



Exportkreditnämnden

– From "Made in Sweden" to "Made by Sweden"

Tillväxtanalys har studerat Exportkreditnämndens (EKN) nya mandat vilket innebär att krav på svenskt innehåll ersatts med svenskt intresse i garantigivningen. Vi finner att målet delvis är uppfyllt. Trots att det nya regelverket tillåter sådana företag att använda garantier kan vi inte se att möjligheten har använts i någon större utsträckning.

Dnr: 2016/149

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Carly Smith Jönsson
Telefon: 010 447 44 34
E-post: carly.smith-jonsson@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys har studerat Exportkreditnämndens (EKN) nya mandat vilket innebär att krav på svenskt innehåll ersatts med svenskt intresse i garantigivningen.

I detta pm, som är Tillväxtanalys tredje publikation om exportfinansiering använder vi mikrodata för att studera påverkan på EKN:s portfölj av det nya mandatet. Tidigare pm om statlig exportfinansiering har inkluderat en internationell jämförelse avseende organisation och produktutbud, samt en genomgång av den empiriska litteraturen.

Carly Smith Jönsson (projektledare) och Andreas Kroksgård (statistiker) har författat rapporten. Vi vill rikta ett särskilt tack till Magnus Lodefalk och Aili Tang, Örebro universitet för värdefulla synpunkter. Vi vill även tack personalen på EKN som har tagit sig tid att svara på våra frågor under arbetets gång.

Östersund, mars 2017

Björn Falkenhall
Tf Avdelningschef, Entreprenörskap och näringsliv
Tillväxtanalys

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	9
1 Bakgrund	11
1.1 Uppdraget	11
1.2 Exportkreditgarantier	11
1.3 Metod och disposition	13
2 EKN:s nya mandat	14
2.1 Målsättningar och styrningen	14
2.2 EKN:s operationalisering av det nya mandatet	15
2.3 Omfattning av det nya mandatet	16
2.4 Sammanfattande iakttagelser	19
3 Utvecklingen efter det nya mandatet	21
3.1 Uppnås syftet med reformen?	21
3.1.1 Små och medelstora företag	21
3.1.2 Utländska bolag och svenska dotterbolag i utlandet	23
3.2 Vilka andra potentiella portföljförändringar kan finnas?	24
3.2.1 Branscher och varutyper	24
3.2.2 Destinationsmarknader	25
3.3 Vad hade hänt om mandatet inte hade utvidgats?	28
3.4 Sammanfattande iakttagelser	30
4 Svårt att mäta effekter av mandatändringen på sysselsättning	32
4.1 Många olika mål	32
4.2 Att mäta effekter av det nya mandatet	32
5 Slutsatser	34
5.1 Det nya mandatet har haft begränsad påverkan, men reformen beaktar framväxten av globala värdekedjor	34
5.2 Flera studier behövs för att förstå hela verksamheten, inte bara det nya mandatet	35
6 Referenser	36

Sammanfattning

Exportkreditnämndens (EKN) nya, utvidgade mandat reflekterar väl svenska företags ökade deltagande i globala värdekedjor. Trots detta har reformen ännu inte lett till märkbara ändringar i EKN:s portföljsammansättning.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, har studerat EKN:s operationalisering av det nya mandatet. Vi har i denna studie undersökt vilken skillnad det nya mandatet har haft på hur garantierna används. Regeringens mål med det nya mandatet var att två utpekade grupper skulle få ökad tillgång till statliga garantier: svenska internationella koncerners dotterbolag i utlandet och små och medelstora företag (SMF). Detta mål kan sägas delvis vara uppfyllt. Trots att det ändrade regelverket underlättar för dessa företag att använda garantier kan vi inte se att möjligheten har använts i så stor utsträckning.

Det nya mandatet har haft liten påverkan på Exportkreditnämndens portfölj...

Garantier inom det nya mandatet har utifrån våra data efterfrågats av företag i mycket begränsad utsträckning. Två exogena händelser på senare år, finanskrisen och Gripen-affären har haft större påverkan på portföljen än det nya mandatet.

Antalet SMF som använder EKN-garantier har ökat sedan 2000. Numera utgör rörelse-kreditgarantier en väsentlig andel av SMF:s garantitagning (27 procent av deras garantivolymer år 2014). Rörelsekreditgarantier får sedan reformen användas av både underleverantörer och exportörer. Att denna produkt har blivit efterfrågad kan troligen förklaras dels av svårigheten att få tillgång till kapital efter finanskrisen, dels av att SMF i mer begränsad utsträckning gör affärer av den typ som kvalificeras för statliga exportkreditgarantier (större affärer med lång kredittid eller affärer med tillväxt- och utvecklingsländer).

Vi har inte kunnat beräkna i vilken utsträckning svenska dotterbolag i utlandet använder EKN-garantier eftersom moderbolag kan stå som garantitagare, något som har förekommit även före reformen. Nio större koncerner står för åttio procent av EKN:s garantivolymer 2000–16. Vi ser att andelen anställda i svenska internationella koncerner på marknader där exportkreditgarantier får användas (även för korta kredittider) är lika stor som andelen anställda i Sverige. Totalt sett har dessa koncerner dubbelt så många anställda i utlandet som i Sverige. Detta ger anledning att tro att efterfrågan på garantier bör finnas bland dotterbolagen.

...men det reflekterar väl svenska företags deltagande i globala värdekedjor

Reformen innebar en ändring i hur EKN bedömer vilka affärer och vilka företag som får komma i fråga för garantier. Tidigare krävdes att utländska garantitagare skulle påvisa att minst 50 procent av en order tillverkats i Sverige, utan att ta hänsyn till vilket värde som tillförts i Sverige. I dag ska myndigheten bedöma det svenska intresset i sådana affärer. En affär får numera garanteras om produktion av kunskapsintensiva och högt värdeskapande tjänster i början och slutet av värdekedjan sker i Sverige, även om tillverkningen sker utomlands. Detta skift ligger i linje med regeringens ambitioner om en kunskapsdriven ekonomi.

Fler studier behövs för att beräkna garantiers effekter på företagens export

Det krävs ytterligare analysarbete för att kunna beräkna vilka effekter garantier har på företagens export. Även om vi ser att användningen av garantier som andel av exportvolym korrelerar positivt med risknivå på destinationsmarknader samt att användningen av garantier ökar markant i kristider, vet vi inte vilka kausala effekter garantier har. Hade affärer genomförts ändå med intern finansiering och risktagande hos exportföretagen/underleverantörer eller med annan riskvillig privat finansiering? Hur fördelar sig effekter bland olika typer av garantitagare?

Summary

The Swedish Export Credits Guarantee Board's new, broadened mandate reflects Swedish firms' increased participation in global value chains. Despite this, the reform has not led to notable changes to the Board's guarantee portfolio.

The Swedish Agency for Growth Policy Analysis, Growth Analysis, has studied the effects of the Export Credits Guarantee Board's new mandate. In this study we have investigated whether the broadened mandate has affected how the guarantees are used. In broadening the mandate, the Swedish government's objective was to give both Swedish multinational companies' (MNC) subsidiaries abroad as well as small and medium sized enterprises greater access to guarantees. This objective has been partially achieved. Although changes to the guidelines allow for the specified types of firms to qualify for guarantees, we can see that these firms have not used the guarantees to a significant extent.

The new mandate has had little impact on the Board's portfolio...

According to our data, firms' use of guarantees under the new mandate has been limited. Two recent exogenous factors have had a more significant impact on the Board's portfolio – the financial crisis and sale of Saab's JAS Gripen to Brazil.

The number of SMEs that use guarantees has increased steadily since 2000. Since the new mandate was adopted in 2007, SME's use of guarantees for operating lines of credit has increased much faster than their use of export credit guarantees. The new mandate allows for both exporting firms and suppliers to other exporters to use guarantees for operating lines of credit. This specific product's popularity can likely be explained both by SME's increased difficulty in gaining access to credit after the financial crisis and by the fact that SMEs less often have sales of the type that qualify for export credit guarantees (large orders with a long buyer credit period and sales to more difficult markets).

We have not been able to determine the extent of Swedish MNC subsidiaries' use of guarantees as the parent company registered in Sweden can take guarantees on a subsidiary's behalf. This was also the case prior to adoption of the new mandate. Nine large Swedish MNCs account for eighty per cent of the volume of the Board's guarantees during 2000–16. Roughly as many employees in Swedish MNCs are based in markets where export credits may be used (even for orders with short buyer credit periods) as are based in Sweden. In total, Swedish MNCs have about twice as many employees abroad as in Sweden. Therefore, we should reasonably expect to see a demand for guarantees among these subsidiaries.

...however, it reflects Swedish firms' participation in global value chains

The new mandate has led to a shift in how the Swedish Export Credits Guarantee Board determines what types of exports and which firms may use its guarantee products. Under the previous mandate, companies registered abroad could only use guarantees for export sales with at least 50 per cent Swedish content, meaning that at least half of the products in a given order were required to be produced in Sweden. However the definition of Swedish content used by the Board differed from standard value-added measures. Thus, no consideration was given to the total value originating from Sweden in export products. Today the Board assesses the Swedish interest in foreign exporters' sales instead. An order can be guaranteed if knowledge-intensive and high value-added services in the beginning

and end of the value chain originate from Sweden – regardless of where the final product is manufactured. This shift is in line with the government’s ambitions for a knowledge-driven economy.

More studies are needed to assess guarantees’ effects on firms’ exports

Further analysis is required in order estimate the effects of guarantees on firms’ exports. Even if we see that the use of guarantees as a percentage of export volumes is positively correlated with risk level on export markets and that the use of guarantees increases markedly during crises, we do not know what effects guarantees have. In the absence of public guarantees, would firms have exported anyway using internal financing and risk management strategies or with other less risk-averse private financing? Do the effects of guarantees differ for different types of firms and products?

1 Bakgrund

1.1 Uppdraget

Tillväxtanalys har studerat hur Exportkreditnämnden (EKN) har tillämpat sitt utvidgade mandat sedan 2007. Det nya mandatet innebär att stödja exportaffärer med ett svenskt intresse oavsett var produktionen sker – det vill säga inte bara, som tidigare, stödja exportaffärer som görs av svenska företag (eller av utländska företag förutsatt att varorna eller tjänsterna producerats i Sverige).

Riksrevisionen publicerade 2014 en granskning av EKN.¹ Granskningen behandlade en rad frågor, bland annat service till företagen, myndighetens överskott och premienivåer, insatser för små och medelstora företag (SMF) och det utvidgade mandatet. Den resulterade i ett antal åtgärder, inte minst att EKN 2015 gjorde en första utbetalning till statskassan från det upparbetade överskottet på 26 miljarder kronor. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att ”låt(a) analysera vilka konsekvenser det utvidgade mandatet kan få, exempelvis för sysselsättning i Sverige och riskexponering i EKN:s portfölj.” EKN sammanställde därefter på uppdrag av Utrikesdepartementet en rapport om sin operationalisering av det nya mandatet samt dess utveckling som andel av den totala garantiportföljen. Även Tillväxtanalys aktuella studie är inriktad på konsekvenser av det nya mandatet utifrån Riksrevisionens rekommendationer.

1.2 Exportkreditgarantier

Statliga exportkreditgarantier är en slags försäkring som kan användas för att hantera bland annat risken att köpare på utländska marknader inte betalar för leveranser. Säljaren/-exportören kan använda EKN:s garantiprodukt, *fodringsförlust – exportör* för att hantera risken för utebliven betalning när de ger köparen en kundkredit. Även finansiella institut som ger lån eller krediter till köpare eller köparens bank för att finansiera specifika affärer kan teckna garantier (*fodringsförlust – långgivare*). Över perioden 2000–16² har olika typer av *fodringsförlustsgarantier* (det finns ett drygt tiotal varianter) utgjort 76 procent av den totala nya garantivolymen. Ett flertal andra garantiprodukter erbjuds därutöver, bland annat garantier för säljarens fullgörande av kontrakt med köparen (*motgarantier*) och garantier för andra betalningsinstrument i exportaffärer (till exempel *rembursgarantier*). *Motgarantier* samt *rembursgarantier* (tillsammans med några liknande garantityper) har stått för 11 procent av den totala nya garantivolymen över samma period. Se tabell 3 i Bilaga 2, Garantityper.

Resterande nya garantier och garantivolym under perioden utgörs av *rörelsekreditgarantier*. Små och medelstora exportföretag,³ och i vissa fall underleverantörer till andra exportföretag, kan teckna rörelsekreditgarantier även om aktuella lån eller krediter inte är kopplade till en specifik exportaffär (förutsatt att en väsentlig del av företagets omsättning utgörs av export). Undantaget finanskrisåren 2008–10 har rörelsekrediter stått för i genomsnitt 1 procent av den totala årliga nya garantivolymen sedan de infördes 2006. Under finanskrisåren gjordes dock ett undantag så att även stora företag fick teckna rörelsekreditgarantier; detta utnyttjades väl och rörelsekreditgarantier kom att utgöra hela 40 respektive

¹ Riksrevisionen (2014). *Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet*.

² Våra data sträcker sig fram till 2016-09-09.

³ Enligt EU: definition – upp till 250 anställda och en omsättning under 50 miljoner Euro. Som en särskild åtgärd under finanskrisen kunde 2009–10 även stora exportföretag teckna rörelsekreditgarantier.

55 procent av EKN:s totala nya garantivolym åren 2009 och 2010. På grund av detta finanskrisundantag har rörelsekrediter stått för 13 procent av den totala nya garantivolymen över perioden 2000–16.

Det finns en del teoretiska argument till varför staten ska tillhandahålla exportkreditgarantier. Export är kostsamt och kräver ofta mer kapital jämfört med inhemsk försäljning. Exportörer kan möta en faktisk eller upplevd risk med att erbjuda kundkrediter till köpare på utländska marknader, exempelvis till följd av osäkerhet kring hur det juridiska systemet på destinationsmarknaden fungerar i fall kunden inte skulle betala enligt avtal. Då banker och andra privata exportfinansierare har begränsad information om många utländska marknader innebär detta att privat exportfinansiering ofta är antingen dyr (som ett resultat av höga riskpremier på grund av osäkerhet och/eller som ett resultat av höga kostnader för att skaffa information) eller inte finns att tillgå alls. Problemet är särskilt uttalat för långa kredittider. Det kan dock noteras att allt fler banker har blivit internationella och således bör ha förmåga att bedöma politiska och andra risker på många utländska marknader. Om stora offentliga (eller privata) institutioner erbjuder exportfinansiering kan det gå att dra nytta av skalfördelar och hålla kostnaderna nere.⁴ Genom att EKN är en statlig myndighet kan politiska och diplomatiska kanaler användas för att återvinna utestående fordringar på utländska marknader. I en tidigare studie från Tillväxtanalys av nya exportörer till svåra marknader fann vi att upplevd risk utgör ett hinder för SMF att etablera sig på nya utländska marknader.⁵ Empiriska studier har visat att svårigheter att få tillgång till finansiering och kreditrestriktioner bromsar företagets export.⁶ Exportkreditgarantier kan användas för att minska riskexponering och underlätta tillgång till finansiering.

I strävan att inte störa den privata marknaden har många länder, däribland Sverige, anslutit sig till OECD:s ”Arrangement on Officially Supported Export Credits” som kom till på 1970-talet med syfte att skapa ett jämnspeleplan mellan OECD-länder genom att förhindra att det statliga stödet användes som ett konkurrensmedel.⁷ Exportkreditmyndigheter etablerades i många länder redan under tidigt 1900-tal och de har kritiserats för att vara rester från en merkantilistisk syn på internationell handel då länder konkurrerade om exportandelar genom olika typer av subventioner.⁸ Eftersom institutionerna har funnits så pass länge är det svårt att säga i vilken utsträckning en privat marknad skulle kunna erbjuda garantier för det som har definierats som icke marknadsmässig risk och hur stor en eventuell undanträngningseffekt skulle kunna vara. Det finns exempel då exportföretag har genomfört affärer trots att de nekats garanti av EKN,⁹ vilket även tyder på en viss dödviktseffekt.

Statliga exportkreditgarantier omfattas även av regler inom WTO och EU. EKN, liksom exportkreditmyndigheter (EKM) i övriga länder som deltar i OECD-samarbetet, gör en bedömning av politisk risk som kan påverka gäldenärers betalningsförmåga och klassificerar länder i landrisknivå 0–7. Landriskklasser ses över regelbundet och det är vanligt att några få länder byter klass varje år. EU-regelverket begränsar statlig

⁴ Se Kokko (2013). *Offentliga insatser för exportfinansiering* för bland annat en genomgång av argumenten för statlig exportfinansiering.

⁵ Tillväxtanalys (2015c). *Nya exportörer till Asien – vilken roll har främjandet spelat?*

⁶ Studierna diskuteras i Kokko (2013). *Offentliga insatser för exportfinansiering*.

⁷ *The Arrangement* reglerar en rad andra frågor, bland annat CSR (etiska frågor), miljö, minimipremier, räntesatser och växelkurser.

⁸ “Beggar-thy-neighbour banking.” *The Economist*. 5 juli 2014.

⁹ Se fallstudier om Ericsson i Hans Sjögren (2010). *I en värld av risker*. Liknande exempel finns när exportföretag nekats finansiering av den amerikanska Ex-Im-banken; se Vasquez (1997), “The Export-Import Bank.” <https://www.cato.org/publications/congressional-testimony/exportimport-bank>.

garantigivning till så kallade icke marknadsmässiga risker. För att komma i fråga för statliga garantier ska exportaffär i regel avse gäldenär i ett utvecklingsland (landriskklass 1–7).¹⁰ Om gäldenär är baserad i ett höginkomstland (landriskklass 0) eller ett EU-medlemsland får garanti ges om kredittiden är på minst 24 månader. Flertalet EU-länder och OECD-medlemsländer tillhör riskklass 0; länder med pågående krig eller väpnade konflikter tillhör generellt sett riskklass 7. Se världskarta med de aktuella landriskklasser EKN använder i Bilaga 1.

1.3 Metod och disposition

Med EKN:s nya mandat som beslutades 2007 ändrades myndighetens bedömningskriterier för vilka företag och vilka affärer som får täckas med statliga exportkreditgarantier. I föreliggande rapport undersöker vi vilken påverkan denna reform har haft. Vi har haft tillgång till data från EKN:s kundregister; vi har avidentifierat företagen och kopplat på företagsstatistik från SCB. Vi har även använt statistik om antalet anställda i svenska internationella koncerner. Vidare har vi genomfört tjugo aktstudier av olika garantiärenden, studerat tre mandatutredningar och talat med jurister, ekonomer och handläggare från EKN.

I kapitel två går vi igenom de utredningar och styrdokument som ligger till grund för reformen. Vi belyser hur EKN har operationaliserat det nya mandatet och vilken påverkan det har haft på garantigivningen. I kapitel tre analyserar vi hur EKN:s portfölj utvecklats före och efter reformen och i vilken utsträckning utpekade målgrupper har nyttjat statliga exportkreditgarantier. Därefter försöker vi uppskatta vad som hade hänt om reformen inte hade genomförts. Varför vi i detta stadium inte kan uppskatta effekter av reformen på övergripande ekonomiska mål förklaras i kapitel fyra. Rapporten avslutas i kapitel fem med förslag på fortsatta studier för att skatta effekterna av garantigivning som helhet – inte enbart effekterna av mandatutvidgningen – på företagets handel och tillväxt.

¹⁰ Det kan diskuteras om samtliga länderna i landriskklass 1–2 fortfarande ska betraktas som utvecklingsländer. Hong Kong ingår till exempel i landriskklass 1.

2 EKN:s nya mandat

EKN:s mandat utvidgades i 2007 med en ny Förordning om exportkreditgaranti.¹¹ Det övergripande syftet med reformen var att beakta svenskt näringslivs ökande deltagande i globala värdekedjor. Ändringen innebär att affärer med ett svenskt intresse numera får garanteras oavsett var produktionen sker.

2.1 Målsättningar och styrningen

I december 2005 inkom *EKN med en skrivelse till UD*¹² i vilken myndigheten påtalade upplevda svårigheter att möta de svenska exportföretagens efterfrågan på garantier på grund av för snävt mandat. (figur 1). Tre huvudsakliga problem påtalades – att EKN haft begränsade möjligheter att ställa ut garantier (1) till svenska koncerners dotterbolag i utlandet och (2) till SMF som är underleverantörer till svenska exportföretag, samt (3) teckna garantier i samband med nya typer av finansiering för export (exempelvis obligationslån och refinansiering). *UD gjorde en internutredning* som presenterades i början av 2007.¹³ Departementet delade i stort sett EKN:s bedömning. Både UD och EKN lyfte fram exempel på andra OECD-länder som utvidgat sina exportgarantimyndigheters mandat. UD menar även att dagens allt mer komplexa globala värdekedjor gör det svårare att ursprungsbestämma exportprodukter och beräkna svenskt innehåll.

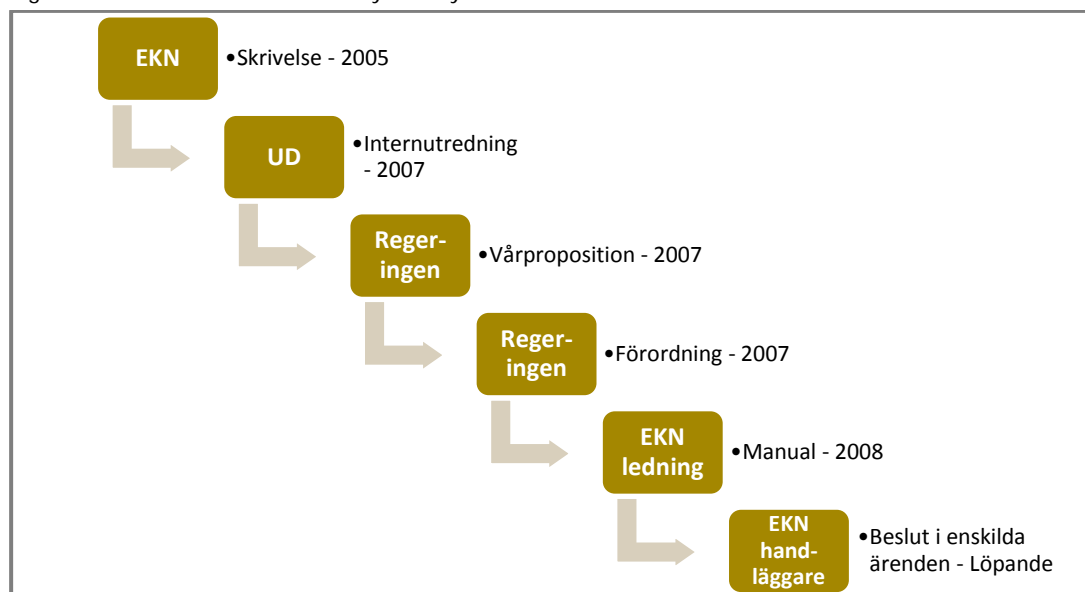
Regeringen gjorde i 2007 års ekonomiska vårproposition bedömningen att EKN:s mandat begränsade dess möjlighet att erbjuda ändamålsenliga garantier (figur 1). Fokus skulle skiftas från att understödja direkt export från företag baserade i Sverige, till att beakta framväxten av globala värdekedjor (som då kallades för ”ändrade företagsstrukturer och handelsmönster”). Specifikt lyfter man fram affärer där inhemska små och medelstora företag är underleverantörer och exportaffärer som inkluderar varor och tjänster från svenska dotterbolag i utlandet. Det hänvisas även till att flera ”konkurrerande” länder gjort liknande ändringar i sina exportkreditgarantiinstitutets mandat och att inte göra en dylik ändring i Sverige skulle innebära en konkurrensnackdel för svenskt näringsliv. Det nämns också ett behov av ökad flexibilitet i utformningen av tjänsteutbudet för att det ska kunna anpassas till nya finansieringslösningar. I samband med detta beslutade regeringen om en ny *Förordning om exportkreditgaranti* (2007:656) som dels är betydligt mindre detaljerad i frågan om vilka typer av garantiprodukter som ska ingå i EKN:s erbjudande, dels ersätts skrivningen om svenskt innehåll i export med svenskt intresse och det svenska näringslivets internationalisering. Att garantierna får ställas ut för indirekt export öppnar vidare för att underleverantörer ska kunna nyttja garantierna. EKN har därefter fått ta fram interna riktlinjer för att operationalisera det nya mandatet.

¹¹ Förordning om exportgaranti 2007:656 ersatte Förordning om exportgaranti 1990:113.

¹² Förslag till ändring av förordning och exportkreditgaranti. 2005-12-12

¹³ Översyn av vissa riktlinjer för Exportkreditnämndens verksamhet.

Figur 1 Beslut och dokument som styr det nya mandatet



2.2 EKN:s operationalisering av det nya mandatet

Förordningen om exportkreditgaranti ställer numera krav på svenskt intresse som förutsättning för att statliga garantier ska kunna ställas ut. I en intern handbok, *Manual – Granska ansökan* har EKN fastställt kriterier för bedömning av svenskt intresse¹⁴ (figur 1). Manualen är ett stöd till handläggare i bedömningen av huruvida bolag som söker garantier, och de affärer de söker garantier för, ryms inom myndighetens nuvarande mandat.

Före mandatändringen kunde följande aktörer teckna statliga garantier: (1) exportföretag registrerade i Sverige med verksamhet i Sverige och (2) utländska bolag om aktuell exportaffär innehåller minst 50 procent varor eller tjänster som producerats i Sverige. En vara bedömdes vara svensk om den tillverkades i Sverige; ingen beräkning har gjorts av eventuella utländska komponenter och vilket värde som tillförts i Sverige.¹⁵ EKN bad således inte exportören göra någon bedömning av det svenska förädlingsvärdet i exportaffärer.

Sedan mandatutvidgningen kan svenskt intresse påvisas på flera sätt; handläggare ska tillämpa ett mer nyanserat synsätt och beakta hela värdekedjan. Detta innebär att värdet som tillförs en exportprodukt genom kunskapsintensiva tjänster med högt värdeskapande i början och slutet av värdekedjan (t.ex. FoU och design, marknadsföring och kundservice) ska beaktas när omfattningen av det svenska intresset i exportaffär bedöms. Fokus i bedömningen av en affärs förenlighet med mandatet ska således ha skiftats från tillverkningsland till landet för värdeskapande. Att huvudkontorsfunktioner etableras eller behålls i Sverige och att vinster från dotterbolag eller licensintäkter återflödar till Sverige är också exempel på svenskt intresse. Tabell 1 ger en översikt av EKN:s operationalisering av begreppet svenskt intresse. Enligt EKN:s granskningsmanual tillåts även mer långsökta kopplingar till Sverige. Till exempel export från utländska koncerners dotterbolag i tredje

¹⁴ Exportkreditnämnden (2015b). *Manual – Granska ansökan*.

¹⁵ Enligt EKN om en vara innehöll utländska insatsdelar eller komponenter, räckte det att den ”byter tulltaxanummer” för att klassas som 100 procent svensk.

land – om de också har andra dotterbolag i Sverige – kan kvalificeras om det finns skäl att anta att affären på sikt kan leda till export från dotterbolaget i Sverige. EKN menar dock att ju högre risknivån är i en affär, desto starkare koppling till Sverige krävs för att myndigheten ska vara beredd att ställa ut en garanti.¹⁶

Ingen närmare utredning av svenskt intresse behöver göras om en affär innehåller en ”övervägande” andel (minst 50 procent) svenska varor och/eller tjänster eller en ”väsentlig” andel (25–30 procent) svenska varor och/eller tjänster.

Tabell 1 Översikt av kriterier för vilka affärer som får garanteras under det gamla och nya mandatet för företag registrerade i Sverige, respektive i utlandet

Typ av företag	Det gamla mandatet	Det nya mandatet
Företag registrerade i Sverige	Exportaffär (inget krav på svenskt innehåll)	Affär med indirekt exportanknytning räcker (t.ex. underleveranser till exportföretag)*
Företag registrerade i utlandet	Exportaffär med ≥ 50 % svenskt innehåll	Exportaffär med ≥ 25 % svenskt innehåll, eller Exportaffär som är förutsättning för annan svensk export, eller Exportaffär i vilken licensintäkter eller vinster återflödar till Sverige, eller Exportaffär som stärker Sverige bilden.

* Underleverantörer ska i regel vara SMF; undantaget är produkten motgarantin, som även stora företag som är underleverantörer får nyttja.

För större, återkommande garantitagare gör myndigheten i effektiviseringssyfte så kallade mandatutredningar, genom vilka det bedöms om exporten från det sökande bolaget har ett svenskt intresse. Detta ska underlätta för handläggare som då inte behöver bedöma det svenska intresset för varje ny garanti som söks av samma bolag/koncern. Mandatutredningar görs med stöd av samma granskningsmanual.

EKN:s nya mandat kan framstå som väldigt brett och Riksrevisionen har påtalat att det är svårt att se ”någon tydlig gräns för var EKN:s handlingsutrymme att bevilja garantier tar slut.”¹⁷ Det kan vara en rimlig slutsats utifrån tabell 1; vi har dock inte sett att det nya mandatet har lett till en snabb ökning i EKN:s garantigivning och vi har inte heller funnit evidens för en allt för vid tolkning av mandatet som skulle kunna ligga utanför lagstiftarens syfte med reformen. Detta diskuteras mer i avsnitt 2.3.

2.3 Omfattning av det nya mandatet

Trots att det nya mandatet till synes är mycket rymligt utgör de affärer som har garanterats med stöd av det en mycket liten andel av den totala garantiportföljen per år (nya garantier), utifrån de data Tillväxtanalys har tillgång till och utifrån EKN:s egen redovisning.¹⁸ Andelen har inte heller ökat över tid. Över perioden 2009–15 sorterar enligt Tillväxtanalys beräkningar i genomsnitt 8 procent av garantitagarna och 5 procent (2 procent)¹⁹ av

¹⁶ Lena Höglund, 2016-10-26

¹⁷ Riksrevisionen 2014, sidan 76.

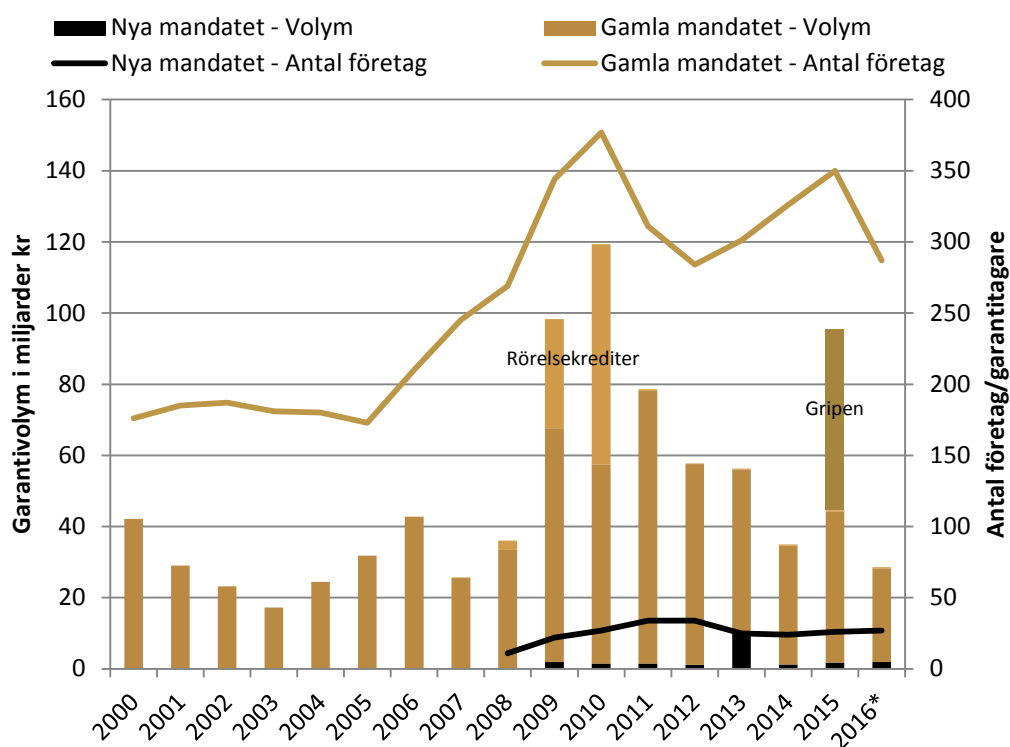
¹⁸ EKN (2015). *Utvärdering av det nya mandatet*.

¹⁹ Om en stor garanti år 2013 utesluts. Garantitagaren fanns i USA och var ett dotterbolag till en stor svensk koncern inom byggindustrin.

garantivolymen per år under det nya mandatet. Se figur 2. En stor affär 2013 gör att garantivolymen inom det nya mandatet är högre detta år.

Det är svårt att se någon tydlig trend i utvecklingen av den totala årliga garantivolymen över tid (nytt och gammalt mandat). Två exogena händelser har lett till större garantivolymen vissa år. Finanskrisen bidrog till en stor ökning i rörelsekreditgarantier, som vanligtvis endast SMF får ta del av men som tillfälligt erbjöds stora företag. Gripennaffären med Brasilien 2015 (som ingår i det gamla mandatet) var EKN:s största affär någonsin. Bortsett från dessa år har volymen av nya garantier ofta legat mellan 20 och 50 miljarder kronor per år. Om vi bortser ifrån krisåren 2009–10 så var den genomsnittliga årliga totala garantivolymen 38 miljarder över perioden 2000–14.

Figur 2 Utveckling av garantimängd per mandat



Källa: Egna beräkningar baserade på EKN:s kundregister

* Data fram till 2016-09-09.

Det kan finnas flera förklaringar till att garantivolymen som möjliggjorts genom det nya mandatet inte ser ut att öka nämnvärt. Det kan bero på brister i datakvalitet eller att affärer har blivit felklassificerade. Det kan även vara så att det faktiskt inte har gjorts så många affärer enligt det nya mandatet och att det inte haft någon större betydelse. Vi diskuterar dessa möjliga förklaringar nedan.

Vi har identifierat ett antal felkällor i klassificering av affärer enligt det gamla respektive nya mandatet. Dessa kan leda till både en under- och överskattning av volymen. Några potentiella felkällor presenteras i tabell 2. Från intervjuer med personal på EKN har det framkommit att handläggare bedömer ansökningarna mot det mandat myndigheten har i dag. Handläggare tänker inte i termer av vilka affärer som skulle kunna ha garanterats för

tio år sedan och det är svårt för dem att svara på denna kontrafaktiska fråga efter en så lång tid.²⁰

Vi fann i våra tjugo aktstudier av garantiärenden att det i frågan om mandat flera gånger hänvisas till mandatutredningar (se förklaring i avsnitt 2.2), det vill säga förenligheten med mandatet prövas i så fall inte på affärsnivå, utan på bolags- eller koncernnivå i så kallade mandatutredningar. Om en koncern bedöms falla väl inom EKN:s mandat avseende svenskt intresse och exportanknytning så kräver framtida ansökningar från bolag inom koncernen inte individuell prövning i detta avseende.

Tabell 2 Möjliga brister i datakvalitet

Bristande datakvalitet: Vissa affärer blir felklassificerade
Klassificering i nytt, respektive gammalt mandat görs inte på nytt vid varje ny garanti som tas av stora garantitagare. I stället tas rambeslut i en så kallad mandatutredning.
Svårigheter att bedöma andelen svenskt innehåll i affärer kan innebära att affärer med lägre svenskt innehåll garanterats även innan reformen.
EKN slutade särskilt redovisa affärer som möjliggjorts av det nya mandatet 2011. I myndighetens redovisning till UD 2015 användes en formel för att uppskatta antalet affärer i efterhand för 2012–15.
Det är svårt för handläggare att svara på frågan om de hade kunnat ge garantier till en viss affär för upp till tio år sedan.
Det förekommer att moderbolag står som garantitagare för garanti som avser export från dotterbolag i utlandet.

EKN hade redan innan reformen upplevt praktiska svårigheter med att bedöma andelen svenskt innehåll i exportaffärer, något som framkommer i dokument från UD.²¹ Problematiken kom även upp i våra intervjuer med personal på myndigheten.²² Det uppges oftast vara exportföretagen själva som i ansökan om garanti ska uppge andelen svenskt innehåll affärer omfattar och dessa kan ha incitament att överskatta det svenska innehållet för att öka sannolikheten att de kvalificerar sig för garantier. I så fall kan garantier med mindre än 50 procent svenskt innehåll ha förekommit även före reformen. Allt detta kan bidra till att antalet garantier som möjliggjorts av det nya mandatet underskattas i våra data.

EKN:s redovisning av effekterna av det nya mandatet till UD gjordes flera år efter att handläggare slutade med att särskilt redovisa vilka affärer som inte hade kunnat garanteras tidigare. I redovisningen användes en särskild formel för att beräkna vilka garantier dessa var. Tillväxtanalys har gjort ett stickprov på tjugo olika garantier som tecknats efter den manuella registreringen hade upphört och funnit flera fall där garantier klassificerats fel.

En alternativ förklaring till att det enligt våra data tecknas så få ytterligare garantier till följd av det nya mandatet är att det faktiskt inte tecknas fler garantier. Detta kan bero på att erbjudandet inte ha varit tillräckligt känt av eller attraktivt för målgruppen. Denna förklaring stöds dels av faktumet att den totala portföljstorleken inte ökar (bortsett från volymökningar till följd av finanskrisen och Gripenaffären), dels av slutsatser i några tidigare studier som visar att kännedom om EKN:s erbjudande kan vara låg bland vissa grupper. I en studie av exporterande SMF fann Tillväxtanalys att flera SMF inte känner till EKN.²³ EKN gör återkommande kännedomsundersökningar som visar att kännedomen

²⁰ Bernt Karman och Lena Höglund, Intervju 2016-10-26

²¹ Utrikesdepartementet (2007). *Översyn av vissa riktlinjer för Exportkreditnämndens verksamhet*.

²² Susanne With och Sara Dahlman, EKN. Intervju, 22 oktober 2015.

²³ Tillväxtanalys (2015c). *Nya exportörer i Asien – vilken roll har främjandet spelat?*

bland SMF varierar.²⁴ Det kan även upplevas som dyrt att använda EKN på grund av administrativa kostnader för det sökande bolaget, premier och avgifter samt att det finns en självrisk vid eventuella skador. Detta kan leda till att vissa bolag inte ser det som attraktivt att använda statliga garantier. Riksrevisionen tar upp höga administrativa kostnader, särskilt för små affärer som ett rekommenderat utvecklingsområde för EKN.²⁵

En sista möjlig förklaring till att användning av det nya mandatet inte ökar är att EKN tillämpar mandatet restriktivt. Det bör även noteras att ytterst få ansökningar har avslagits med hänvisning till att de inte överensstämmer med EKN:s mandat.²⁶ Enligt både representanter för EKN²⁷ och Riksrevisionen föregås beslut om garantier av samtal med handläggare vilket gör att få utsiktslösa ansökningar lämnas in. Till följd av detta vet vi inte hur vanligt det är med dessa informella avslag och om en mer restriktiv tolkning tillämpas.

Tillväxtanalys har genomfört aktstudier av tjugo delvis slumpmässigt utvalda garantier tecknade 2013–15 som identifierats tillhöra det nya, respektive det gamla mandatet (och som täcker flera olika garantityper). Faktarutorna nedan visar två exempel på affärer som bedömts ha svenskt intresse inom ramen för det nya mandatet.

Exempel: kunskapsintensiva tjänster i Sverige, tillverkning utomlands

Ett exempel är en högteknologisk produkt som tillverkas av en leverantör i ett land i Sydostasien. Under det gamla mandatet kunde denna anses vara 100 procent utländsk. Tjänster i början av värdekedjan som forskning och utveckling av mjukvaran i och design av produkten är lokaliserade i Sverige inom det svenska bolaget som ansöker om exportkreditgaranti. Tjänster i slutet av värdekedjan som marknadsföring och kundservice är också lokaliserade i Sverige. Det svenska förädlingsvärdet i denna produkt överstiger långt det utländska värdet, trots att produkten sluttillverkas utomlands.

Exempel: SMF underleverantör till ett stort svenskt exportföretag

En stor svensk exportör av stål köper ett filter till en smältugn av ett mindre svenskt bolag. Det mindre svenska bolaget blir en underleverantör till exportaffärer. Det stora företaget ställer krav på kontraktsgaranti som säkerhet för fullgörande av kontraktet. Det lilla företaget köper ett sådant av ett försäkringsbolag. Det lilla företaget får en lägre kostnad för kontraktsgarantin med hjälp av en motgaranti ifrån EKN (om kontaktgarantin tas i anspråk betalar EKN banken).

2.4 Sammanfattande iakttagelser

EKN efterlyste mandatändringen dels för att de upplevde efterfrågan från svenska exportföretag som de inte kunde tillgodose, dels för att de efterlyste mer frihet i utformningen av produktutbudet. I underlag från Regeringskansliet framgår att syftet med reformen främst var att underlätta för svenska koncerner med dotterbolag i utlandet och för

²⁴ EKN (2016) *Årsredovisning 2015*. Sedan 2009 har SMF:s kännedom om myndigheten enligt EKN själva fluktuerat från 47 % till 66 %. Kännedom ska inte förväxlas med kunskap om EKN:s erbjudande. 2015 var kunskap om erbjudandet 38 %.

²⁵ Riksrevisionen (2014). *Exportkreditnämnden – Effektivitet i garantisystemet*.

²⁶ Enligt Riksrevisionen (2015) hade endast två affärer avslagits av detta skäl 2007–13.

²⁷ Lena Höglund och Bernt Karman 2016-10-26.

SMF att nyttja statliga garantier. Vi observerar inga större förändringar i den årliga garanti-
volymen (nytecknade garantier) som kan härledas till mandatändringen. De två toppar som
observeras beror på exogena händelser som finanskrisen och Gripenaffären med Brasilien.
På grund av brister i hur garantier registreras, avseende mandat, kan vi inte på ett
tillförlitligt sätt bedöma storleken på det nya mandatet (garantivolym). På grund av
problem med datakvalitet väljer vi att inte göra några ytterligare analyser baserade på
mandatvariabeln. Den deskriptiva statistiken som följer i kapitel 3 baseras därför på
utvecklingen av hela portföljen över tid, före och efter reformen.

3 Utvecklingen efter det nya mandatet

Riksrevisionen anmärkte i sin granskning 2014 att det inte hade gjorts någon uppföljning av hur mandatutvidgningen hade påverkat portföljens innehåll. I detta kapitel diskuterar vi därför hur portföljen har utvecklats över tid och vi ser på möjliga förändringar i dess sammansättning utifrån vilka bolag som nyttjar garantierna och vilka typer av destinationsmarknader och varutyper garantierna används för. Vi berör även vad som skulle kunna ha hänt om mandatet inte hade ändrats. Det är viktigt att påpeka att eventuella förändringar kan bero på flera olika faktorer (inte bara mandatändringen); några av dessa tas upp nedan. I avsnitt 2.3 ovan diskuterade vi bland annat varför det finns anledning att misstänka systematiska fel i klassificeringen av affärer. I detta kapitel studerar vi portföljen som helhet; vi delar inte upp affärer i nytt och gammalt mandat.

3.1 Uppnås syftet med reformen?

De huvudsakliga syftena med reformen som Tillväxtanalys har i uppdrag att studera är (1) att fler SMF ska kunna använda garantier och (2) att svenska koncerners dotterbolag i utlandet ska kunna teckna garantier i större utsträckning.

3.1.1 Små och medelstora företag

Antalet SMF:s som fått garantier per år har ökat relativt stadigt sedan år 2004 (tre år före det nya mandatet) då 38 SMF använde garantier, fram till år 2014, då 206 SMF använde garantier. Den totala garantivolym som SMF står för har dock över samma period legat relativt konstant kring 1,5 miljarder kronor per, det stora undantaget är 2005 då SMF:s garantivolym var 2,7 miljarder (figur 3).

Det finns flera möjliga förklaringar till att allt fler SMF använder EKN. Det nya mandatet har gjort det möjligt för EKN att ställa ut garantier för indirekt export. SMF som är underleverantörer till andra svenska exportföretag kan ta del av tre nya produkter. Sedan 2011 kan underleverantörer (både stora företag och SMF) teckna *motgarantier* och sedan våren 2013 har SMF som är underleverantörer till exportföretag kunnat ta del av *rörelsekreditgarantier*.²⁸ 2014 lanserades *investeringssgarantier* för SMF.²⁹ År 2014 tecknade 206 SMF garantier; 43 procent av dem tecknade en rörelsekreditgaranti och 23 procent av dem tecknade en motgaranti. Tillsammans stod dessa två garantityper för 56 procent av garantivolymen till SMF år 2014.

Sedan 2007 har EKN även bedrivit en särskild satsning på att nå ut till SMF med sitt erbjudande. Det året startades Affärsområdet småföretag³⁰ och flera riktade satsningar mot målgruppen har genomförts sedan dess. Myndigheten har bland annat inlett ett samarbete med Almi och Business Sweden för att nå exporterande SMF. Regionala kontor etablerades i Göteborg³¹, Malmö och Stockholm 2013. Dessa bedriver en uppsökande och främjande verksamhet, anordnar egna evenemang, samt deltar i främjaraktiviteter som anordnas av andra, bland annat Di Gasell.

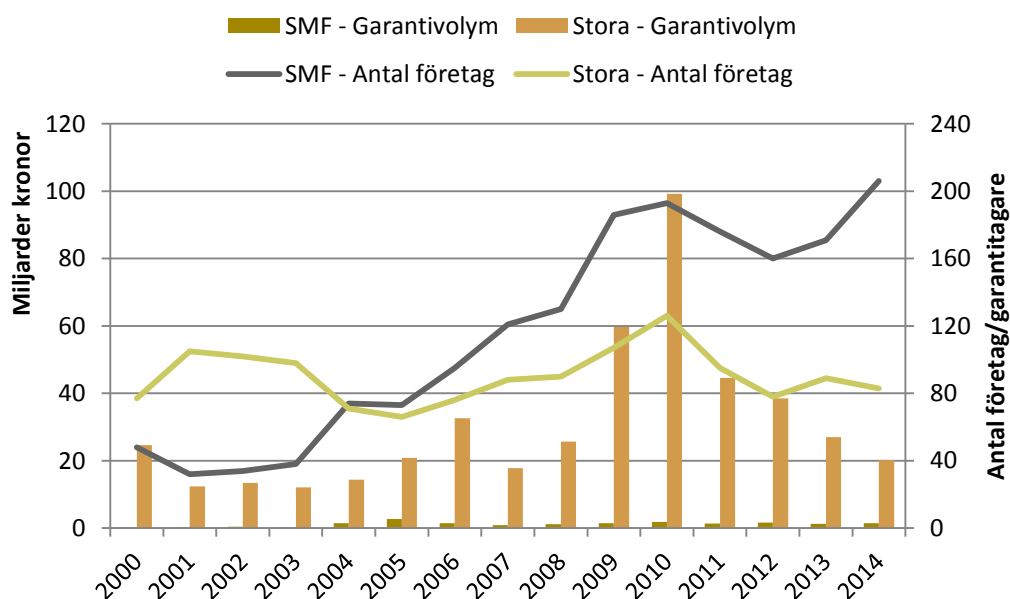
²⁸ Lena Höglund, e-postmeddelande 2016-11-21.

²⁹ EKN (2016). *Årsredovisning 2015*.

³⁰ En pilotsatsning lanserades redan 2000 när dåvarande generaldirektör ville få in fler SMF som kunder för att minska koncentrationen mot ett fåtal större svenska företag. Se Sjögren (2010). *I en värld av risker*.

³¹ Testkörning redan under 2010

Figur 3 Antal garantitagare och garantivolymer per år fördelat över SMF och stora företag



Källa: Egna beräkningar baserade på registerdata från EKN och Företagens ekonomi, SCB. 2014 är sista året vi har aktuella uppgifter från Företagens ekonomi.

Not: Företag med färre än 250 anställda (inom eventuell koncern) och en nettoomsättning under 500 miljoner kronor (inom eventuell koncern) har räknats som SMF. Utländska garantitagare och deras garantivolymer visas inte i denna figur eftersom vi saknar information om företagsstorlek för dem.

Exportkreditgarantier får endast användas för handel med mer riskabla marknader (landriskklass 1–7) och för affärer med lång kredittid (landriskklass 0–7). Enligt Kommerskollegium är det samtidigt så att SMF tenderar att exportera till säkra länder i större utsträckning än stora företag: ”Ungefär 80 procent av de små och medelstora företagens varuexport avsätts inom EES-området jämfört med 63 procent för de stora företagen.”³² Storföretagen står samtidigt för drygt 85 procent av Sveriges varuexport.³³ Sammantaget kan vi därför inte förvänta oss att SMF ska stå för en väldigt stor andel av EKN:s portfölj (i volym).

En stor del av den garantivolymer som tecknats av SMF sedan reformen utgörs av garanti-produkter som *inte* är exportgarantier i strikt mening då det inte finns några villkor avseende destinationsmarknad – rörelsekreditgarantier (20 procent) och motgarantier (25 procent). Rörelsekreditgarantier behöver inte vara knutna till en specifik exportaffär utan de används av underleverantörer och exportörer för att finansiera verksamheten i Sverige. Motgarantier är en försäkring av en kontraktsgaranti för säljarens/exportörens fullgörande av leveranser. Garantitagaren skyddas mot att kunden otillbörligen tar kontraktsgarantin i anspråk. Vi ser alltså att knappt hälften av garantivolymen som har tagits av SMF sedan reformen utgörs av garanti-produkter som används för att få tillgång till kapital på hemmamarknaden, inte för att hantera risken för utebliven betalning från kunder på utländska marknader.

³² Kommerskollegium (2016a). *Vad hindrar Sveriges utrikeshandel?*

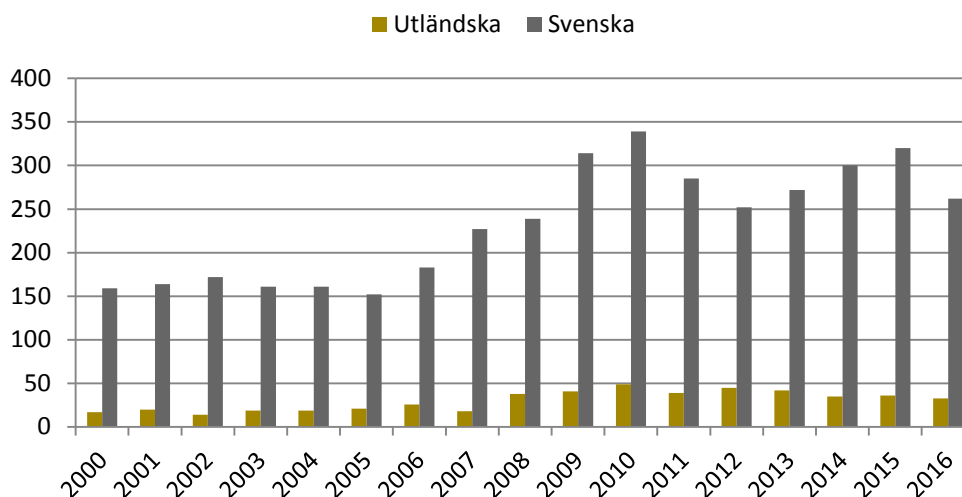
³³ Storföretagen stod för 86 procent av Sveriges totala varuexport 2000–13. Egna beräkningar av Sveriges utrikeshandelsstatistik med varor.

3.1.2 Utländska bolag och svenska dotterbolag i utlandet

Ett skäl till mandatutvidgningen var att underlätta för svenska koncerners dotterbolag i utlandet att teckna exportkreditgarantier. Även utländskt kontrollerade koncerner med dotterbolag i Sverige kan nyttja garantier för affärer som görs av utländska systerbolag inom koncernen när det bedöms finnas ett svenskt intresse. Vi har därför följt utvecklingen av antalet garantitagare som är utländskt registrerade bolag över tid.³⁴

Figur 4 visar antalet unika utländska och svenska garantitagare 2000–16. Vi ser att antalet utländska garantitagare fördubblades året efter reformen, men att det har varit relativt konstant sedan dess. Endast en mycket liten andel av garantivolymen (4 procent över perioden 2008–16) som tecknats av utländska garantitagare har registrerats som nytt mandat i EKN:s kundregister.

Figur 4 Antal unika garantitagare, svenska och utländska bolag



Källa: Egna beräkningar baserade på kundregister från EKN tom 31 augusti 2016.

Vi har inte kunnat beräkna hur stor andel av de utländska garantitagarna/bolagen som är svenska dotterbolag på ett fullt pålitligt sätt, men en okulär besiktning av företagsnamnen ger vid hand att *minst* 50 procent är just sådana bolag.³⁵

Enligt information från EKN ger vår metod att identifiera utländska företag (via data över garantitagande företags namn) en underskattning av antalet utländska bolag som nyttjar garantier från EKN. Det förekommer att moderbolag i svenska internationella koncerner använder garantier som avser affärer som görs av dotterbolag i utlandet. Moderbolag får teckna garantier om det har ett borgensavtal eller ett avtal på så kallade if-and-when-villkor som innebär att moderbolaget bär risken för eventuell fördringsförlust i samband med affär som görs av dotterbolaget.³⁶ Det kan vara enklare och mer praktiskt för det svenska moderbolaget att sköta kontakterna med EKN då de har uppbyggda rutiner för detta och kunskap om myndighetens arbetssätt. Vi kan inte identifiera dessa garantier i datasetet.

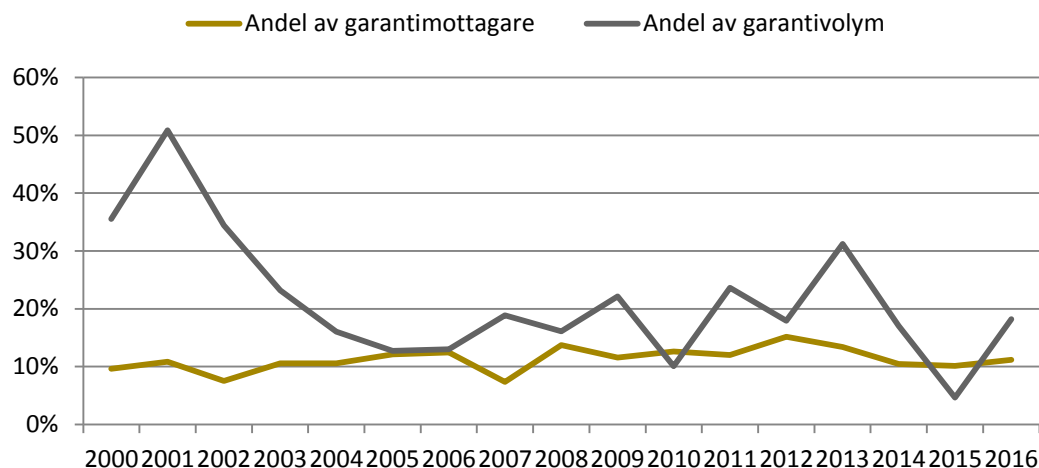
³⁴ Garantitagare som saknar ett svenskt organisationsnummer har räknats som utländska bolag. Det saknas giltiga organisationsnummer för ett fåtal svenska bolag i vårt dataset; dessa bolag räknas som svenska.

³⁵ Och då har vi alltså bara räknat andelen av de utländska företagsnamnen som innehåller *välkända* svenska företagsnamn.

³⁶ Lena Höglund. E-postmeddelande 2016-12-15.

Vi ser i figur 5 att unika identifierbara utländska garantitagare som andel av alla garantitagare har varit relativt konstant under hela perioden. Garantivolymen har varierat något mer. Under de år de svenska bolagens garantitagande är som störst (finanskrisåret 2010, och 2015 då Gripenaffären tecknades) minskas de utländska företagens andel av volymen.

Figur 5 Utländska garantitagare, andel av alla garantitagare och andel av garantivolym



Källa: Egna beräkningar baserade på kundregister från EKN tom 31 augusti 2016.

En hypotes är att möjligheten att teckna svenska statliga exportkreditgarantier bör vara mest intressant för bolag registrerade i länder som saknar en egen exportkreditmyndighet eller i länder som har låg kreditvärdighet (då det leder till högre priser på kapital). Fördelningen av utländska garantitagare per landriskklass är dock i stort sett samma före och efter reformen. Riksrevisionen menade att det fanns risk för en allt för vidlyftig garantigivning till utländska bolag med svag koppling till Sverige.³⁷ Vi finner ingen evidens att EKN tillämpar en allt för vid tolkning av mandatet eller garanterar ett stort antal affärer med en mycket svag koppling till Sverige. Detta eftersom andelen nya garantier som ställs ut till utländska företag (utifrån både volym och antal unika företag) inte har ökat noterbart sedan reformen. Vi ser också att ett stort antal utländska garantitagare är svenska dotterbolag.

3.2 Vilka andra potentiella portföljförändringar kan finnas?

Utöver de målgrupper som särskilt identifierats som skäl för mandatändringen är det tänkbart att det nya mandatet kan ha lett till andra förändringar i portföljstrukturen. Kan minskat krav på svenskt innehåll ha gjort att garantier används för export till andra typer av destinationsmarknader? Har bolag från andra branscher börjat använda garantierna?

3.2.1 Branscher och varutyper

Mandatutvidgningen hade inte som syfte att bidra till att nya branscher och marknader skulle kunna ta del av garantier från EKN. Trots detta kan det vara intressant att studera om företag från andra typer av branscher har efterfrågat garantier sedan kravet på produktion i Sverige har lättats och möjligheten för underleverantörer att teckna garantier tillkommit.

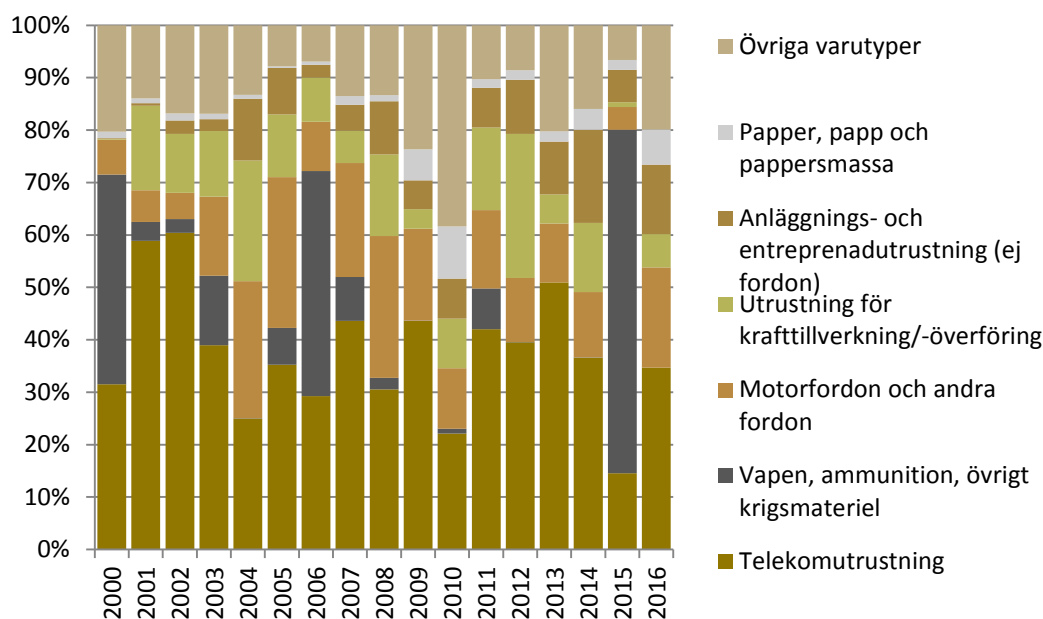
³⁷ Riksrevisionen (2014). *Exportkreditnämnden – Effektivitet i exportgarantisystemet*.

Portföljen sett utifrån andelen garantier per år som går till olika branscher (SNI 07) visar att tillverknings- och utvinningsindustrin årligen står för 80–95 procent av garantivolymen. Näst största bransch är handeln, med cirka 2–6 procent årligen.

Dessa andelar har inte ändrats åren efter reformen. För att ge en mer nyanserad bild av garantiportföljen använder vi i figur 6 istället EKN:s varutypsindelning som har anpassats till deras kundkrets.³⁸ En betydande del av de affärer som garanteras inom dessa ”varutyper” rör troligen tjänster, och inte enbart varor. Den svenska tillverkningsindustrin är den mest tjänstefierade i EU; hälften av de anställda inom tillverkningsindustrin arbetar inom serviceyrken.³⁹ Tjänsternas andel av förädlingsvärdet i export från tillverkningsindustrin är ökande och numera uppskattar Kommerskollegium att den utgör 40 procent⁴⁰ och det är naturligtvis så att en stor del av den garanterade exporten från industrin rör tjänster och inte varor.

Med undantag för två år (2009 och 2010) så har cirka 80–90 procent av garantivolymen avsett fem ”varutyper”, varav telekom är den största varutypen över tid, följd av vapen och krigsmateriel, motorfordon, och krafttillverkning. Det finns ingen tydlig trend över tid vad gäller dessa varutypers andelar av nytecknade garantier per år. Vi kan inte heller se någon tydlig trend på förändringar efter reformen 2007.

Figur 6 Fördelning av garantivolym per år över EKN:s varutypskategorisering



Källa: Egna beräkningar baserade på registerdata från EKN

Not: De sex största varutyperna visas separat.

3.2.2 Destinationsmarknader

Att nå nya exportmarknader med hjälp av statliga exportkreditgarantier var inte ett uttalat mål med mandatutvidgningen. Det kan dock anses vara relevant, åtminstone indirekt eftersom minskade krav på svenskt innehåll skulle kunna underlätta för svenska koncerner

³⁸ EKN registrerar inte varugrupper med SCB:s standardiserade SPIN-koder.

³⁹ Kommerskollegium (2016b). *The servicification of EU manufacturing*.

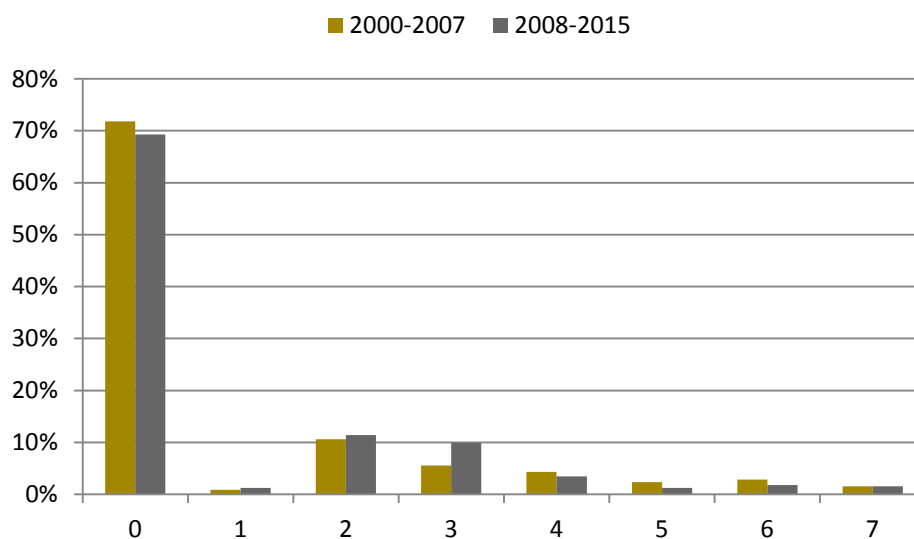
⁴⁰ Ibid.

att konkurrera på nya marknader genom ökad produktion i låginkomstländer. Riksrevisionen⁴¹ menar även att det fanns risk att EKN skulle komma att garantera en ökande andel lågriskaffärer med svag koppling till Sverige.

Parallellt med mandatutvidgningen skedde en annan regeländring inom OECD-samarbetet som påverkar vilka affärer EKN får garantera och hypotetiskt sätt vilka destinationsmarknader som förekommer. 2008 höjdes gränsen för lokala kostnader (utgifter på destinationsmarknaden) till 30 procent av exportvärdet (kontraktsbelopp minus lokala kostnader). Tidigare fick lokala kostnader endast uppgå till motsvarande 15 procent av exportvärdet, vilket även är samma andel som inte får täckas med statliga garantier utan ska betalas av köparen innan garantin börjar gälla.⁴² Då vissa länder kräver en minimiandel ”local content” i större affärer kan denna regeländring underlätta för exportföretag att använda statliga garantier på sådana marknader.

Den andel av Sveriges varuexport som går till höginkomstländer (landriskklass 0) har minskat 2008–15 jämfört med 2000–07; se figur 7. Två bidragande orsaker är den snabba ekonomiska tillväxten som skett i så kallade BRICS-länder och den ekonomiska nedgången som främst drabbade höginkomstländer i samband med finanskrisen. En allt större andel av Sveriges export går till sådana länder till vilka enligt EU-regler (se avsnitt 1.2), affärer får garanteras av EKN, även för kortare kredittider under 24 månader.

Figur 7 Sveriges varuexportsfördelning per landriskklass och period



Källa: Egna beräkningar på varuexportdata ifrån SCB, landriskklasser ifrån EKN (per 1 januari varje år) och EKN:s kundregister

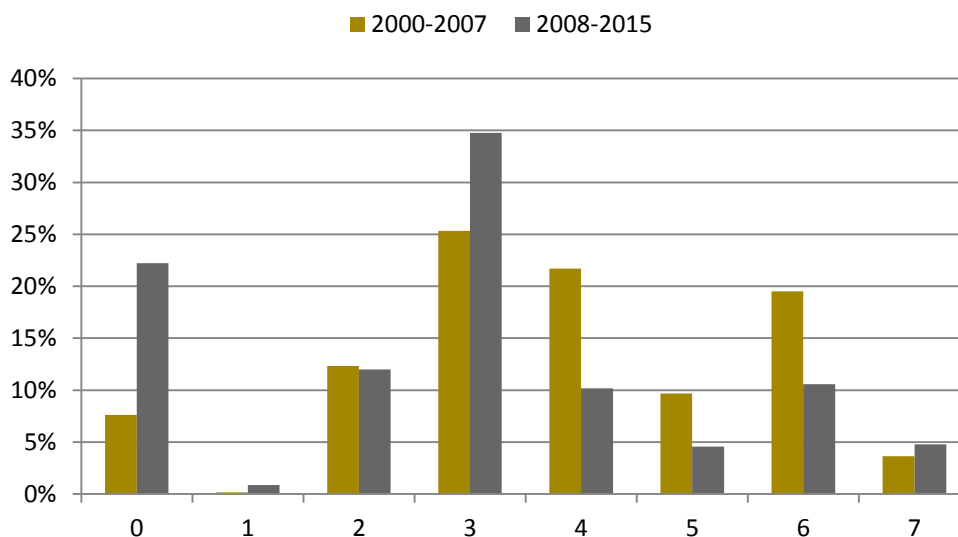
När vi i stället ser på hur volymen av de statliga garantierna har fördelat sig per landriskklass ser vi att andelen som avser landriskklass 0 ökar, se figur 8. En möjlig förklaring till detta är den ökade osäkerhet som uppstod till följd av finanskrisen på marknader med normalt sett låg landrisk. Ökningen hade varit ännu större om vi hade räknat med rörelsekreditgarantier, vilka tecknades av svenska bolag för att hantera

⁴¹ Riksrevisionen (2014). *Exportkreditnämnden – Effektivitet i garantisystemet*.

⁴² OECD (2005), OECD (2007) och OECD (2011).

likviditetsbegränsningar under finanskrisen.⁴³ Vi ser även att andelen av garantivolymer som avser landriskklass 3, som många BRICS-länder har tillhört under delar av den senare perioden, ökar markant.⁴⁴ Andelen nya garantier för export till högriskmarknaderna (landriskklass 4–7) minskar däremot.

Figur 8 EKN:s garantivolymsfördelning per landriskklass och period



Källa: Egna beräkningar utifrån landriskklasser ifrån EKN och EKN:s kundregister.

Not för figur 7 och figur 8: Beräkningar baseras på årliga landriskklasser och tar därför hänsyn till att vissa länder byter landriskklasser under respektive period. Exportvolym/garantivolum till länder för vilka EKN saknar landriskklass ingår inte. Garantier där Sverige är gäldenärsländ (oftast rörelsekreditgarantier och motgarantier) ingår inte (figur 8).

En mer nyanserad bild träder fram när vi jämför EKN:s årliga garantivolymer per landriskklass med storleken på den svenska varuexporten per landriskklass. Figur 9 ger en *grov indikation* av andelen export som garanteras via EKN per landriskklass.⁴⁵

Generellt sett tycks det finnas en positiv korrelation mellan landriskklass och andelen export som garanteras. I den senare mätperioden har andelen av exporten som garanteras ökat i fem av åtta landriskklasser. Garantivolymer som andel av varuexporten har ökat mest för landriskklass 0, 1 och 7. Överlag finns dock ingen tydlig trend i utvecklingen av fördelningen av garantier per landriskgrupp över tid.

Handeln med marknader med allra högst risk, klass 7 garanteras dock i lägre utsträckning än till riskklass 6. Det är tänkbart att köpare på dessa marknader är finansierade av multilaterala organisationer eller bistånd vilket kan minska risken för utebliven betalning.⁴⁶ En annan faktor som kan leda till lägre benägenhet för exportörer att använda statliga garantier

⁴³ Sverige som tillhör landriskklass 0 är registrerat som gäldenärsländ för rörelsekreditgarantier tecknade av svenska företag.

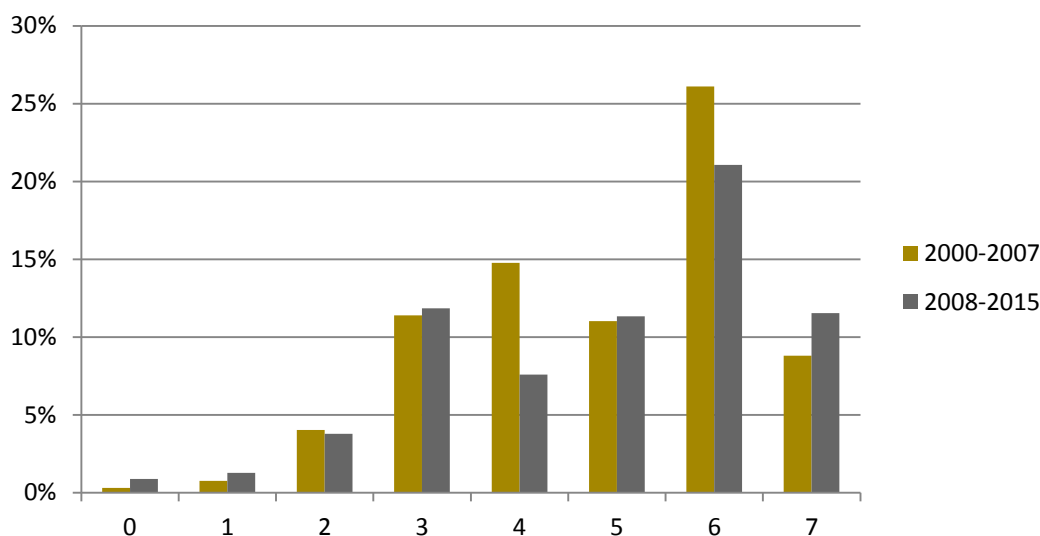
⁴⁴ Brasilien och Ryssland har senare nedgraderats till landriskklass 4, medan Kina har uppgraderats till klass 2.

⁴⁵ Notera att vi alltså dividerar EKN:s garantivolymer (för varu- och tjänsteexport) med enbart varuexporten (inte varu- och tjänsteexporten). Övriga felkällor är att affärer som görs av dotterbolag i utlandet (som inte ingår i svensk exportstatistik) men som tecknats av det svenska moderbolaget kan finnas bland garantierna. Ytterligare en möjlig felkälla är att lokala kostnader och utländskt innehåll kan ingå i vissa garantier.

⁴⁶ Till landriskklass 7 hör större biståndsländer som Afghanistan, Sydsudan och Etiopien.

(oavsett landriskklass) är intern export till andra dotter- eller systerbolag inom samma koncern.⁴⁷

Figur 9 Garantivolym som andel av varuexport per landrisklass och period



Källa: Egna beräkningar på varuexportdata ifrån SCB, EKN:s kundregister och landriskklasser ifrån EKN.

Not. Beräkningar baseras på årliga landriskklasser och tar därför hänsyn till att vissa länder byter landriskklasser under respektive period. Exportvolym/garantivolym till de mindre ekonomier för vilka EKN saknar landriskklass ingår inte. Garantier där Sverige står som gäldenärsländ (oftast rörelsekreditgarantier och motgarantier) ingår inte. Garantier för utländska bolags affärer och bolag som saknar giltigt svenskt organisationsnummer ingår inte.

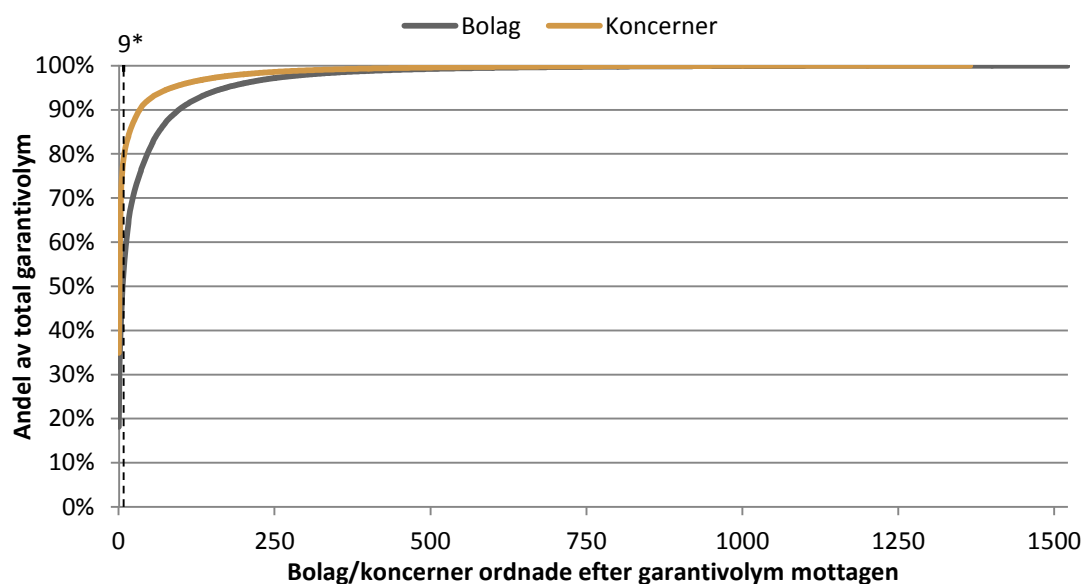
3.3 Vad hade hänt om mandatet inte hade utvidgats?

Ett annat sätt att se på reformen är att ställa sig den kontrafaktiska frågan om vad som hade hänt om mandatet inte hade utvidgats. Har det skett förändringar i svensk näringslivsstruktur som gör att allt fler svenska bolag eller koncerner hade diskvalificerats från att använda statliga garantier då allt mer produktion sker i dotterbolag i utlandet? Vi kan angripa denna fråga genom att först se närmare på vilka koncerner som är de största garantitagarna.

En första observation är att EKN:s garantiportfölj är mycket snedfördelad; ett fåtal större svenska internationella koncerner utgör merparten av EKN:s garantiportfölj 2000–16; se figur 10. Under perioden har totalt 1522 unika bolag nyttjat EKN:s garantiprodukter. På *koncernnivå* tecknade den största garantitagaren garantier motsvarande 35 procent av portföljen medan de nio största garantitagarna på koncernnivå tillsammans har tecknat garantier motsvarande 80 procent av portföljen. Samtliga dessa koncerner hör till tillverkningsindustrin. De fyra största garantitagarna på koncernnivå tillhör underkategorierna kommunikationsutrustning, metallindustri, motorfordonstillverkning och elektronikindustri. I övrigt hittas stora koncerner inom bl.a. tillverkning av motorer, turbiner och maskiner samt pappersindustrin.

⁴⁷ Läs mer i Sjögren (2010). *I en värld av risker* och Kokko ((2013) *Offentlig insatser för exportfinansiering*.

Figur 10 Andel av total garantivolyms 2000-16 som tecknats per bolag/koncern



Källa: Egna beräkningar baserade på EKN:s kundregister. Vi saknar uppgift om koncerntillhörighet för garantitagare; vi har därför försökt återskapa koncerner genom sökning på garantitagarnas namn (alla som innehåller "Ericsson" osv.) Det kan på grund av detta finnas en viss felskattning av koncerner, antagligen underskattar vi deras betydelse något då dotterbolag kan heta något annat än moderbolaget.

**Not. Den streckade lodräta linjen markerar var gränsen går för de 9 bolag respektive koncerner som mottagit störst garantivolyms, tillsammans har de mottagit 54 respektive 80 % av garantivolymsen.*

Exporten från internationella svenska företag inom tillverkningsindustrin består av en väsentlig andel utländskt innehåll. OECD och WTO i samarbete sammanställer statistik om globala värdekedjor i den så kallade TiVA-databasen.⁴⁸ Det senaste året för statistiken är 2011. Den visar att svensk export från en stor del av tillverkningsindustrin (maskiner och utrustning) bestod av drygt 32 procent utländskt förädlingsvärde, en andel som har ökat över tid.

Ett annat sätt att mäta internationaliseringen av de svenska internationella koncernerna är att räkna andelen anställda de har i utlandet. Figur 11 visar utvecklingen av andelen anställda per region inom svenska internationella koncerner med dotterbolag i utlandet (totalt sett, inte bara hos EKN:s kunder).⁴⁹ Vi fördelar de anställda inom dessa koncerner över 3 regioner: Sverige, landrisklass 0 (förutom Sverige), och landrisklass 1–7. Totalt var 1,89 miljoner anställda inom dessa koncerner år 2014, varav 28 procent inom Sverige, 44 procent i länder tillhörande landrisklass 0 (förutom Sverige) och 28 procent i länder tillhörande landrisklass 1–7.

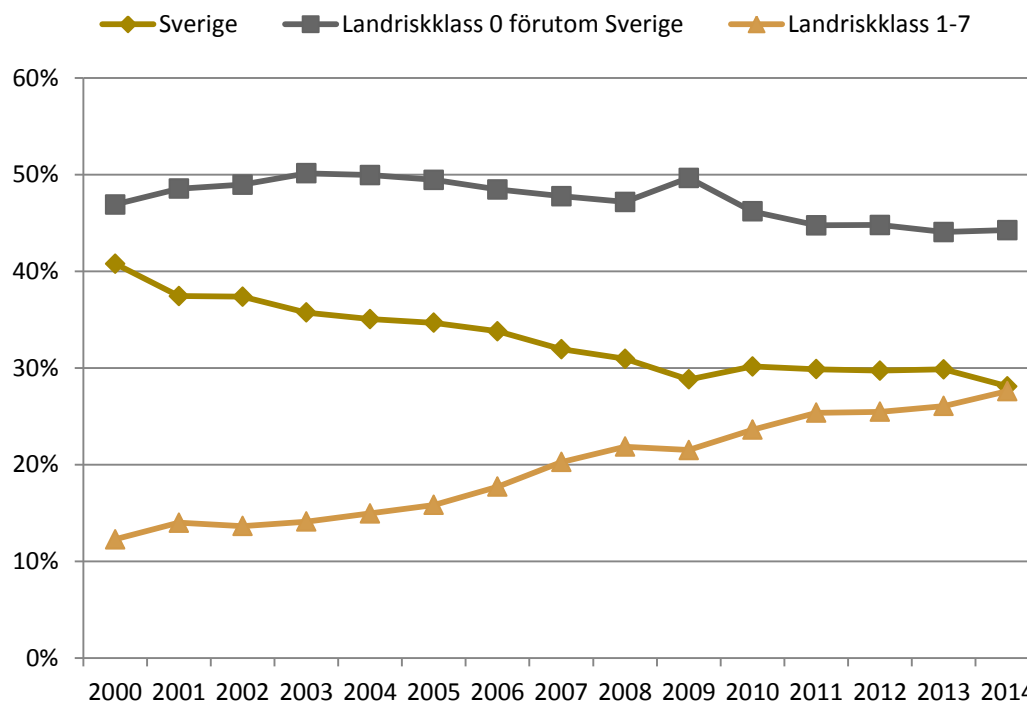
Figuren visar att andelen anställda i utvecklingsländer (landrisklass 1–7) ökat under hela perioden, och att andelen anställda i dessa länder numera är lika stor som andelen anställda i Sverige. Ökningen har varit störst i de länder som bedömts ha högst risk (landrisklass 3–7). Man skulle därmed kunna förvänta sig att svenska dotterbolag på dessa marknader potentiellt skulle efterfråga exportkreditgarantier från Sverige då möjligheten att få statliga exportkreditgarantier på hemmamarknaden är begränsad eller obefintlig. Vi ser dock att

⁴⁸ https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/countryprofiles_e.htm

⁴⁹ Tillväxtanalys (2016b)

utländska bolag som tar garantier oftare är baserade i länder med lägre riskklass; det kan dock finnas ett stort mörkertal då moderbolag ofta står som garantitagare.

Figur 11 Andelen inom svenska internationella koncerner som är anställda i Sverige respektive utlandet



Källa: Egna beräkningar baserade på kunderregister från EKN, statistik från SCB om svenska internationella koncerner (SVIK) och EKN:s gällande landriskklasser 1 januari varje år.

Not: Beräkningar baseras på aktuella landriskklasser på år och tar hänsyn till att vissa länder byter landriskklasser under perioden.

Ett av huvudsyftena med mandatutvidgningen var att underlätta för svenska internationella koncerner att nyttja statliga garantier även för affärer som görs av dotterbolag som innefattar mindre än 50 procent svenskt producerade varor och tjänster. När vissa svenska internationella koncerner minskar eller lägger ner produktionen i Sverige och exporterar direkt från sina dotterbolag i utlandet kan det nya mandatet vara en förutsättning för att de ska förbli kunder hos EKN.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel har vi sett att allt fler *små och medelstora företag* använder statliga exportkreditgarantier (även om den sammanlagda volymen förblir låg) men att detta kan bero på flera saker; både på det nya mandatet som har möjliggjort för underleverantörer att ta rörelsekreditgarantier och motgarantier, men också på EKN:s riktade satsningar att nå denna målgrupp. Hälften av garantivolymen som tecknas av SMF utgörs av de garanti-produkter som kan användas för att finansiera verksamheten i Sverige. Det är främst stora företag som exporterar till högriskmarknader samt gör stora affärer med lång kredittid som står för störst volym exportkreditgarantier. Vi kan inte med vårt dataset beräkna i hur stor utsträckning garantier har nyttjats av *svenska koncerners dotterbolag i utlandet*. Däremot ser vi att andra typer av utländska bolags användning av garantierna är låg.

Vad gäller fördelningen av garantier på *branscher och varugrupper* finner vi att tillverkningsindustrin alltså är högst representerad bland garantitagare och den utgör 80–95 procent av portföljen per år, med varutyper som telekom, fordon, vapen och krafttillverkning som vanligast förekommande. Vi kan inte dra några slutsatser om mandatändringens påverkan på garantigivningen till *destinationsmarknader*. Vi ser dock indikationer på att andelen av exporten som garanteras inte ökar på marknaderna med högst risk. Finanskrisen och globala regler avseende täckning av lokala kostnader har troligen också påverkat fördelning av garantier på destinationsmarknaderna.

Vi har också sett att den tidigare 50 procent-gränsen för svenskt innehåll i export från utländska bolag för att kunna komma i fråga för statliga garantier inte tycks ha utgjort någon avgörande begränsning vad gällde EKN:s möjlighet att ställa ut garantier. Det är dock oklart hur EKN har bett utländska garantitagare att mäta svenskt innehåll. Någon beräkning av förädlingsvärde tycks inte ha gjorts. Svenska företags ökande deltagande i globala värdekedjor betyder ändå att en bibehållen 50 procent-gräns skulle kunna ha begränsat tillgång till statliga exportkreditgarantier för svenska företags dotterbolag i utlandet

80 procent av garantivolymen har under den studerade perioden tecknats av nio större koncerner, 35 procent av en enda koncern. Dessa koncerner har en ökande andel av sin produktion lokaliserad i utlandet. Överlag ser vi att *de svenska internationella koncernerna* har ökat antalet anställda i dotterbolag på marknader med högre risk (landriskklass 1–7) och i dag har de lika många anställda på dessa marknader som i Sverige. Ökningen har varit störst på marknader med högst risk (landriskklass 3–7). Svenska statliga exportkreditgarantier från EKN skulle kunna bli fördelaktiga för dessa dotterbolag i utlandet då den höga kreditvärdigheten sänker deras kostnader för kapital. Hittills kan vi dock inte se att de har nyttjat denna möjlighet i någon större utsträckning. Det kan dock finnas ett mörkertal då det förekommer att moderbolag tecknar garantier för sina dotterbolag.

4 Svårt att mäta effekter av mandatändringen på sysselsättning

Tillväxtanalys har i en tidigare studie gjort en översikt av metoder som har använts i forskningslitteraturen för att studera effekterna av exportkreditgarantier.⁵⁰ Det finns förhållandevis få publicerade studier av effekterna av exportkreditgarantier och hälften är avgränsade till Tyskland eller Österrike. De flesta är makroekonomiska studier. Endast ett fåtal studier har gjorts av effekterna på företagsnivå och endast i en av dessa hade författarna tillgång till registerdata medan de övriga baserades på enkätdata. De flesta studierna finner en positiv effekt av exportkreditgarantier på exportvolymen, medan ett fåtal har försökt skatta effekterna på sysselsättning med blandade resultat.

Tillväxtanalys aktuella uppdrag har dock ett något annorlunda fokus än ovannämnda studier.⁵¹ Det handlar inte om effekter av garantigivning, utan påverkan av ändringen till bedömnings sätt för vilka företag som får nyttja garantierna. Tillväxtanalys gör bedömningen att det är svårt att beräkna vilka effekter det utvidgade mandatet kan ha haft eftersom vi först behöver studera effekterna av garantigivning för att kunna beräkna mervärdet av att några fler företag kan få tillgång till garantier. Tillväxtanalys föreslår därför ett större analysprojekt för att studera effekterna av EKN-garantier som helhet.

4.1 Många olika mål

Det finns en rad olika kriterier en exportör eller en affär ska uppfylla för att en garanti ska få beviljas inom det nya mandatet; en översikt ges i Tabell 1. Beroende på vilka kriterier som uppfylls kan vi förvänta oss att det kan skilja sig åt hur effekter för svensk samhälls-ekonomi ska uppstå. EKN har inte i det dataset vi har tillgång till uppgett vilka kriterier som återopats i beslut om garantiofferter. Detta innebär att vi inte vet vilka typer av effekter som är tänkta att uppstå för enskilda garantier inom det nya mandatet.

Till skillnad från det gamla mandatet är affärer inom det nya mandatet tänkta att leda till andra typer av effekter än sysselsättning inom tillverkning av varor. Bland dessa återfinns följande: huvudkontor och strategisk verksamhet förläggs till eller behålls i Sverige, den svenska kompetensbasen utvecklas, nystartade bolag ökar, vinster och avkastning återflödar till Sverige, svenska företags konkurrenskraft stärks och marknadsandelar behålls, spridningseffekter uppstår.⁵² Målsättningen är att dessa effekter i förlängningen ska bidra till att regeringens mål om ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet uppnås.

4.2 Att mäta effekter av det nya mandatet

Hänsyn till globala värdekedjor är ett centralt motiv för mandatändringen som har gjorts i Sverige och flera andra länder.⁵³ Även om vi kan konstatera att utvecklingen i global handel ger goda skäl att anpassa garantigivningen till globala värdekedjor, kan det i vissa fall kan bli svårare att mäta effekterna för Sverige.

⁵⁰ Läs mer i Tillväxtanalys (2015a). *Effekter av statlig exportfinansiering – en litteraturöversikt*.

⁵¹ Undantaget är Felbermayr m fl. (2015) som försöker skatta effekterna av en hypotetisk utvidgning av mandatet för Euler Hermes statliga garantigivning i Tyskland.

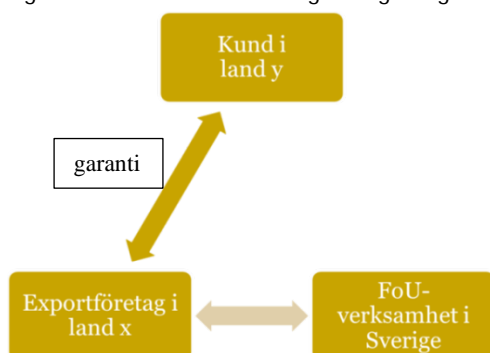
⁵² Exportkreditnämnden (2015a). *Redovisning av effekterna av Exportkreditnämndens förändrade mandat från 2007*. D15/00454.

⁵³ Läs mer om andra länders exportkreditmyndigheter i Tillväxtanalys (2015b). *Exportfinansiering – en internationell jämförelse av aktörer och tjänster*.

Figur 12 visar ett exempel på hur indirekta effekter är tänkta att uppstå. I exemplet ges exportkreditgaranti till ett exportföretag i utlandet som exporterar till ett tredje land. FoU och produktutveckling sker dock i Sverige och det är effekter hos den verksamheten som garantigivningen ska ge upphov till genom till exempel licensintäkter. I detta exempel har vi i vårt dataset uppgifter om exportföretaget, men inte om FoU-verksamheten i Sverige. Detta gör det svårt att studera eventuella effekter på sysselsättning i Sverige hos den för oss okända FoU-verksamheten. En liknande situation uppstår om garanti ges till ett utländskt exportföretag med underleverantörer i Sverige, då inte heller dessa underleverantörer syns i vårt dataset.

Om vi skulle ha haft information om de svenska intressenterna i exemplen ovan finns det ytterligare två utvärderingsfrågor att svara på. (1) Hade affären genomförts i en kontrafaktisk situation (utan möjlighet att få garanti från EKN) – till exempel med garantier från något annat lands exportkreditmyndighet eller genom privat, riskvillig finansiering? (2) Har affären skapat eller bidragit till att behålla arbetstillfällena i Sverige?

Figur 12 Indirekta effekter av garantigivning



Garantigivning under det nya mandatet får även motiveras med antagandet att viss export bidrar till att stärka Sverige-bilden. Att detta kan åberopas som skäl för garantigivning bör ha motiverats med förekomsten av teoretiska externa effekter. Betydelsen av Sverige-bilden kan bli olika betydelsefull beroende på typ av produkt och kunder. Eventuella positiva samhällsekonomiska effekter av att EKN garanterar affärer med Sverige-bilden som bevekelsegrund är bland annat beroende av att landsbilden faktiskt påverkar kunders beteende på utländska marknader. Enligt EKN har det dock inte förekommit sådana affärer i någon större utsträckning. Det är dock möjligt att göra en teoretisk utvärdering och bland annat studera under vilka omständigheter landsbilden kan vara betydelsefull för försäljning på en utländsk marknad. En sådan teoretisk utvärdering kan även vara till nytta för regeringen i planering av annat exportinriktat Sverige-främjande arbete.

5 Slutsatser

EKN:s nya mandat har inneburit att fokus i ramarna för garantigivningen har skiftats från tillverkning till värdeskapande. Myndighetens nuvarande mandat ligger i linje med de politiska målsättningarna om att Sverige ska bli en kunskapsdriven ekonomi specialiserad på högt värdeskapande aktiviteter i början och slutet av värdekedjan. EKN:s möjlighet att stödja de globaliserade svenska internationella koncernerna hade riskerat att minska om mandatet inte hade breddats.

Samtidigt ser vi att det i flera utvecklade länder finns en oro för att det kan ha negativa effekter på hemlandet när enklare jobb i allt större utsträckning expanderar i eller flyttas ut till låginkomstländer. Framför allt handlar det om oro för att det kan leda till högre arbetslöshet och minskade sysselsättningsmöjligheter för de grupper som utför sådana jobb på hemmamarknaden.⁵⁴ Det har visat sig att inom ramen för de globala värdekedjorna har på senare tid antalet enkla jobb lokaliserade i Sverige minskat något, medan antalet hög- och medelkvalificerade jobb har ökat.⁵⁵

Det finns flera faktorer som driver på framväxten av globala värdekedjor och exportkreditgarantier bör endast betraktas som en faktor bland många andra i svenska företags val av produktionsland. En viktig faktor är möjligheten att vara konkurrenskraftig på en global marknad.

5.1 Det nya mandatet har haft begränsad påverkan, men reformen beaktar framväxten av globala värdekedjor

Regeringens huvudsakliga syften med reformen – att öka tillgång till garantier för svenska koncerners dotterbolag i utlandet och för små och medelstora företag – kan sägas delvis vara uppfyllda. Trots att det ändrade regelverket underlättar för detta kan vi inte se att möjligheten har använts i så stor utsträckning.

Från att tidigare ha bedömt sökandens förenlighet med mandatet utifrån huruvida produktion skett i Sverige har det nya mandatet inneburit att handläggare ska bedöma affärernas värde för Sverige. Eftersom de mest värdeskapande aktiviteterna generellt sätt är tjänster i början och slutet av värdekedjan, innebär denna förändring att affärer med högt värdeskapande genom forskning och utveckling, design, service och huvudkontorsfunktioner numera får garanteras.

De stora svenska internationella koncerner som utgör merparten av EKN:s portfölj är kunskapsintensiva företag med huvudkontorsfunktioner och FoU baserade i Sverige. Flera av dessa koncerner drar dock ner på sin tillverkning i Sverige. Utan det nya mandatet hade dessa företag troligen på sikt fått svårare att få tillgång till garantier från EKN.

Antalet svenska SMF som använder garantier från EKN har ökat sedan reformen, något som huvudsakligen verkar bero på EKN:s uppsökande- och marknadsföringsarbete mot målgruppen. En annan möjlig förklaring är att det nya mandatet möjliggjort att garantier får ställas ut till underleverantörer till exportföretag. EKN menar dock att detta är en ytterst marginell anledning till ökningen och vi har inte tillgång till uppgifter om vilka garanti-

⁵⁴ Frågan har bland annat aktualiserats i samband med Ericssons besked hösten 2016 att bolaget lägger ner all produktion i Sverige.

⁵⁵ Tillväxtanalys (2016a). *Sverige i en sammanlänkad värld – Slutrapport från uppdraget "Sverige i globala värdekedjor"*.

tagare som är underleverantörer för att kunna studera detta. Det är dock viktigt att notera att den totala årliga garantivolym som SMF står för inte har ökat. SMF tecknar alltså fler garantier över tid men den genomsnittliga storleken per garanti har också minskat över tid. En produkt som har använts mycket av SMF är rörelsecreditgarantier; det vill säga garantier används allt mer för att få tillgång till rörelsekapital, inte bara för att hantera risk för utebliven betalning vid export. Viktigt att vara medveten om att många svenska SMF är underleverantörer till de stora svenska exportföretagen och därför gynnar även storföretagens garantitagande sådana SMF, om än indirekt.⁵⁶

Det är inte möjligt att med vårt dataset uppskatta om svenska koncerners dotterbolag i utlandet nyttjar garantier i större utsträckning efter reformen. Anledningen är att moderbolag i flera fall står som garantitagare för affärer som görs av dotterbolag. Antalet utländska bolag som tecknar garantier direkt med EKN har inte ökat nämnvärt åren efter reformen och de flesta av dessa är svenska dotterbolag. Vi ser inga tecken att det nya mandatet skulle ha lett till omfattande garantigivning till företag med svag koppling till Sverige.

Det har skett flera händelser sedan det nya mandatet infördes som har lett till stora öknings i garantigivningen. Finanskrisen och lanseringen av tillfälliga rörelsecreditgarantier till stora företag ledde till en betydande ökning i garantigivningen 2008–10. Gripenaffären med Brasilien 2013 var EKN:s största affär genom tiderna. Dessa händelser har haft större påverkan på EKN:s portfölj än mandatutvidgningen. EKN etablerades 1933 som tillfälligt stabiliseringspolitiskt instrument under den stora ekonomiska nedgången under mellankrigstiden. Även om verksamheten har permanentats kan vi se att garantigivning har haft en särskild betydelse för att hålla upp den svenska exporten under efterföljande kriser, bland annat under 1970-talets oljekris och nyligen under finanskrisen.⁵⁷

5.2 Flera studier behövs för att förstå hela verksamheten, inte bara det nya mandatet

Även om det nya mandatet verkar ha haft begränsad påverkan på portföljen ser vi att det finns en tydlig efterfrågan på exportkreditgarantier generellt, inte minst för stora affärer och i tider med kreditbegränsningar. Forskning som syntetiserats i ett tidigare pm från Tillväxtanalys har visat att exportkreditgarantier kan ha mätbara effekter för företagen.⁵⁸

Tillväxtanalys har inlett en utvärdering av statliga exportkreditgarantier. Syftet är att utreda effekterna av exportkreditgarantier på handel och tillväxt. Fokus i arbetet ligger på små och medelstora företag. Även om SMF utgör en liten andel av garantiportföljen, så finns det ökat fokus på dem inom exportkreditmyndigheter globalt. SMF är också ett fokusområde för den svenska regeringens ansträngningar att öka den svenska exporten, bland annat inom regeringens exportstrategi.

⁵⁶ Läs mer i Sjögren (2010). *I en värld av risker*.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Tillväxtanalys (2015a). *Effekter av statlig exportfinansiering – en litteraturoversikt*.

6 Referenser

- “Beggars-ty-neighbour banking.” *The Economist*. 5 juli 2014.
<http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21606324-export-credit-agencies-are-enduring-instrument>
- Exportkreditnämnden (2005). *Förslag till ändring av förordningen om exportkreditgaranti*. 2005-80135.
- Exportkreditnämnden (2015a). *Redovisning av effekterna av Exportkreditnämndens förändrade mandat från 2007*. D15/00454.
- Exportkreditnämnden (2015b). *Manual – Granska ansökan*.
- Exportkreditnämnden (2016). *Årsredovisning*. 15.
- Exportkreditnämnden – Mandatutredningar: Bolag inom Sandvikgruppen (2015-04-22), Ericsson (2015-04-29) och Enjoy Wine & Spirits AB – (2016-0429)
- Felbermayr, Gabriel et al. (2015). *Beschäftigungseffekte der Exportkreditgarantien des Bundes und globale Wertschöpfungsketten*. Ifo Institut: Universität München.
- Förordning om exportkreditgaranti*, 1990:113.
- Förordning om exportkreditgaranti*, 2007:656.
- Höglund, Lena och Bernt Karman. EKN, Intervju 2016-10-25.
- Höglund, Lena. E-postmeddelande 2016-12-15.
- Kokko, Ari (2013). *Offentliga insatser för exportfinansiering*. Globaliseringsforum rapport #5. Entreprenörskapsforum, Örebro universitet.
- Kommerskollegium (2016a). *Vad hindrar svensk utrikeshandel? – Kommerskollegiums företagsundersökning 2016*.
- Kommerskollegium (2016b). *The servicification of EU manufacturing: Building competitiveness in the Internal Market*.
- OECD (2005). *Arrangement on officially supported export credits – 2005 Revision*. TD/PG(2005)38/FINAL.
- OECD (2007). *Arrangement on officially supported export credits – 2008 revision*. TAD/PG(2007)28/final.
- OECD (2011). *Arrangement on officially supported export credits – march 2011*. TAD/PG(2011)4.
- OECD. “Trade in value-added and global value chains: statistical profiles”. Nedladdad 2017-01-13 från:
https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/countryprofiles_e.htm
- Regeringen (2007). *2007 års ekonomiska vårproposition*. Prop. 2006/07:100
- Regeringen (2015). *Sveriges exportstrategi*. Skr. 2015/16:48.
- Sjögren, Hans (2010). *I en värld av risker, EKN 1933–2010*. Stockholm: Ekerlids förlag.
- Riksrevisionen (2014). *Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet*.

SOU (2008). *Exportutredningen*.

Tillväxtanalys (2015a). *Effekter av statlig exportfinansiering – en litteraturöversikt*.

Tillväxtanalys (2015b). *Exportfinansiering – en internationell jämförelse av aktörer och tjänster*.

Tillväxtanalys (2015c). *Nya exportörer i Asien – vilken roll har främjandet spelat?*

Tillväxtanalys (2016a). *Sverige i en sammanlänkad värld – slutrapport från uppdraget ”Sverige i globala värdekedjor*.

Tillväxtanalys (2016b). *Svenska koncerner med dotterbolag i utlandet 2014*.

Tillväxtverket (2015). *Näringslivets internationalisering tar nya vägar. Företagens villkor och verklighet 2014*. Stockholm: Tillväxtverket.

Utrikesdepartementet (2007). *Översyn av vissa riktlinjer för Exportkreditnämndens verksamhet*. UD 2007/9749.

Vasquez, Ian (1997). “The Export-Import Bank.”

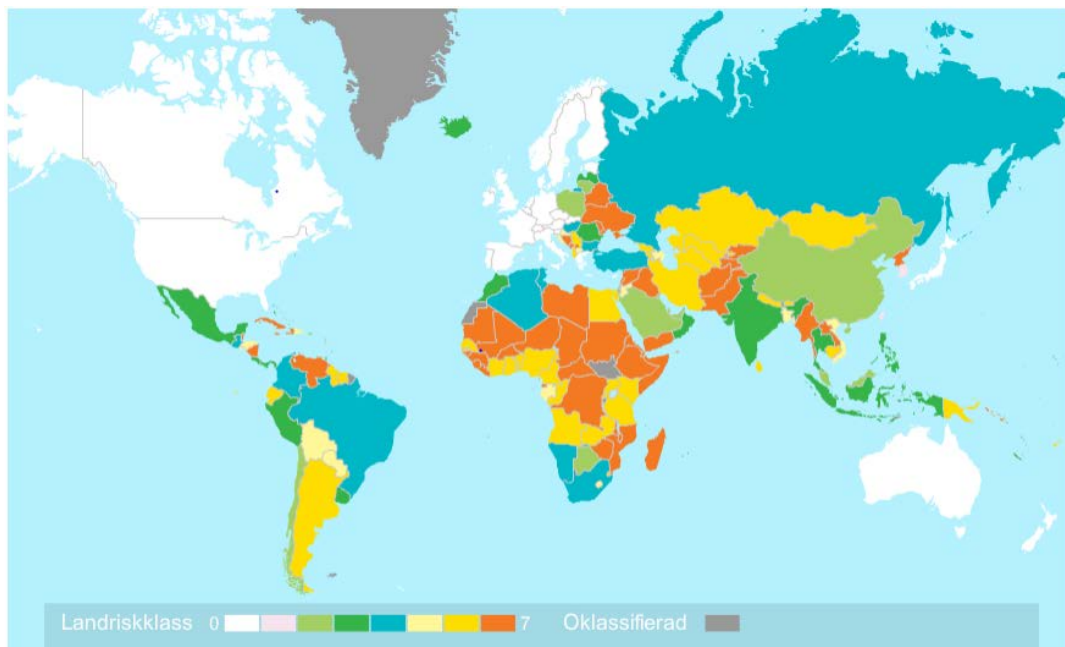
<https://www.cato.org/publications/congressional-testimony/exportimport-bank>

Vesteri, Topi (2016). *The Role of Export Credit Agencies in a Changing Landscape of World Trade*.

With, Susanne och Sara Dahlman, EKN. Intervju, 22 oktober 2015.

Bilaga 1: Landriskklasser

EKN:s aktuella landriskklasser



Källa: EKN:s hemsida 2016-12-13

Bilaga 2: Garantityper

Tabell 3 Garantityper

Garantiprodukt	Beskrivning
Fodringsförlustgarantier	Garantier för köparkrediter som kan tecknas av exportföretag (fordringsförlustgaranti – exportör) och finansiella institut som finansierar exportaffärer (fordringsförlustgaranti – långgivare). Garantin täcker upp till 95 procent (exportör) eller 85 procent (långgivare) av en eventuell förlust. Även garantier för andra betalningsinstrument, t.ex. växelgarantier hör till denna grupp garantier.
Rörelsekreditgarantier	Denna garanti behöver inte vara kopplad till en specifik exportaffär. Produkten får användas av exportföretag och av underleverantörer till exportörer som ansöker om lån, checkkrediter eller övertrasseringsrätt. Produkten riktas huvudsakligen mot SMF, men den var även tillgänglig för stora företag under finanskrisen. EKN:s garanti täcker upp till 50 procent av krediten.
Motgarantier	Motgarantier är en försäkring av en kontraktsgaranti avseende säljarens/exportörens fullgörande av kontrakt. Den kan även nyttjas av underleverantörer till exportföretag. En motgaranti ställs ut när exportörens (eller underleverantörens) köpare i ett kontrakt kräver en kontraktsgaranti från en bank som han kan dra på om inte exportören fullföljer sitt kontrakt. EKN:s garanti täcker upp till 75 procent av en banks regressrisk på exportören om banken tvingas betala ut under kontraktsgarantin. Garantitagaren skyddas mot att kunden otillbörligen tar en kontraktsgaranti i anspråk.
Rembursgaranti	I vår statistik över vanligaste garantityper ingår denna produkt i samma kategori som motgarantier. En remburs är ett ovillkorligt åtagande från köparens bank att betala säljaren när säljaren har presenterat de dokument och uppfyllt de villkor som är angivna i rembursen. Garantin avser remburer som är bekräftade av en annan bank som därmed har en betalningsrisk gentemot den öppnande banken; EKN:s garanti täcker upp till 50 procent av denna risk.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Tillväxtanalys är en analysmyndighet under Näringsdepartementet. På uppdrag av regeringen utvärderar och analyserar vi svensk tillväxtpolitik.

Vi arbetar för att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag i alla delar av landet. Det gör vi genom att ge regeringen kvalificerade kunskapsunderlag och rekommendationer för att utveckla, ompröva och effektivisera statens arbete för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Myndighetens primära målgrupper är regeringen, riksdagen och andra myndigheter inom vårt kunskapsområde. I våra utvärderingar och analyser har vi en oberoende ställning.

Vi är cirka 35 anställda och finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Våra publikationer

Vi publicerar rapporter i tre olika serier på vår hemsida:

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer. I rapportserien ingår även myndighetens faktasammanställningar.

Statistikserien – Löpande statistikproduktion

PM – Metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.