

Adgang til eksportkredit forøger eksporten

Når danske virksomheder sælger varer og tjenesteydelser i udlandet, er adgang til finansiering og garantier mod manglende betaling en væsentlig forudsætning for, at deres eksport faktisk kan gennemføres. Udover at konkurrere på kvalitet, design og pris, konkurrerer virksomhederne også på de betalingsvilkår som de yder deres udenlandske kunder. En dansk eksportør kan – selv med et bedre produkt end konkurrenterne – blive fravalgt, såfremt en leverandør fra et andet land kan tilbyde mere favorable betalingsvilkår. Såfremt den danske eksportør yder kredit for at få en ordre, har han risikoen for manglende betaling fra kunden. Såfremt eksportøren skal have en bank til at yde et lån til den udenlandske kunde, er eksportøren afhængig af adgangen til et effektivt eksportkreditsystem, der kan løse denne opgave. Ofte kræves der statslig opbakning bag dette eksportkreditsystem. Internationalt set er der sket et skifte i eksportkreditinstitutionernes traditionelle 'reaktive' rolle som 'lender of last resort', til en mere proaktiv rolle der skal fremme handlen og landets eksport.

1. Eksportkredit fremmer eksport

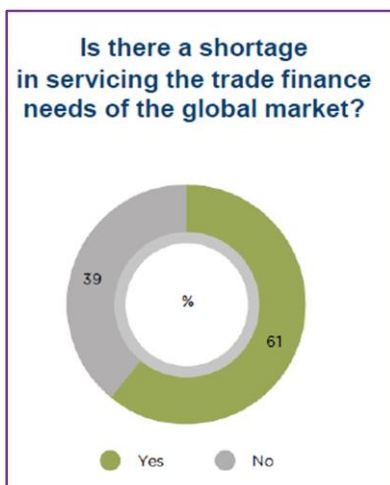
WTO anslår, at 80-90%¹ af verdenshandlen er afhængig af eksportkredit (kreditter og garantier) på tværs af både private banker og offentlige eksportkreditinstitutioner. En stor del af eksportkreditterne har løbetider på mindre end 1 år, og her dækkes primært det private marked. Eksportkreditter med længere løbetider, og dermed højere risiko, ydes i større udstrækning af offentligt ejede eksportkreditinstitutioner som EKF.

Usikkerhed om størrelsen på en risiko gør det svært for den almindelige banksektor at stille en retvisende pris på finansiering, og det kan betyde, at ellers gode handler ikke gennemføres. Det kan koste arbejdspladser og begrænse den økonomiske vækst, herunder også vækst hos underleverandører og den afledte vækst i det øvrige samfund.

Statslig eksportkredit er et særligt finansielt redskab, der er skræddersyet til at træde til med risikovillig kapital i tilfælde, hvor det private marked ikke ønsker, eller ikke kan stille finansiering til rådighed, fordi risikoen er svær at vurdere eller vurderes at være for høj. Dette er typisk tilfældet i sager, hvor der er betydelige politiske og kommercielle risici, samt i projekter med meget lang løbetid. Særligt SMVer har – qua deres størrelse – svært ved at dække de risici, som kan være forbundet med eksport.

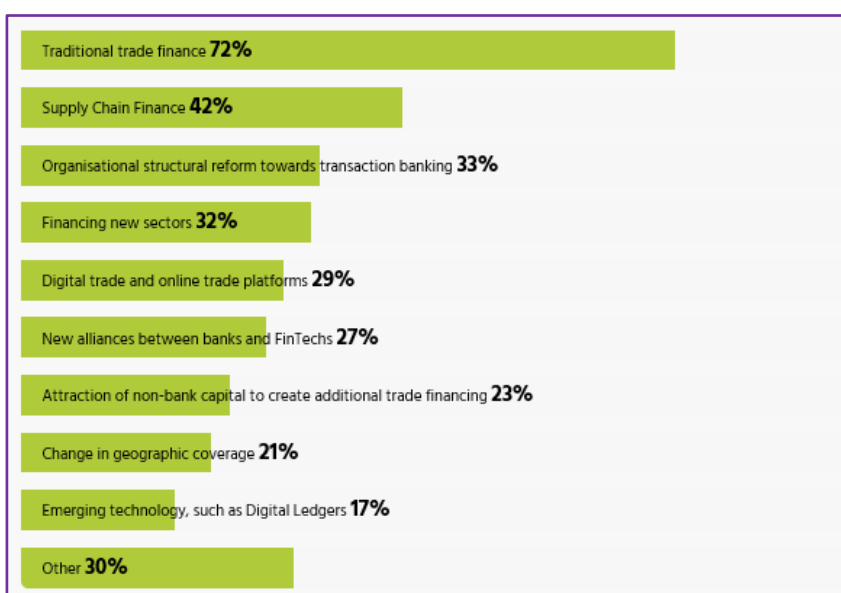
En rundspørge fra ICC - International Chamber of Commerce – fra 2017 viser, at 61% af banker vurderer, at der er mangel på adgang til eksportkredit på det globale marked. Det gælder på tværs af alle typer af udbydere, herunder fra de kommercielle banker selv så vel som fra statslige eksportkreditinstitutioner.

¹ WTOs hjemmeside (tilgået 24. september 2018), https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/tr_finance_e.htm



Kilde: ICC Global Survey of Trade Finance 2017.

I Global Survey of Trade Finance 2018², opgør ICC underskuddet af eksportkreditter til USD 1.500 mia. Samtidig peger 72% af bankerne på, at eksportkredit-området i bankerne selv bør prioriteres for at sikre deres vækst indenfor finansiering af international handel. Også området for "Supply Chain Finance", som kan betragtes som en underkategori af eksportfinansiering, synes vigtigt for bankernes vækst indenfor finansiering af international handel.



Note: Det konkrete spørgsmål lyder: 'Please indicate what you consider to be the priority areas of development and strategic focus for your bank in terms of growth and evolution in the financing of international trade (in the next 12 months)?'

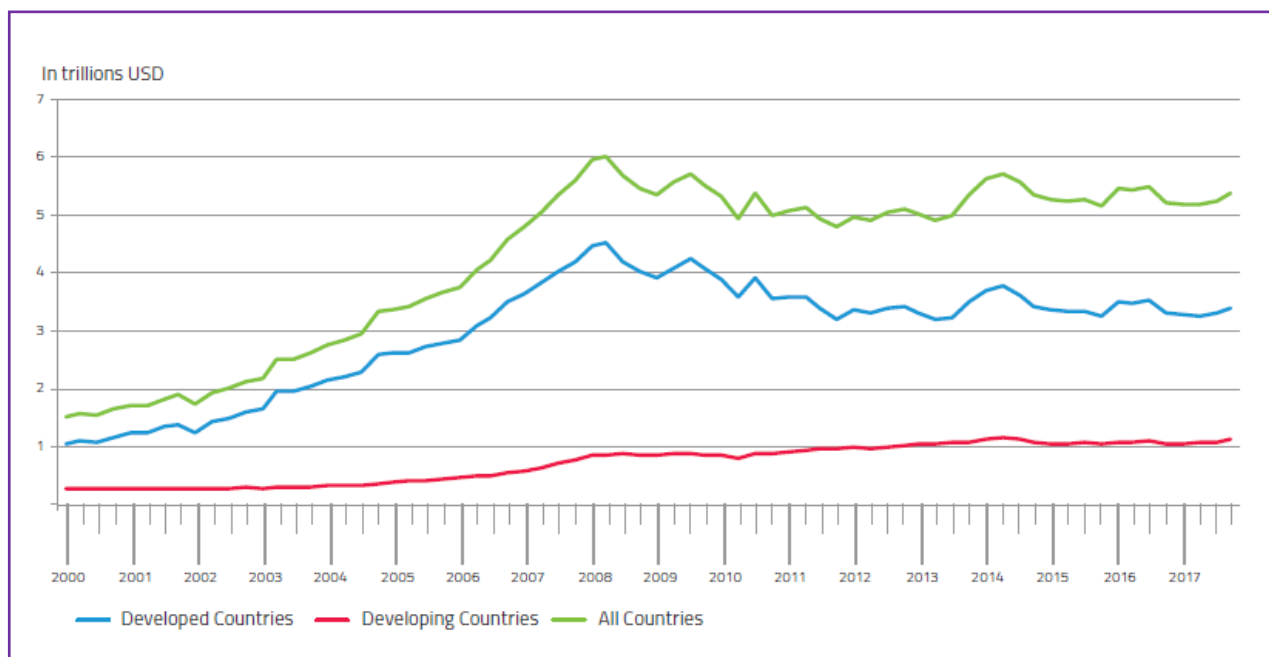
Kilde: ICC Global Survey on Trade Finance 2018.

På trods af manglen på eksportkredit, jf. ovenfor, så har de kommercielle bankers udlån til projekter med en løbetid på over to år ligget stort set uændret siden finanskrisen i 2008. Det kan skyldes en øget grad af forsigtighed i de kommercielle banker, og/eller at de har nået et mætningspunkt for internationalt udlån. Det amerikanske eksportkreditinstitut, Export-Import Bank of the United States

² <https://iccwbo.org/publication/global-survey-2018-securing-future-growth/>

(EXIM), fremhæver³, at der også er en effekt fra forøgede kapitalkrav I Basel III, KYC (Know Your Customer) og hvidvaskningsregler, som gør det mere omkostningsfyldt at lave bankforretninger og eksportkredit, og derfor afholder dem fra at gå ind i de sværere og mindre attraktive sager.

Figur: Udvikling i kommercielle bankers udlån på kontrakter længere end to år.



Kilde: EXIM, 'Global Export Credit Competition', juni 2018.

Til at dække eksportørernes behov for garantistillelse, kigger mange regeringer til deres eksportkreditinstitutioner for at støtte eksporten. Internationalt set er der sket et skifte i eksportkreditinstitutionernes traditionelle 'reaktive' rolle som 'lender of last resort', til en mere proaktiv rolle der skal fremme handlen og landets eksport. Dette emne behandles i yderligere detaljer i EKFs papir 'Reguleret handel er under pres'.

2. Risikovurdering afgør muligheden for finansiering

For danske virksomheder kan der både være politiske og kommercielle risici forbundet med at indgå kontrakter med købere i andre lande. *Politiske risici* opstår i situationer, hvor elementer som politisk indgriben, politisk ustabilitet, mangel på valuta eller stor offentlig gæld kan forstyrre forretninger mellem danske eksportører og deres udenlandske købere. *Kommercielle risici* handler først og fremmest om køberens kreditværdighed og evne samt vilje til at betale. Hertil kommer for eksempel korruption eller et ineffektivt juridisk og finansielt system, som også kan gøre det vanskeligt at indgå og håndhæve aftaler og at gennemføre finansielle transaktioner med udenlandske købere. Politiske og kommercielle risici kan betyde, at danske virksomheder står overfor betydelige risici for at opleve kontraktbrud eller manglende betalinger. Ultimativt kan det betyde, at hele indtægten fra en konkret eksportordre bortfalder.

³ EXIM, 'Global Export Credit Competition', juni 2018, https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/competitiveness_reports/2018/EXIM-Competitiveness-Report_June2018.pdf.

Ofte ønsker de danske eksportvirksomheder at forsikre sig imod kommercielle og politiske risici. Det er dog ikke altid muligt at få en privat bank eller kreditforsikrer til at påtage sig risikoen, og i andre tilfælde vil forsikringspræmien blive så høj, at den i praksis gør eksportordren umulig at gennemføre. Dermed opstår der et hul i markedet, som de private aktører ikke kan eller vil dække.

I nogle tilfælde vil en høj forsikringspræmie eller et "nej" fra den private bank afspejle, at handlen er forbundet med kendte men meget store risici. I andre tilfælde vil en høj forsikringspræmie afspejle, at handlen er forbundet med ukendte risici, som gør præmiefastsættelsen meget usikker. Begge typer af sager er beskrevet i boksen herunder.

Boks: Høj forsikringspræmie er forbundet med høj og/eller usikker risikofastsættelse

Høj forsikringspræmie er tegn på store risici

I denne gruppe af sager er problemet, at der er kendte, men store, risici forbundet med handlen. Køberen har måske tidligere vist sig at være en dårlig betaler, eller modtagerlandet oplever uro. Det betyder, at banken vil kræve en høj risikopræmie. Er præmien for høj, vil ordren gå i vasken, fordi den danske virksomhed bliver mindre konkurrencedygtig sammenlignet med andre konkurrerende virksomheder fra andre lande.

Høj risikopræmie er tegn på usikker risikofastsættelse

I denne gruppe af sager er udfordringen, at der er store og ukendte risici forbundet med handlen. Når der ikke er en "historik", er det svært at beregne en sandsynlighed for, at betalingen mellem køber og sælger bliver forstyrret. Det er også vanskeligt at beregne sandsynligheden for, at et land eksproprierer alle aktiver uden compensation eller på anden vis drastisk ændrer vilkår for en investering. Banken har måske ingen erfaring med køberen, og ordren består måske af en ny og ukendt teknologi, hvor tilbagebetalingen er afhængig af, at teknologien er en succes. Under disse omstændigheder er det svært for den private bank at vurdere risikoen for kontraktbrud og dermed at fastsætte størrelsen på risikopræmien.

Et andet usikkerhedselement er, at visse begivenheder kan påvirke mange enkeltstående forretninger samtidig. En borgerkrig vil formentlig påvirke samtlige investeringer i et givet land, og politiske kriser i en region kan være forbundet (som vi for eksempel så det i en række arabiske lande under det "arabiske forår"). En sådan korrelation øger risikoen for store udsving i forsikringspræmier og kræver derfor meget store kapitalreserver.

Kilde: Baseret på *Copenhagen Economics, 'EKF skaber værdi for Danmark', 2. december 2011.*

Når en høj forsikringspræmie afspejler kendte, men store risici, har det private kreditmarked gode muligheder for at fastsætte en retvisende forsikringspræmie. Hvis gevinsten ved eksportordren ikke er stor nok til at kunne modsvare prisen på forsikringen, er det som regel tegn på, at ordren ikke er fordelagtig nok.

Men hvis den høje forsikringspræmie afspejler en usikker risikofastsættelse kan et "nej" fra det private kreditmarked betyde, at Danmark går glip af sunde eksportordrer, fordi det private bankmarked er nødt til at det kræve en meget høj forsikringspræmie for at gå ind i sagen. Disse eksportordrer er nogle som burde gennemføres, hvis der havde været mindre usikkerhed om risikofastsættelsen, men hvis forsikringspræmien er for høj, går ordren i vasken. Det kan koste samfundet dyrt i form af mistet valutaindtjening, beskæftigelse og tab af international konkurrenceevne.

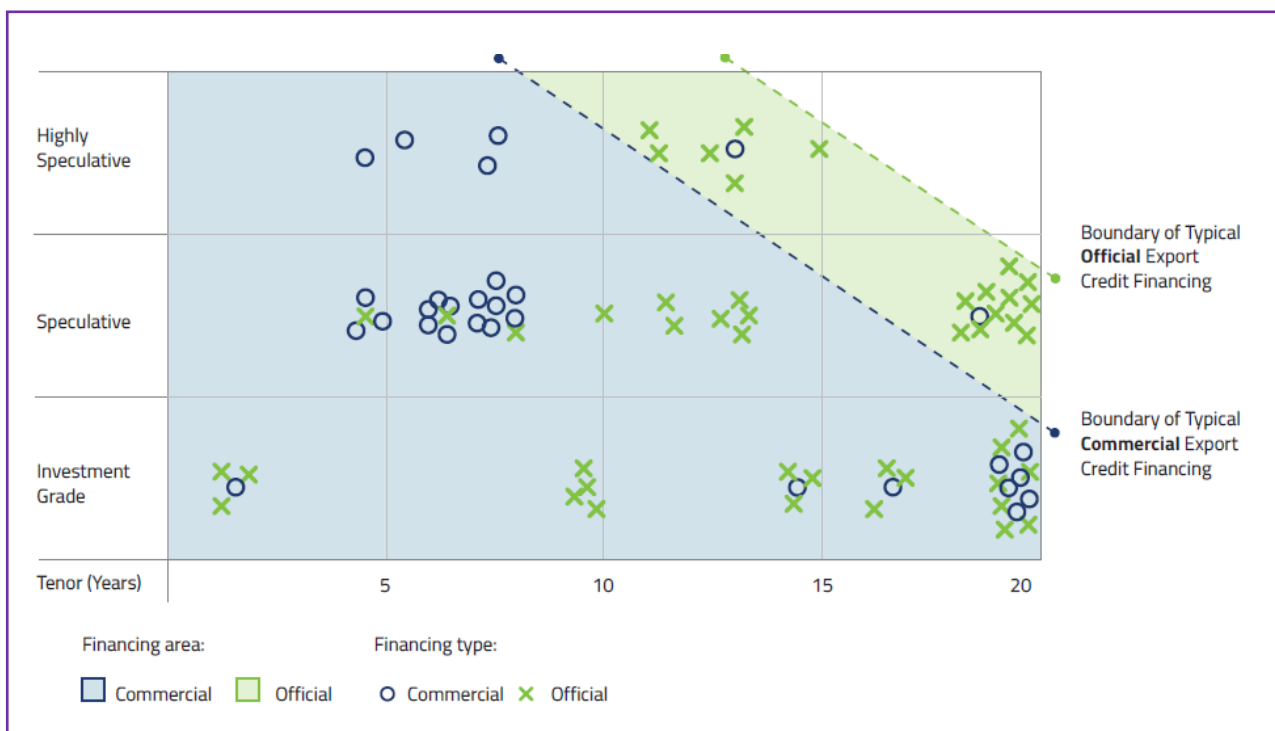
Boks: Overordnede faktorer i en risikovurdering

- Høj politisk risiko: Det er svært at vurdere risikoen for ukendte og uventede begivenheder, der sjældent finder sted (for eksempel nationaliseringer, ekspropriation, folkelig opstand eller borgerkrig)
- Høj kommerciel risiko: Det er svært at vurdere risikoen ved nye kunder og innovative produkter (for eksempel risikoen for, at et projekt ikke får udstedt de CO2-kreditter, det har genereret)
- Lang løbetid: Mange økonomiske, politiske og teknologiske faktorer spiller ind, når betalingen skal afvikles over mange år

Statslige eksportkreditinstitutioner spiller en vigtig rolle i at sikre virksomhederne de rette muligheder for at lave forretninger, selvom risikofastsættelsen er usikker. Deres mandat er typisk en kombination af fokus på risikoen/økonomien i den konkrete forretning, men også et bredere hensyn til at hjælpe virksomheder til finansiering af deres eksportforretninger. Derfor er de statslige eksportkreditinstitutioner i stand til at tage sager med højere politisk risiko, højere kommerciel risiko, og sager med meget lang løbetid.

Det amerikanske eksportkreditinstitut US EXIM har opgjort samspillet mellem det private marked og de statslige i finansiering af eksport på tværs af bindingsperioder og risiko i forretningerne. US EXIM konkluderer, at det private marked og eksportkreditinstitutionerne komplementerer hinanden i de finansieringer de indgår i; det private marked tager de kortere finansieringer, typisk med en varighed under 10 år, samt længere finansieringer i meget sikre lande. Offentlige eksportkreditinstitutioner indgår primært i sager af længere varighed og i de mest risikofyldte lande.

Figur: Private marked og offentlige eksportkreditinstitutioner komplementerer hinanden



Kilde: EXIM, 'Global Export Credit Competition', juni 2018.

En række forskningsprojekter belyser samspillet mellem statslig eksportfinansiering og eksport. Der er en dokumenteret positiv effekt af statslig eksportfinansiering, f.eks. Felbermayr et al. (2012), som estimerer, at statslig eksportfinansiering i Tyskland øger virksomheders salg med ca. 4,5 % i det følgende år. Andre studier med lignende positive effekter er Heiland & Yalcin (2015), Moser et. Al. (2008), Felbermayr & Yalcin (2013) and Auboin & Engemann (2014).

Lignende studier af effekten i Danmark er på vej fra forskere på Århus og Københavns Universiteter. Foreløbige tal herfra indikerer, at effekten af statslig eksportkredit – i form af øget eksportvækst i Danmark – især er stor, når det gælder eksport til høj-risikolande. Høj-risikolande er naturligvis også de statslige eksportkreditinstitutioners traditionelle virkefelt. De foreløbige resultater viser altså, at der er mere dansk eksportvækst i en DKK 10 mio.'s garanti ydet for eksport til eksempelvis Hviderusland (et høj-risikoland) end til Rusland (et mellem-risikoland). Forskerne forventer, at disse væksteffekter også vil påvirke beskæftigelsen i Danmark.

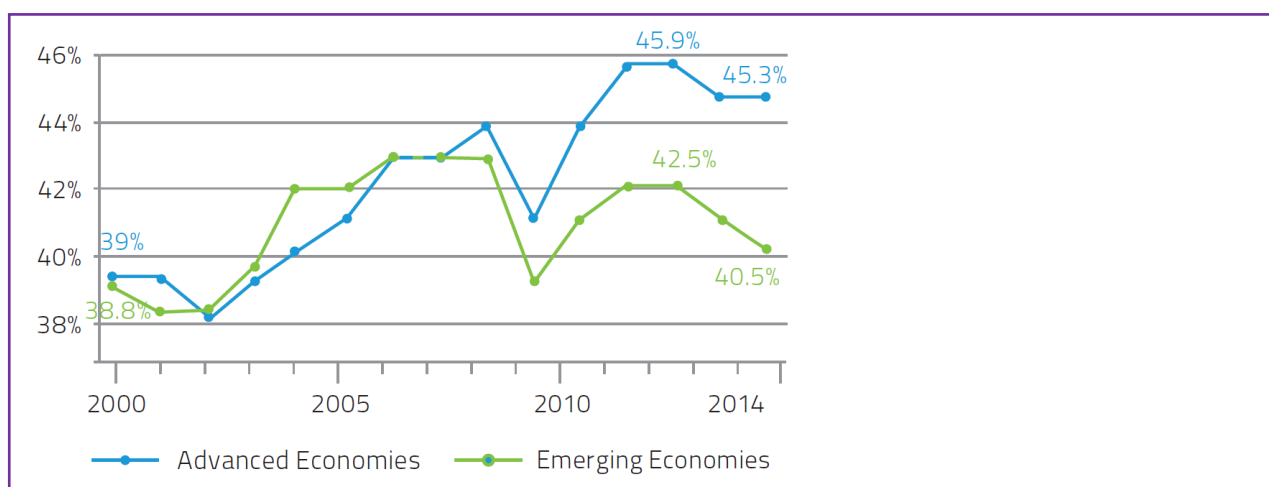
3. Globaliseringen ændrer måden som vi eksporterer på

Globaliseringen påvirker, hvordan dansk eksport skabes. Traditionelt har den danske eksport også været produceret i Danmark, men i takt med at værdikæderne bliver mere komplekse, bliver en stigende del af dansk eksport produceret i udlandet og solgt direkte videre til et andet land, uden på noget tidspunkt at have krydset den danske grænse.

Danmarks Statistik vurderer, at ca. 1/6 af dansk vareeksport aldrig har været i Danmark⁴. Man kan sige, at dansk eksport i stigende grad bliver 'Made by Denmark', snarere end den er 'Made in Denmark'. Globaliseringens indvirkning stiller krav til, at vi justerer måden vi tænker på eksport på.

Samtidig viser tal fra den italienske centralbank, at der har været en generel stigning i andelen af eksporten fra udviklede økonomier, som er knyttet til globale værdikæder siden starten af dette årtusind.

Figur: Stigende del af eksporten er knyttet til de globale værdikæder



Kilde: EXIM, 'Global Export Credit Competition', juni 2018, baseret på tal fra den italienske centralbank.

⁴ Danmarks Statistik, 'Hvor stor er dansk eksport og hvem er vores samhandelspartnere?', 20. december 2017

4. SMVer er afhængige af adgang til eksportkredit og finansiering

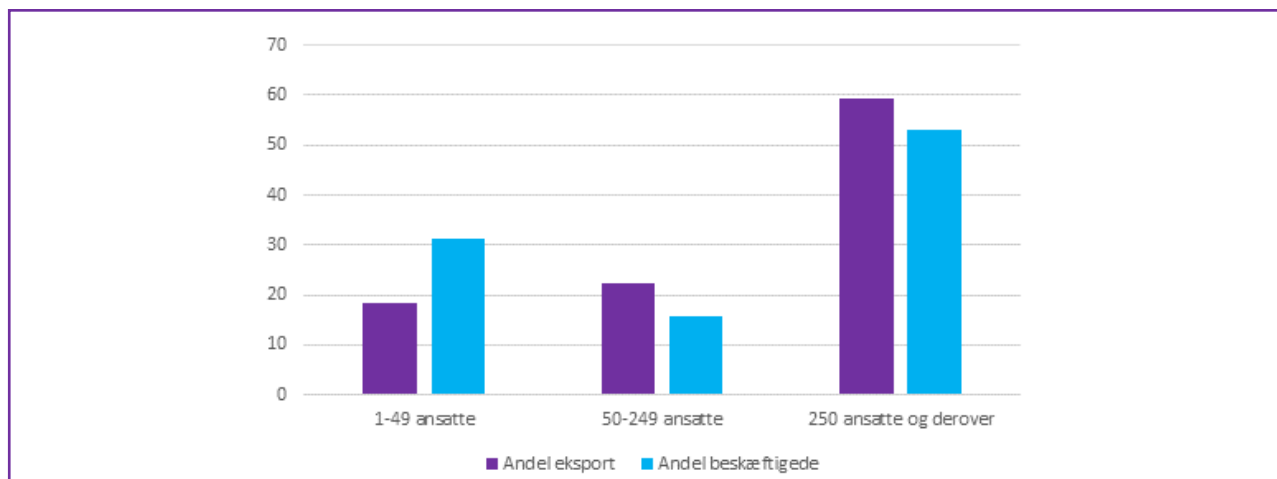
"A lack of trade finance is a barrier preventing small business from making the most of opportunities that trade provides and it demands our urgent attention"

Kilde: Sir Michael Rake, Chairman ICC United Kingdom, ICC Global Survey 2018: Securing future growth.

Små virksomheder står med nogle særlige udfordringer, når de ønsker at få adgang til de globale eksportmarkeder. De små virksomheders andel af den samlede danske eksport af varer og tjenester lå i 2016 på 18 procent, mens de samtidig stod for 31 procent af den danske beskæftigelse.

Ofte har de små virksomheder svært ved at få adgang til finansiering og eksportkredit, fordi de har de færre aktiver, og fordi deres økonomiske betydning i bankerne er mindre.

Figur: Små og mellemstore virksomheders andel af dansk eksport og beskæftigelse, 2016



Note: Små virksomheder har 1-49 ansatte, mellemstore virksomheder har 50-249 ansatte, og store virksomheder har mere end 250 ansatte.

Kilde: Danmarks Statistik, datasæt: DKTEC1, DKSTEC1, GF8.

Der er en række ekstra omkostninger, som det kræver kapital at kunne dække, når man ønsker at sælge sine produkter til kunder i udlandet. Det skyldes blandt andet, at eksport er mere vanskeligt og mere risikofyldt end blot at sælge til det kendte hjemmemarked, hvor virksomheden allerede er etableret, bedre kender kunderne, samt kender de almindelige regler for handel. Estimer fra den akademiske litteratur baseret på danske data peger på, at opstartsomkostningerne for en gennemsnitlig virksomhed ved at eksportere til et nyt marked er ca. DKK 3 mio.⁵

Konkret kan det dreje sig om ekstra omkostninger til etablering, ekstra lager og salgskontor, juridiske omkostninger, transportomkostninger, told og forsikringer, lokale krav til standarder samt marketing.⁶

Derfor ønsker eksportvirksomheder (udover garantier mod manglende betaling og finansiering af deres udenlandske kunder) adgang til finansiering af deres egen forretning. I det omfang de har svært ved

⁵ Abreha, Kaleb Girma, Empirical Essays on Heterogeneous firms and International Trade, PhD thesis, University of Aarhus, 2015. http://pure.au.dk/portal/files/86747437/PhD_thesis_Kaleb_Girma_Abreha.pdf (side 52).

⁶ Se fx Access Commercial Finance, <https://content.accesscommercialfinance.com/blog/cost-of-importing-and-exporting-to-your-business/>.

at få finansiering i bankerne, kan den fremtidige økonomiske vækst og beskæftigelse derfor blive hæmmet af, at små virksomheder har svært ved at eksportere.

Boks: SMVer udgør en stor del af EKFs kunder.

EKF har øget sit fokus på de små og mellemstore virksomheder. Siden 2010 har EKF haft en dedikeret afdeling med fokus på små og mellemstore virksomheder, og der blev introduceret et nyt produkt, 'SMV-garanti', der er målrettet de små og mellemstore virksomheders behov. Siden 2009 er andelen af SMVer blandt EKFs kunder steget fra 52 procent til 82 procent.

Samtidig kommer EKF's engagement med store virksomheder også de små og mellemstore virksomheder til gavn. Når EKF hjælper en stor dansk eksportvirksomhed med at sikre nye eksportordrer, bidrager det til at skabe eller bevare arbejdspladser hos de små og mellemstore virksomheder, som ofte er underleverandører.

Udover virksomheder, som selv eksporterer, er en langt større gruppe af små og mellemstore virksomheder engageret i indirekte eksport via underleverancer til de direkte eksportører, hvilket også understreges af det canadiske eksportkreditinstitut (EDC):

"The supply chains of global companies like GE are critical to Canada's exporting story, because smaller Canadian companies have the opportunity to grow alongside GE as it extends its reach into global markets. An important part of EDC's job is to match the right global Canadian companies with the right supply chains, and these introductions [business-to-business matchmaking sessions] are instrumental in creating valuable business opportunities for both parties."

—Mairead Lavery, Senior Vice President for Business Development at EDC, Canada. Citat via EXIM 'Global Export Credit Competition', juni 2018.

Omkring halvdelen af de danske lønmodtagere er beskæftiget i små og mellemstore virksomheder.⁷ Danmarks muligheder for at skabe og fastholde arbejdspladser er dermed nært forbundet med, at de små og mellemstore virksomheder er konkurrencedygtige på de globale markeder.

De mindre underleverandører bliver af de større eksportører ofte klemte på likviditeten, da de i krisetider tvinges til at acceptere længere betalingsfrister, som eksempelvis JP Finans har sat fokus på.⁸ Dette sætter likviditeten hos de små og mellemstore virksomheder under pres - og når først det er blevet kutyme med længere betalingsfrister, er det svært at forkorte dem igen, selvom de større virksomheder kommer ud af krisen.

5. EKFs samfundsnytte

EKF opgør årligt sit økonomiske fingeraftryk på det danske samfund. De seneste 5 år har EKF været med til sikre kontrakter for ca. DKK 20 mia. årligt, heraf en stor andel i vindenergi. Dermed har EKF

⁷ Danmarks statistik, datasæt GF8.

⁸ JP Finans, 'Højkonjunktur eller ej: Store firmaer presser de små med sene betalinger', 20. marts 2018, <https://finans.dk/protected/erhverv/ECE10431983/hojekonjunktur-eller-ej-store-firmaer-presser-de-smaa-med-sene-betalinger/?ctxref=sanktnikolaus/>

bidraget med at skabe eller fastholde mere end 12.000 arbejdspladser i Danmark, både direkte i eksportvirksomhederne og via indirekte effekter i det øvrige samfund.⁹

6. Kilder

- Abreha, Kaleb Girma, *Empirical Essays on Heterogeneous firms and International Trade*, PhD thesis, University of Aarhus, 2015. http://pure.au.dk/portal/files/86747437/PhD_thesis_Kaleb_Girma_Abreha.pdf
- Access Commercial Finance, <https://content.accesscommercialfinance.com/blog/cost-of-importing-and-exporting-to-your-business>).
- Danmarks Statistik, forskellige datasæt.
- Danmarks Statistik, *Hvor stor er dansk eksport og hvem er vores samhandelspartnere?*, 20. december 2017
- EXIM, *Global Export Credit Competition*, juni 2018, https://www.exim.gov/sites/default/files/reports/competitiveness_reports/2018/EXIM-Competitiveness-Report_June2018.pdf.
- ICC Global Survey of Trade Finance 2017.
- Global Survey of Trade Finance 2018, <https://iccwbo.org/publication/global-survey-2018-securing-future-growth/>
- JP Finans, *Højkonjunktur eller ej: Store firmaer presser de små med sene betalinger*, 20. marts 2018, <https://finans.dk/protected/erhverv/ECE10431983/hoeikonjunktur-eller-ej-store-firmaer-presser-de-smaa-med-sene-betalinger/?ctxref=sanktnikolaus/>
- WTOs hjemmeside https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/tr_finance_e.htm (tilgået 24. september 2018)

⁹ Data stammer fra en årlig rapport som Copenhagen Economics udarbejder for EKF, der estimerer samfundsværdien af de garantier som EKF stiller.