreslår att statens risktagande vid statsstödd exportfinansiering liksom hittills bör koncentreras till ett organ, nämligen EKN.

### **Staten och riskkapitalförsörjningen**

Vid traditionella exportkrediter är det främst fråga om krediter för att finansiera inköp av varor och tjänster. Vid projektfinansiering tvingas exportörerna numer i ökad utsträckning delta med eller ordna en andel av projektbolagets ägarkapitalförsörjning. P.g.a. att det är nyetablerat kan det vara svårt att locka till sig behövligt ägarkapital. Detta medför i sin tur att bolaget inte kan låna upp det externa kapital som behövs för att kunna genomföra investeringen. Därför vänder man sig till leverantörerna och kräver att de endera garanterar andra investerares ägarkapital eller att de själva investerar ägarkapital för att komma i fråga som leverantörer. I båda fallen innebär det finansiella åtaganden för exportören som begränsar dennes möjligheter att genomföra nya exportaffärer.

I några länder, mest tydligt i Kanada, har staten tagit konsekvenserna av detta och infört möjligheter att vid projektfinansieringar i utlandet tillskjuta ägarkapital om detta behövs för att exportören skall kunna genomföra affären och riskerna i övrigt är acceptabla. I andra länder t.ex. USA, Tyskland och Japan kan lån eller lånegarantier utgå vid

investeringar i utlandet. Jag anser att starka skäl talar för att också Sverige bör införa möjligheter för staten att i sådana lägen kunna tillskjuta eller garantera ägarkapital vid projektfinansieringar om det är en förutsättning för att svenska företag skall komma i fråga för order och riskerna i övrigt är acceptabla för att kunna erhålla exportkreditgaranti.

Frågan är hur ett sådant stöd skall utformas och vem som skall administrera det. De stöd för ägartillskott som finns vid investeringar i utlandet avser biståndsrelaterade investeringar som dessutom skall ha svenska ägarintressen. Däremot saknas i dag möjlighet att erbjuda ägartillskott där svenska ägarintressen saknas men där det finns starka exportintressen.

Riskerna vid ägartillskott överensstämmer med de som uppkommer vid kreditgivning till samma bolag. Det talar för att EKN bör administrera dem, liksom att det rör sig om ett risktagande på länder och utländska företag. Det är dock frågan om att tillskjuta likvida medel och EKN saknar sådana eftersom man är garantigivare. Industrifonden arbetar i dag med ägarkapitaltillskott och projektfinansieringar, främst till svenska mindre och medelstora företag, även vid utlandssatsningar. Men fonden har ingen vana vid att bedöma politiska risker. SEK skall enligt mitt förslag främst erbjuda fördelaktig utlåning och inte ta risker av det slag det här är fråga om. Hur ett system med ägarkapitaltillskott vid projektfinansieringar skall byggas upp behöver därför utredas närmare. I detta bör också ingå att bedöma vilka behov av riskdelning med exportören som kan vara behövlig. Jag föreslår att EKN får i uppdrag att, tillsammans med Industrifonden, utreda behovet av statligt ägarkapitaltillskott vid projektfinansiering och därmed sammanhängande frågor.

### **Stödet till små och medelstora exporterande företag**

Små och medelstora företag utnyttjar idag den statstödda kredit- och garantigivningen i mindre omfattning än vad de stora gör. Ett viktigt skäl för detta är att småföretagen överlag inte har produkter som säljs på de kredittider som motiverar leverantörs- eller bankfinansierade långfristiga krediter. Det finns dock företag som är aktiva projektexportörer eller som säljer kapitalvaror på långa kredittider. Dessa bolag har samma behov som de stora av exportkrediter och risktäckning. Däremot saknar de ofta resurser för att orientera sig på kreditmarknaden för att undersöka vilka lämpliga alternativ som finns. Eftersom de inte har samma kontakter med olika finansiärer kan de behöva få råd av t.ex. EKN för att hitta lämpliga finansieringsmöjligheter. EKN föreslås

därför få i uppgift att hjälpa små projektexportörer och exportörer som levererar på långa kredittider att få kunskap om och kontakt med de finansieringsalternativ som finns.

Den dominerande andelen små och medelstora exportföretag säljer på korta kredittider och har då främst behov av riskavtäckning för de leverantörskrediter man beviljar. Behovet av riskavtäckning gäller i första hand kommersiella risker, eftersom de främst säljer till övriga Norden och EU. Detta behov av risktäckning skall fr.o.m. 1998 tillgodoses av den privata marknaden. Behovet av täckning för politiska risker torde dock öka i takt med att de mindre och medelstora företagen ökar sin export till marknader runt Östersjön och till andra delar av Central- och Östeuropa. Enligt Exportrådets sammanställning av exportstatistiken exporterar de små bolagen en större andel av sin produktion dit än vad de stora gör. På dessa marknader är det ännu inte möjligt att till alla delar erhålla privat risktäckning och även om flera av de aktuella länderna snart inleder medlemsskapsförhandlingar med EU torde det, åtminstone övergångsvis, finnas ett stort behov av EKN-risktäckning. De mindre företagen är inte i tillräcklig grad medvetna om denna möjlighet. Jag föreslår därför att EKN, tillsammans med t.ex. ALMI, ökar informationsinsatserna till de mindre exportföretagen om möjligheterna att kunna få täckning för korta politiska och kommersiella risker från EKN på dessa och andra marknader. Detta även efter det att EKN upphört med kort kommersiell risktäckning för export till flertalet OECD-länder.

De små och medelstora exporterande företagen har alltså genomgående begränsade kunskaper om vilka stöd de kan erhålla för riskavtäckning. Den offentliga organisationen för stöd inkl. finansieringsstöd till små och medelstora företag är dock splittrad på flera offentliga organ bl.a. NUTEK, Exportrådet, ALMI-företagen, länsstyrelser och kommuner m.fl. Insatserna inkl. informationen om vilka stödinsatser som finns är också splittrade och det finns ingen som har övergripande överblick eller ansvar för att samordna insatserna. Från företagets sida blir organisationen och insatserna för företagsstöd inkl. riskavtäckning och kreditgivning vid export svårgenomträngliga. Dessutom är kunskapen om exportfinansiering och dess betydelse för möjligheten att genomföra exportaffärer bland de regionala och lokala aktörerna genomgående låg. Otillräckliga resurser läggs därför ner på att informera om och ge råd i dessa frågor till de små och medelstora exporterande företagen.

De små företagen efterfrågar informationen regionalt, men skulle behöva få den samlat på ett ställe. Det är därför enligt min uppfattning naturligt att ALMI (och inom ramen för exportcentra) som statens organ för utveckling av de små och medelstora företagen också sköter

informationen till dessa företag om möjligheter att erhålla stöd till exportfinansieringen. För ALMI talar att informationen då kan omfatta alla möjligheter till riskavtäckning inkl. de kommersiella risker som EKN inte längre kan erbjuda. För att möjliggöra detta är det nödvändigt att ALMI omprioriterar sin verksamhet så att större resurser läggs på exportfinansieringsfrågor och på att kunna förmedla kontakter mellan företagen och t.ex. EKN. EKN tillsammans med Exportrådet och ALMI föreslås, med EKN som huvudansvarig, få i uppdrag att ta fram ett program för att informera om statens möjligheter att stödja småföretagens exportfinansiering.

De mindre företagen har allmänt sett samma behov av stöd som de större. När det gäller garantier eller krediter för rörelsekapital vid (stora) exportorder har dock de mindre företagen ett särskilt stödbehov. Sådana finansieringsmöjligheter finns i andra länder t.ex. i USA där US Eximbank har en särskild garantiform för att de små exportföretagen i bank skall kunna låna till rörelsekrediter. I Sverige har ALMI möjlighet att bevilja rörelsekrediter eller garantier för bankfinansierade rörelsekrediter till expanderande företag, även vid exportsatsningar. Dessa möjligheter är enligt vad jag har fått fram dåligt kända av de mindre exporterande företagen. Jag anser därför att ALMI som ett första steg bör informera om dessa möjligheter. Först om detta visar sig otillräckligt anser jag att staten bör överväga ett system med rörelsekreditgarantier t.ex. administrerade av EKN. Jag föreslår därför att ALMI får i uppdrag att, utöver vad som nyss föreslagits, också särskilt upplysa om möjligheterna att erhålla rörelsekrediter eller garantier för rörelsekrediter vid exportaffärer.

### **Insatser för att utöka samfinansieringarna med multinationella finansiärer**

EKN och SEK samfinansierar idag med multinationella finansiärer som Världsbanken, NIB och EBRD, inklusive med de enheter eller bolag t.ex. IFC som svarar för utlåning till privata investeringar. Hittills har samfinansieringarna varit få vilket till stor del förklaras av skillnader i roller. Dessa rollskillnader innebär bl.a. att de multinationella finansiärerna kommer in tidigare i arbetet med ett projekt och att de beaktar andra aspekter än de nationella instituten. De multinationella finansiärerna börjar t.ex. att arbeta med ett projekt innan leverantör är utsedd. I detta stadium kan man inte binda sig för leverantör. Rör det sig dessutom om offentliga investeringar – som dominerar de objekt som dessa institut finansierar – måste leverantör upphandlas via anbud. Detta minskar möjligheterna att vid finansiering av offentligt ägda projekt



tidigt säkerställa samfinansiering. Bristen på samarbete hänför sig därför i stor utsträckning till skillnaderna i roller.

Det bör dock enligt min uppfattning vara möjligt att öka antalet samfinansieringar när det gäller finansieringar av privata investeringar då kravet på offentlig upphandling inte gäller. Vid sådana investeringar torde skillnader i handläggningstiderna vara en anledning till att samfinansieringarna är få. Ett sätt att komma runt det problemet kan vara att EKN kommer överens med resp. multinationell finansiär om att EKN inledningsvis, utöver sin egen andel, är beredd att övergångsvis ta på sig dennes andel och att den delen lyfts av när den multinationella finansiären fattat sitt beslut. Ett annat kan vara att som Danmarks motsvarighet till Swedfund, IFU, få en ramkredit från IFC för projektfinansieringar i privata projekt. EKN bör därför ta upp diskussioner med de multinationella institut som tar risker på privata investeringar för att försöka hitta lösningar som bl.a. kan överbrygga rollskillnaderna.

Sverige är idag inte medlem i alla de institut som finansierar privata investeringar. Enligt den information jag inhämtat är detta inte något hinder för svenska företag att ändå utnyttja dessa finansieringsmöjligheter. EKN bör därför tillsammans med Exportrådet informera företagen om dessa möjligheter. Om detta ändå skulle visa sig att medlemskap krävs föreslår jag att Sverige överväger att bli medlem/delägare i de multinationella institut som finansierar privata investeringar. Detta mot bakgrund av de privata projektfinansieringarnas ökade betydelse.

Andra lämpliga åtgärder kan vara att öka bevakningen vid multinationell finansiering av såväl offentliga som privata investeringar så att svenska exportörer kommer med på listan över tilltänkta leverantörer till projekten. I t.ex. EBRDs program ECLAT beslutar banken vilka leverantörer som skall tillfrågas. Att bevaka att så sker är inte i första hand ett ansvar för EKN och SEK. Istället är det en uppgift för de enskilda företagen med stöd av de exportfrämjande organen. Stöd i företagets arbete kan också ges från utrikesförvaltningen och Sveriges representanter vid de multinationella finansieringsorganen. I Sveriges viktigare konkurrentländer ökar ansträngningarna för att utnyttja utrikesförvaltningen m.fl. för exportfrämjande insatser och Sverige har också beslutat sig för att agera på detta sätt. Samordnade insatser görs i t.ex. USA från de politiska organen och från de handelspolitiska och exportfrämjande organen för att säkra exportorder för amerikansk industri. Detta betonar behovet av en sådan kraftsamling också i Sverige. Utöver detta ankommer det på EKN och SEK att klargöra att de är beredda att samfinansiera i de fall svenska företag utses till leverantörer.

## 7.2.2 SEKs uppgifter och ägande

### SEKs förändrade situation

Förändringarna på kredit- och kapitalmarknaderna liksom internationa-  
lisering och globalisering, har som jag tidigare redogjort för, ändrat  
förutsättningarna för SEK. Förutsättningarna påverkas också av de  
ändringar jag föreslagit i administrationen av i s-systemet.

Internationalisering av exportföretag och avregleringar av kapi-  
talmarknaderna m.m. har lett till att SEK inte har samma dominerande  
ställning som tidigare när det gäller att tillhandahålla långa exportkred-  
iter. Exportkreditgivningen är vidare inte längre i huvudsak nationell  
utan internationell. Utländska och svenska banker anordnar långfristiga  
exportkrediter vid svenska företags exportaffärer. Utländska exportkred-  
itorgan erbjuder också exportkrediter för svenska företag med verk-  
samhet i utlandet inkl deras svenska exportaffärer. På samma sätt  
erbjuder SEK nordiska företag med verksamhet i Sverige att hos SEK  
finansiera leveranser från sina utländska anläggningar där det finns ett  
svenskt intresse. Exportföretagens stora kompetens inom exportfinan-  
sieringsområdet har medfört att de på ett annat sätt än tidigare styr vem  
som skall få lämna exportkredit.

Detta har sammantaget medfört att exportkreditgivningen blivit  
konkurrensutsatt. SEK är som en följd av detta numer utsatt för kon-  
kurrens om att få erbjuda exportkrediter. Konkurrensen kommer inte  
bara från svenska banker utan i ökande utsträckning från de stora  
internationella bankerna. Konkurrens kommer också från andra finan-  
sieringslösningar bl.a. genom investmentbanker och värdepapperie-  
ringsalternativ.

De utländska bankernas etablering på den svenska marknaden för  
långfristig exportkreditgivning innebär för SEKs del dessutom att  
bolaget numer inte bara tar över eller refinansierar av ägarbankerna  
utfärdade exportkrediter, utan också gör detta för utländska banker.  
Bolaget har utöver agentbankavtal med ägarbankerna sådana avtal med  
ca 20 utländska banker.

Ändrad efterfrågan på finansiering från exportnäringen har lett till  
att SEKs verksamhet har breddats först till bl.a. marknadsinvesterings-  
lån och flödeskrediter och, efter det att riksdagen godkänt ändringen av  
bolagsordningen även till långsiktig finansiering av investeringar som  
stärker det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft. Till  
de senare räknas bl.a. investeringar i produktutveckling och produktan-  
passning av exportprodukter. Dit räknas också investeringar i in-

frastrukturen i Sverige och utomlands om de stärker näringslivets konkurrenskraft. Finansiering för sådana ändamål tillhandahålls också av banker och andra finansiärer. SEK har av dessa uppfattats som konkurrent inom de nämnda områdena.

Utvecklingen innebär att förhållandet mellan SEK och bankerna succesivt förskjutits från att tidigare kompletterat varandra till att bli mer direkta konkurrenter. Detta gäller både långfristiga exportkrediter och den långfristiga finansiering SEK erbjuder för att stärka näringslivets internationella konkurrenskraft. SEK och banker och andra tillhandahållare av långfristiga krediter konkurrerar således om att erbjuda sådan finansiering.

Ägarkonstruktionen i SEK med delat ägande 50/50 mellan staten som A-aktieägare och numera fem svenska banker som B-aktieägare har sitt ursprung i SEKs roll att fylla igen den lucka som kreditregleringarna ledde till för exportfinansieringen. Under senare tid har B-aktieägarna initierat en diskussion om SEKs roll och inriktning på verksamheten. De tidigare redovisade förändringarna i SEKs omvärld och det förhållandet att konkurrensen ökat mellan bankerna och SEK har lett till att diskussionen tilltagit inom B-aktieägargruppen om deras behov av SEK och därmed vilken roll och verksamhet bolaget skall ha i framtiden.

Majoriteten av bankerna anser sig inte kunna kvarstå som delägare i SEK, oavsett vilken inriktning eller omfattning den fortsatta verksamheten kommer att ges. De hänvisar framförallt till att bolagets utveckling medfört att man är delägare i en konkurrent till sig själv. Man vill heller inte av avkastningsskäl fortsätta att binda kapital i bolaget.

Enligt min uppfattning är nuvarande ägarkonstruktion olämplig. Även skillnaderna i synen på SEKs framtid mellan ägargrupperna har lett till låsningar. Jag anser därför att det är nödvändigt att staten och bankerna löser ägarfrågan. Staten bör i samband med det ta ställning till SEKs roll och uppgifter för finansiering av den svenska exportnäringen.

### **SEK behövs för exportnäringen**

Näringspolitiska motiv, vilka jag tidigare redogjort för i avsnitt 7.2.1, talar för att staten även i framtiden stödjer exportnäringens behov av långfristig finansiering genom att fortsatt vara ägare i SEK. De motiv för staten att kvarstå som ägare i SEK, som jag tidigare redogjort för, bör enligt min uppfattning leda till att staten ska ha ett avgörande inflytande i bolaget. Ur SEKs långgivares synvinkel är det väsentligt att

staten tydligt klargör en ägarpolicy för SEK såväl avseende långsiktigheten i ägandet som inriktningen på bolagets verksamhet.

Utgångspunkten i de näringspolitiska motiven som jag lagt till grund för de förslag jag redovisade i avsnitt 7.2.1 om SEKs framtida uppgifter och roll stöds, som jag redovisat tidigare, av exportnäringen. Man betonar samfällt vikten av det vid sidan om de privata alternativen fortsatt finns en kreditgivare av SEKs typ, där staten har ett ansvar. Näringslivet framhåller att SEK även i fortsättningen bör kunna tillhandahålla långfristiga exportkrediter till konkurrenskraftiga villkor, något som är särskilt viktigt i tider av instabilitet på kredit- och kapitalmarknaderna. Bankerna synes ha förståelse för behovet av att staten genom ägande i SEK tillhandahåller näringspolitiskt motiverade exportkrediter. Man betonar dock vikten av att SEK arbetar under villkor som är jämförbara med bankernas.

I enlighet med vad jag föreslagit i avsnitt 7.2.1 skall SEK även i framtiden erbjuda långfristig finansiering för exportnäringen. Betoningen ligger som jag ser det i att SEK genom sin upplåning kan erbjuda lån till konkurrenskraftiga utlåningskostnader. Det är alltså väsentligt att SEK har en hög kreditvärdighet som ger bästa möjliga rating. Det innebär att SEKs nuvarande riskpolicy med krav på säkerheter som täckning för kreditriskerna i utlåningen inom ramen för riskkapitalet i princip måste behållas. Det långsiktiga statliga ägarinflytandet är också betydelsefullt.

### **Ökat statligt risktagande hos SEK?**

Enligt direktiven har jag haft till uppgift att bl.a. pröva behovet av ökat statligt risktagande i exportkreditgivningen. Som en del i arbetet med att ta ställning till om det finns ett sådant behov har jag haft i uppdrag att inhämta synpunkter från B-aktieägarna i SEK, dvs. bankerna. Jag har inhämtat skriftliga synpunkter från dessa och kompletterat det med diskussioner med dem.

Bankerna motsätter sig ett ökat statligt risktagande i SEK och anser att risktagandet även fortsättningsvis hålls inom ramen för EKNs verksamhet. Man ser det som mer rationellt att ett ökat statligt risktagande samordnas genom EKN. Bankerna har också framhållit att ett ändrat och eventuellt ökat risktagande inom SEKs nuvarande verksamhet inte är förenligt med B-aktieägarnas intressen. För denna slutsats anger man två huvudskäl:

- ett ökat risktagande får inte under några omständigheter få till följd att SEK riskerar sänkt rating

- vidare är det på principiella grunder inte acceptabelt att SEK skall ta in risker i sina böcker som aktieägarna var för sig inte är beredda att ta in i sina respektive böcker.

Man framhåller vidare att SEKs hittillsvarande verksamhet har byggt på ett mycket begränsat risktagande. Ett ökat risktagande skulle, enligt bankerna, påverka SEKs rating och upplåningsförmåga och på sikt kunna utradera SEKs nuvarande upplåningsfördelar visavi svenska och utländska banker.

De synpunkter exportindustrin framfört till mig innebär, som jag tidigare redovisat, att man betonar att SEK är viktigt för exportnäringen. Bolagets betydelse anses särskilt ligga i att det kan säkerställa långfristig kostnadseffektiv utlåning och att detta kan ske även vid orostider.

Exportindustrin har emellertid också uttalat att man önskar att det hos SEK skall skapas möjligheter till verkligt risktagande genom avsättning av riskmedel samt att man i enskilda fall matchar subventioner i refinansieringen.

För egen del anser jag att SEKs risktagande även framöver skall vara sådant att det är förenligt med bästa möjliga rating. SEKs stora fördel ligger i, som bankerna och exportnäringen framhållit, att bolaget kan erbjuda billig och säker tillgång till långfristiga exportkrediter. Bolagets låga upplåningskostnader, som genom låga utlåningskostnader förs över till låntagarna, bygger på att man i dag tar begränsade risker, har ett stort tillgängligt riskkapital och en stark balansräkning. Detta, tillsammans med det statliga långsiktiga ägandet, är grunden till att man har hög kreditvärdighet och rating. Med ett ökat risktagande skulle denna fördel inte kunna behållas genom att det ökade risktagandet skulle slå igenom i lägre kreditvärdighet och lägre rating. Jag har alltså funnit att avgörande skäl talar mot ett ökat statligt risktagande inom SEK. Det innebär också att ansvaret för SEKs risktagande läggs fast av bolagets styrelse inom ramen för fastställd kreditvärdighetspolicy och tillgängligt riskkapital.

Statens direkta risktagande i exportfinansieringen bör som jag framhållit i avsnitt 7.2.1 ligga hos EKN. Jag kommer i avsnitt 7.2.4 att redovisa redovisat hur jag anser att det skall utvecklas och vilka nya risker det inom ramen för EKN är motiverat att ta.

### **Ägandet av SEK**

Den nuvarande ägarkonstruktionen är, som jag framhållit tidigare i detta avsnitt, inte längre rationell. Det saknas också som jag redovisat tidigare förutsättningar för att behålla den. Bankerna har klart både skriftligt och muntligt i kontakter med mig redovisat att man inte längre

ser några motiv för den nuvarande ägarstrukturen i SEK. Bankerna har också markerat att det inte hos någon av B-aktieägarna finns intresse att öka sitt aktieinnehav. Även jag anser att det inte finns några motiv för att behålla nuvarande ägarstruktur. Nuvarande förhållande innebär som jag redovisat svårigheter att utöva ägarfunktioner mot bolaget vilket får påtagligt negativa effekter på det. Jag föreslår mot denna bakgrund att B-aktieägandet i SEK i nuvarande form upplöses och att B-aktieägarna ges möjlighet att gå ur ägandet.

Det finns olika modeller eller alternativ att förändra ägandet av SEK. Självfallet måste staten och bankerna enas om sättet och villkoren för transaktionen. Jag har prövat olika metoder att lösa frågan och funnit att det bör finnas goda förutsättningar att nå en överenskommelse. Hanteringen av ägarförändringen måste självfallet ske på ett sådant sätt att bolagets rating inte äventyras.

Jag föreslår att regeringen utser en förhandlare med uppgift att för statens räkning snarast träffa avtal med B-aktieägarna om deras aktieinnehav. I samband med detta bör också en översyn ske av SEKs bolagsordning avseende röstregler och andra frågor som påverkas av förändringarna av ägarstrukturen.

Genomförs mina förslag rörande ägarförändringar och administrationen av CIRRLånen m.m. kommer SEK att fortsätta vara en för exportnäringen nyttig aktör på marknaden för exportfinansiering. Föremålet för bolagets verksamhet bör kvarstå enligt gällande bolagsordning. Finansieringsverksamheten skall därmed vara direkt relaterad till svensk export av varor och tjänster eller främja utvecklingen av svenskt näringsliv, i första hand exportindustrin.

Förändringarna i ägarstrukturen kommer att leda till att SEK i fortsättningen i ökad grad själv behöver hantera utlåningsärendena även under lånetiden. En konsekvens blir att SEK behöver bygga ut sina organisation på marknadsförings- och utlåningssidan. Kompetens på projektfinansiering behöver utökas. SEK kommer som hittills att kunna vara en aktiv partner till de multilaterala instituten som EIB och NIB.

SEK kommer också liksom hittills att för statens räkning kunna ta på sig speciella uppgifter inom ramen för bolagsordningen och risktagandet.

För staten som ägare är det nödvändigt att utöva en tydlig ägarroll i enlighet med vad jag framfört tidigare. Styrningen bör ske på sätt som numera är vanligt för publika bolag. Det innebär bl.a. att det i bolagets styrelse förutom direkta ägarrepresentanter bör ingå personer som genom erfarenhet från finansieringsområdet kan bidra till bolagets framgång.

### 7.2.3 Administrationen av räntekompensationssystemet

I avsnitt 7.2.1 har jag föreslagit att Sverige övergår till ett rent räntekompensationssystem som finns i flera europeiska länder, bl.a. i Danmark och Finland. I detta avsnitt redovisas hur systemet kan utformas.

Det finns två sätt att administrera räntekompensationssystemet om det skiljs från kreditgivningen, ett är att som i Finland bilda ett särskilt bolag eller en särskild myndighet för detta ändamål. Ett annat är att som i bl.a. Danmark och Storbritannien garantiinstitutet tar hand om uppgiften. För det första alternativet talar att det markerar räntekompensationens fristående ställning från garantigivningen. En långivare behöver inte ansöka om garanti för att få räntekompensation. En nackdel är att uppgiften blir mycket liten. Jag har nämligen svårt att se att efterfrågan kommer att, annat än periodvis, öka på CIR-krediter från dagens nivåer. För det andra alternativet talar att EKN är en naturlig samarbetspartner med exportkreditgivarna. EKN är vidare väl insatt i frågeställningarna genom att man redan i dag ansvarar för tillämpningen av consensusreglerna i Sverige och medverkar i OECD:s expertgrupper rörande statsstödda exportkrediter. Jag föreslår därför att administrationen av räntekompensationen förs över till EKN. I huvudsak bör man kunna utgå från det finska systemet när det svenska räntekompensationssystemet utformas. Administrationen av räntekompensationssystemet för blandade krediter behöver utredas ytterligare innan beslut fattas.

Enligt min uppfattning bör SEK och de svenska och utländska banker som beviljar långfristiga exportkrediter för svenska exportföretags kunder kunna erbjuda finansiering till CIR-kvillkor. För att kunna erbjuda sådana krediter föreslås bankerna behöva ingå ett avtal med EKN. Avtalet föreslås bl.a. innehålla de krav på bankerna som staten ställer för att de skall kunna komma i fråga för s-lån. Exempel på tänkbara krav kan vara att rating och kapitaltäckning uppgår till en viss lägsta nivå, samt att bankerna har viss lägsta kunskap om och kompetens rörande exportkrediter. Avtalet kan också behöva innehålla andra uppgifter som eventuella avgifter, rutiner för att söka räntekompensation och beräkning av räntekompensationen.

Övergången till ett rent räntekompensationssystem gör att man behöver ta ställning till hur man skall fastställa bankernas upplåningskostnad för s-lånen för att kunna beräkna ränteersättningens storlek. En lösning är att Sverige, i likhet med övriga länder med liknande system, arbetar med schablonräntor och utgår från sexmånaders STIBOR/LIBOR noteringar beroende på valuta för att beräkna räntekostnaden. Den noteringen kan på ett godtagbart sätt avspegla upplåningskostna-

derna för exportkrediter (också) för i Sverige verksamma banker. Även andra lösningar kan övervägas när det gäller att fastställa bankernas upplåningskostnader. Ränteintäkterna utgörs av de faktiska på bankens utestående s-lån. Avräkningen för att fastställa vilken räntekompensation bankerna skall få respektive vilken ränteersättning bankerna skall betala till staten kan ske halvårsvis från resp. credits starttidpunkt. Respektive banks samlade lånestock bör tas till utgångspunkt för att fastställa ersättningen till/kompensationen från staten. Det bör ligga på bankerna att räkna ut mellanskillnaden och ansöka om kompensation alt. att leverera in överskottet till staten.

För att täcka sina kostnader för att hantera s-lånen bör bankerna få en hanteringsavgift. Den ersättning som SEK får i dag för att hantera systemet uppgår till 0,25% pa. I Finland erhåller de 0,15 pa och i Danmark 0,20% pa. Dessa nivåer bör kunna vara utgångspunkter för att bestämma nivån på bankernas ersättning. Avgiften läggs till den kompensation som bankerna har rätt att få från staten respektive räknas av från den ersättning bankerna skall betala in till staten.

För att betala EKNs hanteringskostnad för s-systemet kan en modell vara att de anslutna bankerna får betala såväl en anslutningsavgift som en årsavgift. Staten kan också överväga att i likhet med det finska systemet införa ansökningsavgifter och behålla nuvarande system med löftesprovisioner för utestående outnyttjade erbjudanden. Därutöver torde det behövas en administrationsersättning i form av räntepåslag som dras från den ersättning bankerna betalar till/får i kompensation från staten. Med hänsyn till att EKN redan arbetar med frågor rörande CIR-systemet bör ökningarna i EKNs administrationskostnader för att också hantera räntekompensationen bli begränsad. Totalt bör hanteringskostnaderna kunna hållas inom ramen för dagens system.

Låntagarna föreslås betala en ren CIR-ränta utan andra avgifter till bankerna än för ev. riskersättning. Det beräknas för dem innebära en årlig besparing på uppemot fem miljoner kronor.

EKNs uppgift i CIR-systemet blir att hantera systemet och sluta avtal med banker som vill ansluta sig till systemet. Vidare ingår det att besluta i enskilda ärenden om s-lån och att kontrollera bankernas beräkningar av räntekompensation. För hanteringen behöver EKN bygga upp rutiner och administrativa resurser. Verksamheten bör hållas isär från garantiverksamheten och hanteras separat. Detta för att markera att ansökan om räntekompensation inte behöver kombineras med ansökan om exportkreditgaranti.

Det har inte varit möjligt för mig att på den tid jag har haft till förfogande att utforma ett detaljerat förslag. Jag föreslår därför att EKN får i uppdrag att utforma systemet inkl. fastställa bankernas upplåningskostnad och förhandla med dem om ersättningen för hanteringen om



staten beslutar att införa ett räntekompensationssystem i enlighet med mitt förslag.

#### 7.2.4 Förslag rörande inriktningen m.m. av EKNs verksamhet

Det är en genomgående uppfattning bland EKNs kunder och konkurrenter att EKN snabbt anpassat sin roll och verksamhet till nya behov. EKN har också anpassat sin organisation till de nya krav en ökad andel projektfinansieringar ställer. Exempelvis har man inom garantiområdet återgått till en branschriktad organisation och man har beslutat att bygga upp sin kompetens att bedöma och följa risker vid projektfinansieringar.

#### **EKN har genomfört resp. föreslagit ändringar i garantisystemet som i huvudsak tillmötesgår kundernas önskemål**

De behov av ändringar i garantisystemet som garantitagarna framfört har i första hand rört sänkning av premiekostnaderna och förbättring av garantivillkoren, främst självriskernas storlek och möjligheter att lyfta av självrisker. EKN har under utredningens gång beslutat att sänka premierna för politiska risker och att se över premiesättningen för kommersiella risker. EKN har vidare föreslagit regeringen att täckningsgraden i fortsättningen för politiska risker normalt skall ligga på 100% och för kommersiella på 90%. Vidare har man beslutat att självriskerna skall kunna överföras på bankerna vid refinansiering av leverantörskrediter. Slutligen har EKN blivit mer öppen för att matcha andra garantiinstituts premie- och andra garantivillkor i enskilda affärer av strategisk betydelse för den svenska exportören.

Överenskommelsen inom consensusgruppen innebär, som tidigare nämnts, att den premiekonkurrens som funnits mellan garantinstituten till stora delar försvinner för politiska risker när premierna och klassificeringen av enskilda köparländer samordnas. EKNs beslut innebär att EKN i förväg inför de överenskomna nivåerna. Premierna blir därför i motsats till tidigare, då de var högre än genomsnittet i konkurrentländerna, minst lika låga. Självrisknivåerna kommer om EKNs förslag fastställs att ligga på samma eller lägre än konkurrentländernas.

Villkorsharmoniseringen inom EU kan vidare när de blivit genomförda komma att innebära att medlemsländernas villkor blir mer likvärdiga och möjliga att jämföra. Det borde underlätta den samordnade garantigivning mellan de nationella instituten som utvecklingen ställer

krav på och som garantitagarna framfört önskemål om. Garantitagarna har vidare framfört önskemål om insatser för att anpassa garantivillkoren till projektfinansieringsmodellen, så att amorteringar och räntebetalningar bättre kan kopplas till projektens återbetalningsförmåga. Det förslag som nyligen presenterats av consensusgruppen torde till stora delar lösa de problem vid projektfinansieringar som garantitagarna redovisat för mig.

Det redovisade innebär att de önskemål på EKN som garantitagarna framfört i huvudsak har uppfyllts eller kommer att tillgodoses inom ramen för pågående arbete nationellt och internationellt. Jag vill särskilt betona betydelsen av att EKN matchar andra institutets villkor vid enskilda affärer. Med hänsyn till den betydelse den kapitalvaru- och anläggningsexporterande industrin har för exportens utveckling är det min uppfattning att det är av stor betydelse att EKN erbjuder matchning särskilt vid strategiskt viktiga affärer som t.ex. att komma in på nya marknader eller sälja nya produkter eller tillämpningar.

Genomgången av EKNs förslag till ändringar visar att jag kan koncentrera mig på principiella frågor rörande EKNs verksamhet.

### **EKNs förmåga att bedöma och följa kreditrisker inom projektfinansieringsområdet m.m.**

Den ökade andelen affärer med privata köpare inkl. projektfinansieringar ökar behovet av att staten, långgivare och exportörer har kunskap om sådana affärsupplägg och kompetens för att bedöma kreditrisker vid sådana affärer. Den behövs också för att kunna följa riskutvecklingen i affärer med privata köpare bl.a. sådana där projektfinansieringsmodellen används. De stora exportföretagen har byggt upp sådan kompetens. Det är nödvändigt att EKN har tillgång till den särskilda kompetens som krävs för att kunna göra kreditbedömningar vid projektfinansieringar och avgöra behovet av att anlita extern specialistkompetens i enskilda affärer. EKN behöver också kunna följa riskutvecklingen bl.a. i garanterade projektfinansieringsaffärer. Man har beslutat att anställa specialistkompetens för detta arbete. Denna kompetens behöver ytterligare förstärkas. EKN behöver också fortsätta att bygga upp organisationens allmänna förmåga att göra bedömningar av sådana finansieringslösningar. Detta för att kunna vara den riskavtäckare som exportindustrin och finansiärerna har behov av vid t.ex. projektfinansieringar.

Utformningen av projektfinansieringar varierar mellan branscher. Det är därför inte rimligt att kräva att EKN bygger upp specialistkompetens för bedömning av alla typer av projektfinansieringar. I stället kan man anlita den externa kompetens för specialistfrågor som står till

förfogande. I dag saknas i hög grad inhemska specialistkompetens, men efterfrågan från t.ex. EKN och andra statliga organ som Sida torde medverka till att sådan kompetens etableras. EKN borde också kunna utnyttja den specialistkompetens som byggts upp hos andra aktörer. Jag föreslår att EKN skall ha möjlighet att kunna öka sina administrationskostnader både för att anställa personer med kompetens inom området och att kunna anlita den specialistkompetens som behövs för att bedöma enskilda ansökningar.

### **Miljöprövning**

Frågan om miljöprövning har som tidigare nämnts aktualiserats av Svenska Naturskyddsföreningen. EKN prövar redan i dag miljökonsekvensernas påverkan på kreditrisken. Det pågår ett internationellt arbete inom OECD:s ram för att utforma eventuella regler för miljöprövning vid ansökan om miljögarantier, en prövning som de internationella organen och några nationella institut redan utför.

Jag anser att det är viktigt att EKN för att begränsa statens risk, men även av andra skäl, bedömer hur miljörisker påverkar statens risktagande. Därmed kommer miljökonsekvenserna att bedömas när man beviljar statliga garantier. Likaså anser jag att Sverige aktivt skall arbeta för att man internationellt ska komma överens om hur miljöprövning ska gå till.

Med hänsyn till frågans vikt redan i dag när det gäller riskprövningen föreslår jag att EKN skaffar sig egen kompetens att bedöma miljökonsekvensanalyser. Denne skall i första hand ha till uppgift att bedöma kreditriskerna som ligger i miljökonsekvenserna, men också bedöma kvaliteten i de av de sökande gjorda miljökonsekvensanalyserna. I uppgiften ligger också att kunna avgöra behovet av att anlita ev extern kompetens för att bedöma analyserna. Det kan inte vara EKNs uppgift att göra egna sådana bedömningar. I första hand bör den sökande svara för att konsekvensbedömningar finns och att göra de kompletteringar som kan bli nödvändiga.

### **EKN föreslås utnyttja utvecklingen på kapitalmarknaden för att utveckla sin egen verksamhet**

Förändringarna på kapitalmarknaden ökar möjligheterna för EKN att kunna lyfta av risker jämfört med tidigare. Möjligheterna har tidigare begränsats av att det inte funnits privata aktörer som varit villiga att ta över (delar av) riskportföljen för det långa engagemanget. Vidare har

det (hittills) inte varit möjligt att komma överens mellan de nationella garantiinstituten om att byta risker med varandra för att få mer balanse-  
rade portföljer.

De kontakter jag haft med privata aktörer bl.a. privata återförsäkrare och investmentbanker ger vid handen att deras aptit på att lyfta av politiska risker även vid projektfinansiering på besvärliga marknader från de nationella instituten har ökat. Avlyft till marknaden, framförallt på marknader där man ha stort engagemang, skulle kunna leda till att kapacitet frigjordes för nya åtaganden. Lyfte EKN i första hand på portföljbasis av garantier som har löpt ett antal år och med återstående risktid på tre till fem år skulle utrymme skapas för nya åtaganden utan att den totala exponeringen ökar. På så sätt behöver stora engagemang på enskilda länder och exportörer inte bli en lika stor begränsning.

I övrigt kommer den snabba förändring som sker på den internationella kapitalmarknaden genom värdepapperisering och utvecklande av olika upplåningsinstrument enligt min mening att fortlöpande påverka finansieringsförutsättningarna. Jag anser att det för exportfinansieringen är önskvärt att vi i Sverige också får en lagstiftning om värdepapperisering. I så fall är det sannolikt att den inhemska kapitalmarknaden kommer att förändras. EMU-projektets konsekvenser vad avser obligationsmarknaderna kommer även att påverka finansieringsförutsättningarna.

De förändringar som sålunda kan förutses kommer att ställa nya krav på anpassning av EKNs garantigivning. Jag utgår ifrån att EKN framöver kommer att avdela resurser för att analysera utvecklingen på kapitalmarknaden och utnyttja de finansieringsmöjligheter som kommer att uppstå. Möjligheten att byta risker med andra nationella garantiinstitut bör också tas till vara.

### 7.2.5 Källskatter

Källskatter i exportlandet för ränte- och liknande betalningar fördyrar exporten. Skillnader i Sveriges dubbelbeskattningsavtal jämfört med konkurrentländernas har åtminstone i några importländer inneburit att svenska företag tappat order. Detta eftersom Sverige, i motsats till konkurrentländer, i dessa länder inte lyckats få undantag för källskatt på statsstödda krediter både sådana som finansierats av SEK och sådana som garanterats av EKN. Jag är medveten om att både import- och exportlandet behöver vara överens för att det skall vara möjligt att ändra dubbelbeskattningsavtalen. Samtidigt är det viktigt att regeringen även i fortsättningen lägger stor vikt vid att få bort de skillnader som kan finnas i de svenska avtalen i förhållande till konkurrentländernas.

Regeringen bör därför ta initiativ till omförhandlingar för att få bort källskatter m.m. vid statsstödda exportkrediter och att alla statsstödda exportkrediter inkl. EKN garanterade krediter, och SEKs krediter, skall räknas som statliga. EKN, SEK och de exportfrämjande organen men också exportindustrin och dess intresseorganisationer har anledning att följa omförhandlingarna och uppmärksamma regeringen på avtal som ger konkurrensnackdelar för svensk exportindustri.

## 7.2.6 Förslagens kostnadsmässiga konsekvenser

Av de förslag jag redovisat bedömer jag att endast ett, övergången till ett rent räntekompensationssystem, kan få budgetmässiga konsekvenser. Förslagen om ändringar i EKNs garantigivning, om rörelsekrediter eller garantier från ALMI och om informationsinsatser gentemot små och medelstora företag innebär enligt min bedömning omprioriteringar inom ramen för redan beslutade nivåer.

Ökade kostnader för staten för hanteringen av s-lånen kan uppstå och det beror i första hand på att upplåningskostnaderna kan bli högre än dagens. Upplåningsräntan för dagens system ligger vanligen under den föreslagna baserad på LIBOR/STIBOR. Hur stor kostnadsskillnaden blir beror i första hand på ränteutvecklingen, på hur stor omfattning CIRR-lån får i framtiden och möjligheterna att begränsa räntedifferensen genom att utnyttja swaptekniker eller att finna alternativa sätt att fastställa bankernas upplåningskostnader. Hanteringskostnaderna för EKNs och bankernas administration beräknas, som tidigare nämnts, kunna hållas inom ramen för dagens system 0,25% pa. Beräknat på 1996 års volym på s-lånen och oförändrat 0,25% pa. för ersättning för hantering av lånen och inkl. kostnaden för räntedifferensen uppskattas att ett räntekompensationssystem skulle varit 25 – 40 miljoner kronor dyrare än dagens.

Denna utgiftsökning/inkomstminskning kommer inte att faktiskt uppstå. Systemet skulle omfatta nya s-lån, nyutlåningen bedöms bestå enligt samfällda bedömningar i alla de länder jag besökt. Utgiftsökningen/inkomstminskningen uppskattas, om tidigare antaganden behålls och med nuvarande räntenivåer, vid ett fullt utbyggt system uppskattas till 15 – 24 miljoner kronor. Det första året uppskattas det uppgå till 2 – 3 miljoner kronor. Utnyttjas möjligheter att minska kostnaderna för räntedifferenser på sätt jag beskrivit ovan kan det begränsa det ökade anslagsbehovet till ca 10 – 12 miljoner kronor. Ytterligare begränsningar kan eventuellt åstadkommas genom att staten med utställarna av CIRR-lån kommer överens om en annan räntesats än sexmånaders LIBOR som grund för att beräkna upplåningskostnaden.

Jag har prövat olika möjligheter att genom utgiftsminskningar eller inkomstökningar inom det område jag sett över kompensera för utgiftsökningen. Jag bedömer att det finns goda möjligheter för detta genom att t.ex. öka statens inkomster från området.

De ökade satsningar på kompetens för att bedöma kreditrisker vid projektfinansieringar är nödvändiga för att EKN skall kunna anpassa sig till exportindustrins förändrade efterfrågan och kan komma att medföra ökade administrativa kostnader. I den mån så blir fallet är det naturligt att dessa kostnader, i likhet med övriga administrativa kostnader, finansieras via premierna av garantitagarna. Insatser för att bedöma miljökonsekvenser bör belasta den sökande i särskild ordning. Som en följd av det redovisade anser jag att EKNs förbud för att höja sina administrativa kostnader bör tas bort för att tillåta de föreslagna åtgärderna.



# Bilaga 1



## Kommittédirektiv

Dir.  
1997:64

Det statsstödda exportfinansieringssystemet  
m.m.

---

Beslut vid regeringssammanträde den 3 april 1997.

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att göra en översyn av det statsstödda exportfinansieringssystemet m.m.. Utredaren skall överväga om förändringar är motiverade i detta system, bl.a. mot bakgrund av den stora svenska kapitalvaru- och projektexporten, utvecklingen av det internationella samarbetet och de förändringar som ägt rum i omvärlden under senare år, inte minst på finansmarknaderna. Utredaren skall arbeta skyndsamt och avsluta sitt arbete före utgången av september 1997.

### Bakgrund

Det statsstödda exportfinansieringssystemet som främst omfattar garantigivning hos Exportkreditnämnden (EKN) och kreditgivning hos AB Svensk Exportkredit (AB SEK) har stor betydelse för exporten till vissa marknader. Detta gäller i första hand u-länder och länder i Central- och Östeuropa inklusive OSS-området. Även på andra marknader kan detta stöd vara av stor betydelse. EKN och AB SEK spelar också en viktig roll i samfinansiering med internationella finansieringsorgan.

Svenska företag är i hög grad inriktade på att genomföra projekt i andra länder. Exporten av kapitalvaror är stor. Riksdagen tar varje år ställning till verksamheten inom EKN i samband med behandlingen av budgetpropositionen. Vad gäller AB SEK beslutades 1995 och 1996



om utvidgning av den marknadsmässiga verksamheten avseende finansiering i samarbete med internationella institutioner och långivning till svenska projekt i vissa fall.

### **Regeringens principiella inställning**

Sverige behöver en bred expansion av näringslivet för att sysselsättningen skall öka. Näringspolitiken är därför inriktad på att skapa goda förutsättningar för näringslivet i allmänhet. Det är viktigt att de svenska företagen har möjlighet att konkurrera om affärer och projekt på alla marknader.

Exportfinansieringssystemet spelar här en viktig roll och kan ofta vara av avgörande betydelse för att svenska företag skall kunna vara konkurrenskraftiga. Utgångspunkten bör vara att de svenska företagen skall erbjudas finansieringsmöjligheter som i stort sett motsvarar vad deras konkurrenter i andra länder erhåller. Insatserna skall stå i överensstämmelse med internationella åtaganden. Systemet skall vara uthålligt och stabilt men bör samtidigt kontinuerligt anpassas till förändrade omständigheter. En viktig utgångspunkt, som också följer av internationella åtaganden, är att inga statliga subventioner skall utgå.

### **Förändrad omvärld**

Marknaden för de företag som exporterar kapitalvaror och genomför projekt har förändrats kraftigt under senare år. Den traditionella köparen, ett offentligt ägt företag eller en myndighet, ofta med en statlig garanti för sina lån, har i många fall ersatts av en privat köpare. Risktagandet har därmed förskjutits från att avse ett relativt standardiserat upplägg med statlig garanti från köparlandet till en skraddarsydd, ofta kassaflödesanpassad, finansiering utan statlig garanti, där avkastningen i projektet är den viktigaste säkerheten. Riskerna har också förändrats på annat sätt genom att finansieringen för den privata köparen genomförs i länder med bristfällig lagstiftning och osäker tillämpning av denna. En annan förändring är att också projekt i i-länder allt oftare genomförs på projektfinansieringsbasis, och att det då i många fall ställs krav på finansiering från säljaren. Vidare har de statsstödda krediterna till följd av ändrade internationella regler och andra faktorer fått mindre betydelse som finansieringskälla.

Finansieringslösningarna har under senare år blivit mer komplicerade, bl.a. eftersom fler parter än tidigare är involverade i affärerna och genom att insats av eget kapital ofta krävs. Nya former av finansiering

har tillkommit, t.ex. genom s.k. värdepapperisering och nya former för utlåning. Exempel på statliga institut som blivit mer aktiva ifråga om kommersiellt inriktad finansiering är det amerikanska OPIC (Overseas Private Investment Corporation) och det tyska KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau).

Den svenska bankmarknaden har, inte minst på exportfinansieringssidan, genomgått stora förändringar sedan många utländska banker etablerat sig i Sverige. Dessa banker är ofta engagerade i finansieringen av svenska företags exportaffärer. De större internationella bankerna med god "rating" har på upplåningssidan konkurrensfördelar jämfört med svenska banker och kreditinstitut. Därutöver visar de ofta en större riskbenägenhet och riskkapacitet. Marknaden har också påverkats av den Europeiska utvecklingsbankens (EBRD) tillkomst och av att medel från Europeiska investeringsbanken (EIB) numera kan utnyttjas från svensk sida. Vidare ställs miljörelaterade krav i högre omfattning av såväl statliga och privata finansörer som andra marknadsaktörer.

Sammantaget innebär förändringarna att svenska exportörer fått bättre tillgång till finansiering samtidigt som vissa av konkurrenterna kan ha konkurrensfördelar genom ett bättre finansieringsstöd.

### **Uppdraget**

Regeringen uppdrar åt en utredare att med huvudsaklig inriktning på kreditgivningen göra en översyn av det statsstödda exportfinansierings-systemet och de regler m.m. som påverkar möjligheterna för svenska exportörer att erbjuda konkurrenskraftiga finansieringslösningar. Utredningen skall redovisa hur viktigare förändringar i omvärlden påverkar detta system samt, om så bedöms motiverat, lägga fram förslag till förändringar.

En annan uppgift för utredningen är att identifiera och analysera lagstiftning och regelverk som på olika sätt påverkar konkurrens-situationen avseende exportfinansiering. Exempel på detta är dubbel-beskattningsregler och nya former för utlåning. Med tanke på den korta tid som avsatts för utredningen kan i dessa avseenden förslag till fortsatt utredningsarbete presenteras på de områden där utredningen inte hinner få fram tillräckligt underlag för att lägga förslag.

Utredningen skall granska om den struktur genom vilken statens insatser kanaliseras är effektiv. Utredningen skall vad gäller riktlinjerna för kredit- och garantigivningen i huvudsak behandla principiella frågeställningar. Utredaren skall bl.a. kartlägga om speciella insatser bör vidtas till stöd för de mindre och medelstora företagen samt om det finns förutsättningar för att staten tar ökade risker i samband med såväl

lån som garantier. Konsekvenser av förväntade förändringar av regelverket inom EU och OECD skall analyseras. Vidare skall en bedömning göras av AB SEK:s och EKN:s samarbete med internationella finansieringsorgan.

Utredningen skall inhämta synpunkter från banker, näringslivet, näringslivets organisationer och fackliga organisationer och bl.a. utgå från pågående utvecklingsarbete i berörda organisationer. Jämförelser bör göras med de statsstödda systemen i viktigare konkurrentländer. Utredaren kan även ta upp frågor som inte nämns i detta direktiv, om det bedöms angeläget med hänsyn till syftet med uppdraget.

#### **De områden som särskilt skall prövas är:**

-den organisatoriska strukturen, bl.a. för- och nackdelar med nuvarande struktur och alternativ till denna, inklusive samspelet mellan kredit- och garantigivningen; eventuellt behov av nya lösningar;

-den statsstödda exportkreditgivningen, bl.a. bedöma om de av riksdagen och regeringen beslutade riktlinjerna bör ändras i några väsentliga avseenden; överväga om de statsstödda krediter som AB SEK lämnar på uppdrag av staten även kan lämnas av andra aktörer;

-statens engagemang i annan exportkreditgivning och projektfinansiering, överväga hur statens intresse av att en effektiv finansieringsverksamhet inriktad på exportkrediter och projektfinansiering inom och utom landet kan tillgodoses; pröva om det finns behov av ökade möjligheter till risktagande; utredningen skall i dessa frågor inhämta synpunkter från övriga delägare i AB SEK.

- den statsstödda exportkreditgarantigivningen, bl.a. bedöma om de av riksdagen och regeringen beslutade riktlinjerna bör ändras i några väsentliga avseenden;

Samtliga framlagda förslag skall rymmas inom nuvarande statliga ekonomiska åtaganden. Vidare skall endast förslag framföras som ligger i linje med EU-regler och internationella åtaganden.

För utredarens arbete gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) och att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

#### **Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete i ett slutbetänkande före utgången av september 1997.

(Närings- och handelsdepartementet)



## Internationellt samarbete, överenskommelser och regler

Det finns flera internationella fora där frågor gällande statsstödd exportfinansiering diskuteras. De tre främsta är OECD, EU och Bernunionen.

I OECDs consensusgrupp förs förhandlingar som syftar till avveckling av sådant statligt stöd som snedvrider handeln. Detta har bl.a. resulterat i riktlinjer för statsstödda exportkrediter. En huvudfråga på senare tid har varit harmonisering av garantipremier och relaterade villkor.

EU-kommissionen har nyligen beslutat om en begränsning av statlig kreditförsäkring av s.k. marknadsmässiga risker. För närvarande förbereds ett direktiv om harmonisering av bestämmelserna för statsstödda kreditförsäkringar avseende medellånga och långa exportaffärer.

Bernunionen är en samarbetsorganisation för garantiinstitut (som EKN), där man bl.a. diskuterar betalningsvillkor, rapporteringssystem och informationsutbyte.

### OECD

I den så kallade consensusgruppen förs förhandlingar som syftar till avveckling av sådant statligt exportkreditstöd som snedvrider handeln. År 1978 skapades inom ramen för OECD en överenskommelse om riktlinjer för statsstödda krediter. Nedan redogörs kortfattat för innehållet i denna överenskommelse. Bakgrunden till överenskommelsen, som benämns consensusöverenskommelsen, var den omfattande subventionering som förekom på exportkreditområdet under 1970-talet. Dessa subventioner har senare till största delen avvecklats. Sedan 1970-talet har gruppen fattat beslut även i andra frågor, t.ex. villkor för bundna u-krediter. Nyligen enades man om riktlinjer för garantipremier och relaterade villkor, det s.k. Knaepen-paketet. För närvarande förs diskussioner om bl.a. projektfinansiering, s.k. marknadsfönster och översyn av s-systemet.

## OECD-överenskommelsen

OECDs consensusöverenskommelse reglerar användandet av statsstödda exportkrediter. Konkurrens mellan exportörer från berörda länder skall uppmuntras, och den bör baseras på kvalitet och pris, och inte på de mest fördelaktiga statsstödet. Överenskommelsen gäller statsstödda exportkrediter med en återbetalningsperiod på två år eller mer.

Särskilda riktlinjer finns för export i fartyg-, kraftverk-, kärnkraftverk- och flygsektorerna. Det är framför allt återbetalningstid och bestämmelser kring räntan som skiljer dessa jämfört med det ordinarie regelverket. Militär utrustning och jordbruksprodukter omfattas inte alls av överenskommelsen

Överenskommelsen innebär bl.a. att minst 15% av värdet på exportkontraktet måste betalas kontant. Detta skall ske före eller i samband med att krediten träder i kraft. Resten, 85%, kan alltså finansieras.

Den maximala återbetalningstiden varierar beroende på klassifikationen av importlandet. Länderna delas in enligt Världsbankens graderingslista. Världsbankens lista baseras på BNP, och omräknas varje år. Länderna delas in i kategori 1 (BNP per capita över 5435 USD), som är de som finns med på Världsbankens lista, och kategori 2 (alla andra länder). För länderna i kategori 1 är den maximala återbetalningstiden normalt 5 år (upp till 8 ½ år kan accepteras), och för länderna i kategori 2 är den 10 år.

Amorteringar skall normalt ske i form av lika och regelbundna avbetalningar var sjätte månad. Den första amorteringen skall inte göras senare än 6 månader efter att krediten har trätt i kraft.

Statsstödda exportkrediter i form av direkta krediter/finansiering, refinansiering eller ränteutjämning skall använda minimiräntor, s.k. s-räntor (Commercial Interest Reference Rate). Denna motsvarar normalt räntan på femåriga statsobligationer den 15:e i varje månad plus en procentenhet.

Vissa lokala kostnader kan finansieras. Den lokala andelen får inte överstiga förskottet i affären, dvs. normalt inte vara större än 15%.

Om en part "under extrema förhållanden" beslutar sig för att avvika från reglerna skall de andra parterna få meddelande om detta minst tio dagar innan åtagandet träder i kraft.

## Premier och relaterade villkor

Efter överenskommelse i consensusgruppen inleddes hösten 1994 arbete i syfte att förhandla fram riktlinjer för premier och relaterade villkor. Detta område hade tidigare inte ingått i consensusöverenskommelsen. Den 20 juni 1997 nåddes en principöverenskommelse i frågan, det s.k. Knaepen-paketet. De nya riktlinjerna träder i kraft den 1 april 1999. Det man enats om kommer delvis att inarbetas och bli en del av consensusöverenskommelsen. Premienivåerna i paketet är miniminivåer för statsrisk och landrisk. Premierna skall tillämpas på alla garantier och det står parterna fritt att ta ut högre premier än de överenskomna miniminivåerna. Köparländerna kommer att klassificeras i sju premieklasser med hjälp av en gemensam modell.

Frågan angående relaterade villkor har främst gällt hur olika hög täckningsgrad skall återspeglas i premien. Enligt förslaget kommer normalpremien att bli högre för garantier där täckningsgraden ligger över standardnivån 95% och under för lägre. Det relativa påslaget ökar i de sämre premieklasserna. Skillnaderna i premie är dock relativt ringa. De premienivåer som fastställts skall framöver bedömas mot de resultat som uppstår i verksamheten så att man får en uppfattning om premierna motsvarar riskerna.

## Projektfinansiering

Consensusreglerna har de senaste åren kritiserats för att de inte är anpassade till finansiering av projektrisker, dvs. affärer där den enda säkerheten utgörs av ett framtida kassaflöde. En diskussion har därför inletts för att se hur consensusreglerna bättre kan anpassas till denna typ av finansiering. Eventuellt kommer beslut om detta att kunna fattas i under våren 1998. En lösning kommer sannolikt att innebära ökad flexibilitet, bl.a. vid betalning av amorteringarna.

I det förslag som kommer att utgöra grund för förhandlingarna definieras inte projektfinansiering, utan i stället presenteras en allmän "beskrivning" med tillhörande kriterier. Kriterierna är bland annat att det skall finnas ett speciellt projektföretag, enkom skapat för projektet, och att risken skall vara delad mellan parterna i projektet.

Ökad flexibilitet rekommenderas bl.a. för tidpunkten för den första amorteringen och amorteringarnas profil. Transparens bedöms som mycket viktigt i detta sammanhang bl.a. för att konkurrenter skall ha möjlighet att matcha villkor. Därför föreslås en notifieringsprocedur som innebär att den som har för avsikt att utnyttja den ökade flexibiliteten skall notifiera detta 20 dagar i förväg.

### **Marknadsfönster samt frågan om miljö**

Inom consensusgruppen pågår för närvarande en genomgång av den verksamhet i s.k marknadsfönster som bedrivs av vissa exportkreditinstitut. Syftet är att få fram uppgifter om dessa organisationer och om sambandet mellan verksamheten rörande statsstödda och kommersiella krediter i marknadsfönstret. Bakgrunden till diskussionen är frågan om exportörer i de länder som har sådana organisationer kan få otillbörliga fördelar. Ännu har inga slutsatser dragits i OECD angående detta.

Frågan om hur miljöaspekter skulle kunna beaktas i statsstödda exportfinansieringssystemen har stått på dagordningen i OECDs exportkreditgrupp i flera år och man har där diskuterat olika möjligheter att komma framåt på området. För att vinna större kunskap har man i gruppen enats om att tills vidare på frivillig basis utbyta information om vissa projekt och vidare att dra lärdom av de erfarenheter som finns hos organisationer som har någon form av miljöprövning i sin exportkredit- eller exportkreditgarantivning. Vid det senaste mötet i OECDs exportkreditgrupp i början av november 1997 redovisade representanter för Världsbanken och den amerikanska Eximbank sina erfarenheter.

### **Översyn av CIRR**

Det förs kontinuerligt en diskussion om en översyn av s-systemet bör genomföras. Somliga anser t.ex. att s-räntorna borde bli mer marknadsnära och uppdateras oftare än en gång i månaden, vilket nu görs. Ännu har emellertid inget beslut om någon ny översyn fattats.

### **EU**

Inom EU har man de senaste åren diskuterat reglering av ländernas stöd för korta kommersiella exportkrediter och harmonisering av medlemsländernas garantivning för medel- och långfristiga krediter.

#### **Begränsning av statlig kreditförsäkring av marknadsmässiga risker**

I september 1997 utfärdade EU-kommissionen ett meddelande på bevis av tillämpning av artikel 92 och 93 i Romfördraget på kortfristig exportkreditförsäkring. Statliga garantier skall framöver inte tillåtas för så kallade "marknadsmässiga risker". Reglerna gäller from den 1/1 1998 för i första hand en period av fem år.



Avsikten är att undanröja den snedvridning som beror på statligt stöd inom den sektor av exportkreditförsäkringsbranschen där det förekommer konkurrens mellan offentliga eller offentligt understödda och privata exportkreditförsäkringsföretag. Meddelandet omfattar endast så kallade kommersiella risker på privata köpare (till skillnad från politiska risker) i samband med handel inom gemenskapen och med majoriteten av OECD-länderna där risktiden är mindre än två år. Dessa risker betecknas som marknadsmässiga. Meddelandet berör alltså inte försäkringar för medel- och långfristiga exportkrediter.

Bakgrunden till meddelandet är att offentliga eller offentligt understödda exportkreditförsäkringsföretag som var verksamma för statens räkning eller med statliga garantier på delar av marknaden för kortfristiga exportkrediter i konkurrens med privata försäkringsföretag hade vissa finansiella fördelar som kunde orsaka en snedvridning av konkurrensen. Bland sådana fördelar nämns statliga garantier för lån eller förlusttäckning, skillnader i krav på reservkapital, nedsättning eller befrielse från skatter och beviljande av statligt stöd eller kapitaltillskott från staten.

### Harmonisering av bestämmelserna för statsstödda kreditförsäkringar avseende medellånga och långa exportaffärer

I juni 1997 presenterade kommissionen förslag till ett direktiv om harmonisering av huvudbestämmelserna för kreditförsäkringar för medellånga och långa exportaffärer (med en risktid på minst två år). Senare har det luxemburgska ordförandeskapet mot bakgrund av medlemsstaternas synpunkter framlagt en ny version som sedan är tänkt att kunna antas under början av 1998. Förslaget är ett första steg mot en harmonisering inom EU och innebär framför allt att större öppenhet åstadkoms genom de anmälningförfaranden som föreslås. Direktivförslaget är anpassat till den OECD-överenskommelse om premier och relaterade villkor som träffats i juni 1997. Tanken är att medlemsstaterna skall tillämpa direktivet från den 1 april 1999. Kommissionen skall enligt förslaget senast den 31 december år 2000 rapportera till rådet om erfarenheterna av tillämpningen av direktivet.

I förslaget konstateras att medellånga och långa krediter spelar en viktig roll i internationell handel och utgör ett viktigt handelspolitiskt instrument. Skillnader i medlemsstaternas statsstödda system för kreditförsäkringar för medellånga och långa exportaffärer kan leda till att konkurrensen mellan företag inom gemenskapen snedvrids.

Direktivet harmoniserar i princip en del huvudsakliga beståndsdelar i försäkringsskyddet för medellånga och långa affärer. T.ex. innehåller det gemensamma definitioner av risker, vilka risker som får täckas, definition av gäldenärens status, karenstidens längd, försäkringsskyddets omfattning, dock ej vilken täckningsgrad som skall tillämpas. Vidare anges i direktivet vilka skadeorsaker som berättigar till skadeersättning samt bestämmelser om hur skadeersättning skall gå till.

De risker som täcks av direktivet är tillverknings- och kreditrisk. De premier som debiteras skall motsvara den risk som täcks, omfattningen och kvaliteten hos det försäkringsskydd som ges och vara tillräckliga för att på lång sikt täcka driftskostnader och förluster. Premienivån skall grundas på en rimlig riskbedömning. Täckningsgraden kan variera. Försäkringsgivaren får tillåta försäkringstagaren att helt eller delvis överlåta självriskandelen.

Försäkringsgivaren skall göra anmälan enligt de fyra former av anmälan som anges. Dessa är årlig anmälan i informationssyfte, beslutsanmälan, förhandsanmälan i informationssyfte och efterhandsanmälan i informationssyfte.

Årlig anmälan i informationssyfte innebär att försäkringsgivare i slutet av varje år skall underrätta övriga försäkringsgivare och kommissionen om sin verksamhet under det gångna året. Beslutsanmälan avser hur en gäldenärs status skall definieras om det finns konkurrerande anbud från exportörer eller banker i gemenskapen. Förhandsanmälan handlar om skyldighet för försäkringsgivare att informera kommissionen och övriga försäkringsgivare innan man avviker från bestämmelserna i direktivet genom att ge bättre försäkringsvillkor (t.ex. genom att ta ut lägre premier). Efterhandsanmälan i informationssyfte skall göras till kommissionen och övriga försäkringsgivare om man avviker från bestämmelserna i direktivet genom att ge sämre försäkringsvillkor.

## Bernunionen

Bernunionen är ett samarbetsorgan för garantiinstitut som EKN. Bernunionen har över 40 garantiinstitut som medlemmar. Medlemmarna har under årens lopp nått överenskommelser om betalningsvillkor, rapporteringssystem och informationsutbyte. Gällande regler tillämpas på sju olika kategorier för varor och tjänster. Dessa är;

1. Råmaterial och halvfabrikat
2. Konsumtionsvaror och -tjänster
3. Varaktiga konsumtionsvaror inklusive relaterad service
4. Delar eller komponenter (intermediate goods) inklusive relaterad service,
5. Quasi-kapitalvaror inklusive relaterad service
6. Kapitalvaror och projektjänster
7. Kompletta anläggningar.

Kreditens längd är maximalt sex månader för råmaterial och halvfabrikat och för konsumtionsvaror och tjänster. För varaktiga konsumtionsvaror gäller normalt en kredittid på 6 månader men maximalt två år. För delar eller komponenter gäller en kredittid på normalt 6 månader men maximalt 5 år. För quasikapitalvaror beror kredittiden på orderns storlek men är dock max 5 år. För kapitalvaror och projektjänster är kredittiden 5 år eller längre, liksom för kompletta anläggningar.

Handpenning är inte nödvändigt i de två första kategorierna. För övriga gäller att handpenning inte är nödvändig om krediten är under två år. Om kredittiden är två år eller mer skall ett förskott på minst 15% erläggas.

Amortering är inte reglerad för råmaterial och halvfabrikat och konsumtionsvaror- och tjänster. För samtliga andra kategorier gäller att det inte finns några bestämmelser för krediter under ett år. Om krediten löper på över ett år skall amortering ske i lika och regelbundna betalningar var sjätte månad, inklusive ränta på utestående saldo. Vid leasing accepteras halvårsvisa annuitetsbetalningar.

Från dessa regler får medlemmarna göra avsteg i några fåtal fall, t.ex. vid blandade krediter. Gör man några andra avsteg än de som nämns i reglerna måste man underrätta de andra medlemmarna om detta omedelbart. Det finns också särskilda förhållningsregler om rapporteringssystem och utbyte av information.





## Bilaga 3

### **EDC EQUITY PROGRAM – INVESTMENT GUIDELINES**

#### **I General**

EDC may invest equity in transactions which generate direct, substantial, identifiable export-related benefits to Canada, subject to program guidelines. Typically, the value of EDCs investment would not exceed the lesser of 25% of the total capital invested and Cdn. \$10.0 million. Equity investments which exceed these amounts require Governor-in-Council authorization; all investments require EDC Board approval.

#### **II Objectives of EDCs Equity Program**

- \* To assist Canadian companies in securing export opportunities through the provision of medium-term investment capital.
- \* To provide a source of supplemental capital; not venture/developmental capital.
- \* To leverage public and private-sector sources of equity and debt.
- \* To fill equity market "gaps" as a minority investor ( i.e. it is not the intention to displace alternate sources of private/public capital).
- \* To enhance EDCs other financial services.

#### **III Equity Investment Guidelines**

The principal guidelines governing EDCs equity activities include the following:

##### Transaction Risk Assessment:

- \* overall transaction risks are deemed acceptable;
- \* strong focus on management/sponsor capability and expertise.

Return on Investment:

- \* EDCs return must be commensurate with transactions risks, and mirror market benchmarks.

Exit Strategy:

- \* strategy must be articulated up-front;
- \* investment to be structured so as to create an economic imperative/inducement to facilitate/realize EDCs exit;
- \* exit must be realistically achievable within a time frame appropriate to the type of investment, and should normally occur in less than 4 years from investment.

Export-Related Benefits to Canada:

- \* EDC equity must support benefits to Canada which are identifiable, quantifiable, and directly related to the investment;
- \* includes both up-front and follow-on/potential benefits;
- \* EDC expects an up-front multiplier effect on its investment (i.e. the ratio of direct Canadian benefits to EDC equity) of at least 2:1.

Board Representation:

- \* Where appropriate, obtain board representation;
- \* always seek right to appoint a board director.

**IV Contact Information**

For more information regarding EDCs equity program, please contact:

Mr. Peter Jones

Vice President

Equity Team

Phone: (613) 598-3110

Fax:

(613)

597-8599