

Nr 74

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående ändrade riktlinjer för den statliga exportkreditgarantiverksamheten m. m. jämte i ämnet väckta motioner.

(1:a avd.)

I propositionen nr 112 har Kungl. Maj:t, under åberopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över handelsärenden för den 13 mars 1959, föreslagit riksdagen att dels medgiva, att staten må intill utgången av budgetåret 1962/63 åtaga sig betalningsansvar i form av statsgaranti för exportkredit till ett belopp av högst 600 miljoner kronor, dels ock godkänna i berörda statsrådsprotokoll angivna riktlinjer för den statliga exportkreditgarantiverksamheten.

I detta sammanhang har utskottet till behandling förehaft

dels två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Domö m. fl.* (I: 445) och den andra inom andra kammaren av herr *Bohman m. fl.* (II: 552), i vilka hemställts, att riksdagen måtte uttala, att garanti mot förlust på grund av lagerhållning av svenska exportvaror utomlands samt garanti till stöd för finansiering av sådan lagerhållning bör ingå i exportkreditnämndens normala garantiverksamhet,

dels ock två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herrar *Kronstrand* och *Anders Johansson* (I: 446) och den andra inom andra kammaren av herr *Stenberg m. fl.* (II: 551), i vilka hemställts, att riksdagen vid behandlingen av Kungl. Maj:ts förevarande proposition måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala, att särskilt intresse ägnas åt möjligheterna att vid lämnande av exportkreditgaranti stärka de mindre företagens avsättning på utlandsmarknaden.

Beträffande motiveringen för yrkandena hänvisas till motionerna II: 551 och II: 552.

De syften som tillgodosetts genom den statliga exportkreditgarantigivningen har varierat. Då garantisystemet tillskapades år 1933, var huvudsyftet att genom stimulans åt exporten främja sysselsättningen inom landet. Sedan arbetslöshetskrisen övervunnits, blev det mera allmänna näringspolitiska överväganden som betingade verksamheten. Även den synpunkten spelade in att garantier lämnades på många håll i utlandet och att det därför av konkurrensskäl ansågs motiverat att ge de svenska ekspor-

förerna ett motsvarande stöd. Efter andra världskriget har verksamheten tidvis i betydande utsträckning kommit att tillgodose handels- och valutapolitiska ändamål. På senare tid har åter det önskemålet trätt i förgrunden att genom aktivering av exportansträngningarna stimulera sysselsättningen inom industrien.

Som en allmän erfarenhet av garantisystemet kan sägas, att under goda konjunktioner, då svårigheter icke föreligger att finna avsättning för exporten, näringslivets intresse för garantierna är tämligen ringa. Exportörerna har då i allmänhet möjlighet att välja kunder och marknader, och försäljningens inriktning bestämmes främst med hänsyn till vad som ur vinstsynpunkt ter sig mest fördelaktigt. Förutsättningarna för att under sådana förhållanden genom garantistöd påverka exportens inriktning på länder och köpare har visat sig vara förhållandevis begränsade. Ett helt annat intresse får garantierna i ett konjunkturläge som dagens, då utlandsmarknaderna präglas av hård konkurrens och avsättningssvårigheter. Köparens anspråk på krediter växer då, och möjligheterna att nå kontraktsavslut blir ofta beroende av säljarens förmåga att erbjuda gynnsamma betalningsvillkor. Härvidlag ökar betydelsen av det garantistöd som står exportörerna till buds.

Från det svenska näringslivets sida har på senare tid i olika sammanhang framhållits, att en förutsättning för att vår exportindustri under nuvarande förhållanden skall kunna hävda sin ställning är att den erhåller ett garantistöd motsvarande det som erbjudes dess utländska konkurrenter. För egen del är departementschefen väl medveten om de svårigheter som den långtgående konkurrensen i kredithänseende innebär. Redan de ökade kreditengagemangen utgör för många företag en kännbar belastning. Härtill kommer att riskerna i samband med kreditgivning allmänt tilltar med försämringen i det internationella betalningsläget och med det förhållandet att exportörerna i dagens läge endast har begränsade möjligheter att välja kunder och marknader. Han anser det under sådana förhållanden angeläget att en förstärkning och koncentration kommer till stånd av de statliga exportkreditgarantierna. Icke minst är detta påkallat med hänsyn till exportens betydelse för sysselsättningen inom stora delar av vårt näringsliv. — I detta sammanhang må erinras om den betydande utvidgning av ramen för garantigivningen som vidtogs i fjol. Utvidgningen — från 300 till 600 milj. kronor — avvägdes med hänsyn dels till den ökade omfattningen av den export som försäkras i dagens läge, dels till de förlängda kredittider som numera tillämpas. Enbart en utvidgning av garantiramen har dock icke ansetts tillräcklig för att ge exportnäringslivet möjligheter att i kredithänseende konkurrera med andra länder. Även en effektivisering av garantiformerna och en förstärkning av garantiskyddet har bedömts påkallad. Detta har ansetts motiverat bl. a. för att öka möjligheterna för svensk export att komma in på nya marknader, där gynnsamma utvecklingsmöjligheter föreligger på längre sikt men där konkurrensen i kredithänseende i dagens läge erbjuder särskilda svårigheter.

Mot bakgrunden av här angivna förhållanden har frågan om utformningen av exportkreditgarantiverksamheten närmare övervägts av exportkreditnämnden, som i en nyligen avgiven promemoria framlagt förslag i ämnet.

En förutsättning för att garantisystemet skall kunna verka effektivt är enligt exportkreditnämnden, att en sådan flexibilitet i garanti-givningen kan åstadkommas, att denna smidigt kan anpassas och varieras i styrka efter lägets växlingar. För närvarande kännetecknas verksamheten av en viss bundenhet. Detta sammanhänger med att garantivillkoren under årens lopp — för att tillgodose skiftande ändamål — ändrats och byggts på genom relativt detaljerade anvisningar, som fastställts av riksdagen. Följden har blivit, att ändring i de nuvarande garantibestämmelserna i betydande utsträckning kräver dennas medverkan. Då det i många fall kan vara förenat med olägenheter att låta av utvecklingen motiverade jämkningar i verksamheten anstå i avvaktan på en riksdagsbehandling bör enligt nämnden en sådan ordning lämpligen åvägbringas, att riksdagens ställningstagande i fortsättningen begränsas till de mera väsentliga elementen i garantisystemet, medan det bör ankomma på Kungl. Maj:t att i anslutning till de av riksdagen givna riktlinjerna bestämma den närmare utformningen av detta. För en sådan uppläggning — vilken allmänt tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna — kan enligt departementschefens uppfattning vägande skäl anföras. Även den närmare kompetensfördelning mellan riksdag och Kungl. Maj:t som nämnden antytt synes lämpligt avvägd. Departementschefen tillstyrker alltså nämndens förslag. Enligt den ordning som sålunda förordats skulle — förutom den finansiella ramen för verksamheten — sådana frågor vara underkastade riksdagens prövning som vilka slag av krediter som kan omfattas av garantier, den huvudsakliga omfattningen av risktäckningsområdet samt den högsta tillåtna garantiprocentsatsen. Den angivna ordningen skulle göra det möjligt att vid ändrade konjunkturen snabbt anpassa kreditstödet till marknadsförhållandena och sysselsättningsläget. Förutsättningarna för att i verksamheten beakta uppkomna svårigheter för viss industribransch eller för industrien inom visst område skulle också öka.

Vad angår frågan vilka risker som bör täckas genom statliga exportkreditgarantier gäller för närvarande att garanti icke meddelas mot utebliven betalning av annan anledning än köparens insolvens eller sådana åtgärder utomlands som allmänt moratorium, valutaspärr och dylikt. Dock får garanti beviljas mot förlust till följd av opåräknat införande av krav på importlicenser eller återtagande av meddelade licenser. Från exportörhåll har framställts önskemål om förbättring av garantiskyddet såväl vad gäller försummelse från köparens sida (s. k. kommersiella risker) som beträffande sådana omständigheter vilka ligger utanför såväl köparens som säljarens kontroll (s. k. politiska risker). Vid sina överväganden av möjligheterna att utvidga garantiskyddet har nämnden företagit en genomgång av olika politiska risker, som kan leda till förlust i samband med export. Därvid har beaktats dels i vad mån sådana

risker i utlandet täcks av garantier, dels vilka möjligheter svenska exportörer redan nu har att i annan ordning försäkra sig mot dem. Som resultat av denna genomgång har nämnden utarbetat en förteckning på risker, som bör omfattas av garantiskyddet. Förteckningen torde ange flertalet av de politiskt betingade förlustfall som kan komma i fråga. Bortsett från vissa smärre kompletteringsönskemål har den också av remissinstanserna ansetts motsvara föreliggande försäkringsbehov. Några remissinstanser — liksom två ledamöter av nämnden — har emellertid uttalat betänkligheter mot att garantiskyddet utvidgas att innefatta även förlust på grund av ändrade valutakurser. Departementschefen vill i denna fråga endast erinra om att kursriskförsäkring icke avsetts ske annat än i undantagsfall, då kurssäkring i annan ordning — genom terminsaffärer etc. — icke kunnat ordnas och då omständigheterna i övrigt särskilt motiverar garantiskydd. — Av de kommersiella riskerna kan för närvarande endast täckas sådana som avser utebliven betalning på grund av köparens insolvens. Garantiskyddet omfattar sålunda ej risken för att köparen av annan anledning än insolvens icke fullgör sina kontraktsförpliktelser. I likhet med nämnden anser departementschefen goda skäl tala för att låta även sådana fall täckas av garantier. Givetvis bör därvid tillses att garantiskydd icke lämnas då köparens bristande fullgörande av ett kontrakt beror på omständigheter som helt eller delvis kan läggas säljaren till last. — Allmänt kan om förslaget till utvidgad politisk och kommersiell risktäckning sägas, att det avser att såvitt möjligt ge exportören ett i tiden sammanhängande och komplett försäkringskydd. Det är givetvis icke uteslutet, att det främdeles kan vara påkallat att låta garantierna omfatta även andra risker än de här nämnda. Med hänsyn härtill synes Kungl. Maj:t böra ha möjlighet att anpassa risktäckningsområdet till vad utvecklingen kräver i olika lägen. Riksdagens ställningstagande skulle alltså i enlighet härmed icke innefatta ett fastställande av de särskilda riskerna utan gälla risktäckningens mera allmänna omfattning.

Vissa remissinstanser — liksom en ledamot av exportkreditnämnden — har uttalat tveksamhet huruvida försäkring av kommersiella risker bör ske i statlig regi. Denna fråga bör — som nämnden påpekat — bedömas bl. a. med hänsyn till vilka möjligheter som i övrigt föreligger att säkra sig mot sådana risker. Den enskilda försäkringsverksamheten på kundkreditområdet har för närvarande en begränsad omfattning. Delvis sammanhänger detta med den restriktiva koncessionspraxis som tillämpats sedan ett tjugotal år och som föranletts av vissa tidigare rådande missförhållanden inom berörda delar av försäkringsbranschen. I vad mån förutsättningar i dagens läge föreligger för en utbyggnad av den enskilda försäkringsverksamheten på området kan icke i detta sammanhang bedömas. Möjligt är att en sådan utbyggnad i ändamålsenliga former kan komma till stånd. Det är emellertid uppenbart, att tillräcklig enskild försäkringskapacitet för närvarande icke står till buds för att kunna övertaga den kommersiella risktäckning som sker i exportkreditnämndens regi. Vad

angår frågan i vad mån den statliga garantiverksamheten även framdeles — efter en eventuell utbyggnad av den enskilda försäkringsrörelsen — bör omfatta kommersiella risker, finnes enligt departementschefens mening vägande skäl som talar för att så blir fallet. Han vill härvidlag bl. a. erinra om att i fråga om huvuddelen av vår export, som går till näraliggande, ekonomiskt och politiskt stabila marknader, de kommersiella riskerna i samband med exportkrediter är av helt avgörande betydelse. Med hänsyn till önskvärdheten att i ett vikande konjunkturläge kunna hävda och utveckla exporten även på dessa marknader är det angeläget att möjligheter då finnes att ge försäkringen av kommersiella risker en tillfredsställande omfattning. Om sådan försäkring skulle helt ombesörjas av det privata försäkringsväsendet — som handlar strikt affärsmässigt — kan svårigheter uppkomma att i ett försämrat ekonomiskt läge bereda önskvärt utrymme för exportkrediter. Vid bedömningen av denna fråga får naturligtvis hänsyn också tagas till att exportkreditgarantierna i utlandet i allmänhet omfattar även de kommersiella riskerna. — I detta sammanhang må framhållas, att den statliga garantiverksamheten givetvis i princip bör drivas affärsmässigt. Detta bör emellertid icke hindra, att verksamheten får den flexibilitet, som ur allmänna synpunkter är önskvärd.

Som tidigare framhållits kan garanti mot politiska risker och insolvensrisker erhållas redan i samband med igångsättandet av viss fabrikation för export. Garantien, som benämnes *fabrikationsriskgaranti*, avser att ge skydd åt en tillverkare mot den förlust som drabbar honom, om på grund av vissa inträffade politiska omständigheter eller köparens iråka-de insolvens leverans icke kommer till stånd av varor för vilka tillverkaren haft framställningskostnader. Exportkreditnämnden föreslår, att sådan garanti i fortsättningen skall kunna meddelas icke endast tillverkare utan även handelsföretag. För närvarande kan nämligen en handelsfirma, som låter hos ett annat företag tillverka en vara för export, icke erhålla täckning för förlust som uppstår om exporten sedermera icke kommer till stånd. En sådan utvidgning av tillämpningsområdet — som allmänt förordats av remissinstanserna — synes välmotiverad icke minst med hänsyn till den betydelse för svensk export mot handelshusen har på åtskilliga varuområden. Departementschefen vill i sammanhanget framhålla, att den föreslagna ändringen kan ha särskilt värde för att främja exporten av småindustriens produkter, vilkas försäljning på utlandsmarknaderna ofta går över mellanel. — Exportkreditnämnden har i sin promemoria vidare tagit upp frågan vilka varor som kan bli föremål för en fabriktionsriskgaranti och därvidlag föreslagit en uppmjukning av hittillsvarande praxis. I fortsättningen borde sålunda garanti kunna meddelas icke endast för specialtillverkade varor utan även för mera standardbetonade varor, givetvis under förutsättning att tillverkningen av dem påbörjas först sedan försäljningsavtal träffats och att de under tillverkningsprocessen och därefter är identifierbara. En sådan uppmjukning av praxis synes i hög grad ägnad att öka garantiens användbarhet. Allmänt sett bör i fråga om den närmare utformningen av

fabrikationsriskgarantien framhållas, att den i princip bör omfatta samma riskmoment som garanti avseende risker efter leverans och att den bör avgränsas så att de båda garantierna tillsammans ger ett i tiden sammanhängande försäkringsskydd.

Enligt nuvarande bestämmelser kan garanti meddelas även mot förlust på grund av lagerhållning av svenska exportvaror utomlands. Garantien — som närmast avser att täcka förlust till följd av nedgång i lagervärdet — tillkom i början av 1950-talet som ett led i strävandena att stimulera exporten till hårdvalutaländer och är enligt av riksdagen godkända riktlinjer i princip förbehållen denna export. De valutapolitiska skäl som motiverat den särskilda inriktningen av ifrågavarande garanti är icke längre för handen. För det fall den bibehålles synes den därför icke böra reserveras för försäljning på vissa marknader utan gälla exporten överhuvud. Exportkreditnämnden har dock ifrågasatt om det finns anledning att genom garantier skydda särskilt den lagerhållning som sker utomlands. Det framhålls, att skillnaden mellan att hålla lager hemma och i utlandet icke bör övervärderas och att risk för värdeminskning åvilar alla osålda exportvaror oavsett var de finns lagrade. Härtill kommer de särskilda administrativa problem som är förenade med en sådan garantigivning. Nämnden — mot vars uppfattning remissinstanserna i allmänhet icke haft något att erinra — kommer därför till slutsatsen, att lagerhållningsgarantien i fortsättningen icke bör ingå i den normala garantiverksamheten. För egen del finner departementschefen icke heller denna garantiform särskilt ändamålsenlig. Man kan dock icke bortse från att upprättandet av lager utomlands, särskilt då på nya och mera avlägsna marknader, ur kommersiella synpunkter kan vara värdefullt eller ibland rent av nödvändigt. En sådan lageruppläggning kan vara förenad med risker, som icke rimligen kan bäras av lagerhållaren själv eller täckas genom sedvanliga försäkringar. Med hänsyn bl. a. härtill anser han, att garantiformen bör bibehållas. Den bör dock — som nämnden framhållit — icke ingå i den normala garantiverksamheten utan endast komma till användning för särskilda fall eller i särskilda lägen och efter bemyndigande av Kungl. Maj:t, som då har att utfärda närmare direktiv för berörda garantigivning. Det förutsättes därvid att Kungl. Maj:t har befogenhet att närmare ange de risker som kan täckas.

Exportkreditnämnden har vid sin översyn av garantisystemet närmare övervägt i vad mån finansieringsunderlättande garantier bör ingå i verksamheten. Det må i sammanhanget nämnas, att tidigare berörda fabrikationsriskgarantier och garantier avseende risker efter leverans i viss utsträckning användes som underlag för att tillgodose exportörens kapitalbehov i samband med viss exporttransaktion. Garantien överlättes därvid av exportören på en bank eller annan kreditgivare som förskotterar köpeskillingen. Möjligheterna att ordna kapitalförsörjningen på denna väg är emellertid begränsade, vilket sammanhänger med att ifrågavarande garantier är förknippade med vissa villkor, som minskar deras värde för en kreditgivare. Framför allt inverkar den omständigheten, att garantierna icke

gäller vid försummelse från exportörens sida. Det har därför tillskapats särskilda finansieringsunderlättande garantier, vilka utformats i direkt syfte att utgöra underlag för kreditgivning till exportör. Sådana kan tillhandahållas i samband med leverans till utlandet, tillverkning för export samt lagerhållning utomlands. Garantierna — av vilka de som avser tillverkning formellt är reserverade för dollarbetald export — innebär, att exportkreditnämnden ikläder sig ansvaret för den betalningsskyldighet som åvilar vederbörande exportör i anledning av en för honom öppnad kredit. Enligt departementschefens mening kan man i likhet med nämnden ifrågasätta lämpligheten av att sådant garantistöd fortsättningsvis lämnas på denna väg. Påpekas här den avgjorda skillnad som föreligger mellan å ena sidan de vanliga garantierna avseende risker före och efter leverans samt å andra sidan finansieringsgarantierna. De förra hänför sig sålunda endast till köparens förpliktelser, medan de senare avser förhållanden som återgår på säljaren, t. ex. dennes soliditet. För risker av sistnämnt slag torde nämnden i normala fall icke böra ikläda sig något ansvar. I den mån säljaren är i behov av kapital för att genomföra en viss exportaffär synes den riktiga ordningen vara att han vänder sig till en bank som enligt bankmässiga bedömningsgrunder avgör om förutsättningar föreligger för erhållande av lån. För vissa delar av näringslivet finns dessutom särskilda statliga garanti- och låneformer, som tar sikte direkt på kapitalförsörjningen. Likväl finner departementschefen det icke otänkbart att det i vissa situationer kan uppkomma behov av att använda även finansieringsunderlättande exportkreditgarantier i syfte att på grund av t. ex. sysselsättningssvårigheter stimulera exporten. Möjligheten härför bör enligt hans mening hållas öppen. Om sålunda ifrågavarande garantier enligt vad nyss sagts icke bör ingå i den normala garantiverksamheten, synes de alltså ändå böra bibehållas för att kunna komma till användning i särskilda lägen. Detta torde i så fall böra ske efter bemyndigande av Kungl. Maj:t, som förutsättes ha befogenhet att meddela nämnden närmare anvisningar i fråga om utformningen av garantistödet. Sådana anvisningar bör exempelvis avse vilka slag av exporttransaktioner som skall omfattas av garantierna, vilken garantiprocentsats som skall tillämpas och vilka kostnadselement som skall beaktas. Den begränsning till dollarbetald export som för närvarande gäller i fråga om finansieringsgarantier i samband med tillverkning bör bortfalla. Vad sålunda ansetts böra gälla överensstämmer i stort sett med exportkreditnämndens förslag, som av det helt övervägande antalet remissinstanser lämnats utan erinran.

I sin promemoria har exportkreditnämnden föreslagit, att garantier i fortsättningen bör kunna meddelas för inflytande av royalty, licensavgifter o. d., därvid dock garantistödet — närmast med hänsyn till nödvändigheten av en gränsdragning gentemot andra slag av osynliga inkomster från utlandet — borde förbehållas sådana fall där de bakomliggande upplåtelseerna är av beskaffenhet att främja svensk varuexport. En sådan utvidgning av tillämpningsområdet, vilken av remissinstanserna allmänt tillstyrkts eller lämnats utan erinran, synes väl motiverad. I och för

sig kan enligt departementschefens mening försäljning till utlandet av idéer och tekniskt kunnande många gånger vara lika förtjänt av stöd som försäljning av varor. Det bör därför icke vara uteslutet att kunna lämna exportkreditgarantier även i fall, då sambandet med varuexport icke är så klart framträdande. Några närmare riktlinjer härvidlag är det emellertid av naturliga skäl svårt att ge. Det får bli beroende av omständigheterna i de särskilda fallen hur långt nämnden anser sig kunna gå.

I fråga om garantiskyddet gäller för närvarande, att garantiprocent satsen icke må överstiga 75 procent. Dock kan den, då särskilda skäl föranleder därtill, höjas till 85 procent. I likhet med exportkreditnämnden anser departementschefen att den övre gränsen nu bör sättas vid 90 procent. Inom den sålunda bestämda ramen bör det sedan ankomma på Kungl. Maj:t att alltefter omständigheterna genom direktiv till nämnden ange vilka procentsatser som generellt skall tillämpas. Nämnas må i sammanhanget att nämnden, som tidigare tillämpat garantiprocentsatser växlande mellan 75 och 60 procent för politiska och kommersiella risker, från och med den 1 januari 1959 efter bemyndigande av Kungl. Maj:t tillämpar procentsatser växlande mellan 85 och 75 procent såvitt gäller de politiska riskerna. — Ytterligare en förbättring har redan genomförts av nämnden. I stället för att meddela kreditandelsförsäkring, d. v. s. garanti för inflytandet av viss del av den lämnade krediten, har nämnden nämligen från och med 1959 års ingång övergått till s. k. förlustrisikförsäkring, som avser täckning av viss del av uppkommande slutlig förlust. Det speciella värdet för en exportör av sistnämnda slag av garanti ligger däri att den löper avsevärt längre tid, vilket givetvis är av särskilt stor betydelse vid långa kredittider. — Den förbättring av garantiskyddet som skett genom höjningen av garantiprocentsatserna och övergången till förlustrisikförsäkring torde i väsentlig mån öka garantiernas värde för exportörerna.

Nämnden har i sin promemoria slutligen behandlat vissa spörsmål, beträffande vilka det uttalats önskemål om att de måtte beaktas vid en översyn av garantisystemet. Däribland ingår frågan om garantistöd åt småindustrien. Nämnden har haft samråd med företrädare för småindustriens exportintressen, därvid framgått att de mindre företagens export i stor utsträckning sker genom mellanled och att företagen i den mån de själva ombesörjer sin export vanligen säljer på kontantbasis. Nämnden har också kommit till den uppfattningen, att småindustriens exportproblem icke i första hand sammanhänger med behovet av kreditgivning till köparna utan mera är av organisatorisk och finansiell art. De organisatoriska problemen ligger därvid närmast i de svårigheter som kan uppstå för företagen att kapacitetsmässigt klara beställningar av den storleksordning det ofta blir fråga om vid utlandsförsäljningar, medan de finansiella sammanhänger med företagens behov av kapital för erforderliga rationaliserings- och utbyggnadsarbeten. Givetvis har de organisatoriska och de finansiella problemen ett nära samband med varandra. Departementschefen vill i sammanhanget framhålla, att det framstår som angeläget att från statsmakter-

nas sida stödja småindustrien i dess strävanden att öka sin konkurrenskraft. De mindre företagens kapitalförsörjningsproblem har också varit föremål för särskild uppmärksamhet från statsmakternas sida under de senaste åren. Sålunda har den av kommerskollegium bedrivna lånegarantiverksamheten väsentligt utvidgats samtidigt som företagareföreningarnas utlåningsmöjligheter ökats. I betydande utsträckning måste dock lösningen av aktuella problem ankomma på näringslivet självt. Bl. a. synes kapacitetssvårigheterna vid export i många fall kunna lösas genom ökat samarbete mellan företagen, t. ex. i den formen att flera företag slår sig samman för genomförande av viss försäljning. Möjligheterna att utnyttja exportkreditgarantierna skulle säkerligen också öka i den mån exporten kunde på lämpligt sätt samordnas. Givetvis är det angeläget, att exportkreditnämnden å sin sida i möjlig mån lämnar sin medverkan till en lösning av hithörande problem.

Även frågan om garantigivning som medel att främja exporten till underutvecklade länder har berörts i promemorian. Nämndens uppfattning torde i korthet kunna anges så att sådant stöd till underutvecklade länder, som främst syftar till dessas ekonomiska utveckling, i första hand bör ges i form av direkta statliga krediter. Vill man vidtaga stödåtgärder som har det dubbla syftet att dels öka den svenska hjälpinsatsen till berörda länder, dels direkt främja svenska exportintressen på dessa, kan det emellertid enligt nämnden övervägas att låta sådana åtgärder få formen av exportkreditgarantier. Härvid bör enligt nämnden beaktas att, medan den ordinära verksamheten bör bedrivas efter affärsmässiga grunder och premiesättningen sålunda anpassas efter föreliggande risker, en garantigivning av nyssnämnt slag för att få önskvärd effekt måste få karaktären av en medveten exportsubventionering. Då det är angeläget att den affärsmässiga uppläggningsen av verksamheten även i fortsättningen bibehålles, torde det därför bli nödvändigt att ett eventuellt särskilt garantistöd till förmån för underutvecklade länder hålles skilt från övrig garantigivning. Särskilda direktiv kräves angående den närmare utformningen av garantistödet och medel måste i särskild ordning anvisas för att täcka de förluster som kan väntas uppstå.

För egen del vill departementschefen framhålla, att frågan om den närmare utformningen av det stöd som från svensk sida kan lämnas till de s. k. underutvecklade länderna inrymmer en rad frågeställningar som här icke torde behöva närmare beröras. I vad mån sådant stöd bör lämnas i form av exportkreditgarantier eller på annat sätt blir beroende av omständigheterna i de särskilda fallen — syftet med stödet, omfattningen av detta samt andra inverkanse faktorer. Som framhållits av Landsorganisationen och Kooperativa förbundet kan särskilda fördelar vara förenade med exportkreditgarantiformen. Affärsförbindelser, som på detta sätt bygges upp, kan bli utgångspunkten för ett expanderande handelsutbyte till gagn för såväl svenska exportintressen som de underutvecklade ländernas näringsliv. Vid bedömningen av hithörande spörsmål bör emellertid även beaktas, att garan-

tier redan nu i stor utsträckning meddelas vid export till underutvecklade länder och att utrymmet för ytterligare sådana garantier är betydande. Härtill kommer att genomförandet av nämndens förslag — ökning av antalet försäkringsbara risker, höjning av garantiprocentsatserna, övergång till förlustrisikförsäkring — innebär att garantierna får ett ökat värde för exportörerna. Dessa avlastas sålunda från risker vilka kanske tidigare i särskild grad avhållit dem från exportaffärer på de underutvecklade marknaderna. Enligt departementschefens mening är det därför lämpligt att i första hand avvakta erfarenheterna av den redan genomförda och nu föreslagna ytterligare omläggningen av garantiverksamheten för att säkrare kunna bedöma i vilken utsträckning denna tillgodoser intresset att utveckla vår export till berörda marknader. Han anser emellertid, att möjlighet bör finnas att vid behov kunna lämna särskilda direktiv för att genom garantier utöver den ordinarie verksamheten stödja önskvärd export till ifrågavarande länder. Han utgår från att Kungl. Maj:t kan meddela beslut därom förutsatt att ifrågavarande garantier hålles inom den av riksdagen fastställda garantiramen. För att säkra att utrymme inom denna finnes för en sådan mera riskbetonad garantigivning synes Kungl. Maj:t lämpligen böra tills vidare reservera ett par tiotal miljoner kronor för ändamålet. Departementschefen förutsätter dock, att för det fall en eventuell garantiverksamhet av detta slag medför förluster riksdagen i särskild ordning anvisar medel för deras täckning.

Slutligen bör upptagas frågan om förlängning av det av riksdagen lämnade bemyndigandet att meddela exportkreditgarantier. Detta bemyndigande omfattar som tidigare framhållits en treårsperiod och gäller intill utgången av budgetåret 1959/60. Det innebär, att staten får åtaga sig betalningsansvar i form av statsgaranti för exportkredit till ett belopp av högst 600 milj. kronor. Med hänsyn till att endast ett år återstår till dess frågan om en förlängning av bemyndigandet blir aktuell, synes det lämpligt att nu utverka en sådan för en ny treårsperiod, d. v. s. för tiden 1960/61—1962/63. Någon förändring av totalramen för garantigivningen synes icke för närvarande påkallad med hänsyn till det betydande outnyttjade utrymme som alljämt finnes. Icke heller torde det föreligga någon anledning att nu vidtaga ändring i den ram å 100 milj. kronor, som uppställts för lagerhållnings- och finansieringsgarantierna.

Utskottet. Avsättningssvårigheterna på utlandsmarknaderna och exportörernas i samband därmed ökade behov av garantistöd för att i kredithänsesende kunna hävda sig i konkurrensen om kunderna ha aktualiserat frågan om en förstärkning av det statliga exportkreditgarantisystemet. För att skapa ökat utrymme för garantier medgav fjolårets B-riksdag en betydande utvidgning av garantiramen, eller från 300 till 600 miljoner kronor. Enbart detta har dock icke ansetts tillräckligt. Även en effektivisering av garantiformerna och en ökning av garantiskyddet har bedömts motiverad. För att möjliggöra de önskvärda förbättringarna i garantiverksamheten har i före-

varande proposition framlagts förslag till ändrade riktlinjer för densamma.

En grundtanke i förslaget är, att garantisystemet i fortsättningen bör få en mera flexibel karaktär än hittills. Större möjligheter anses sålunda böra finnas att smidigt anpassa verksamheten med hänsyn till konjunktur- och marknadsutvecklingen och garantibehovens i samband därmed växlande styrka och inriktning. En sådan flexibilitet kan enligt departementschefen åvägabringas, om riksdagens ställningstagande i fortsättningen begränsas till de mera väsentliga elementen i systemet — såsom den finansiella ramen för verksamheten, de slag av krediter som kunna omfattas av garantier, den huvudsakliga omfattningen av risktäckningsområdet och den högsta tillåtna garantiprocentsatsen — medan Kungl. Maj:t bemyndigas att inom ramen för de sålunda givna riktlinjerna bestämma om den närmare utformningen av verksamheten.

Utskottet är för sin del väl medvetet om olägenheterna med den bundenhet, som för närvarande kännetecknar garantisystemet och som i vissa lägen kan tänkas motverka de syften, garantigivningen avses tillgodose. Med hänsyn härtill anser sig utskottet böra tillstyrka, att Kungl. Maj:t — på sätt föreslagits — erhåller vidgade befogenheter att utforma garantiverksamheten efter lägets krav. Icke minst ur sysselsättnings synpunkt framstår det som angeläget, att exportindustrien får ett garantistöd, som smidigt och utan tidsomgång kan varieras i styrka och anpassas med hänsyn till skiftande marknads- och konkurrensförhållanden.

En annan grundtanke i förslaget är att i fortsättningen koncentrera verksamheten till sådana garantiformer, som ur exportnäringens synpunkt te sig särskilt angelägna, närmast då leverans- och fabriktionsriskgarantierna, medan lagerhållnings- och finansieringsgarantierna icke normalt böra ingå i verksamheten. Departementschefens uppfattning delas av utskottet. Vad angår lagerhållningsgarantierna synas mot dessa tala särskilt de administrativa svårigheter, som äro förenade med deras tillämpning. Beviljande av garanti för förlust i samband med lagerhållning utomlands förutsätter sålunda, att exportkreditnämnden i varje fall dels finner åtskilliga ofta svårbedömbara förhållanden styrkta, t. ex. att tillräcklig efterfrågan på varor föreligger, dels anser sig ha möjlighet att följa lagrens faktiska handhavande, t. ex. att en effektiv försäljningsverksamhet bedrivs. En sådan fortlöpande övervakning skulle kräva, att nämnden förfogade över en särskild kontrollapparat. Till de administrativa olägenheterna kommer, att ifrågakvarande garantier icke torde vara särskilt ändamålsenliga. Intresset för densamma har också varit ringa.

Vad angår finansieringsgarantierna, ha dessa tillskapats för att utgöra ett slags säkerhet för bankernas kreditgivning till exportörer. Sådana garantier kunna tillhandahållas i samband med leverans till utlandet, tillverkning för export samt lagerhållning utomlands. I likhet med departementschefen anser utskottet, att frågan om kapitalförsörjningen till exportindustrien i första hand bör tillgodoses på sedvanlig väg via bankväsendet. Staten bör sålunda i princip icke påtaga sig risker för svenska företags solvens, som bankerna

för sin del icke äro villiga att acceptera. Likväl kan det — såsom departementschefen framhåller — under vissa förhållanden framstå som motiverat att genom garantier underlätta tillgodoseendet av exportföretagens kapitalbehov. I vilken utsträckning detta bör ske får bero på omständigheterna. I vissa fall kan det bli fråga om garantigivning av mera generell karaktär, i andra fall kan garantistödet tänkas begränsat till enstaka fall. Det bör på sätt föreslagits i propositionen få ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om de närmare förutsättningarna och formerna för ifrågavarande garantiers tillämpning. Även i fråga om de tidigare omnämnda lagerhållningsgarantierna synas möjligheter böra finnas för Kungl. Maj:t att under särskilda förhållanden medgiva deras användning.

I motionerna I: 445 och II: 552 har framställts yrkande, att garanti mot förlust på grund av lagerhållning utomlands av svenska exportvaror samt garanti till stöd för finansiering av sådan lagerhållning bör ingå i exportkreditnämndens normala garantiverksamhet. I anslutning till vad utskottet i det föregående uttalat synas de omständigheter, vilka i motionerna anförts som skäl för yrkandet, i stort sett kunna bli beaktade inom ramen för det angivna bemyndigandet för Kungl. Maj:t.

I syfte att ge garantierna — och då närmast leverans- och fabrikationsriskgarantierna — ett ökat värde för exportörerna föreslår departementschefen, att garantiskyddet utsträcker till att omfatta ett ökat antal politiska och kommersiella risker. Om förslaget — vid vars utarbetande beaktats de möjligheter exportörerna ha att i annan ordning säkra sig mot risker av ifrågavarande slag — kan helt allmänt sägas, att detsamma avser att ge exportörerna ett såvitt möjligt komplett och i tiden sammanhängande garantiskydd. Utskottet tillstyrker den föreslagna utvidgningen av risktäckningsområdet och har icke något att erinra mot att åt Kungl. Maj:t gives bemyndigande att anpassa detsamma med hänsyn till vad utvecklingen kräver.

Utskottet tillstyrker, att den övre gränsen för garantiskyddet höjes från 85 till 90 procent. Inom den sålunda bestämda gränsen synes det sedan böra ankomma på Kungl. Maj:t att genom direktiv till exportkreditnämnden från tid till annan — alltefter rådande förhållanden — närmare ange, vilka garantiprocentsatser som generellt skola tillämpas. Erinras må i sammanhanget, att nämnden, som tidigare tillämpat garantiprocentsatser växlande mellan 60 och 75 procent, från och med den 1 januari 1959 efter bemyndigande av Kungl. Maj:t tillämpar procentsatser växlande mellan 75 och 85 procent, såvitt gäller politiska risker. Denna höjning jämte det förhållandet, att nämnden från samma tidpunkt i princip övergått från kreditandelsförsäkring till förlustrisikförsäkring, har i hög grad stärkt garantiskyddet.

Departementschefen har även tagit upp vissa spörsmål, vilka tidigare varit föremål för riksdagens uppmärksamhet, hl. a. frågan om garantistöd åt småindustrien. Det upplyses, att den utredning, som legat till grund för propositionen, gett vid handen, att småindustriens exportproblem icke så mycket

sammanhännga med behovet av kreditgivning till köparna utan mera är av organisatorisk och finansiell art, därvid de organisatoriska problemen närmast ligga i svårigheterna för företagen att kapacitetsmässigt klara beställningar av den storleksordning, det ofta blir fråga om vid utlandsförsäljning, medan de finansiella sammanhännga med företagens kapitalbehov för rationaliserings- och utbyggnadsarbeten. Vad angår de senare, erinrar departementschefen om de särskilda garanti- och lånemöjligheter, som statsmakterna i särskild ordning tillhandahållit ifrågavarande företag. I fråga om kapacitets- och liknande svårigheter av mer eller mindre strukturell art måste det emellertid enligt departementschefen i första hand åvila näringslivet självt att lösa aktuella problem. Departementschefen förutsätter dock, att exportkreditnämnden i möjlig mån lämnar sin medverkan till en lösning av hithörande problem. Utskottet delar departementschefens uppfattning, att de mindre och medelstora företagen böra få verksamt stöd från det allmännas sida i strävandena att öka sin konkurrenskraft. Detta förhållande torde på sikt kunna underlättas i samband med företagens successivt ökade inriktning på och anpassning till utlandsmarknaderna. Att Kungl. Maj:t och exportkreditnämnden böra ägna hithörande problem ett fortlöpande intresse framstår som självklart och torde icke — såsom påyrkats i motionerna I: 446 och II: 551 — särskilt behöva framhållas i skrivelse från riksdagen.

Även spørsmålet om garantigivning som medel att främja exporten till underutvecklade länder har behandlats i propositionen. Departementschefen framhåller, att frågan om i vad mån stöd till s. k. underutvecklade länder bör lämnas i form av exportkreditgarantier eller på annat sätt får bli beroende av omständigheterna i de särskilda fallen men att fördelar kunna vara förenade med exportkreditgarantiformen. Det erinras dock om att en effektivisering av garantiformerna och en förbättring av garantiskyddet — genom en ökning av antalet försäkringsbara risker, höjning av garantipercentsatserna, övergång till förlustrisikförsäkring — kan förväntas öka intresset för den redan nu betydande garantigivningen till förmån för ifrågavarande länder och att det därför synes lämpligt att avvakta erfarenheterna av omläggningen av garantiverksamheten, innan något särskilt garantistöd för berörda export närmare överväges. Utskottet delar departementschefens uppfattning om lämpligheten härav men anser att — på sätt föreslagits i propositionen — Kungl. Maj:t bör ha möjlighet att, om så längre fram befinnes motiverat, lämna direktiv för sådant särskilt garantistöd i viss utsträckning, därvid berörda garantier böra hållas inom den av riksdagen fastställda garantiramen. Utskottet är medvetet om att förluster, som uppkomma i samband med sådan särskild garantiverksamhet, i särskild ordning få täckas genom av riksdagen anvisade medel.

Den föreslagna förlängningen av bemyndigandet att meddela exportkreditgarantier till utgången av budgetåret 1962/63 tillstyrker utskottet.

Vad i övrigt föreslagits och anförts av departementschefen föranleder icke någon erinran från utskottets sida.

Under åberopande av det anförda hemställer utskottet,

I. att riksdagen må

a) medgiva, att staten må intill utgången av budgetåret 1962/63 åtaga sig betalningsansvar i form av statsgaranti för exportkredit till ett belopp av högst 600 miljoner kronor;

b) godkänna de i statsrådsprotokollet över handelsärenden för den 13 mars 1959 angivna riktlinjerna för den statliga exportkreditgarantiverksamheten;

II. att motionerna I: 445 och II: 552 icke må till någon riksdagens åtgärd föranleda;

III. att motionerna I: 446 och II: 551 icke må till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 24 april 1959

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND

Närvarande: se under utlåtandet nr 73.

Reservation

av herr *Ståhl*.