

Rapport 2008-060

Evaluering av GIEK

Evaluering av GIEK

Utarbeidet for
Nærings- og
handelsdepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Mandat for evalueringen.....	5
1.3 Avgrensning.....	8
1.4 Metode	8
2 FAKTA OM GARANTIINSTITUTTET FOR EKSPORTKREDITT	11
2.1 Organisering og styring	11
2.2 Mål	11
2.3 Krav om norsk eksport.....	12
2.4 Produkter.....	12
2.5 Arbeid med miljø og antikorrupsjon.....	14
2.6 Utvikling i portefølje og resultater.....	15
3 GARANTIINSTITUTTER I NORDEN	19
3.1 Sverige: Eksportkreditnämnden – EKN	19
3.1.1 Organisering og styring	19
3.1.2 Mål	20
3.1.3 Krav til svensk interesse	20
3.1.4 Produkter.....	20
3.1.5 Arbeidet med miljø og antikorrupsjon.....	22
3.1.6 Utvikling i portefølje og resultat.....	23
3.2 Danmark: Eksport Kredit Fonden – EKF	25
3.2.1 Organisering og styring	25
3.2.2 Mål	26
3.2.3 Krav til dansk økonomisk interesse	26
3.2.4 Produkter.....	27
3.2.5 Arbeidet med miljø og antikorrupsjon.....	28
3.2.6 Utvikling i portefølje og resultat.....	29
3.3 Finland: Finnvera.....	31
3.3.1 Organisering og styring	31
3.3.2 Mål	32
3.3.3 Krav til finsk eksport eller finsk interesse	32
3.3.4 Produkter.....	33
3.3.5 Arbeid med miljø og antikorrupsjon.....	33
3.3.6 Utvikling i portefølje og resultat.....	33
3.4 Likheter og ulikheter sammenlignet med GIEK.....	35
3.4.1 Organisering og styring	38
3.4.2 Mål og krav til økonomisk resultat	39
3.4.3 Krav til nasjonal andel i transaksjonen	39
3.4.4 Porteføljene – omfang, sektorer og land	40
3.4.5 Resultater og egenkapital.....	41
4 VURDERING AV GIEKS MÅLOPPNÅELSE	43
4.1 Restriksjoner for å begrense subsidiering.....	43
4.2 Når oppfyller GIEK eksportmålet?.....	44
4.3 GIEKs faktiske måloppnåelse.....	46

4.3.1	Målet om å fremme norsk eksport	46
4.3.2	Gå i balanse.....	48
4.3.3	Være supplement til bankene.....	48
4.3.4	Balansen mellom de tre hovedmålene	49
4.3.5	U-landsordningen.....	49
4.3.6	SUS-Baltikum-ordningen etter 1999	50
5	GIEKS TILPASNING TIL ENDRINGER I NORSK EKSPORTINDUSTRI OG INTERNASJONALE FINANSMARKEDER	51
5.1	GIEKs tilpasning til endringer i norsk eksportindustri.....	51
5.2	GIEKs tilpasning til endringer i internasjonale finansmarkeder	52
6	BETYDNINGEN AV NASJONALE OG INTERNASJONALE RAMMEBETINGELSER FOR GIEKS MÅLOPPNÅELSE.....	55
6.1	Internasjonale rammebetingelser	55
6.2	Nasjonale rammebetingelser.....	56
6.2.1	Føringer på GIEKs balanse og resultat	56
6.2.2	Organisatoriske rammer.....	57
6.2.3	Regler for garantigivningen	58
6.2.4	Rammer for GIEKs tilgang på statlige garantier	59
7	GIEK KREDITTFORSIKRING AS	61
7.1	Organisering og styring	61
7.2	Mål.....	61
7.3	Produkter.....	61
7.4	Tilbydere i markedet.....	62
7.5	Utvikling i portefølje og resultater.....	63
7.6	Virkninger av utskillelse av GIEK Kredittforsikring	65
7.6.1	Tilbudet fra GIEK Kredittforsikring.....	65
7.6.2	Markedet for kortsiktig kredittforsikring.....	67
8	GIEKS Plass og rolle i framtidens næringspolitikk.....	73
8.1	Hva kan eksportfremmende virkemidler bidra til?	73
8.1.1	Virkemiddel for økt verdiskaping.....	73
8.1.2	Forsikring av langsiktige eksportkreditter reduserer bedriftenes transaksjonskostnader	74
8.2	ECAer viktigst i perioder med engstelse i internasjonale finansmarkeder .	75
8.3	Anbefalinger om GIEKs rolle i framtidens næringspolitikk	75
8.3.1	Trenger vi eksportgarantier i morgen?.....	75
8.4	Behov for justeringer	76
	VEDLEGG 1:	INFORMANTER OG INTERVJUEDE PERSONER

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) bidrar til å fremme norsk eksport samtidig som garantiordningene går i økonomisk balanse, og GIEKs tilbud er et supplement til markedet. Evalueringen viser at GIEK har tilpasset sin virksomhet til viktige endringer i norsk eksportindustri og internasjonale finansmarkeder. Utviklingen reiser imidlertid nye utfordringer, blant annet stilles det nye krav til kompetanse når kapitalvareeksporten dreier fra eksport til stater til eksport til selskaper, og når en større del av kapitalvareeksporten består i store, sammensatte prosjekter. GIEKs garantiportefølje har over tid også blitt sektormessig skjevfordelt, med om lag tre firedeler innen offshore, skip og skipsutstyr. Den sterke eksponeringen innen olje, skip og skipsutstyr skaper nye utfordringer når det gjelder risikohåndtering, herunder spørsmål om hvor stor egenkapitalen bør være. Vi konkluderer med at det fortsatt bør være et statlig tilbud om eksportkredittgarantier blant annet for å ivareta behovet for garantier til eksport til risikoutsatte land, og for å sikre et tilbud til små og mellomstore eksportører.

Bakgrunn

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) har som hovedmål å fremme norsk eksport av varer og tjenester og investeringer i utlandet gjennom å stille garantier på vegne av den norske stat. GIEK er en statlig forvaltningsbedrift, som er underlagt Nærings- og handelsdepartementet (NHD).

NHD har ønsket å få evaluert hvordan GIEK har virket etter at departementet overtok forvaltningsansvaret for GIEK i 1997, og frem til i dag. Departementet har engasjert Econ Pöyry til å gjennomføre evalueringen.

Problemstilling

Oppdraget har følgende hovedtemaområder:

- Evalueringen skal gi en vurdering av om, og på hvilken måte GIEK har oppfylt sine målsettinger.*
- Evalueringen skal gi en vurdering av hvordan GIEK har tilpasset seg endringer i norsk eksportindustri og utviklingen i internasjonale finansmarkeder.*
- Evalueringen skal gi en vurdering av hvordan nasjonale og internasjonale rammebetingelser har påvirket GIEKs måloppnåelse*
- Evalueringen skal gi en komparativ analyse av garantiinstituttene i Norge, Sverige, Danmark og Finland.*
- Evalueringen skal gi en vurdering av tilbudet av kortsiktig kredittforsikring etter utskilling av GIEK kredittforsikring i eget AS.*

Evalueringen skal ende opp med en helhetlig og uavhengig bedømmelse, vurdering av GIEKs plass i den framtidige næringspolitikken, og eventuelle forslag til endringer i GIEKs ordninger og styringssystem og praktisering av dette.

Evalueringen bygger i hovedsak på intervjuer med industribedrifter, banker, omfattende samtaler med GIEKs administrasjon, samtaler med OECD-sekretariatet, samt på gjennomgang av årsrapporter og tilgjengelig relevant litteratur.

Konklusjoner og tilrådinger

Våre hovedkonklusjoner er:

- **GIEKs målrealisering:** Vår konklusjon er at GIEK gjennom sin virksomhet har fremmet norsk eksport. Evalueringen har vist at GIEK dels er utløsende for enkeltkontrakter, og dels bidrar til å øke kapasiteten i markedet for eksportfinansiering og dermed bidrar til å øke det samlede eksportvolumet. Målet om å fremme eksport er nådd i rimelig balanse med de to andre delmålene: At ordningene skal gå i balanse på sikt, og at GIEK skal være et supplement til markedet. Målene om at ordningene skal gå i balanse og at GIEK skal være et supplement til markedet er blitt oppfattet som reelle restriksjoner på virksomheten.
- **GIEKs tilpasning til endringer i norsk eksportindustri og utviklingen i internasjonale finansmarkeder:** Både norsk eksportindustri og internasjonale finansmarkeder har endret seg i den perioden evalueringen omfatter. Strukturen i kapitalvareeksporten har blant annet endret seg ved at en større del av eksporten består av store, komplekse produkter som ofte er sammensatt av del-leveranser fra flere leverandører og flere land. Samtidig har relevante deler av kapitalmarkedene blitt mer sofistikerte med blant annet flere produkter og valgmuligheter for kundene, og både tilbudet og etterspørselen har endret seg i takt med at en stadig større del av kapitalvareeksporten går til selskaper, og ikke til stater. GIEK har blant annet tilpasset seg ved å utvikle samarbeidet med banker og ved å i større grad delta i store finansieringskonsortier sammen med andre lands garantiinstitutter og kommersielle banker i finansieringen av store eksportkontrakter. Utviklingen stiller imidlertid økte krav til kompetanse om markeder og risikofaktorer. GIEK har bygget opp mindre sektorspesifikk kompetanse tilpasset eksportstrukturen enn garantiinstituttene i de andre nordiske landene. Særlig for å kunne betjene små og mellomstore bedrifter vil det være viktig for GIEK å utvikle egen kompetanse.
- **Hvordan nasjonale og internasjonale rammebetingelser har påvirket GIEKs måloppnåelse:** De internasjonale rammebetingelsene, særlig de reglene som er utviklet gjennom OECD-samarbeidet, utgjør viktige rammer for GIEKs virksomhet. Reglene skal først og fremst sikre at konkurranse skjer på like vilkår, og er de samme for statlige garantiinstitutter i alle OECD-landene. Det er neppe forskjeller i de nordiske landenes praktisering av disse reglene, i den utstrekning at målrealiseringen i garantigivningen blir forskjellig mellom landene. For et lite, men eksportavhengig land som Norge er det trolig en fordel med så klare og veldefinerte internasjonale regler som mulig, og norske myndigheter, herunder GIEK selv, bør prioritere regelverksutviklingen i OECD. Av de nasjonale rammebetingelsene synes det først og fremst som at garantirammen på u-landsordningen har vært begrensende for målrealiseringen. Denne rammen ble imidlertid økt i 2007, og er for tiden ikke begrensende. Søknadsvolumet er likevel stort og det skal ikke mange innvilgede garantier til før rammen blir igjen fylt opp. Når det gjelder rammen på alminnelig ordning, er denne økt i takt med behovet, og rammen har ikke vært en effektiv begrensning.

- **Sammenligning av garantiinstituttene i Norge, Sverige, Danmark og Finland:** Garantiinstituttene i de fire nordiske landene fremstår med hver sine særegenheter og organisasjonsformer, og virksomheten i institusjonene gjenspeiler til dels store ulikheter i landenes eksportindustri og ulikheter i landenes industripolitiske tradisjoner. Likevel mener vi at likhetene er mer slående enn ulikhetene når vi går i dybden, og vi finner ikke at løsninger som andre land har valgt, er vesentlig mer attraktive enn den løsningen Norge har valgt, verken når det gjelder ramme-
styring, organisasjon eller styringsdialog, formålet med virksomheten tatt i betraktning. En tydelig forskjell er imidlertid at de andre nordiske landene har åpnet for å kunne stille garantier som er ”i nasjonal interesse”, og ikke kun for eksport. Norge har så langt beholdt kravet om at det skal være eksport fra Norge for at garanti skal kunne gis.
- **Betydningen av utskillelsen av GIEK kredittforsikring (GK) i eget AS:** GK ble etablert som eget aksjeselskap i 2001 for å sikre at forvaltningen av kortsiktige kredittforsikring skjer på rent kommersielle vilkår. I perioden etter at GK ble skilt ut, har volumet av salg som GK kredittforsikrer økt betydelig, og antall aktører i markedet for kredittforsikring i Norge blitt redusert. Halvparten av GKs virksomhet består i kredittforsikring knyttet til fiskeeksport. GKs virksomhet har hatt et positivt resultat og har gitt utbytte til eier. Vi tror at det for en enkelt forsikringsaktør kan være visse kapasitetsbeskrankninger i forhold til enkeltkunder. Vi tror derfor at det å opprettholde flere aktører i markedet er til gunst for norske eksportører, og at det derfor har vært en fordel å beholde GK som selvstendig aktør i dette markedet.

GIEKs plass i den framtidige næringspolitikken: Vi mener at flere forhold taler for at vi også i framtiden vil bør ha et offentlig garantitilbud:

- Evalueringen har vist at GIEK bidrar til å realisere de målene som er satt for virksomheten, samtidig som tilbudet koster staten lite.
- Konkurransenøytralitet: Det har tradisjonelt vært viktig å sikre norsk næringsliv like rammebetingelser som konkurrenter i utlandet. Så godt som alle land tilbyr garantier knyttet til langsiktig kapitalvareeksport. Framveksten av nye, sterke eksportnasjoner som tilbyr sin industri offensive eksportvirkemidler, bidrar til at også OECD-landene trolig kommer til å beholde denne type virkemidler i lang tid framover.
- Behov for å kompensere for svakheter i markedet for eksportfinansiering: GIEK dekker et behov for garantier, særlig for eksport til usikre land, og for små og mellomstore eksportbedrifter. Gjennom sin virksomhet bidrar GIEK dessuten til å øke kapasiteten i markedet for eksportkredittgarantier for norsk eksportører. Særlig i perioder med ustabilitet i finansmarkedene kan det være behov for statlige garantier.
- Styrke verdiskapingen i landet gjennom styrking av konkurranseutsatt sektor: Alle land er opptatt av å ha en effektiv og lønnsom konkurranseutsatt sektor. Å legge til rette for eksport, gjennom blant annet et tilbud om eksportkredittgarantier, er et ledd i en slik politikk.

Forslag til justeringer og endringer: Vi ser behov for justeringer og endringer på blant annet følgende punkter:

- Det er behov for å etablere et mer bevisst forhold til den egenkapitalen som GIEK bygger opp, og avkastningen på denne.
- Det er grunn til å være oppmerksom på utviklingen i porteføljens risikoprofil. Den sterke eksponeringen på olje og skip bidrar til en systematisk risiko som vil kunne ramme GIEK dersom utviklingen i disse sektorene snur. Vi mener derfor at en videre oppbyggig av egenkapitalen er fornuftig for å bygge opp en buffer mot framtidige tap.
- GIEK bør gis adgang til å stille 100 prosent garanti i småsaker (ikke maksimum 90 prosent som i dag), i tråd med tidligere forslag fra GIEKs styre.
- Det bør åpnes for at kravet om nasjonal andel kan fravikes i spesielle situasjoner, men at eksportmålet fremdeles er det overordnede målet.
- For u-landsordningen bør det vurderes om dagens rammestyring og begrensning av øvre garantiansvar til syv ganger grunnfondets størrelse er hensiktsmessige styringsverktøy i lys av ordningens mål.

I kapittel 8 utdypes forslagene.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) er en statlig forvaltningsbedrift underlagt Nærings- og handelsdepartementet. GIEK har som hovedmål å fremme norsk eksport av varer og tjenester og investeringer i utlandet gjennom å stille garantier på vegne av den norske stat. Dette gjøres ved å tilby ulike ordninger for eksportkredittgarantier, produkter som er tilknyttet dette, samt investeringsgarantier. GIEKs tidligere forretningsdel ble i 2001 skilt ut som en egen bedrift, og danner nå GIEK Kredittforsikring (GK). GK er 100 prosent eid av GIEK. GK tilbyr kortsiktige kredittforsikringer med løpetid på mindre enn to år.

GIEKs historie strekker seg tilbake til 1929 og opprettelsen av en egen norsk statlig eksportkredittgarantiordning for fisk til Russland. Frem til 1960-årene var det lite tilbud og beskjeden bruk av statlige eksportkredittgarantier. Mot slutten av 1970-tallet økte GIEKs garantiansvar betydelig, noe som for en stor del skyldtes Skipseksportkampanjen som startet i 1976. Hovedvektene av garantiene under denne kampanjen ble gitt fra Særordningen for utviklingsland.

Det omfattende garantiansvaret knyttet til blant annet de mest utsatte u-landene, gjorde GIEK spesielt risikoutsatt da den internasjonale gjeldskrisen inntraff på 1980-tallet. Gjeldskrisen førte med seg et omfattende mislighold av GIEK-garanterte kreditter, og GIEK måtte betale betydelige erstatninger til finansinstitusjoner og banker. Stortinget bevilget midler over statsbudsjettet til dekning av erstatningsutbetalingene. Betydelige beløp er gjenvunnet etter denne tid og tilbakeført statskassen.

I 1990 fikk et utvalg (Kleppe-utvalget) i oppdrag å vurdere GIEKs rolle i arbeidet med å fremme norsk eksport. Utvalget foreslo at GIEK ikke lenger skulle organiseres som et ordinært forvaltningsorgan, men som en forvaltningsbedrift. I 1993 fattet Stortinget vedtak om nye rammevilkår for GIEK (jf. St.prp. nr. 64 Innst. S. nr. 179 (1992-1993)). Fra 1. januar 1994 ble GIEK organisert som en forvaltningsbedrift underlagt Utenriksdepartementet. Nærings- og handelsdepartementet (NHD) overtok dette ansvaret fra 1. januar 1997.

I forbindelse med omorganiseringen, bestemte Stortinget at det skulle foretas en evaluering av endringene i GIEKs regelverk etter 3 års drift. Hensikten var å avdekke hvorvidt det var behov for endringer i det nye regelverket. Evalueringen ble gjennomført i 1997.

NHD ønsker å evaluere hvordan GIEK har virket etter at departementet overtok forvaltningsansvaret for GIEK i 1997 og frem til i dag. Departementet har engasjert Econ Pöyry til å gjennomføre evalueringen.

1.2 Mandat for evalueringen

Evalueringen skal bidra til å styrke NHDs grunnlag for videre forvaltning av GIEK. Evalueringen skal gi GIEKs styre og administrasjon operasjonell og systematisk kunnskap om resultater og effekter av GIEKs virksomhet.

Oppdraget har følgende hovedtemaområder.

- Evalueringen skal gi en vurdering av om, og på hvilken måte GIEK har oppfylt målsettinger.
- Evalueringen skal gi en vurdering av hvordan GIEK har tilpasset seg endringer i norsk eksportindustri og utviklingen i internasjonale finansmarkeder.
- Evalueringen skal gi en vurdering av hvordan nasjonale og internasjonale rammebetingelser har påvirket GIEKs måloppnåelse
- Evalueringen skal gi en komparativ analyse av garantiinstituttene i Norge, Sverige, Danmark og Finland.
- Evalueringen skal gi en vurdering av tilbudet av kortsiktig kredittforsikring etter utskilling av GIEK kredittforsikring i eget AS.

Evalueringen skal også omfatte en helhetlig og uavhengig bedømmelse, vurdering av GIEKs plass i den framtidige næringspolitikken, og eventuelle forslag til endringer i GIEKs ordninger og styringssystem og praktisering av dette.

Måloppnåelse

Evaluatør skal kartlegge om, og på hvilken måte GIEK har oppfylt målsetningene som er blitt satt gjennom vedtekter, årlige tildelingsbrev og stortingsvedtak. Evalueringen skal ta utgangspunkt i følgende sentrale bestemmelser i vedtektene:

- *GIEK skal fremme norsk eksport og investeringer i utlandet gjennom utstedelse av garantier på vegne av den norske stat i samsvar med de til enhver tid gjeldende vedtak fattet av Stortinget, disse regler og tildelingsbrev. (§ 1.5vedtektene).*
- *GIEK skal tilby konkurransedyktige vilkår med hensyn til dekning av risiko for tap ved eksport og investeringer. GIEK skal være et supplement til det private kommersielle forsikrings- og garantimarkedet (§1.8).*
- *GIEKs garantigiving skal være i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. (§1.9).*
- *GIEKs alminnelige garantiordning skal gå i balanse på lang sikt. Garantiordningen for investeringer i og eksport til utviklingsland og garantiordningen for eksport til og investeringer i SUS-landene og de baltiske land, skal gå i balanse på lang sikt når det tas hensyn til statlige tilskudd til tapsdekning. Garantiordningen for byggelån til skip skal gå i balanse på lang sikt § 1.10).*
- GIEK skal være eier av GIEK Kredittforsikring AS som er et selskap som skal drive kredittforsikring. (§ 1.11).

Hovedspørsmålet er i hvilken grad har GIEK klart å balansere kravene i selskapets formål om eksportfremme, å gå i balanse, og å være et supplement til markedet.

Her inngår drøfting av:

- Hvordan balansekravet er operasjonalisert
- Hvordan GIEK har oppfylt kriterier for balanse, risikodeling, risikonivå, dekningsgrad og premiefastsettelse
- Behovet for å diversifisere porteføljen

- GIEKs betydning for norsk eksportrettet næringsliv som et supplement til det kommersielle kredittforsikringsmarkedet, og hvilke behov GIEK dekker som det kommersielle kredittforsikringsmarkedet ikke dekker
- GIEKs fleksibilitet og påregnelighet som virkemiddel
- I hvilken grad GIEK oppfyller kravet om konkurransedyktighet
- Hvordan GIEK har løst oppgaven i forhold til å være et supplement til markedet
 - GIEKs tilbud til, og betydning for små og mellomstore bedrifter.

Hvordan har GIEK tilpasset seg endringene i norsk eksportindustri og internasjonale finansmarkeder?

I tillegg til vurdering av strukturendringer og derav følgende nye utfordringer ønskes en omtale av GIEKs implementering av miljø- og korrupsjonsretningslinjer. Evaluatør skal belyse GIEKs ressursbruk i forhold til deltagelse i internasjonale fora som OECD og Berne-unionen, se på GIEKs oppfølging av internasjonale forpliktelser, og effekten dette har på måloppnåelsen i GIEK, jf. blant annet § 1.9 i vedtektene. Videre ønskes en omtale av hvordan GIEK har tilpasset seg nye finansieringsformer, andre aktører, nye eksportmarkeder og internasjonal arbeidsdeling f eks gjennom utnyttelse og utvikling av produktene.

Hvordan har nasjonale og internasjonale rammebetingelser påvirket GIEKs måloppnåelse?

Evaluatør skal vurdere følgende punkter:

- Fleksibilitet i vedtekter og retningslinjer i regelverket
- Styringssystemet og organiseringen i statsforvaltningen
- Gjeldspolitik
- Rammeøkninger for de ulike ordningene
- Samarbeid mellom styre, administrasjon og departement, samt det øvrige virkemiddelapparatet (som Eksportfinans ASA, NORAD, Norfund, Utenriksdepartementet og Innovasjon Norge)
- OECDs rammeverk og utviklingen i dette.

Komparativ analyse av garantiinstituttene i Norge, Sverige, Danmark og Finland

Evaluatør skal belyse hvordan våre nabolands garantiinstitutter skiller seg fra GIEK i forhold til:

- Valg av organisasjonsform og tilknytning til myndighetene
- Tilpasninger de senere år til endinger i internasjonal arbeidsdeling og internasjonalisering av finansmarkedene
- Minstekrav til og definisjon av nasjonal andel i eksportkontraktene
- Utvikling i hvilke bransjer og kjøperland som dominerer, kontraktsstørrelse og diversifisering av porteføljen
- Hvordan de enkelte land arbeider i forhold til EU og OECD
- Arbeid med miljø
- Arbeid med korrupsjon.

Hva har vært virkningene av utskillelsen av GIEK Kredittforsikring?

Evaluator skal vurdere følgende punkter:

- Hvordan har dette påvirket det kortsiktige garantitilbudet?
- Hva har effekten vært på GIEKs rolle i forhold til målsetningen om eksportfremme?
- GIEKs betydning for norsk eksportrettet næringsliv i det kommersielle kredittforsikringsmarkedet, til og med år 2000
- GIEKs rolle som eier av GK og GIEKs plikt til å påse at det gis et forsvarlig tilbud til SMB, for perioden fra 2001.

Helhetlig vurdering av GIEKs rolle og eventuelle forslag til endringer i innretning og prioriteringer

I forbindelse med inngåelse av avtale om gjennomføring av prosjektet ble det gjort følgende presisering av oppdraget:

”Makroperspektivet” løftes opp til et hovedtema i evalueringen. det er et ønske fra departementet at evalueringen på en grundig måte skal drøfte GIEK og GIEKs ordninger i et overordnet næringspolitisk perspektiv, og hvilken rolle GIEK bør spille i framtiden.”

Evaluators skal i tillegg til dette vurdere eventuelle endringer i innretning og prioriteringer i GIEK.

1.3 Avgrensning

Evalueringen skal omfatte GIEKs virksomhet fra 1997 og frem til i dag. Av de aktive garantiordningene skal Alminnelig garantiordning og Garantiordning for investeringer i og eksport til utviklingsland omfattes. Byggelånsgarantiordningen skal holdes utenfor evalueringen.

Av ordninger under avvikling skal Garantiordning for eksport til og investeringer i SUS-landene og de baltiske stater etter 01.01.99 omfattes. De gamle garantiordningene som GIEK forvalter, Gammel alminnelig ordning og Gammel særordning for utviklingsland omfattes ikke av evalueringen.

1.4 Metode

Grunnlaget for evalueringen ugjøres i hovedsak av:

- Dokumentstudier
- Intervjuer og workshops med blant annet industribedrifter, norske og utenlandske banker, myndigheter og garantiinstitutter i tre andre nordiske land samt OECD-sekretariatet
- Inngående samtaler med GIEK, og GIEK Kredittforsikring samt gjennomgang av data fra GIEK og GIEK Kredittforsikring.
- Drøftinger i en referansegruppe med representanter fra Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet, GIEK, Norsk Hydro, DnB NOR, Eksportfinans og Norsk industri, samt individuelt med referansegruppens medlemmer.

En liste over informanter er gitt i vedlegg til rapporten.

I rapporten er informasjonen bearbeidet og organisert for å gi best mulig grunnlag for å belyse evalueringens hovedproblemstillinger.

Den alminnelige garantiordningen utgjør hovedtyngden av GIEKs virksomhet. For de to andre ordningene som evalueringen omfatter, SUS-Baltikumordningen etter 1999 og U-landsordningen, spesifiseres informasjon og vurderinger der det er relevant. Vurderingene av betydningen av utskillelsen av GIEK Kredittforsikring er gjort i et eget kapittel.

2 Fakta om Garantiinstituttet for eksportkreditt

I dette kapitlet gir vi en oversikt over GIEK og GIEKs virksomhet. GIEK Kredittforsikring AS behandles i sin helhet i kapittel 7.

2.1 Organisering og styring

GIEK er en statlig forvaltningsbedrift underlagt Nærings- og handelsdepartementet. Virksomheten er regulert gjennom et sett med vedtekter fastsatt 22. desember 1999. Stortinget vedtar årlig rammene for GIEKs administrasjonsbudsjett og garantiordninger. Øvrige krav til virksomheten gis gjennom årlige tildelingsbrev fra Nærings- og handelsdepartementet. GIEK er forpliktet til å følge de internasjonale betingelsene for eksportkreditter og garantier gitt under OECDs ”Arrangement on Officially Supported Export Credits”.

Den daglige driften og administrasjonen av GIEK er overlatt til administrerende direktør og et styre på syv personer som har den endelige beslutningsmyndighet i enkeltsaker. Styret oppnevnes av Nærings- og handelsdepartementet. Styret består av representanter fra privat og offentlig forretningsvirksomhet (ingen representanter for departement).

GIEK styres gjennom generelle rammer for garantivirksomheten. Rammene settes av Stortinget, som fatter vedtak om garantirammer og overordnede målsettinger ved ordningene, og Nærings- og handelsdepartementet, som gir vedtekter og utnevner GIEKs styre. Det settes separate rammer for de ulike ordningene. GIEK har et generelt krav om å gå i balanse på sikt, jf. avsnitt 2.2. GIEK har selv ansvaret for å innrette virksomheten på en slik måte at dette oppnås. For alminnelig ordning gjør GIEK avsetninger til tap i henhold til bedriftsøkonomiske prinsipper samt bygger opp egenkapital.¹ For u-landsordningen ble det i årene 1989–94 bevilget til sammen ca. 300 millioner kroner til et grunnfond for ordningen over Utenriksdepartementets budsjett. Fondet representerer en likviditetsbuffer som GIEK trekker på når det ikke er likviditet i ordningen. Utestående fordringer og premieinntekter skal benyttes til å bygge opp grunnfondet til opprinnelig størrelse på 300 millioner kroner.

Administrasjonen har fått beslutningsmyndighet i saker med engasjement under 50 millioner kroner. I større saker har styret beslutningsmyndighet. GIEKs kredittkomité har beslutningsmyndighet i saker mindre enn 50 mill. kr. Garantikomiteen har myndighet i saker under 12 mill. kr, og avdelingsleder kan beslutte saker under 5 mill. kr.

GIEK er lokalisert i Oslo og disponerer om lag 40 årsverk.

2.2 Mål

GIEK har som hovedmål å fremme norsk eksport av varer og tjenester og investeringer i utlandet gjennom å stille garantier på vegne av den norske stat. I eksportbegrepet inngår også leveranser til norske rederier i utenriks sjøfart og offshore.

¹ Til sammen utgjør dette 7,7 prosent av utestående ansvar i Alminnelig ordning i 2006 (kilde: St prp nr 1 (2007-2008) Nærings- og handelsdepartementet)

GIEK fremmer norsk eksport ved å tilby ulike ordninger for eksport- og investeringsgarantier. Virksomheten skal bidra til å sikre norsk næringsliv konkurransedyktige finansielle vilkår i forhold til utenlandske konkurrenter. Det er et mål at GIEKs ordninger, under gitte forutsetninger, skal gå i balanse på lang sikt. GIEK beslutter selv hva slags risikoeksponering som er forsvarlig for å overholde balansekravet. GIEKs virksomhet skal være et supplement til det private kommersielle forsikrings- og garanti-markedet.

2.3 Krav om norsk eksport

GIEK skal fremme norsk eksport. Det er et krav at det er norsk eksport knyttet til kontrakten for at GIEK skal kunne utstede garanti. Med eksport forstås levering av varer og arbeids- og tjenesteytelser, herunder overdragelse av teknisk kunnskap, lisens- og patentrettigheter og lignende, når oppgjør skal skje fra utlandet. GIEK krever vanligvis at det er minst 30 prosent norsk eksportandel i kontrakten. Når hensynet til norsk eksporthandel tilsier det, åpner vedtektene for at det kan gis garanti ved eksport av ytelse av utenlandsk opprinnelse. I tilfeller hvor flere lands leveranser inngår, kan GIEK utstede en garanti som dekker hele prosjektet og mottar så en garanti (reforsikring) fra garantiinstituttene i de land hvor underleveransene har sitt opphav, som alternativ til at det utstedes separate garantier fra de andre landenes garantiinstitutter. Tallet har vært og er relativt lite, i 2007 hadde GIEK 1,3 mrd. kroner (inkl. 585 mill. kroner for GK) i reforsikring for andre. Andre reforsikrer også GIEK, men dette er langt mindre, 81 mill. kroner i mars 2008. Denne skjevheten gjenspeiler i noen grad ulikheter mellom strukturen i landenes kapitalvareeksport.

Fra 2008 kan GIEK garantere for inntil 30 prosent lokale kostnader i kjøperlandet, i tråd med en ny bestemmelse i OECD-regelverket, som for øvrig Norge tok initiativ til å få innført.

2.4 Produkter

GIEK kan avdekke både politisk og kommersiell risiko. Med kommersiell risiko menes risiko forbundet med at privat kjøper kan gå konkurs eller av andre grunner ikke betaler. Med politisk risiko menes risiko forbundet med at offentlig kjøper ikke vil betale, eller at krig, ekspropriasjon og andre tiltak fra offentlige myndigheter hindrer betaling. Investeringsgarantiene dekker kun politisk risiko.

GIEK forvalter følgende (aktive) garantiordninger i dag:²

- Alminnelig garantiordning: Alminnelig garantiordning dekker garantier gitt etter 31. desember 1993. Alminnelig garantiordning kan avdekke alle typer risiko med unntak av de garantier som ESA (EFTA Surveillance Authority) har definert som mulig å avdekke i det kommersielle forsikrings- og garantimarkedet.³ For 2007 var rammene for nye og gamle tilsagn og garantiansvar under Alminnelig ordning (inkludert gammel alminnelig ordning) 50 mrd. kroner.

² De to første aktive ordningene samt garantiordning for eksport til og investeringer i SUS-landene og de baltiske statene etter 1. januar 1999 (ordninger under avvikling) inngår i denne evalueringen.

³ Unntaket er garantier med løpetid mindre enn to år og som dekker kommersiell risiko for kreditter til kjøpere i OECD-landene. Denne type risiko avdekkes av GIEKs datterselskap GIEK Kredittforsikring AS, jf. kapittel 8.

- Garantiordningen for eksport til og investeringer i utviklingsland (u-landsordningen). Investeringsgaranti dekker politisk risiko ved investeringer i utlandet. Ordningen anvendes når risikoen er for høy for dekning under GIEKs Alminnelige ordning, og hvor eksporten har en utviklingsfremmende effekt. U-landsordningen skal gå i balanse når grunnfondet for ordningen medregnes. Rammen for nye og gamle tilsagn og garantiansvar under U-landsordningen var 2,1 mrd. kroner for 2007. Rammen for u-landsordningen skal uansett ikke overstige sju ganger det til enhver tid innestående beløp på ordningens grunnfond.
- Garantiordning for byggelån av skip. Ordningen benyttes til å garantere for byggelån til verft i Norge i forbindelse med bygging eller ombygging av skip. Ordningen ble etablert i 2005. Det kan garanteres for inntil 50 prosent av de enkelte lån eller dellån på like vilkår med en finansinstitusjon.

I tillegg forvalter GIEK fire ordninger som er under avvikling.⁴

Innenfor alminnelig ordning tilbyr GIEK ulike produkter.

- Långivergaranti: Avdekker risiko forbundet med enkeltleveranser av varer og tjenester, og stilles vanligvis for lengre kreditter (over 2 år). GIEK garanterer for nedbetaling av det lån kjøper tar opp for å finansiere leveranser fra norsk eksportør. Garantien er ofte en forutsetning for at norske og internasjonale banker vil lånefinansiere en eksportkontrakt.
- Leverandørkredittgaranti: Avdekker risiko forbundet med enkeltleveranser av varer og tjenester, og stilles vanligvis for korte og mellomlange kreditter (opptil fem år) og/eller ved lave kredittbeløp. GIEK garanterer for tilbakebetaling av den kreditt norsk eksportør yter overfor kjøper.
- Kontraktsgaranti: Sikrer eksportøren mot tap som kan oppstå i produksjonstiden før levering av varene. Garantien er særlig aktuell der det er lange produksjonsperioder eller der hvor produksjonen er særlig skreddersydd.
- Rembursgaranti: Dekker risiko for manglende betaling ved remburser.
- Investeringsgaranti: Avdekker politisk risiko forbundet med investeringer i utlandet. Dekker både tapt egenkapital som følge av hendelser og manglende betaling av banklån til foretak hvor det foretas norske investeringer, som følge av hendelser.
- Ulike bond-garantier: Dekker risiko for utenlandske kjøpere av norske varer. Garanti kan gis som anbuds- forskudds- eller fullføringsgaranti (bonds), som en avlastning for kjøpers bank. GIEK kan også dekke eksportørens risiko for urettmessig trekk på garantien.

GIEK avdekker både kommersiell og politisk risiko. Kommersiell risiko dekkes med inntil 90 prosent. Politisk risiko dekkes med inntil 95 prosent. Ren statsrisiko (offentlig kjøper) kan dekkes med 100 prosent.

⁴ Gammel alminnelig garantiordning, Garantiordning for eksport til og investeringer i SUS-landene og de baltiske stater før 1. januar 1999, Garantiordning for eksport til og investeringer i SUS-landene og de baltiske stater etter 1. januar 1999 og Portefølje av gamle særlige garantiordninger, inkludert gammel særordning for utviklingsland.

GIEKs premier fastsettes individuelt i den enkelte sak og avspeiler GIEKs risiko. Når premiene betales avsettes sjablongmessig om lag 80 prosent til dekning av fremtidig tap, med eventuelle individuelle justeringer.

Sikring av tap på kortsiktige eksportkreditter (inntil 720 dager) tilbys av GIEK Kredittforsikring AS, jf. kapittel 7.

2.5 Arbeid med miljø og antikorrupsjon

Krav til miljø

GIEK etablerte miljøretningslinjer første gang i november 1998. I november 2001 innførte OECD Common Approaches, også kalt felles miljøretningslinjer, for medlemslandene. Garantiinstituttene gir i samsvar med disse en årlig rapport til OECD om sine miljøvurderinger. GIEK har tilpasset sine retningslinjer til dette.

Miljøhensyn inngår som et viktig element i GIEKs risikovurdering av garantisakene. Alle garantisøknader blir i samsvar OECDs retningslinjer blir prosjektene kategorisert i tre grupper A, B og C:

- Gruppe A er saker med signifikante miljøproblemer.
- Gruppe B er saker med potensielle miljøproblemer.
- Gruppe C er saker uten miljøproblemer.

For søknader i kategori A eller B foretas det en særskilt vurdering. Vurderingens omfang og karakter avhenger av hvilken påvirkning man antar at saken har på miljøet, både på miljøfølsomme naturområder, helse, sikkerhet samt det aktuelle landets kulturelle arv. I større og mer komplekse saker vil det ofte være nødvendig å gjøre grundigere vurderinger av miljømessige forhold. I gruppe A kreves det at en søker framlegger en full miljøkonsekvensanalyse før det kan gis garanti. Hvis eksportforretningen er en del av et større prosjekt, er det det samlede prosjektets miljøeffekt, som belyses.

GIEKs miljø- og korrupsjonsretningslinjer går til dels lenger enn anbefalingene fra OECD. GIEK har ansatt en egen miljøkonsulent som jobber med oppfølgingen av miljøvurderingene.

Krav til antikorrupsjon

I desember 2000 vedtok OECD en "Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits" som påla eksportkredittinstituttene å informere om de rettslige følgene av korrupsjon. I 2003 ble den norske Straffeloven betydelig skjerpet blant annet ved at korrupsjon i privat sektor omfattes, ved at både aktiv og passiv korrupsjon omfattes og ved at såkalt påvirkningshandel ble tatt med. Påvirkningshandel forligger når en person er eller hevder å være i stand til å påvirke en annens utføring av stilling, verv eller oppdrag (påvirkningsagenter), og forsøker å utnytte denne posisjonen ved å kreve eller motta utilbørlige fordeler (passiv påvirkningshandel). Samtidig ble straffesammen øket til 10 år for alvorlige brudd.

Retningslinjer for GIEKs arbeid for bekjempelse av korrupsjon praktiseres innenfor rammen av norsk lovgivning og i samsvar med OECDs Action Statement, som i 2006 ble gjort om til en OECD-anbefaling. Norsk lovgivning går lenger enn OECD ved at

den omfatter så vel påvirkningshandel som privat sektor. GIEK har utarbeidet egne retningslinjer for bekjempelse av korrupsjon.

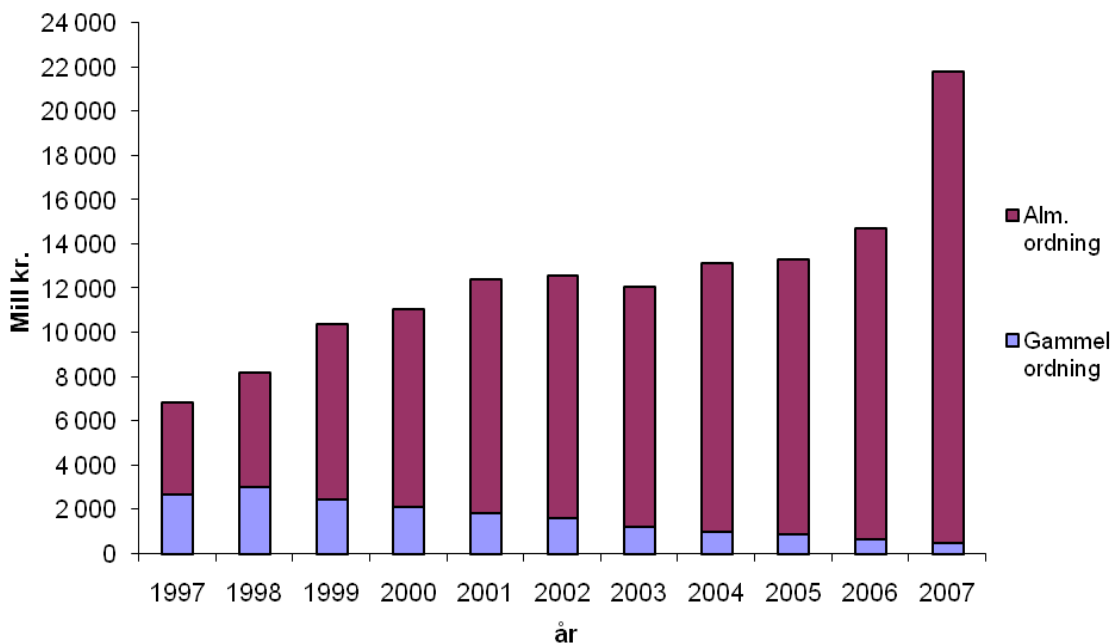
GIEK krever i samsvar med OECD-forpliktelsene at eksportører, og eventuelt søkere, erklærer at verken de eller andre som opptrer på deres vegne i transaksjonen har vært eller vil bli involvert i korrupsjon. Erklæringene er innarbeidet som en del av GIEKs søknader.

Garantitilsagn skal ikke gis uten at eksportøren og eventuelt søker har avgitt slik erklæring. Dersom det foreligger mistanker om korrupsjon skal GIEK gjøre undersøkelser og eventuelt iverksette nødvendige og relevante tiltak avhengig av om det handler om en søknad eller en innvilget garanti.

2.6 Utvikling i portefølje og resultater

I 2007 garanterte GIEK nye krediter, lån og rembuser og annet innenfor alminnelig ordning for om lag 11,4 mrd NOK. Nytt ansvar totalt for alle ordninger var 13,6 mrd. NOK. GIEKs totale garantiengasjement (alminnelig ordning) var 20,4 mrd. NOK ved utgangen av 2007. I Figur 2.1 har vi vist utviklingen i utestående garantiansvar innenfor alminnelig ordning, samt gjenstående ansvar under gammel ordning, de siste ti årene.

Figur 2.1 Samlet garantiansvar innenfor alminnelig og gammel ordning 1997-2007



Kilde: GIEK

Som vi ser har volumet på utestående garantiansvar under alminnelig ordning vokst relativt jevnt siden slutten av 90-tallet fram til 2006 (om lag en dobling av utestående ansvar). Det har vært en kraftig vekst i utestående garantiansvar fra 2006 til 2007 (opp 44 prosent).

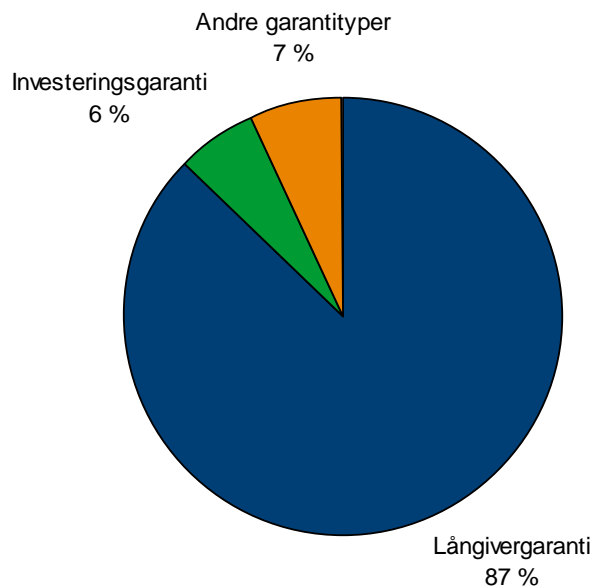
I Figur 2.2 har vi vist GIEKs samlede utestående garantiansvar i alminnelig ordning fordelt på produkter per utgangen av 2007. Som vi ser er det garanti til långivere som utgjør den største andelen av garantiene med hele 87 prosent av det samlede volumet målt i verdi. Samlet garantiansvar under alminnelig ordning fordeler seg på 295 poliser.

I 2007 utstedte GIEK til sammen 101 nye poliser. Av disse var 36 nye poliser for långiver- og leverandørkredittgaranti for til sammen over 9,3 mrd. NOK.⁵

- 13 (36 prosent) av de nye polisene i 2007 var på under 15 millioner NOK.
- De resterende 23 polisene (64 prosent) var poliser på over 15 millioner NOK.

Selv om ca en tredel av de nye polisene var små (under 15 mill. NOK), utgjorde de små polisene bare om lag 1 prosent av garantiansvaret for nye poliser. To poliser var på over 1 mrd. NOK. Ved halvparten av de nye polisene var det enten en ny kjøper eller ny selger for GIEK.

Figur 2.2 Utestående garantier (verdi) fordelt på produkter per 2007

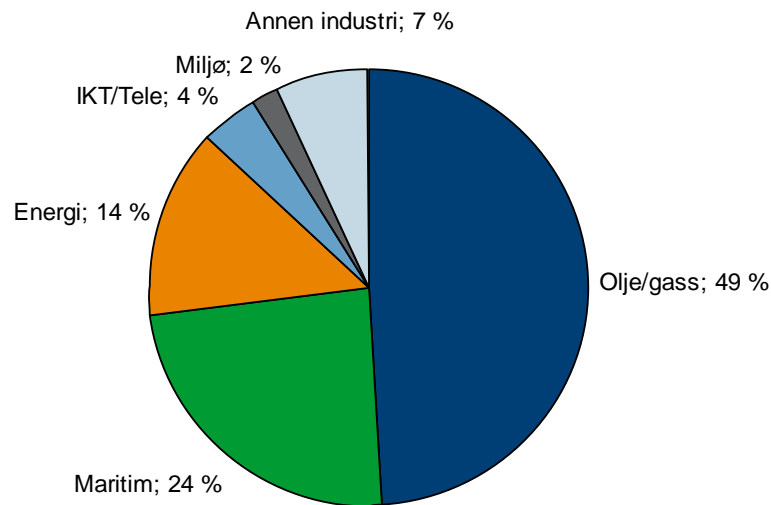


Kilde: GIEK (presentasjon for ECON desember 2007)

I Figur 2.3 har vi vist utestående garantiansvar fordelt på sektor for 2007.

⁵ Samlet nytt garantiansvar for alle ordninger var 13,6 mrd kroner.

Figur 2.3 Utestående garantiansvar (verdi) fordelt på sektor 2007



Kilde: GIEK (presentasjon for ECON desember 2007)

Engasjement innenfor olje- og gassvirksomhet står for nesten halvparten av det utestående garantiansvaret ved utgangen av 2007. De to sektorene olje/gass og maritim utgjør til sammen 73 prosent av det samlede utestående garantiansvaret. Til sammenligning kan nevnes at i 2004 var tilsvarende andel ca 60 prosent. Det er særlig engasjementet innenfor olje- og gassvirksomhet som har økt sterkt. Engasjementet innenfor energisektoren har også økt absolutt og relativt sett siden 2004, fra 4 prosent til 14 prosent.

GIEK har per i dag garantiansvar for virksomhet i 73 kjøperland innenfor alminnelig ordning, eller 63 risikopunktland.⁶ Topp fem land målt etter samlet utestående garantiansvar (risikopunktland) i GIEK har vært:

- 2004: Norge, Mexico, Romania, Tyrkia og Kina
- 2007: Norge, USA, Qatar, Mexico og Bermuda.

Norge er det største landet på grunn av at leveranser til norske rederier i utenriks sjøfart og offshore er definert som eksport (siden 2004).

Når det gjelder markedsrisikovurderinger og -kontroll med porteføljen følger GIEK alminnelige regnskapsregler. En internrevisor følger opp risikovurderingene av de enkelte engasjementene. Det er ikke etablert egne systemer for porteføljestyling. Den store eksponeringen mot olje, gass og skip skaper en systematisk risiko. Dette er en årsak til at GIEK har ønsket å bygge opp en egenkapitalbuffer, og ønsker å bygge den videre opp.

Oppfølgingen av GIEKs operasjonelle risiko, det vil si risikoen for tap som følge av utilstrekkelige eller sviktende interne prosesser eller systemer, menneskelige feil, eller eksterne hendelser, foretas løpende av styret og den administrative ledelsen. Det er ikke iverksatt spesielle tiltak for eksternt kvalitetssikring av rutiner.

⁶ Land der risikoen i hovedsak er lokalisert, som oftest det landet der kjøperen av eksportvaren er hjemmehørende, eller det landet der investeringen foretas (for investeringsgarantier)

I 2006 ble det utarbeidet et eget internkontrollsystem, som en erstatning til den tidligere "GIEK-håndboken". I GIEK har det også foregått et arbeid i forbindelse med utarbeiding av et prosesskart for søknadsbehandling. Ernst&Young har deltatt som konsulenter. GIEKs tidligere "katastrofeplan" er nå oppdatert, og kalles kontinuitetsplan for IKT, hvor systemene gjennomgås med hensyn til risiko, konsekvenser, og forebyggende tiltak og opplegg for gjenoppretting av drift. Denne tilfredsstillende NHDs basiskrav til krise/beredskapsplan. I årsrapporteringen inkluderes rapportering på utviklingen av GIEKs medarbeideres kompetanse.

GIEK rapporterer til Nærings- og handelsdepartementet på en rekke parametre, herunder anslag på GIEKs bidrag til norsk eksport. I 2006 medvirket GIEK i eksportkontrakter og utenlandsinvesteringer for totalt 20,3 mrd. kroner.⁷ I tillegg kommer et eksportbidrag fra virksomheten til GIEK Kredittforsikring.

I 2007 hadde GIEK et årsresultat for alminnelig ordning på minus 31 millioner kroner. Det negative resultatet skyldes primært store tapsavsetninger som følge av stor økning i nytt garantiansvar. Avsetningene gjøres ved oppstart av poliser, mens premieinntektene periodiseres over lånenes løpetid. I 2005 og -06 var resultatene positive (henholdsvis 139 og 159 millioner kroner).

Over tid har alle de tre ordningene vi ser på akkumulert et overskudd. GIEK har bygget opp en egenkapitalsom i dag er på ca 1,2 mrd. kroner, inklusive tapsavsetninger.

Tabell 2.1 Årsresultat 1997-2007

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alminnelig Garantiordning	-6.003	-55.475	25.695	20.724	-45.399	61.680	110.212	57.864	138.761	159.080	-30.860
SUS Baltikum (1999-2002)			41.556	87.166	14.817	81.813	20.471	-81.957	-3.353	1.767	1.369
U-landsordning	<i>Ingen tall</i>	<i>Ingen tall</i>	75	-12.429	-17.223	27.338	29.812	35.733	-13.277	28.817	-31.621

Kilde: GIEKs årsrapporter

Overskuddene varierer imidlertid fra år til år, og egenkapitalen har i perioder vært negativ. De positive resultatene de siste årene må ses på bakgrunn av at den internasjonale høykonjunkturen har medført relativt små tap.

⁷ Kilde: St prp nr 1 2007-2008 Nærings- og handelsdepartementet.

3 Garantiinstitutter i Norden

Nedenfor følger en omtale av garantiinstituttene i Sverige, Finland og Danmark. Beskrivelsene omfatter organisering og styring, mål, krav til nasjonal andel samt instituttene arbeid med miljø og antikorrupsjon. Omtalen viser også utvikling i instituttene porteføljer i forhold til bransje-, land- og risikosammensetning. Omtalen er så langt som mulig strukturert på samme måte for de ulike landene. Det har imidlertid ikke vært mulig å få tilgang til komplett samme informasjon fra alle land, slik at framstillingen avviker noe mellom de ulike instituttene. Generelt har vi benyttet siste offisielle data når det gjelder tallmessige framstillinger.

Vi foretar også en sammenligning av organisatoriske likheter og ulikheter mellom garantiinstituttene på tvers av landegrensene (Norge, Sverige, Finland og Danmark). Sammenligning av andre forhold enn organisatoriske er trukket inn i analysen av GIEK for øvrig.

3.1 Sverige: Eksportkreditnämnden – EKN

3.1.1 Organisering og styring

Eksportkreditnämnden (EKN) er en organisert som en statlig myndighet (etat) under det svenske Utenriksdepartementet ved handelsministeren. EKN styres gjennom flere forordninger⁸ samt en særskilt instruks fra regjeringen, som gis i et årlig reguleringsbrev. På samme måte som GIEK i Norge må EKN følge internasjonalt regelverk knyttet til eksportgarantier.

Det er regjeringen ved Utenriksdepartementet som oppnevner styre og generaldirektør. Styret består av representanter fra næringslivet, Finansdepartementet, Utenriksdepartementet og Eksportrådet samt EKNs generaldirektør (per i dag 10 personer). Styret fatter beslutning i alle saker med garantiansvar over 100, 200 og 300 millioner SEK for prosjekter med henholdsvis høy, middels og lav risiko.

EKN er lokalisert i Stockholm og sysselsetter om lag 115 årsverk. Virksomheten er inndelt i to forretningsområder; et for store foretak og ett for små- og mellomstore foretak.

- Avdelingen for store foretak er organisert i tre bransjeenheter; varer og kjøretøy, telekom og kraft, forsvar og anlegg. I tillegg har avdelingen en enhet for risikovurdering. Denne enheten leverer tjenester til avdelingen for små og mellomstore bedrifter. Avdelingen har om lag 55 årsverk.
- Avdelingen for små og mellomstore bedrifter er organisert i kundeteam. Avdelingen har om lag 30-35 årsverk.

Begge avdelingene har selvstendig resultatansvar.

EKNs maksimale ramme settes av riksdagen. I 2007 var maksimal ramme for virksomheten (eksklusive investeringsgarantiene) 200 mrd. SEK. Regjeringen gir EKN

⁸ Förordning om exportkreditgaranti, 28. juni 2007, Förordning med instruksjon for Exportkreditnämnden 2007:1217 samt Myndighetsförordning SFS 2007:515.

beslutningsmyndighet over 175 mrd SEK, og holder tilbake 25 mrd SEK for å møte eventuelle behov. På denne måten må ikke en mindre overskridelse av rammen opp til beslutning i Riksdagen. Rammene for investeringsgarantiene var 10 mrd. SEK i 2007. EKN hadde beslutningsmyndighet over hele rammen.

3.1.2 Mål

EKNs hovedmål er å fremme svensk eksport av varer og tjenester samt det svenske næringslivets internasjonalisering og konkurransekraft gjennom å utstede garantier til svenske bedrifter og banker på vegne av staten. EKN medvirker til at svenske foretak har det samme tilbudet om eksport- og investeringsgarantier som konkurrerende foretak i andre land. I EKNs oppdrag inngår en særlig fokus på å fremme eksportmuligheter for små og mellomstore bedrifter.

EKN skal ikke subsidiere svensk eksport. EKN skal være et supplement til det private markedet for finansiering og forsikring av kredittrisiko. EKN skal garantere forretninger der andre ikke tar risiko eller der det private markedet ikke tilbyr produkter fordi transaksjonene er for små eller for få (jf. også förordning § 4).

Garantiene og kostnader knyttet til administrasjon finansieres med premier fra garanti-tagerne. Garantien bestemmes ut i fra grad av risiko. EKN skal gå i balanse på lang sikt (vise nullresultat).

3.1.3 Krav til svensk interesse

For at EKN kan stille med garantier i en eksporttransaksjon er det et krav at transaksjonen har tilknytning til eksport og innebærer en betydelig svensk interesse. Svensk interesse foreligger om transaksjonen vurderes å ha svensk samfunnsmessig betydning eller på en annen måte tjener den økonomiske utviklingen i Sverige, jf. förordning § 1.

Inntil juni 2007 var kravet at transaksjonen måtte bestå av en vesentlig andel svenske varer eller tjenester. Bakgrunnen for endringen til tilknytning til eksport og svensk interesse var en vurdering av utviklingen i strukturen i svensk eksportindustri og internasjonale handelsmønstre samt utviklingen i finansieringsforutsetninger og finansieringsløsninger i internasjonal handel. Blant annet begrenset kravet om svensk innhold i transaksjonen EKNs mulighet for å garantere for eksporttransaksjoner som inkluderte varer og tjenester fra svenske datterselskap i utlandet i de tilfellene hvor datterselskapene var kontraktspartner. For at EKN skulle gi svensk næringsliv et konkurransedyktig tilbud ble mandatet endret gjennom en ny förordning.⁹ Det er imidlertid for tidlig å si noe om erfaringene fra omleggingen.

3.1.4 Produkter

EKN kan avdekke både politisk og kommersiell risiko (med varighet over to år).¹⁰ Produktene retter seg mot ulike faser av en eksporttransaksjon og er gruppert i ulike hovedkategorier, jf. Figur 3.1.

⁹ Kilde: Översyn av vissa riktlinjer for Eksportkreditnämndens verksamhet, Utrikesdepartementet, promemoria 12. februar 2007.

¹⁰ Når kredittiden/perioden med risiko er under to år kan produktene bare tilbys til land utenfor EU, Australia, Island, Japan, Canada, Norge, New Zealand, Sveits og USA.

Figur 3.1 Ordninger og produkter



Kilde: EKN

Hovedkategoriene er:

- **Betalingsgaranti (fordringsförlustgaranti):** Betalingsgaranti dekker betaling som uteblir etter utløpet av en kredittid (kredittrisiko). Garantien finnes i ulike varianter avhengig av kredittiden og om det er eksportøren eller banken som står for kreditten.
- **Motgaranti/sikkerhetsgaranti:** I mange eksporttransaksjoner stiller kjøperen krav om at eksportøren stiller en kontraktsgaranti for eksempel knyttet til et anbud, forskuddsbetaling eller en garantitid etter levering. For at en slik garanti ikke skal låse kapital kan EKN bidra med en motgaranti. I motgarantien deler EKN risikoen (opptil 75 prosent) med den som stiller kontraktsgarantien. Sikkerhetsgaranti brukes når det eksisterer krav på kontraktsgarantier.
- **Produksjonsgaranti (tilverkningsförlustgaranti):** Produksjonsgarantien dekker kostnader som er påløpt i produksjon dersom en avtale brytes i produksjonsperioden.
- **Driftskapitalgaranti (rörelsekreditgaranti):** Bedrifter trenger driftskapital (kassakreditt) for å gjennomføre eksportaktiviteter. Garantien gjør det enklere for bankene å gi svenske bedrifter kassakreditt ved at EKN dekker deler av eventuell manglende tilbakebetaling (opp mot 50 prosent av lånet).
- **Remburgaranti og vekselgaranti:** Rembursgarantien er en form av risikodelning mellom EKN og bankene for bankenes bekreftede remburs. Femti prosent av det totale bekreftelsesbeløpet kan garanteres. Bankene overtar i mange transaksjoner eksportørens vekslar (fordring) på kjøperne. Vekselgarantien innebærer at bankene forsikrer sine vekslar mot risikoen for at kjøperen ikke betaler.

Betalingsgaranti (overfor eksportør eller bank) er den mest vanlige garantiformen. Deretter kommer motgarantien.

I tillegg tilbyr EKN garantier for investeringer i utlandet. EKN kan garantere for lån som er gitt på CIRR-betingelser, men i praksis skjer dette i svært liten grad. De siste fem årene har de bare garantert for 2-3 slike lån.

Fram til 2007 var EKNs handlingsrom for skreddersøm og tilpasning av garanti-produktene relativt detaljert regulert gjennom den gamle förordningen. Alle tilpasninger som innebar avvik fra förordningen krevde en beslutning i Riksdagen og regjeringen. Dette begrenset EKNs mulighet for skreddersøm og tilpasninger i forhold til utviklingen i kundenes etterspørsel og utviklingen i finansieringsløsninger. I den nye förordningen fra juni 2007 er det gitt rammer, retningslinjer og krav for virksomheten på et mer over-

ordnet nivå for å øke EKNs handlingsrom for å tilpasse produktene løpende til etterspørselen.

Særskilt arbeid mot små og mellomstore bedrifter

EKN har, særlig de siste årene, jobbet med utvikling av produkter som er bedre tilpasset små og mellomstore eksportbedrifter. Det er blant annet lansert et produkt som kalles rörelsekreditgarantien (jf. over).¹¹ Ordningen skal gjøre det enklere for bedriftene, særlig de mindre, å ordne nødvendig eksportfinansiering gjennom sin bank.

EKN har samarbeidet med de andre eksportrelaterte myndigheter i den svenske staten om utviklingen av eksportlånet til små og mellomstore bedrifter. Ordningen forvaltes av Almi Företagspartner AB. Almi er et næringspolitisk virkemiddel og bidrar med finansiering til bedriftsetablering, bedriftsutvikling og innovasjon i små og mellomstore bedrifter. Långiver er SEK (Svensk Exportkredit) og garantigiveren er EKN. Foreløpig er det fastlagt en kredittramme på 500 millioner SEK for lånet.

EKN har også inngått et samarbeid med Almi og videreformidling av EKNs produkter. Almi er organisert med et kontor i hvert län (21). Samarbeidet innebærer at de regionale Almikontorene har mulighet til å formidle EKNs produkter. Hittil har EKN inngått avtale med fire län (Västernorrland, Västra Götaland, Kronoberg og Jönköping) om videreformidling av EKNs motgarantier. Ytterligere åtte län står på trappene til å bli videreformidlere. Det langsiktige målet er å øke produktsortimentet hos alle de 21 länenene.

EKN måler hvert år hvor mange nye kunder de har fått. I 2007 var antallet nye kunder 99. De fleste av disse er sjå og mellomstore foretak.

3.1.5 Arbeidet med miljø og antikorrupsjon

Krav til miljø

EKNs politikk og rutiner med hensyn til miljøaspekter i ulike transaksjoner er de samme som i de øvrige eksportkreditinstitusjonene innenfor OECD. EKN innhenter beskrivelse av miljøkonsekvenser i saker hvor dette er aktuelt og vurderer miljøpåvirkningen i forbindelse med søknaden om garantier. EKN har ansatt en egen miljøanalytiker som sørger for at vurderingene blir gjort og som også deltar i internasjonale fora når det gjelder miljøvurderinger.

Krav til antikorrupsjon

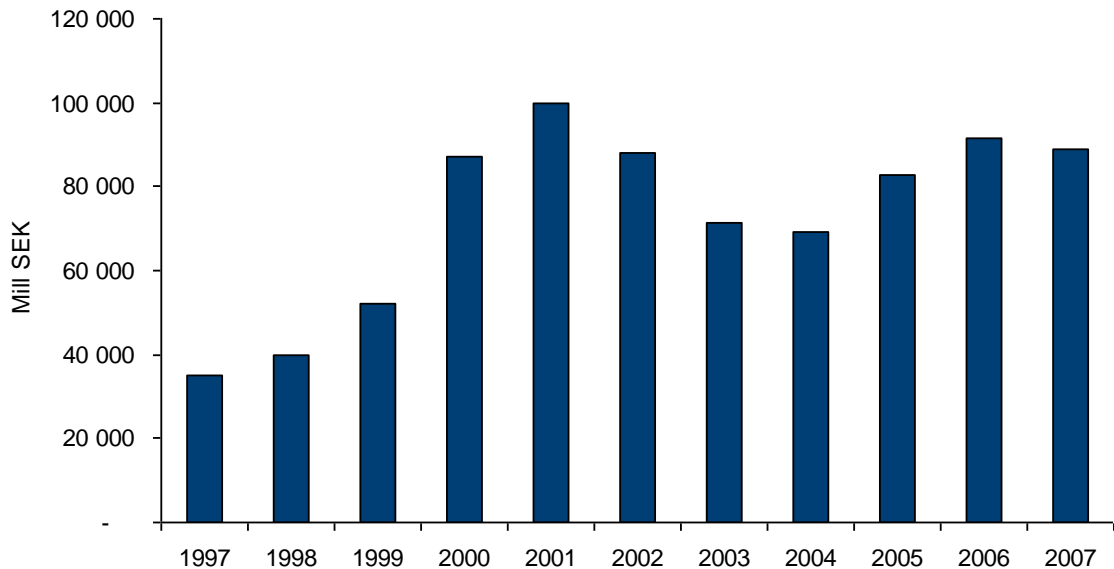
EKNs politikk og rutiner mot korrupsjon er de samme som i de øvrige eksportkreditinstitusjonene innenfor OECD. Alle søkere til EKN må underskrive på antikorrupsjonserklæringer, på linje med rutinene som er nedfelt i det internasjonale regelverket. EKN har ansatt en eksport på antikorrupsjon (jurist). Eksperten sørger for interne retningslinjer og rutiner.

¹¹ Eksportlånet til små og mellomstore bedrifter er et resultat av et samarbeid mellom alle eksportrelaterte myndigheter i den svenske staten. Ordningen forvaltes av ALMI. Långiver er SEK (Svensk Exportkredit) og garantigiveren er EKN (rörelsekreditgarantien).

3.1.6 Utvikling i portefølje og resultat

I 2007 garanterte EKN krediter, lån, sikkerhet og remburser for 24 mrd SEK, og EKNs totale garantiengasjement var cirka 89 mrd SEK ved utgangen av dette året. I Figur 3.2 har vi vist utviklingen i utestående garantiansvar de siste ti årene.

Figur 3.2 Utvikling i samlet garantiansvar 1997-2007



Kilde: EKN

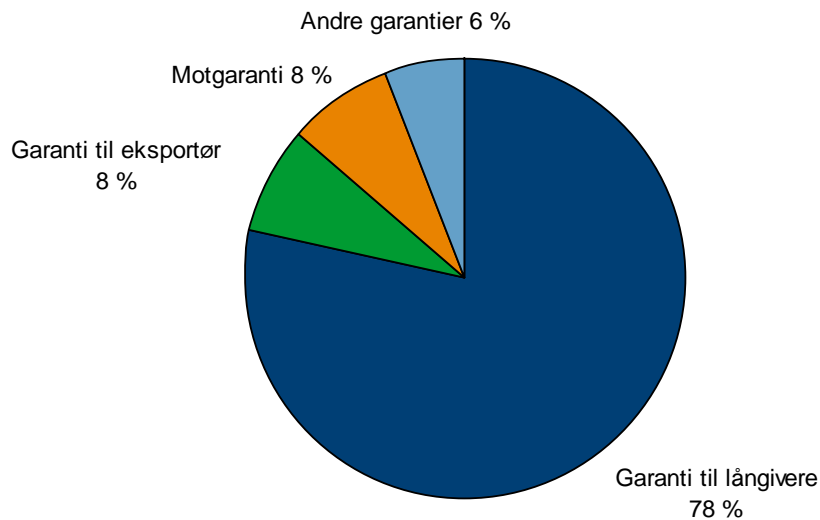
Fra 1987 til 1997 var volumet på utestående garantiansvar relativt stabilt, mellom 30 og 35 mrd SEK. Fra 1997 var det en betydelig vekst i utestående garantiansvar fram mot 2001, før volumet sank noe de neste tre årene. Fra 2004 og fram til i dag (2007) har det igjen vært en vekst, med en liten korreksjon siste året.

Omfanget per engasjement varierer fra under 100.000 SEK til flere milliarder SEK. Vi har ikke hatt tilgang til informasjon om fordelingen av omfanget på engasjementene. I følge EKN står de 10 største kundene for 90 prosent av samlet garantiansvar (målt i SEK). EKN oppgir at de totalt sett er involvert med garantier i ca 3-10 prosent av svensk eksport.

EKN hadde ved utgangen av 2007 utnyttet rammen for eksportgarantiene med 129 mrd SEK (126 mrd SEK i 2006), mens rammene for investeringsgarantien overhode ikke var belastet. I 2006 ble det gitt investeringsgarantier for 128 millioner SEK, og det var dermed også da betydelige uutnyttede rammer.

I Figur 3.3 har vi vist utestående garantiansvar fordelt på produkter ved utgangen av 2006. Det er garanti til långivere som utgjør den største andelen av garantiene med hele 78 prosent av det samlede volumet.

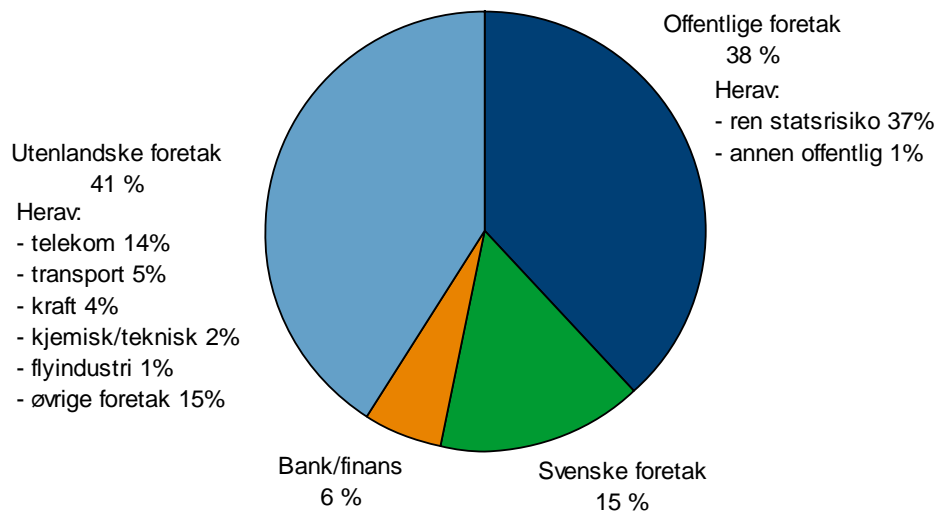
Figur 3.3 Utestående garantier fordelt på produkter per 2006



Kilde: EKNs årsredovisning 2006, www.ekn.se

I Figur 3.4 har vi vist utestående garantiansvar fordelt på risikotype for 2007.

Figur 3.4 Utestående garantiansvar fordelt på risikotype 2007



Kilde: EKN årsrapport 2007

Fordelingen av EKNs engasjement på ulike risikotyper har vært relativt stabil de siste årene. Det har vært en trend mot en mindre andel ren statsrisiko og risiko mot andre offentlige aktører (reduksjon fra 39 prosent i 2005 til 35 prosent samlet i 2006). Ved utgangen av 2007 var denne igjen noe økt (til 38 prosent). Samtidig øker andelen motgarantier på svenske foretak (opp tre prosent fra 2006), noe som viser betydningen av dette produktet.

For garantier utstedt på utenlandske foretak er det telekom som dominerer, selv om denne andelen av utestående garantiansvar er redusert med 5 prosent poeng siden 2006. Av nye utstedte garantier i 2007 var 44 prosent innenfor telekom. Øvrige sentrale næringer er transport, forsvar og kraft.

EKN har per i dag garantiansvar for virksomhet i over 125 land. Dette dekker stort sett hele Nord- og Sør-Amerika, Europa og Asia. EKN er også i betydelig grad involvert i Afrika. Hvilke land som til en hver tid utgjør topp fem i forhold til EKNs garantiansvar varierer over tid og også mellom enkeltår avhengig av nye store kontrakter, for eksempel forsvarsleveranser. Topp fem land målt etter samlet utestående garantiansvar i EKN har vært:

- 2005: Kina, Sør-Afrika, Iran, India og Russland
- 2007: Pakistan, Sør-Afrika, Sverige, Iran og India.

Pakistan var det største landet i år 2007 på grunn av en stor forretning som gjaldt salg av luftbasert overvåkningssystem. Samlet står de ti største landene i 2007 for 80 prosent av det nye garantiengasjementet. At Sverige er rangert som det tredje største landet (tiende største i 2005) skyldes økt bruk av motgarantiene hos svenske foretak.

De siste årene har EKN hatt ett positivt økonomisk resultat og styrket sin finansielle stilling (overskudd siden 1997). I 2007 hadde EKN et årsresultat på i underkant av 1,8 mrd SEK.

3.2 Danmark: Eksport Kredit Fonden – EKF

3.2.1 Organisering og styring

Eksport Kredit Fonden (EKF) er en selvstendig statlig forvaltningsenhet (siden 1999) underlagt det danske Økonomi- og erhvervsministeriet (næringsdepartementet). EKF er regulert ved egen lov om Dansk Eksportkreditfond¹² med tilhørende endringslov, en såkalt administrasjonsbekendtgørelse samt vedtekter (direksjonsinstruks).

Erhvervsministeren (næringsministeren) oppnevner styre og ansetter administrerende direktør. Til sammen består styret i dag av 8 personer. Styrets sammensetning avspeiler de næringspolitiske, statsfinansielle og utenriks-/handelspolitiske interessene knyttet til at statlige midler forpliktes i forbindelse med garantiutstedelse. De relevante departementene skal derfor være derfor representert i styret. Representanten er personlig oppnevnt. Utover disse representantene (tre personer) består styret av fem representanter fra næringslivet.

EKF er lokalisert i København og sysselsetter om lag 60 årsverk.

EKF styres gjennom et krav til egenkapital, jf. administrasjonsbekendtgørelsen § 2. Egenkapitalen skal ved utgangen av året være mellom 8 og 12 prosent av EKF's samlede engasjement. Dersom egenkapitalen er større enn 12 prosent av engasjementet, overføres det overskytende til Finansdepartementet. Dersom egenkapitalen er under 8 prosent av det samlede engasjementet, må enten EKF stanse utstedelsen av nye garantier eller staten må skyte inn mer egenkapital. EKF styres ikke etter rammer for garantivolum utover dette.

¹² Lov om Dansk Eksportkreditfond m.v., jf. lov nr. 1070 av 20. desember 1995 med de endringer som følger av lov nr. 344 av 2. juni 1999.

Formålet med denne modellen er flersidig:

- For det første å beskytte statsbudsjettet fra risikoen som ligger i engasjementene
- For det andre å sikre EKF's selvstendighet samt gi institusjonen muligheten til å operere som en vanlig aktør i finansmarkedet.

Administrasjonens beslutningsmyndighet er regulert i vedtekten. Administrasjonen har beslutningsansvar i enkeltsaker med engasjementet opptil 200 millioner DKK for kommersiell risiko og inntil 100 millioner DKK for politisk risiko.

Hver tredje måned avgir administrasjonen en rapport til styret som oppsummerer aktiviteten og den finansielle statusen til EKF. Dersom styret mener det er en fare for at den samlede risikoen (og/eller gjelden) til EKF nærmer seg et nivå som kan ha betydning for sikker drift skal de varsle den ansvarlige ministeren.

3.2.2 Mål

EKF's viktigste oppgave er at sørge for konkurransedyktige vilkår for dansk eksport og for danske investeringer i utlandet med hensyn til tilbud om finansiering. EKF avdekker både kommersiell og politisk risiko, og framstiller seg som de eneste i Danmark som tilbyr forsikring mot ekstraordinære risiko som ikke avdekkes i det private markedet. EKF's egen visjon er at de skal være en ledende aktør i usikre markeder basert på kompetanse.

EKF skal drives på forretningsmessige vilkår og ha en fornuftig balanse mellom inntekter og utgifter. EKF skal likevel ha et langsiktig perspektiv og risikovillighet som er nødvendig i land og på markeder hvor der er usikkerhet knyttet til den politiske stabiliteten og den kommersielle suksessen. EKF's forretningsområde er all forretningsmessig virksomhet med utlandet som er av økonomisk interesse for Danmark.

EKF skal være et supplement til det private markedet.

3.2.3 Krav til dansk økonomisk interesse

For at EKF kan bidra med garantier, skal det være en dansk økonomisk interesse knyttet til den konkrete forretningen. Kravet om økonomisk interesse har avløst tidligere krav om dansk andel i tradisjonell eksportbetragtning. Bakgrunnen for omdefineringen er at den globale økonomien stiller stadig nye krav til EKF, ettersom produksjon i økende omfang finner sted i utlandet, mens verdiskaping og kapitalavkastning knyttet til produksjonen tilføres Danmark.

Vurderingen av om det er i dansk økonomisk interesse kan ta utgangspunkt i produksjonen, verdiskapingen, eierskapet eller tilsvarende. Viktige elementer i vurderingen av om det er i dansk økonomisk interesse er:

- Om det brukes danske råvarer/komponenter, dansk design og know-how eller dansk kompetanse i produksjonen
- Omfanget av vederlag som går til danske bedrifter, også underleverandører,
- Betaling til medarbeidere, transportører m.v., som betaler skatt i Danmark og/eller får sitt vederlag utbetalt i Danmark
- Utbytter, renteinntekter, lisenser, royalties eller lignende som tilfaller Danmark nå og / eller i fremtiden

- Omfanget av varer og utstyr som produseres av danskeide datterselskap i utlandet
- Forretningens betydning for å sikre virksomheten internasjonalt konkurranse-dyktige vilkår
- Om det skapes nye markeder eller markeder opprettholdes for danske produkter
- Om det er kompetanseoverføring til Danmark

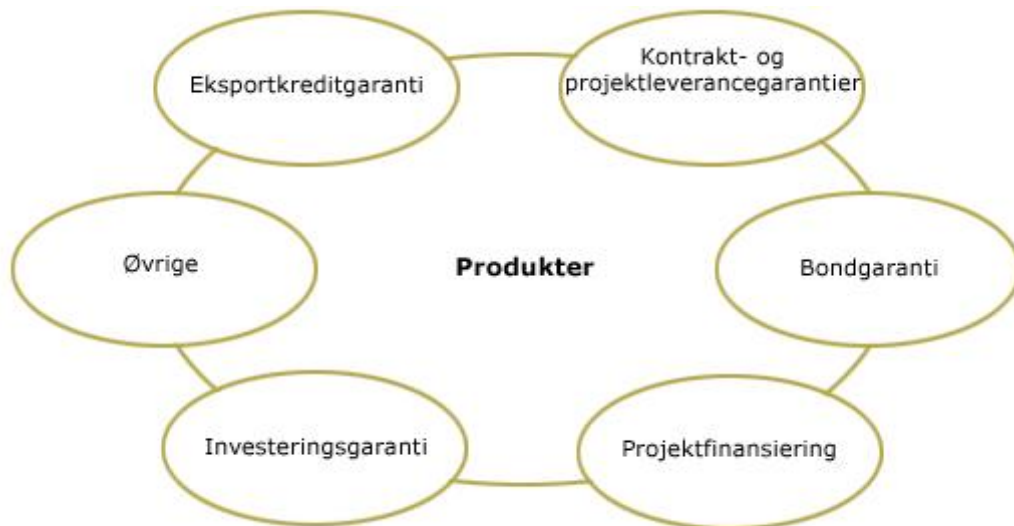
Den danske økonomiske interesse skal være betydelig og stigende med kreditrisikoen. Der eksisterer ikke en fast prosentsats eller lignende som målestokk for om graden av dansk interesse er tilstrekkelig for EKF. Dette avgjøres konkret fra sak til sak. EKF har en beredskap hvor det hurtig kan foretas en foreløpig vurdering av, om en bestemt forretning kan oppfylle kriteriet om dansk økonomisk interesse.

3.2.4 Produkter

EKF forvalter en rekke ordninger på vegne av den danske staten. Dette gjelder både garantiordninger, ordningen med CIRR-lån¹³, blandende kreditter og lignende. Fokus i omtalen vår er garantiproduktene.

EKF retter seg både mot eksportører og finansielle institusjoner som står overfor kommersiell og politisk risiko i forbindelse med forretninger med utlandet. Produktspektret ligner mye på GIEKs produktspekter, jf. Figur 3.5.

Figur 3.5 Produkter



Kilde: www.ekn.dk

Premien fastsettes individuelt i den enkelte sak og avspeiler EKF's risiko. Premiene betales up-front. Når premiene betales avsettes 80 prosent til dekning av fremtidig tap.

Normalt kan EKF ta 95 prosent av ansvaret for politisk risiko og 85 prosent av ansvaret for kommersiell risiko.

¹³ Ordningen med CIRR-lån er besluttet avvirket i Danmark per 06.02.2008.

3.2.5 Arbeidet med miljø og antikorrupsjon

Arbeidet med miljø

Vurderingen av miljørisiko er en integrert del av EKF's risikoanalyse i alle saker. De har en egen fulltidsansatt konsulent som vurderer miljøinformasjonen i søknadene samt har ansvaret for å følge opp og kommunisere regelverket internt og overfor kundene.

EKF har vært år siden 2002 utgitt en rapport som oppsummerer de miljømessige konsekvensene av de største engasjementene (miljømessig) de er involvert i.¹⁴ I rapporten for 2006 inngår 23 prosjekter. I rapporten anslås betydningen av engasjementene i forhold til verdiskaping og sysselsetting, CO₂-utslipp samt andre viktige faktorer for de enkelte prosjektene.

EKF har også tiltrådt de såkalte Ekvator-prinsippene. Dette er et felles sett av regler og standarder for vurdering av miljø og sosiale forhold, etablert av toneangivende banker innenfor prosjektfinansiering. Ekvator-prinsippene omfatter flere vurderingselementer enn OECD-reglene pålegger virksomheten. Prinsippene anvendes generelt for prosjekter med en samlet investeringssum på US\$10 millioner eller mer uavhengig av sektor.

Arbeidet med antikorrupsjon

EKF er, på samme måte som de øvrige eksportkredittinstitusjonene i OECD, forpliktet til å innhente en ikke-bestikkelseserklæring fra eksportør/garantitager. Erklæringen medfører dersom det oppstår en situasjon med bestikkelser, bortfaller EKF's ansvar i henhold til garantien.

EKF's erklæringer om ikke-bestikkelse er utarbeidet i overensstemmelse med OECDs krav. Dette innebærer at eksportører/garantitagere skal opplyse om de:

- står på en såkalt "svarteliste" offentliggjort av internasjonale finansielle institusjoner, for eksempel World Bank Group og European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)
- er dømt eller siktet for å ha drevet bestikkelse

I tillegg ber EKF på samme måte som GIEK om opplysninger knyttet til bruk av agenter i forbindelse med eksportkredittforretningen.

Dersom noen av disse punktene er til stede, skal EKF foreta en grundig undersøkelse før en eksportkredittgaranti eventuelt kan tilbydes. EKF har en nulltoleransopolitikk overfor bestikkelser og vil politianmelde saken dersom det er aktuelt.

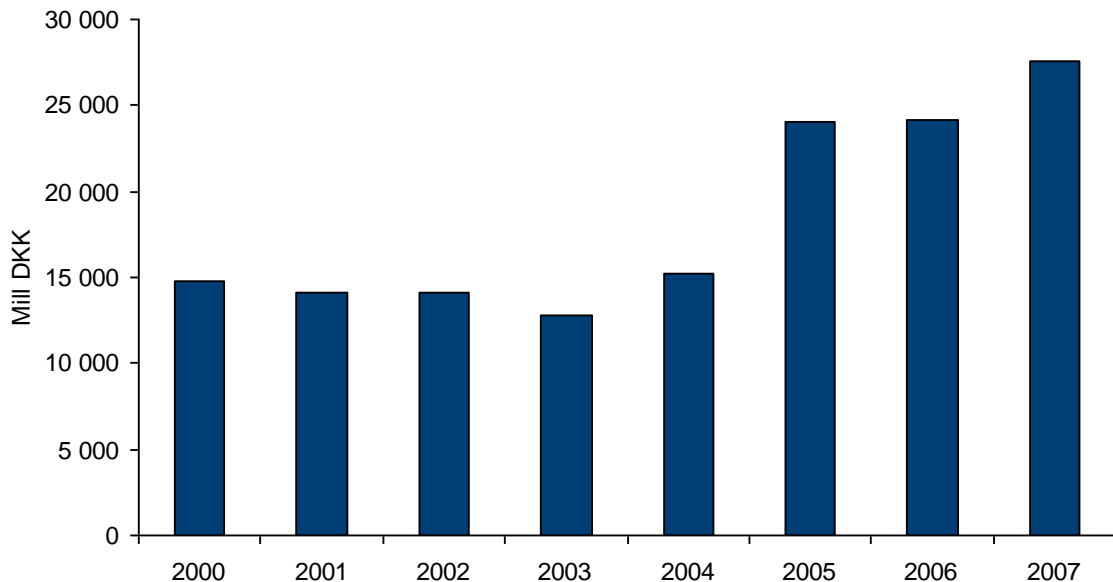
Det er juridisk avdeling i EKF som følger opp at kundene leverer inn opplysningene. Tidligere fikk kundene erklæringen til signering når garantien var innvilget. Nå må kunden levere inn erklæringen samtidig med søknaden.

¹⁴ Sustainable Export Credits.

3.2.6 Utvikling i portefølje og resultat

I 2006 garanterte EKF kreditter, lån, sikkerhet og rembursert for om lag 5 mrd DKK. EKFs totale garantiengasjement var om lag 24 mrd DKK ved utgangen av det samme året. I Figur 3.6 har vi vist utviklingen i utestående garantiansvar de siste ti årene.

Figur 3.6 Utvikling i samlet garantiansvar 1997-2007



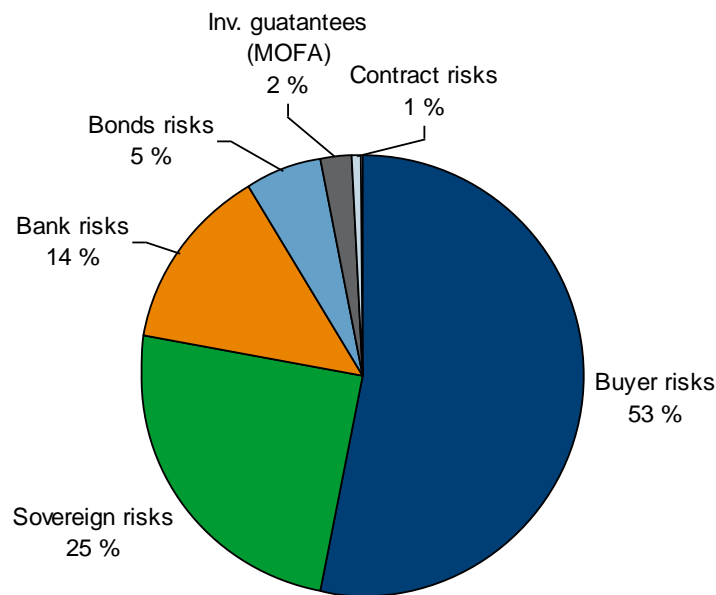
Kilde: EKF

Det har vært en klar vekst i samlet utestående garantiansvar fra 2003 til 2007 med en vekst på nesten 90 prosent. Garantier knyttet til eksport av vindmølleparker og sementfabrikker utgjør en betydelig del av garantiansvaret.

Vi har ikke hatt tilgang til informasjon om fordelingen av omfanget på engasjementene. I følge EKF står de 10 største kundene for om lag 85 prosent av samlet garantiansvar (målt i DKK).

I Figur 3.7 har vi vist utestående garantiansvar medio 2007 fordelt på debitorstype.

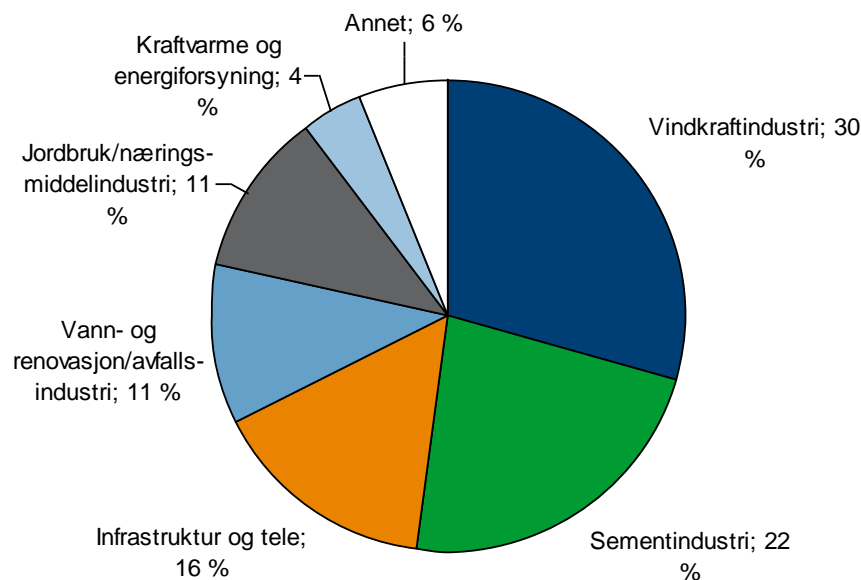
Figur 3.7 Utestående garantiansvar fordelt på debitorstype medio 2007



Kilde: EKF

I Figur 3.8 har vi vist EKF's utestående garantiansvar fordelt på bransjer ved utgangen av 2006.

Figur 3.8 Utestående garantiansvar fordelt på bransjer per 2006



Kilde: EKF

EKF's engasjement gjenspeiler danske eksport. Over halvparten av det samlede engasjementet er knyttet til to næringer:

- Om lag 30 prosent av engasjementet er innenfor vindenergi, med vindmølleparker som det viktigste produktet.
- Om lag 22 prosent er engasjement innenfor sementindustri.

Virksomhet innenfor infrastruktur utgjør om lag 16 prosent av den samlede porteføljen, mens vannrensning og jordbruk/næringsmidler utgjør 11 prosent hver. Næringer som leverer produkter innenfor infrastruktur er i vekst, særlig leveranser innenfor havneinfrastruktur. Det har vært liten endring i sammensetningen av bransjer i porteføljen de siste årene.

Det finnes ikke tall som viser hvor mye av den danske eksporten EKF er involvert i. Dette er også vanskelig å anslå fordi porteføljen ikke bare består av rene eksportengasjement. Selv mener EKF at kundespektret deres kan bli bredere.

EKF har per i dag garantiansvar for virksomhet i ca 70 land. Den største andel av engasjementer er i regionen er Asia og Oceania (38 prosent). Det er særlig garantidelen av blandede kreditter som trekker opp engasjementet i denne regionen. Den nest største regionen er EU- og EFTA-landene, som samlet står for 20 prosent av det samlede engasjementet. Etter dette kommer Nær- og Midt-Østen med 13 prosent av engasjementet, Afrika med 12 prosent og Nord- og Sør-Amerika med 9 prosent. Engasjementet i Øst-Europa, Russland og andre tidligere Sovjetstater er 8 prosent samlet, men i hovedsak er dette engasjement i Russland. Topp fem land målt etter samlet utestående garantiansvar i EKF har vært og er (i synkende rekkefølge per år):

- 2004: Vietnam, Tyrkia, Kina, Mexico og Russland
- 2006: Sør-Korea, Tyrkia, Algerie, Russland og Iran

De siste årene har EKN hatt ett positivt økonomisk resultat og styrket sin finansielle stilling (overskudd siden 1997). I 2007 hadde EKN et årsresultat på i underkant av 1,8 mrd SEK.

EKFs resultat i 2006 var 257 millioner DKK. Som beskrevet tidligere overfører EKF midler til Økonomi- og erhvervsministeriet dersom egenkapitalen (per 31.12.) overstiger 12 prosent av samlet engasjement. Siden etableringen av EKF som selvstendig virksomhet i 1999 har egenkapital økt med 50 prosent. Egenkapitalen var om lag 2 mrd DKK ved utgangen av 2006. I samme periode har det vært en netto overføring på om lag 600 millioner DKK fra EKF til statskassen.

3.3 Finland: Finnvera

3.3.1 Organisering og styring

Finnvera er et spesialfinansieringsselskap som eies 100 prosent av den finske staten (offentlig eid aksjeselskap). Selskapets virksomhet er forankret i en egen lov. Finnvera bistår sine kunder med lån, risikokapital og eksportgarantier. Selskapet er Finlands offisielle eksportgarantiinstitutt.

Eierskapet i Finnvera forvaltes av Handels- og industridepartementet. Selskapet følger lover og regler som gjelder for aksjeselskap, selskapets vedtekter, samt blant annet loven om statens garantifond, som regulerer betingelsene for, og sikrer at, den finske stat står bak Finnveras garantiansvar. Videre fastsetter Handels- og industridepartementet årlige mål knyttet til eierskapet, samt næringspolitiske mål og indikatorer for Finnvera.

Selskapets styrende organer er:

- Generalforsamlingen
- Supervisory Board of Finnvera, som består av medlemmer utpekt av Parlamentets parlamentariske grupper på basis av deres relative representasjon, samt representanter for nærings- og arbeidsgiverorganisasjoner og ansatte. The Supervisory Board gir årlig en uttalelse til generalforsamlingen om Finnveras finansielle resultater, fatter beslutninger om større endringer i Finnveras aktivitet og organisasjon, samt utpeker og gir retningslinjer til Finnveras styre (Board of Directors).
- Styret (Board of Directors) beslutter Finnveras strategi og påser at Finnveras aktivitet møter lovens krav og eierens mål. Styret delegerer myndighet til administrasjonen, og fatter dessuten selv beslutninger i større kreditt- og garantisaker.
- Daglig leder er ansvarlig for den daglige driften av selskapet og rapporterer til styret.

Finnvera har hovedkontor i Helsinki med 15 regionale kontorer. Forvaltningen av eksportkredittgarantier skjer ved hovedkontoret. Finnvera har til sammen rundt 400 ansatte. Eksportkredittgarantiavdelingen har ca 45 ansatte.

3.3.2 Mål

Den finske statens eierskapspolitikk og næringspolitiske mål er grunnleggende for innretningen av Finnveras virksomhet. Målsettingen med næringspolitikken er å øke selskapsetableringer, sikre finansiering til små og mellomstore virksomheter, støtte internasjonalisering og eksport.

Finnveras mål knyttet til eksportfinansiering er å motvirke svakheter i finansmarkedet gjennom å tilby finske eksportører og finansinstitusjoner finansieringsløsninger på samme vilkår som hovedkonkurrentene.

Finnveras virksomhet skal være selvfinansierende.

Kapitaldekningen forutsettes å være tilstrekkelig til å sikre Finnveras evne til å bære risiki og til å holde finansieringskostnadene på et så rimelig nivå som mulig.

Fra 1.1.2007 har Finnvera avsatt midler i regnskapet i to nye fond: Ett fond som skal dekke tap som oppstår i Finnveras innenlandske aktiviteter, og ett fond som skal dekke tap som oppstår i aktiviteter knyttet til eksportkredittgarantier og spesielle garantier. Fondene tilføres midler fra selskapets overskudd. Først dersom det sistnevnte fondet er tomt, vil det være aktuelt å trekke på statens garantifond.

3.3.3 Krav til finsk eksport eller finsk interesse

For at Finnvera skal bidra med garantier må handelen eller investeringen være i finsk interesse. Utgangspunktet for å fastslå om handelen er i finsk interesse er graden av nasjonal (finsk) andel i handelen. Kravet til finsk andel varierer fra 10 til 60 prosent avhengig av hvilket land handelen skjer med (for kreditter med mellomlang eller lang løpetid).

Finnvera kan gjøre unntak fra denne regelen dersom eksporttransaksjonen anses å være av særlig betydning for Finlands økonomi, Finnveras eksportgarantivirksomhet eller

konkurranskraft. I slike tilfeller gjør Finnvera en helhetsvurdering av eksporttransaksjonen og dens finske interesser.

3.3.4 Produkter

Finnveras tilbyr følgende hovedkategorier av eksportgarantier:

- Garanti for kredittrisiko
- Kjøperkredittgaranti
- Rembursgaranti
- Investeringsgaranti
- Motgaranti
- Finansieringsgaranti
- Råvaregaranti.

Kjøperkredittgaranti er definitivt den største posten med ca 2,3 av totalt 2,9 mrd Euro utestående garantier ved utgangen av 2007.

3.3.5 Arbeid med miljø og antikorrupsjon

Krav til miljø

Finnvera stiller krav til at selskapene som tildeles midler følger finsk miljølovgivning. Ved tildeling av eksportfinansiering foretar Finnvera vurderinger av miljøeffekter og miljørisiko som en del av den samlede risikovurderingen. Finnvera følger OECDs retningslinjer på dette feltet, og har oppdatert sine egne retningslinjer i lys av OECDs nye retningslinjer fra 2007.

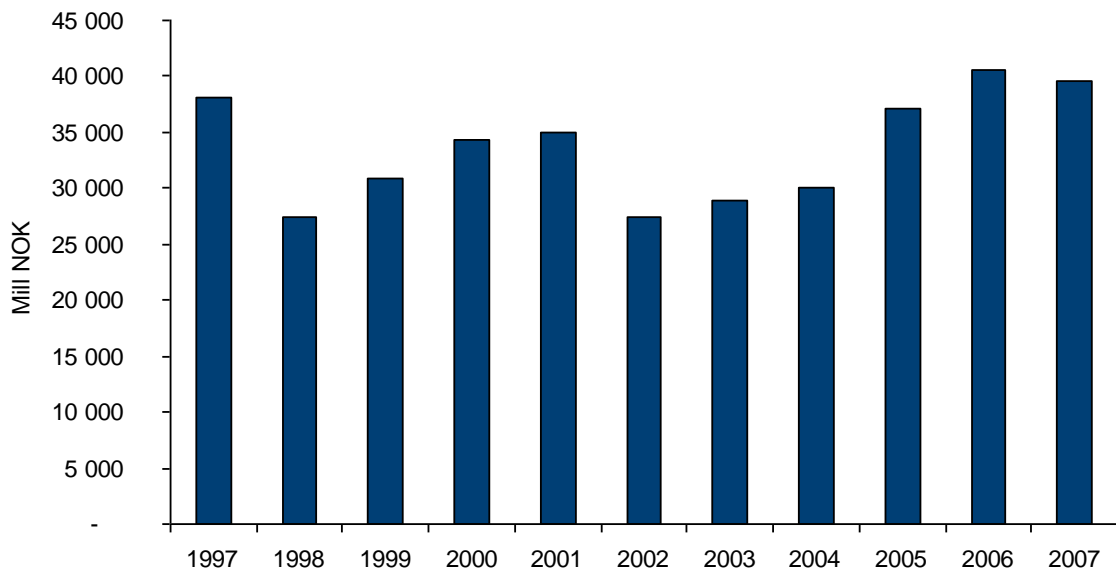
Krav til antikorrupsjon

Krav til antikorrupsjon inngår som en del av Finnveras etiske retningslinjer. Finnvera krever blant annet at eksportører avgir en erklæring om at de ikke har vært involvert i korrupsjon i forbindelse med eksportprosjekter. Tilsvarende hvis garantien utstedes til en finansinstitusjon, må finansinstitusjonen avgi en slik erklæring om prosjektet.

3.3.6 Utvikling i portefølje og resultat

I 2007 utstedte Finnvera tilsagn for om lag 13 mrd NOK. Finnveras totale garantiengasjement (inkl tilsagn) var om lag 40 mrd NOK ved utgangen av det samme året. I Figur 3.9 har vi vist utviklingen i utestående garantiansvar de siste ti årene.

Figur 3.9 Utvikling i samlet garantiansvar 1997-2007



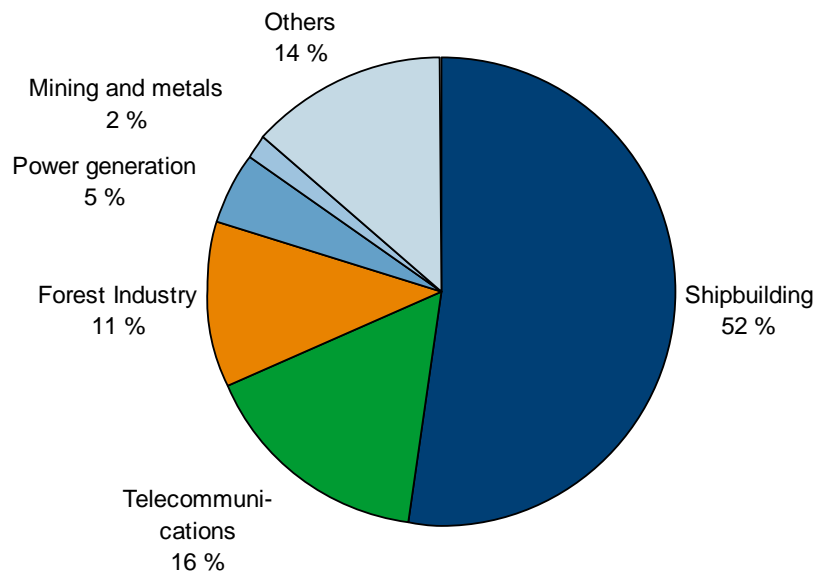
Note: Omregnet fra euro til kroner med valutakurs per 03.03.08 (Norges Bank). Tallene angir summen av tilsagn og garantiforpliktelser.

Kilde: Finnvera

Som vi ser har samlet utestående garantiansvar de siste ti årene svingt mellom 25 til 40 mrd kroner. Det har vært tre topper; i 1997, 2001 og 2006.

I Figur 3.10 har vi vist Finnveras utestående garantiansvar fordelt på bransjer ved utgangen av 2007.

Figur 3.10 Utestående garantiansvar fordelt på sektor 2007



Kilde: Finnvera

Finnveras engasjement gjenspeiler finsk industristruktur. Over halvparten av det samlede engasjementet er knyttet til skipsbygging. Sammen med eksport av tele-

kommunikasjon og produkter fra skogindustrien utgjør skipsbygging nesten 80 prosent av Finnveras portefølje.

Finnvera ser det som en viktig oppgave å bidra til å bringe fram finske bedrifter til å bli eksportbedrifter. Innenlandsordningene kan dermed ha en viss betydning for utviklingen i eksportkredittgarantiporteføljen. Det er nok likevel strukturen i kapitalvareeksportindustrien som har størst betydning for porteføljen.

Finnvera har per i dag utestående garantiansvar for virksomheter i 41 land. Topp fem land målt etter utestående garantiansvar har vært og er:

- 2003: USA, Filippinene, Mexico, Brasil og Norge
- 2007: USA, Russland, Norge, Uruguay og Thailand.

USA er definitivt det største landet. I 2007 var garantiansvaret på USA nesten fire ganger så stort som garantiansvar på Filippinene. Dette gjenspeiler USA som en viktig avtaker av særlig cruiseskip som bygges i Finland.

3.4 Likheter og ulikheter sammenlignet med GIEK

I dette avsnittet oppsummerer vi karakteristika ved de nordiske garantiinstituttene langs noen sentrale dimensjoner. Vi vil benytte oppsummeringen i vurderingen av GIEKs virksomhet i de øvrige delene av denne rapporten.

I Tabell 3.1 har vi laget en oversikt over karakteristika ved de nordiske garantiinstituttene.

Tabellen oppsummerer likheter og ulikheter mellom instituttene i de fire nordiske landene. En hovedkommentar er at selv om disse fire institusjonene fremstår med hver sine særegenheter, og virksomheten i institusjonene gjenspeiler til dels store ulikheter i landenes eksportindustri og ulikheter i landenes industripolitiske tradisjoner, er likhetene mer slående enn ulikhetene når man går i dybden.

De fire institusjonene representerer fire modeller for å organisere den samme aktiviteten: Å utstede og forvalte garantier på vegne av staten innenfor de rammer som internasjonale regler setter. Vi kan med utgangspunkt i vår gjennomgang ikke se at den ene modellen er den andre overlegen. I det videre kommenterer vil disse ulikhetene.

Tabell 3.1 Oversikt over karakteristika ved de nordiske garantiinstituttene

	Organisering	Styring	Mål og krav til økonomisk resultat	Krav til nasjonal andel	Største sektorer*	Største land*
Norge (GIEK)	Statlig forvaltningsbedrift under Nærings- og handelsdepartementet	Styre, vedtekter, tildelingsbrev Rammer	Fremme eksport og investeringer Tilby konkurransedyktig finansiering Ordninger gå i balanse	Krav til norsk eksportelement	Olje/gass Maritim	Ca 60 land Norge, USA, Qatar, Mexico, Bermuda
Sverige (EKN)	Statlig virksomhet under Utrikesdepartementet	Styre, förordninger, reguleringsbrev Todelt ramme	Fremme eksport og investeringer Tilby konkurransedyktig finansiering Gå i balanse	Krav til eksporttilknytning og svensk interesse	Forsvar Telekom Transport	Ca 130 land Pakistan, Sør-Afrika, Sverige, Iran, Russland
Danmark (EKF)	Selvstendig statlig forvaltningsenhet under Økonomi- og erhvervsministeriet	Lov, styre, administrationsbekendtgjørelse, vedtekter Krav til egenkapital	Fremme eksport og investeringer Tilby konkurransedyktig finansiering Drives på forretningsmessige vilkår	Krav til dansk økonomisk interesse	Vindenergi Sement	Ca 70 land Sør Korea, Tyrkia, Algerie, Russland, Iran
Finland (Finnvera)	Offentlig eid aksjeselskap. Eierskap forvaltes av Handels- og industridepartementet	Lov, styre, Supervisory Board Garantiramme gitt av staten	Fremme bedrifters utvikling og eksport Tilby konkurransedyktig finansiering Selvfinansierende	Krav til finsk interesse	Skipsbygging Telekom Skogindustri	Ca 40 land USA, Russland, Norge, Uruguay, Thailand

Fort. Tabell 3.1 Oversikt over karakteristika ved de nordiske garantiinstituttene

	Omfang 2007	Premieinntekter 2007	Årets resultat 2007	Egenkapital 2007
Norge (GIEK)	Utestående garantiansvar: 20 mrd NOK (alminnelig ordning) 38 mrd NOK (aktive ordninger) Årsverk: 40	179 mill NOK (alminnelig ordning) 189 mill NOK (aktive ordninger)	Minus 30 mill NOK (alminnelig ordning) Minus 61 mill NOK (aktive ordninger)	475 mill NOK (alminnelig ordning)
Sverige (EKN)	Utestående garantiansvar: 89 mrd SEK (ca 75 mrd NOK) Årsverk: 115	515 mill SEK (ca 438 Mill NOK)	1,8 mrd SEK (ca 1,53 mrd NOK)	9,4 mrd SEK (ca 8 mrd NOK)
Danmark (EKF)	Utestående garantiansvar: 27 mrd DKK (ca 28,7 mrd NOK) Årsverk: 57	225 mill DKK (ca 240 mill NOK)	199 mill DKK (ca 211 mill NOK)	2,6 mrd DKK (ca 2,8 mrd NOK)
Finland (Finnvera)	Utestående garantiansvar: 5 mrd EUR (ca 39,7 mrd NOK) Årsverk: ca 45**	42 mill EUR (netto) (ca 333 mill NOK)	39,2 mill EUR (ca 311 mill NOK)	172 mill EUR*** (ca 1350 mill NOK)

Note: * = målt etter andel av utestående garantiansvar

** = I avdeling for eksportgarantier (totalt i Finnvera 400)

*** = Assets minus liabilities, jf. Consolidated income statement and balance sheet by segments 2007, Finnvera Financial Review 2007

Kilde: De ulike landenes garantiinstitutter

3.4.1 Organisering og styring

Det er en overordnet forskjell mellom Norge, Sverige og Danmark på den ene siden og Finland på den andre i forhold til hvor *bredt virksomheten favner*.

- Norge, Sverige og Danmark har gjennom GIEK, EKN og EKF rendyrkede garantiinstitutter som utelukkende driver med garantivirksomhet.
- Finland skiller seg fra de andre nordiske landene ved at de har samlet innenlandske låne- og garantiordninger og eksportkredittgarantier i samme institusjon, Finnvera.

Landene har valgt ulike tilknytningsformer for sine garantiinstitutt. Danmark og Finland har generelt mer selvstendige garantiinstitutt enn Sverige og Norge. I praksis betyr dette også at virksomhetene *styres av ulike mekanismer*.

- I Danmark og Finland er det egne lover som regulerer instituttens virksomhet i tillegg til at virksomhetene har styret og vedtekter.
- I Sverige og Norge har virksomhetene også styret, og de mottar i tillegg henholdsvis reguleringsbrev og tildelingsbrev som trekker opp retningslinjer for virksomhetene.

Det er på tvers av landene noe forskjell i måten *styrene settes sammen* på.

- Både i Danmark, Sverige og Finland sitter representanter for ulike departementer i styrene. I Finland sitter det i tillegg representanter for parlamentet i Supervisory Board.
- Norge er det eneste av de nordiske landene hvor styret utelukkende består av representanter fra privat og offentlig forretningsvirksomhet (ingen representanter fra departementene).

De er også forskjeller i hvordan *omfanget av garantigivningen* reguleres i de fire landene.

- Instituttene i Sverige og Norge styres etter maksimalrammer for garantivirksomheten. I Sverige praktiseres en torammemodell som innebærer at Riksdagen delegerer en ramme til Regjeringen. Regjeringen videre delegerer beslutningsmyndighet for 7/8 av rammen til EKN. Den siste 1/8-delen holdes tilbake for å møte eventuelt behov. På den måten må ikke mindre overskridelser av rammen tas opp i Riksdagen. I Norge setter Stortinget en maksimalramme. Eventuelle økninger i rammen må opp til behandling i Stortinget.
- I Danmark styres ikke garantivolumet av sentralt bestemte rammer. EKF er underlagt et generelt krav til nivå på egenkapital i forhold til garantivolumet. Dersom egenkapitalen tilfredsstillende er det ingen restriksjoner på omfanget av garantivolumet.
- I Sverige vektet tilsagn med kun 50 prosent av beløpet i vurderingen av hvordan tilsagn belaster garantirammen. En slik vektning ville hatt praktisk betydning for den norske u-landsordningen, der rammebegrensningen i perioder har vært effektiv.
- I Finland disponerer Finnvera en rekke finansielle virkemidler, hvor eksportkredittgarantier er ett av flere tilbud. Omfanget av garantigivningen begrenses av størrelsen på det statlige garantifondet (State Guarantee Fund), som fungerer som

et bufferfond mellom Finnvera og statskassen og er på vel 2.100 mill Euro. Midler til fondet bevilges dels over statsbudsjettet, og dels tilføres midler fra fondets operasjoner (garantiprovisjoner etc).

3.4.2 Mål og krav til økonomisk resultat

Når det gjelder *mål* for garantivirksomheten er det store likheter mellom alle de fire landene.

- Alle garantiinstituttene har et mål om å fremme eksport og investeringer i utlandet. Dette gjelder også for Finnveras eksportrettede virksomhet.
- Det er en uttalt hensikt for alle instituttene at de skal bidra til at deres næringsliv har konkurransedyktige finansieringsløsninger for eksport.
- For EKF, og dels Finnvera, er det særlig presisert at virksomhetene skal styrke små og mellomstore bedrifters tilbud om finansiering. Dette er imidlertid ikke like tydelig formulert for EKN og GIEKs virksomhet.

Alle landene setter også krav til virksomhetenes økonomiske resultater, men dette gjøres på litt ulike måter.

- I Norge og Sverige er det et krav om at garantiordningene skal gå i balanse over tid. I Norge bygger GIEK opp egenkapital ut over den innskutte egenkapitalen (som er på 200.000.- kr.). I Sverige skal også virksomheten gå i balanse. For GIEK er det per i dag ikke en grense for hvor stor egenkapitalen kan være. GIEK har ikke et krav til avkastning på kapitalen og betaler heller ikke for å disponere statens garantikapasitet.
- I Danmark styres som nevnt virksomhetens garantivolum av nivået på egenkapitalen. Det er likevel ikke slikt at EKF kan bygge opp egenkapital over et visst nivå. Dersom egenkapitalen overstiger 12 prosent av utestående garantiansvar overføres det overskytende til departementet.
- I Finland er det satt resultatmål for Finnvera, samt krav om at tap skal være innenfor akseptable rammer. Nylig er det opprettet egne tapsfond for garantiordningene.

3.4.3 Krav til nasjonal andel i transaksjonen

Med nasjonale hensyn mener vi hva slags krav de enkelte landene stiller til transaksjonen for at den skal kunne støttes av de ulike instituttens garantier.

En rekke andre europeiske land har foretatt en utvidelse av garantiinstituttens mandater i forhold til hvilke transaksjoner de kan gå inn i. Dette gjelder blant annet Danmark og Finland. Viktige endringer har vært:

- Både Sverige og Danmark har utvidet instituttens mandater til å kunne omfatte garantier til transaksjoner som er i henholdsvis svensk interesse og dansk økonomisk interesse. Dette betyr at dersom transaksjonen tjener svenske eller danske interesser, for eksempel styrker et hovedkontor eller gir inntekter og verdiskaping, kan det gis garantier uten at det nødvendigvis foreligger en svensk eller dansk eksport i den konkrete transaksjonen.
- Finland har et tilsvarende mandat for Finnvera. I utgangspunktet skal transaksjonen skal være i finsk interesse. Der defineres riktignok finsk interesse primært

som eksport, men det gjøres unntak fra regelen dersom transaksjonen er av særlig betydning for Finlands økonomi, Finnveras eksportgarantivirksomhet eller konkurransekraft.

- I Norge gjelder at transaksjonen må ha et norsk eksportelement. Garantiene gis med utgangspunkt i størrelsen på det norske eksportelementet.

Hovedårsaken til utvidelsen av mandatet for EKN, EKF og Finnvera er at produksjons- og handelsstrukturen til bedriftene endrer seg med globaliseringen. Hovedbegrunnelsen for at de andre landene har utvidet mandatet på denne måten, er å gi instituttene anledning til å betjene eget lands næringsliv på en mer fleksibel måte, der det ikke stilles så rigide krav om eksport, men der den bakenforliggende begrunnelsen i alle landene er å styrke eget næringslivs forretningsmuligheter i fremmede markeder.

Disse endringene gir dermed forskjeller i rekkevidden for de ulike landenes garantiinstitutter i forhold til hva slags transaksjoner som kan gis garantier. Norske virksomheter har dermed ikke det samme tilbudet fra sitt nasjonale ECA som man finner i de andre landene. På den annen side fremstår det norske tilbudet som mer målrettet mot eksport av varer og tjenester produsert nasjonalt.

3.4.4 Porteføljene – omfang, sektorer og land

De fire garantiinstituttene er ganske forskjellige med hensyn til størrelse målt etter volum utestående garantiansvar (2007).

- EKN er desidert størst (over 90 mrd SEK¹⁵), og over dobbelt så store som Finnvera (40 mrd NOK).
- EFK og GIEK er de minste av instituttene, EKF (26 mrd NOK) er igjen noe større enn GIEK (20 mrd NOK).

Dersom vi tar hensyn til at landenes størrelser varierer, er det naturlig at også omfanget av garantiinstituttens virksomhet varierer. Vi har ikke tilstrekkelige data som kan belyse i hvor stor andel av de enkelte landenes eksport hvert enkelt institutt bidrar i.

Instituttens sektorengasjement varierer i betydningen at ulike sektorer er viktige. I alle landene gjenspeiler imidlertid sektorfokus det aktuelle landets næringsstruktur; eksempelvis olje og gass samt maritim næring i Norge, vindkraft og sement i Danmark, forsvar og telekommunikasjon i Sverige, skipsbygging og skogindustri i Finland. Felles for alle fire landene er at én til to næringer står for alt fra 50 til 75 prosent av den samlede porteføljen av garantiansvar. Alle instituttene er dermed relativt eksponerte i én til to næringer.

Garantiansvaret fordelt på land gjenspeiler porteføljenes sektorfokus og varierer derfor mellom de ulike instituttene. Finnvera har relativt til omfanget av porteføljen en mer konsentrert landfokus enn de andre instituttene.

De øvrige nordiske landenes porteføljer har en sterkere konsentrasjon omkring få eksportører enn GIEKs på grunn av en sterkere bedriftskonsentrasjon blant eksportørene. Slik sett er den norske porteføljen mindre skjev.

¹⁵ Tall for 2006.

3.4.5 Resultater og egenkapital

Et felt der ulikhetene er store er resultater og egenkapital i 2007. GIEK skiller seg ut med negativt resultat i 2007, og svenske EKN skiller seg ut med stort positivt resultat og høy egenkapital. Forklaringen på GIEKs negative resultat er sterk vekst i porteføljen og derpå følgende høye tapsavsetninger. EKNs høye nivå på resultatet følger i stor grad av den høye egenkapitalen.

4 Vurdering av GIEKs måloppnåelse

GIEKs mål kan oppsummeres på følgende måte:

Virksomheten skal:

- fremme norsk eksport
- gå i balanse
- være et supplement til markedet.

Fremme av norsk eksport er GIEKs grunnleggende formål. Kravet om å gå i balanse og å være et supplement til markedet er begge å oppfatte som restriksjoner på virksomheten heller enn som selvstendige mål. Det er også knyttet egne målsettinger til U-landsordningen og den SUS-Baltikumordningen.

I evalueringen vurderer vi hvordan GIEK har balansert disse tre målene.

4.1 Restriksjoner for å begrense subsidiering

Restriksjonene er viktige for at GIEK ikke skal fortrenge mer effektive private aktører. Uten restriksjonene kan GIEKs virksomhet gi unøddig stor ressursbruk på eksportfinansiering, noe som ikke er samfunnsøkonomisk optimalt. Lignende restriksjoner gjelder også for de fleste eksportgarantiinstitutt (heretter kalt ECAer) i OECD-området.

Uten balansekravet kan GIEK tenkes å forfølge eksportmålet for langt, enten ved at det lempes på risikovurderinger slik at garantiene blir priset for lavt eller at virksomheten gir etter for ulike former for press om å finansiere prosjekter som ellers ikke vurderes som lønnsomme. I begge tilfeller øker risikoen for tap, som til syvende og sist må dekkes av staten. Uten et krav om å gå i regnskapsmessige balanse vil GIEKs garantiordninger innebære en subsidiering av eksportkreditt. Skattefinansierte subsidier kan igjen medføre samfunnsøkonomiske tap.

Restriksjonen om at institusjonen skal være et supplement til markedet, er ment å hindre at GIEK hemmer utviklingen av et dynamisk privat finansieringstilbud. Gjennom restriksjonen forskyves virksomheten i retning av at kunder og prosjekter som private aktører enten ikke kjenner, som anses som for risikofylte (eks. prosjekter i land med politisk ustabilitet) eller som de ikke har kapasitet til å ta (for stor eksponering overfor enkeltrisiko i langsiktige eksportprosjekter).

Restriksjonen adresserer derfor en mulig markedssvikt for denne type finansiering. Selv om enkeltprosjekter i realiteten kan ha en god nok balanse mellom avkastning og risiko til å være lønnsom for leverandør og kunde, kan eksterne lånegivere se prosjektet som for vanskelig å vurdere til at det er aktuelt å finansiere alene. Når det er knyttet politisk risiko til prosjektet er det over tid utviklet seg en arbeidsdeling mellom ECAer og private aktører hvor ECAer er de som er best til å vurdere politisk risiko og har bygd opp best systemer for å håndtere slik risiko. De enkelte lands ECAer har ofte spesiell god kunnskap om politisk risiko i enkelt land som er viktig for hjemlandenes eksportbedrifter. Det vil normalt være stordriftsfordeler i å bygge opp slik kunnskap, noe som har bidratt til at arbeidsdelingen mellom private banker/forsikringselskap og ECAer er vedlikeholdt over tid.

Kravet om å være et supplement til markedet kan i prinsippet også bidra til at ECAer tar på seg å forsikre prosjekter som er for små til at private aktører ser det kostnadseffektivt å investere tid i å kartlegge risikoprofilen til prosjektet.

4.2 Når oppfyller GIEK eksportmålet?

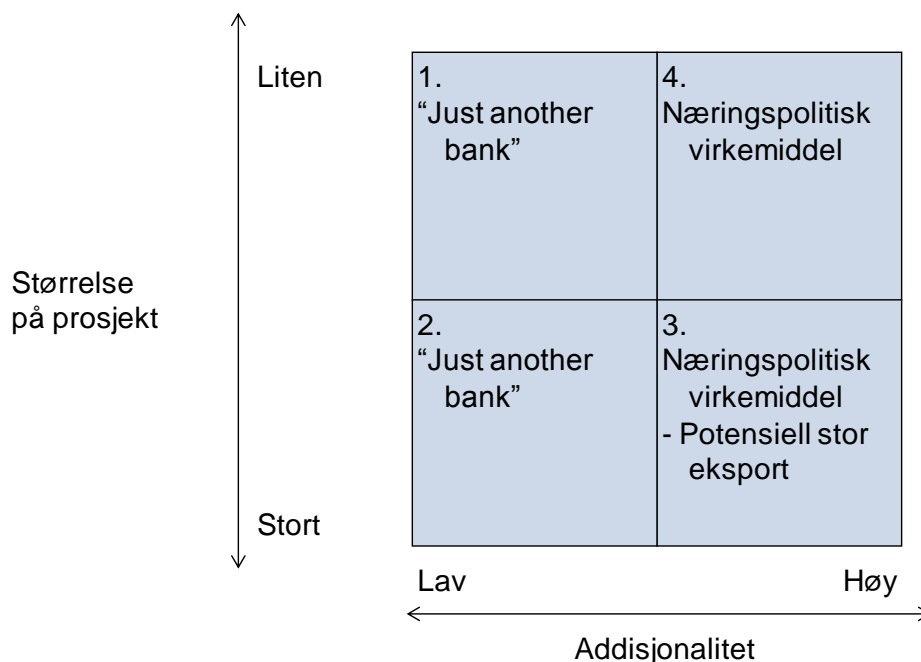
Formålet med GIEK er altså å fremme norsk eksport. GIEK bidrar til dette dersom deres virksomhet medfører at minst et prosjekt blir realisert, som ikke ellers ville blitt realisert uten GIEKs innsats, eventuelt realisert med et redusert omfang. I så fall bidrar GIEK til noe ”ekstra”. De virker addisjonelt til private tilbud. Uten en slik addisjonell virkning på norsk eksport virker GIEK bare som en hvilken som helst annen bank eller forsikrings-selskap. I og med at virksomheten ikke utbetaler avkastning på kapitalen eller betaler staten for bruk av deres garantikapasitet, kan det hevdes at GIEKs virksomhet til en viss grad subsidieres. Dersom dette gjenspeiles i garantipremiene, vil garantier fra GIEK – uten addisjonell virkning, innebære en ikke-planlagt overføring av verdier fra staten til private.

Fra drøftingen over har vi at GIEK (som andre ECAer) kan tenkes å være et supplement til marked i spesielt to situasjoner;

- når prosjektet har en risikoprofil som gjør at private institusjoner ikke tar på seg å garantere eksportkreditten. Dette vil typisk være når den politiske risikoen er høy.
- når kostnadene med å forstå prosjektet ikke svarer til forventet avkastning av å garantere eksportkreditten for långiver/forsikrings-selskap. Dette vil typisk være små prosjekter.

Vi kan på denne bakgrunn tenke at GIEKs måloppnåelse knyttet til eksportfremme varierer i forhold til to dimensjoner; grad av addisjonalitet i et prosjekt og størrelsen på prosjektet. Dette gir oss fire situasjonseksempler, jf. Figur 4.1

Figur 4.1 Prinsipiell skisse over GIEKs måloppnåelse



De fire ulike situasjonene er:

1. Prosjektet som trenger garantier er lite, men det eksisterer et velutviklet tilgjengelig privat tilbud, for eksempel fordi den politiske risikoen er liten/fraværende. GIEKs tilbud vil da ikke, eller i liten grad, virke addisjonelt. Dersom GIEK bidrar med garantier til et slikt prosjekt vil operere som hvilken som helst annen bank eller forsikringsselskap.
2. Prosjektet er stort, men det eksisterer et velutviklet tilgjengelig privat tilbud av lån og garantier, for eksempel fordi den politiske risikoen er liten/fraværende eller fordi tilbydere av kapital ser at størrelsen på prosjektet gjør det regningsvarende å beregne rett garantipremie. Addisjonaliteten er dermed også liten eller fraværende. Dersom GIEK bidrar med garantier til et slikt prosjekt vil operere på lignende måte som andre bank eller forsikringsselskap.
3. Prosjektet er stort, men private tilbud om lån og garantier finnes ikke eller innebærer garantipremier som er for høye til at prosjektet kan bli lønnsomme. En grunn kan være at den politiske risikoen er stor. Addisjonaliteten er dermed stor.
4. Prosjektet er lite, men privat tilbud om lån og garantier finnes ikke eller innebærer garantipremier som er for høye til at prosjektet kan bli lønnsomme. En grunn kan være at den politiske risikoen er stor. En annen grunn kan være at kostnadene med å avdekke risikoen ikke svarer til avkastningen for långiver/forsikringsselskap. Addisjonaliteten er dermed stor.

I utgangspunktet vil det være vanskelig å se at GIEK fyller noen næringspolitisk rolle hvis all virksomhet ligger i rute 1 og 2.

Dersom avkastning på GIEKs egenkapital er tilgjengelig for staten, er subsidieringen av GIEK meget liten. GIEK skal derfor ikke ha mange prosjekter i rute 3 og 4 før virksomheten kan sies å oppfylle sin målsetting. I prinsippet er det tilstrekkelig med bare ett prosjekt i rute 3 eller 4 før GIEK kan sies å oppfylle sitt næringspolitiske mål.

Hvis vi starter i rute 3 ser vi at i slike situasjoner vil GIEKs potensielle næringspolitiske betydning kunne være stor. Virksomheten har høy addisjonalitet og den ekstra eksporten som genereres blir stor som følge av at prosjektene er store. Et betimelig spørsmål er hvor realistisk slike situasjoner er. Store prosjekter er attraktive for alle private tilbydere av garantier/forsikringer. Trolig oppstår en slik situasjon sjelden, men to mulige forhold kan gjøre situasjonen aktuell:

- det kommer store infrastrukturutbygginger i risikoutsatte land. Utbyggingen av petroleumsfeltet Shtokman i Russland kan være et slikt eksempel.
- det oppstår en situasjon der den finansielle usikkerheten i verden er generelt stor, med den følge at tilgangen på privat risikokapital blir liten.

Prosjektene i rute 4 betinger trolig målrettet ressursinnsats fra GIEK i å forstå prosjekter andre ikke bruker tid på. Det er uansett en situasjon hvor den næringspolitiske måloppnåelsen er svært tydelig når prosjektene foreligger.

I praksis vil likevel en stor del av GIEKs virksomhet være knyttet til prosjekter som hører hjemme i rute 2. Flere forhold gjør at dette kan sees på som en nødvendig forutsetning for å ha mulighet til å agere i situasjonene i rute 3 og 4.

- Selv om banker o.a. i prinsippet kan ta alle prosjekter i rute 2, oppstår ulike flaskehalser som gjør at konsortier av banker ikke alltid har tilstrekkelig finansiell kapasitet til å forsikre alle aktuelle prosjekter. I slike tilfeller er ECAer og GIEK attraktive samarbeidspartnere for å avlaste bankenes kapasitet. Vi ser derfor i praksis at GIEK aktivt ønskes inn i konsortier i rute 2. I slike tilfeller er GIEKs virksomhet addisjonell i den forstand at på marginen vil et prosjekt lide, dersom den samlede garantikapasiteten ikke strekker til for alle lønnsomme prosjekter i en periode.
- En annen årsak til at GIEK kan ønskes inn er at statsgarantier kan redusere kravet til egenkapital hos långiver (for eksempel Eksportfinans).
- GIEK er avhengig av å ha en kompetent organisasjon og etablert infrastruktur for å agere når situasjon 3 og 4 oppstår. Kompetansen innen garantistillelse for langsiktige eksportkreditt er spesiell og krever kontinuerlig vedlikehold og oppdatering. Dette er trolig bare mulig dersom organisasjonen deltar også som garantist av eksportkreditt i rute 2.
- Et beslektet forhold er at dersom GIEK skal opprettholdes som institusjon, er GIEK avhengig av å være en attraktiv arbeidsgiver. GIEK klarer ikke å tiltrekke seg kompetent personell uten å ha interessante oppgaver å tilby.
- Et ytterligere forhold kan være at GIEK kan oppnå bedre risikospredning og inntekter som bidrar til selvfinansieringskravet ved å være med på slike engasjementer. Dette kan dermed være en viktig forutsetning for å kunne stille opp i de mest risikoutsatte engasjementene.

Ovenstående forhold trekker i retning av at addisjonaliteten av GIEKs virksomhet er større enn hva som framgår av en en-til-en gjennomgang av typeeksemplene.

4.3 GIEKs faktiske måloppnåelse

4.3.1 Målet om å fremme norsk eksport

Vår konklusjon er: Ja, GIEK har fremmet norsk eksport. Vi mener dette er robust konklusjon. Konklusjonen bygger på så vel intervjuer med industri, banker, GIEKs administrasjon, som på tilgjengelig litteratur om betydningen av eksportgarantier for eksportkontrakter. Det bør imidlertid nevnes at det ikke er slik at GIEKs garantier er utløsende i alle GIEKs engasjementer. En del eksportkontrakter ville trolig blitt realisert også uten GIEKs garantistillelse.

Evalueringen har vist at GIEK dels er utløsende for enkeltkontrakter, og dels bidrar til å øke kapasiteten i markedet for eksportfinansiering og dermed bidrar til å øke det samlede eksportvolumet. For en del kontrakter kan en således påvise en direkte kausal-sammenheng mellom GIEKs garantier, men for en del kontrakter kan sammenhengen forklares gjennom et indirekte resonnement der forklaringen er at GIEK bidrar til å øke markedets kapasitet til å stille kreditter for eksportkontrakter.

La oss utdype dette litt: En direkte sammenheng finner vi særlig i tilfeller der eksportkontrakten ikke ville blitt realisert uten GIEKs garantistillelse. Dette er tilfelle i saker der det er knyttet høy risiko til kjøperen, for eksempel når kjøperen er i land med høy politisk eller kommersiell risiko. Dette gjelder særlig fattige land, og enkelte andre land der det vanskelig å finne kredittgivere som er villig til å stille kreditt på kommersielle vilkår.

At GIEK har en direkte utløsende effekt finner vi også i en del tilfeller der selgeren er en liten eller en mellomstor bedrift, som har begrenset tilgang på internasjonal finansiering, eller som har liten evne til selv å bære risikoen. Fra intervjuer med bankene synes det tydelig at bankene ikke ønsker å tilby finansiering på ”små” prosjekter, særlig hvis eksportøren er en liten kunde og importøren er ukjent. Da blir kostnadene for store til at det er interessant for banken å delta. En bank nevnte 10 mill USD som en omtrentlig slik grense som gjør engasjementet uinteressant for banken. OECD¹⁶ peker dessuten på at tilgangen på eksportfinansiering er det mest signifikante hinder for små- og mellomstore bedrifters tilgang til internasjonale markeder. Mange slike ”små” kontrakter kan dermed ikke realiseres uten statlige garantier. Både bedrifter og banker bekrefter at slike kontrakter ikke ville blitt finansiert uten statlige garantier.

Den indirekte utløsende effekten av GIEKs garantistillelse kommer gjennom den kapasitetsutvidende effekten garantiene gir. Denne effekten kan forklares med at bankene, med utgangspunkt i egen risikopolitikk og kapitaldekningsregler regulert med utgangspunkt i internasjonale krav om at det skal finnes en viss dekning av ansvarlig kapital bak deres engasjementer ulike aktivaklasser, begrenser kredittlinjene til ulike debitorgrupper. En statsgaranti kan imidlertid utvide rammene for bankens garanti-givning. Selv om garantien i et konkret tilfelle ikke skulle være utløsende for akkurat den eksportkontrakten som garantien gjelder, vil bankens økte kapasitet medføre at den samlet sett vil finansiere flere eksportkontrakter enn den ellers ville ha gjort. Dermed kan garantien sies å ha en eksportfremmende effekt, selv om den spesifikke kontrakten kanskje ville ha blitt finansiert uansett. Bankene er tydelige i sine utsagn om at en slik effekt finner sted. Denne type eksportfremmende effekt merkes imidlertid ikke så godt av bedriftene selv. Trolig har derfor enkelte bedriftsrepresentanter ikke lagt vekt på hvilken betydning GIEK har for finansieringen av deres eksport, selv om en slik indirekte effekt er til stede. Enkelte banker hevder også at norskandelen trolig også blir større i de kontraktene som finansieres, fordi det tas hensyn til kravet om norsk eksportandel når det søkes garanti. Dette poenget tilsier at det relativt strenge kravet om norsk eksport bidrar til å understøtte eksportmålet i ordningene på en sterkere måte enn i de tilfellene ”nasjonal interesse” er tilstrekkelig kriterium.

En tredje type effekt som trolig også bidrar til å realisere eksportmålet, er den rollen GIEK ofte spiller i prosessen som leder fram til finansieringen av en kontrakt. Denne rollen kan være instrumentell for at et finansieringskonsortium lar seg etablere. Intervjuene har imidlertid vist at det er eksempler på store eksportkontrakter der GIEK har spilt en langt viktigere rolle i prosessen fram til finansiering, enn GIEKs endelige engasjement skulle tilsi.

Det synes videre tydelig fra intervjuene at GIEKs betydning for realisering av eksportkontrakter varierer over tid, avhengig av tilgangen på kreditt i finansmarkedene. GIEK har større betydning i trange tider.

Innenfor U-landsordningen er den utløsende effekten trolig størst, fordi ordningen stort sett er rettet mot land der det er lite finansiering tilgjengelig.

Blant GIEKs engasjement som er inngått på like vilkår (pari passu) som bankene (om lag 70 prosent) er det trolig en del kontrakter som ville blitt realisert også uten GIEK. Den norske andelen av eksport i disse kontraktene ville imidlertid trolig vært mindre.

¹⁶ OECD-APEC Keynote Paper on Removing Barriers to SME Access to International Markets, OECD 2006.

Trolig ville også det samlede volumet vært mindre dersom GIEK ikke hadde stilt garantier.

I intervjuene er det kommet fram at dagens begrensning på 90 prosent dekningsgrad kan være uhensiktsmessig i småsaker. Begrensningen bidrar til svekket tilgang på garantier og øker kostnadene for småbedrifter. Det er vanskelig å få banker til å dekke de siste 10 prosentene, og eksportør har sjelden forutsetninger for å vurdere kjøpers kredittrisiko.

GIEKs ramme for alminnelig ordning var 50 mrd kroner i 2007. Rammeutnyttelsen (sum av utstedte garantier og gitte tilsagn) for alminnelig ordning var 33,5 mrd kroner ved utgangen av 2007. Vår vurdering er at rammen neppe har begrenset målrealiseringen i praksis. Søknadsbeløpet ved inngangen til 2008 var på 24 mrd kroner. Rammebegrensningen tilsier at alle søknadene ikke kan innvilges. Vi kommenterer rammene for u-landsordningen og SUS-Baltikum-ordningen under.

4.3.2 Gå i balanse

GIEK har tolket og operasjonalisert balansekravet til å gjelde regnskapsmessig balanse. Overskuddet (til nå) har vært større enn en streng fortolkning av balansekravet skulle tilsa. GIEK har i perioden bygget opp egenkapital på 1,2 mrd. kroner (inklusive tapsavsetninger).

Vi konkluderer likevel med at GIEK har nådd målet om å gå i balanse. Grunnen til at vi konkluderer med at GIEK har nådd målet om å gå i balanse til tross for at det faktisk er realisert et overskudd, er først og fremst at det høyst sannsynlig er en sammenheng mellom GIEKs resultater og konjunktursituasjonen. I perioden etter 2003 har det vært en betydelig global konjunkturoppgang som trolig har medvirket til lave tap.

Realiseringen av balansekravet over tid er i stor grad avhengig av risikoen knyttet til garantiene i porteføljen. Risikoen i prosjektene er i stor, og økende, grad som bankenes (som følge av at GIEKs store andel pari passu-engasjement), men GIEK har bransjemessig en skjev portefølje. I en nedgangsperiode vil troig tapene øke, men historisk sett har GIEK også i nedgangstider vist relativt gode resultater.

De fleste ECAer i OECD-landene går i balanse eller med overskudd.

4.3.3 Være supplement til bankene

Vår konklusjon er: Ja, GIEK har vært et supplement til bankene. Vi bygger konklusjonen om at GIEK har vært et supplement til bankene på en vurdering av hva GIEK faktisk tilbyr i markedet, og utsagn fra banker vi har intervjuet.

For det første tilbyr GIEK garantier som det er et svært begrenset kommersielt tilbud av. Dette gjelder særlig garantier til spesielt risikoutsatte land, og garantier for engasjementer som er for små til at bankene ønsker å tre inn uten statlige garantier, jf. omtalen i avsnitt 4.3.1.

For det annet har vi intervjuene fått klare utsagn om at GIEK ikke konkurrerer med bankene. GIEKs garantier er et tilbud som banken bruker og som gjør dem i stand til å yte kreditter, men som ikke kommer til erstatning for deres tilbud.

4.3.4 Balansen mellom de tre hovedmålene

Evalueringsmandatet stiller spørsmål om hvordan GIEK har klart å balansere kravene i virksomhetens formål om eksportfremme, å gå i balanse eller å være et supplement til markedet.

I realiteten er kravet om balanse og kravet om å være et supplement til markedet restriksjoner som GIEK må hensynta i arbeidet for å realisere eksportmålet.

Vår vurdering er at restriksjonene har blitt oppfattet som reelle restriksjoner. Eksportfremme har latt seg kombinere med balansomålet. Mål om balanse og eksportfremme har latt seg kombinere med å være et supplement til markedet. Målene har derfor blitt balansert rimelig bra.

4.3.5 U-landsordningen

Garantiordningen for investeringer i og eksport til utviklingsland (u-landsordningen) omfatter garantier som dekker lån til land med høyere risiko enn det som er akseptabelt under alminnelig garantiordning.

Garanti under u-landsordningen kan gis for norske investeringer i og eksport til land som av OECD er definert som lavere mellominntektsland, lavinntektsland og minst utviklede land. Ordningen skal primært dekke land og regioner som er gitt høy prioritet i norsk bistand. Garantien kan gis når risikoen som er forbundet med kreditten medfører at vedkommende risiko ikke anses egnet for dekning under GIEKs alminnelige ordning, men hvor det av bistandspolitiske grunner kan være ønskelig å tilgodese særlig utviklingsfremmende prosjekter.

Det er etablert en egen ramme for denne ordningen som er på 2,1 mrd kroner.

Det er også opprettet et grunnfond på 300 mill. kroner. Til dekning av tap under garantiordningen er det opprettet et grunnfond. Grunnfondet er plassert på en egen konto i Norges Bank som administreres av Nærings- og handelsdepartementet. GIEK skal overføre garantipremier mottatt fra investor/eksportør til grunnfondet. Gjenvunnet erstatningsbeløp skal tilføres grunnfondet.

Utestående tilsagn og garantier kan ikke overskride syv ganger grunnfondet. U-landsordningen skal gå i balanse på lang sikt når det tas hensyn til grunnfondet.

Ved gjennomgang av engasjementene finner vi at ordningen treffer målgruppen med fokus på fattige land, og at balansekravet er oppfylt, til tross for svært høy risiko i porteføljen.

Vi mener imidlertid at målrealisering hemmes av stram ramme. Selv om rammen for ordningen er 2,1 mrd kroner, er utstedte garantier kun i overkant av 790 mill. kroner. Omfanget av utstedte garantier kan faktisk ikke bli så mye høyere, som følge av kravet om at garantitilsagn også skal gis innenfor rammen. For denne typen engasjementer er tiden mellom at tilsagn gis og kontrakt realiseres og garanti utstedes, svært lang. Tilsagn vil derfor alltid fylle opp en uforholdsmessig stor del av rammen og dermed begrense mulighetene til å utstede garantier. GIEK innførte i 2006 et fornyelsesgebyr, men det har bare i noen grad medført at søker ikke anmoder om forlenget tilsagn. Svært få prosjekter og lavt garantiansvar tilsier lav grad av målrealisering.

Begrensningen om at øvre garantiansvar ikke kan overskride syv ganger grunnfondet synes lite hensiktsmessig. Tap vil ofte oppstå perioder med dårlige konjunkturer, og vil dermed redusere garantirammen. I en slik situasjon vil derfor GIEK være tilbakeholden med å utstede nye garantitilsagn. Men det kan være nettopp i slike perioder at behovene for ordningen er størst, både fra et eksportpolitisk synspunkt, og fra et bistandspolitisk synspunkt.

U-landsordningen er en ordning som næringslivet over lang tid har presset på for å få økt rammene for. Dette henger sammen med at rammen faktisk har vært en effektiv beskrankning for tildeling av tilsagn.

Rammen ble økt i 2007 til 2,1 mrd. kroner, grunnfondet var fylt opp, og var på 300 mill. kroner. Rammebegrensningen er dermed i øyeblikket ikke effektiv. Ved inngangen til 2008 var 1,3 mrd. kroner bundet under rammen. Gjeldende søknader var på vel 1 mrd. kroner. Det betyr at gjeldende søknader ikke kan innvilges innenfor den gjeldende rammen.

4.3.6 SUS-Baltikum-ordningen etter 1999

Garanti under denne ordningen kunne gis ved norske investeringer i og eksport til de baltiske stater og land som hadde sprunget ut av den tidligere Sovjetunionen, de såkalte SUS-landene.

Ordningen er nå lukket i den forstand at det ikke tildeles nye garantier under ordningen, og ordningen er under avvikling. Det gjenstår kun tre poliser, én på Latvia og to på Russland.

Balansekravet er oppfylt i den forstand at GIEK ikke har tapt penger på ordningen, men snarere gått med et overskudd.

GIEK har ikke lyktes i å realisere de geografiske målene, som var knyttet til å prioritere Nordvest-Russland. Dette til tross for at ordningen hadde meget gunstige premier. Årsaken til at de geografiske målene ikke ble nådd skyldes få aktuelle prosjekter i det prioriterte området. En forklaring kan være at norske eksportører av kapitalvarer hadde begrensede forretningsrelasjoner til kunder i området, og dessuten at relativt lite ble gjort i den aktuelle periode for å fremme norsk eksport til Nordvest-Russland. Det hjalp dermed lite at garantivirkemidlet var etablert og kunne tas i bruk dersom eksportkontrakter ble fremforhandlet.

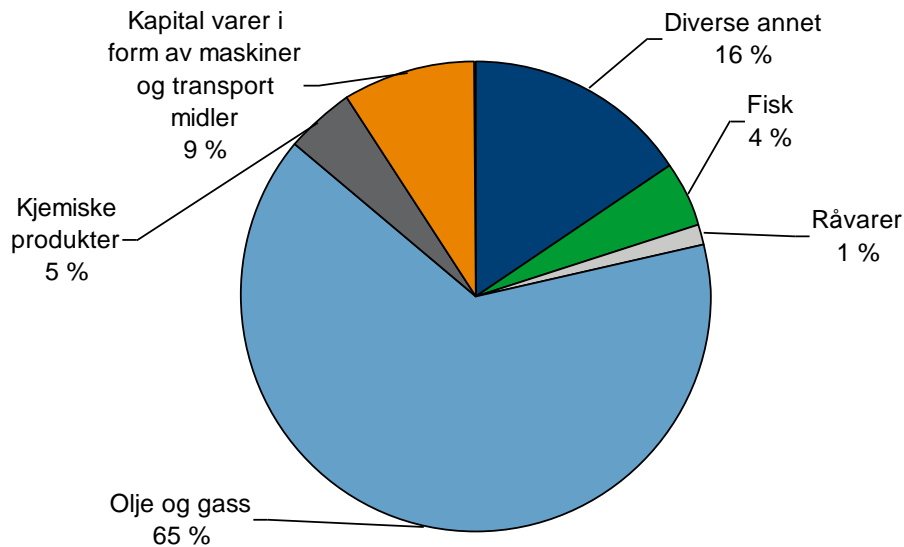
5 GIEKs tilpasning til endringer i norsk eksport- industri og internasjonale finansmarkeder

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan GIEK har tilpasset seg endringer i norsk eksportindustri, og endringer i internasjonale finansmarkeder.

5.1 GIEKs tilpasning til endringer i norsk eksport- industri

Norsk eksport er spesialisert rundt få varegrupper. Olje og gass utgjør hele 2/3 av samlet norsk vareeksport. Nest største gruppe er kapitalvarer i form av maskiner og transportmidler. Kapitalvarer utgjør om lag ni prosent av samlet vareeksport, og 26 prosent av vareeksport utenom olje og gass.

Figur 5.1 Norsk eksport i 2007, fordelt på varegrupper. Prosent



Kilde: SSB

Norsk eksportindustri, og spesielt norsk kapitalvareeksportindustri har vært gjennom omfattende endringer i løpet av evalueringsperioden. Viktige endringer er imidlertid lite reflektert i eksportstatistikken. Dette gjelder blant annet:

- Deler av kapitalvareeksportindustrien har utviklet seg fra å eksportere varer til å eksportere komplette løsninger som også inneholder tjenestekomponenter, og de er ofte sammensatt av varer og tjenester fra flere land.
- Det har blitt flere store eksportprosjekter, spesielt inne offshore og skip. Behovet for prosjektfinansiering har økt. Dette har blant annet endret kompetansebehovet i finansieringsinstitusjonene, herunder GIEK.
- Vi har fått et økende innslag av eksport av ”utstyrspakker” til skip og rigger som bygges for norske redere i utlandet.
- Det her et økt innslag av leie/leasingløsninger knyttet til eksport av utstyr til olje- og gass-sektoren.

De viktigste tilpasningene i GIEK til endringer i norsk eksportindustri som vi kan observere er:

- Utviklingen i porteføljens størrelse. Som vist i kapittel 2.6 er GIEKs portefølje nær tredoblet i perioden. Dette reflekterer en sterk vekst i etterspørselen etter GIEKs garantier.
- Utviklingen i porteføljens sammensetning. Som vist tidligere har garantier for eksport av oljerigger og skip utgjort en sterkt økende andel og utgjør nå til sammen om lag $\frac{3}{4}$ av GIEKs samlede portefølje. Dette reflekterer en tilpasning til endringer i kapitalvareeksportens sammensetning. Tilpasningen må også ses i lys av at GIEK i løpet av perioden også fikk adgang til å regne skip og rigger som bygges for norsk reder i utenriksfart som eksport når inntjeningen foregår i utenlandsk valuta.
- Utvikling i porteføljens prosjekttyper. GIEK deltar i økende grad i konsortier på pari passu-vilkår. At GIEK i økende grad går inn i større finansieringskonsortier er i stor grad en tilpasning til markedets behov.

I intervjuene vi har foretatt får GIEK gjennomgående positive tilbakemeldinger for fleksibilitet og tilpasningsevne. GIEK hevder selv at de søker å være fleksible innenfor de rammene som mandatet gir, for å imøtekomme markedets behov.

I intervjuene har det kommet fram et ønske om at GIEK er mer proaktiv i markedet. Samtidig blir det imidlertid vist til at GIEK som organisasjon ikke er rigget for å være proaktiv. En mer proaktiv rolle vil blant annet kreve oppbygging av sterkere bransje-kompetanse.

Vår hovedkonklusjon på dette punktet er at GIEK har vist fleksibilitet og tilpasningsevne. Endringer i eksportstrukturen har medført endringer i portefølje og andel engasjement på pari-passu-vilkår.

5.2 GIEKs tilpasning til endringer i internasjonale finansmarkeder

I dette avsnittet ser vi på hvordan rammebetingelsene for GIEK endres som følge av endringer i de internasjonale finansmarkedene, og GIEKs respons på disse endringene.

I løpet av den perioden evalueringen omfatter har de internasjonale finansmarkedene vært gjennom en omfattende utvikling. Ikke alle endringer er imidlertid like relevant for GIEK. Vi konsentrerer oss her om de forholdene som har vært viktigst for GIEK som aktør i dette markedet, og for GIEKs kunder i markedet for eksportkredittgarantier.

Med utgangspunkt i intervjuene vi har gjennomført samt andre tilgjengelige relevante kilder¹⁷, vil vi særlig fremheve følgende utviklingstrekk i eksportfinansieringsmarkedet:

- Økende eksport i verden generelt og økende kapitalvareeksport spesielt har medført endringer i kapitalmarkedet: Gjennom nesten hele evalueringsperioden har eksporten økt på global basis. Særlig sterk har veksten vært i årene etter 2001

¹⁷ Se bl.a. Export-Import Bank of the United States: Report to the U.S. Congress on Export Credit Competition and the Export-Import Bank of the United States for the period January 1, 2006 through December 31, 2006. June 2007, samt Finnvera Plc: An International Evaluation. Ministry of Trade and Industry, Helsinki 2004.

der verdens eksport blitt omtrent fordoblet. OECD-landene står for rundt ¾ av den samlede kapitalvareeksporten i verden. Dette har økt etterspørselen etter eksportfinansiering globalt. GIEK har, som andre aktører i markedet for eksportfinansiering, besvart den økte etterspørselen med økt garantivolum.

- Mer sofistikerte kapitalmarkeder. Kapitalmarkedene har gjennomgått en betydelig utvikling i perioden, av mange årsaker. Globalisering, IKT-utvikling og internasjonalt samarbeid mellom land alle har vært viktige drivere. Konsekvensene har vært mangeartede: Større likviditet, nye finansielle produkter og flere valgmuligheter for kunder, særlig i land som tidligere ikke hadde så godt utviklede kapitalmarkeder er en konsekvens. Økte spesialisering og konsentrasjon, ikke minst når det gjelder eksportfinansiering, er en annen. Videre har kundene fått flere kommersielle alternativer gjennom nye og videreutviklede finansielle instrumenter. GIEKs respons synes todelt: På den ene siden har GIEK fulgt utviklingen i markedet, vist fleksibilitet og deltakelse som en partner i blant annet finansieringskonsortier med internasjonale banker. På den annen side har GIEK i stor grad holdt fast ved sitt tradisjonelle produkttilbud, noe som naturlig nok henger sammen med de rammene GIEK opererer innenfor. GIEK har imidlertid utviklet engelskspråklige utgaver av produktbeskrivelser og vilkår etc.
- Fra stat til marked. Som følge av politiske og økonomiske reformer i mange land, har det gjennomgående blitt en mindre andel av eksport der stater er kjøperen. Antall land med høy kredittverdighet for stat og bankvesen har økt sterkt. Implikasjonene er mindre behov for avdekning av politisk risiko. Ofte er det selskaper, private, offentlige eller halvoffentlige, som er kjøperen. Samtidig finansieres mye av de direkte statlige anskaffelsene i utviklingsland gjennom de internasjonale finansieringsmekanismene (IFI). Avbinding av blandede kreditter har også redusert det statlige markedet i utviklingsland for norske eksportører. Alt i alt innebærer disse forholdene at mer av eksporten skjer under markedsbaserte rammebetingelser. Trenden med flere saker med private kjøpere enn saker med offentlige kjøpere som risikopunkt viste seg tydelig i 2007, da hele 95 prosent av det nye garantiansvaret var knyttet til saker med private kjøpere. Denne utviklingen stiller økte krav til prosjektvurderingene og evne til å kombinere vurderinger av landrisiko med prosjektrisiko. GIEK har en liten organisasjon og må i stor grad lene seg til eksterne vurderinger, fordi det ikke er mulig å bygge opp spesialkompetanse på alle relevante områder. På dette punktet henger GIEK trolig noe etter sine nordiske søsterorganisasjoner, som i større grad har bygget opp spesialkompetanse knyttet til hovedmarkedene (eksempelvis har EKN i Sverige bygget opp kompetanse på telekommunikasjoner, kjøretøyer og forsvarseksport, EKF i Danmark har bygget opp kompetanse på vindmølle og sementfabrikkeksport, og Finnvera i Finland har blant annet stor kompetanse på skipsbygging).
- WTO spiller en viktigere rolle. WTO har prioritert arbeidet mot ulovlige eksportsubsidier, og har opparbeidet betydelig innflytelse på dette feltet. WTOs innsats har bidratt til å skape bedre disiplin globalt, også i forhold til ikke-OECD-lands eksportvirkemidler. GIEKs respons er aktiv deltakelse i relevante internasjonale fora, som blant annet skal sikre at GIEK opererer innenfor akseptable rammer. At GIEK "ikke har kommet i trøbbel" kan være et tegn på at dette arbeidet så langt har vært vellykket.
- Økende fleksibilitet mht "nasjonal interesse". Flere ECAer har fått økende fleksibilitet med hensyn til om de kun skal kunne garantere for nasjonalt innhold i eksportkontrakter, eller om det også skal kunne stilles garantier for andre forhold. De tre andre nordiske landene Danmark, Sverige og Finland har alle åpnet for at

garantigivning skal kunne gis når det er i nasjonal interesse, for eksempel når et datterselskap i utlandet inngår kontrakt med kjøper i et 3.land, og kontrakten vurderes å være i nasjonal interesse. GIEKs respons har vært å ta dette opp med eieren, Nærings- og handelsdepartement. Spørsmålet er ikke avklart.

- Økende oppmerksomhet om samfunnsansvar (CSR) i finanssektoren. Som i andre deler av næringslivet har finansinstitusjoner i økende grad ønsket å opptre og profilere seg som samfunnsansvarlige virksomheter. Blant annet har det gitt utslag i økt miljøbevissthet, fokus på klimavennlig adferd og økt oppmerksomhet omkring sosiale forhold. Ett eksempel er såkalte ”etiske fond”, der fondsforvaltere siler ut mindreverdige selskaper fra sine porteføljer. Ulike sett av standarder og felles retningslinjer er utviklet blant finansinstitusjonene, herunder de såkalte Ekvator-prinsippene, som er et sett av regler og standarder for vurdering av miljø og sosiale forhold, etablert av toneangivende banker innenfor prosjektfinansiering. Myndighetene i en rekke land, herunder Norge, ønsker å bruke sine offentlige eksportkredittgarantiinstitutter til å fremme god etisk praksis og miljøpraksis i næringslivet. Dette har derfor blitt tema i internasjonale samarbeidsfora som OECD, der man har utviklet standarder for hvordan denne type finansinstitusjoner skal sikre samfunnsansvarlig adferd hos virksomhetenes kunder, blant annet når det gjelder miljø, korrupsjon og ikke minst adferd i forhold til forgjeldede kunder (land). GIEKs respons har vært å delta i regelverksutviklingen på feltet, samt å implementere forretningspraksiser i samsvar med de internasjonale retningslinjene.

6 Betydningen av nasjonale og internasjonale rammebetingelser for GIEKs måloppnåelse

I dette kapitlet vurderer vi betydningen av ulike rammebetingelser i forhold til GIEKs måloppnåelse

6.1 Internasjonale rammebetingelser

Statlige garantiordninger for eksport finnes i nesten alle land. Samtidig er eksportsubsidier betraktet som et hinder for frihandel og dermed til skade for et effektivt varebytte mellom landene. Dette er grunnen til at internasjonale organisasjoner som OECD, WTO og EU/EØS har etablert regler og samarbeid for å regulere bruken av eksportstøtte, herunder garantigivning.

OECD-reglene

OECD har etablert et sett av konsensusregler som alle OECD-landene følger. Disse reglene inkluderer blant annet minimum premiesatser for statlige garantier som stille for eksport til ulike land, utgjør en svært viktig rammebetingelse for GIEKs virksomhet.

Flere sider av regelverket kan påvirke GIEKs måloppnåelse. Selv om regelen er like for alle land, kan de ha ulik betydning avhengig av de forskjellige landenes eksportstruktur. For eksempel regulerer regelverket antall årlige terminer for nedbetaling etc. For prosjekter innenfor olje/gass/martim, som er store deler av GIEKs portefølje kan dette være lite hensiktsmessig. Et annet eksempel er krav til garantienes maksimale løpetid for store investeringer med lang levetid, som for eksempel oljerigger, som er klassifisert som mobile offshore enheter med en øvre løpetid på 8 til 10 år. For boreskip kan en imidlertid gå opp til 12 år. Innretningen av regelverket påvirker neppe GIEKs måloppnåelse knyttet til eksportfremme i særlig grad, men kan på slike områder gjøre tilpasningen lite fleksibel.

OECD-reglene inneholder bestemmelser om håndtering av miljø og antikorrupsjon i garantigivningen. Disse reglene er imidlertid like for alle OECD-landenes ECAer, og kan således ikke sies å utgjøre noen begrensning for GIEKs måloppnåelse relativt til de andre landenes ECAer Norge er dessuten en aktiv pådriver i å videreutvikle OECD-reglene på disse områdene.

I intervjuene har det kommet fram at minimum premiesatser for enkelte land ikke er helt oppdaterte i den forstand at premier i det kommersielle markedet ligger under OECDs satser.

Det pågår en diskusjon i OECD om å innføre minimumspremie for kommersiell risiko, men det kan være en stund til konsensus oppnås.

WTO-reglene

WTO-reglene, som blant annet skal hindre ulovlige eksportsubsidier, har over tid fått økende betydning. Betydningen er trolig størst gjennom at de legger begrensninger på ikke-OECD-landenes eksportsubsidier. Vi kan ikke se at WTO-reglene har hindret GIEK i sin måloppnåelse.

WTO har, i motsetning til OECD, systemer og myndighet for å sikre at stater overholder de forpliktelsene reglene innebærer. Det er ikke slik at etterlevelse av OECD-reglene gir garanti mot at Norges/GIEKs ordninger kan prøves etter WTOs subsidie-regler. I intervjuene er det blant annet vist til at enkelte "emerging economies" har utfordret støtteordninger i vestlige land ved å bringe dem inn for WTO, eksempelvis Koreas sak mot EUs skipsbyggingsstøtte. Dette kan bety at også GIEKs ordninger kan bli utfordret i framtiden.

EØS-avtalen

EØS-avtalen regulerer bruk av statstøtte i EØS-stater. EFTAs overvåkingsorgan har vedtatt retningslinjer som begrenser statenes adgang til å tilby kortsiktige eksportkreditter på ikke-kommersielle vilkår (med løpetid inntil 2 år). Dette er bakgrunnen for at GIEK Kredittforsikring ble skilt ut fra GIEK. Betydningen av utskillelsen er nærmere omtalt i kapittel 7.6.

6.2 Nasjonale rammebetingelser

Nasjonale rammebetingelser som har betydning for GIEKs måloppnåelse kan grupperes i fire grupper:

- Føringer for GIEKs balanse og resultat
- Organisatoriske rammer
- Regler for garantigivningen
- Rammer for GIEKs tilgang på statlige garantier.

I det følgende tar vi for oss hvilken betydning dette har for GIEKs måloppnåelse.

6.2.1 Føringer på GIEKs balanse og resultat

Egenkapital og balansekrav

GIEK har over tid bygget opp egenkapitalen gjennom overskudd i forvaltningen av ordningene. Departementet har ikke gitt føringer på egenkapitalens størrelse eller satt krav om at den skal økes når garantivolumet øker. Staten krever ingen avkastning av egenkapitalen og heller ikke garantiprovisjon fra GIEK. Det foreligger ikke noen mål eller retningslinjer om hvor stor egenkapitalen bør være.

GIEK skiller seg fra for eksempel det danske garantiinstituttet EKF, der det stilles krav om et visst forhold mellom egenkapitalen og utestående garantiansvar. I EKF er egenkapitalen dermed retningsgivende for hvor stort garantiansvaret kan være. Dersom et slikt krav hadde vært stilt for GIEK, ville det ikke vært mulig å realisere den veksten i porteføljen som GIEK har hatt de siste årene.

Balansekravet er heller ikke detaljert formulert. Et spørsmål er om det forhold at GIEK over tid har bygget opp egenkapitalen over tid kan hevdes å være i motstrid med balansekravet, fordi det da indikerer at GIEK har tatt høyere premier enn det som har vært nødvendig for å holde balanse? Alternativt kan balansekravet ses som et minstekrav: GIEK skal ikke sikte mot et nullresultat, men skal normalt ha et visst overskudd og minst gå i balanse hvis man ser noen år i sammenheng.

Egenkapitalen kan fungere som en buffer mot eventuelle tap som overstiger tapsavsetningene, før en eventuelt må trekke på statskassen for å innfri garantiforpliktelser. Selv om et tap er et tap for staten uansett om det trekkes på GIEKs egenkapital eller på statskassen, vil negativ egenkapital over tid definitivt være et brudd på vedtektenes bestemmelser om balanse.

Vi har forstått det slik at GIEK har ønsket å bygge opp egenkapitalen, og at denne fortsatt skal bygges ytterligere opp. Bakgrunnen for dette ønsket er blant annet veksten i garantiporteføljen de siste årene¹⁸, og skjevheten i porteføljen som har oppstått som følge av en høy eksponering mot garantier knyttet til eksport av skip, skipsutstyr og oljerigger.

Gjeldspolitikken

Det er staten v/Utenriksdepartementet som forhandler om gjeldsettergivelse for land i et internasjonalt samarbeidsorgan som kalles Parisklubben. Ved gjeldsettergivelse som angår GIEKs engasjement har GIEK fått kompensasjon fra statskassen. Gjeldspolitikken har derfor i liten grad hemmet GIEK i sin måloppnåelse.

Når gjeldsforhandlinger gjennom Parisklubben har pågått med enkelte land og vært inne i problematiske faser, har GIEK fått en forståelse av at det har vært norske myndigheters ønske å være tilbakeholdende med garantier til det aktuelle landet. Dette har historisk virket hemmende i enkeltsaker. I dag er det imidlertid ingen problemer på dette området.

Tidligere har det vært en viss frykt for at ettergivelse av gjeld til stater skulle øke graden av mislighold i etterkant. I dag gis 80-90 prosent av garantiene til kommersielle kunder og ikke til stater, slik dette problemet, i den grad det har vært et problem, er fallende.

6.2.2 Organisatoriske rammer

Organisasjonsform

I likhet med det svenske og danske garantiinstituttet er GIEK et forvaltningsorgan. Finske Finnvera er derimot organisert som et selskap. Også Finnvera fungerer i praksis som et forvaltningsorgan for det statlige garantifondet. Finnvera disponerer imidlertid også andre midler enn midler fra garantifondet, og har anledning til å reforsikre deler av garantistillelsene. Således er Finnvera gitt en større fleksibilitet enn de andre. Gjennom intervjuene har det ikke kommet indikasjoner på at organisasjonsformen skaper problemer eller hindrer GIEK i å gjøre den jobben de skal gjøre. Enkelte har imidlertid uttrykt et behov for å kunne markedsrette lønningene noe mer. Vår vurdering er imidlertid at organisasjonsformen i praksis har hatt lite å si for GIEKs måloppnåelse.

Styret

GIEKs styre er i motsetning til styrene til de andre nordiske garantiinstituttene sammensatt utelukkende av departementsuavhengige styremedlemmer med bakgrunn fra nærings- og arbeidsliv. Dette sikrer en faglighet og profesjonalitet i utøvelse av styrerollen. Vår vurdering er at denne måten å sette sammen styret på er en styrke for GIEK, blant annet fordi styret dermed har gode forutsetninger for å foreta faglige vurderinger sammenlignet med et styre som i hovedsak har utspring i departementer og nærings-

¹⁸ Jf. kap. 2.6.

organisasjoner. Både eieren Nærings- og handelsdepartementet, næringslivet og GIEKs egen administrasjon synes å være tilfredse med styret og styrets funksjonsmåte.

Styringssystemet og organiseringen i statsforvaltningen

Vi oppfatter styringsdialogen mellom Nærings- og handelsdepartementet og GIEK som velfungerende. Departementet synes å ha valgt en større avstand til GIEK og høyere grad av formalisering av styringsdialogen enn det vi oppfatter at søsterdepartementene i de andre nordiske landene har valgt. Dette er i tråd med den forvaltningstradisjonen vi har på det næringspolitiske området i Norge. Vi kan ikke se at dette har vært til hinder for GIEKs måloppnåelse.

Samarbeid med det øvrige forvaltningsapparatet

Vi oppfatter det som at GIEKs samarbeid med det øvrige forvaltningsapparatet (departementer etc) fungerer godt. Samarbeid med det øvrige virkemiddelapparatet synes å være relativt begrenset, med unntak av Eksporthfinans, som GIEK har utstrakt samarbeid med.

Når det gjelder U-landsordningen spesielt, har GIEK et utstrakt samarbeid med Norad og UD. Dette synes også å fungere godt.¹⁹

Imidlertid har NHD gitt uttrykk for at GIEK ikke prioriterer oppfølgingen av OECD-samarbeidet tilstrekkelig høyt. Konsekvensen har blant annet vært forsinkelser i innlevering av materiale. Det er NHD som er representert i OECD-arbeidet, men GIEK deltar som ekspert og er en viktig leverandør av teknisk kunnskap i dette arbeidet. for NHD, og ikke minst for GIEK selv, er dette viktig arbeid som legger føringer for framtidige rammebetingelser.

6.2.3 Regler for garantigivningen

Vi oppfatter ikke at regelverket og retningslinjene i særlig grad hemmer GIEK i sin måloppnåelse.

GIEKs styre har tidligere foreslått at det åpnes for at GIEK kan garantere for eksportkontrakter som er i "nasjonal interesse", selv om kontrakten ikke tilfredsstillers dagens krav til nasjonal andel i eksportkontraktene. Forslaget er begrunnet med at næringslivet er blitt mer internasjonalisert, og at produksjonen og verdikjedene nå er sammensatt på nye måter. Dagens krav om nasjonal andel i eksportkontraktene hevdes derfor å legge en uhenksommessig begrensning på GIEKs adgang til å stille garantier. GIEK foreslo i 2007 for NHD å åpne opp for å kunne stille garantier ved kontrakter som er i "nasjonal interesse". Begrunnelsen er et ønske om mer fleksible retningslinjer som kan ivareta norske bedrifters interesser på en bedre måte enn dagens begrensning til eksport. De andre nordiske landenes eksportkredittgarantiinstitutter har de senere årene fått utvidet sitt mandat på denne måten.

¹⁹ Jf. Econ-rapport 2007-112 Organisering av arbeidet med næringsutvikling i Sør.

6.2.4 Rammer for GIEKs tilgang på statlige garantier

Rammestyringen for ordningene er forskjellig i alle de nordiske landene, jf. beskrivelsen i kapittel 3.

For U-landsordningen synes garantirammen i perioder å ha vært en effektiv skranke for tildeling av nye tilsagn. Dette henger sammen med at rammen er relativt liten, samtidig med at perioden fra tilsagn gis til garanti utstedes er lang, ofte flere år. Tilsagn opptar dermed stor plass i rammen, uten å være faktiske garantier. Dette kan dermed ha begrenset GIEKs mulighet til å realisere måloppnåelsen. Et forlengelsesgebyr for tilsagn på u-landsordningen ble innført i januar 2006. Det bidro til at noen tilsagn ikke ble ønsket fornyet. Rammen er dessuten nylig utvidet, og rammen er per i dag ikke en effektiv beskrankning.

For den alminnelige ordningen synes ikke garantirammen å ha begrenset utstedelsen av garantier. Stortinget har alltid bevilget økte rammer når regjeringen har fremmet forslag om det.

Likevel har det vært relativt mye ”støy” rundt GIEKs garantirammer. Dette skyldes at næringslivet har vært bekymret for at rammene skal gi effektive begrensninger på tildeling av tilsagn når søknadsmassen er stor og summen av tilsagn og innvilgede garantier nærmer seg rammen. For bedriftene er det alltid en fordel at det er minst mulig usikkerhet omkring tilgangen på garantier. Praksis har så langt vist at det ikke har vært statens ønske å begrense garantigivningen gjennom stramme rammer. For å redusere unødig usikkerhet og konflikt, og samtidig gjøre prosessen rundt rammeøkninger mindre omstendelig, kunne en eventuelt vurdere en ”svensk løsning”, der Stortinget kunne bevilge en romsligere ramme som regjeringen forvalter. Vi har imidlertid ikke gått nærmere inn på hvordan en slik ordning bør utformes.

7 GIEK Kredittforsikring AS

7.1 Organisering og styring

GIEK Kredittforsikring AS (GK) tilbyr kortsiktige kreditter for eksportsalg. GK eies 100 prosent av GIEK. GIEK utøver eierrollen, men utbytte fra selskapet går direkte til Nærings- og handelsdepartementet.

GK var tidligere en integrert del av GIEK. Som følge av et vedtak i EU/EØS ble GK skilt ut i en egen forretningsdel (kortsiktige kreditter) i 1995, og i 2001 i et aksjeselskap, GIEK Kredittforsikring AS.

GK er et aksjeselskap og virksomheten reguleres derfor primært av gjeldende lovverk og forskrifter for aksjeselskap. Ettersom selskapet driver kredittforsikring følger det også lover og regler som gjelder for virksomhet innenfor skadeforsikring. GK har konsesjon fra Finansdepartementet til å drive virksomhet innenfor klasse 14, 15 og 16 (kreditt, kausjon, bonds, finansielle garantier, andre økonomiske tap). I tillegg følger GK regler i EØS-avtalen knyttet til kortsiktig kredittforsikring.

Nærings- og handelsdepartementet gir føringer på GKs drift gjennom instruksene til GIEK (tildelingsbrevet). Der heter det at GK skal drives forretningsmessig forsvarlig og at GKs marked er norske eksportbedrifter. GKs avkastningskrav fastsettes av Stortinget. GIEK oppnevner styret i GK. Per i dag sitter 7 personer i styret, herunder administrerende direktør i GIEK. Nærings- og handelsministeren skriver årlig beretning til Riksrevisjonen for GK

GK er samlokalisert med GIEK i Oslo og har 18 ansatte. GK kjøper noen administrative tjenester fra GIEK, blant annet IKT-tjenester og sentralbordtjenester.

7.2 Mål

Selskapets formål er regulert i vedtektene. Selskapet skal drive kredittforsikring og gjenforsikring, samt virksomhet som naturlig henger sammen med denne virksomheten.²⁰ Selskapet skal vektlegge å fremme et godt og forsvarlig tilbud om kredittforsikring til små og mellomstore bedrifter. Små og mellomstore bedrifter er definert som bedrifter med under 100 ansatte.

7.3 Produkter

Kredittforsikring er forsikring av utestående fordringer for bedrifter som selger på kreditt. Normalt forsikrer bedriftene porteføljen av utestående fordringer, uavhengig av om fordringen er på en kunde i Norge eller i utlandet. Kredittforsikring er en vanlig forsikringsform for bedrifter i store deler av verden, men er mindre vanlig i Norge enn i de fleste andre OECD-land.

GK tilbyr kortsiktige kredittforsikringer med løpetid opp til to år. Forsikringen dekker inntil 100 prosent av tap som følge av manglende betaling fra kunder på grunn av

²⁰ Jf. vedtektene § 1-2.

konkurs, insolvens og betalingsuvilje, samt risiko i produksjonsperioden (det vil si risiko for at kunde ikke kan ta avtalt levering). Forsikringen kan også dekke eventuell politisk risiko. GK kan bare forsikre porteføljer knyttet til eksportkreditter, det vil si mot kreditter til kunder i utlandet.

Bedriftene etablerer kredittforsikringspoliser som regulerer forsikret beløp, egenandeler, premiesatser, rapporteringsfrekvens og andre nødvendige forhold. Bedriftene søker i den forbindelse om kredittgrenser for sine kunder. GK vurderer og godkjenner kredittgrenser.

7.4 Tilbydere i markedet

EU/EØS bestemte i 1995 at kortsiktig kredittforsikring (varighet inntil 2 år) ikke lenger skulle kunne gis statsstøtte. Dette medførte at en rekke land avvirket statens tilbud på dette området. Dette gjelder for eksempel Sverige, Danmark og Finland. Noen land, heriblant Norge, valgte å beholde tilbudet i den eksisterende organisasjonen, men å skille ut organisasjonen fra øvrig garantivirksomhet. I flere land der staten i første omgang trakk seg ut, har det senere blitt etablert nye selskaper i statlig regi.

Tidligere var det flere norske aktører som tilbød kredittforsikring i det norske markedet (for innenlands- og eksportsalg). På midten av 80-tallet drev 10-12 foretak denne typen virksomhet. Dette var blant annet de store forsikringsselskapene. Disse virksomhetene er med unntak av GK kjøpt opp av internasjonale aktører. I dag domineres markedet internasjonalt av tre store aktører. Dette er Euler Hermes (fransk), Atradius (nederlandsk) og Coface (fransk). Til sammen har disse aktørene 80 prosent av verdensmarkedet.

Da GK ble skilt ut i eget aksjeselskap var fem aktører etablert i Norge (inklusive GK). Fire av disse (det vil si alle unntatt GK) tilbød kredittforsikring både for innenlands salg og eksportsalg. Bare to av aktørene, Euler Hermes og Atradius, er aktive på det norske markedet (innenlands salg) i dag. Euler Hermes og Atradius er filialer av internasjonale selskaper, og aktiviteten reguleres dels av norsk lov og dels av lovverket i de respektive hjemlandene. Det er begrenset antall aktører i det fleste lands hjemmemarkeder, normalt mellom 3 og 4 aktører i mindre land (det vil si flere enn i Norge) og mellom 4 og 5 i større land.

I Tabell 7.1 har vi vist anslåtte markedsandeler for de tre aktørene i Norge i 2006 basert på GKs oppfatning av markedet. Atradius er den største tilbyderen av både innenlandspoliser og eksportpoliser. GK er nest største tilbyder av eksportpoliser målt etter markedsandel.

Tabell 7.1 Anslåtte markedsandeler 2006 (anslag)

	Innenlandspoliser	Eksportpoliser	Totalt
Atradius	75 prosent	50 prosent	60 prosent
Euler Hermes	25 prosent	15 prosent	20 prosent
GIEK Kredittforsikring	-	35 prosent	20 prosent

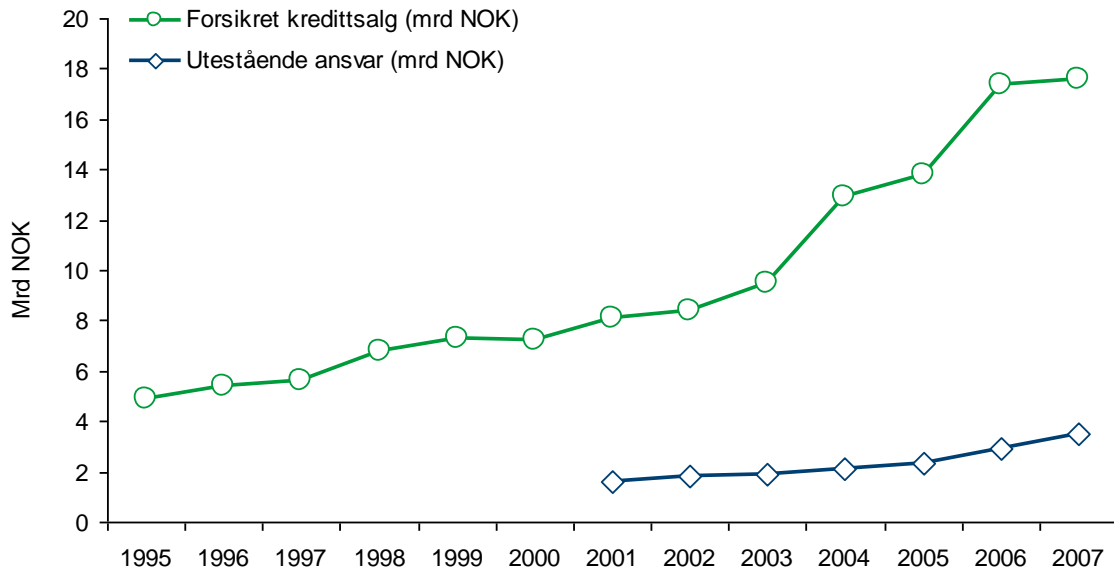
Note: Anslag fordi filialer av utenlandske selskaper ikke rapporterer separate tall for virksomheten i Norge.

Kilde: GIEK Kredittforsikring AS

7.5 Utvikling i portefølje og resultater

I 2007 forsikret GK totalt salg for 17,6 mrd NOK. Samlet utestående ansvar ved utgangen av 2007 var 3,5 mrd NOK. I Figur 7.1 har vi vist utviklingen i forsikret salg og utestående ansvar fra 1995 og fram til i dag.

Figur 7.1 Utvikling i porteføljen



Note: Tall for utestående ansvar ved utgangen av året er ikke tilgjengelig for 1995-2000.

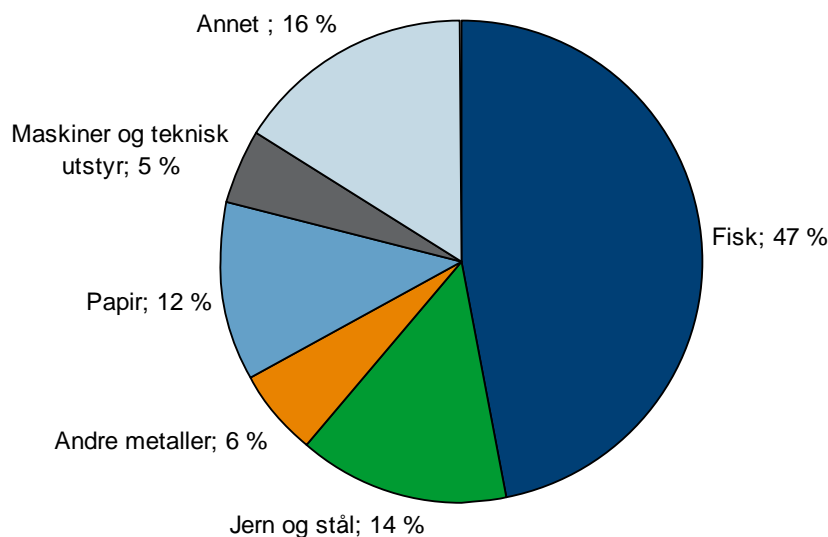
Kilde: GIEK Kredittforsikring AS

Som nevnt ble GK skilt ut som en egen forretningsenhet i GIEK i 1995 og som eget aksjeselskap i 2001. Forsikret kredittsalg per år har vært økende i hele perioden fra 1995 til 2007, men har økt mest i siste halvdel av perioden. Fra 1995 til 2001 økte forsikret kredittsalg med 65 prosent mens det økte med 117 prosent fra 2001 til 2007. Utestående ansvar ved årsslutt har mer enn doblet seg fra 2001 til 2007. Utestående ansvar som andel av forsikret kredittslag er 20 prosent både i 2001 og i 2007, og har i årene imellom svingt mellom 16 og 21 prosent.

Forsikret salg i 2006 fordelte seg på cirka 200 poliser med cirka 180 norske eksportbedrifter. Om lag 85 prosent av kundene i porteføljen er små og mellomstore bedrifter. Disse står for om lag 20 prosent av forsikret salg. Antallet poliser har endret seg lite de siste årene (eksempelvis var det 208 poliser i 2001). Andelen små og mellomstore bedrifter i porteføljen har også vært stabilt over 80 prosent siden utskillelsen til eget AS i 2001.

I Figur 7.2 har vi vist hvilke bransjer forsikringspolisene omfatter basert på forsikret salg i 2006. Nesten halvparten av porteføljen gjelder forsikring for norske leverandører av fisk (47 prosent). Andre store varekategorier er jern og stål samt papir, med henholdsvis 14 og 12 prosent av porteføljen. Fisk har i alle årene vært en viktig bransje for GK. Den relative andelen har imidlertid gått noe ned siden GK ble skilt ut som eget AS. Bransjer som papir samt sko og tekstiler var viktigere før enn nå, noe som gjenspeiler en nedtrapping av virksomhet generelt i disse bransjene i norsk industri.

Figur 7.2 Bransjemessig fordeling av GKs portefølje 2006
Andel av forsikret salg i NOK



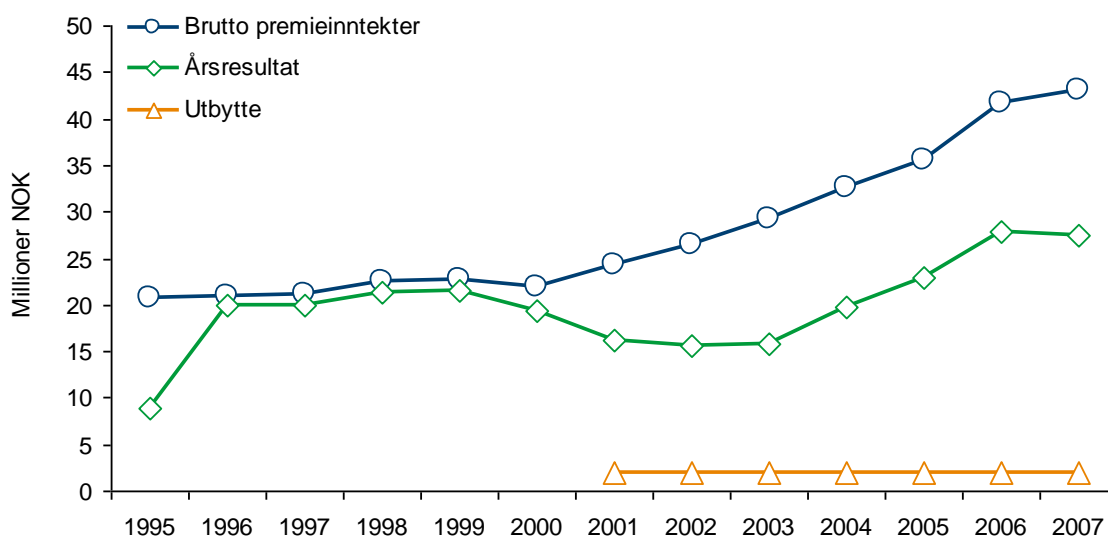
Kilde: GIEK Kredittforsikring AS

I 2006 forsikret GK salg til kjøpere i totalt 81 land. Om lag 80 prosent av forsikret salg er imidlertid til kjøpere i Vest-Europa. Storbritannia, Tyskland og Frankrike er viktige markeder.

GK har reforsikringsavtaler i det internasjonale markedet for såkalt ”marketable risk”. Dette omfatter om lag 92 prosent av GKs portefølje. For de siste 8 prosentene (”non marketable risk”) har GK reforsikringsavtaler med GIEK på kommersielle vilkår.

I Figur 7.3 har vi vist utviklingen i brutto premieinntekter, årsresultat og utbytte i perioden fra 1995 til 2007 (utbytte siden 2001).

Figur 7.3 Utvikling i brutto premieinntekter



Note: Brutto premieinntekter for 1995-2000 omfatter også noen inntekter som f.o.m. 2001 ligger i GIEK (reimbursgarantier). I disse årene var det heller ingen reforsikringskostnader og ingen skatt, kostnader som inngår fra 2001. Beregnede finansinntekter (og -kostnader) inngår i årsresultatet.

Kilde: GIEK Kredittforsikring AS

7.6 Virkninger av utskillelse av GIEK Kredittforsikring

Evalueringen omfatter en vurdering av virkninger av utskillelse av GIEK kredittforsikring. Vi har valgt å definere virkninger som virkninger på tilbudet av kortsiktige kredittforsikring for norske eksportører. Det er generelt to metodiske problemer knyttet til en vurdering av utviklingen av tilbudet som følge av utskillelsen av GK i eget AS:

- Utviklingen er påvirket av mer enn organisatoriske endringer. Utviklingen i GKs virksomhet er et resultat av de samlede endringene i omgivelsene over tid, herunder endringene i organisatoriske forhold. Det er ikke mulig å isolere virkningene av de organisatoriske endringer fra øvrige endringer.
- Referansebanen er ukjent: Vi vet ikke hvordan utviklingen av GK ville vært i alternative løsninger for virksomheten.

Vi skal derfor først kommentere utviklingen i GK sett i forhold til hvilket tilbud de gir markedet. I neste avsnitt drøfter vi utviklingen sett i lys av markeder for kortsiktige kredittforsikringer samt alternative løsninger til utskillelse i 2001.

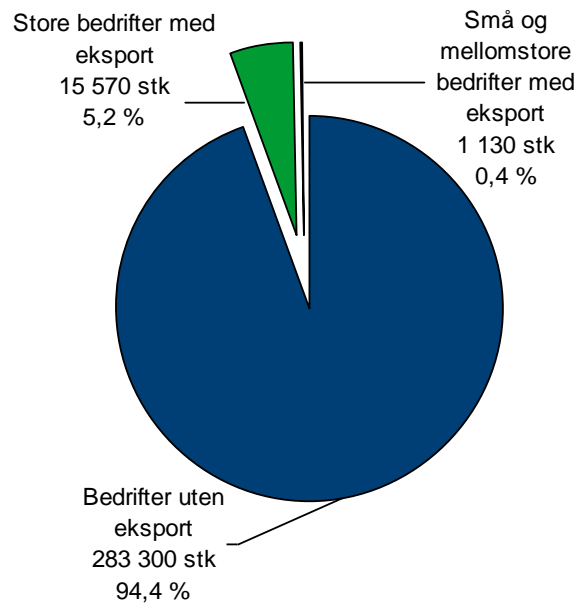
7.6.1 Tilbudet fra GIEK Kredittforsikring

I avsnitt 7.5 framstilte vi utviklingen i GKs portefølje og resultat over tid på ulike måter. Tallene viser at:

- volum forsikret kredittsalg gjennom GK er mer enn fordoblet siden utskillingen i eget AS i 2001.
- antallet poliser og antall bedrifter som tegner poliser er om lag uendret. Så vidt vi vet er også kundemassen relativt stabil i betydningen at det er stor grad av gjenkjøp fra eksisterende kunder og i mindre grad nye kunder.
- andelen små og mellomstore bedrifter har vært stabilt høy, godt over 80 prosent.
- bransjespektret er noe smalnet ved at enkelte bransjer er redusert/har falt ut uten at nye har kommet til. Tre hovedbransjer utgjør nesten 80 prosent av forsikret salg i 2006 (fisk, jern/stål/metaller og papir).

Det potensielle totalmarkedet til GK kan illustreres på følgende måte:

Figur 7.4 Potensielt totalmarked



Kilde: GIEK Kredittforsikring AS

Antall bedrifter i Norge er om lag 300 000. Om lag 5,5 prosent av bedriftene driver med eksport, og de aller fleste av disse er store bedrifter. Etter GKs beregninger er det om lag 1 130 små og mellomstore norske bedrifter som driver med eksport, eller om lag en halv prosent av alle bedriftene i Norge. Eksport på kreditt vil ikke være aktuelt for alle disse. Dersom GK har om lag 150 små og mellomstore bedrifter i sin kundeportefølje²¹ (2006) tilsvarer dette i overkant av 13 prosent av de små og mellomstore bedriftene med eksport i Norge.

Vi har ikke kunnskap om hvordan kundeporteføljen til de øvrige to aktørene i markedet er, eller hvorvidt det er problematisk for små og mellomstore bedrifter å kjøpe kortsiktig kredittforsikring i markedet. GK anslår at om lag 3 til 4 prosent av all eksport fra Norge er kredittforsikret. Dette er en lavere andel enn de fleste andre europeiske land. På samme måte som for GIEKs virksomhet gjenspeiler utviklingen i GKs bransjedekning utviklingen i norsk eksportindustri og behovene for kredittforsikring i ulike bransjer.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere om GK burde ha hatt en større kundeportefølje av små og mellomstore bedrifter eller en bredere bransjeprofil.²² Vi kan imidlertid fastslå at økt kredittforsikret salg i GK tilsier en betydelig vekst i gjennomsnittlig forsikret salg per polise og per kunde. GK er derfor relativt sett blitt viktigere for de foretakene og bransjene som benytter GK. At volum av forsikret kredittsalg i GK har vist betydelig vekst viser også at de har attraktive produkter i markedet.

Utskilling av GK til eget AS kan ha påvirket måten GK opererer på i markedet i betydningen at de er en tydeligere markedsaktør. Dette kan igjen ha hatt positiv virkning på

²¹ Totalt 180 kunder. Ca 85 prosent er små og mellomstore bedrifter.

²² Én observasjon tilsier at utskillelsen av GK i eget selskap stimulerte veksten. I perioden 1995-2001 da GK var en integrert del av GIEK, vokste porteføljen av kortsiktige garantier i takt med eksport av tradisjonelle varer og tjenester (eksporten vokste 63 prosent mensgarantiporteføljen vokste 65 prosent). Etter utskillelsen vokste garantiporteføljen vesentlig raskere enn eksporten. For perioden 2001-2007 var veksten henholdsvis 117 og 48 prosent.

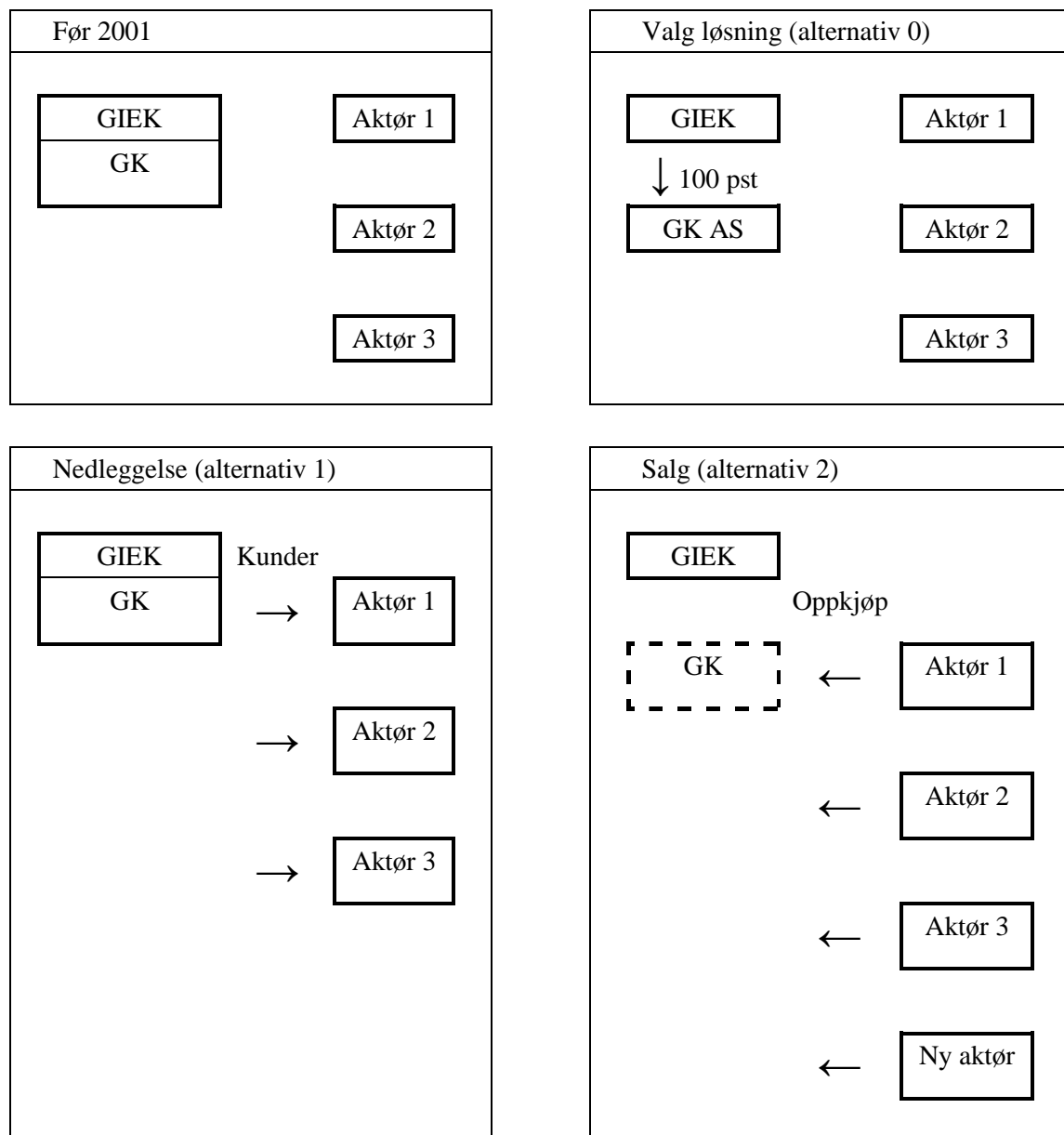
posisjoneringen i markedet og kan forklare deler av det økte forsikringsomfanget i GK (i tillegg til generell eksportvekst). Det er imidlertid ikke mulig å isolere en eventuell virkning av dette. Vi kan ikke se at utskillingen i eget AS (fra GIEK) har medført tap av synergier eller andre fordeler ved sameksistens. Samlet sett er det grunn til å tro at utskillingen i eget AS i hvert fall ikke har svekket GK. Vi har ikke grunnlag for å konkludere om utskillelsen har påvirket norsk eksport, men det er i hvert fall ingenting som tyder på at virkningen har vært negativ.

GK har en restriksjon på sin virksomhet i forhold til konkurrentene ved at de kun forsikrer kreditt for eksportsalg. Restriksjonen lå også på virksomheten før utskilling i eget AS. Bedrifter med salg både innenlands og utenlands vil normalt ønske å forsikre salg på kreditt uavhengig av hvor kjøper befinner seg. Hvorvidt denne restriksjon begrenser GKs mulighet for å gi et bedre tilbud ligger utenfor vårt mandat å vurdere.

7.6.2 Markedet for kortsiktig kredittforsikring

Utskillelsen av GK i eget aksjeselskap kom som følge av et pålegg om å avvikle denne typen virksomhet i statlig regi. Det var med andre ord ikke et alternativ å fortsette virksomheten innenfor rammen av GIEK. Alternativer til utskillelse var derfor enten en nedleggelse av virksomheten eller et salg. I Figur 7.5 har vi illustrert utskillingen av GK samt ulike alternativer til utskilling i 2001.

Figur 7.5 Illustrasjon av utskillelse samt alternativer i 2001



GKs virksomhet har hatt et positivt resultat og har gitt utbytte til eier (viderebetalt fra GIEK til Nærings- og handelsdepartementet) alle årene siden etablering av AS i 2001. Ettersom GK har hatt god lønnsomhet etter utskillelsen, er det grunn til å tro at virksomheten ville ha vært attraktiv for andre aktører i markedet. En nedleggelse av virksomheten ville sannsynligvis ført til at kundene hadde blitt overtatt av de øvrige aktørene i markedet (alternativ 1 i figuren). Et salg av virksomheten ville sannsynligvis ha ført til at én av de eksisterende aktørene (aktør A, B eller C) eventuelt en ny aktør (aktør X) hadde overtatt GKs samlede portefølje (alternativ 2 i figuren).

- Nedleggelse eller salg av virksomheten til *eksisterende* aktør (aktør A, B eller C) ville ha gitt den samme markedsløsningen i 2001 med tre aktører. Med andre ord en aktør mindre enn den valgte løsningen.

- Salg av virksomheten til *ny* aktør ville gitt den samme markedsløsningen som det valgte alternativet i 2001 med fire aktører. Forskjellen ligger eventuelt i *hvem* den fjerde aktøren er i de to alternativene.²³

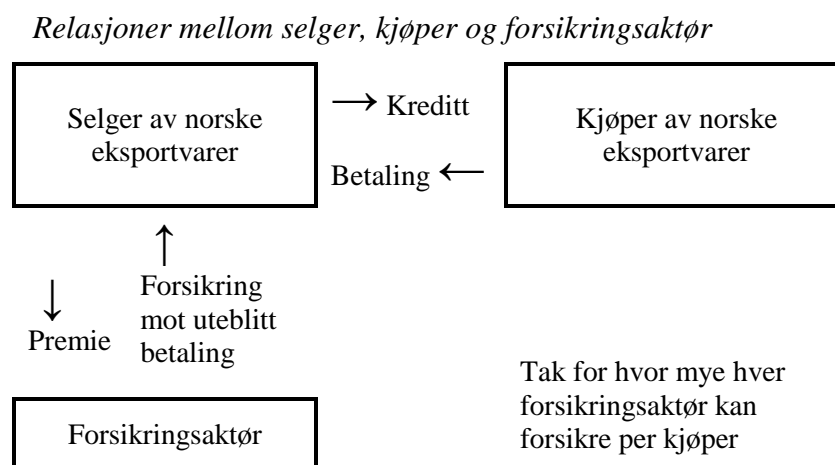
Vurdering av utskillelse av GK i 2001 i lys av alternativene som forelå, kan dermed uttrykkes i tre spørsmål:

- Betydningen av en ekstra aktør i markedet
- Betydningen av en norsk aktør i markedet og av GIEK som eier.

Betydningen av en ekstra aktør i markedet

I Figur 7.6 har vi illustrert relasjoner mellom selger og kjøper av norske eksportvarer samt en forsikringsaktør.

Figur 7.6



Betydningen av én aktør mer kan belyses fra et konkurransemessig perspektiv. Betydningen av antall aktører i markedet er avhengig av hvordan markedsf forholdene er og hvordan konkurransen foregår. Det er i hovedsak tre teoretiske modeller som kan benyttes for å vurdere konkurransesituasjonen og virkningene av konsentrasjon i markedet. Disse tre modellene er Bertrand-, Cournot- og Stackelbergmodellen.

- Bertrandmodellen illustrerer et marked med priskonkurranse. Med pris som konkurranseparameter (strategisk variabel) vil alle aktører i markedet være tjent med å redusere prisen marginalt for å ta konkurrenten(e)s volum. Dersom aktørene konkurrerer på pris vil en konsentrasjon i markedet ikke innebære noen endringer i pris eller salgsvolum. Bertrandkonkurranse fjerner mulighetene til utøvelse av markedsrett selv om det bare er to aktører i markedet. Markeder som ofte viser egenskaper av Bertrandkonkurranse forutsetter blant annet at flere tilbydere har kapasitet og ressurser til å levere tjenestene som etterspørres.
- Cournotmodellen illustrerer et marked hvor det ikke er priskonkurranse og ingen av aktørene er prisleder. Cournotmodellen innebærer at tilbyderne i markedet konkurrerer om kvantumet eller kapasiteten som tilbys i markedet. Prisfastsettelsen skjer i markedet på bakgrunn av det tilbudte kvantumet og kundenes betalingsvillighet. Med kvantum eller kapasitet som konkurranseparameter

²³ Ved salg kunne man neppe styrt hvem som fikk kjøpe, slik at det ville ha vært en risiko for at en av de eksisterende overtok.

dempes konkurranseintensiteten noe i forhold til ren priskonkurranse som beskrevet ovenfor.

- Stackelbergmodellen illustrerer et marked hvor det er en prisleder i markedet. Stackelbergmodellen ligner Cournotmodellen fordi begge tar utgangspunkt i at foretakene konkurrerer i kvantitet. Forskjellen ligger i at Stackelbergmodellen legger til grunn at det er en prisleder og en prisfølger i markedet. Prislederen setter sin pris først og deretter setter prisfølgeren sin pris. En prisleder kan være en monopolist som møter en ny etablering i markedet.

Det er sjeldent at markeder kan beskrives og analyseres direkte ut fra de tre modellene. Imidlertid har markedet for kredittforsikring klare trekk av priskonkurranse, selv om kompetanse og bransjekunnskap har en viss betydning. Slik sett er det grunn til å tro at markedet konkurransemessig ikke veldig sårbart for en reduksjon i antall foretak.

I et marked som kjennetegnes av priskonkurranse er det imidlertid en betingelse at det er ikke kapasitetsbeskrankninger. Det er utpregede stordriftsfordeler på tilbudssiden i markedet for kortsiktig kredittforsikring. Det siste tiårets konsentrasjon i markedet illustrerer dette fenomenet tydelig. For den enkelte forsikringsaktører er det imidlertid en grense for hvor stor kreditt den kan forsikre på den enkelte kjøperen av de norske eksportvarene. En stor forsikringsaktør vil ikke nødvendigvis kunne forsikre en tilsvarende større kreditt til én og samme kjøper enn en mindre aktør. Høy grad av konsentrasjon på tilbudssiden kan derfor begrense mulig kredittforsikringskapasitet på hver enkelt kjøper av norske eksportvarer. Dette kan igjen føre til et dårligere tilbud om kredittforsikring til norske eksportører.

Hvorvidt tre aktører representerer enn beskrankning i forsikringskapasitet i forhold til fire aktører er vanskelig å si. Etter utskillelsen av GK har imidlertid markedet gått fra fire til tre aktører. I lys av dette framstår det som viktig at GK ble bevart som et selvstendig miljø. Det er en grunn til å tro at tilbudet av kortsiktige kredittforsikringer til norske SMB kunne vært svekket dersom GK ikke hadde fortsatt som selvstendig virksomhet.

Betydningen av en norsk aktør i markedet og av GIEK som eier

Vi har over argumentert for at det av kapasitetsgrunner er viktig at det er tilstrekkelig antall aktører på markedet for kortsiktig kredittforsikring. Et annet spørsmål er om det er viktig at det er en norsk aktør og eventuelt hva som er betydningen av GIEK som eier.

De internasjonale aktørene som er representert i Norge er filialer av utenlandske foretak og er regulert av lover og regler i morselskapets hjemland. GK er det eneste norsk-eide kredittforsikringsselskapet i Norge. Det kan argumenteres for at det i vanskeligere tider vil være enklere å redusere tilbudet fra en filial, mens et norsk miljø vil være mer robust over tid.

GK eies av GIEK som igjen eies av Nærings- og handelsdepartementet. GK og GIEK er samlokalisert og GK kjøper enkelte administrative funksjoner fra GIEK. Vi har ikke identifisert betydelige synergier mellom de to selskapene. Likevel vil det sannsynligvis være en styrke i samlokaliseringen ved at det samlede kompetansemiljøet blir større og således mer attraktivt i kampen om arbeidskraften.

Ettersom GK i siste instans eies av Nærings- og handelsdepartementet²⁴, utgjør dette en sikkerhet for at miljøet ikke går over på andre hender uten at man eventuelt ønsker dette. Slik sett er det en verdi å ha GIEK/staten som eier av foretaket.

GK er en overskuddsvirksomhet og påfører ikke staten utgifter, gitt at den samlede avkastningen på statens kapital i GK (utbytte og styrking av egenkapitalen) er på linje med avkastning i næringslivet for øvrig. GK har siden opprettelsen i 2001 vært underlagt et avkastningskrav tilsvarende risikofri rente pluss en risikopremie.

Utbytte til eier har vært fastsatt til 75 pst. av selskapets regnskapsmessige årsoverskudd etter avsetninger og skatt. Utbyttet er begrenset oppad til innskutt egenkapital på 35 mill. kroner multiplisert med statens gjennomsnittlige innlånsrente for år 2000 på 5,61 pst. Denne utbyttebestemmelsen ble fastlagt for fem år ved opprettelsen av GK i 2001. Nærings- og handelsdepartementet gjennomgikk denne praksisen i 2006 og legger til grunn at utbyttebestemmelsen videreføres for en ny femårsperiode.

²⁴ GIEK har ikke mandat til å selge GIEK Kredittforsikring AS.

8 GIEKs plass og rolle i framtidens næringspolitikk

I utgangspunktet kan det være flere grunner til å ha et apparat som kan tilby næringslivet garantier knyttet til langsiktige eksportkreditter. I dette kapitlet drøfter vi hvilken rolle GIEK bør spille i framtidens næringspolitikk.

8.1 Hva kan eksportfremmende virkemidler bidra til?

Et offentlig organisert tilbud av garantier eller forsikring av langsiktige eksportkreditter er vanlig i de fleste OECD-land. I økende grad utvikler også eksportnasjoner utenfor OECD tilsvarende ordninger. Ikke minst Kina, India og Brasil har utviklet aktive og betydningsfulle institusjoner.

8.1.1 Virkemiddel for økt verdiskaping

Offentlige tilbud om forsikring av langsiktige eksportkreditter må sees på som en del av en offentlig eksportpolitikk. Målet for de fleste lands garantiordninger er i stor grad lignende. Ordningene skal fremme landets eksport og/eller utenlandske investeringer fra landet, jf. ECDG (2003) som gjengir målformuleringen til et utvalg offentlige institusjoner som forsikrer (garanterer) langsiktige eksportkreditt (ECA).

Selv om rasjonalet for tiltak for eksportfremme ikke alltid utdypes, er de underliggende begrunnelsene for slike virkemidler dels at eksport styrker konsummulighetene i landet ved at økt eksport gir muligheter for mer import og dels at landets blir bedre i stand til å ta del i internasjonal arbeidsdeling.

Det kan også argumenteres for at eksportfremme bidrar til økt verdiskaping i landet. Dette vil være tilfelle dersom eksportbedrifter generelt er mer produktive enn annet næringsliv. I så fall vil fremme av eksport bidra til at en større del av realressursene i landet forskyves fra mindre til mer produktive bedrifter, gjennom at lønnsevnene i eksportbedriftene styrkes, eller på annen måte. Forutsetningen er imidlertid at virkemidlene ikke, eller i minimal grad, har form av offentlig subsidiering. Dersom eksporten subsidieres vil subsidieringen måtte skattefinansieres, noe som raskt kan lede til større samfunnsøkonomisk tap enn en eventuell gevinst i form av økt produktivitet i bedriftsmassen.

En større empirisk undersøkelse fra USA kan tyde på at eksportbedrifter faktisk er mer produktive enn ikke-eksportbedrifter. Bernhard et al (2007) viser at eksportselskaper skiller seg fra andre selskaper ved at de er;

- mer produktive
- mer kunnskapsintensive
- mer kapitalintensive
- større
- betaler høyere lønninger.

Forskjellene mellom bedriftstypene i forhold til produktivitet, kunnskap, kapitalintensitet og lønnsevne holder også om en korrigerer for størrelsesforskjeller. Det ser også ut til at forskjellene mellom eksportører og ikke-eksportører eksisterte også før eksportbedriftene begynte å eksportere, noe som kan tyde på at bedriftene blir eksportører fordi de er gode og ikke omvendt. Dersom ovennevnte undersøkelser gjenspeiler generelle utviklingstrekk, vil økning i andel av eksportbedrifter i landets bedriftsmasse bidra til økte verdiskaping.

8.1.2 Forsikring av langsiktige eksportkreditter reduserer bedriftenes transaksjonskostnader

Tilbud av forsikring av langsiktige eksportkreditter bidrar til å fremme landets eksport ved å redusere eksportørens transaksjonskostnader. Ethvert salg hvor betalingen skjer i ettertid eller er strukket ut over et lengre tidsrom innebærer risiko for at leveransen faktisk ikke blir betalt (kjøperen får finansielle problemer, o.a.). For leverandøren kan risiko for manglende betaling sammenlignes med en kostnad, som den må ta hensyn til i sin prising. Jo større risiko, jo høyere kostnadselement. Betydningen av dette vil særlig være stor i små saker.

Banker og andre finansielle institusjoner spiller en vital økonomisk rolle ved at de tar på seg å tilby likviditet til handelspartnere som ønsker å handle, men mangler likviditet. I den sammenheng tar de på seg to typer risiko:

- likviditetsrisiko, ved at de tar på seg langsiktige forpliktelser (lån mot framtidig inntekt, forsikringer) som ikke uten videre kan selges videre
- kredittrisiko, ved at det er usikkert om lån blir betalt.

De to typene av risiko er nært koblet ved at jo mer usikker en låntakers kredittverdighet er, jo vanskeligere er det å selge lånet eller forsikringen til vedkommende til en tredje part. Banker reduserer kredittrisikoen gjennom å bruke ressurser på å undersøke låntakerens finansielle situasjon.

Det er vanskeligere å begrense likviditetsrisikoen, som i stor grad avhenger av andres villighet til handle med finansielle instrumenter.

Offentlige forsikringer av langsiktige kreditt bidrar til å redusere begge ovennevnte risikotyper, og dermed reduseres bedriftenes lånekostnader.

I tillegg tar ECA spesielt på seg definert kredittrisiko knyttet til usikre politiske forhold i enkelt land (politisk risiko). Dette er en type kredittrisiko som tradisjonelt har blitt oppfattet som for stor og vanskelig å vurdere for mange banker. Over tid har det derfor utviklet seg en arbeidsdeling mellom private banker og ECAer, hvor garantier fra ECAer er nødvendig for å realisere prosjekter i særlige politiske ustabile land.

Momentene overfor er argumenter for at verdens ECAer bidrar til et mer likvid og risikovillig finansmarked enn uten ECAer, noe som i så fall forenkler internasjonal handel.

8.2 ECAer viktigst i perioder med engstelse i internasjonale finansmarkeder

Dersom alle ECAer opphørte, er det rimelig å anta at bankenes likviditets- og kreditt-risiko vil øke. I perioder med stor tilgang på privat risikokapital, er det imidlertid slett ikke sikkert forskjellen mellom en situasjon med og uten ECA er stor. I slike situasjoner er det lett å fordele risiko på mange og spesielt likviditetsrisikoen tenderer til å bli liten når tilgangen på privat risikokapital er stor. Store deler av den perioden vi har evaluert GIEK har vært preget av oppgangskonjunktur, hvor ECAer verden over har stilt spørsmålsteget ved egen virksomhet.

For enkeltland (og eksportørene i landet) vil det likevel ha betydning om landet er det eneste uten et tilbud av offentlig langsiktig kredittforsikring eller ikke. ECAer er normalt begrenset til å gi garantier til prosjekter i eget land, det vil si til prosjekter hvor leverandøren har en tilhørighet (typisk eksporterer fra) landet ECAen er en del av. Selv om tilbud av privat risikokapital er god, vil bankenes likviditetsrisiko bli lavest når de har muligheten til å ha interesse av å fordele sin risiko på mange. I situasjoner hvor leverandører fra forskjellige land (for eksempel A og B) konkurrerer om samme oppdrag, men kun A har tilbud om ECA-garantier, vil banken til leverandører fra A ha størst mulighet til å redusere sin risiko og kan dermed gi leverandøren et bedre tilbud enn leverandøren fra B.

I perioder med generell finansiell uro og/eller internasjonale nedgangstider blir det større forskjell mellom å ha eller ikke ha ECA. I slike perioder minker tilbudet av privat risikokapital raskt og likviditetsrisikoen øker. ECAenes funksjon som en del av et internasjonalt finansmarked er derfor størst i perioder med finansiell uro. For hvert land er det rimelig å se på sin ECA-institusjon som en type forsikring mot eksportbedriftene skal mangle finansiering av lønnsom eksport i perioder eller i situasjon hvor det ikke finnes et tilstrekkelig privat tilbud.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten av offentlige garantier for eksportkreditt er primært knyttet til at det offentlige tar på seg en rolle som tilrettelegger og organisator av en institusjon.

Dersom forsikringen av eksportkreditt subsidieres, vil det oppstå samfunnsøkonomiske tap.

8.3 Anbefalinger om GIEKs rolle i framtidens næringspolitikk

8.3.1 Trenger vi eksportgarantier i morgen?

Som vi tidligere har drøftet er det flere forhold som taler for at vi også i framtiden vil bør ha et offentlig garantitilbud:

- Evalueringen har vist at GIEK bidrar til å realisere de målene som er satt for virksomheten, samtidig som tilbudet koster staten lite.
- Konkurransenøytralitet: Det har tradisjonelt vært viktig å sikre norsk næringsliv like rammebetingelser som konkurrenter i utlandet. Så godt som alle land tilbyr garantier knyttet til langsiktig kapitalvareeksport. Framveksten av nye, sterke eksportnasjoner som tilbyr sin industri offensive eksportvirkemidler, bidrar til at

også OECD-landene trolig kommer til å beholde denne type virkemidler i lang tid framover.

- Behov for å kompensere for svakheter i markedet for eksportfinansiering: GIEK dekker et behov for garantier, særlig for eksport til usikre land, og for små og mellomstore eksportbedrifter. Gjennom sin virksomhet bidrar GIEK dessuten til å øke kapasiteten i markedet for eksportkredittgarantier for norsk eksportører. Særlig i perioder med ustabilitet i finansmarkedene kan det være behov for statlige garantier.
- Styrke verdiskapingen i landet gjennom styrking av konkurranseutsatt sektor: Alle land er opptatt av å ha en effektiv og lønnsom konkurranseutsatt sektor. Å legge til rette for eksport, gjennom blant annet et tilbud om eksportkredittgarantier, er et ledd i en slik politikk.

I lys av evalueringsresultatene og drøftingen over, er dermed vårt svar på svar på spørsmålet om vi trenger eksportkredittgarantier i framtiden et ja.

Vi mener at det er en lite aktuell politikk ensidig å fjerne det norske garantivirkemidlet. Å fjerne tilbudet ville være til ugunst for norsk eksportindustri, særlig i perioder der det er ustabilitet i internasjonale finansmarkeder. Også i gode tider vil et eventuelt bortfall av GIEKs virkemidler bety at bedrifter som opererer i risikoutsatte land, særlig utviklingsland, miste viktige deler av sitt marked. Tilsvarende vil også gjelde mindre bedrifter. Samtidig ville det vært lite å spare for samfunnet ved å fjerne virkemidlene.

Vi tror heller ikke et bortfall av GIEK ville kunne erstattes av et kommersielt alternativ. Dersom alle land avvirket sine ECAer, ville det nok utvikles et kommersielt marked som kunne dekke deler av dagens behov. Det er imidlertid som nevnt ikke aktuell politikk på mange år, og det ville dessuten fortsatt være deler av markedet (spesielt risikoutsatte land og småbedrifter), som ikke ville hatt noe tilbud om garantier.

8.4 Behov for justeringer

Selv om vi altså anbefaler å videreføre et statlig eksportkredittgarantitilbud, mener vi at enkelte justeringer i rammene for virksomheten bør vurderes.

Avkastning på kapitalen?

Subsidieelementet knyttet til garantigivningen har vist seg å være svært lite, siden premieinntektene har dekket kostnadene og tapene. Imidlertid betaler ikke GIEK noen avkastning på egenkapitalen.

Innskutt egenkapital er 200.000 kroner. Opparbeidet egenkapital, når vi regner med tapsavsetningene, er på ca 1,2 mrd. kroner.

Et spørsmål er om ECAer/GIEK bør betale en rente til statskassen for den egenkapitalen som disponeres.

Tilsvarende kan det stilles spørsmål ved om GIEK bør betale provisjon til staten for at staten stiller garantiansvaret til rådighet. På en del andre områder der staten garanterer må angjeldende institusjon, for eksempel Kommunalbanken, betale en garantiprovisjon.

Vi tror disse spørsmålene bør besvares ut fra hvilke rammebetingelser det er ønskelig å gi GIEK i instituttets arbeid.

Egenkapitalen i GIEK har flere mulige funksjoner:

1. For eksportør og debitor, samt deres banker: GIEKs egenkapital har ingen betydning, slik den ville ha hatt dersom det var en annen aktør som stilte garanti. Staten står uansett bak garantien.
2. Som indikator på måloppnåelse: Utviklingen i egenkapitalen over tid kan indikere om balanse målet nås.
3. Som styringsredskap: I den danske modellen er det egenkapitalen som styrer garantirammene.
4. Bufferfunksjon. Egenkapitalen kan være en buffer ved tap, slik at det ved garantiutbetalinger ikke er nødvendig å trekke på statskassen før egenkapitalen er oppbrukt. GIEKs tapsavsetninger har den funksjonen. Politisk kan dette være en viktig funksjon som kan bidra til å gi ordningen stabile rammebetingelser over tid. Bufferfunksjonen reduserer dermed usikkerhet for næringslivet om at ordningen kan endres av politikerne dersom tap oppstår. Dette er særlig viktig i dårlige tider, da ordningen har størst addisjonell effekt.

Vi tror at egenkapitalens bufferfunksjon er viktig ved at den bidrar til langsiktighet og stabilitet omkring GIEKs rammebetingelser. Å innføre nye former for betaling til statskassen for egenkapitalen, eller inndragning av denne, vil først og fremst være å flytte penger fra en statlig konto til en annen, uten å ha andre realeffekter enn å svekke GIEK. Redusert egenkapital vil øke usikkerheten for næringslivet, og dermed redusere GIEKs muligheter til å realisere sine mål. Vi ser derfor ikke at det er behov for å innføre slike former for betaling.

Vi tror likevel det er behov for å etablere et mer bevisst forhold til den egenkapitalen som GIEK bygger opp, og avkastningen på denne. I dag foreligger det ingen retningslinjer, utover balansekravet på sikt, om hvor stor egenkapital GIEK bør ha. Vi foreslår at spørsmål knyttet til egenkapitalen og avkastningen på denne blir et eksplisitt punkt i den årlige styringsdialogen mellom eieren NHD, og GIEK. Det vil bidra til at det utvikles et bevisst forhold til egenkapitalen både i GIEK og hos eieren.

Porteføljens risikoprofil

Som tidligere drøftet mener vi det er grunn til å være oppmerksom på utviklingen i porteføljens risikoprofil. Den sterke eksponeringen på olje og skip bidrar til en systematisk risiko som vil kunne ramme GIEK dersom utviklingen i disse sektorene snur. Vi mener derfor at en videre oppbygging av egenkapitalen er en fornuftig måte å bygge opp en buffer mot framtidige tap.

Reforsikring har til nå vært brukt kun for å ”videreformidle” garantiansvar for eksport fra andre land, når slik eksport inngår i en norsk eksportkontrakt. Reforsikring brukes ikke som virkemiddel for å spre eller redusere garantiansvaret i porteføljen. Det har heller ikke vært nødvendig, all den stund statens garantiramme stort sett har vært stor nok, og det heller ikke har ligget i GIEKs mandat å reforsikre porteføljen. Vi mener imidlertid at det bør vurderes om reforsikringsinstrumentet kan være egnet som virkemiddel både for å optimalisere porteføljens risikoprofil, og som et instrument GIEK kan ha i beredskap for å sikre nødvendig handlekraft dersom det skulle store søknader som ytterligere vil øke skjevheten i porteføljen.

Samordning med annen virkemiddelbruk

GIEK er et spesialisert virkemiddel der grenseflaten mot de bankene er vel så viktig som grenseflaten mot bedriftene. Dagens modell med GIEK som en frittstående institusjon fungerer godt, og vi ser derfor ikke behov for å endre denne.

Maksimal dekningsgrad i småsaker

Evalueringen har vist at dagens begrensning på 90 prosent dekningsgrad kan være uhensiktsmessig i småsaker. Vi foreslår derfor at GIEK bør gis adgang til å stille 100 prosent garanti i småsaker (under 15 mill kroner, slik GIEKs styre tidligere har foreslått).

Nasjonal interesse?

De andre nordiske landene har som beskrevet i kapittel 3 på litt ulike måter åpnet for å stille garantier som er ”i nasjonal interesse”. GIEK har også foreslått en slik åpning.

Vi ser GIEKs behov for fleksibilitet i forhold til sine kunder, og at det kan være i norsk næringslivs interesse å tillate GIEK å stille garantier i forretninger som ikke nødvendigvis impliserer eksport fra Norge eller norske investeringer ute. Samtidig tyder utsagn fra banker på at det strenge eksportkravet reelt bidrar til høy norsk eksportandel i kontraktene.

Vi foreslår at det åpnes for at kravet om nasjonal andel kan fravikes i spesielle situasjoner, men regelendringen bør formuleres slik at det fortsatt vil være en forutsetning om at garantien har en eksportfremmende effekt for Norge. Garantier som tildeles i slike tilfeller bør kunne begrunnes med en direkte eller indirekte eksportfremmende effekt, for eksempel gjennom norske underleveranser, teknologiutvikling, styrket markedsposisjon etc som øker mulighetene for fremtidig eksport. Jo mer indirekte effekten antas å være, desto strengere krav må det stilles til begrunnelsen i det enkelte tilfellet.

Innføre krav om pro rata-vilkår for alle engasjementer?

I dag påtar GIEK seg garantiansvar på like vilkår med bankene i de fleste tilfeller. Dette har flere fordeler, både fordi GIEK da kan lene seg på bankenes risikovurderinger, at bankene også er inne gir en risikodeling, og like vilkår bidrar til å sikre at ikke GIEK utkonkurrerer bankene. Et spørsmål som har vært stilt er om det bør innføres som et generelt krav GIEK skal gå inn på like vilkår som bankene.

For en del garantier, spesielt garantier på risikoutsatte land og for småbedrifter vil et slikt krav være vanskelig eller umulig å praktisere, fordi det er vanskelig å få banker til å stille opp, eller fordi prisen blir for høy. Et slikt krav vil avskjære GIEK fra å stille garantier for en del kontakter der behovet for GIEKs deltakelse er størst. Vi anbefaler derfor at et slikt krav ikke innføres.

Rammestyringen av u-landsordningen

For u-landsordningen har rammen i perioder vært en begrensende faktor. En grunn til dette er som tidligere nevnt at tilsagn opptar en svært stor del av rammen. Begrensningen på øvre garantiansvar til syv ganger grunnfondet kan dessuten i gitte situasjoner bidra til å begrense muligheten til å utstede garantier i perioder der behovene er store. Det bør derfor vurderes om dagens rammestyring og begrensning av øvre garantiansvar til syv ganger grunnfondets størrelse er hensiktsmessige styringsverktøy i lys av ordningens mål.

Dialog GIEK-NHD

Når det gjelder styringsdialogen er det spesielt to tema som vi på grunnlag av evalueringen mener bør gis økt prioritet:

For det første bør spørsmål om egenkapitalens størrelse og rolle, samt tilknyttede spørsmål om risikoprofil og muligheter for å avdempe skjevheter i porteføljen gis prioritet, jf. drøftingen og forslagene over.

For det annet ser vi behov for å bedre dialogen rundt samarbeid om og prioritering av arbeidet med GIEKs rammebetingelser, spesielt OECD-arbeidet, jf. drøftingen i kapittel. 6.2.

Referanser

- Bagaci, P., S. Powell, J. Grayburn, V. Kvekvetsia and A Venables (2003): *Estimating the benefits and Cost of ECDG*. Nera Economic Consulting 2003.
- Bernhard, Andrew B. et al (2007): "Firms in International Trade". *Journal of Economic Perspectives*. 2007.
- ECGD (2003): *Comparing ECGD with its Principal Counterparts' Aimes and Financial Objectives*.
- Econ Pöyry (2007): *Evaluering av statsstøttede eksportkreditter*. Econ-rapport 2007-004.
- Econ Pöyry (2007): *Organisering av arbeidet med næringsutvikling i Sør*. Econ-rapport 2007-112.
- Export-Import Bank of the United States (2007): *Report to the U.S. Congress on Export Credit Competition and The Export-Import Bank of the United States*. Washington D.C.
- Heinonen, J. and D. Smallridge (2004): *Finnvera Plc: An International Evaluation*. Ministry of Trade and Industri, Finland. 2004.
- Lov om Dansk Eksportkreditfond m.v. Danmark.
- Nettsidene til EKN (Sverige, EKF (Danmark), Finnvera (Finland)).
- OECD (2006): *OECD-APEC Keynote Paper on Removing Barriers to SME Access to International Markets*, OECD.
- Relevante proposisjoner, meldinger og stortingsdokumenter.
- Utrikesdepartementet (2007): *Förordning om exportkreditgaranti*, 28. juni 2007 (2007:656). Utrikesdepartementet, Sverige.
- Utrikesdepartementet (2007): *Översyn av vissa riktlinjer for Eksportkreditnämndens verksamhet*. Utrikesdepartementet, Sverige. 12. februar 2007.

VEDLEGG 1: Informanter og intervjuede personer

Gjennom evalueringsprosessen har det blitt avholdt intervjuer, møter og workshops med en rekke personer. Personer som har blitt intervjuet er:

Ole Heggheim, Aker Yards

Knut Regbo, GIEK Kredittforsikring

Marianne Søndergaard-Jensen, EKF

Jan Vassard, EKF

Louise Løn, ABN Amro Bank

Jostein Djupvik, Eksportfinans

Tore Samuelson, Eksportfinans

Olav Einar Rygg, Eksportfinans

Carl Dahl, DnB NOR

Einar Gulstad, Norsk Hydro

Per Olaf Stampe, Kongsberggruppen

Christian Berg, svensk UD

Saila Turunen, EKN

Kerstin Bjellerup, EKN

Hjalmar Brudin, EKN

Pekka Karkovirta, Finnvera

Janet West, OECD Export Credit Division

Jean Le Cocquic, OECD Export Credit Division

Det ble også avholdt en workshop med ledelsen i GIEK, samt en rekke møter med representanter for GIEK

Det ble videre avholdt en workshop om eksportfinansiering på Den norske ambassaden i Stockholm med deltakere fra svensk UD (Christian de Filipi, Kjerstin Norlund-Malmegård, Barbro Johansson, Christian Berg, Harald Sandberg), og det norske Nærings- og handelsdepartementet (Tor Hernæs, Tyri Stugu og Hege Gabrielsen).

Det ble også avholdt en workshop i Ålesund med styret i Maritim Bransjeforening i Norsk industri, og styret i Norske Skipsverft.

Erik Holtedahl, Scanteam og Bastian Johansen, Management & Finance, har vært engasjert som eksterne ressurspersoner og gitt viktige bidrag i ulike stadier av evalueringen.

Referansegruppen for evalueringen har bestått av:

Carl Dahl, DnB NOR

Knut Sunde, Norsk Industri

Øyvind Ajer, GIEK

Øystein Hagerup, Finansdepartementet

Jostein Djupvik, Eksportfinans

Tor E. Hernæs, Nærings- og handelsdepartementet

Hege Gabrielsen, Nærings- og handelsdepartementet

Tyri Stugu, Nærings- og handelsdepartementet.

Referansegruppen har hatt tre møter, ett i oppstartfasen, ett midtveis og ett i slutfasen av evalueringen.