

Statliga garantier i utrikeshandeln – mönster, effekter och reflektioner

**MAGNUS
LODEFALK,
AILI TANG OCH
SOFIA TANO**

Magnus Lodefalk är docent i nationalekonomi vid Handels-högskolan vid Örebro universitet och affilierad till Ratio. magnus.lodefalk@oru.se

Aili Tang är ekonomie doktor i nationalekonomi, verksam som forskare vid Ratio och affilierad till Örebro universitet. aili.tang@oru.se

Sofia Tano är ekonomie doktor i nationalekonomi och verksam som analytiker vid Tillväxtanalys. sofia.tano@tillvaxtanalys.se

Artikeln bygger på Agarwal m fl (2018). Lodefalk och Tang är tacksamma för finansiering ifrån Torsten Söderbergs stiftelse och Tillväxtanalys. Vi tackar Lina Maria Ellegård, Hildegunn Kyvik Nordås, Patrick Nimander och Majken Stenberg för synpunkter samt Exportkreditnämnden för tillgång till data.

Många länder erbjuder exportkreditgarantier där staten mot en premie utfäster sig att betala exportören om den utländska kunden inte gör det. Vi beskriver det svenska systemet under Exportkreditnämnden, med fokus på små- och medelstora företag, och undersöker effekterna av sådana garantier på företags export, sysselsättning och förädlingsvärde. Vi finner att garantierna påverkar såväl inträde i export som värdet på exporten positivt. Vi noterar att effekterna är mycket heterogena över olika typer av företag och utfallsvariabler, där de mindre företagens export underlättas avsevärt mer än de stora företagens. För vissa företag och transaktioner ser vi även effekter på jobb och förädlingsvärde. Vi avslutar med att diskutera policyimplikationer.

I utrikeshandeln byter exportören sina varor och tjänster mot importörens monetära ersättning, men på grund av geografiskt avstånd sker utbytet sällan samtidigt. Detta gör utrikeshandeln riskfylld. Vem ska bära risken att motparten inte levererar? Ska säljaren ge leveranskredit, ska köparen betala i förskott eller kan och vill de dela på risken?

För att underlätta företags internationalisering och ytterst främja den ekonomiska utvecklingen erbjuder de flesta rika länder och även många utvecklingsländer därför exportkreditgarantier. I Sverige har vi sedan 1930-talet Exportkreditnämnden. År 2018 beviljade nämnden 2 082 nya garantier till ett belopp av 57 miljarder kr. 419 företag använde garantierna för export till 129 länder. Globalt uppgick den statliga garantigivningen till ca 1 biljon USD år 2017, efter en kraftig expansion i samband med finanskrisen i slutet av 2010-talet.

I forskningen inom internationell ekonomi har finansieringens betydelse för utrikeshandeln uppmärksammats alltmer under de senaste åren. Företagen som vill exportera möter såväl fasta som rörliga kostnader för exempelvis informationsinhämtande, tullar och transporter som kanske inte kan finansieras med egna likvida medel utan måste kompletteras med extern finansiering (Manova 2013). Ett sätt att öka möjligheterna till externfinansiering eller minska den egna risken i utrikeshandeln kan vara att använda sig av exportkreditgarantier.

Men trots exportkreditmyndigheternas 100-åriga historik och det växande intresset för finansieringens betydelse för utrikeshandeln finns det anmärkningsvärt lite forskning om exportkreditgarantier (se Agarwal m fl 2018 för en litteraturgenomgång). Forskningen om exportkreditgarantier är övervägande empirisk samt baserad på aggregerade data. Frånvaron av

mer detaljerade studier hänger sannolikt ihop med att mikrodata i princip har varit otillgängliga för forskning av sekretesskäl. Detta har inneburit att forskningen haft svårt att bli kontrollerad för selektionsproblem. Selektionsproblem kan innebära att effekterna av exportkreditgarantier överskattas eftersom företagen som använder sig av dem redan tenderar att vara mer framgångsrika än andra företag. De senaste åren har dock tre studier gjorts på mikrodata för Österrike och Tyskland (Badinger och Url 2013; Felbermayr m fl 2012; Heiland och Yalcin 2015). Studierna använder tvärsnittsdata, alternativt paneldata tillsammans med data från urvalsundersökningar.

Den samlade bilden utifrån tidigare empirisk forskning är att exportkreditgarantier är positivt förknippade med export, särskilt för branscher som är relativt beroende av externfinansiering samt för export till länder med högre risk och/eller mindre utvecklad finansiell sektor. En studie tyder på ett starkare samband mellan garantier och förväntan på exportökningar för mindre företag (Heiland och Yalcin 2015). Slutligen har en studie som undersökt sambanden mellan garantier och större företags försäljning och jobb funnit att sambanden är positiva, speciellt vid finanskrisens början (Felbermayr m fl 2012).

I denna artikel diskuterar vi fenomenet exportkreditgarantier och undersöker för första gången deras effekter på företagens bilaterala export men även på företagets sysselsättning, förädlingsvärde och produktivitet. Vi undersöker också effekterna för företag av olika storlek och med olika erfarenhet av garantier samt export, med betoning på mindre och mer oerfarna företag. Det är väl dokumenterat att små och medelstora företag har svårt att hitta externfinansiering och att detta försämrar deras möjligheter i utrikeshandeln (Camp 2019; World Bank 2018; WTO 2016). Den empiriska analysen har möjliggjorts genom tillgång till mikrodata från Exportkreditnämnden och Statistiska centralbyrån över nästan två decennier. Vår förhoppning är att ge en ökad förståelse för exportkreditgarantier som fenomen och deras effekter, särskilt för mindre företag. Vi bidrar också med en överblick över det svenska systemet för exportkreditgarantier och avslutar med en diskussion av dess utformning i ljuset av våra resultat.¹

1. Det svenska exportkreditgarantisystemet

Den svenska myndigheten Exportkreditnämnden (EKN) etablerades temporärt 1933 för att underlätta företags export i syfte att upprätthålla sysselsättningen under 1930-talskrisen (Sjögren 2010). Precis som flera andra åtgärder i orostider, såsom den tillfälliga strukturen för världshandeln i form av det allmänna avtalet om tullar och handel (GATT), kom EKN att bli kvar och permanentades 1963. I dag är EKN en väletablerad institution

¹ För en introduktion till området och andra delar av exportfrämjandet, se Kokko (2013), och till Exportkreditnämnden (EKN), se Sjögren (2010) och Tillväxtanalys (2017, 2015a, 2015b). Riksrevisionen (2014) granskade EKN senast 2014.

som är medlem i Bernunionen för dylika organisationer och representerar Sverige i OECD:s arbetsgrupp för exportkrediter. Numera är EKN:s uppdrag att främja svensk export och näringslivets internationalisering samt konkurrenskraft. Medlet är garantier, en slags försäkringslösningar, till företagen.

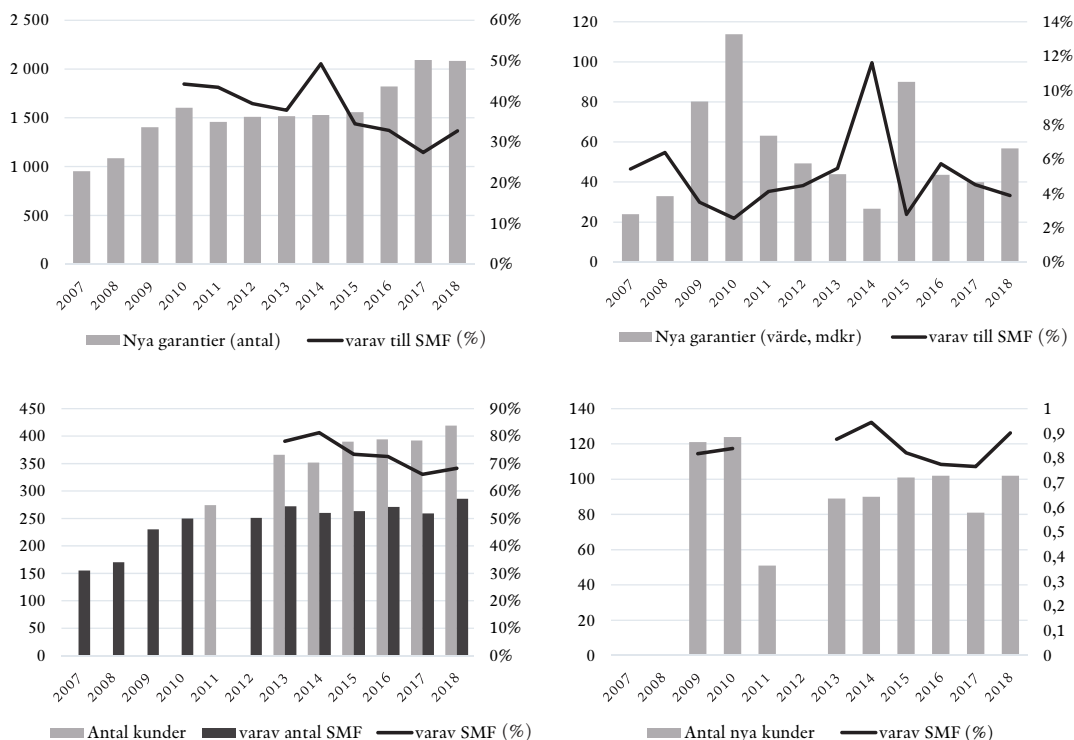
Nämnden har under årens lopp erbjudit olika typer av garantier till sina kunder – vilka huvudsakligen har varit företag registrerade i Sverige. Huvudkategorin, exportkreditgarantier, innebär att ett exporterande företag efter ansökan och mot en avgift (en s k premie) garanteras nästan full betalning (upp till 95 procent av exportvärdet) från EKN ifall den utländske kunden inte betalar trots att exportören uppfyllt sina åtaganden (leverans av varan/tjänsten). Andra typer av garantier är exempelvis rörelsekapitalgarantin och garantin för investeringskrediter, där den förra riktar sig till exportörer och den senare till banker som ger investeringskrediter.

EKN får utfärda garantier om det finns ett betydande svenskt intresse. Detta definieras som att verksamheten är ”av svenskt samhällsintresse eller på annat sätt till gagn för den ekonomiska utvecklingen i Sverige” (SFS 2011:302). Verksamheten som omfattas måste inte gälla export utan kan omfatta underleverantörer till exportörer. Den måste inte heller omfatta export från Sverige givet att det ändå finns ett svenskt intresse, exempelvis genom att det gäller export från tredje land som bygger på svenska insatsvaror. Sedan 2003 har myndigheten via regeringens regleringsbrev också haft i uppdrag att öka kunskapen om sina tjänster hos små och medelstora företag och det nämndes t ex 2015 att myndigheten ska bidra till sänkta exporttrösklar för dessa företag.

EKN har, med undantag för ett tillfälle på 1980-talet, historiskt varit självfinansierad genom de avgifter som myndigheten tar ut från kunderna och har vid flera tillfällen gått med överskott. Dess garantigivning kompletterar marknaden genom att erbjuda garantier som har statlig uppbackning. EKN har möjlighet att täcka eventuella förluster genom upplåning hos Riksgälden.

Lagar, regler och avtal inom den Europeiska Unionen (EU), Världshandelsorganisationen (WTO) och mellan de flesta OECD-länder under det s k *Exportkreditarrangemanget* kringgärdar garantigivningen. Ett av syftena med detta regelverk är att främja export på lika villkor. Regelverket förbjuder därför subventionerad exportkreditgarantigivning och utgivandet av garantier på kort sikt för handel inom OECD, det senare eftersom privata aktörer förväntas kunna ge sådana garantier.

Figur 1 beskriver hur EKN:s garantigivning har utvecklats under det senaste decenniet, från strax före finanskrisen till dags dato. Såväl antalet nya garantier som antalet kunder har ökat, främst i samband med finanskrisen (figur 1a och c). Volymen har dock fluktuerat kraftigt i enlighet med konjunkturen (figur 1b). Två volymtoppar noteras. Den ena toppen var under finanskrisen då det allmänna finansieringsläget var högst ansträngt och nya garantier beviljades för 114 mdkr. Den andra toppen var år 2015



Anm: Figur 1b–c bygger delvis på okulär besiktning av figurer i ÅR för perioden 2007–10. Under 2009–10 medgavs garantier för korta krediter för export inom OECD under tillfälliga lättnader i EU:s regelverk. Till och med (efter) 2014 definieras små- och medelstora företag (SMF) som företag med < 500 (< 250) anställda och omsättning < 1 000 (< 500) mnkr.

Källa: Egen bearbetning av uppgifter från EKN:s årsredovisningar (ÅR).

Figur 1 Exportkreditnämndens garantigivning för perioden 2007–18: antal nya garantier (a), värde nya garantier (b), antal kunder (c) och antal nya kunder (d)

med 90 mdkr i nya garantier, eftersom EKN då beviljade sin hitintills enskilt största garanti – 50,6 mdkr – gällande SAAB:s JAS Gripen-export till Brasilien.

Eftersom EKN har ett särskilt uppdrag att främja små- och medelstora företags (SMF:s) export inkluderar figur 1 även trendlinjer för dessas andel av garantier och kunder. Vi finner att antalet SMF som är kunder har ökat över tidsperioden, framför allt i samband med finanskrisen, för att sedan ligga kvar på en högre nivå än innan (figur 1c). År 2018 utgjorde SMF 68 procent av de 419 ovannämnda kunderna och även en majoritet av de 102 nya kunderna (figur 1c och d). Den relativa andelen har dock inte ökat nämnvärt över tidsperioden. När det gäller de nya garantiernas antal och volym noterar vi att SMF:s relativa representation är låg och stadigvarande så (figur 1a och b). Totalt sett utgjorde SMF:s garantier 33 procent av de 2 082 nya garantierna år 2018, medan de samma år stod för fyra procent av volymen.

2. Teoretisk och empirisk ansats

Avsaknad av tillförlitlig information skapar osäkerhet i utrikeshandeln och orsakar kostnader jämförbara med transportkostnaderna i utrikeshandeln (Allen 2014). Osäkerheten illustreras i frågan om en exportör ska leverera innan eller efter den utländske kunden har betalat och om någon tredje part såsom en bank ska involveras i transaktionerna.² Även om parterna spenderar resurser på informationssökande – vilket innebär en fast kostnad per kund och marknad – kvarstår risken att den andra parten inte fullföljer sitt åtagande. Dessutom tillkommer en rörlig finansieringskostnad då affären belastar exportörens eller kundens likviditet.

I brist på fullständig information dämpas utrikeshandeln, vilket i sin tur försämrar ekonomins resursallokering och därmed välfärden (Dixit 2003). För att minska sådana informationsproblem och på så vis sänka de ovan nämnda kostnaderna kan länder agera som sista garant i utrikeshandeln. När privata aktörer avstår från att garantera affärer kan staten mot en avgift gå i borgen för att exportören får betalt respektive att den utländske kunden får ersättning vid utebliven leverans. De statliga garantierna kan göra fler affärer möjliga och underlätta företagets finansiering av utrikeshandeln (Funatsu 1986; Heiland och Yalcin 2015). De sänkta kostnaderna innebär att fler företag kan exportera och de mest produktiva företagen exporterar mer (Melitz 2003). Om det också finns dynamiska positiva effekter av export – exempelvis av lärande och investeringar i forskning och utveckling – skulle vi även förvänta oss ökad produktivitet inom företagen med garantier. Hur företagets sysselsättning påverkas är dock mindre tydligt.

Garantigivningen kan förväntas vara särskilt betydelsefull för företag som inte ännu har exporterat och för företag som ännu har svårt att få tillgång till externfinansiering, exempelvis på grund av låg likviditet eller en svag balansräkning. Mindre företag har just dessa kännetecken. De ligger kanske precis på gränsen till att vara produktiva nog för att kunna exportera innan staten går in och via garantier sänker kostnaderna,³ därmed kan de förväntas dra särskilt stor nytta av statliga garantier på området. Vidare har garantigivning sannolikt en särskilt viktig roll att spela vid makroekonomiska chocker såsom den senaste finanskrisen. Garantierna kan hjälpa mindre företag att lättare behålla en fot på utlandsmarknaden och slippa nya inestegskostnader.

Samtidigt skulle statliga garantier kunna introducera nya problem. De kunde exempelvis tränga ut privata garantier, snedvrída handeln till utländska exportörers nackdel eller snedvrída handeln till fördel för mer riskabla utländska kunder och länder snarare än att öka exporten överlag. Detta talar för väl utvecklade regler för statlig garantigivning i utrikes-

² Vanligast är att exportören ger en leverantörskredit till eller får en förskottsbetalning från kunden. Näst vanligast är att involvera banker. Till exempel kan den utländske köparens bank åta sig att mot avgift betala exportören när leverans har skett enligt avtal – en s k rembours.

³ När handelskostnader sänks tenderar de mest produktiva icke-exportörerna att börja exportera (Lileeva and Treffer 2010).

handeln som begränsar eventuella negativa effekter av densamma.⁴

För att identifiera effekterna av exportkreditgarantier på företagens bilaterala export och på deras sysselsättning, förädlingsvärde och arbetsproduktivitet använder vi ändamålsenliga data från EKN respektive Statistiska centralbyrån (SCB). Vi har länkat samman dessa data och kompletterat dem med data från Förenta Nationernas Comtrade-databas (bilaterala handelsdata), Dun & Bradstreet (köparinformation) samt från forskningsinstitutet CEPII (geografiska avstånd m m) och Frasier (finansiell utveckling). I analysen av databasen är vårt fokus på garantier för fodringsförlust och rembursgarantier, vilka vi fortsättningsvis kallar exportkreditgarantier eller garantier. Exportkreditgarantin är den typiska garantin som stater erbjuder via sina exportkreditinstitut. I EKN:s fall står dessa garantier för ungefär 80 procent av alla garantiutfästelser. Dessa garantier är också direkt anknutna till exporten, till skillnad från många andra garantier såsom rörelsekapitalgarantin.

Vår databas omfattar alla icke-finansiella företag i Sverige och alla folkbokförda individer över 15 år samt all exportkreditgarantigivning och utrikeshandel med varor och tjänster för perioden 2000–15. En avgränsning är dock att en mindre del av garantigivningen exkluderas då den inte kan länkas till data från SCB.⁵

Det genomsnittliga företaget som använder garantier är relativt litet (medianantalet anställda är 58), svenskt men multinationellt och exporterar fastän i liten skala (genomsnittlig exportintensitet – exportvärdets andel av försäljningen – är nio procent). De utländska köparna skiljer sig inte nämnvärt från de svenska exportörerna i antal anställda, men har något mindre omsättning. Både exportörerna och de utländska köparna är främst verksamma i branscherna tillverkning och distribution.

Eftersom vi inte observerar hur ett företags export skulle utvecklats om det inte fått garantier försöker vi bilda oss en uppfattning om det kontrafaktiska scenariot via utvecklingen i företag som inte använt garantier, men som var mycket lika dem som använt dem (en matchad skillnad-i-skillnader-ansats). Vi studerar fall där företagen använder garantier för export till ett land ett visst år men inte året innan. Vi inkluderar på så vis årligen mellan 35 och 86 företag som använder garantier.

Våra utfallsvariabler är exportstatus, exportvärde, sysselsättning, förädlingsvärde och arbetsproduktivitet. De två första variablerna analyseras för bilaterala flöden mellan ett företag och olika länder och de övriga på företagsnivå.

3. Resultat

Jämfört med företag som inte använder garantier har företag som använder garantier större omsättning, högre andel högskoleutbildad personal, deltar

⁴ I Agarwal m fl (2018) undersöker vi vissa potentiellt marknadsstörande aspekter av garantigivningen, men finner överlag inte några sådana negativa effekter.

⁵ Se Agarwal m fl (2018) för detaljer.

i större utsträckning i utrikeshandeln men är i mindre utsträckning utland-sägda. Länderna de får garantier för att exportera till är ofta mer avlägsna, har högre marknadsrisk och saknar oftare frihandelsavtal med EU. Dessa och andra skillnader gentemot icke-användarna tyder på att vi inte kan jämföra grupperna rakt av för att skatta garantiernas effekter. Med hjälp av en matchningsmetod lyckas vi identifiera företag-land par som inte använt garantier men som liknar företag-land paren med garantier:⁶ för både garantianvändarna och deras matchade kontroller är genomsnittsantalet anställda 5,2, andelen högskoleutbildade 40 procent och risken på exportmarknaden är i princip identisk. Likheten mellan paren är betryggande för att undvika bias i vår skattning av garantiernas effekter.

Figur 2 redovisar den genomsnittliga effekten av garantierna för företag-land-paren. Figuren visar resultaten för alla behandlade företag såväl som uppdelat på mikro- och småföretag (<50 anställda), mellanstora företag (≥50 och <250) och stora företag (≥250).

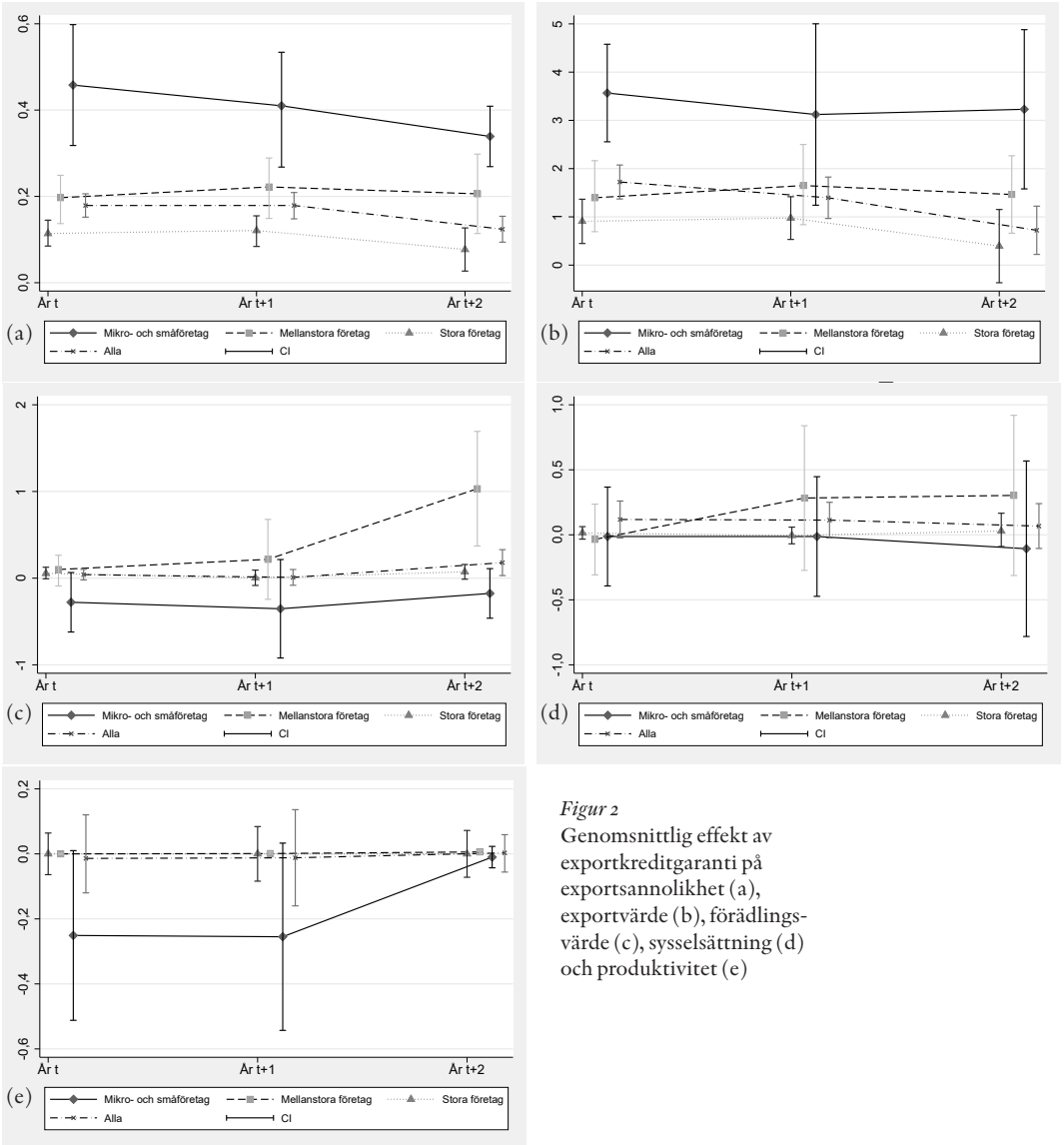
Enligt figur 2a leder garantier till att sannolikheten att exportera till en viss marknad i genomsnitt ökar med 18 procentenheter. Skillnaden består även året efter att garantin använts. Effekten för mikro- och småföretag är dock mer än dubbelt så stor som för medelstora företag och ungefär fyra gånger så stor som för de stora företagen. Likaså är effekten på företagens exportvärde starkt negativt korrelerad med företagets storlek. Sett till alla företag ökar garantierna i genomsnitt exportvärdet med mer än 1,5 gånger, men ökningen är mycket större för mindre företag. Vi noterar också att exporteffekten är märkbar flera år efter att garantin ställts ut, vilket skulle kunna indikera spridningseffekter till andra kunder på marknaden.⁷ Figur 2c-e visar att garantierna däremot i stort sett saknar realekonomiska effekter.

Som vi nämnde tidigare kan garantigivningen förväntas vara särskilt betydelsefull för företag som inte är erfarna i handeln och har svårt att få externfinansiering. Mindre företag har traditionellt dessa kännetecken. Och de presenterade resultaten tyder på en särskilt stor effekt just för mindre företag. Men samtidigt är statusen som mindre företag inte längre lika synonym med litet deltagande i utrikeshandeln. En del företag börjar exportera direkt och till många marknader. Därför går vi vidare i analysen genom att studera effekterna just för företag som inte tidigare har använt garantier, för företag med mindre transaktioner och för nya exportörer (oavsett företagsstorlek). Liksom tidigare jämför vi med mycket lika företag som inte använt garantier. Resultaten presenteras i tabell 1. För att underlätta jämförelse med huvudresultaten visas resultaten för alla företag från figur 2 överst i varje panel.

Vi finner att den genomsnittliga ökningen av såväl sannolikheten att exportera som exportvärdet är betydligt större för företag som använder

⁶ Matchningsresultaten redovisas i sin helhet i Agarwal m fl (2018).

⁷ I Agarwal m fl (2018) påvisas även att exporten till andra marknader än den för vilken garantin har ställts ut påverkas.



Figur 2
Genomsnittlig effekt av
exportkreditgaranti på
exportsannolikhet (a),
exportvärde (b), förädlings-
värde (c), sysselsättning (d)
och produktivitet (e)

Anm: Skattningsresultat med metoden matchning och skillnad-i-skillnader, där matchningen har skett med de tre närmsta grannarna och återläggning samt där företag-/bransch-år och destinationslands-års-specifika effekter inkluderas i den slutliga modellen. Vänster axel anger hur förändringen från år $t-1$ skiljer sig mellan företag med garantier och deras matchade kontroller. Vertikala linjer anger 95%-iga konfidensintervall. Utfallsvariablerna i panelerna b–e är i tusentals kronor och jobb samt tusentals kronor per anställd, alla är logaritmerade.

Källa: Figurerna baseras på tabeller i Agarwal m fl (2018).

garantier för första gången någonsin jämfört med liknande företag som varken tidigare eller nu använder garantier. Intressant är också att effekten håller i sig i högre grad än för företag i allmänhet. För företag som inte tidigare har exporterat till något land men som börjar använda garantier till en eller

flera marknader noterar vi en större ökning av sannolikheten att exportera, om än med en viss fördröjning.⁸ När det gäller förändringen i exportvärdet är ökningen mycket stor jämfört med kontrollföretagen – som också är ”nya” exportörer, men ej använder garantier – och ökningen är ihållande. Samtidigt kan det noteras att denna ökning av exporten främst beror på att den sker ifrån i princip obefintliga nivåer, där de absoluta exportvärdena kan antas vara relativt små i förhållande till företagets omsättning.

I figur 2 noterade vi att garantierna överlag inte var förknippade med realekonomiska effekter i form av fler jobb och ökat förädlingsvärde i företag med garantier. Samtidigt etablerades exportkreditmyndigheterna ursprungligen med detta som ett av motiven och jobbskapande nämns fortfarande som ett mål i vissa länder, bl a i USA. Om vi antar att sådana effekter kan uppstå är en möjlig förklaring till varför vi inte hittat dem att garantier visserligen ökar exporten men att företagen ändå inte behövt anpassa produktionen nämnvärt. Försäljningen på export sker ju på marginalen.⁹ Resultaten i tabell 1 indikerar att detta är fallet. Vi ser vissa positiva effekter på förädlingsvärde och/eller antal anställda, dels när vi begränsar oss till företag som börjar exportera för första gången och använder sig av garantier för export till flera marknader, dels när vi undersöker företag som kan ha exporterat tidigare men nu använder garantier för första gången till en marknad. För den senare kategorin ökar även arbetsproduktiviteten något mer än för kontrollföretagen.

Tabell 1
Genomsnittlig effekt
av garantier för före-
tag med begränsad
exporterfarenhet

	År t	t-stat	År t+1	t-stat	År t+2	t-stat	Obs.
<i>(A) Förändrad sannolikhet att exportera</i>							
Alla	0,179	12,93	0,179	11,42	0,124	7,99	3 636
Använder garantier för första gången	0,329	8,92	0,377	8,89	0,326	7,26	1 031
Första gången till marknaden	0,186	12,26	0,174	10,29	0,146	8,03	3 161
Transaktioner ≤ 500 mnkr	0,195	12,99	0,193	11,74	0,119	7,59	3 589
Ny exportör och garanti till en marknad	-0,042	-0,45	0,039	3,51	0,553	5,12	232
Ny exportör och garanti till flera marknader	0,099	1,21	0,508	5,55	0,315	3,83	311
<i>(B) Förändring i exportvärdet</i>							
Alla	1,723	9,59	1,396	6,38	0,722	2,83	2 686
Använder garantier för första gången	3,162	6,74	3,138	4,99	2,550	3,6	658

Tabellen fortsätter på nästa sida.

⁸ I drygt hälften av dessa fall kommer exporten året efter att garantin har erhållits. Det kan exempelvis bero på att garantin erhålls mot slutet av året medan själva exporten sker efter nyårsskiftet.

⁹ Genomsnittsföretagets totala export står för mindre än en tiondel av dess försäljning.

<i>Fortsättning från föreg sida.</i>	År t	t-stat	År t+1	t-stat	År t+2	t-stat	Obs.
Första gången till marknaden	2,026	10,13	1,586	6,75	1,269	4,5	2 298
Transaktioner ≤ 500 mnkr	1,871	10,44	1,644	7,39	0,870	3,38	2 666
Ny exportör och garanti till en marknad	9,688	10,99	9,251	5,12	9,964	5,34	201
Ny exportör och garanti till flera marknader	8,171	8,55	8,110	5,97	6,220	4,16	275
<i>(C) Förändring i förädlingsvärde</i>							
Alla	0,041	1,31	0,009	0,19	0,179	2,35	3 550
Använder garantier för första gången	0,093	1,53	0,125	1,8	0,112	1,49	1 017
Första gången till marknaden	0,071	2,05	0,324	2,13	0,520	2,9	3 074
Transaktioner ≤ 500 mnkr	0,050	1,56	0,053	0,92	0,240	2,44	3 499
Ny exportör och garanti till en marknad	-0,049	-0,24	0,076	0,52	0,025	0,12	226
Ny exportör och garanti till flera marknader	0,304	2,13	-0,077	-0,63	0,102	0,56	303
<i>(D) Förändring i sysselsättning</i>							
Alla	0,118	1,63	0,113	1,61	0,067	0,76	3 633
Använder garantier för första gången	0,366	1,37	0,509	1,78	0,176	0,91	1 028
Första gången till marknaden	0,071	1,12	0,158	1,99	0,070	0,7	3 151
Transaktioner ≤ 500 mnkr	0,138	2,1	0,196	2,9	0,172	1,83	3 585
Ny exportör och garanti till en marknad	-0,625	-1,2	0,342	-0,69	-0,272	-0,51	231
Ny exportör och garanti till flera marknader	0,123	1,89	0,166	2,24	0,180	1,91	311
<i>(E) Förändring i arbetsproduktivit</i>							
Alla	-0,014	-1,21	-0,012	-1,09	0,003	1,48	3 550
Använder garantier för första gången	0,016	1,8	0,021	1,91	0,017	1,35	1 017
Första gången till marknaden	0,002	1,04	0,006	2,43	0,006	2,1	3 074
Transaktioner ≤ 500 mnkr	0,001	0,73	0,004	2,08	0,004	1,47	3 499
Ny exportör och garanti till en marknad	0,008	0,32	0,035	0,96	0,047	0,62	225
Ny exportör och garanti till flera marknader	0,000	-0,13	-0,002	-0,41	-0,007	-0,94	303

Anm: Skattningsresultat med metoden matchning och skillnad-i-skillnader, där matchningen har skett med de tre närmsta grannarna och återläggning samt där företag-/bransch-år och destinationslands-års-specifika effekter inkluderas i den slutliga modellen. Vänster axel anger hur förändringen från år $t-1$ skiljer sig mellan företag med garantier och deras matchade kontroller. Utfallsvariablerna i panelerna b-e är i tusentals kronor och jobb samt tusentals kronor per anställd, alla är logaritmerade.

Källa: Egna beräkningar samt Agarwal m fl (2018).

Utöver dessa analyser har vi bl a studerat garantiernas effekter för olika typer av branscher, innan, under och efter finanskrisen och för olika typer av kunder, länder och regioner (se Agarwal m fl 2018). Ett intressant resultat är att garantierna främst verkar öka exporten genom att minska risken för att den utländske kunden inte betalar, snarare än genom att öka likviditeten för företaget.

4. Avslutande diskussion

Under snart 90 år har svenska exportörer haft tillgång till ett system med exportkreditgarantier under myndigheten Exportkreditnämnden (EKN). Även internationellt har statligt uppbackade exportkreditgarantier en lång historia. Ett genomgående tema i såväl länders etablering av dessa insatser som insatsernas fortlevnad har varit att de ska bidra till företagets export och till syvende och sist till välfärden. Målen har dock sällan operationaliserats på ett tydligt sätt.

Statliga exportkreditgarantiernas natur gör att de sker inom strikt konfidentiella ramar. Det handlar om aktuella och inte sällan känsliga förhandlingar om affärsuppställningar mellan svenska företag och utländska kunder, ofta i konkurrens med andra länders exportörer som i sin tur kan vara uppbackade av sina respektive länders exportkreditinstitut. Inte sällan är banker involverade i finansieringslösningarna, där bankerna omfattas av särskild sekretess för att skydda parternas konfidentialitet.

Att de statliga insatserna saknar tydliga mål, att föremålen för insatserna – företagets affärsuppställningar och finansieringen av desamma – är konfidentiella till sin natur, men även den allmänna bristen på mikrodata i många länder, har säkerligen bidragit till att den tidigare forskningen på området är begränsad och dras med metodproblem.

I denna artikel har vi undersökt effekterna av svenska exportkreditgarantier för perioden 2000–15 med hjälp av en databas över så gott som alla svenska icke-finansiella företag. Vi har särskilt analyserat huruvida effekterna skiljer sig åt för olika typer av företag. Utifrån vårt teoretiska ramverk förväntar vi oss att eventuella positiva effekter är större för mindre företag, som inte är lika vana att verka på utlandsmarknaden och inte har samma resurser som större företag att bära kostnader förknippade med export. Att jämföra effekterna mellan olika typer av företag är också relevant med tanke på senare års mer specifika återrapporteringskrav för myndigheten EKN. Exempelvis ska man rapportera antalet nya kunder bland små och medelstora företag och redogöra för såväl insatser som utfall av insatser för att öka kännedomen bland dessa om EKN och EKN:s verksamhet.

Våra resultat tyder på att företag som använder garantier redan initialt har en större försäljning både i Sverige och utomlands och en mer välutbildad arbetskraft. För företag är användningen av garantier för affärer med en marknad förknippad med en större sannolikhet att exportera och ett större exportvärde dit, både innevarande och närmast efterföljande år. Effekterna

skiljer sig dock avsevärt åt mellan olika typer av företag. Den positiva effekten av garantierna är allra störst för de minsta företagen och minst för de största företagen. Vi finner även att garantierna har realekonomiska effekter för företag som inte tidigare har exporterat alls eller bara i ringa omfattning och för de som kan ha exporterat men inte tidigare använt garantier.

Små och medelstora företag utgör majoriteten av såväl befintliga som nya kunder hos EKN. Deras andel av kunderna har varit i princip oförändrad över tidsperioden vi studerat. Med andra ord använder fler företag garantier och detta gäller för både stora och små företag. När vi ser på antalet använda garantier och värdet på dem finner vi att de små och medelstora företagens andel stadigvarande är liten, trots att de står för den övervägande majoriteten av alla exportföretag och för en stor del av den totala exporten. De små och medelstora företagen, som utgör mer än 99 procent av alla exportföretag, står för nästan en tredjedel av den svenska exporten, men bara en tredjedel av antalet nya garantier och fyra procent av värdet på de nya garantierna. Det finns med andra ord en diskrepans där dessa företag visserligen står för en proportionerlig del av antalet garantier sett till exporten, men inte sett till antalet exportföretag och, desto viktigare, inte sett till exportvärdet.

Mot denna bakgrund finns det anledning att ställa sig frågan om de statliga garantierna i större utsträckning borde riktas mot och på olika sätt anpassas för mindre företag, företag som inte är vana vid utrikeshandel och företag som har svårt att hitta finansieringslösningar för handeln. Det är för denna typ av företag som exporteffekterna är störst och bland dem vi noterar realekonomiska effekter. Det är väl dokumenterat att de mindre företagen har ogynnsamma och allt sämre förutsättningar för finansiering för tillväxt och export (Camp 2019; WTO 2016; World Bank 2018). Samtidigt är mindre och yngre företag viktiga för jobbskapande och framtida export (se t ex Henrekson och Johansson 2010). Det vore därför angeläget att minska gapet gentemot de större företagen.

När det gäller de större företagen, för vilka exporteffekterna är mindre men fortfarande inte obetydliga, är frågan om i vilken omfattning och på vilka villkor de behöver garantierna. Här behövs vidare forskning. Å ena sidan torde de större företagen i allmänhet ha goda möjligheter att exportera på egen hand eller att involvera privata aktörer i finansieringslösningarna. I dag marknadsför privata aktörer inte bara lån utan även garantier för företags exportportföljer. Frågan är om företagen normalt sett använder de statliga garantierna för att möjliggöra exportaffärer, eller primärt för att sänka finansieringskostnaderna. Genom garantierna kan företagen öka sin likviditet och sänka sina finansieringskostnader, vilket främjar företagens finansiella situation men bara indirekt relaterar till exportaffärerna.

Å andra sidan möter även de större företagen en hårdnande konkurrens från dynamiska marknader och inte alltid på lika villkor. Flera länders exportkreditmyndigheter är inte begränsade av OECD:s ramverk, som ska motverka konkurrens med subventionerade garantier. Och när det handlar

om de riktigt stora affärerna kan det hända att inte ens de stora företagen själva kan bära riskerna och att få privata aktörer är villiga att träda in. Ett exempel är den svenska försvarskoncernen SAAB:s försäljning av stridsplanet JAS-Gripen till Brasilien år 2015. Inte sällan är också köparen såsom i fallet JAS-Gripen en utländsk stat, som inte nödvändigtvis är enkel för ett enskilt svenskt företag att ställa krav på om betalningen uteblir. Slutligen kan såväl stora som mindre företag behöva garantier under makroekonomiska chocker såsom den senaste finanskrisen.

En annan reflektion är att det bör vara så enkelt och förutsägbart som möjligt att ansöka om och använda garantierna. Inte minst för företag med begränsad erfarenhet av att använda garantier eller exportera kan låga trösklar vara av betydelse. Transparens och förutsägbarhet är allmänt viktigt för aktörers beslut och särskilt när det gäller större beslut. Här ser vi positivt på den digitalisering av ansökningsförfarandena som EKN har gjort under den tidsperiod vi studerar. Numera kan flera av myndighetens garantier sökas online och alltfler ansökningar kommer också in på detta sätt (EKN:s ÅR 2010).

Avslutningsvis vill vi återkomma till ett spørsmål som vi bedömer kommer bli allt viktigare: konkurrens från exportörer i länder som inte har gått med i OECD:s ramverk för exportkreditgarantier. Ramverket kom på plats för att hindra att garantier användes som ett förtäckt handelspolitiskt verktyg för att öka ett lands egen export på andra länders bekostnad. Genom gemensamma regler om exempelvis prissättning skulle osund konkurrens i form av subventionerade garantier undvikas. Men i takt med att världshandelsmönstren dramatiskt har förändrats har länder som inte är med i överenskommelsen kommit att stå för en stor och växande del av handeln. Detta innebär att exempelvis svenska företag skulle kunna få allt svårare att konkurrera med företag från dessa länder om de får subventionerade garantier från sina exportkreditinstitut. Snarare än att de länder som är med i OECD-ramverket börjar subventionera sina garantier visavi dessa länder bör de gemensamt verka för att fler ansluter sig till ramverket. Konkurrens med subventionerade garantier vore ett samhällsekonomiskt misslyckande. Men rätt utformade kan exportkreditgarantier öka utrikeshandeln och därigenom bidra till den gemensamma välfärden.

REFERENSER

Agarwal, N, M Lodefalk, A Tang, S Tano och Z Wang (2018), "Institutions for Non-Simultaneous Exchange: Microeconomic Evidence from Export Insurance", Working Paper 12/2018, Örebro University School of Business.

Allen, T (2014), "Information Frictions in Trade", *Econometrica*, vol 82, s 2041–2083.

Badinger, H och T Url (2013), "Export Credit Guarantees and Export Performance: Evidence from Austrian Firm-Level Data", *The World Economy*, vol 36, s 1115–1130.

Camp, P (2019), "2019 Global Survey – Overcoming the Trade Finance Gap: Root Causes and Remedies", rapport, BNY Mellon, april 2019.

Dixit, A (2003), "Trade Expansion and Contract Enforcement", *Journal of Political Economy*, vol 111, s 1293–1317.

Felbermayr, G J, I Heiland och E Yalcin (2012), "Mitigating Liquidity Constraints: Public Export Credit Guarantees in Germany", CESifo Working Paper 3908, München.

- Funatsu, H (1986), "Export Credit Insurance", *Journal of Risk and Insurance*, vol 53, s 679-692.
- Heiland, I och E Yalcin (2015), "Export Market Risk and the Role of State Credit Guarantees", CESifo Working Paper 5176, München.
- Henrekson, M och D Johansson (2010), "Gazelles as Job Creators: A Survey and Interpretation of the Evidence", *Small Business Economics*, vol 35, s 227-244.
- Kokko, A (2013), "Offentliga insatser för exportfinansiering", Rapport nr 5, Entreprenörskapsforum-Globaliseringsforum.
- Lileeva, A och D Treffler (2010), "Improved Access to Foreign Market Raises Plant-level Productivity ... for Some Plants", *Quarterly Journal of Economics*, vol 125, s 1051-1099.
- Manova, K (2013), "Credit Constraints, Heterogeneous Firms, and International Trade", *Review of Economic Studies*, vol 80, s 711-744.
- Melitz, M J (2003), "The Impact of Trade on Intra-industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", *Econometrica*, vol 71, s 1695-1725.
- Riksrevisionen (2014). "Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?", RiR 2014:21, Riksrevisionen, Stockholm.
- Sjögren, H (2010), *I en värld av risker – EKN 1933-2010*, Ekerlid, Stockholm.
- SFS (2011:302), "Förordning om ändring i förordningen (2007:656) om exportkreditgaranti".
- Tillväxtanalys (2015a), "Effekter av statlig exportfinansiering – en litteraturoversikt", PM 2015:23, Tillväxtanalys, Östersund.
- Tillväxtanalys (2015b), "Exportfinansiering – en internationell jämförelse av aktörer och tjänster", PM 2015:24, Tillväxtanalys, Östersund.
- Tillväxtanalys (2017), "Exportkreditnämnden – From "Made in Sweden" to "Made by Sweden", PM 2017:09, Tillväxtanalys, Östersund.
- World Bank (2018), "Improving Access to Finance for SMEs – Opportunities through Credit Reporting, Secured Lending and Insolvency Practices", rapport, World Bank Group, Washington.
- WTO (2016), "Trade Finance and SMEs – Bridging the Gaps in Provision", rapport, World Trade Organization, Geneve.