



Evaluering av GIEK og Eksportkreditt Norge AS

Utarbeidet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Om BDO

BDO er et av verdens og landets ledende analyse-, rådgivnings- og revisjonsvirksomheter, med nær 1450 konsulenter, advokater og revisorer. Vår hovedmålsetting er å bidra til en offentlig sektor der det oppnås mer tjenester for pengene, og der det ytes en rettferdig, effektiv, forutsigbar og god forvaltning. Ved å kombinere dyp bransjeforståelse med spesialisert fag-, prosess- og analysekompetanse, skal BDO bidra til å utvikle de beste løsninger for offentlig drevet og offentlig eiet virksomhet. BDO tilbyr i tillegg et bredt spekter av tjenester til finansnæringen. Våre rådgivere retter seg spesielt mot banker, kredittinstitusjoner, skadeforsikringsselskaper og verdipapirforetak.

Evaluering av GIEK og Eksportkreditt Norge AS / 2017-57

© Oslo Economics, 18. desember, 2017

Kontaktperson:

Jostein Skaar / Partner

jsk@osloeconomics.no, Tel. +47 959 33 827

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Om oppdraget	12
1.1 Formål og mandat	12
1.2 Evalueringens rammeverk	13
1.3 Informasjonsgrunnlag	13
1.4 Gjennomføring	15
2. Om statlig eksportfinansiering	16
2.1 Eksportfinansiering	16
2.2 GIEK	17
2.3 Eksportkreditt Norge	20
3. Evaluering av effektivitet	24
3.1 Indre effektivitet	25
4. Virksomhetens effektivitet	31
4.1 Effektivitet i GIEK	31
4.2 Effektivitet i Eksportkreditt	37
4.3 Effektivitet i systemet samlet sett	41
4.4 Videreutvikling av måltall for indre effektivitet	42
4.5 Vurdering av intern kontroll i virksomhetene	44
4.6 Vurdering av GIEKs styre	47
5. Måloppnåelse på ordningsnivå	53
5.1 Segmentering	53
5.2 GIEKs ordninger	54
5.3 Eksportkredittordningen	57
5.4 Ordningenes bidrag til økt aktivitet	60
5.5 Effekter på markedet for eksportfinansiering	62
5.6 Effekter på markedet for byggelån	69
5.7 Effekter på markedet for kraftgarantier	70
5.8 Oppsummerende vurdering av måloppnåelse på ordningsnivå	71
6. Måloppnåelse på virksomhetsnivå	72
6.1 Fremmer virksomhetene økt aktivitet?	72
6.2 Er tilbudet konkurransedyktig?	75
6.3 Tilbudets tilgjengelighet	76
6.4 Er tilbudet effektivt?	77
6.5 Vil den enkelte ordning gå i balanse på sikt?	78
6.6 Etske standarder/CSR	78
6.7 Oppsummering om måloppnåelse på virksomhetsnivå	79

7. Måloppnåelse på samfunnsnivå	81
7.1 Betydningen av økt norsk eksport for norsk verdiskaping	81
7.2 Prising av garantier og lån	85
7.3 Samfunnsøkonomiske kostnader ved å tilby garantier og lån	86
7.4 Mulige kilder til markedssvikt	88
7.5 Vurderinger av bærekraft	89
7.6 Oppsummering av måloppnåelse på samfunnsnivå	92
8. Evaluering av organiseringen av	93
8.1 Synspunkter fra GIEK, Eksportkreditt, Innovasjon Norge og GIEK Kredittforsikring	94
8.2 Synspunkter fra eksportører, låntakere og private finansinstitusjoner	97
8.3 Det norske systemet sammenlignet med andre lands organisering	101
8.4 Organisatoriske hensyn ved opprettelsen av Eksportkreditt	108
8.5 Samlet vurdering av dagens organisering	110
9. Verdsetting av statlige lånesubsidier (Vedlegg)	113
10. Referanser	115

Sammendrag og konklusjoner

Formål og mandat

Det offentlige eksportfinansieringssystemet spiller en sentral rolle i finansieringen av norsk eksport. Det statlige norske systemet for langsiktig eksportfinansiering består av to aktører; forvaltningsbedriften (etaten) GIEK og statsaksjeselskapet Eksportkreditt Norge AS (Eksportkreditt). Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har ansvar for viktige, generelle rammebetingelser for næringslivet, herunder GIEK og Eksportkreditt Norge.

Etableringen av Eksportkreditt Norge i 2012 gjorde at departementet i dag har to underliggende virksomheter som tilbyr offentlig langsiktig eksportfinansiering, men med hver sine ansvarsområder. GIEK utsteder garantier, mens Eksportkreditt gir lån til kjøp av norske eksportvarer. NFD skal med noen års mellomrom sørge for at formålet med låne- og garantiordningene og anvendelsen av disse blir evaluert. Det skal innhentes informasjon om hvorvidt ordningene er effektive med hensyn til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

I løpet av de siste ti årene har det skjedd en betydelig utvikling i omfanget av offentlig eksportfinansiering. Garantivirksomheten til GIEK har økt betydelig og har medført at GIEKs organisasjon har utviklet seg, med et større antall ansatte og med større krav til intern kontroll og interne systemer. Samtidig har Eksportkreditt Norge vært gjennom en oppstartsfase.

Formålet med evalueringen er å få belyst GIEK og Eksportkreditt sin måloppnåelse og om ressursbruken er effektiv, både for virksomhetene og for ordningene, og om eksportfinansieringssystemet i sin helhet fungerer godt. Evalueringen skal brukes i den videre utviklingen av departementets styring av GIEK og Eksportkreditt, og til videre arbeid med harmonisering av GIEK og Eksportkreditts praksis.

Vi er bedt om å evaluere de to virksomhetene samlet. Det skyldes at GIEK og Eksportkreditt ofte er involvert i finansieringen av de samme eksportkontraktene, at de har et tett samarbeid som kontinuerlig utvikles, samt at det er en økt oppmerksomhet rundt behovet for å harmonisere ulike områder/rammer som gjelder begge aktørene. NFD har avgrenset evalueringen til GIEKs aktive garantiordninger og Eksportkreditts eksportkredittordning.

Mandatet for evalueringen er å vurdere virksomhetenes måloppnåelse, indre effektivitet og organiseringen av eksportfinansieringssystemet. Evalueringen skal vurdere hvorvidt virksomhetene oppfyller sitt formål og når sine mål. Vurderingen av måloppnåelse omfatter de enkelte ordningene som virksomhetene forvalter, virksomhetene som helhet og hvordan virksomhetenes måloppnåelse understøtter NFDs hovedmål om størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer.

Evalueringen av indre effektivitet skal svare på om GIEK og Eksportkreditt, hver for seg og samlet, drives effektivt i forhold til målene som skal nås. I tillegg skal evaluator utarbeide indikatorer for effektiv drift, vurdere om virksomhetene har en forsvarlig internkontroll og vurdere GIEKs styres myndighet og ansvar.

Evalueringen av organiseringen av eksportfinansieringssystemet skal vurdere hvordan systemet fungerer sett fra eksportørens, kjøpernes og private finansinstitusjoners side. I dette ligger også en drøfting av fordeler og ulemper med å ha to aktører og om det er områder der virksomhetenes praksis kan harmoniseres. Som et sammenligningsgrunnlag skal det ses hen til hvordan sammenlignbare land har organisert sine eksportfinansieringsinstitusjoner.

Oppsummering av funn i evalueringen

Målsettingen til NFD er å bidra til størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer. For å nå denne målsettingen benyttes GIEK og Eksportkreditt som virkemidler som skal bidra til økt eksport. Organisasjonene skal bidra til dette gjennom effektiv forvaltning av sine ordninger. I evalueringen vurderer vi hvorvidt logikken i en resultatkjede fra effektivitet i organisasjonene til størst mulig norsk verdiskaping holder.

GIEK og Eksportkreditt sine forretningsområder gjør dem til særegne organisasjoner som gjør det vanskelig å vurdere effektivitet opp mot andre private virksomheter eller utenlandske statlige organisasjoner. Basert på den informasjon som finnes har vi ikke grunnlag for å si at organisasjonene er ineffektive. Det er imidlertid behov for å utvikle bedre grunnlag for vurdering av ressursutnyttelse, slik at effektiviteten internt i organisasjonene kan overvåkes mer presist fremover.

Videre finner evalueringen at ordningene i GIEK og Eksportkreditt bidrar vesentlig til økt norsk eksport. Ordningene bidrar til at norske eksportører kan tilby sine kunder konkurransedyktig eksportfinansiering. Lån og garantier fra virksomhetene virker som et supplement til det private markedet og utvider tilbudet av lån og garantier til eksportformål betydelig.

GIEK og Eksportkreditt sin formidling av lån og garantier skjer innenfor de rammer som er fastsatt internasjonalt (OECD Arrangement) for å sørge for eksportkonkurranse på like vilkår. Når norske eksportører deltar i internasjonal konkurranse på like vilkår, bidrar økt eksport til økt sysselsetting og verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.

Evalueringen viser at dagens organisering av systemet sannsynligvis ikke er til hinder for samlet måloppnåelse. Kunder og samarbeidspartnere opplever i stor grad GIEK og Eksportkreditt som kompetente og samarbeidet med organisasjonene som godt. To separate organisasjoner gir et godt grunnlag for kontroll og styring av at hver organisasjon arbeider effektivt mot sine respektive mål.

Det finnes likevel noen utfordringer som synes å være knyttet til oppsplittingen av forvaltning av låne- og garantiordninger. To organisasjoner med noe ulike målsettinger og oppgaver kan medføre koordineringsproblemer og duplisering av kostnader. Erfaringer fra land med andre organiseringsformer viser også at systemet sannsynligvis kan organiseres på andre måter uten at dette nødvendigvis går på bekostning av måloppnåelse.

Når det gjelder valg av organisering, tyder funnene i evalueringen på at både fordelene og ulempene knyttet til dagens organisering er små sammenlignet med verdiene som ordningene bidrar til å skape gjennom produksjon og sysselsetting hos eksportørene.

Evaluering av effektivitet

For å kunne vurdere effektivitet har det vært ønskelig å identifisere eksterne sammenligningsgrunnlag, og oppdragsgiver nevner i den forbindelse spesielt «private finansinstitusjoner eller andre sammenlignbare virksomheter». I rapporten vurderes sammenligninger med private finansinstitusjoner og andre ECA-er i Norden og internasjonalt.

GIEK og Eksportkreditt har betydelige likhetstrekk med finansinstitusjoner i organisering og innretning av arbeidsprosesser. Organisasjonene skiller seg imidlertid fra private finansinstitusjoner på flere nøkkelpunkter som gjør at en direkte sammenligning av konkrete tallstørrelser ikke er relevant. Dette gjelder i hovedsak to forhold:

- GIEK og Eksportkreditt har ikke innlånsfunksjon
- GIEK og Eksportkreditt tilbyr ikke tjenester privatmarkedet, herunder har de heller ikke et filialnettverk

Underliggende verdidrivere er likevel slik at tilsvarende nøkkeltall som brukes i sektoren kan brukes til å vurdere effektivitet, da i sammenligning med egen utvikling over tid og/eller med andre statlige ECA-er.

Det skal samtidig utvises forsiktighet ved vurdering mot andre statlige ECA-er, da organisering, mandat og næringsstrukturen de understøtter er forskjellig mellom land. Samtidig er det utfordrende å skaffe til veie og kvalitetssikre sammenlignbare nøkkeltall internasjonalt.

Det mest relevante er derfor å måle GIEK og Eksportkreditt mot seg selv over tid. Nøkkeltallene antyder at begge organisasjonene de siste årene viser lavere produktivitet med økende ressursbruk i forhold til produksjonen.

Hovedforklaringen synes å være at begge organisasjonene står overfor utfordringer i markedet som følge av lavere aktivitet, særlig innenfor olje og gass. Dette har resultert i lavere antall og volum på nye engasjementer og samtidig et behov for å allokere ressurser mot oppfølging av tapsutsatte engasjementer og restruktureringsprosesser.

Organisasjonenes aktiviteter for å sikre verdier og unngå større tap fremstår i denne sammenhengen som formålstjenlige, selv om de ikke gir uttelling når produktivitet måles som ressursbruk i forhold til inntekter eller nye engasjementer.

I lys av dette er det ikke grunnlag for å konkludere med at GIEK og Eksportkreditt hver for seg ikke fremstår som effektive eller har blitt mindre effektive over tid. Det overordnede inntrykket er at begge organisasjonene fremstår som riktig organisert med tanke på mandat og oppgaver.

En videreutvikling av effektivitetsindikatorerne bør bygge på fordeling av virksomhetenes arbeidstid og kostnader i aktivitetsdimensjoner som salg, saksbehandling, forvaltning og administrasjon i tillegg til at det foretas en fordeling mellom ordninger og kundesegmenter. Virksomheter som jobber med saksbehandling og oppfølging av oppdrag i kombinasjon med andre forvaltningsmessige gjøremål, bør vurdere å innføre timeregistrering for å skape en dypere innsikt i den indre effektiviteten. En tilnærming for å møte utfordringene er å kartlegge og fokusere i større grad på hvilke aktiviteter i virksomhetene som utløser kostnader. Dette for å få en bedre oversikt over kostnadsstrukturen og dermed et bedre grunnlag for resultatrapportering og prioriteringer. Et eksempel på et analyseverktøy som kan brukes i denne sammenhengen er «Activity Based Costing» (ABC).

Det er i tillegg vurdert om GIEK og Eksportkreditt har forsvarlig internkontroll. For GIEKs del legges særlig vekt på vurdering og oppfølging av risiko. Konklusjonen er at internkontrollen i begge organisasjonene er å anse som forsvarlig ut fra dokumentasjonen som er fremlagt oss, samt intervjuene gjennomført med ansvarlige for internkontroll i de respektive organisasjonene.

Vi har også vurdert rollen til GIEKs styre når det gjelder fordeling av myndighet og ansvar mellom GIEKs styre, GIEKs administrasjon og Nærings- og fiskeridepartementet. Basert på den dokumentasjon som er gjort tilgjengelig for oss og informasjon mottatt i intervjuer synes de formelle forventningene til fordeling av ansvar og oppgaver, slik som de fremkommer av veilederen for bruk av styret i staten, overholdt. Videre fremstår det for oss som de formelle kravene og instruksene er godt kjent blant de tre partene og at disse i stor grad etterleves. I lys av dette synes rollefordelingen med tanke på styrets myndighet og ansvar å etterleves totalt sett.

Vurderingene og forholdene som ble lagt til grunn for anbefalingen om at GIEK skulle være en forvaltningsbedrift med styre, virker fortsatt å være gjeldende.

Evaluering av virksomhetenes måloppnåelse

GIEK

GIEK har som formål å fremme norsk eksport og investeringer i utlandet gjennom å utstede garantier på vegne av den norske stat. Videre har organisasjonen fire målsettinger som fremgår av Prop. 1 S (2017-2018). I tillegg er det formulert egne mål for de fire ordningene GIEK forvalter.

Med den alminnelige garantiordningen og u-landsordningen skal GIEKs medvirkning bidra til norsk eksport av varer og tjenester, samt investeringer i utlandet. Evalueringen viser at GIEKs garantier har bidratt til økt eksport og økte investeringer i utlandet. Statistikk for utvikling i nye garantier innenfor ordningene viser at etterspørselen etter garantier har økt de siste ti årene. Innenfor ordningene er det utstedt investeringsgarantier, men omfanget er begrenset. Gjennomførte kundeundersøkelser viser at brukerne i stor grad opplever ordningene som utløsende for eksportproduksjonen.

Med byggelånsordningen skal GIEKs medvirkning bidra til økt ordreinngang og økt aktivitet for norske skipsverft, offshoreverksteder og annen lignende virksomhet. Evalueringen viser at GIEKs garantier har spilt en viktig rolle i å utvide markedets kapasitet til å finansiere byggelån. Volumet av nye utstedelser har variert en del over tid, men både verftene og bankene beskriver ordningen som viktig for ordreinngangen til bedriftene. Evalueringen konkluderer derfor med at målet for ordningen er nådd.

Med kraftgarantiordningen skal GIEKs medvirkning bidra til at kraftintensiv industri kan inngå langsiktige kraftavtaler på forretningsmessige vilkår. I perioden 2011 til 2016 ble det ikke utstedt kraftgarantier fra GIEK. Etter vår vurdering er det derfor ikke åpenbart at GIEKs kraftgarantier har hatt en effekt. Det er likevel mulig at ordningen kan ha bidratt på en indirekte måte ved at ordningen har styrket kjøpernes utsidealternativer i forhandlinger om langsiktige kraftavtaler. Vi kan imidlertid ikke konkludere om hvorvidt GIEK har nådd sitt mål for kraftgarantiordningen.

På virksomhetsnivå har GIEK fire mål:

1. GIEK skal bidra til eksportkontrakter ved å gi et konkurransedyktig eksportgarantitilbud og være et supplement til markedet
2. GIEK skal medvirke til at byggelån oppnås på forretningsmessige vilkår
3. GIEK skal medvirke til at langsiktige kraftavtaler kan inngås på forretningsmessige vilkår
4. GIEK skal oppfylle kravet om at den enkelte ordning skal gå i balanse på lang sikt inkludert eventuelle tapsfond

Mål nummer 2 og 3 er vurdert på ordningsnivå, hvor evalueringen viser at GIEK har oppnådd målene om at byggelån oppnås på forretningsmessige vilkår, mens det er usikkert hvorvidt GIEKs kraftgarantiordning har bidratt til at langsiktige kraftavtaler har kunnet inngås på forretningsmessige vilkår. Når det gjelder det første målet for virksomheten, viser evalueringen på ordningsnivå at GIEKs garantier har bidratt til økt eksport. I seg selv er dette en attest til et konkurransedyktig eksportgarantitilbud. Intervjuene vi har gjennomført bekrefter også at vi i Norge har et konkurransedyktig tilbud.

Når GIEK bidrar til økt eksport gjennom et konkurransedyktig eksportgarantitilbud, skjer det som et supplement til markedet. Den primære funksjonen til GIEKs garantier har i perioden siden 2007 vært å utvide markedets kapasitet til å finansiere eksportkontrakter. Denne kapasitetsutvidende funksjonen er ønsket av de kommersielle finansinstitusjonene, som med garantier fra GIEK kan bidra til flere og større kontrakter enn hva som ville vært tilfelle uten GIEKs garantier. Evalueringen konkluderer derfor med at GIEK har bidratt ved å gi et konkurransedyktig eksportgarantitilbud og at GIEK har vært et supplement til markedet.

Virksomhetens fjerde målsetting er knyttet til kravet om balanse på sikt. Å konkludere om dette målet nås er i praksis svært vanskelig da det forutsetter kjennskap til en usikker fremtid. Basert på dokumentasjon som vi har hatt innsyn i og intervjuer med GIEK, er det imidlertid vår vurdering at GIEK arbeider aktivt og godt med risikovurderinger og med de definerte nøkkelfaktorene som skal sikre at ordningene skal gå i balanse over tid.

GIEKs hovedformål understøttes hovedsakelig av det første av GIEKs fire mål, og vår konklusjon er at GIEK har nådd sitt formål. Vi baserer dette på vår gjennomgang av måloppnåelse på ordningsnivå, som viser at GIEK har bidratt til både eksport og investeringer, men først og fremst økt norsk eksport.

Eksportkreditt

Eksportkreditt har som formål å forvalte statens eksportkredittordning, hvis hensikt er å tilby norske eksportører av kapitalvarer og tjenester konkurransedyktige eksportkreditter. På virksomhetsnivå er målet for Eksportkreditt å fremme norsk eksport gjennom konkurransedyktig, tilgjengelig og effektiv eksportfinansiering. I tillegg spesifiseres det i Instruks til Eksportkreditt Norge AS om forvaltning av eksportkredittordningen at det ved vurdering av måloppnåelse for eksportkredittordningen skal legges til grunn at norske eksportører av kapitalvarer og tjenester tilbys finansiering på linje med konkurrenter i andre land.

Statistikk for utvikling i nye utlån innenfor ordningen viser at etterspørselen etter eksportlån har vært høy, men fallende siden opprettelsen av Eksportkreditt. Gjennomførte kundeundersøkelser viser at brukerne i stor grad opplever ordningen som utløsende for eksportproduksjonen. Den primære funksjonen til Eksportkreditt har i den aktuelle perioden vært å utvide markedets kapasitet til å finansiere eksportkontrakter. Denne kapasitetsutvidende funksjonen er ønsket av bankene, som får avlastning på et område hvor utlånskapasitet vurderes som en knapp faktor. Eksportkreditt bidrar særlig til at mindre banker kan delta i finansieringen av flere og større kontrakter enn hva som ville ha vært tilfelle uten det statlige lånetilbudet. Evalueringen konkluderer derfor med at Eksportkreditt har bidratt til å fremme norsk eksport.

Med konkurransedyktig eksportfinansiering menes det at norske, offentlig støttede, kontraktsutløsende eksportkreditter skal tilbys på like gode vilkår som i våre konkurrentland og i samsvar med internasjonale avtaler. Evalueringen viser gjennom vurderinger av måloppnåelse på ordningsnivå at eksportfinansiering fra Eksportkreditt har bidratt til økt eksport. I seg selv er dette en attest til et konkurransedyktig tilbud. Intervjuene vi har gjennomført bekrefter også at vi i Norge har et konkurransedyktig tilbud av finansiering til kunder av norsk eksport. Vi har avdekket at andre land tilbyr finansiering til eksportørene på måter som ikke gjøres i Norge. Vi mener likevel ikke dette gir grunnlag for å si at Eksportkreditt ikke har et konkurransedyktig eksportfinansieringstilbud.

Med tilgjengelig eksportfinansiering menes et kjent tilbud fra et selskap med godt nasjonalt og internasjonalt omdømme. Tilbudet skal omfatte små og mellomstore norske eksportbedrifter og selskaper som utvikler ny kunnskap og teknologi. Evalueringen konkluderer med at tilbudet er tilgjengelig for de bedrifter som kvalifiserer til bruk av ordningen. Innenfor SMB-segmentet er det et stort antall bedrifter som ikke tidligere har benyttet eksportfinansiering. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si om dette skyldes manglende kjennskap til tilbudet eller manglende relevans. Vår vurdering av tilbudets tilgjengelighet styrkes av at Eksportkreditt bruker mye ressurser på markedsarbeidet.

Effektiv eksportfinansiering innebærer i denne sammenheng en effektiv organisering og drift av selskapet. Evalueringen konkluderer med at det ikke finnes grunnlag for å hevde at eksportfinansieringstilbudet har blitt

mindre effektivt over tid. Det overordnede inntrykket er at Eksportkreditt fremstår som riktig organisert med tanke på mandat og oppgaver.

Oppsummert er vår konklusjon at Eksportkreditt når sitt mål, og sitt formål som er å forvalte statens eksportkredittordning, hvis hensikt er å tilby norske eksportører av kapitalvarer og tjenester konkurransedyktige eksportkreditter.

Øvrige effekter av GIEK og Eksportkreditts virksomhet

De to organisasjonene forvalter store verdier, og vår gjennomgang viser at begge virksomheter virker å ha bygget opp en kompetanse som gjør de godt egnet til å forvalte disse ressursene. Begge virksomheter har også en kompetanse som virksomheter og banker kan kapitalisere på, og som i enkeltkontrakter har vært helt avgjørende for eksporten.

Både eksportører låntakere og banker deler erkennelsen av at det tilgangen på kommersielle finansieringsløsninger kan variere mye over tid. Behovet for statlige tilbud om lån og garantier vil derfor også variere. Dynamikken gjør samtidig at GIEK og Eksportkreditt bidrar vesentlig til forutsigbarhet for eksportører og kjøpere. Denne forutsigbarheten bidrar i seg selv til å gjøre norsk eksport konkurransedyktig.

Videre går virksomhetenes betydning for norsk eksport, norske bedrifter, norske banker og det norske samfunn ytterligere utover hva vi kan lese av bidraget kontrakt for kontrakt i vurderingen av måloppnåelse. At vi har virksomheter som setter strenge krav til etiske standarder/CSR er gir ingen umiddelbar effekt på eksport, men er et viktig bidrag til at den eksport som utløses er bærekraftig.

Måloppnåelse på samfunnsnivå

Målsettingen for Nærings- og fiskeridepartementet er å sørge for størst mulig verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Eksporten som utløses gjennom finansiering fra GIEK og Eksportkreditt står for en høy verdiskaping. Selv om dette indikerer svært positive resultater av statens tilbud på området, må denne verdiskapingen likevel ikke forstås som totale effekter. En slik tolkning ignorerer fortrenkning av annen potensiell verdiskaping av ukjent verdi. Det er imidlertid usannsynlig at fortrenkningseffekter utligner de positive effektene av statens tilbud, og det virker rimelig sikkert å anta at samfunnet er tjent med statlige utlån og garantier til kjøpere av norsk eksport. Størrelsen på de totale effektene er likevel usikre.

De positive effektene de siste årene har hovedsakelig blitt oppnådd gjennom at både GIEK og Eksportkreditt avlaster kapasitetsproblemer i det kommersielle markedet. Bankenes kapasitet har vært en relevant begrensende faktor i hele det siste tiåret. Det er rimelig å anta at bankenes kapasitet også vil være begrenset i årene som kommer.

Gitt at det norske tilbudet i stor grad følger internasjonal praksis på området, er det vår vurdering at GIEK og Eksportkreditt bidrar til NFD sitt mål om å bidra til størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi. Omfanget av statlig eksportfinansiering internasjonalt utgjør i utgangspunktet en risiko for en ugunstig forskyvning av tilpasningen i norsk økonomi. Denne risikoen elimineres ved at de norske ordningene sikrer konkurransedyktige finansieringsbetingelser for kjøp av norske eksportvarer.

I WTOs definisjon av subsidier fremgår det at statlig eksportfinansiering innenfor rammene av OECDs Arrangement ikke er å anse som subsidier. Evalueringen finner heller ingen grunn til å tolke statens virkemiddelbruk som subsidier etter denne definisjonen. Det er finnes likevel elementer i ordningene for både garantier og utlån som ville ha pekt i retning av subsidier dersom bruken av virkemidler var særnorsk. De kapasitetsutvidende effektene av ordningene for både garantier og utlån innebærer at vilkårene som tilbys med statlig involvering er lavere enn de ellers ville ha vært, uten at det er klart at kostnadsfordeler ved statlig involvering kan forsvare dette. I tillegg finnes det en økonomisk gunstig fastrenteopsjon i lånetilbudene som tilbys uten noen form for kompensasjon. Balansekravet i GIEK innebærer også at statens tilbud om lånegarantier ikke gir staten en markedsmessig avkastning som ville reflektert samfunnets kostnad ved å gi garantier.

At betingelsene for finansiering som tilbys i markedet kan ligge lavere enn samfunnets faktiske kostnader knyttet til finansieringen taler isolert sett mot bærekraften til virkemidlene. Selv om virkemidlene er opphav til positive effekter for norsk verdiskaping, påtar staten seg vesentlige kostnader gjennom tilbudet av lån og garantier. Dette gjelder uavhengig av om tilsvarende virkemidler også benyttes i andre land. For å sikre fremtidig bærekraft i ordningene er det derfor vår oppfatning at det er i Norges interesse å begrense utvidelser av ordningene innenfor det internasjonale avtaleverket, dersom utvidelser ikke kan forsvares med at de avhjelper reelle kilder til markedssvikt.

Evaluering av systemets organisering

På overordnet nivå viser tilbakemeldinger fra eksportører, låntakere og samarbeidspartnere at samarbeidet mellom GIEK og Eksportkreditt i behandling av søknader og i oppfølging av saker er godt. På operasjonelt nivå oppfatter vi også tilbakemeldingene om samarbeid fra organisasjonene selv som relativt gode.

Vårt inntrykk er videre at felles tiltak blir iverksatt når det oppstår utfordringer. Eksempler på dette er arbeid med transaksjonseksellense, utvikling av skreddersydde løsninger for SMB-segmentet og utvikling av nye tekniske løsninger.

Samtidig som en stor del av tilbakemeldingene tyder på et godt samarbeid mellom Eksportkreditt og GIEK, gitt organiseringen av systemet, finnes det utfordringer knyttet til kompleksiteten i organiseringen av tilbudet. For kunder med begrenset erfaring kan systemet se lite oversiktlig ut både før og etter innsending av søknader. Det er sannsynlig at dette begrenser forståelsen av tilbudet for en del bedrifter, selv om erfarne aktører klarer å overskue helheten i tilbudet. Tilbakemeldinger om at systemet kan være lite oversiktlig er også knyttet til grensesnittene mot Innovasjon Norge og GIEK Eksportkreditt. Aktørene er selv bevisst denne utfordringen.

Både for kunder og banker fremstår det som en ulempe at organiseringen innebærer to søknadsprosesser og kontakt med to sett av saksbehandlere. Vårt inntrykk er likevel at betydningen av den oppfattede ulempen for effektene på eksport ikke bør overdrives.

Det kan samtidig anses som en ulempe at Eksportkreditt driver markedsarbeid uavhengig av kapasitetssituasjonen hos GIEK når en stor del av utlånene nettopp krever garantier herfra. Det er derfor mulig at salgsapparatet samlet sett kunne fungert bedre med en alternativ organisering av statlige utlån og garantier. Uansett om kjennskapen til ordningene hos GIEK er svært god blant Eksportkreditt sine rådgivere, vil det være en ulempe at organisasjonen som i størst grad er spesialisert mot markedsarbeid selv ikke måles på formidling av alle ordningene/produktene i systemet.

Tilbakemeldingene fra bankene og finansinstitusjonene tyder på at GIEK og Eksportkreditt anses som verdifulle samarbeidspartnere som ikke fortrenger det kommersielle tilbudet. Dette tyder på at systemet er med på å stimulere til kommersiell deltakelse. Samtidig er det lite som tyder på at arbeidsdelingen er avgjørende for å oppnå dette.

Det er også uklart om to organisasjoner er nødvendig for å sikre separate vurderinger av utlån og garantier. I evalueringen finner vi ingen grunn til å tvile på at vurderingene gjøres separat med den valgte organiseringen, men andre løsninger er uprøvde. ESA-godkjenning for Eksportkreditt sin modell for prising av markedslån viser at organisering gir tilfredsstillende gjennomsliktighet for internasjonale myndigheter. Sikkerheten dette gir er viktig, men det er ikke gjort noen formell vurdering av hvorvidt alternative oppsett også ville kunne gi tilsvarende godkjenning.

For en del land vi sammenligner oss med fremstår det statlige tilbudet av finansielle tjenester fra ECA-ene som bredere enn det samlede tilbudet fra Eksportkreditt og GIEK. Dette henger til dels sammen med at mange land ga sine statlige ECA-er utvidede mandater etter finanskrisen. Det er også flere land som har et mer spisset statlig tilbud mot SMB-segmentet enn det vi finner i Norge. Det er usikkert om forskjellene mellom landene på dette punktet skyldes ulikheter i måten systemene er organisert.

I enkelte andre land fremstår organiseringen av tilbudet av eksportfinansiering som mer samlet enn det norske systemet. Vi finner både eksempler på at systemene samler låne- og garantifunksjoner i samme organisasjon, og at funksjonene holdes i separate virksomheter. Vi finner også eksempler på at det statlige og kommersielle tilbudet av finansieringsløsninger er tettere integrert i noen land.

På et overordnet nivå opplyser kunder, eksportører og banker at Eksportkreditt og GIEK fremstår som effektive i sin kontakt med kunder og samarbeidspartnere. Bankene vurderer kompetansen til organisasjonene som god nok til at samarbeidet skal fungere bra, både om nye saker og i oppfølgingen av eksisterende kontrakter. De av finansinstitusjonene som har erfaring med statlige ECA-er fra andre land, mener også at de har grunnlag for å si at det er enklere å samarbeide med de GIEK og Eksportkreditt enn mange av deres utenlandske søsterorganisasjoner.

Evalueringen viser imidlertid at systemet med to separate organisasjoner kan oppleves som komplisert å forholde seg til for kunder og banker. Fra de utenlandske ECA-ene vi har vært i kontakt med har vi fått indikasjoner på at samling av garanti- og utlånsfunksjonen i én organisasjon kan gi visse effektivitetsgevinster knyttet til

administrative rutiner og dokumentasjon. To organisasjoner for utlånsfunksjon og garantifunksjon innebærer to kjeder med egen ledelse og rapportering til styre og eier. En del kostnader knyttet til IT og annen infrastruktur må også dupliseres med to organisasjoner, sammenlignet med én. En del av disse kostnadene kunne sannsynligvis ha blitt spart med valg av en organisering hvor funksjonene var samlet.

Eventuelle kostnadsbesparelser knyttet til administrative rutiner og dokumentasjon må imidlertid måles opp mot NFD og ESA sine behov for transparens og kontroll av henholdsvis måloppnåelse og markedslån.

Basert på innsamlet informasjon er det flere forhold som tyder på at effektiviteten i systemet kan forbedres. Likevel fremstår kundene som betjenes alt i alt som relativt tilfredse med tilbudet. Det er også vår vurdering at en del av ulempene som er påpekt ved dagens organisering må veies opp mot fordeler som oppnås med samme organiseringsform. I tillegg fremstår de særlige fordelene og ulempene ved dagens organiseringsform som lite betydningsfulle sammenlignet med verdien av samlet måloppnåelse.

1. Om oppdraget

1.1 Formål og mandat

Formålet med evalueringen er å få belyst GIEK og Eksportkreditt sin måloppnåelse og om ressursbruken er effektiv, både for virksomhetene og for ordningene, og om eksportfinansieringssystemet i sin helhet fungerer godt. Evalueringen skal brukes i den videre utviklingen av departementets styring av GIEK og Eksportkreditt Norge AS (Eksportkreditt), og til videre arbeid med harmonisering av GIEK og Eksportkreditts praksis.

Mandatet for evalueringen er å gjøre vurderinger av de tre hovedområdene: måloppnåelse, effektivitet og organisering. Evalueringen av måloppnåelse skal omfatte de enkelte ordningene som virksomhetene forvalter, virksomhetene som helhet og hvordan virksomhetenes måloppnåelse understøtter NFDs hovedmål om størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer. Evalueringen av indre effektivitet skal svare på om GIEK og Eksportkreditt, hver for seg og samlet, drives effektivt i forhold til målene som skal nås. I tillegg skal evaluator utarbeide indikatorer for effektiv drift, vurdere om virksomhetene har en forsvarlig internkontroll og vurdere myndighet og ansvar til GIEKs styre. Tilslutt skal evalueringen av organiseringen av eksportfinansieringssystemet vurdere hvordan systemet fungerer sett fra

eksportørenes, kjøpernes og private finansinstitusjoners side. I dette ligger også en drøfting av fordeler og ulemper med å ha to aktører og om det er områder der virksomhetenes praksis kan harmoniseres. Som et sammenligningsgrunnlag skal det ses hen til hvordan sammenlignbare land har organisert sine eksportfinansieringsinstitusjoner.

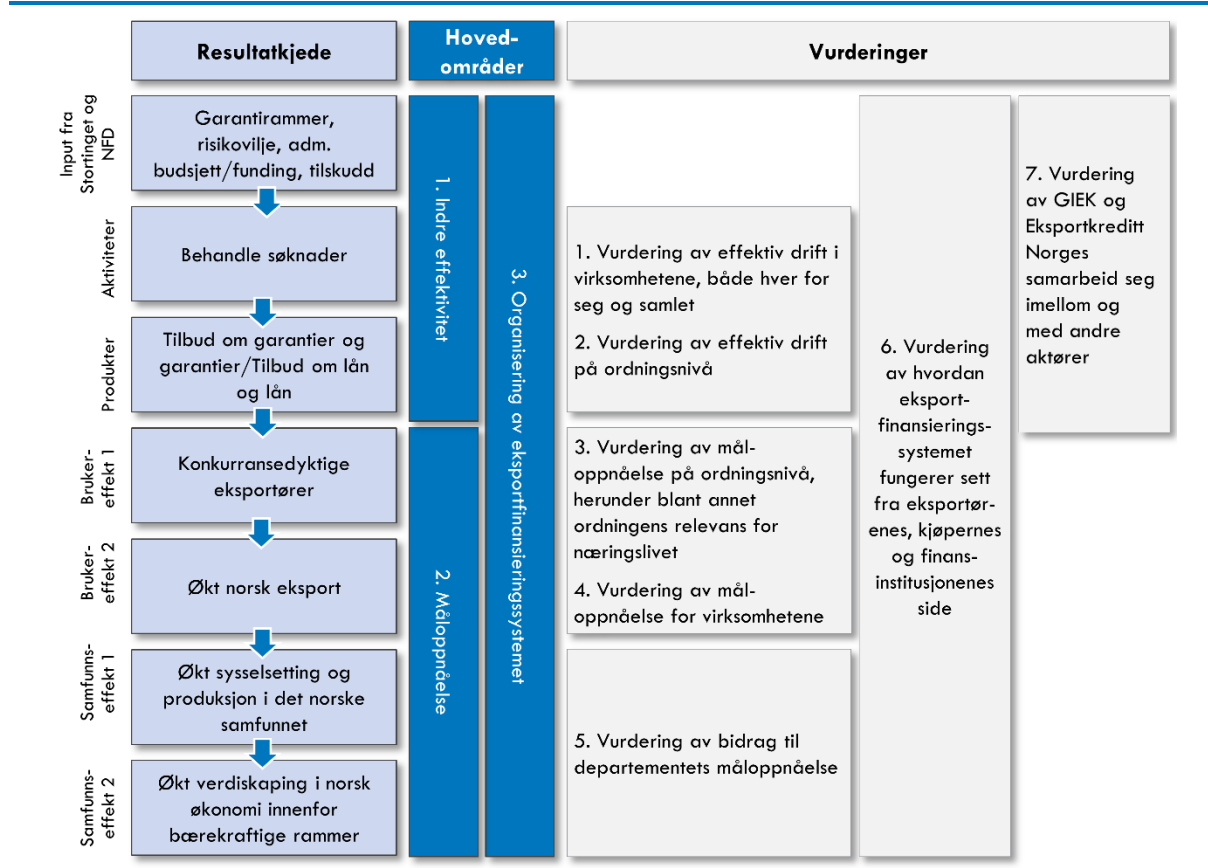
Vurderingene som skal gjøres under de tre hovedtema kan oppsummeres i syv punkter, som griper inn i ulike deler av resultatkjeden til GIEK og Eksportkreditt (se Figur 1-1).¹

Resultatkjeden gir en overordnet beskrivelse hvordan GIEK og Eksportkreditt er ment å omsette input til resultater som er av samfunnsmessig betydning. Virksomhetenes input er i dette tilfellet garantirammer /funding, risikovilje og administrasjonsbudsjett/tilskudd som virksomhetene gis av Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) gjennom tildelingsbrev og oppdragsbrev. Med denne input behandler GIEK og Eksportkreditt søknader og gir tilbud om garantier og lån. Når virksomhetene velger å ta i bruk produktene de to virksomhetene tilbyr, er målet at det skal føre til konkurransedyktige eksportører og økt norsk eksport. Disse effektene omtales som brukereffekter. Disse brukereffektene skal lede videre til økt sysselsetting og produksjon, og økt verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer.

¹ Den skisserte resultatkjeden gjelder for eksportkredittordningen, alminnelig garantiordning og U-

landsordningen. Byggelånsgarantiordningen og kraftgarantiordningen skal også evalueres.

Figur 1-1: Resultatkjeden med evalueringens hovedområder av vurderingspunkter



Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet, Oslo Economics

1.2 Evalueringens rammeverk

Evalueringen er strukturert etter de tre hovedområdene, og vurderingskriteriene er sortert under hovedområdene på følgende måte:

Indre effektivitet:

- Vurdering av effektiv drift i virksomhetene, både hver for seg og samlet
- Vurdering av effektiv drift på ordningsnivå

Måloppnåelse:

- Vurdering av måloppnåelse på ordningsnivå, herunder blant annet ordningens relevans for næringslivet
- Vurdering av måloppnåelse for virksomhetene
- Vurdering av bidrag til departementets måloppnåelse

Organisering av eksportfinansieringssystemet:

- Vurdering av hvordan eksportfinansieringssystemet fungerer sett fra eksportørenes, kjøpernes og finansinstitusjonenes side
- Vurdering av GIEK og Eksportkreditts samarbeid seg imellom og med andre aktører

1.3 Informasjonsgrunnlag

Vi baserer våre vurderinger på et bredt informasjonsgrunnlag, bestående av dybdeintervjuer, kundeundersøkelser, dokumentstudier og analyser av data fra de to virksomhetene. Evalueringen har i tillegg fått innspill fra en referansegruppe gjennom fire referansegruppemøter i løpet av prosjektperioden. Nedenfor gjengir vi sammensetningen av referansegruppen, hvem vi har intervjuet, samt hvilke virksomheter som har gitt tilbakemeldinger i kundeundersøkelsene vi har fått tilgang til.

1.3.1 Referansegruppen

Foruten medlemmer fra NFD har referansegruppen bestått av:

- Eksportkreditt
- GIEK
- GIEK Kredittforsikring
- Innovasjon Norge
- Finans Norge
- Norges Rederiforbund
- Norsk industri
- LO
- Finansdepartementet (observatør)

Det er i gjennomføringen av oppdraget gjennomført fire referansegruppemøter.

Første referansegruppemøte (22.06.17) ble brukt til å presentere prosjektet, og diskutere strukturen på evalueringen. Andre referansegruppemøte (04.09.17) ble brukt til presentasjon og diskusjon av vår forståelse av de sentrale evalueringsspørsmål. Tredje referansegruppemøte (13.10.17) ble brukt til presentasjon og diskusjon av foreløpige funn. Fjerde referansegruppemøte (24.11.17) ble brukt til presentasjon og diskusjon av førsteutkast til endelig rapport.

Foruten deltakelsen i møtene har medlemmene i referansegruppen kunnet komme med skriftlige tilbakemeldinger på våre foreløpige funn og førsteutkast til rapport.

1.3.2 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med fem grupper av interessenter: virksomhetene selv, departement, kommersielle finansinstitusjoner, kunder og eksportører, samt en gruppe øvrige informanter.

Intervju med virksomhetene

I perioden 16. august til 7. oktober ble det gjennomført en rekke intervjuer med ledelse og nøkkelressurser i både GIEK og Eksportkreditt. Intervjuene ble brukt både som en introduksjon til virksomhetene og til diskusjoner av spesielle tema relevant for evalueringen. Dette inkluderer: prising, sammenligning med andre lands statlige ECA-er, intern organisering, organisering av kredittprosesser og rutiner for internkontroll.

Det ble i tillegg gjennomført intervju med GIEKs styre der styreleder og tre styremedlemmer var tilstede.

Utover de formelt oppsatte intervjuene har vi hatt løpende kontakt med virksomhetene, og vi har blitt presentert for datagrunnlaget de to virksomhetene har gjort tilgjengelig for oss i to separate møter.

Intervju med departement

Ansaret for ordningene GIEK forvalter er fordelt på flere avdelinger i NFD. Næringspolitisk avdeling har ansvar for kraftgarantiordningen, maritim avdeling har ansvar for byggelånsgarantiordningen, mens handelspolitisk avdeling har det overordnede ansvaret for det norske eksportfinansieringssystemet. Dette inkluderer da også ansvar for eksportkredittordningen.

I evalueringen har vi gjennomført intervjuer med representanter for alle tre avdelinger, i tillegg til administrasjonsavdelingen.

Hovedtema for intervjuene med fagavdelingene var begrunnelsen for opprettingen av ordningene, samt hvorfor man har valgt å avgrense dem slik man har gjort.

I tillegg til NFD er det gjennomført intervju med representanter fra næringsseksjonen i Finansdepartementets finansavdeling. Hovedtema for intervjuet var statens forhold til risiko.

Intervju med kommersielle finansinstitusjoner

Det er gjennomført intervjuer med i alt seks kommersielle finansinstitusjoner:

- DNB
- Nordea
- Citibank
- Sparebank 1 SR bank
- Sparebank 1 SMN
- KLP

Disse institusjonene ble plukket ut for å dekke både store internasjonale banker, store nordiske banker, norske regionbanker og livselskaper.

Hovedtema for intervjuene var å høre om finansinstitusjonenes arbeid med eksportfinansiering, hvordan de opplever samarbeid med GIEK og Eksportkreditt, samt hvorvidt de mener ordningene påvirker tilbudet av eksportgarantier og -lån.

Intervju med kunder og eksportører

Det gjennomført intervju med følgende bedrifter:

- Kongsberg-gruppen (eksportør)
- Jacobsen elektro (eksportør)
- Kleven verft (eksportør og risikopunkt²)
- NOV (eksportør)
- Scatec Solar (eksportør)
- DOF (kjøper)
- Sølvtrans (kjøper)

Hovedtema for intervjuene med bedriftene har vært tilgang på kapital, opplevelsen av samarbeid med GIEK og Eksportkreditt, samt attraktiviteten til statlige lån og garantier og deres betydning for eksport/valg av norske leverandører.

Bedriftsperspektivet har blitt supplert med informasjon fra kundeundersøkelser.

Intervju med øvrige informanter

I oppdraget er det gjennomført intervju med følgende virksomheter/informanter:

- GIEK Kredittforsikring
- Innovasjon Norge
- LO

² Under byggelånsgarantiordningen.

- Lederne for nordiske ECA-er: EKN (Sverige), Finnvera (Finland), EKF (Danmark)
- Professor Andreas Klasen

Hovedtema for intervju med GIEK Kredittforsikring og Innovasjon Norge var opplevelsen av samarbeidet med GIEK og Eksportkreditt. Med LO var hovedtemaet effektene ordningene har for norske arbeidsplasser.

I samtale med de nordiske ECA-ene var tema for intervjuene organiseringen av eksportfinansieringssystemet i de respektive landene. Lederne for de tre organisasjonene ble intervjuet mens de var på et felles besøk i Norge.

Professor Andreas Klasen ved Offenburg-universitetet i Tyskland har ledet en GIEK-finansiert studie om effektiviteten til de nordiske ECA-ene. Klasen har ellers erfaring fra det tyske eksportfinansieringssystemet. Intervjuet med Klasen ble gjennomført for å høre hans synspunkter på organiseringer av eksportfinansieringssystemer.

1.3.3 Kundeundersøkelser

På oppdrag for GIEK og Eksportkreditt gjennomfører Menon kundeundersøkelser i etterkant av at utbetaling av lån har funnet sted. Menon kontakter da både kjøper/låntaker i de fleste tilfeller og eksportør og

ber de vurdere syv ulike aspekter ved prosessen på en skala fra 1-5. De syv dimensjonene er:

- Opplevelsen totalt sett
- Forståelse for bedriften og dens finansielle behov
- Tilgjengelighet
- Kvalitet på kommunikasjon
- Samarbeid med andre aktører
- Hvorvidt kontrakten ville blitt realisert uten GIEK/Eksportkreditt
- Hvor viktig GIEK/Eksportkreditt var for at det ble valgt en norsk leverandør

Menon gjennomfører også en mindre undersøkelse kvartalsvis på avslåtte og utgåtte saker. Vi har fått tilgang på oppsummeringen av de kvartalsvise undersøkelsene fra Q1 2016 til Q2 2017, i tillegg til de detaljerte vurderingene til 26 ulike bedrifter.

Med kundeundersøkelsene og intervjuene med kunder og eksportører har vi fått dekket et bredt spekter, både hva gjelder størrelse på bedrift, eksportør/kunde, type eksport og type land det eksporteres til.

1.4 Gjennomføring

Evalueringen er gjennomført i tidsrommet juni 2017 til desember 2017.

2. Om statlig eksportfinansiering

I Norge, som i en rekke andre land, spiller staten en viktig rolle i finansieringen av eksportkontrakter, både som långiver og som garantist. I dette kapitlet ser vi nærmere på hva eksportfinansiering egentlig er, hvilke virksomheter som tilbyr dette i Norge, samt hvilke virkemidler de har til rådighet.

2.1 Eksportfinansiering

At statlige aktører har søkt å legge til rette for sine eksportører gjennom å tilby ulike former for risiko-avlastning og finansiering er ikke et nytt fenomen. Allerede fra 1922 vedtok Stortinget på årlig basis å støtte eksporten av salt fisk, sild og aluminium til Sovjetunionen. I 1929 ble Russlandkommisjonen etablert, og garantitilbudet ble med det permanent. Også andre land hadde på den tiden ordninger for å støtte opp om sine eksportører. I 1934 opprettet kredittforsikringsselskaper i Frankrike, Italia, Spania og Storbritannia Berne-unionen som en møteplass hvor det ble utvekslet informasjon og ført faglige diskusjoner.³ I etterkrigstiden begynte flere industriland å støtte eksporten av kapitalvarer med gunstige langsiktige eksportkreditter som til dels ble kombinert med bistandsmidler. Det ble etter hvert økt fokus på den potensielle utfordringen i at en sunn konkurranse basert på kvalitet og effektivitet kunne bli avløst av en konkurranse om å tilby de beste garanti- og finansieringsbetingelsene. Et forpliktende samarbeid kom på plass i 1978 da majoriteten av OECD-landene inngikk en avtale som i dag er kjent ved navnet *Arrangement on Officially Supported Export Credits*, heretter omtalt som Arrangement. Arrangement gjelder statlig støtte til finansiering av eksport av kapitalvarer m.v. som selges med kreditt-tider over to år. Arrangement oppdateres jevnlig, og inneholder blant annet krav til finansieringsandeler, renter og avdragsvilkår, samt minimumssatser for garanti-premier. I tillegg finnes det for eksportkreditter egne OECD-anbefalinger om håndtering av miljørisiko, sosiale forhold og korrupsjonsrisiko (se Faktaboks 1).

Statlig støtte til militært utstyr og landbruksprodukter er unntatt fra Arrangement. I tillegg er det for seks sektorer egne bestemmelser som avviker noe fra den generelle normen. Disse sektorene er skip, tog, sivil luftfart, atomkraftverk, kullkraftverk og klima

(fornybar energi, vannprosjekter samt prosjekter for å redusere konsekvenser av klimaendringer).

Faktaboks 1: Sentrale bestemmelser i «Arrangement»

Avtalen gjelder statlig støtte til eksport av kapitalvarer og tjenester som selges med kreditt-tider over to år. Deltakerland i Arrangement kan finansiere maksimum 85 prosent av kontrakts-verdien. Kjøpere må betale en egenandel på minst 15 prosent av kontraktsverdien før eller ved kreditt-starttidspunktet.

For kjøpere i høyinntektsland er den maksimale betalingstiden på 8,5 år. For lavinntektsland er maksimal tilbakebetalingstid 10 år. Unntaket fra reglene er lån innen sektoravtalene, eller lån som følger spesielle prosjektfinansieringsregler.

For skip og skipsutstyr er maksimum tilbakebetalingstid 12 år, og kjøper må betale 20 prosent av eksportkontraktsverdien ved levering.

Tilbakebetaling av avdrag og renter skal som hovedregel betales med maksimalt seks måneders mellomrom og i like store avdrag over tilbakebetalingsperioden. Første nedbetaling skjer seks måneder etter lånet er utbetalt.

Minimumssatser for garanti-premier fastsettes ut fra risikoklassifiseringen til kjøperlandet og kjøperens kredittverdighet.

Minimumsrenter for lån med flytende rente er ikke omtalt i Arrangement, kun i sektortillegget som sivil luftfart.

Fastrentelån tilbys til Commercial Interest Reference Rate (CIRR). Denne endres den 15. hver måned og settes ved å legge et påslag på 1 prosentpoeng over statsobligasjonsrente for valutaen det lånes ut i.

Det finnes ulike måter å organisere det statlige tilbudet av eksportfinansiering: som en del av offentlig forvaltning, statlige selskaper, privat eierskap med offentlig støtte eller en kombinasjon av ulike varianter. I Norge har vi flere statlige aktører med forskjellige roller i finansieringen av norsk eksport:

- Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)
- Eksportkreditt Norge AS
- GIEK Kredittforsikring AS

³ Berne-unionen har i dag medlemmer fra 73 land. Norge er representert ved GIEK.

De ulike organisasjonene fyller ulike roller. Mens Eksportkreditt Norge tilbyr finansiering, stiller GIEK garantier, og GIEK Kredittforsikring tilbyr kortsiktig kredittforsikring. I tillegg utfører Innovasjon Norge ulike eksportfremmende aktiviteter både i Norge og ute i verden. Alle organisasjonene er underlagt Nærings- og Fiskeridepartementet (NFD).

GIEK er en forvaltningsbedrift som administrerer flere statlige garantiordninger. Eksportkreditt Norge er et statlig aksjeselskap som forvalter statens eksportkredittordning for eksport av kapitalvarer og tjenester. GIEK Kredittforsikring er et statlig aksjeselskap som skal drive kredittforsikring og gjenforsikring på forretningsmessige vilkår. Selskapet skal vektlegge å fremme et godt og forsvarlig tilbud om kredittforsikring til små og mellomstore bedrifter. Innovasjon Norge administrerer flere tilskudds- og låneordninger som i første rekke tar sikte på å støtte opp om utviklingen av små og mellomstore bedrifter.

Fokus i denne evalueringen er GIEK og Eksportkreditt, og deres samarbeid med andre. I det videre gir vi derfor en grundigere beskrivelse av de to virksomhetene.

2.2 GIEK

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) er en statlig forvaltningsbedrift underlagt NFD, og har som hovedformål er å fremme norsk eksport og investeringer i utlandet gjennom å utstede garantier på vegne av den norske stat.

2.2.1 Organisering og styring

GIEKs administrasjonsbudsjett vedtas av Stortinget, og virksomhetens mål, prioriteringer og resultatkrav fastsettes i tildelingsbrevet fra NFD. GIEKs myndighet og ansvar fremgår av Hovedinstruks for styringen av GIEK og Regelverk for Garantiinstituttet for eksportkreditts (GIEKs) garantiordninger (Regelverket). GIEK er for øvrig forpliktet til å følge bestemmelsene i OECDs *Arrangement* for eksportkredittgarantier med tilbakebetalingstid over to år. For andre garantier gjelder EØS-avtalens regler for offentlig støtte.

2.2.2 GIEKs mål

GIEK har fire mål med sin virksomhet:⁴

1. GIEK skal bidra til eksportkontrakter ved å gi et konkurransedyktig eksportgarantitilbud og være et supplement til markedet.
2. GIEK skal medvirke til at byggelån oppnås på forretningsmessige vilkår.
3. GIEK skal medvirke til at langsiktige kraftavtaler kan inngås på forretningsmessige vilkår.

⁴ Nærings- og fiskeridepartementet (2016)

4. GIEK skal oppfylle kravet om at den enkelte ordning skal gå i balanse på lang sikt inkludert eventuelle tapsfond.

2.2.3 Ordningene GIEK forvalter

Virkemidlene GIEK har for å nå sine mål er garantier utstedt på vegne av den norske stat. GIEK kan tilby en rekke ulike garantityper sortert under fire aktive garantiordninger som hver har egne regler fastsatt i Regelverket og en øvre ramme fastsatt av Stortinget.

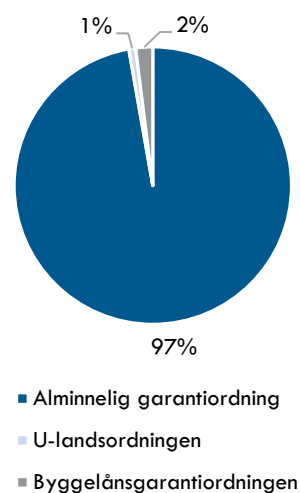
De fire aktive garantiordningene er:

- Alminnelig garantiordning,
- Garantier ved investeringer i og eksport til utviklingsland (U-landsordningen),
- Garantiordning for byggelån til skip, fartøy og innretninger til havs (Byggelånsgarantiordningen)
- Garantiordning for kraftintensiv industris kraftkjøp (Kraftgarantiordningen).

I tillegg er det i statsbudsjettet for 2018 lagt inn forslag om en ny garantiordning for kjøp av skip fra norske verft når disse skipene skal brukes i Norge. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2018 foreslått at ordningen skal være en midlertidig treårig ordning som skal evalueres.

GIEK hadde per 31.12.2016 et utestående garantiansvar på til sammen 98 mrd. kroner. Hvordan volumets ansvar er fordelt på garantiordningen er vist i figuren nedenfor. Det fremgår her at den alminnelige garantiordningen står for 97% av utestående garantiansvar.

Figur 2-1: Utestående garantiansvar per 31.12.2016



Kilde: GIEK

Alminnelig garantiordning og U-landsordningen

I det videre gir vi en kort beskrivelse av de to ordningenes formål og sentrale bestemmelser slik det fremgår av Regelverket. Vi presenterer deretter de ulike garantitypene GIEK kan tilby under disse ordningene.

Om alminnelig garantiordning

Formålet med ordningen er å fremme norsk eksport og norske investeringer i utlandet. Målgruppen for ordningen er bedrifter som bidrar til norsk eksport eller investeringer i utlandet. GIEKs medvirkning til norsk eksport av varer og tjenester, samt investeringer i utlandet skal legges til grunn ved vurdering av måloppnåelse.

Selv om det i Regelverket heter at eksport skal forstås som levering av varer- og tjenester når oppgjør skal skje fra utlandet, kan det også gis garantier ved leveranser til norske kjøpere. Dette gjelder leveranser av utstyr og tjenester til skip og flyttbare innretninger som bygges i utlandet, og leveranser av skip, flyttbare innretninger, utstyr og tjenester til slike når disse enhetene skal ha sin inntjening fra utenriksfart eller offshorevirksomhet. Det kan også stilles garantier for eksporttransaksjoner fra utlandet så fremt de inneholder betydelige norske leveranser eller på annen måte fremmer norsk interesse.

Under den alminnelige garantiordningen kan GIEK tilby ulike garantiløsninger som reduserer risiko for kjøper av den norske eksportvaren, eksportør eller den kommersielle finansinstitusjonen som tilbyr utlån og/eller garantier.

Ordningen hadde i 2016 en garantiramme på 145 milliarder kroner.

Om U-landsordningen

Formålet med U-landsordningen er å fremme investeringer i og eksport til land som av OECD er definert som lavere mellominntektsland, lavinntektsland og de minst utviklede land. Ordningen skal benyttes for saker med høyere risiko enn det som er akseptabelt under den alminnelige garantiordningen. Målgruppen og kriterier for måloppnåelse er ellers de samme som under den alminnelige garantiordningen.

Til U-landsordningen har Stortinget bevilget et grunnfond på 450 mill. kroner. Kravet om balanse til U-landsordningen gjelder inkludert grunnfondet.

Ordningens garantiramme er det minste av (i) 3,15 milliarder kroner eller (ii) 7 ganger det til enhver tid inntående beløp på grunnfondet.

Garantityper under alminnelig garantiordning og U-landsordningen

Med ordningene kan GIEK stille garantier som dekker hele forløpet i en eksportkontrakt. Garantier kan avdekke både politisk og kommersiell risiko. Med kommersiell risiko menes risiko knyttet til at privat kjøper kan gå konkurs eller av andre grunner ikke betaler tilbake lån. Med politisk risiko menes risiko knyttet til at en offentlig kjøper ikke kan eller vil betale, samt risiko for manglende betaling på grunn av krig, ekspropriasjon eller andre handlinger fra offentlige instanser.

For kommersiell risiko kan GIEK som hovedregel ikke garantere for mer enn 90 prosent av den totale kreditten. Politisk risiko kan dekkes med inntil 100 prosent. Disse grensene er maksimumssatser, og GIEK selv kan ha en egen policy på hvor stor andel de ønsker å garantere.

Generelt stilles det krav om minimum 30 prosent norsk innhold i eksportkontraktene, men GIEK har anledning til å fravike denne normen i eksporttransaksjoner som i betydelig grad fremmer norsk interesse. Det betyr at det også åpnes for at GIEK kan gi lån til eksporttransaksjoner fra utlandet. GIEK står fritt til å vurdere norsk interesse ut fra helheten i transaksjonen.

Långivergaranti gis til finansinstitusjon som yter lån til kjøperen av det norske eksportproduktet. GIEK deler normalt risikoen på låntaker med en bank, annen finansinstitusjon eller morselskap med god kredittrating. Kravene GIEK stiller til bankmedvirkning, kontantandel, egenkapital mv. avhenger av selskapets gjeldsbetjeningsevne i tillegg til internasjonale regler. Ved finansiering av mindre kontrakter (under 100 millioner kroner) aksepterer GIEK i noen tilfeller å dele risiko for ikke-betaling av lånet med eksportør istedenfor bank.

Bondgaranti: Garantien stilles overfor bank som en kontragaranti til en banks bondgaranti. Bankens garanti sikrer en utenlandsk kjøper mot tap dersom en norsk eksportør ikke gjennomfører leveransen eller mindre mislighold av kontrakten. GIEK dekker opptil 50 prosent av finansinstitusjonens risiko.

Investeringsgaranti: Garantien stilles til investor som ønsker å investere i selskap i utlandet, eller til en långiver for en tilsvarende investering. Til forskjell fra GIEKs øvrige garantier dekker garantien kun politisk risiko. Det vil si risiko for ekspropriasjon, sivil uro, valutarestriksjoner mv.

Produksjonslångargaranti: Garantien gis til banken som yter lånene til norske eksportører for finansiering av produksjonskostnader knyttet til spesifikke eksportkontrakter. Det er en forutsetning at

eksportørens bank selv gir lån og tar egen risiko. GIEK garanterer opptil 50 prosent av lånets verdi.

Leverandørkredittgaranti: Garanti gis til eksportør når eksportøren har solgt sine varer/tjenester på kreditt og ønsker sikkerhet for betaling. GIEK kan stille slike garantier når kredittiden er over to år. Forsikring av kortere kreditter er det GIEK Kredittforsikring som står for.

Kontraktsgaranti: Garantien gis til eksportbedriften i tilfelle tap i produksjonstiden før levering. Tap i produksjonstiden kan følge av at kjøper går konkurs, blir insolvent eller av politiske hendelser. Garantien er egnet for situasjoner der leveransen er skreddersydd og det er vanskelig å videreføre leveransen. GIEK garanterer for inntil 90 prosent av leverandørens kostnader, eventuell fortjeneste dekkes ikke.

Rembursgaranti: Garantien gis til bank som har stilt remburs. Rembursen dekker risiko eksportørens bank har overfor kjøpers bank i en eksporttransaksjon, og sikrer pengeoverførselen mellom bankene. Garantien kan dekke inntil 50 prosent av bankenes risiko.

Internasjonaliseringsgaranti: Garantien gis til banker som finansierer en bedrifts investeringer i anleggsmidler i Norge. Forutsetningen er at investeringen direkte eller indirekte fører til eksport, med et minimumskrav på 50 prosent av omsetningen. Formålet med garantien er å fremme eksport og understøtte omstilling. Produksjons- og prosessanlegg for olje- og gassindustri (faste installasjoner på norsk sokkel), og rene eiendomsutvikling- og infrastrukturprosjekter kan ikke finansieres. Normalt vil GIEK dekke inntil 50 prosent av bankens risiko.

Internasjonaliseringsgarantien ble opprettet i juni 2017.

Om byggelånsgarantiordningen og byggelånsgarantien

Formålet med ordningen er gjennom risikoavlastning for private banker å bidra til at norske skipsverft, offshoreverksteder og annen lignende virksomhet oppnår byggelån, og på den måten bidrar til å sikre økt aktivitet. Byggelånsgaranti er en form for långivergaranti. Men der långivergarantier under den alminnelige garantiordningen gis for lån til kjøperne av norsk eksport gis byggelånsgarantier for lån til selskaper lokalisert i Norge som produserer skip, fartøy og innretninger til havs. GIEKs medvirkning til ordreinngang skal legges til grunn ved vurdering av måloppnåelse.

Ordningen hadde i 2016 en garantiramme på 5 mrd. kroner.

Garantiene som kan stilles under ordningen bidrar til å sikre bankene tilbakebetaling av utlån til norske verft. Garantiene kan også utstedes for lån til betydelige underleverandører. Eksport er ikke et krav, slik at kjøperen av skipet eller installasjonen kan være enten norsk eller utenlandsk. GIEK garanterer for inntil 50 prosent av byggelånet.

For å oppnå garanti må kjøper innbetale en andel av kontraktssummen i løpet av byggeperioden. Dette beløpet var lenge fastsatt til minimum 20 prosent av kontraktssummen, men GIEK har siden 1. mai 2015 hatt adgang til selv å bestemme denne delen ut fra risikoen i det enkelte prosjektet.

Om kraftgarantiordningen og kraftgarantien

Formålet med kraftgarantiordningen er å medvirke til at industribedrifter registrert i Norge med virksomhet innen treforedling, metaller eller kjemiske produkter kan inngå langsiktige kraftavtaler på forretningsmessige vilkår. GIEKs medvirkning til at kraftintensiv industri kan inngå langsiktige kraftavtaler på forretningsmessige vilkår skal legges til grunn ved vurdering av måloppnåelse.

Ordningen hadde i 2016 en garantiramme på 20 mrd. kroner

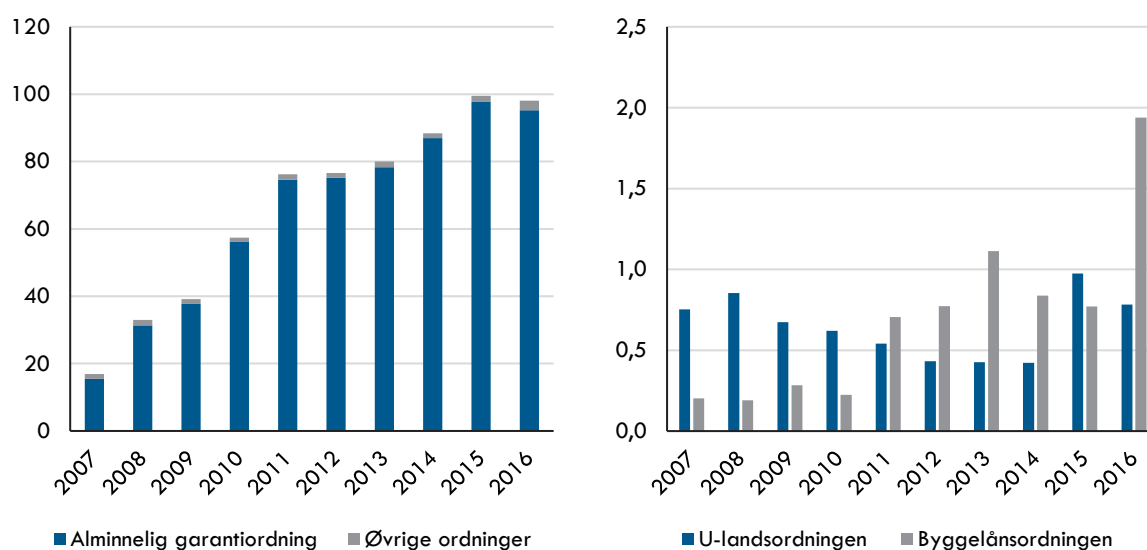
Garantien kan stilles overfor kraftselger eller banker. Garanti for kraftselger sikrer mot kjøpers manglende oppfyllelse av kraftavtalen. Garanti overfor banker sikrer tilbakebetaling av lån som en kjøper har tatt opp for å forskuddsbetale deler av kraftleveransen. En garanti kan til enhver tid maksimalt dekke 80 prosent av den underliggende forpliktelsen som garantien svarer mot.

For å oppnå garanti må virksomheten må ha et årlig kraftforbruk på minst 10 GWh, og kraftavtalen må ha et volum på minst 35 GWh i løpet av avtaleperioden. Løpetiden på kraftavtalen kan være mellom 7 og 25 år.

2.2.4 Utvikling i portefølje

GIEKs utestående garantiansvar har økt fra 16,9 mrd. kroner i 2007 til 98,0 mrd. kroner ved utgangen av 2016. Utviklingen i det samlede utestående garantiansvar er illustrert til venstre i Figur 2-2 nedenfor. Den alminnelige garantiordningenes dominerende posisjon gjør det vanskelig å se utviklingen i de øvrige ordningene. Til høyre i Figur 2-2 er derfor det utestående ansvaret innenfor U-landsordningen og byggelånsordningen illustrert.

Figur 2-2: Utestående garantiansvar pr. 31.12 (mrd. kroner)



Kilde: GIEK

Når det gjelder bruken av produktene GIEK kan tilby, har långivergarantier en klart dominerende posisjon. Av porteføljen som GIEK garanterte ved utgangen av 2016 var 97 prosent långivergarantier, dvs. garantier der GIEK dekker risiko for kjøpers långiver i forbindelse med en eksportkontrakt.

I vurderingen av måloppnåelse kommer vi nærmere tilbake til antall søknader og volum av nye garantier utstedt i perioden fra 2007 og frem til i dag.

2.3 Eksportkreditt Norge

Eksportkreditt Norge AS (Eksportkreditt) er et statlig aksjeselskap heleid av Nærings- og fiskeri-departementet. Eksportkreditts formål er å forvalte statens eksportkredittordning.

Eksportkreditt ble opprettet i 2012. Frem til da administrerte Eksportfinans ASA (15 % statseid) statens tilbud av eksportlån gjennom den såkalte 108-ordningen. 108-ordningen omfattet kun finansiering med CIRR-lån (Commercial Interest Reference Rate).

2.3.1 Organisering og styring

Eksportkreditt blir tilført drifts- og investeringstilskudd fra staten, og departementet har gitt føringer for Eksportkreditt sin virksomhet i selskapets vedtekter, Instruks til Eksportkreditt Norge AS om forvaltning av eksportkredittordningen (Instruksen) og Regelverk for tilskudd til drift av og viderefaktureringer under eksportkredittordningen. For øvrig har Eksportkreditt sitt virke regulert gjennom Lov om Eksportkreditt

Norge AS (eksportkredittloven) og Forskrift om eksportkredittordningen (forskriften). Forskriften er sammen med OECDs «Arrangement» og dens underavtaler styrende for hvilke kontrakter som kan finansieres og hvilke vilkår som inngår i låneavtalene. Det forutsettes at alle selskapets utlån er garantert av statlige eksportgaranti-institusjoner og/eller finansinstitusjoner med god rating.⁵ For små lån og mindre deler av store lån til utviklingsland og fremvoksende økonomier kan sikkerhet i kontantdepot være et alternativ til garanti.

2.3.2 Eksportkreditts mål

Eksportkreditts mål er å fremme norsk eksport gjennom konkurransedyktig, tilgjengelig og effektiv eksportfinansiering.

Med konkurransedyktig eksportfinansiering menes det at norske, offentlig støttede, kontraktsutløsende eksportkreditter skal tilbys på like gode vilkår som i våre konkurrentland og i samsvar med internasjonale avtaler. Med tilgjengelig eksportfinansiering menes et kjent tilbud fra et selskap med godt nasjonalt og internasjonalt omdømme. Tilbudet skal omfatte små og mellomstore norske eksportbedrifter og selskaper som utvikler ny kunnskap og teknologi. Til slutt innebærer effektiv eksportfinansiering en effektiv organisering og drift av selskapet (Nærings- og fiskeridepartementet, 2016).

2.3.3 Om eksportkredittordningen

Eksportkredittordningen gir Eksportkreditt muligheten til å tilby kunder av norske eksportører CIRR-lån

⁵ God rating var lenge definert som BBB, men med eksportstrategien som ble lansert høsten 2017 åpner regjeringen for at Eksportkreditt i et avgrenset omfang og i

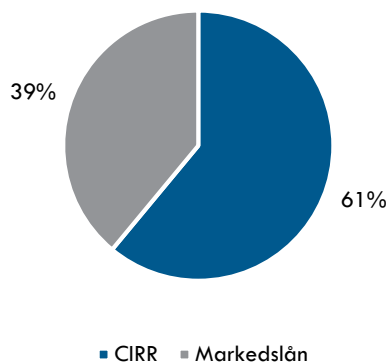
en prøveperiode på tre år, kan bruke garantister med kredittrating BB.

(Commercial Interest Reference Rate) og CIRR-kvalifiserte markedslån på forretningsmessige vilkår.

Lånene som Eksportkreditt gir, står på statens balanse, og staten er ansvarlig for de forpliktelser som selskapet påtar seg i forbindelse med utlånsvirksomheten og som ikke knytter seg til driften av selskapet. Eksportkreditt har ikke lov til å foreta låneopptak eller gjennomføre sikringstransaksjoner. Alle lån skal være 100 prosent garantert enten av statlige eksportgarantiinstitusjoner og/eller finansinstitusjoner med god rating.

Eksportkreditt hadde ved utgangen av 2016 et utestående lånevolum på 76,5 mrd. kroner. Fordelingen mellom CIRR-lån og markedslån på samme tidspunkt er som i vist i Figur 2-3. Under figuren gir vi en nærmere beskrivelse av lånene Eksportkreditt kan tilby.

Figur 2-3: Utestående lånevolum 2016



Kilde: Eksportkreditt Norge

Om lån fra Eksportkreditt

Gjennom eksportkredittordningen har Eksportkreditt muligheten til å tilby både fastrentelån og lån på markedsmessige betingelser. Ordningen gir videre

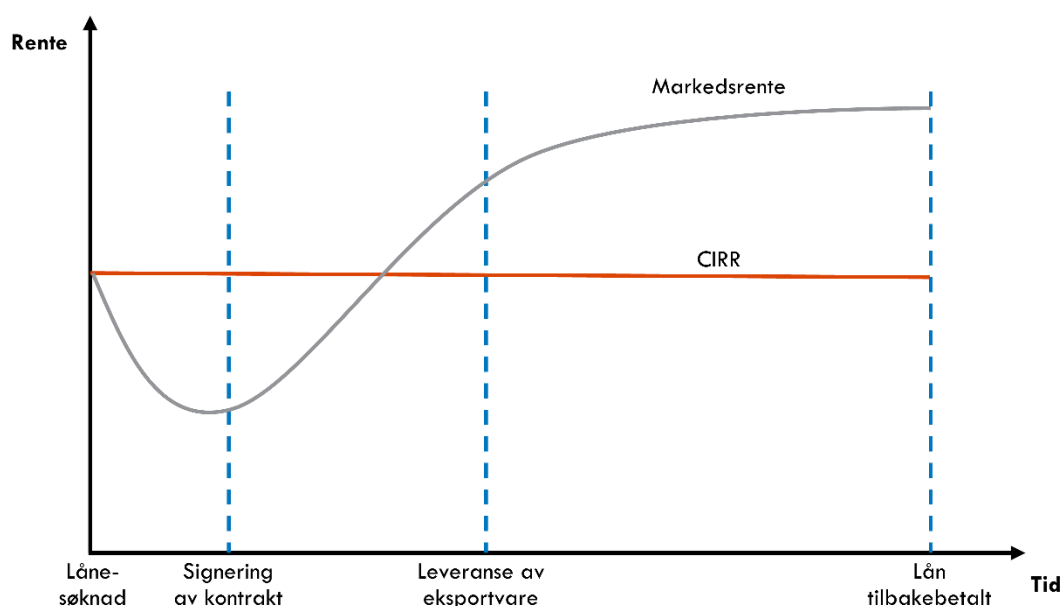
kunden en fleksibilitet i valg av CIRR eller lån på markedsmessige betingelser. Denne fleksibiliteten kan forklares med utgangspunkt i figuren nedenfor, som viser prosessen fra Eksportkreditt mottar en søknad om lån til lånet er tilbakebetalt.

Når Eksportkreditt mottar søknad om lån, får søkeren et indikativt tilbud, som er en orientering om et mulig lånetilbud, samtidig som det kvoterer en CIRR-rente (vi kommer nærmere tilbake til prisingen av CIRR-lånet nedenfor). Kunden har så 120 dager på å signere kommersiell kontrakt, og det er når denne kommersielle kontrakten signeres at CIRR-renten endelig fastsettes. Om kundene kvalifiserer til å få lån, er Eksportkreditt bundet til den opprinnelige CIRR-kvoteringen. Det betyr at om CIRR-renten i perioden fra søknad til signering av kontrakt skulle falle, kan kunden inngå avtalen om et fastrentelån til en lavere rente enn den som ble kvotert på søknadstidspunktet. Skulle rentene stige, er Eksportkreditt fortsatt forpliktet til den opprinnelige CIRR-kvoteringen.

At det skal søkes om lån før kontrakten mellom kjøper og selger signeres er bestemt i forskriften, og skal tjene som en sikkerhet for at lånet er utløsende for eksporten.

Etter at kontrakten er inngått, går det en periode frem til leveransen av eksportvaren og lånet utbetales. Det er først på tidspunktet hvor lånet skal utbetales, at låntaker må velge CIRR-lånet eller et lån til markedsmessige betingelser (flytende rente). Om renteutviklingen skulle bli som skissert i Figur 2-4, ser vi at et CIRR-lån ikke nødvendigvis fremstår som et gunstig alternativ på tidspunktet for signering av kontrakt. Dette avhenger imidlertid av flere forhold, blant annet låntakers forventninger til utvikling i rentenivået. Hvis låntaker tror at CIRR-renten i gjennomsnitt vil ligge under den flytende renten i lånets løpetid vil CIRR være et attraktivt alternativ.

Figur 2-4: Prosess for fastsettelse og valg av rente



Kilde: Eksportkreditt Norge

CIRR-lån

Hvordan CIRR-renten skal fastsettes er regulert gjennom *Arrangement*. Renten fastsettes den 15. hver måned, og tilsvarer statsobligasjonsrenten i den aktuelle valutaen pluss 100 basispunkter.

Siden statsobligasjonsrenten varierer med løpetid, er det regler for hvilken statsobligasjonsrente som legges til grunn for lån med ulike løpetider.

- Hvis et eksportlån tilbakebetales innen fem år, legges renten på treårs statsobligasjoner til grunn
- Hvis et eksportlån tilbakebetales etter fem år, men mindre enn 8,5 år, brukes femårs statsobligasjonsrente
- Har tilbakebetalingen en løpetid på mer enn 8,5 år brukes syvårs statsobligasjonsrente

Alternativt er det tillatt i *Arrangement* å bruke femårs statsobligasjonsrente for alle tilbakebetalingstider.

Markedslån

For prisingen av markedslån er det utviklet en egen prisingsmodell som er permanent godkjent av EFTA Surveillance Authority (ESA) som ikke anses å inneholde statsstøtte. Modellen er beskrevet i forskriftens § 8, og gjengis her i korte trekk.

Det førende prinsippet for prisingsmodellen er at renten skal være markedsbasert, og at Eksportkreditt skal maksimere renteinntektene fra det enkelte lån. Videre skal Eksportkreditt basere prisingen på observerbare størrelser, hvor følgende informasjonskilder skal benyttes (i prioritert rekkefølge):

1. Syndikatlånerente i det aktuelle lånet
2. Lånerente fra dokumenterte tilbud fra tilsvarende långivere
3. OECDs margin benchmark for finansiering av fly
4. Hvis ingen av de ovennevnte kilder er tilgjengelige, skal ESAs referanserente benyttes som grunn for fastsettelse av utlånsrenten.

Renten skal aldri settes lavere enn den til enhver tid gjeldende «base price». Dette er den syntetiske innlånsprisen for staten, og tar utgangspunkt i rentekurven til norske statsobligasjoner tillagt et administrasjonsgebyr på 45 basispoeng og eventuelle syntetiske kostnader ved veksling av valuta. Hvis en privat finansinstitusjon garanterer for hele eller deler av lånet, skal det også legges til en risikopremie beregnet på bakgrunn av CDS-prisen (Credit Default Swap) for den aktuelle finansinstitusjonen.

Betingelser for låneoptak

Eksportkredittordningen er rettighetsbasert. Det betyr ifølge forskriften at alle søknader som faller innenfor det fastsatte regelverket, vil få tilbud om finansiering. Det er opp til Eksportkreditt å vurdere om søknaden er innenfor det fastsatte regelverket. Med det fastsatte regelverk menes norsk lov, *Arrangement*, samt internasjonale lover, avtaler og konvensjoner som er relevante for det enkelte tilbud om finansiering. I det videre ser vi nærmere på hvilke betingelser som stilles for å gi lån.

Lån skal gis til eksporttransaksjoner, og 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. Eksportkreditt har på samme måte som GIEK også mulighet til å støtte leveranser til norske kjøpere. Dette gjelder for leveranser av utstyr og tjenester til skip og flyttbare innretninger som bygges i utlandet, og leveranser av skip, flyttbare innretninger, utstyr og tjenester til slike når disse enhetene skal ha sin inntjening fra utenriksfart eller offshorevirksomhet.

Tilsvarende som for GIEK stilles det krav om minimum 30 prosent norsk innhold i eksportkontraktene, men Eksportkreditt har anledning til å fravike denne normen i eksporttransaksjoner som i betydelig grad fremmer norsk interesse. Det betyr at det også åpnes for at Eksportkreditt kan gi lån til eksporttransaksjoner fra utlandet. Eksportkreditt står fritt til å vurdere norsk interesse ut fra helheten i transaksjonen.

Lånene vil ha en løpetid avhengig av type eksport som finansieres. Løpetiden settes i tråd med *Arrangement*. Løpetiden er typisk 8,5 år, men lån til skip kan ha en løpetid på 12 år, og prosjekter innen fornybar energi samt vann og avløp kan ha en løpetid opptil 18 år.

Til slutt er hovedregelen at lån som utbetales kan utgjøre 85 prosent av kontraktsverdi for kapitalvarer generelt, og 80 prosent for skip spesielt.

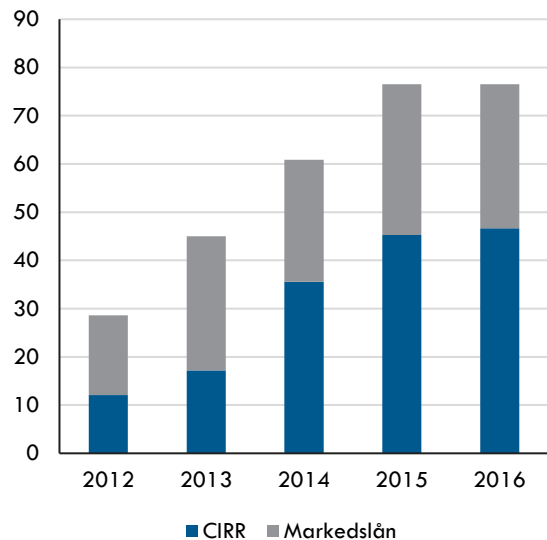
2.3.4 Utvikling i portefølje og resultater

Eksportkreditt sitt utestående låneansvar har økt fra 28,5 milliarder kroner i 2012 til 76,5 milliarder i

2016. Av figuren ser vi at CIRR-lån har utgjort den største andelen av porteføljen i årene fra og med 2014.

I vurderingen av måloppnåelse kommer vi nærmere tilbake til antall søknader og volum av nye lån utstedt i perioden fra 2012 og frem til i dag.

Figur 2-5: Utestående lån per 31.12 (mrd. kroner)



Kilde: Eksportkreditt Norge

3. Evaluering av effektivitet

Hovedkonklusjonen er at GIEK og Eksportkreditt ikke kan sies å være ineffektive hver for seg. Det overordnede inntrykket er at begge organisasjonene fremstår som riktig organisert med tanke på mandat og oppgaver.

Evalueringen av indre effektivitet er avgrenset fra vurderingen av måloppnåelse ved at effektivitet i denne sammenhengen i hovedsak dreier seg om virksomhetenes ressursbruk ved produksjon av de produktene og tjenestene som etterspørres, eller virksomhetenes produktivitet. Effektivitet må likevel ses i forhold til virksomhetenes verdiskapning. For GIEK og Eksportkreditt ligger verdiskapningen i de bruker- og samfunnseffektene som realiseres ved hjelp av produktene og tjenestene.

For å kunne vurdere effektivitet har det vært ønskelig å identifisere eksterne sammenligningsgrunnlag, og oppdragsgiver nevner i den forbindelse spesielt private finansinstitusjoner eller andre sammenlignbare virksomheter. I rapporten vurderes konkret sammenligninger med private finansinstitusjoner og andre statlige ECA-er. Konklusjonen er at GIEK og Eksportkreditt på mange måter, herunder organisering og innretning av arbeidsprosesser, har betydelige likhetstrekk med private finansinstitusjoner. Vi vurderer også at de underliggende verdidriverne er slik at tilsvarende måltall som anvendes i finanssektoren kan brukes til å måle produktivitet og effektivitet i GIEK og Eksportkreditt, selv om nivåene på nøkkeltallene ikke er direkte sammenlignbare.

Organisasjonene skiller seg fra private finansinstitusjoner på flere nøkkelpunkter som gjør at en direkte sammenligning av konkrete tallstørrelser ikke er relevant. Dette gjelder i hovedsak to forhold:

1. GIEK og Eksportkreditt har ingen innlånsfunksjon
2. GIEK og Eksportkreditt tilbyr ikke tjenester i privatmarkedet, herunder har de heller ikke et filialnettverk

Det er likevel interessant og relevant å følge utviklingen i nøkkeltallene over tid, og slik sammenligne organisasjonene med seg selv. På sikt bør det videreutvikles nøkkeltall som korrigerer for ulikhetene med finansinstitusjoner.

Tilsvarende nøkkeltall som for GIEK og Eksportkreditt presenteres for private finansinstitusjoner kun for å illustrere at disse ikke er direkte sammenlignbare.

Mer relevant sammenligningsgrunnlag finner vi i andre tilsvarende systemer internasjonalt, men også her er

det forskjeller mellom organisasjonene som gjør at direkte sammenligninger av konkrete tallstørrelser må brukes med forsiktighet.

Metodisk tar vi i vurderingen av effektivitet utgangspunkt i en operativ definisjon av hva det vil si at GIEK og Eksportkreditt er effektive. På basis av dette etableres et rammeverk for måling av prestasjoner og effektivitet som måltall kan vurderes mot. Som grunnlag for vurdering av eksterne sammenligningsgrunnlag gjennomgås virksomhetenes organisasjon, kjerneprosesser og interne effektivitetsdrivere. På bakgrunn av rammeverket og analysen av virksomhetene vurderes og anbefales relevante måltall for å følge opp virksomhetenes effektivitet hver for seg og samlet.

Hovedkonklusjonen er at det ikke er grunnlag for å si at GIEK og Eksportkreditt per i dag fremstår som ineffektive hver for seg. Det overordnede inntrykket er at begge organisasjonene fremstår som riktig organisert med tanke på mandat og oppgaver. De har de siste årene hatt fokus på å omdisponere ressurser som følge av markedsendringer, der den svake markedsutviklingen innenfor olje- og gassvirksomhet blant annet har gjort det nødvendig for GIEK, og i noe mindre grad for Eksportkreditt, å øke fokus på restrukturering. Måltallene vi har analysert gir heller ikke grunnlag for å konkludere med virksomhetene er ineffektive hver for seg.

På ordningsnivå viser det seg at GIEKs allokering av administrasjonskostnader til de enkelte ordningene ikke gir resultater som gjør det forsvarlig å vurdere effektiviteten i henholdsvis U-landsordningen, byggelånsgarantiordningen eller kraftgarantiordningen særskilt. Antall, volum og inntekter knyttet til disse ordningene er så lavt at selv beskjedne endringer i den sjablongmessige kostnadsallokeringen vil gi store endringer i måltallene. Fordelingen av ressursbruk til ordningene er likevel så lav – 0,3 årsverk for U-landsordningen og kraftgarantiordningen, at den ikke hadde vært mulig å realisere uten synergier med GIEKs øvrige virksomhet. Det fremstår dermed som effektivt at ordningene administreres av GIEK.

Alminnelig garantiordning står for 96,6 % av garantiinntektene, og 95,25 % av administrasjonskostnadene allokeres hit. Konklusjonene for GIEK som enhet er dermed gyldige også for alminnelig ordning.

Når det ikke er grunnlag for å si at organisasjonene er ineffektive hver for seg, blir hovedkonklusjonen at det heller ikke er grunnlag for å si at systemet som helhet er ineffektivt innenfor de rammene som er

definert for aktiviteten, herunder at det skal være to separate organisasjoner.

Dersom Nærings- og fiskeridepartementet ønsker å vurdere en samling i en felles organisasjon, bør dette være en policybeslutning som fattes også på annet grunnlag enn indre effektivitet. I et effektivitetsperspektiv, er det mulig at det kan hentes ut samorganiseringsgevinster i grensesnittet mellom organisasjonene i de sakene de allerede samarbeider og det kan antagelig realiseres synergier på administrasjonssiden og i markedsarbeidet for å redusere samlede administrasjonskostnader noe. Dette vil i så fall kreve at det parallelt med en eventuell sammenslåing gjennomføres målrettede «post-merger» integrasjonsprosesser for å sikre gevinstrealisering.

Det har ikke vært vårt mandat å tallfeste verken kostnader eller gevinster ved en eventuell sammenslåing av organisasjonene, men vi anbefaler at departementet utfordrer organisasjonene til å identifisere og realisere samhandlingsgevinster fremover. Begge organisasjonene bekrefter at de i dag samarbeider om å identifisere og realisere tiltak, blant annet overfor SMB-segmentet og landbasert industri. Departementet bør be om innsikt i og rapportering om dette arbeidet. I den forbindelse bør det vurderes å se på eventuelle gevinster for indre effektivitet i GIEK og Eksportkreditt.

Gjennom tildelingsbrev har Nærings- og fiskeridepartementet de senere årene gitt signaler om at organisasjonene skal «samarbeide om å gjøre eksportfinansieringstilbudet kjent også utenfor sine hovedbrukergrupper, herunder hos små og mellomstore bedrifter og bedrifter innenfor fastlandsnæringer». På bakgrunn av dette, vurderer vi hvordan økt fokus på SMB-segmentet og fastlandsnæringer kan forventes å påvirke effektiviteten i virksomhetene fremover.

Det er i tillegg vurdert om GIEK og Eksportkreditt har forsvarlig internkontroll. For GIEKs del legges særlig vekt på vurdering og oppfølging av risiko. Konklusjonen er at internkontrollen i begge organisasjonene er å anse som forsvarlig ut fra dokumentasjonen som er fremlagt oss, samt intervjuene gjennomført med ansvarlige for internkontroll i de respektive organisasjonene.

Vi har også vurdert rollen til GIEKs styre når det gjelder fordeling av myndighet og ansvar mellom GIEKs styre, GIEKs administrasjon og Nærings- og fiskeridepartementet. Basert på den dokumentasjon som er gjort tilgjengelig for oss og informasjon mottatt i intervjuer, synes de formelle forventningene til fordeling av ansvar og oppgaver, slik som de fremkommer av veilederen for bruk av styrer i staten,

overholdt. Videre fremstår det for oss som de formelle kravene og instruksene er godt kjent blant de tre partene og at disse i stor grad etterleves. I lys av dette synes rollefordelingen med tanke på styrets myndighet og ansvar å etterleves totalt sett.

3.1 Indre effektivitet

3.1.1 Indre effektivitet må avgrenses mot resultateffektivitet

Effektivitet betyr at virksomheten oppnår høy verdiskapning samtidig som ressursbruken er lav.

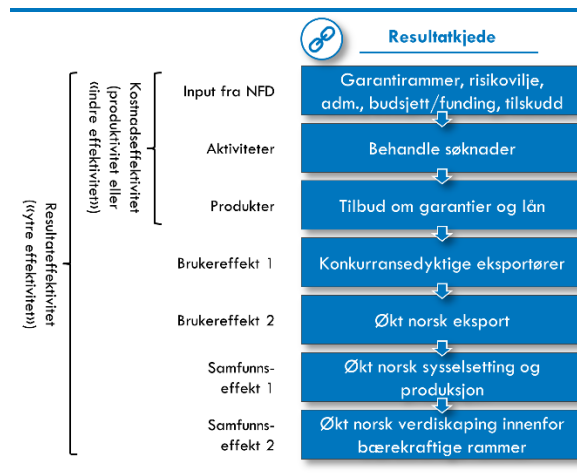
$$\text{Effektivitet} = \frac{\text{verdiskapning}}{\text{ressursbruk}}$$

Sentralt i vurdering av effektivitet er dermed en vurdering av hva som utgjør verdiskapning for virksomheten som vurderes. For GIEK og Eksportkreditt bør verdiskapningen vurderes i lys av hvordan tjenestene og produktene som produseres, bidrar til oppnåelse av de sektorpolitiske målsettingene for virksomhetene. Spørsmålet om GIEK og Eksportkreditt Norge drives effektivt, består dermed av to spørsmål:

1. I hvilken grad bidrar tjenestene og produktene som leveres til å oppnå målene
2. Er ressursbruken forbundet med produksjon av tjenestene og produktene som faktisk leveres effektiv.

Dette illustreres ved hjelp av resultatkjeden:

Figur 3-1: Effektivitet i resultatkjeden



Kilde: BDO

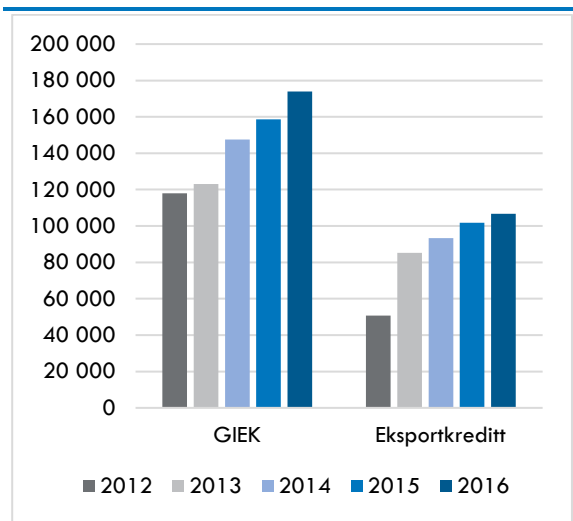
Hvorvidt tjenestene og produktene som leveres bidrar til oppnåelse av de sektorpolitiske målsettingene er behandlet senere i rapporten. I vurderingen av effektivitet evalueres i hovedsak den interne ressursbruken i virksomhetene. Hovedspørsmålet som besvares er dermed hvorvidt tjenestene og produktene leveres på en kostnadseffektiv måte. For GIEK innebærer dette også en evaluering av For å få

det fulle svaret på om virksomhetene drives effektivt i forhold til målene som skal oppnås, må dette kapitlet dermed ses i sammenheng med de neste. I den grad svaret er at virksomhetenes tjenester ikke gir tilfredsstillende måloppnåelse, vil ikke kostnads-effektiv produksjon i seg selv være tilstrekkelig til å si at virksomhetene drives effektivt i forhold til målene.

Vurderinger av effekter knyttet til verdiskaping gjøres i en annen del av denne rapporten. Effektivitetsmål som baserer seg på måling av bruker- og samfunnseffektene må derfor baseres på samfunnsøkonomiske vurderinger som presenteres separat.

Ressursbruken i form av administrasjonskostnader i organisasjonene er gjengitt i Figur 3-2. Eksportkreditt har vært operativt siden 1. juli 2012, og kostnadene for dette året er derfor basert på seks måneders drift.

Figur 3-2: Driftskostnader GIEK og Eksportkreditt (hele 1000, nominelle kroner)



Kilde: GIEK og Eksportkreditt Norge

Sett i forhold til den potensielle verdiskapningen og verdiene som GIEK og Eksportkreditt forvalter, er ressursbruken forbundet med forvaltning av ordningene lav.

3.1.2 Rammeverk for effektivitetsmåling

Som utgangspunkt for vurdering av hvordan indre effektivitet kan måles i GIEK og Eksportkreditt, presenterer vi innledningsvis et rammeverk for etablering av effektivitetsmål.

GIEK og Eksportkreditt skiller seg ut med hensyn til målene som skal oppnås. Private bedrifter kan forventes å ha som primær målsetting å skape avkastning for eierne. For GIEK og Eksportkreditt finnes målsettingene i bruker- og samfunnseffektene som skal oppnås. Selv om det er utfordrende å måle

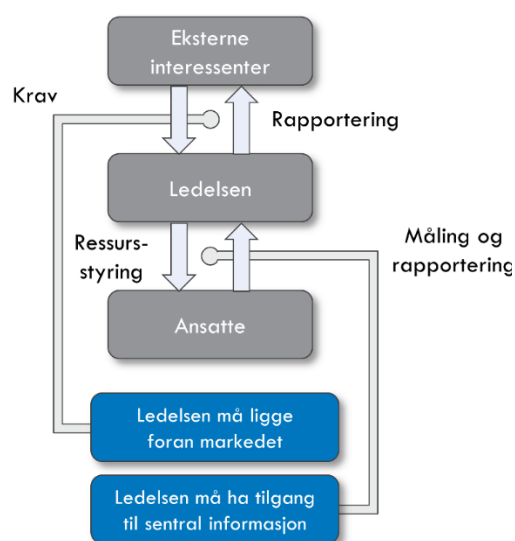
størrelsen på bruker- og samfunnseffektene, forutsetter vi i effektivitetsvurderingen at det er en sammenheng mellom virksomhetenes evne til å omsette ressurser i form av lønns- og driftskostnader og garanti- og kredittrammer, til utstedte garantier og utlån. Utfordringen blir å finne måltall som kan vise at virksomhetene har riktig ressursbruk i forhold til produksjonen.

Utgangspunktet for effektivitetsmålinger er at virksomhetenes ledelse har et ansvar for å rapportere til interne og eksterne interessenter om virksomhetens prestasjoner. Det er primært Nærings- og fiskeridepartementet som i egenskap av eier, overordnet organ, oppdragsgiver og sektorpolitisk ansvarlig stiller rapporteringskrav til virksomhetene. Samtidig er Finansdepartementet en viktig interessent som også følger opp virksomhetenes indre effektivitet og risikoeksponering.

For å tilfredsstille de eksterne kravene, må ledelsen stille interne krav og styre ressursallokeringen for å oppnå resultater så kostnadseffektivt som mulig. Ledelsen har dermed et behov for at effektivitetsmålene skal gi styringsinformasjon som danner grunnlag for beslutninger som bidrar til å maksimere verdiskapningen som følge av virksomheten. Effektivitetsmålene bør derfor gi et mest mulig helhetlig bilde av aktiviteten og resultatene som skapes. Det ideelle er at rapportene gir grunnlag for proaktiv fremfor reaktiv adferd. For å gi ledelsen mulighet til å korrigere kurs, bør måltallene være egnet til å vise konsekvenser av dagens kurs i tillegg til aktuell status.

Effektivitetsmål kan brukes i intern kommunikasjon overfor ansatte. De utgjør dermed i seg selv en viktig del av ressursstyringen.

Figur 3-3: Rammeverk for effektivitetsmåling



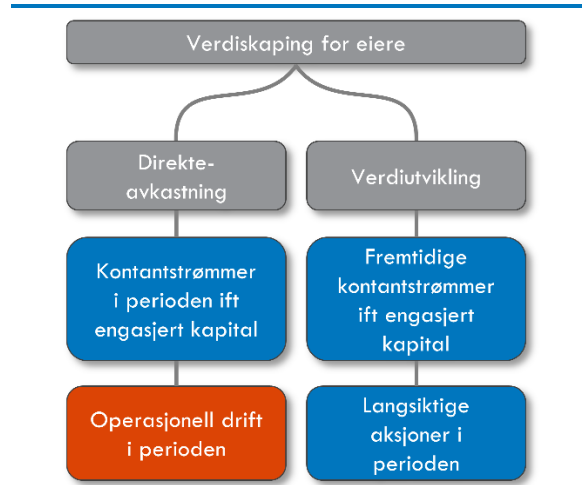
Kilde: BDO

Av dette følger at effektivitetsmåling ikke er det samme som regnskapsrapportering. Virksomhetenes bedriftsøkonomiske verdiskapning skjer både gjennom den aktuelle periodens direkteavkastning og gjennom verdiutviklingen på virksomhetenes eiendeler. Både GIEK og Eksportkreditt har et skille mellom et driftsregnskap som i praksis kun viser størrelsen på administrasjonskostnader målt mot budsjett og et fonds- eller utlånsregnskap som viser kontantstrømmer og verdiutvikling knyttet til ordningene de administrerer på vegne av staten. For å finne effektivitetsmål som viser hvordan ressursene omsettes til utlån og garantier, er det nødvendig å se driftsregnskapene i sammenheng med henholdsvis fondsregnskapet og utlånsregnskapet.

Fra et bedriftsøkonomisk perspektiv kan direkte avkastning maksimeres gjennom å prioritere kortsiktige kontantstrømmer i måleperioden, mens verdiutviklingen kan maksimeres gjennom langsiktig prioritering av fremtidige kontantstrømmer. I et bedriftsøkonomisk perspektiv bør man også ta hensyn til at den reelle kapitalkostnaden blir gjenspeilet av virksomhetens beste alternative anvendelse av kapitalen (alternativkostnad).

Tradisjonelle regnskapsbaserte nøkkeltall er verken egnet til måling av direkteavkastning eller måling av verdiutvikling. Det tradisjonelle regnskapet måler i praksis kun periodens resultat i henhold til det til enhver tid gjeldende regelverket og regnskapsprinsippene som anvendes. Videre er verdien av den engasjerte kapitalen basert på historisk kost og ikke virkelig verdi. For måling av bedriftsøkonomisk effektivitet anbefaler vi derfor å fokusere på andre helhetlige måltall, eller i det minste å komplementere de regnskapsmessige måltallene med andre måltall.

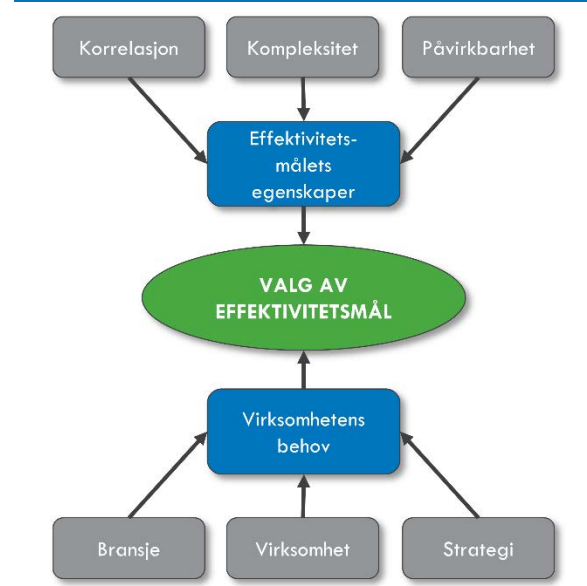
Figur 3-4: Rammeverk for måltall



Kilde: BDO

Valg av prestasjons- og effektivitetsmål må finnes i krysningspunktet mellom prestasjonsmålets egenskaper i form av korrelasjon, kompleksitet og påvirkbarhet og virksomhetens behov som følge av bransjen, virksomheten selv og dens strategi.

Figur 3-5: Valg av effektivitetsmål



Kilde: BDO

Korrelasjon

Med korrelasjon menes her hvor godt prestasjonsmålet korrelerer med virksomhetens overordnede målsetting. Virksomhetens overordnede målsetting vil normalt være sammenfallende med eiernes interesse. Under normale bedriftsøkonomiske betingelser er dette oftest å maksimere avkastning på investert kapital, men for GIEK og Eksportkreditt finnes de overordnede målsettingene i de sektorpolitiske målene som er gitt av Nærings- og fiskeridepartementet. Det er i praksis svært utfordrende å finne et effektivitetsmål som korrelerer 100 % med eiernes interesse. Vår tilnærming har vært å forutsette at det foreligger en positiv sammenheng mellom måloppnåelse og produksjon og forvaltning av lån og garantier

Kompleksitet

Med kompleksitet menes her både hvor vanskelig prestasjonsmålet er å fremskaffe og hvor vanskelig det vil være å benytte. Ved vurdering av kompleksitet ved å fremskaffe effektivitetsmålet, bør metodeutvikling, datafangst, beregning og fare for feilkilder vektlegges. Det vil typisk være en avveining mellom kompleksitet og korrelasjon. En nøyaktig tallfesting av bruker- og samfunns effekter er i denne rapporten vurdert til å være for kompleks til at dette kan brukes som utgangspunkt for effektivitetsmåling. Dette er hovedgrunnen til at vi bruker forutsetningen om sammenhengen mellom måloppnåelse og produksjon og forvaltning av lån og garantier.

Påvirkbarhet

Med påvirkbarhet menes her i hvilken grad den aktuelle måleenheten (virksomheten, konsernledelsen, forretningsområdet, individet etc.) har muligheten til å påvirke effektivitetsmålet. Det vil typisk være en avveining mellom påvirkbarhet og korrelasjon. Mens korrelasjon er generisk på tvers av virksomheter, vil kompleksitet variere mellom virksomheter, og påvirkbarhet variere med både virksomheter og nivå i organisasjonen.

Bransje

Med bransje menes her hvor godt effektivitetsmålet reflekterer verdidriverne i den bransjen virksomheten opererer i. Det kan ofte ses hen til hvilke prestasjonsmål som normalt benyttes i bransjen. I tillegg til å knytte effektivitetsmålet til bransjens verdidrivere, vil det å benytte tilsvarende effektivitetsmål som andre i samme bransje åpne for økt bruk av benchmarking.

For å vurdere effektivitet i GIEK og Eksportkreditt har det vært ønskelig å se på eksterne virksomheter som sammenligningsgrunnlag. For at sammenligning med eksterne skal gi verdi, må følgende krav være oppfylt:

5. De eksterne virksomhetene må i tilstrekkelig grad være sammenlignbare med GIEK og Eksportkreditt. Sammenlignbarhet kan i denne sammenhengen handle om organisering, arbeidsprosesser og produkter, men også målsettinger.
6. Det må være mulig å fremskaffe et sett med tilsvarende nøkkel- og måltall for henholdsvis GIEK og Eksportkreditt og de eksterne virksomhetene vi vurderer å sammenligne virksomhetene med. Dette henger også sammen med vurderingene som gjøres med hensyn til kompleksitet som nevnt over.

Dersom de to nevnte kriteriene ikke er oppfylt, vil det ikke være relevant med en direkte sammenligning av enhetene med eksterne virksomheter. Alternativet er å etablere interne nøkkel- og måltall som kan følges opp over tid.

For å undersøke sammenlignbarheten med eksterne virksomheter har vi analysert indre effektivitet i GIEK og Eksportkreditt med et sett av nøkkeltall som ofte brukes innenfor bank og forsikring. For flere av nøkkeltallene publiserer Bankenes sikringsfond og Finans Norge offentlig tilgjengelige statistikker som vi kan sammenligne med resultatene for GIEK og Eksportkreditt. I den grad data fra andre statlige ECA-er er offentlig tilgjengelig, har vi undersøkt muligheten for å gjøre sammenligninger også med disse. I den grad konklusjonen er at forskjellene er for store eller eksterne data er for vanskelig tilgjengelige,

ser vi muligheten for å anvende de aktuelle nøkkeltallene til intern sammenligning over tid.

Virksomhetene

Med virksomhet menes her hvor godt effektivitetsmålet er tilpasset organisasjonskulturen. Dersom implementeringen av et effektivitetsmål oppfattes som indrepolitisk kontroversielt, vil dette i seg selv kunne hindre effektiv bruk av effektivitetsmålet. Det må også sikres at organisasjonen har tilstrekkelig faglig kapasitet til å benytte effektivitetsmålet.

Strategi

Med strategi menes her hvor godt effektivitetsmålet er linket til strategien. Effektivitetsmålet bør være linket til strategien for å kunne støtte ledelsen i beslutningsprosessene. Strategien skal i utgangspunktet gi føringer for beslutninger, og effektivitetsmålene skal sende signaler til organisasjonen om hva som skal vektlegges.

3.1.3 Definisjon av måltall

Kostnadsprosent

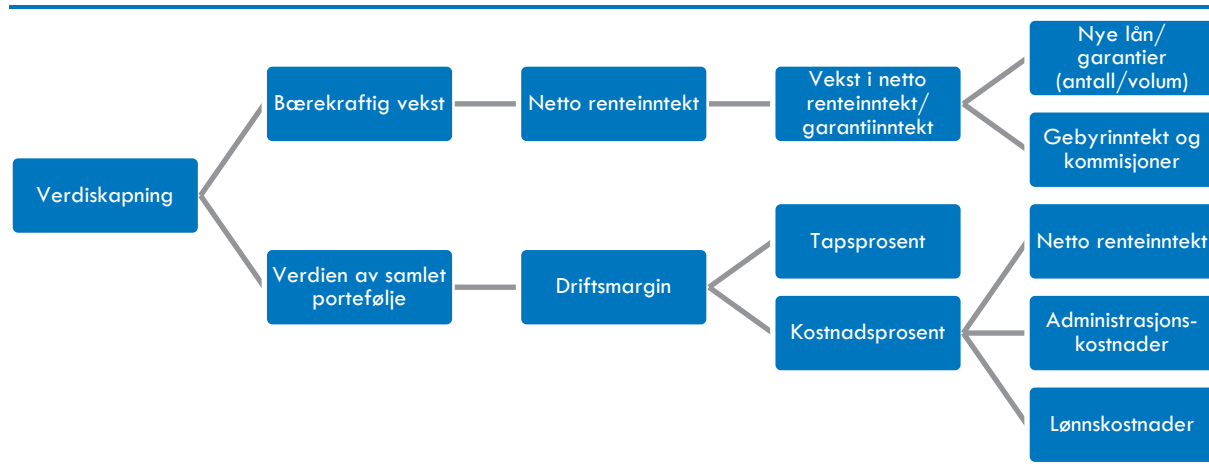
Kostnadsprosent regnes for å være det viktigste måltallet for vurdering av effektivitet i finanssektoren. Kostnadsprosent viser driftskostnader som en prosent av driftsinntekter, og brukes som uttrykk for effektivitet og produktivitet i sektoren. På generell basis gjelder at lavere kostnadsprosent indikerer høyere effektivitet, men måltallet påvirkes også av faktorer som organisasjonens størrelse og forretningsmodell.

$$\text{Kostnadsprosent} = \frac{\text{Lønnskostnader} + \text{andre driftskostnader}}{\text{Netto renteinntekt} + \text{andre inntekter}}$$

Bankenes sikringsfond publiserer kvartalsvise rapporter over den økonomiske utviklingen i norske banker, hvor blant annet kostnadsprosent gjengis for henholdsvis sparebanker og øvrige banker i tillegg til for alle norske banker samlet. Ved årsavslutning publiseres også oversikt over bankenes årsregnskaper i samarbeid med Finans Norge, hvor også kostnadsprosenten er gjengitt som ett av de sentrale nøkkeltallene. Finans Norge publiserer også statistikk over kostnadsprosenten for skadeforsikringselskap. Tilgangen til eksterne sammenligningstall er dermed god.

Kostnadsprosenten viser imidlertid ikke hele bildet. Som illustrert i Figur 3-6, som viser et kart over utvalgte aktuelle verdidrivere med relevans for Eksportkreditt og/eller GIEK, gir ikke kostnadsprosenten uttrykk for eventuelle tap. For virksomhetene som primært driver med langsiktig finansiering gir den heller ikke eksplisitt uttrykk for hvor effektive virksomhetene er med hensyn til å levere nye engasjementer.

Figur 3-6: Verdidrivere



Kilde: BDO

De viktigste forskjellene fra private finansinstitusjoner er at GIEK og Eksportkreditt har *funding* direkte fra statskassen og derfor ikke trenger å ha en egen innlånsavdeling, samt at de ikke er aktører i privatmarkedet med eget filialnett. De har også begrenset med aktivitet rettet mot små bedrifter og små engasjementer.

De viktigste verdidriverne som er påvirkbare på kort og mellomlang sikt er virksomhetenes lønns- og administrasjonskostnader, og til en viss grad antall og volum på nye lån og garantier. Arbeidet som legges på markedssiden og i tilgjengelighet for eksportørene må forutsettes å ha en effekt for antall søknader om lån og garantier.

Erstatningsprosent

For Eksportkreditt gjelder at alle utlån er garantert, enten av GIEK eller av en finansinstitusjon med god rating. Eksportkreditt skal derfor ikke ha tap på sine utlån, og erstatningsprosent og kombinertprosent er derfor ikke aktuelt for denne organisasjonen.

Erstatningsprosent beregnes som:

$$\text{Erstatningsprosent} = \frac{\text{Erstatninger}}{\text{Garantiinntekt}}$$

Utbetalte erstatninger er imidlertid ikke det samme som konstaterte tap. Ved utbetalinger under garantien trer GIEK inn i garantimottakers fordring på debitor, og fordringen balanseføres. GIEK gjør tiltak for å inndrive fordringene, herunder aktiv deltagelse i restruktureringer, og virksomheten har fullmakt til i visse tilfeller å gå inn på eiersiden i selskaper under restrukturering. Erstatningsprosenten kan dermed ses på som en konservativ vurdering av resultatet i garantiordningene, og det kan være relevant å supplere nøkkeltallet med tilsvarende nøkler basert på selskapets risikovurderte avsetninger på garantiansvar og nedskrivning på fordringer og konstaterte tap.

Kombinertprosent

Kombinertprosent defineres som summen av erstatningsprosent og kostnadsprosent.

$$\begin{aligned} \text{Kombinertprosent} \\ &= \text{erstatningsprosent} \\ &+ \text{kostnadsprosent} \end{aligned}$$

Hvis summen overstiger 100 har garantivirksomheten i perioden vært generelt tapsbringende. Eventuell positiv differanse mellom 100 og kombinertprosent angir prosentvis overskudd av garantivirksomheten.

Innenfor skadeforsikring gjelder at et forsikringsselskap kan være lønnsomt selv om kombinertprosenten er over 100, fordi selskapet kan ha finansielle plasseringer som bidrar med et overskudd som oppveier tapet fra forsikringsvirksomheten. For GIEK sin del er dette ikke relevant, da selskapet ikke har finansielle plasseringer ut over bankinnskudd og aksjer i selskaper som er etablert med intensjon om å overta sikkerhetsstillelser for midlertidig eie. Kombinertprosenten over tid kan derfor tolkes som et uttrykk for GIEKs og ordningenes evne til å oppnå balanse på sikt.

Kostnad for nye saker

Både GIEK og Eksportkreditt opererer i markedet for langsiktige kreditter og garantier. Det betyr at nøkkeltallene som er i de foregående avsnittene vil kunne være positive på kort sikt selv om virksomhetene ikke inngår i nye transaksjoner. Vi ser derfor behovet for et nøkkeltall som måler effektivitet med hensyn til å generere nye transaksjoner, ikke bare i forvaltningen av de allerede eksisterende avtalene. Det er nye transaksjoner som eventuelt skaper nye bruker- og samfunnseffekter, og det er derfor av interesse å vurdere om de nye transaksjonene skapes på en kostnadseffektiv måte.

Et måltall som er egnet til å vurdere effektiviteten i å generere nye transaksjoner, er å måle ressursbruk i form av kostnader mot antall nye transaksjoner.

$$\text{Kost nye saker} = \frac{\text{Administrasjonskostnad}}{\text{Antall nye saker}}$$

Måltallet kan også justeres for faste kostnader og kostnader forbundet med forvaltning av eksisterende engasjementer.

3.1.4 Andre benchmarkundersøkelser

Nordic Benchmark Report

Nordic Benchmark Report er et samarbeid mellom de nordiske ECA-ene – GIEK, EKN, FINNVERA og EKF – om benchmarking mellom organisasjonene. Arbeidet med felles nøkkeltall startet i 2009 og er basert på at partene så et behov for transparens, måling av utvikling i aktivitet, bedre forståelse for ECA som bransje, ideer til produktivitetsforbedringer og utveksling av beste praksis mellom deltagerne.

Rapporten inkluderer et antall nøkkeltall som brukes innenfor forsikring og finans, herunder blant annet de nøkkeltallene som er presentert i forrige avsnitt.

Tabell 3-1: Nøkkeltall i Nordic Benchmark Report

Indemnification rate	Indemnifications during the year as a percentage of outstanding guarantees at year-end
Indemnification ratio	Indemnifications divided by premium income for own account for the year
Provision ratio	Provisions divided by outstanding guarantees
Expense ratio	Administrative expenses divided by net revenue (Gross premium). Gross premium = written premium upfront value
Alternative productivity measure	Administrative costs divided by received payments from debtors. Payments from debtors = premium payments
Administrative cost ration	Administrative costs divided by premium income for own account
Combined ratio	(Administrative costs + indemnification payments) / premium income for own account
Cost for new issued cases	Administrative cost divided by the number of new issued "cases". One single case may involve several guarantees involving several different banks

Kilde: Nordic Benchmark report

Bruk av de øvrige nordiske ECA-enes nøkkeltall er ikke klarert for denne rapporten. I vår gjennomgang av effektivitet i GIEK viser vi derfor hvordan GIEK ligger an i forhold til benchmarkpartnerne, uten å gå nærmere inn på konkrete nøkkeltall for de enkelte. Det må også tas forbehold om at de ulike ECA-ene kan tolke begrepene ulikt og at det derfor må utvises forsiktighet ved tolkning av resultatene

Eksportkreditt deltar ikke i arbeidet med Nordic Benchmark Report.

4. Virksomhetens effektivitet

4.1 Effektivitet i GIEK

4.1.1 Ressursbruk og aktivitet i GIEK

I sine årsrapporter leverer GIEK to regnskap. Administrasjonsregnskapet viser økonomien i driftsorganisasjonen, mens fondsregnskapet viser inntekter og kostnader i de ulike garantiordningene som GIEK forvalter.

Stortinget fastsetter rammen for GIEKs administrasjonskostnader og totalrammene for garantiordningene. Virksomheten er selvfinansierende.

Det vil si at administrasjonskostnadene dekkes av premieinntektene fra garantiordningene, og at det fastsatte administrasjonsbudsjettet ikke overføres til virksomheten fra staten.

Garantiordningene har ikke ansatte. All lønn og andre administrasjonskostnader føres i administrasjonsregnskapet og viderebelastes til garantiordningene etter en forhåndsdefinert fordelingsnøkkel.

I Tabell 4-1 presenteres noen utvalgte nøkkeltall fra administrasjons- og fondsregnskapet.

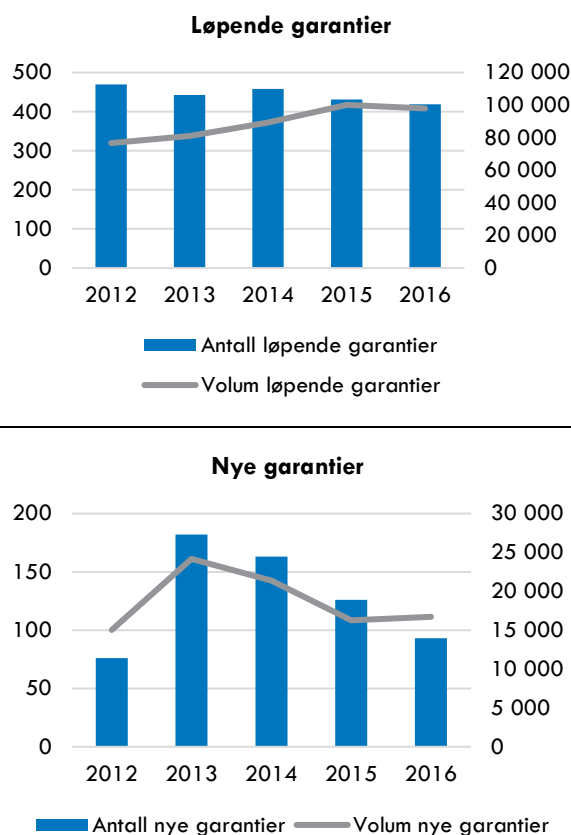
Tabell 4-1: Utvalgte nøkkeltall GIEK

(MNOK)	2012	2013	2014	2015	2016
Fra Administrasjonsregnskapet					
Administrasjonskostnader	117	122	146	158	173
Lønn og personal	58	68	81	93	105
Antall årsverk	68	74	81	89	92
Lønnsandel	50 %	55 %	55 %	59 %	61 %
Adm. kost per årsverk	1,726	1,640	1,805	1,775	1,880
Lønn og personal per årsverk	0,858	0,909	0,996	1,049	1,142
Fra Fondsregnskapet					
Garantipremier	1 207	1 210	1 268	1 365	1 344
Gebyrinntekter	197	314	249	231	124
Tapsavsetninger (netto endring avsetninger og nedskrivning fond)	351	90	694	1 415	1 924
Antall løpende garantier	470	443	458	431	419
Volum løpende garantier	76 739	81 024	89 312	100 165	98 018
Gj.snitt løpende garantier	163	183	195	232	234
Antall nye garantier	76	182	163	126	93
Volum nye garantier	15 030	24 169	21 384	16 280	16 710
Gj.snitt nye garantier	198	133	131	129	180

Kilde: Selskapets årsrapporter

Figur 4-1 fremstiller volum og antall løpende og nye garantier grafisk.

Figur 4-1: Løpende og nye garantier GIEK



Kilde: Selskapets årsrapporter

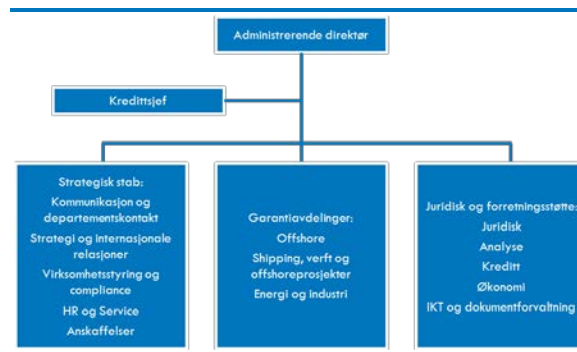
At GIEK står i en utfordrende markedsituasjon synes tydelig i aktivitetsstatistikken. Nytegninger av garantier hadde en topp i 2013 og har siden vært synkende både i antall og volum. Med dette har GIEK ikke vært i stand til å erstatte utløpte garantier i samme takt som de har utløpt, og vi ser en nedgang også i antall og volum av de løpende garantiene.

Administrasjonskostnadene og lønnsandelen av disse har i samme periode vært stigende.

Organisering og arbeidsprosesser i GIEK

Per 31.12.2016 hadde GIEK følgende organisasjonskart:

Figur 4-2: GIEKs organisasjonskart



Kilde: GIEK

GIEK har i de senere årene gjennomført flere omorganiseringer som blant annet har hatt som formål å utvikle forretningsmodellen, nærme seg forretningsbankenes organisering og tilpasse seg markedet. Blant hovedelementene kan nevnes:

- Den gamle garantiavdelingen er delt inn i tre, hver med sitt spesifikke markedsområde. Hensikten med omorganiseringen var blant annet å få større fokus på fastlandsnæringene, herunder SMB-segmentet, ved at energi og industri ble skilt ut i egen avdeling.
- Analysefunksjonen er videreutviklet med nye oppgaver
- Det er dedikerte ressurser til porteføljeoppfølging
- Etablert advokatkontor og styrket intern juridisk kompetanse, også på finansiell restrukturering og lånedokumentasjon
- Sikret mandat for aktivt eierskap for å ha den samme verktøykassen som bankene i forbindelse med restrukturering

GIEK fremstår i stor grad organisert som en forretningsbank. Salgs- og kredittprosessene og organiseringen er tilnærmet like som de vi vil forvente å finne i banksektoren. Hovedfokus for GIEKs virksomhet har tradisjonelt vært på store virksomheter og store engasjementer, spesielt innenfor offshore- og shippingsegmentene. Dette gjenspeiler den norske eksportstrukturen og dermed etterspørselen etter GIEKs produkter og tjenester, og har gjort det mulig og fornuftig for GIEK til en viss grad å spesialisere seg på et sett av relativt standardiserte finansielle løsninger som etterspørres av disse næringene.

Av dette følger naturlig at organisasjonen og arbeidsprosessene i hovedsak fremstår som spesialisert inn mot de tradisjonelle segmentene. Som en følge av lavere oljepris har aktiviteten i sektoren gått ned. Antallet nye søknader har gått ned, og GIEK har også måttet allokere ressurser til oppfølging av tapsutsatte engasjementer og restruktureringer. Total ressursbruk i forhold til antall og volum av nye saker er som en følge av dette økende. Basert på enkle

nøkkeltall kan effektiviteten se ut til å ha bli svekket, men samtidig har dette vært en nødvendig ressursallokering for at GIEK har kunnet sikre verdier, ikke måtte realisere større tap enn nødvendig og dermed bidra til ordningenes langsiktige balanse. Risikovurderinger, oppfølging av risiko og begrenning av tap har vært prioritert i tildelingsbrev siden 2013.

I tildelingsbrev til GIEK for 2017 gir NFD videre klare føringer om at «det er viktig at GIEK og Eksportkreditt samarbeider om å gjøre eksportfinansieringstilbudet kjent også utenfor sine hovedbrukergrupper, herunder hos små og mellomstore bedrifter (SMB) og bedrifter innenfor fastlandsnæringene»⁶. Punktet har, i lett varierende form, vært en av de prioriterte satsingene

i tildelingsbrev siden 2014. I den forbindelse er det et poeng at SMB-segmentet innenfor fastlandsnæringene på enkelte vesentlige punkter skiller seg fra de tradisjonelle hovedbrukergruppene. Engasjementene er gjennomgående mindre, aktørene har mindre erfaring med eksportfinansiering som virkemiddel og fremstår derfor som mindre profesjonelle i møte med GIEK, og de handler til dels med mer kompliserte jurisdiksjoner. Alt dette er faktorer som kan forventes å bidra til økt tidsbruk i de enkelte sakene og dermed lavere observert indre effektivitet.

Kostnadsprosent GIEK

Tabell 4-2 viser beregnet kostnadsprosent for GIEK i perioden 2012 – 2016.

Tabell 4-2: GIEKs kostnadsprosent i perioden 2012-2016

(MNOK)	2012	2013	2014	2015	2016
Garantipremier	1207	1210	1268	1365	1344
Gebyrinntekter	197	314	249	231	124
Netto verdivurdering valuta	-35	162	38	54	78
Netto renteinntekter	22	41	74	56	36
Andre inntekter	3	1	0	0	0
Totale inntekter	1391	1727	1629	1706	1582
Administrasjonskostnader	117	122	146	158	173
Andre driftskostnader	9	8	6	3	3
Totale driftskostnader	126	130	152	161	176
Kostnadsprosent	9,1 %	7,5 %	9,3 %	9,4 %	11,1 %

Kilde: Beregnet av BDO, grunnlagsdata fra GIEK

⁶ Statsbudsjettet 2017: Tildelingsbrev til GIEK

Til sammenligning viser Tabell 4-3 utvalgte kostnadsprosent fra 2016 fra private finansinstitusjoner:

Tabell 4-3: Kostnadsprosent private finansinstitusjoner

Bank	Drifts- kostnader i % av driftsinntekter
Alle banker	44,21 %
Sparebanker	42,15 %
Øvrige banker	45,28 %
DNB Bank ASA	41,38 %
Pareto Bank ASA	21,58 %
SpareBank 1 SR-Bank ASA	34,23 %
Sparebanken Vest	34,62 %
Sparebanken Møre	43,08 %
SpareBank 1 SMN	31,72 %
Skadeforsikringsselskaper	18,50 %

Kilde: Bankenes sikringsfond og Finans Norge

GIEK har en kostnadsprosent som ligger godt under det private finansinstitusjoner er i stand til å realisere, hvilket tyder på at driften er effektiv. Forretningskonseptet skiller seg i praksis ganske mye fra private institusjoner, blant annet opererer GIEK

utelukkende i et profesjonelt marked med et begrenset antall relativt store og ganske ensartede transaksjoner. Vi ser også at Pareto Bank, som har hovedfokus på det profesjonelle markedet, herunder shipping- og offshorefinansiering, har en lavere kostnadsprosent enn mer tradisjonelle banker. Vurderingen er at GIEKs virksomhet ikke er egnet til direkte sammenligning med private institusjoner på konsernnivå. En sammenligning med avdelinger eller enheter innenfor bankene som driver med storkunder og/eller eksportfinansiering hadde antagelig vært mer relevant, men det foreligger ikke offentlig tilgjengelige data på avdelingsnivå fra bankene utover segmentnoter i bankenes årsrapporter.

GIEK deltar i samarbeidet omkring *Nordic Benchmark Report* hvor de sammenligner seg med de øvrige nordiske ECA-ene. Rapporten for 2016 viser at flere av de nordiske institusjonene tilsvarende som GIEK har hatt stigende kostnadsprosent fra 2015 til 2016 på grunn av reduserte garantiinntekter og økende antall ansatte. GIEK plasserer seg med sin kostnadsprosent på 11,1 lavt i forhold til flere av sine nordiske motsvar. Samtlige av de nordiske ECA-ene ligger for øvrig godt under de private norske finansinstitusjonene, og sammenligning med nordiske ECA-er fremstår som mer relevant for GIEK enn sammenligning med private finansinstitusjoner.

Kostnadsprosent på ordningsnivå

Tabell 4-4 viser beregnet kostnadsprosent på ordningsnivå i 2016.

Tabell 4-4: Kostnadsprosent på ordningsnivå

Beløp i 1000	Alminnelig ordning	U-lands- ordningen	Byggelåns- garantiordningen	Kraftgaranti- ordningen	Under avvikling	Sum alle ordninger
Garantipremier	1 298 401	21 231	20 333	0	4 032	1 343 997
Gebyrinntekter	118 404	334	5 730	0	0	124 468
Netto verdi-vurdering valuta	77 950	2 061	0	0	-1 655	78 356
Netto renteinntekter	34 144	432	556	12	478	35 622
SUM INNTEKTER	1 528 899	24 058	26 619	12	2 855	1 582 443
Administrasjons- kostnader	164 930	519	6 926	519	464	173 358
Andre driftskostnader	2 730	0	0	0	0	2 730
SUM DRIFTSKOSTNADER	167 660	519	6 926	519	464	176 088
Kostnadsprosent	11,0 %	2,2 %	26,0 %	4325,0 %	16,3 %	11,1 %

Kilde: GIEK, beregninger av BDO

Beregningen gir store utslag for de mindre ordningene, hvilket etter vårt syn illustrerer utfordringer i kostnadsallokeringen til ordningene, heller enn reelle effektivitetsforskjeller mellom ordningene.

Ordningene som sorterer under GIEK har ingen egne kostnader. Alle administrasjonskostnader føres som felles kostnader og fordeles til ordningene etter følgende fordelingsnøkler:

Tabell 4-5: Fordelingsnøkler for administrasjonskostnader

Ordning	Andel
Alminnelig garantiordning	95,25 %
Gammel alminnelig ordning	0,05 %
Gamle særordninger	0,05 %
SUS-Baltikum 1999-2002	0,05 %
U-landsordningen	0,30 %
Byggelånsgarantiordningen	4,00 %
Kraftgarantiordningen	0,30 %

Kilde: GIEK

GIEK oppgir at fordelingsnøklerne opprinnelig baserte seg på en beregning fra 2013, hvor variable kostnader har blitt fordelt prosentvis etter beløp på søknader, tilsagn og poliser, mens faste kostnader ble fordelt prosentvis etter anslag for benyttet tid fremkommet gjennom samtaler med ledere og ansatte. Fra 2015 er det brukt fast prosentsats for alle administrasjonskostnader uavhengig av om det dreier seg om faste eller variable kostnader. Det oppgis at dette gir en tilfredsstillende fordeling siden det over tid har vært liten endring mellom ordningene med hensyn til nøyaktighet i tallene.

Fordelingsnøklerne i tabell 4-5 oppgis videre å ha vært faste de siste årene, og at det planlegges en ny gjennomgang nå i 2017. For regnskapsformål er antagelig de anvendte prinsippene gode nok, og vi er heller ikke kjent med at revisor har knyttet

kommentarer til dette i forbindelse med regnskapsavleggelsen.

Fordelingen gir imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere reelle effektivitetsforskjeller mellom ordningene. Antall garantier og garantivolum for U-landsordningen, byggelånsgarantiordningen og kraftgarantiordningen utgjør en så liten del av GIEKs samlede virksomhet, at selv små justeringer i fordelingsnøklerne vil gi betydelige utslag i beregnede nøkkeltall.

På bakgrunn av dette anser vi at usikkerheten omkring kostnadsallokeringen til de nevnte ordningene er så stor at det ikke er forsvarlig å vurdere kostnadseffektiviteten i enkeltordningene.

Det bør likevel påpekes at GIEK ikke har fullt 100 årsverk. Allokering av 0,3 % av administrasjonskostnadene til henholdsvis U-landsordningen og kraftgarantiordningen tilsier en ressursbruk på mindre enn 0,3 årsverk. Det er åpenbart at det ikke hadde vært mulig å administrere frittstående ordninger med tilsvarende ressursbruk. Konklusjonen er at det er effektivt at GIEK har ansvaret for å administrere ordningene.

Alminnelig garantiordning er imidlertid så dominerende med 96,6 % av garantiinntektene, og 95,25 % av administrasjonskostnadene, at det kan forutsettes at alle vurderinger av den indre effektiviteten i GIEK som helhet også gjelder tilsvarende for denne ordningen.

Erstatnings- og kombinertprosent

Beregnet erstatnings- og kombinertprosent måler om garantivirksomheten i måleperioden har gitt et positivt resultat eller ikke. Tabell 4-6 og Tabell 4-7 viser årlige erstatnings- og kombinertprosent for perioden 2012-2016. Målsettingen for GIEK er å gå i balanse over tid, og årlige målinger av måltallene kan derfor bli for kortsiktige, spesielt når vi tar hensyn til at GIEK har enkeltengasjementer som i størrelse overstiger årlig garantiinntekt. Erstatningsprosent er derfor også beregnet som en samlet prosent for de siste fem år.

Tabell 4-6: Erstatningsprosent GIEK

(MNOK)	2012	2013	2014	2015	2016 Siste fem år
Garantipremier	1 207	1 210	1 268	1 365	1 344
Erstatningsbeløp	22	27	141	1 180	3 157
Erstatningsprosent	1,8 %	2,2 %	11,1 %	86,5 %	234,9 %

Kilde: GIEK, beregninger av BDO

Tabell 4-7: Kombinertprosent GIEK

%	2012	2013	2014	2015	2016
Erstatningsprosent	1,8 %	2,2 %	11,1 %	86,5 %	234,9 %
Kostnadsprosent	9,1 %	7,5 %	9,3 %	9,4 %	11,1 %
Kombinertprosent	10,9 %	9,7 %	20,4 %	95,9 %	246,0 %

Kilde: GIEK, beregninger av BDO

I vurderingen av erstatnings- og kombinertprosent er det viktig å være klar over at en erstatningsutbetaling ikke er det samme som at det er konstatert et tap for GIEK. Ved utbetaling trer GIEK inn i fordringen på debitor, og fordringen balanseføres. GIEK gjør tiltak for å inndrive fordringene, herunder aktiv deltagelse i restruktureringsprosesser. Dette har i enkelte tilfeller medført at selskapet har gått inn med eierandeler i

selskaper som er etablert med intensjon om å overta sikkerhetsstillelser for midlertidig eie.

På bakgrunn av dette har vi derfor beregnet avsetningsprosent, hvor selskapets tapsavsetninger benyttes i stedet for utbetalte erstatninger som beste estimat for forventede tap i porteføljen.

Tabell 4-8: Avsetningsprosent GIEK

(MNOK)	2012	2013	2014	2015	2016	Siste fem år
Garantipremier	1 207	1 210	1 268	1 365	1 344	6 394
Tapsavsetninger	351	90	694	1 415	1 924	4 474
Avsetningsprosent	29,0 %	7,4 %	54,7 %	103,7 %	143,2 %	70,0 %

Kilde: GIEK, beregninger av BDO

Tabell 4-9: Kombinertprosent avsetninger GIEK

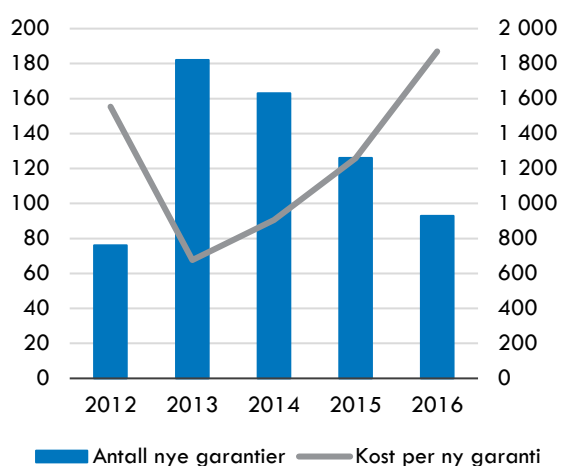
%	2012	2013	2014	2015	2016
Erstatningsprosent	29,0 %	7,4 %	54,7 %	103,7 %	143,2 %
Kostnadsprosent	9,1 %	7,5 %	9,3 %	9,4 %	11,1 %
Kombinertprosent	38,1 %	14,9 %	64,1 %	113,1 %	154,3 %

Kilde: GIEK, beregninger av BDO

Over en periode på fem år er avsetningsbeløp og erstatningsbeløp omtrent tilsvarende hverandre. For ett enkelt år, anser vi avsetningsprosenten som det mest relevante uttrykket for utviklingen i GIEKs garantivirksomhet.

Kost nye saker i GIEK

Figur 4-3 viser en beregning av gjennomsnittlig kostnad per nye garanti sett sammen med antallet nye garantier.

Figur 4-3: Kost nye saker GIEK

Kilde: GIEK, beregninger av BDO

Analysen viser at gjennomsnittlig administrasjonskostnad per ny garanti er stigende når antallet nye garantier går ned, i hovedsak fordi de

totale kostnadene i GIEK er relativt stabile i perioden når aktiviteten i markedet går ned.

Dette impliserer at en del ressurser som tidligere ble brukt til behandling av nye garantier nå brukes til andre aktiviteter, i dette tilfellet å følge opp tapsutsatte engasjementer og restruktureringer.

Vurdering av effektivitet i GIEK

Vurderingen basert på nøkkeltallene er at GIEK ikke fremstår som ineffektive. Samtidig kan stigende kostnadsprosent og nylige erstatningsutbetalinger under garantiordningene gi grunnlag for en viss bekymring med hensyn til utviklingen.

Vi vurderer likevel tallene slik at det er den utfordrende markedssituasjonen, med sviktende tilgang på nye garantier kombinert med behovet for å øke ressursinnsatsen mot restruktureringer for å unngå måtte realisere større tap som er den

underliggende årsaken til utviklingen, heller enn sviktende effektivitet.

4.2 Effektivitet i Eksportkreditt

4.2.1 Ressursbruk og aktivitet i Eksportkreditt

Eksportkreditt Norge mottar tilskudd over statsbudsjettet for forvaltningen av eksportkredittordningen. Tilskuddet finansierer selskapets driftskostnader, hovedsakelig personalkostnader, administrasjonskostnader og kjøp av eksterne tjenester.

Alle selskapets utlån står på statens balanse, og eksportkredittordningens kontantstrømmer holdes adskilt fra selskapets drift. Det utarbeides et eget utlansregnskap, som avlegges som en del av statsregnskapet.

I Tabell 4-10 gjengis utvalgte nøkkeltall fra selskapets drifts- og utlansregnskap.

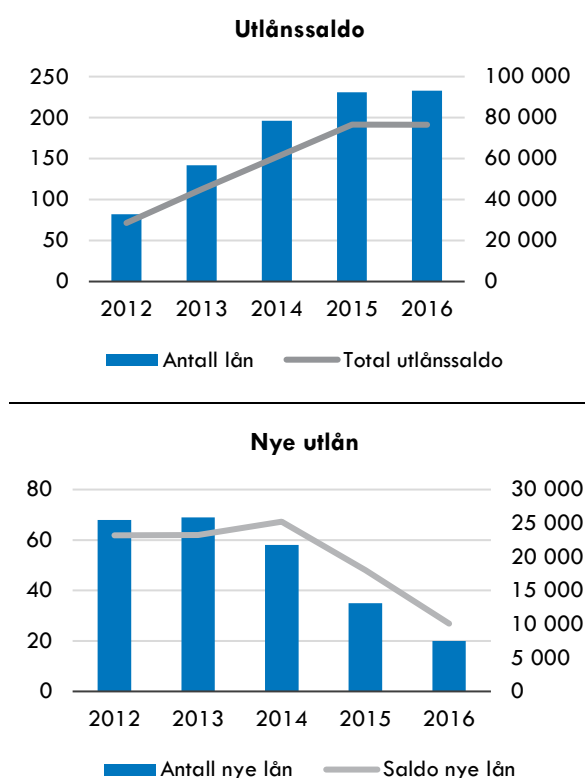
Tabell 4-10: Utvalgte nøkkeltall Eksportkreditt

(MNOK)	2012	2013	2014	2015	2016
Fra resultatregnskapet					
Sum driftskostnader	51	85	93	102	107
Lønns- og personalkostnader	28	54	61	65	69
Antall årsverk	32	42	44	43	46
Lønnsandel	56 %	63 %	65 %	64 %	64 %
Driftskostnad per årsverk	1,584	2,029	2,120	2,365	2,320
Lønn og personal per årsverk	0,884	1,283	1,389	1,507	1,491
Fra låneregnskapet					
Totale netto renteinntekter		701	586	866	857
Gebyrinntekter		62	48	41	20
Antall lån	82	142	196	231	233
Total utlånssaldo	28 582	45 023	60 858	76 499	76 505
Gj.snitt utlånssaldo	349	317	311	331	328
Antall søknader	303	409	316	275	278
Antall nye lån	68	69	58	35	20
Saldo nye lån	23 207	23 223	25 224	18 001	10 076
Gj.snitt saldo nye lån	341	337	435	514	504

Kilde: Eksportkreditt Norge

Figur 4-4 fremstiller antall og saldo for utlånsporteføljen og nye utlån.

Figur 4-4: Antall og saldo for porteføljen og nye lån



Kilde: Eksportkreditt Norge

Tilgangen av nye lån siden 2013 illustrerer tydelig at selskapet står overfor en utfordrende markedsituasjon. Både antall og saldo på nye utlån har sunket betydelig.

Eksportkreditt har kun anledning til å ta kredittrisiko på garantist i form av statlige eksportgarantiinstitusjoner eller finansinstitusjoner med god rating⁷, eventuelt, som alternativ til garanti, kan små lån og mindre deler av store lån til utviklingsland og fremvoksende økonomier sikres i kontantdepot. Måltallet for årlig maksimalt kredittrisiko tap settes til 0,02 % (2 basispunkter). I vurderingen av effektivitet i GIEK ble erstatningsprosent og kombinertprosent presentert som nøkkeltall. For Eksportkreditt er dette ikke relevante nøkkeltall. Det er heller ikke relevant å vurdere effektivitet på ordningsnivå separat fra selskapets overordnede effektivitet, da Eksportkreditt i realiteten kun forvalter en ordning.

⁷ Kravet om at utlån skal være garantert følger av Forskrift om eksportkredittordningen § 11.1: Alle utlån skal være garantert enten av statlige eksportgarantiinstitusjoner og/eller finansinstitusjoner med god rating i henhold til gjeldende

Som en følge av dette blir den påfølgende gjennomgangen av nøkkeltall i Eksportkreditt noe kortere enn tilsvarende gjennomgang av GIEK.

Organisering og arbeidsprosesser i Eksportkreditt Norge

Eksportkreditt ble etablert i 2012 som en konsekvens av internasjonal regelverksendring. Virksomheten yter lån til eksportfinansiering i form av CIRR-lån og CIRR-kvalifiserte markedslån på forretningsmessige vilkår. Låneproduktet kan brukes innenfor områder som: Corporate Loans, Project Financing, Credit line/credit frame, SMB Financing, Lease Financing, Intra Company Financing, Retrofit Financing og Governmental Financing.

Utlånsvirksomheten er underlagt klare retningslinjer i form av OECD-avtalen og nasjonale krav om at alle lån skal være 100 % garantert enten av statlige eksportgarantiinstitusjoner og/eller finansinstitusjoner med god rating eller sikret med kontantdepot i henhold til Eksportkreditts kredittrichtningslinjer. Rommet for tilpasninger i markedet kan med dette oppleves som begrenset.

Hovedprosessene i Eksportkreditt fremstår som organisert i henhold til hva vi oppfatter som «beste praksis» for bankprosesser mot storkundemarkedet. Organiseringen følger salgs-, søknads-, kreditt-, etablerings-, utbetalings- og oppfølgingsprosessene. Dette gir en tydelig ansvars- og rollefordeling internt i organisasjonen.

Kostnadsprosent Eksportkreditt Norge

I og med at Eksportkreditt forvalter eksportfinansieringsordningen på vegne av staten og utlånene under ordningen står på statens og ikke selskapets balanse, har selskapet egentlig verken renteinntekter eller finansieringskostnader på utlånsporteføljen. For å kunne vurdere selskapets og ordningens kostnadseffektivitet ved hjelp av kostnadsprosenten, må det derfor gjøres enkelte forutsetninger.

Låneordningen er definert som egen regnskapsfører i statsregnskapet, og Eksportkreditt er ansvarlig for rapporteringen av utlånsregnskapet. Renteinntektene kan leses direkte av regnskapet. I tillegg må det beregnes en syntetisk finansieringskostnad. Eksportkreditt utarbeider et skyggeregnskap som viser en lønnsomhetsberegning for ordningen. Skyggeregnskapet presenteres i selskapets årsrapport med følgende forutsetninger for beregning av finansieringskost:

kredittrichtningslinjer for Eksportkreditt. Kredittrichtningslinjene er definert i hovedinstruks for virksomheten, hvor minimum ratingnivå for garantister settes til BBB eller tilsvarende ved kredittingåelse.

- Statens finansieringskostnad fastsettes på begynnelsen av det gjeldende år lønnsomhetsberegningen skal beregnes for. Tanken med dette er at staten finansierer årlig. Det tas utgangspunkt i den statsobligasjonsrenten som har tilnærmet lik gjennomsnittlig løpetid som de respektive utlånsporteføljer. Ved finansieringskostnad i valuta er rentekostnaden i valuta utledet ved å justere med rente- og valutaswapper som reflekterer rentenivået i de respektive valutaene.
- De ulike porteføljene er definert som CIRR-lån og markedslån. Disse er igjen inndelt i lån i NOK og de utenlandske valutaene, samt de ulike rentefixingsperiodene for markedslån.
- Gjennomsnittlig løpetid er definert som vektet gjennomsnittlig løpetid på porteføljen ved inngangen av beregningsåret til forfall.
- Gjennomsnittlig størrelse på portefølje er $(IB + UB) / 2$. Saldo per 1. januar, 30. juni og 31. desember er brukt som grunnlag for gjennomsnittsberegningen.⁸

Det er enkelte metodiske svakheter knyttet til Eksportkredits beregninger av syntetisk finansieringskostnad, først og fremst knyttet til at det konsekvent brukes gjennomsnittstall. Dette gjelder både størrelse og løpetid til forfall for låneporteføljen, rentekostnader og valutakurser. En mer nøyaktig metode hadde vært å beregne en finansieringskostnad for hvert enkelt utlån og aggregere opp til en samlet finansieringskostnad for porteføljen sett under ett.

For denne rapportens formål vurderer vi likevel at Eksportkredits beregninger er gode nok til å danne grunnlag for en illustrasjon av organisasjonens kostnadsprosent. Som det vises under, er Eksportkredits kostnadsprosent ikke egnet for direkte sammenligning med private institusjoner. Virksomheten må sammenlignes med sine egne tall over tid. Utviklingen fra år til annet er dermed viktigere enn den absolutte størrelsen, og så lenge beregningen er konsistent over tid kan den dermed brukes for denne analysen. Med utgangspunkt i virksomhetens egne lønnsomhetsberegninger, kan vi beregne følgende kostnadsprosent for årene 2013-2016:

Tabell 4-11: Kostnadsprosent Eksportkredit

(MNOK)	2013	2014	2015	2016
Totale netto renteinntekter	701	586	866	857
Gebyrinntekter	62	48	41	20
Totale inntekter	763	634	907	877
Forvaltningskostnader	105	101	100	101
Kostnadsprosent	13,8 %	15,9 %	11,0 %	11,5 %

Kilde: Beregnet av BDO, data fra Eksportkredit Norge årsrapporter

⁸ Kilde: Eksportkredit Norge Årsrapport 2016

Til sammenligning viser Tabell 4-12 utvalgte kostnadsprosent fra 2016 fra private finansinstitusjoner:

Tabell 4-12: Kostnadsprosent private finansinstitusjoner

Bank	Drifts- kostnader i % av driftsinntekter
Alle banker	44,2 %
Sparebanker	42,2 %
Øvrige banker	45,3 %
DNB Bank ASA	41,4 %
Pareto Bank ASA	21,6 %
SpareBank 1 SR-Bank ASA	34,2 %
Sparebanken Vest	34,6 %
Sparebanken Møre	43,1 %
SpareBank 1 SMN	31,7 %
Skadeforsikringsselskaper	18,5 %

Kilde: Bankenes sikringsfond og Finans Norge

Eksportkreditt har en kostnadsprosent som ligger godt under det private finansinstitusjoner er i stand til å realisere, hvilket tyder på at driften er effektiv. Forretningskonseptet skiller seg i praksis ganske mye fra private institusjoner, blant annet opererer Eksportkreditt utelukkende i et profesjonelt marked med et begrenset antall relativt store og ganske ensartede transaksjoner. Vi ser også at Pareto Bank, som har hovedfokus på det profesjonelle markedet, herunder shipping- og offshorefinansiering, har en lavere kostnadsprosent enn mer tradisjonelle banker. I tillegg har ikke Eksportkreditt en egen fundingavdeling på linje med private finansinstitusjoner.

Vurderingen er derfor at Eksportkreditts virksomhet ikke er egnet til direkte sammenligning med private institusjoner på konsernnivå. En sammenligning med avdelinger eller enheter innenfor bankene som driver med storkunder og/eller eksportfinansiering hadde antagelig vært mer relevant, men det foreligger ikke offentlig tilgjengelige data på avdelingsnivå fra bankene.

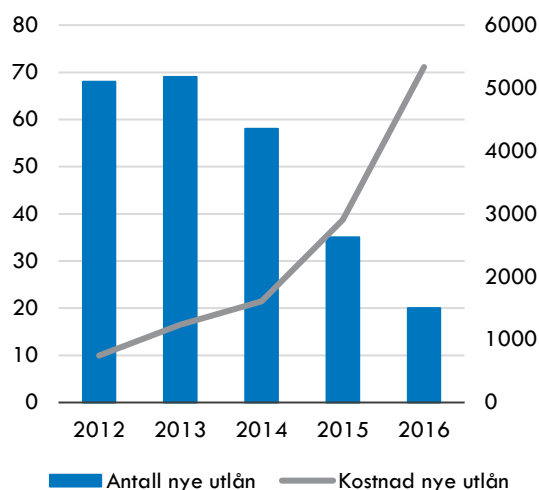
Eksportkreditt fremstår med dette som mer effektiv enn en gjennomsnittlig bank, men det er et spesialisert forretningskonsept, en fordelaktig porteføljesammensetning og enkel tilgang til midler som gjør dette mulig. En direkte sammenligning med ordinære banker er derfor av mindre verdi, men kostnadsprosenten gir fortsatt uttrykk for hvor effektivt Eksportkreditt drives ut fra de forutsetningene som ligger til grunn for virksomheten. Det er vanskelig å definere noe normativt om hvor kostnadsprosenten bør

ligge, men eier bør etter vårt syn ha fokus på forklaringer og underliggende årsaker til at kostnadsprosenten endrer seg over tid.

Kost nye saker

Figur 4-5 viser administrasjonskostnader sett i forhold til antall nye utbetalinger i Eksportkreditt.

Figur 4-5: Kost nye saker Eksportkreditt

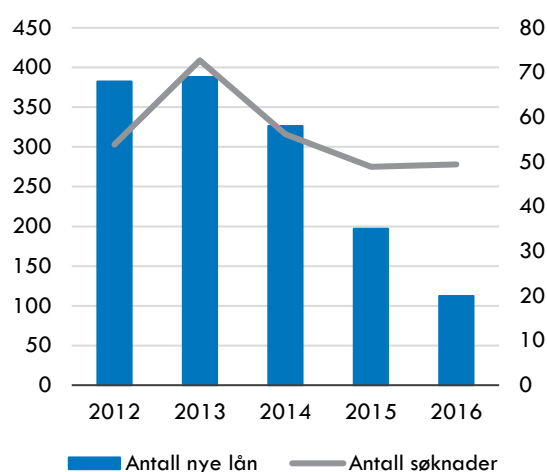


Kilde: Eksportkreditt Norge, beregninger BDO

Det fremkommer at Eksportkreditts administrasjonskostnader per søknad og per utbetaling har økt fra 2012 frem til 2016. Dette skyldes et synkende antall utbetalinger, samtidig som administrasjonskostnadene viser en svak stigning.

Som vist i Figur 4-6 har antallet saker til utbetaling vist en svakere utvikling enn antallet søknader totalt.

Figur 4-6: Antall søknader og utbetalinger



Kilde: Eksportkreditt Norge

Det fremkommer videre at volumet av saker som kommer til utbetaling er relativt lavt. Saksbehandlingsvolumet er likevel vesentlig høyere

enn dette, da kun et lite mindretall av sakene som vurderes faktisk kommer til utbetaling. Dette er en følge av det lovpålagte kravet om at søknadene skal mottas før det eventuelt inngås en kommersiell avtale mellom kunde og leverandør. Dette innebærer at det behandles mange søknader uten at det kommer til kredittbehandling og/eller utbetaling. En del av Eksportkredits mandat er imidlertid å yte støtte og rådgivning til eksportører, og selskapet opplyser at man gjennom dette har bidratt til å hjelpe frem eksportkontrakter uten at det har blitt utlån fra Eksportkredit.

Effektivitet kan både gjelde valg av prioritering (hva skal vi ikke bruke tiden på) og effektiviteten i selve arbeidsprosessen. Tilsynelatende kan det synes som Eksportkredit kan bedre effektiviteten gjennom å bruke mindre tid på saker og kunder som ikke fører til utlån. Imidlertid er det i de fleste tilfeller nødvendig å jobbe med sakene før det kan fastslås om de er realiserbare eller ikke, og Eksportkredit har også som sitt mandat å bidra til eksport gjennom rådgivning og bistand til eksportører. Selskapet har opplyst at de har fått tilbakemeldinger fra kunder at Eksportkredits tilstedeværelse har vært viktig for kontrakten, selv om låntager har valgt annen finansiering. Dette er det svært vanskelig å kvantifisere.

Selskapet har også gjort grep for å øke treffsikkerheten i hva de bruker tiden på. Eksisterende og potensielle kunder har blitt segmentert og kategorisert som henholdsvis A, B og C-kunder/prospekter. Det er etablert ulike og vidt forskjellige KAM-program (Key Account Management) for de ulike kategoriene. Endringene er at relativt ny dato, og Eksportkredit har foreløpig ikke foretatt evalueringer med tanke på å vurdere om det faktisk er A-kundene som bidrar med nye saker og oppdatere kategoriseringen tilsvarende. Vi forutsetter at dette kommer til å bli gjort, og ser KAM-programmene som et nyttig verktøy for å sikre at ressursene prioriteres mot sakene med størst sannsynlighet for utbetaling.

Vurdering av effektivitet i Eksportkredit

Vurderingen basert på nøkkeltallene er at Eksportkredit fremstår som relativt effektiv sammenlignet med de det er mest relevant å sammenligne dem med. Tilfanget av nye utlån er synkende, men søknadstilgangen fremstår som mer konstant. Selskapet har fokus og bruker ressurser på omstillings- og markedsarbeid, samt en større andel av mindre men mer kompliserte saker.

Vi vurderer likevel tallene slik at det er den utfordrende markeds situasjonen, med sviktende tilgang på nye saker, som er den underliggende årsaken til utviklingen, heller enn sviktende indre effektivitet.

4.3 Effektivitet i systemet samlet sett

4.3.1 Samlet kostnadsprosent i eksportkreditsystemet

Tabell 4-13 viser utviklingen i kostnadsprosent for GIEK og Eksportkredit samlet.

Tabell 4-13: Samlet kostnadsprosent

(MNOK)	2013	2014	2015	2016
Totale inntekter	2490	2263	2613	2459
Totale kostnader	235	253	261	277
Kostnadsprosent	9,4 %	11,2 %	10,0 %	11,3 %

Kilde: GIEK og Eksportkredit, beregninger av BDO

Utviklingen i kostnadsprosent virker mer stabil over tid når vi ser begge organisasjonene samlet enn når vi ser dem hver for seg. Dette skyldes i hovedsak at lav kostnadsprosent i GIEK og høy kostnadsprosent i Eksportkredit motvirker hverandre i 2014. Årsaken til at det er slik ser ut til å ha med valutasvingninger å gjøre. GIEK har i 2014 et positivt resultat fra netto verdivurdering av valuta, mens svingningene har gitt motsatt utslag for netto renteinntekter i Eksportkredit.

Vurdering av samlet effektivitet

Vårt overordnede inntrykk er at det ikke er grunnlag for å si at organisasjonene er ineffektive i forhold til de det er naturlig å sammenligne dem med, og samtidig «riktig» organisert med tanke på mandat og oppgave. De siste årene har det vært en svak markedsutvikling innenfor olje- og gassvirksomhet som har medført synkende tilgang på nye prosjekter, utlån og garantier. Samtidig har det vært nødvendig for organisasjonene å prioritere ressurser til restruktureringer og oppfølging for å unngå å realisere store tap.

Kombinert er dette faktorer som også har medført en svak utvikling i nøkkeltallene vi har analysert. Tallene viser tydelig at både GIEK og Eksportkredit har stått overfor utfordringer, men vi vurderer at dette først og fremst har utenforliggende årsaker i markedsutviklingen heller enn at det er et uttrykk for sviktende intern effektivitet.

Når det ikke er grunnlag for å si at organisasjonene er ineffektive hver for seg, blir hovedkonklusjonen at det heller ikke er grunnlag for å si at systemet som helhet er ineffektivt innenfor de rammene som er definert for det, herunder at det skal være to separate organisasjoner. Dersom Nærings- og fiskeridepartementet ønsker å vurdere en samling i en felles organisasjon, bør dette være en policybeslutning som fattes også på annet grunnlag enn indre effektivitet. I et effektivitetsperspektiv, er det mulig at

det kan hentes ut samorganiseringsgevinster i grensesnittet mellom organisasjonene i de sakene de allerede samarbeider og det kan antagelig realiseres synergier på administrasjonssiden for å redusere samlede administrasjonskostnader noe. Dette vil i så fall kreve at det parallelt med en eventuell sammenslåing gjennomføres målrettede post-merger integrasjonsprosesser for å sikre at den nye organisasjonen ikke bare blir som de gamle, organisert i hver sin seksjon med en overbygning på toppen. Kostnadene forbundet med å gjennomføre en sammenslåing og påfølgende integrasjonsprosesser vil være høye, og vil medføre risiko for tapt fokus på markedet til fordel for interne forhold.

Vi har ikke hatt som vårt mandat å tallfeste verken kostnader eller gevinster ved en eventuell sammenslåing av organisasjonene.

Gjennom tildelingsbrev har Nærings- og fiskeridepartementet de senere årene gitt signaler om at organisasjonene skal «samarbeide om å gjøre eksportfinansieringstilbudet kjent også utenfor sine hovedbrukergrupper, herunder hos små og mellomstore bedrifter og bedrifter innenfor fastlandsnæringer». GIEK og Eksportkreditt har de samme utfordringene med hensyn til effektivitet i tilnærmingen til SMB-segmentet og fastlandsnæringerne. Dette er også et utfordrende markedssegment for bankene, men de har på sin side muligheten til å avveie manglende effektivitet i utlånsadministrasjonen gjennom at de er totalleverandører av bank- og forsikringstjenester for bedriftene, og slik kan tjene på betalingsformidling, pensjonsforsikringer etc. Denne muligheten har ikke GIEK og Eksportkreditt. Å betjene dette markedet med tilstrekkelig effektivitet vil antagelig kreve at organisasjonene innfører mer automatiserte løsninger for å redusere ressursbruken innenfor saksbehandling, men per i dag er ikke antallet saker innenfor segmentet stort nok til å forsvare de investeringene som må til for å innføre dette.

Hovedtyngden av utlånene i Eksportkreditt er garantert av GIEK. Tilsvarende gjelder hovedtyngden av garantiene i GIEK utlån fra Eksportkreditt. Effektivitet i systemet samlet sett avhenger dermed sterkt av samhandlingen mellom organisasjonene. Dobbeltarbeid i vurdering og saksbehandling bør så langt det er mulig unngås. Vi ser eksempler på at organisasjonene har valgt å samarbeide ved å dele arbeidsprosesser mellom seg i SMB-segmentet. Vi forventer at det kan være mulig å redusere de totale kostnadene i eksportkreditsystemet ved tettere og bedre samhandling mellom enhetene i flere saker. En måte å realisere dette ytterligere kan være tettere integrasjon på datasiden, gjerne også en mer digital dataflyt mellom organisasjonene.

4.4 Videreutvikling av måltall for indre effektivitet

Nøkkeltallene som er kalkulert ovenfor har en del svakheter som gjør at de ikke er ideelle for NFDs fremtidige oppfølging av enhetene.

Kostnadsprosent har som viktigste fortrinn at det er et mye brukt nøkkeltall som uttrykk for effektivitet i finansbransjen, og at benchmarks derfor er lett tilgjengelig. Imidlertid har vi gjennom våre analyser dokumentert at verken GIEK eller Eksportkreditt er direkte sammenlignbare med private banker, heller ikke når vi sammenligner med mer rendyrkede forretningsbanker eller med storkundesegmentet innenfor større banker. Kostnadsprosent er dermed ikke like relevant som forventet i bransjedimensjonen.

I en sammenligning med storkundesegmenter og forretningsbanker ligger hovedforskjellen i at GIEK og Eksportkreditt ikke trenger å skaffe funding i markedet. De har ikke kostnader til en innlånsavdeling, og det kan forutsettes at staten kan funde seg billigere enn private banker har oppnå.

Dette medfører i tillegg at GIEKs og Eksportkredits netto garanti- og renteinntekter i mindre grad er påvirkbare størrelser for enhetene. Prisingen er enten den samme som de private deltagerne i finansieringen eller kan for Eksportkreditt være basert på observerbare referanserenter. Bokført fundingkostnad har enhetene i tradisjonell forstand egentlig ikke, slik at dette må beregnet syntetisk.

Av samme grunn er det vår vurdering at en videreutvikling i retning av risikojusterte avkastningsbegreper på sysselsatt kapital vil være av mindre verdi. Det er heller ikke en målsetting for GIEK og Eksportkreditt å sikre eier best mulig avkastning på sysselsatt kapital.

Virksomhetene bør ha fokus på lønns- og administrasjonskostnader, men det blir for enkelt å bare vurdere kostnadene i forhold til et syntetisk beregnet inntektsbegrep som virksomhetene har liten mulighet til å påvirke.

Begge virksomhetene er relativt arbeidsintensive. Lønns- og personalkostnader utgjorde i 2016 henholdsvis 61 % (GIEK) og 64 % (Eksportkreditt) av driftskostnadene. I tillegg kommer kjøp av eksterne tjenester, herunder advokattjenester. Øvrige driftskostnader består i hovedsak av IT-kostnader og husleie.

Med utgangspunkt i verdidriverne, kan arbeidstiden og dermed lønnskostnaden fordeles på minst følgende faktorer:

3. Markedsarbeid og saksbehandling av nye saker

4. Oppfølging av porteføljen, herunder restrukturering
5. Administrativ overhead

I en annen dimensjon kan arbeidstiden fordeles mellom de ordningene og kundesegmentene som virksomhetene forvalter. Vi har sett at GIEK og Eksportkreditt kun delvis er i stand til å fordele lønnskostnadene slik.

BDO mener at en virksomhet som jobber med saksbehandling og oppfølging av oppdrag i kombinasjon med andre forvaltningsmessige gjøremål, bør vurdere å innføre timeregistrering. Gjennom timeregistrering kan virksomheten få en dypere innsikt i den indre effektiviteten. En ansatt kan normalt ikke bruke 100 % av arbeidstiden i oppdrag, men kan alltid jobbe mer effektivt men å løse virksomhetens kjerneoppgaver, først og fremst gjennom å bevisst jobbe med å gjøre mindre av andre oppgaver.

Gjennom å eksempelvis øke «oppdragsgraden» fra 50 % til 55 % (ikke reelle tall, da dette ikke er målt i dag), vil man kunne frigjøre 10 % $((55-50)/50)$ mer ressurser til å jobbe i oppdragene. Av denne grunn bør man ha et kontinuerlig fokus på denne typen nøkkeltall, noe man først kan få full effekt av ved å innføre timeregistrering. Man kan også måle dette på tvers av ordningene og dermed få et bedre bilde av ressursbruken i de ulike ordningene. I tillegg vil man kunne dokumentere tid benyttet til deler av virksomhetenes oppdrag som er prioritert i tildelingen, eksempelvis å gjøre ordningene kjent for SMB-segmentet og landbasert industri samt rådgiving og støtte til eksportbedrifter, også i saker der låntager velger annen finansiering.

På denne måten vil man forklare telleren i kostnadsprosenten:

$$\frac{\text{timer i oppdrag} * \text{lønnsnivå}}{\text{oppdragsgraden}}$$

Høyere eller lavere kostnadsprosent vil med andre ord være forklart med flere eller færre timer i direkte oppdragsrelatert arbeid i kombinasjon med høy eller lav ikke-produktiv tid, samt høyt eller lavt lønnsnivå. For å måle mellom ordningene internt er lønnsnivået en mindre relevant faktor, og tid i direkte oppdragsrelatert arbeid blir derfor den største forklaringsfaktoren.

Uten en slik faktorisering vil kostnadsgraden alltid kunne forklares med «kompleksitet» i ulike ordninger, som kun reflekterer en av faktorene (antall timer i direkte oppdragsrelatert arbeid), og reflekterer dårligere at ulike kostnadsprosenten også kan skyldes effektiviseringspotensial i form av lav oppdragsgrad.

Videre kan tenkningen utvides til å etablere måltall for effektgrad ved å multiplisere med andelen oppdrag som blir realisert (%). Alt annet likt vil en ordning få lavere effektgrad dersom antall realiserte oppdrag i prosent av inngående saker synker.

Oppsummert peker vi med dette på at kostnadsprosenten som måltall for indre effektivitet bør søkes videreutviklet slik at man bedre får fram den indre effektiviteten og effekten i oppdragsarbeidet.

En tilnærming for å møte disse utfordringene er som illustrert å kartlegge og fokusere i større grad på hvilke aktiviteter i virksomhetene som utløser kostnader. Dette for å få bedre oversikt over kostnadsstrukturen og dermed et bedre grunnlag for resultatrapportering og prioriteringer. Et eksempel på et analyseverktøy som kan brukes i denne sammenhengen er Activity Based Costing (ABC).

Utgangspunktet i ABC-analyser er å kartlegge hvilke aktiviteter som genererer kostnader i virksomhetene. Man forsøker å bryte ned kostnadene slik de er regnskapsført for å skape en bedre forståelse for virksomhetenes ressursbruk og kostnadsstruktur. Det vektlegges å få fram ressursbruken gjennom hva man gjør, aktiviteter, og hvor mye ressurser dette krever. Komponentene i analysen er knyttet til at produktene (lån og garantier), genererer behov for aktiviteter (salg, saksbehandling, forvaltning), som igjen forbruker ressurser. Faktorer som forårsaker og bestemmer ressursforbruket kalles kostnadsdrivere. En del ressurser kan også henføres direkte til produkter som felles kostnadsdrivere (for eksempel administrative tjenester).

ABC i GIEK og Eksportkreditt kan gi et bedre bilde av kostnadsstrukturen som vil gjøre det lettere å kostnadsberegne de enkelte ordningene og andre prioriterte oppgaver i oppdragsbrevene. Det samme gjelder årsaks- og virkningssammenhenger mellom aktiviteter som gjennomføres og resultater som oppnås. Det vil fremdeles være utfordrende å måle samfunnseffektene, men analysene vil kunne bidra til et klarere bilde av indre input-output effektivitet.

Et mulig utgangspunkt for strukturering av en ABC-modell for GIEK og Eksportkreditt er gjengitt i Tabell 4-14.

Tabell 4-14: Aktiviteter og produkter

Aktivitet	Ressurs- bruk	Antall	Volum
Markeds- arbeid	%	# søknader	Søknads- volum
Saks- behandling	%	# tilsagn om lån/ garantier	Volum nye lån/ garantier
Forvaltning	%	# lån/ garantier i porteføljen	Forvaltet kapital

Kilde: BDO

4.5 Vurdering av intern kontroll i virksomhetene

4.5.1 Introduksjon

Som et ledd i evalueringen av effektivitet, ønsker departementet en vurdering av hvorvidt GIEK og Eksportkreditt har forsvarlig internkontroll. For GIEK sin del legges det også særsilt vekt på vurdering og oppfølging av risiko. Begge virksomheter håndterer store økonomiske verdier. God internkontroll og risikostyring er derfor viktig.

4.5.2 Konklusjon

Systemene for internkontroll i både GIEK og Eksportkreditt er å anse som forsvarlig ut fra dokumentasjonen som er fremlagt oss, samt intervjuene gjennomført med ansvarlige for internkontroll i de respektive foretakene. Vår kartlegging er imidlertid avgrenset fra å teste etterlevelse av internkontrollen. I forsvarlig internkontroll legger vi at det er etablert styrings- og kontrollsystemer basert på risikovurderinger, og at ansvar for kontrollaktiviteter er klarlagt, samt at det foreligger retningslinjer for dokumentasjon av internkontrollen.

4.5.3 Tilnærming og gjennomføring

Definisjon av internkontroll

Internkontroll er et viktig verktøy som understøtter styringen og bidrar til at mål og krav som er satt i virksomheten blir oppfylt. Internkontroll handler både om å sikre kvalitet i virksomhetens tjenesteleveranser, og et godt internkontrollregime gir også sikkerhet for at driften er målrettet og effektiv, for at intern og ekstern rapportering er pålitelig, og for overholdelse av rammebetingelser.

Vi bygger på COSO's definisjon av internkontroll. Internkontroll er en prosess, utført av en virksomhets

styre, ledelse og øvrige ansatte, utformet for å gi rimelig sikkerhet for oppnåelse av målsettinger relatert til:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig rapportering
- Overholdelse av lover og regler

Denne definisjonen reflekterer noen grunnleggende konsepter, nemlig at internkontroll:

- er rettet mot oppnåelse av målsettinger i én eller flere kategorier – drift, rapportering og etterlevelse
- er en prosess som består av løpende oppgaver og aktiviteter – et middel for å nå et mål, ikke et mål i seg selv
- igangsettes og gjennomføres av mennesker og omfatter ikke bare håndbøker, systemer og skjemaer, men også mennesker og de handlingene de utfører på alle nivå i organisasjonen for å ivareta internkontrollen
- kan gi rimelig sikkerhet – men ikke absolutt sikkerhet, til virksomhetens toppledelse og styre
- kan tilpasses virksomhetens struktur – kan anvendes på hele virksomheten eller på et datterselskap, en divisjon, en driftsenhet eller en forretningsprosess

Vi anser det som et hensiktsmessig rammeverk å benytte i denne sammenhengen, fordi COSO-rammeverket har påvirket utformingen av kravene til internkontroll i statens økonomiregelverk¹⁰. De tre målsettingene i COSOs definisjon av internkontroll klargjør selve formålet med internkontrollen. Økonomiregelverkets krav til internkontroll slik de fremgår av Reglementet § 14 og Bestemmelsene punkt 2.4 bokstav a–g, kan plasseres i henhold til disse tre målsettingene. Formålet med internkontroll slik det fremgår av Økonomiregelverket, og COSOs beskrivelse av formålet gjennom de tre målsettingene, samsvarer derfor godt.

I COSO-rammeverket består internkontroll av fem integrerte komponenter, henholdsvis kontrollmiljø, risikovurdering, ledelseskontroller og kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon, samt oppfølging og overvåking. På tilsvarende måte som for målsettingene gjenspeiles disse komponentene også i Økonomireglementets bestemmelser punkt 2.4 3. avsnitt bokstavene a–e.

Forsvarlig internkontroll

En vurdering av forsvarligheten vil bero på en gjennomgang av i hvilken grad internkontrollen er

⁹ COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) - Internkontroll – et integrert rammeverk, norsk oversettelse, april 2014

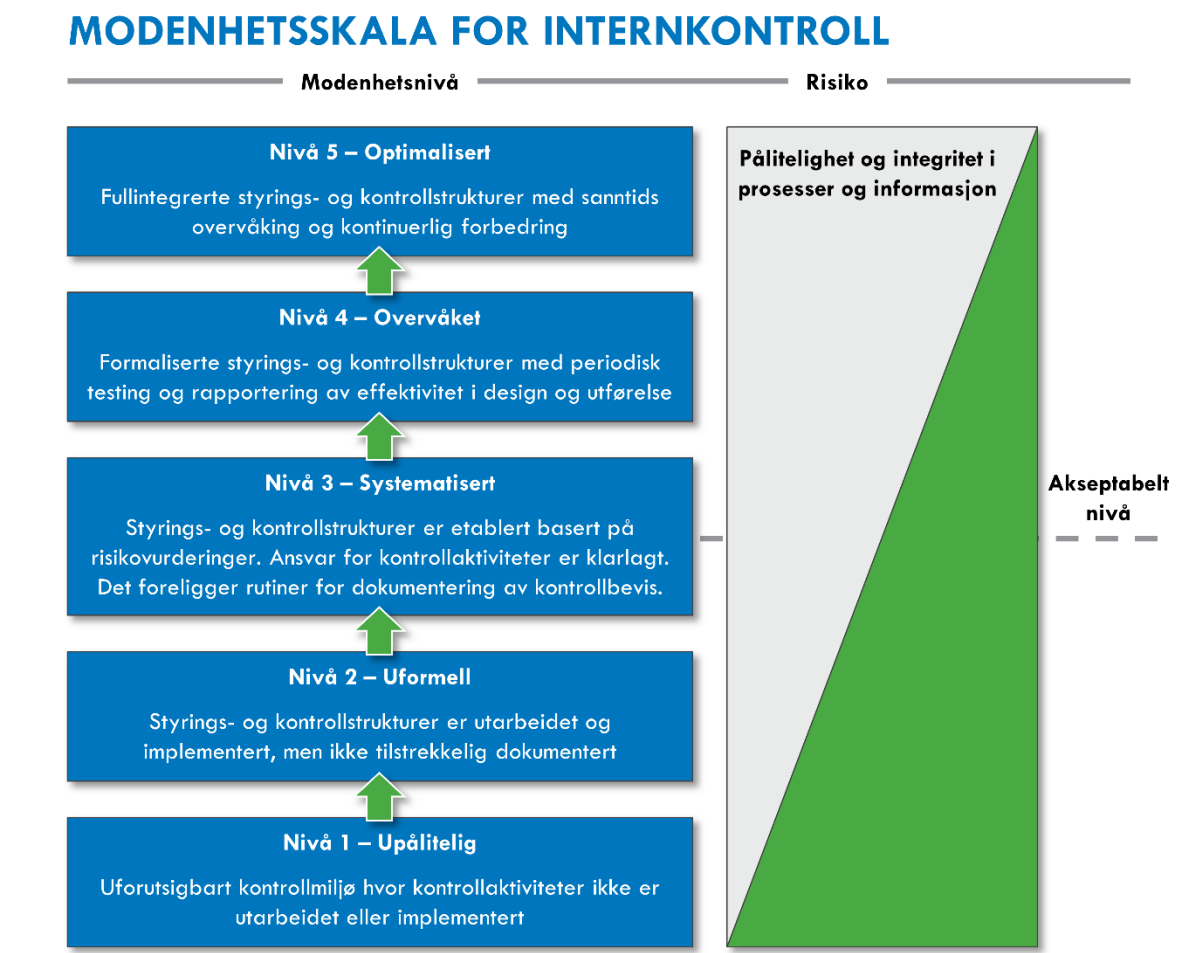
¹⁰ Reglementet for økonomistyring i staten § 14, utdypet i bestemmelser om økonomistyring kapittel 2

tilpasset den enkelte virksomhets strategi og målsetninger, statlige føringer, og etterlevelse av gjeldende lov og regelverk. Dette omfatter organisering, rapporteringslinjer og oppbygning av kjerneprosesser så vel som konkrete kontrollaktiviteter. For å lykkes, må risikostyring og internkontroll sees på som verktøy som først og fremst skal sikre forsvarlig og effektiv styring av virksomheten, og ikke aktiviteter utelukkende for etterkontroll. Dette innebærer at arbeidet som gjøres knyttet til risikoanalyser i ulike

delene av organisasjonen må legges til grunn for forbedringsarbeid og prioritering av utviklingsaktiviteter.

For å vurdere om internkontrollen er å anse som forsvarlig, har vi basert oss på modenhetsskala for internkontroll. Skalaen går fra 1 til 5, der 1 er et uforutsigbart kontrollmiljø og 5 er der kontrollsystemet er integrert i virksomhetens styringssystem.

Figur 4-7: BDOs modenhetsskala for internkontroll



Kilde: BDO

For at vi skal kunne si at internkontrollen er forsvarlig, er vår vurdering at virksomheten må nå nivå 3 på skalaen. Det betyr at kontrollmiljøet er standardisert, og innebærer at risikovurderinger gjennomføres og dokumenteres. Det interne kontrollnivået tilpasses virksomhetens risikobilde. Kontroller som skal gjennomføres, er dokumentert, systematisert og strukturert, og roller og ansvar for kontroller er klart.

Arbeidsmåte i denne rapporten og begrensninger ved denne

For å evaluere om internkontrollen er forsvarlig i GIEK og Eksportkreditt, har vi måttet sette oss inn i de ulike foretakene og da spesielt garanti- og kredittprosessen

i de respektive foretakene, og samarbeidet dem imellom.

Våre vurderinger er i stor grad basert på dokumentgjennomgang. På bakgrunn av dokumentene har vi utformet intervjuguider til møter med ledelsen i henholdsvis GIEK og Eksportkreditt.

Informasjonsgrunnlag

For å danne oss en forståelse for virksomhetene, samarbeidet dem imellom og ordningen, har vi basert oss på offentlig tilgjengelig informasjon om GIEK og Eksportkreditt tilgjengelig på deres hjemmesider,

herunder informasjonsfilmer om ordningen og årsrapport for 2016.

For å innhente informasjon om GIEKs og Eksportkredits respektive systemer for internkontroll, har vi innhentet dokumenter for styring og kontroll fra de to virksomhetene som vi har ansett relevante¹¹.

For begge virksomheter har vi avholdt møte med ledelsen¹², der vi har stilt spørsmål basert på mottatt dokumentasjon og rammeverket vi har benyttet for vurdering av internkontrollen.

4.5.4 Vurdering av internkontroll i GIEK og Eksportkredit

Internt kontrollmiljø

Økonomiregelverket inneholder ikke eksplisitte krav til hvordan det interne kontrollmiljøet skal utformes, men i Bestemmelsene punkt 2.4 er det listet opp faktorer som naturlig bør inngå. Det interne kontrollmiljøet omfatter standarder, prosesser og strukturer som danner selve grunnlaget for en forsvarlig internkontroll, og har derfor en gjennomgripende innvirkning på hele internkontrollsystemet. Et godt internt kontrollmiljø avhenger av at styret og ledelsen setter tonen på toppen for viktigheten av internkontroll, inkludert forventninger til atferd. Øvrig ledelse forsterker forventningene på de ulike nivåene i organisasjonen, herunder forventningene til rapportering om avvik i internkontrollen.

For å vurdere det interne kontrollmiljøet, har vi vurdert om det foreligger dokumentasjon relatert til:

- Organisasjonens integritet og etiske verdier, herunder retningslinjer for samfunnsansvar
- Retningslinjer med tilhørende rapportering på fastsatte rammer som gjør styret i stand til å ivareta sitt tilsynsansvar
- Organisasjonsstrukturen, herunder organisasjonskart med rollebetegnelser
- Fullmaktsmatriser og instruksjoner som viser fordelingen av myndighet og ansvar
- Utvikling av kompetanse rettet mot internkontroll internt

Både GIEK og Eksportkredit har utarbeidet dokumentasjon for de relevante punktene. Inntrykket vi har fått gjennom intervjuer med styret og ledelsen i de respektive virksomhetene, er at internkontroll får tilstrekkelig oppmerksomhet.

Basert på fremlagt dokumentasjon og intervjuer med ledelsen, er vårt inntrykk at både GIEK og

Eksportkredit har etablert strukturer som legger til rette for et godt internkontrollmiljø.

Risikovurderinger

I Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.4 står det at for å kunne utøve nødvendig internkontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet «identifisering av risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse». Vi har kartlagt om foretakene har en klar formening om virkeområdet til internkontrollen, og har konsentrert oss om hvorvidt kontroller relatert til:

- Garantiprosessen til GIEK
- Kredittprosessen til Eksportkredit
- Samarbeidet mellom GIEK og Eksportkredit

er identifisert og at foretakene har en formening om hvilke kontrollmålsetninger internkontrollen skal dekke. Begge foretak har foretatt risikovurderinger der det er identifisert og vurdert hvor i arbeidsprosessen hendelser, feil, mangler og styringssvikt kan oppstå.

Basert på fremlagt dokumentasjon og intervjuer med ledelsen, er vårt inntrykk at både GIEK og Eksportkredit har forsvarlig risikostyring (identifisering, vurdering, styring og kontroll av risikoeksponering).

Ledelseskontroller og kontrollaktiviteter

Vi har vurdert typiske ledelseskontroller ved å påse at det blant annet foreligger etisk regelverk, fullmaktsmatriser og retningslinjer og finner at dette er tilfellet i begge virksomheter. Videre har vi, via forespørsel og innhentet dokumentasjon, fått bekreftet at det er utformet prosess-spesifikke kontrollaktiviteter med tydeliggjort ansvarsfordeling. Begge foretakene har utarbeidet prosesskart for henholdsvis garanti- og kredittprosessen der det er vist til nøkkelkontroller i prosessene. Nøkkelkontroller er definert som kontrollaktiviteter og er etablert på de områder der styringssvikt, feil og mangler mest sannsynlig kan oppstå og ha vesentlig konsekvens. Hvilke arbeidsprosesser som inkluderes vil, som nevnt over, avhenge av hva som er definert som internkontrollens virkeområde. Vi vurderer det derfor slik at kontrollbeskrivelsen er tilstrekkelig dokumentert. Denne skal bidra til å sikre at kontrollutøveren gjennomfører kontrollen som forutsatt.

Det er ansett som god praksis at det også dokumenteres at kontrollen faktisk er gjennomført i henhold til kontrollbeskrivelsen, såkalt kontrollbevis.

¹¹ Se vedlegg «Dokument- og intervjuiste internkontroll»
¹² I møtet med GIEK avholdt 23.8.17 var Avdelingsdirektør Strategisk Stab Ulla Wangestad, Ansvarlig virksomhetsstyring Izabella Salicath og Juridisk direktør

Ståle Torgersbråten tilstede. I møtet med Eksportkredit avholdt 5.9.17 var CFO Eli Skrøvset, Leder for økonomi og rapportering Omar Saleemi og Legal v/ complianceansvarlig Helena Thorstad tilstede.

Kontrollbevis kan ha ulike former, og er en viktig forutsetning for ledelsens oppfølging og overvåkning av internkontrollen. Vi har påsett at det foreligger kontrollbevis i form av compliancerapportering. Utover dette har vi ikke vurdert kontrollbevis.

Informasjon og kommunikasjon

Av bestemmelsene i Økonomiregelverkets punkt 2.3.2 fremgår det at «det må etableres løpende informasjons- og kommunikasjonsrutiner for rapportering og gjennomføring av planer». Gjennom vår gjennomgang av dokumenter og intervju med ledelsen har vi kunnet påse at det er etablert rutiner som skal sikre god informasjon og kommunikasjon av internkontrollen. For begge virksomheter gjelder at rutiner er tilgjengeliggjort slik at de ansvarlige skal kunne vite hvilke kontroller som finnes, og at det er utarbeidet HUKI-matrise for garanti- og kredittprosessen som tilgjengeliggjør informasjon om hva som er den enkeltes rolle og ansvar i gjennomføringen av kontrollen.

Informasjon og kommunikasjon omfatter også kunnskapsdeling. Ved spørsmål om hvordan informasjon om internkontrollen benyttes ved både opplæring og kunnskapsdeling, viste begge foretak til at dersom det gjennom kontrollaktiviteter avdekkes behov for økt kunnskap innen enkeltområder, gis det enten tilbakemelding til ansvarlig leder eller compliance om at opplæring skal gjennomføres.

En vurdering av vedlikehold av styrende dokumenter inngår i vurderingen av informasjon og kommunikasjon, da relevant informasjon må være tilgjengelig. Eksportkreditt gjennomførte i 2016 en oppdatering av internkontrollsystemet og oppdaterte som en følge av det maler for retningslinjer og rutiner. Også GIEK har hatt fokus på styrende dokumenter de senere årene.

Oppfølging og overvåkning av internkontrollen

Vi har vurdert om det er etablert rapportering til ledelsen og styret slik at internkontrollen kan følges opp og at det er mulig å overvåke at kontrollene gjennomføres som forutsatt. På forespørsel har vi fått informasjon om at ledelsen og styret underrettes om eventuell svikt i internkontrollen på et nivå de oppfatter som hensiktsmessig, som blant annet gjør at de er i stand til å påse at tiltak for å korrigere eventuell svikt i kontrollen etableres.

4.6 Vurdering av GIEKs styre

4.6.1 Innledning

Departementet har som del av dette oppdraget ønsket å vurdere rollen til GIEKs styre når det gjelder fordeling av myndighet og ansvar mellom GIEKs styre, GIEKs administrasjon og Nærings- og fiskeridepartementet.

Evaluators har ikke hatt som mandat å vurdere rollen til styret i Eksportkreditt.

Bruken av styre for forvaltningsorganer innebærer at det må være klar forståelse av de ulike aktørenes roller: departementet som overordnet organ, styret som strategisk motor og administrasjonen som aktivt utfører. For å besvare oppdraget fra departementet har vi sett på tre forhold knyttet til dette:

1. Hvordan reguleres myndighet, ansvar og oppgaver mellom NFD, styret og administrasjon i dag?
2. Hvordan etterleves rollefordelingen med tanke på styrets myndighet og ansvar?
3. Bruk av styre i GIEK

For å besvare dette har vi gjennomført intervjuer med GIEKs ledergruppe, administrerende direktør og styret. Vi har også intervjuet ansatte fra administrasjonsavdelingen og handelspolitisk avdeling i NFD. I tillegg til intervjuene har vi fått gjennomgått tildelingsbrevet samt referater og rapporter som inngår i den offisielle styringsdialogen. Utover dette har vi fått tilgang til GIEKs interne strategidokumenter, styreprotokoller og fullmaktsavtaler. Vi har også tatt utgangspunkt i offentlig tilgjengelige dokumenter som årsrapporter, tidligere evalueringer av GIEK og GIEKs hovedinstruks for våre vurderinger.

4.6.2 Konklusjon

Basert på den dokumentasjon som er gjort tilgjengelig for oss og informasjon mottatt i intervjuer synes de formelle forventningene til fordeling av ansvar og oppgaver, slik som de fremkommer av veilederen for bruk av styrer i staten, overholdt. Videre fremstår det for oss som de formelle kravene og instruksene er godt kjent blant de tre partene og at disse i stor grad etterleves. I lys av dette synes rollefordelingen med tanke på styrets myndighet og ansvar å etterleves totalt sett.

Evalueringen av GIEKs organisasjonsform som ble gjennomført i NOU 1990:31 anbefalte at GIEK skulle være en forvaltningsbedrift med styre. Vurderingene og forholdene som ble lagt til grunn for dette synes i stor grad fortsatt å være gjeldende.

En fullverdig vurdering av hvorvidt bør ha eller ikke ha styre er utenfor mandatet i dette oppdraget, men i lys av det ovenstående synes det som GIEK er tjent med videre bruk av styre.

4.6.3 Hvordan er ansvar og oppgaver fordelt mellom NFD, styret og GIEKs administrasjon?

Kriterier

Veilederen for bruk av styrer i staten skisserer hvordan ansvar og oppgaver mellom departement,

styret og virksomhetens administrasjon bør fordeles.
For kortfattet gjengivelse av dette se tabell.

Tabell 4-15: Bruk av styrer i staten

	Departementet	Styret	Virksomhetens administrasjon
Ansvar og oppgaver	Sørge for at det foreligger instruks som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten, herunder de innbyrdes forhold mellom departement, styret og virksomhetslederen Fastsette overordnede målsetninger og strategier Foreslå finansielle rammer (for statstilskuddet) Bestemme styresammensetning og velge styre Fastsette eventuelle vedtekter og styreinstruks	Strategisk utvikling av virksomheten, herunder lage årsplan med saker som forberede budsjett, årsmelding, strategi, møter med departementet, etatsstyringsmøter Økonomisk kontroll og overvåking av driften Virksomhetens organisering Kontroll med at virksomheten tilfredsstiller fastsatte krav Utarbeide instruks for daglig leder Styrer for noen offentlige virksomheter er tillagt vedtaksmyndighet i enkelte saker I noen tilfeller, særskilt budsjettfullmakter	Drift og utføring av oppgaver tillagt organet Kan ha behov for stor faglig frihet Kan komme med forslag til styrekandidater
Relasjoner og rollefordeling	Departementet har et hovedansvar for at de tre partene avklarer hvordan relasjonene skal ivaretas. Dette gjelder blant annet: - i hvilke typer saker styret bør ha kontakt med departementet - på hvilket nivå kontakten skal være hvorfor relasjonene og informasjonsgangen til daglig bør være Tildelingsbrevet – som styringsdokument over for forvaltningsorganer – bør stiles til virksomheten i samsvar med den fordelingen av ansvar og delegasjon som framgår av departementets instruks for virksomhetsledelsen. Bringe inn styret når spørsmål av mer strategisk karakter eller med betydning for virksomhetens rammebetingelser og måloppnåelse kommer opp, der dette er fastsatt som et ansvar for styret.	Styreleder skal ha erfaring med og forståelse av den politiske konteksten som virksomheten opererer innenfor og må vite når departementet skal informeres om en sak Sørge for felles forståelse av formålet med virksomheten og virksomhetens mål på kort og lang sikt. Styret skal opptre som et kollegium og enkeltpersoner skal ikke engasjere seg kun i enkeltsaker	Bringe inn styret når spørsmål av mer strategisk karakter eller med betydning for virksomhetens rammebetingelser og måloppnåelse kommer opp, der dette er fastsatt som et ansvar for styret. Daglig leder holder kontakt med styrets leder

Hva ser vi?

GIEK er underlagt Reglement for økonomistyring (Reglementet) i staten. I tillegg har NFD fastsatt GIEKs regelverk og en hovedinstruks som definerer GIEKs oppgaver, myndighet og ansvar, og hvilke krav som

stilles til systemer, rutiner og styringsprosesser. Det fremgår også på hvilke punkter GIEK har unntak fra Reglementet. Hovedinstruksen definerer også hvilket ansvar NFD og styret har i sin relasjon til GIEK. Hovedtrekkene i hovedinstruksen er sammenfattet i Tabell 4-16.

Tabell 4-16: Hovedinstruksen

Utdrag fra Hovedinstruksen

GIEKs oppgaver

Forvalte garantioppgaver	Oppfølging av løpende garantiansvar og gjenstående krav under opphørte garantiordninger	Fagorgan for NFD i eksportgaranti og eksportpolitiske spørsmål
Anbudsgaratiordning på vegne av Norfund	Beredskapsordning for statlig varekrigsforsikring på vegne av NFD	Bistå NFD i det internasjonale arbeidet knyttet til eksportfinansiering
Nærings- og fiskeridepartementet ansvar	Styrets ansvar	Administrasjonen/ administrerende direktørs oppgaver og ansvar
Foreslå overordnede mål for GIEK til Stortinget på bakgrunn av dialog med GIEK	Gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger (herunder mål), Hovedinstruksen, Økonomiregelverket og fastsatte prioriteringer fra departementet	Stå for ledelse av den daglige driften i samsvar med de retningslinjer og pålegg styret gir
Følge opp GIEKs aktiviteter gjennom styringsdialogen	Påse at GIEK har god måloppnåelse	Administrerende direktør har ansvaret for at styrets vedtak effektueres
Utføre jevnlige evalueringer	Utvikle strategiske og operasjonelle mål for GIEK	Med styrets samtykke kan adm. Direktør delegere myndighet til andre ansatte
Utnevner styret	Ansette administrerende direktør, og fastsette instruks for stillingen, herunder myndighet og ansvar	Har rett til å delta i etatsstyringsmøter
Fastsette styrets godtgjørelse	Påse at GIEK har etablert god internkontroll, herunder hensiktsmessig organisasjonsstruktur og interne styrings- og oppfølgingssystemer	
Fremsette antall planlagte etatsstyringsmøter og rapporteringskrav i tildelingsbrevet	Ta beslutning i garantisøknader og krav om erstatning, samt fastsette vilkår	
Kalle inn styrets leder til etatsstyringsmøtene (adm. dir. kan også møte)	Ivareta budsjett, regnskap og økonomi for øvrig, samt signere årsrapport og årsregnskap	
	Ivareta rapportering til overordnende myndigheter	
	Kan delegere myndighet til administrerende direktør	
	Kan delegere myndighet til private finansinstitusjoner som det deles ansvar med ved garantigiving	
	Gjennomføre årlig styreevaluering	

GIEKs overordnede målsetninger, satsningsområder, prioriteringer og rapporteringskrav utover hovedinstruksen fremkommer av det årlige tildelingsbrevet fra departementet. Her skisseres også møter med departementet og eventuelle fullmakter og tidsbegrensede unntak fra Reglementet. Eksempelvis fikk GIEK i tildelingsbrevet for 2017 fullmakt til å erverve og avhende aksjer med formål å få dekning for krav i misligholds- og gjenvinningssaker. Som følge av dette får GIEK fullmakt til å forvalte statens eierinteresser i disse selskapene. Det presiseres at slikt eierskapet skal være midlertidig.

Styret er oppnevnt og sammensatt av departementet og består av syv personer med bakgrunn fra bank, forsikring og offshore og maritim leverandørvirksomhet. To styremedlemmer er i tillegg valgt av de ansatte i GIEK. Daglig leder har kommet med innspill til departementet om hvilken kompetanse styremedlemmer bør ha.

Styret har utarbeidet en strategiplan med mål og tiltak for 2017-2020. Det er også utarbeidet et årshjul for aktiviteter, prosesser og frist for rapporteringer. I tillegg gjennomføres det en årlig strategisamling hvor både styret og administrasjonen deltar. Måloppnåelse er et eget tema i denne rapporten og diskuteres derfor ikke videre her.

Styret har utarbeidet en instruks for administrerende direktør som definerer hvilket ansvar og oppgaver denne rollen innebærer. Det er også utarbeidet en skriftlig avtale om delegering av beslutningsmyndighet¹³ som definerer hvilke saker administrerende leder kan avgjøre. Administrerende direktør har blant annet fullmakt til å avgjøre garantisaker opp til MNOK 400 for saker med bankmedvirkning på «pari passu» vilkår dersom GIEK ratingen er BB eller bedre. Denne avtalen åpner også for at administrerende direktør kan delegerer beslutningsmyndighet videre til faste komiteer eller GIEKs tjenestemenn. Administrerende direktør har benyttet seg av denne muligheten, og overført fullmaktene som nevnt ovenfor til en Kredittkomite¹⁴. Denne ledes av kredittsjefen og består av medlemmer fra juridisk seksjon, analyseseksjonen og avdelingsdirektørene fra garanti.

Styret gjennomfører årlige styreevalueringer hvor både styret og GIEKs daglige ledelse deltar. Temaene i styreevalueringen fra 2015/2016¹⁵ (styreevalueringen) var 1) styrets sammensetning, kompetanse og rolle, 2) gjennomføring av styremøter og 3) styrets forvaltnings- og tilsynsoppgaver.

¹³ Beslutningsfullmakt til adm. direktør fastsatt i styremøte 23.oktober 2015.

¹⁴ Delegasjon av fullmakter fra adm. direktør, behandlet i ledermøte 3. oktober 2016 jf. Styrevedtak av 23.10.2015

Det er også utarbeidet rutiner knyttet til internkontroll og oppfølging av denne. Dette omtales i kapittel 0. i denne rapporten.

4.6.4 Hvordan etterleves rollefordelingen med tanke på styrets myndighet og ansvar?

Kriterier

Det er ingen formelle regler for hvordan kommunikasjonen og samarbeidet mellom departement, styret og daglig ledelse skal være, men veilederen for bruk av styrer i staten har oppgitt noen beskrivelser av hvordan det bør være.

Det inkluderer blant annet at for at forholdet mellom departementet, styret og virksomheten skal fungere på en best mulig måte, er det viktig at de formelle **kravene og instruksene** som er gitt i lover og regelverk og gjennom styringsdialogen og avtaler er kjent og etterleves. Det er også viktig at **rollefordelingen** er klar og at samarbeidet mellom de tre partene er godt slik at de sammen kan oppnå gode resultater for virksomheten. Mer konkret foreslår veilederen mer konkrete ansvarsområder for hver av partene¹⁶.

Hva ser vi?

Instruksene og kravene

Samtlige parter fremhever at fordelingen av ansvar og oppgaver er godt forankret i hovedinstruksen og gjennom avtaler inngått mellom styret og daglig ledelse. Det er ingen usikkerhet knyttet til dette, og nivået på fordelingen av myndig både fra styret til administrerende direktør og fra administrerende direktør og videre oppleves som hensiktsmessig av begge parter.

Rollefordeling i lys av GIEK som forvaltningsbedrift med styre

Alle parter er bevisst på at GIEK er en forvaltningsbedrift med sektorpolitiske mål og at dette legger noen føringer på hvordan daglig ledelse, styret og departementet samhandler.

Det påpekes at ansvars- og oppgavefordelingen mellom styret og departementet ovenfor daglig ledelse er godt forankret, men at det er forbedringspotensial i kommunikasjonen, herunder at departementet kan være tydeligere om hva som skal godkjennes av styret. En del av kommunikasjonen med ledelsen skjer ad hoc og innspill går dermed ikke via styret.

Ettersom GIEK har styre, har departementet lengere avstand til saksbehandlingen. I tillegg tar styret unna en del av forvaltningsoppgavene som tradisjonelt ville

¹⁵ Styrets egenevaluering 2015/16, juni 2016, i samarbeid med PWC

¹⁶ Se vedlegg 1 for oppsummering

ligget hos departementet. Departementet har derimot hatt mer direkte kontakt med administrasjonen hos GIEK og i mindre grad involvert styret enn hva de har gjort hos statlig eide bedrifter. Dette har endret seg noe over årene. Dagens styre har i større grad enn tidligere fokus på relasjonen til NFD.

Styret er bevisst sin rolle i lys av at GIEK er en forvaltningsbedrift hvor statsråden er konstitusjonelt ansvarlig, men fremholder at GIEK i all hovedsak styres som et AS. Den mest iøynefallende praktiske forskjellen ligger i lønnsnivået og at dette ikke fastsettes av styret. Derimot forteller både representanter fra NFD og styret at dette ikke har vært til hinder for å rekruttere styremedlemmer eller medarbeidere med rett kompetanse.

Mer om styrets rolle

Styret beskrives av ledelsen i GIEK som et engasjert og tilgjengelig styre som er gode på å utfordre ledelsen og er en aktiv sparringspartner i vanskelige avgjørelser. Det fremheves av samtlige parter at styret besitter relevant kompetanse som bidrar til å styrke GIEKs faglige vurderingsevne, særlig i kompliserte restruktureringssaker. Styrets robuste sammensetning fremheves som en viktig faktor for GIEKs måloppnåelse. Dette bekreftes også i styreevalueringen fra 2015/2016.

Av styreevalueringen fra 2015/2016 fremkommer det at det er ulik oppfatning mellom styret og administrasjonen når det gjelder styrets rolle og hvor detaljert de bør gå inn i enkeltsaker. Ledelsen ønsket mindre fokus på kontroll og detaljer og mer fokus på strategi og målsetninger. Denne oppfatningen består i noen grad fortsatt, og angår i hovedsak opplevelsen av overlappende kontroll fra styret og departementet som virker arbeidsbelastende. Ledelsen opplever også at det fortsatt er behov for mer frihet fra styret og at ikke alle saker kan gå via dem.

Styret på sin side ønsket ifølge styreevalueringen fra 2015/2016 å bli involvert i større grad og på et tidligere tidspunkt. I samtaler opplyser de at de i etterkant av denne evalueringen har kommet til en enighet om når styret skal involveres i garantisaker og at de opplever at denne ordningen etterleves. For eksempel skal saker knyttet til SMB markedet med jevne mellomrom bringes opp til styret selv om de er under MNOK 400. Disse sakene kommer sjelden opp i denne størrelsesordenen, men styret ønsker mer innblikk i disse prosessene da dette området skal gis økt oppmerksomhet ifølge tildelingsbrevet.

Et viktig premiss ifølge veilederen for bruk av styrer i staten er at styret bringer inn departementet ved

behov og at det er klart hvilken type saker dette gjelder. I tildelingsbrevet spesifiseres det at

«GIEK plikter å informere departementet umiddelbart ved vesentlige avvik. Med vesentlige avvik menes alvorlige forhold eller hendelser som hindrer etaten i å nå sine mål, indikasjoner på at forbruk/inntekter vil avvike vesentlig fra tildelte rammer, og brudd på sentrale lover og regler. GIEK skal orientere departementet umiddelbart om saker med mulig mediemessig eller politisk interesse.»

Styret opplever dette som en klar føring og mener de har en god forståelse av når saker skal videre til departementet. Departementet på sin side opplever at de kunne vært enda tydeligere i hva de legger i begrepet vesentlig, men at de ikke ønsker en uttømmende liste i frykt for at denne ikke tar høyde for alt. Departementet mener kommunikasjonen med styret i all hovedsak er god, men at de har opplevd et par tilfeller tidligere hvor de mener de burde ha blitt informert tidligere. I lys av dette skulle de ønske at den fastsatte rapporteringen fra styret også inneholdt en bekreftelse på at ting ikke har skjedd.

4.6.5 Bruk av styre i GIEK

Bakgrunn for bruk av styre

Den norske stat har lagt til rette for norsk eksport i over 100 år, blant annet gjennom det vi i dag kjenner som GIEK. GIEK har siden 1994 vært organisert som en forvaltningsbedrift med styre underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Av veilederen Bruk av styrer i staten¹⁷ fremkommer det at hovedregelen er at statlige organer ikke skal ha styre, men at for noen formål kan dette allikevel være hensiktsmessig. Et styre vil innebære en lengere avstand og et ekstra ledd mellom departementet og virksomhetens ledelse, men dette kan også sikre virksomhetens faglige frihet i større grad. I tillegg vil styret kunne ha en særlig funksjon for virksomheter som har behov for stor økonomisk og administrativ selvstendighet. I etterkant av skipseksportkampanjen på 1980-tallet ble det i 1990 gjennomført en NOU¹⁸ hvor GIEKs fremtidige organisering ble vurdert. Denne utredningen inkluderte blant annet GIEKs styrings- ansvars- og bevilgningssystemer, styrets rolle og sammensetning samt hvorvidt GIEKs daværende forhold til staten burde endres.

I NOU 1990:31 ble det anbefalt at

«Staten bør fastsette hovedretningslinjene for den statlige eksportgarantivirksomhet, mens den praktiske konkretisering og gjennomføringen bør foretas av GIEK som en profesjonell faginstans ledet av et styre som har ansvaret for budsjettering og drift av virksomheten.»

¹⁷ Veileder, Bruk av styrer i staten, 2006, Fornyings- og administrasjonsdepartementet

¹⁸ NOU 1990:31, Nye rammevilkår for GIEK

Det ble videre diskutert om en annen tilknytningsform, eksempelvis statsaksjeselskap eller forvaltningsbedrift ville være en mer hensiktsmessig innretning av GIEK. I denne diskusjonen ble det påpekt at statsaksjeselskap ville kunne tenkes å sikre større grad av likhet i konkurransevilkårene med den private sektor og større ansvar for driftsresultatene i de styrende organer enn i en forvaltningsbedrift. Styrets ansvar i et statsaksjeselskap vil også være mer vidtgående enn i en forvaltningsbedrift. På den andre siden vil GIEK i lys av sine sektorpolitiske målsetninger og langsiktige politiske risikovurderinger knyttet til forvaltning av offentlige midler ha behov for en nærmere tilknytning til statsadministrasjonen enn hva et statsaksjeselskap vil kunne tillate. Det forventede risikonivået for GIEK ble også antatt å kunne overstige det som ville være naturlig for et statsaksjeselskap.

Den endelige anbefalingen til utvalget var at GIEK bør gå over til en forvaltningsbedrift form og at man behold et profesjonelt styre med økt selvstendig ansvar.

Vurdering av bruk av styre i GIEK i dag

I lys av den informasjonen som har blitt gjort tilgjengelig for oss, virker vurderingene og forholdene som ble lagt til grunn for anbefalingen av at GIEK skulle være en forvaltningsbedrift med styre i stor grad fortsatt å være gjeldende. GIEK har fortsatt sektorpolitiske mål og en rådgivende rolle for

departementet som krever nær kontakt med sentraladministrasjonen, samtidig som GIEK forvalter midler og oppgaver som er tjent med faglig og økonomisk uavhengighet.

Videre gjør oppgavenes natur at GIEK er avhengig av faglig sterke og dedikerte styremedlemmer. Enkelte har påpekt at de antar at det ville vært utfordrende å finne kandidater med den riktige kompetansen. Det er også et poeng at styremedlemmene skal være uavhengige for å sikre at virksomheten i størst mulig grad ledes etter forretningsmessige kriterier.

I dag har GIEK et styre som i stor grad operer som et AS og som av alle involverte parter omtales som faglig sterke, en viktig sparringspartner for ledelsen i vanskelige avgjørelser og som en nøkkelfaktor for GIEKs måloppnåelse.

Vår gjennomgang har videre vist at av de formelle forventningene til styret som fremkommer av veilederen for bruk av styrer i staten synes overholdt, samtidig som rollefordelingen med tanke på styrets myndighet og ansvar synes å etterleves totalt sett.

En fullverdig vurdering av hvorvidt GIEK bør ha eller ikke ha styre er utenfor mandatet i dette oppdraget, men i lys av overstående synes det som GIEK er tjent med videre bruk av styre.

5. Måloppnåelse på ordningsnivå

Ordningene GIEK og Eksportkreditt forvalter er viktige bidrag til norske eksportbedrifters suksess. Ordningene bidrar på ulike måter, men felles for dem alle er at omfanget av eksport ville vært lavere uten et statlig tilbud om lån og garantier. I dette kapitlet gir vi en nærmere redegjørelse for hvordan ordningene virker.

Vi begynner kapitlet med en presentasjon av hvordan volumene av garantier stilt av GIEK og lån gitt av Eksportkreditt er fordelt etter bransje, hjemlandet til låntaker, størrelse på eksportbedriftene og størrelse på kontraktene. Dette er viktig bakgrunnsinformasjon når vi videre drøfter ordningens bidrag til økt eksport og til at byggelån og kraftavtaler kan inngås på forretningsmessige vilkår.

5.1 Segmentering

For å få frem nyansene i bruken av ordningene og deres virkninger må det foretas en segmentering. I det videre presenterer vi kort de ulike former for segmentering vi har gjort.

Nye engasjementer, nye søknader og utestående ansvar

Omfanget av GIEK og Eksportkreditts virksomhet kan vurderes etter volumer av utestående lån og garantier, hvor mange søknader de mottar og hvor mange nye lån og garantier de utsteder hvert år. Utviklingen i utestående ansvar/lån ble presentert i kapittel 2. I den kommende gjennomgangen er hovedfokus på antall og volum av nye søknader, nye garantier og nye lån per år.

Bransje/næring

Vi har kategorisert sakene der GIEK og Eksportkreditt stiller garantier og lån i tre grupper:

- Olje- og gassnæringen
- Fornybar energi og miljøteknologi
- Annen industri

Kategorien olje- og gassnæringen omfatter produksjon av skip og andre fartøy brukt offshore, utstyr til disse, samt ulike andre produkter som leverandørindustrien produserer og leverer til olje- og gassnæringen. Innen fornybar energi og miljøteknologi sorterer vi for eksempel leveranser av teknologi til

vind- eller solenergi, mens annen industri inneholder alle andre varer.

Hjemlandet til risikopunkt/debitor

GIEK og Eksportkreditt er ofte involvert i komplekse transaksjoner hvor selskapene som mottar finansiering igjen kan ha en kompleks struktur, og hvor finansieringsobjektene er mobile. Dette gjør at inndelinger etter land kan gjøres på mange måter.

Et eksempel som illustrerer kompleksiteten er eksport fra en norsk utstyrsleverandør til verft i utlandet. Verftet har ikke bruk for langsiktig eksportfinansiering, men det har kjøperen av skipet. Kjøperen av skipet kan for eksempel være et spesialforetak (SPV) registrert i et tredje land. I slike tilfeller vil GIEK ofte kreve garanti fra SPV-ens morselskap for å redusere risiko for ikke-betaling. Morselskapet kan igjen være registrert i et fjerde land. I tillegg kommer det at skipet til slutt brukes ulike steder i verden til ulike tidspunkt. En landinndeling i et slikt tilfelle kan dermed gi ulike resultater alt etter som man sorterer på den norske eksportørens kontraktspart (verftet), låntakeren (SPV-en), endelig risikopunkt (morselskapet) eller det skipet har oppdrag.

Det vi i denne rapporten ønsker med segmenteringen etter land er å si noe generelt om tilgangen på alternative finansieringskilder til kundene av norsk eksport. Det er rimelig å anta at kunder som befinner seg i høyinntektsland har bedre tilgang på finansiering. Kategoriseringen av land er gjort basert på den klassifisering som ligger til grunn for fastsettelse av minimum garantipremie under *Arrangement*. Denne oversikten grupperer høyinntekts OECD- og euroland i én kategori, og rangerer de øvrige landene på en skala fra 1 til 7, der 7 er høyeste risiko.¹⁹ Vi har valgt å bruke land i kategori 2 til 7 som en proxy for lav- og mellominntektsland.

For GIEKs garantier har vi sortert etter landet der risikopunktet befant seg på tidspunkt garantien ble inngått. Med henvisning til eksempelet med eksport av et skip, hvor kjøperen er et SPV, er det hjemlandet til morselskapet vi fanger opp med en slik klassifisering. For Eksportkreditts lån har vi bare kunnet sortere etter hjemlandet til lånets debitor. En sammenligning av GIEK sine data på henholdsvis risikopunkt og debitor viser at denne forskjellen ikke er av liten betydning for den aggregerte fordeling av saker til henholdsvis høyinntektsland og lav- og mellominntektsland.

¹⁹ Versjonen vi benyttet ble oppdatert 27. oktober 2017. Risikoklassifiseringen kan ha vært en annen på tidspunktet lånet eller garantien ble stilt. I denne oversikten var ikke

Bermuda, Caymanøyene, Gibraltar eller Jomfrøyene kategorisert. Vi har sortert disse under kategorien «(høyinntektsland)».

Størrelse på bedrifter og kontrakter

Et argument som går igjen, både i tidligere studier og i intervjuene vi har gjennomført er at interessen fra det private markedet til å delta i eksportkontrakter varierer med størrelse, både på bedrift og på kontrakt.

For å skille mellom bedrifter er det vanlig å skille mellom store bedrifter og små- og mellomstore bedrifter (SMB). Definisjonen av en SMB som brukes av Eksportkreditt og GIEK er gitt av EU, og definerer en SMB som en bedrift med under 250 ansatte, og med mindre enn 50 millioner euro i omsetning.²⁰

En SMB-bedrift i internasjonal målestokk kan derfor fortsatt være en bedrift av betydelig størrelse i Norge. Vi har informasjon om søknader fra SMB-er til Eksportkreditt og har selv utarbeidet en oversikt som viser utstedte garantier til SMB-er fra GIEK.

For kontrakter finnes ingen definisjon å støtte seg til hva gjelder gruppering av kontrakter, men vi har valgt å sette grensen på 100 millioner kroner. Grensen på 100 millioner kroner benyttes også av GIEK og Eksportkreditt selv. For eksportkontrakter under 100 millioner kroner kan det sendes en felles søknad til GIEK og Eksportkreditt, om det er ønske om både lån fra Eksportkreditt og långivergaranti fra GIEK.

5.2 GIEKs ordninger

For GIEK har vi data tilbake til 2007 på utstedte garantier per år. Fra og med 2013 har vi i tillegg data på antall søknader og størrelsen på kontraktene. Vi starter med å se på omfanget av utstedte garantier.

Nye garantier i perioden (2007-2016)

Totalt i perioden 2007 til 2016 utstedte GIEK 1 561 nye poliser med et samlet volum av garantiansvar på 256 mrd. kroner.²¹ Målt i volum ser vi at långivergarantier er det klart dominerende garantiproduktet. Målt i antall er det i perioden utstedt en rekke remburser og bondgarantier. Dette er garantier som normalt har kortere løpetid enn långivergarantiene, og ment for å sikre betaling til eksportør (remburs) eller leveranse av produktet/tjenesten til kjøper (bond). Den korte løpetiden på disse garantiene begrenser det til enhver tid utestående volumet.

²⁰ http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en

Tabell 5-1: Nye poliser, garantitype (2007-2016)

	Antall	Verdi (mrd. kr.)
Rembursgaranti	682	13,2
Långivergaranti	448	215,6
Bondgaranti	298	6,9
Byggelånsgaranti	83	17,0
Leverandørkreditt	24	0,3
Kontraktsgaranti	13	1,0
Investeringsgaranti	7	1,9
Sum	1 561	256

Kilde: GIEK

Som vist i kapittel 2 stilles de forskjellige garantiene dels mot ulike risikopunkt i ulike ledd av en eksportprosess. Hva gjelder samarbeid med Eksportkreditt, er det kun långivergarantier som er relevant.

Garantiene GIEK har utstedt sorterer under en av fire garantiordninger, den alminnelige garantiordningen, U-landsordningen, byggelånsgarantiordningen og kraftgarantiordningen. Av disse ordningene er den alminnelige garantiordningen dominerende, både hva gjelder antall garantier utstedt og samlet garantivolum.

Tabell 5-2: Nye poliser, garantiordning (2007-2016)

	Antall	Verdi (mrd. kr.)
Alminnelig garantiordning	1 472	237,6
U-landsordningen	6	1,2
Byggelånsgarantiordningen	83	17,0
Kraftgarantiordningen	0	0
Sum	1 561	256

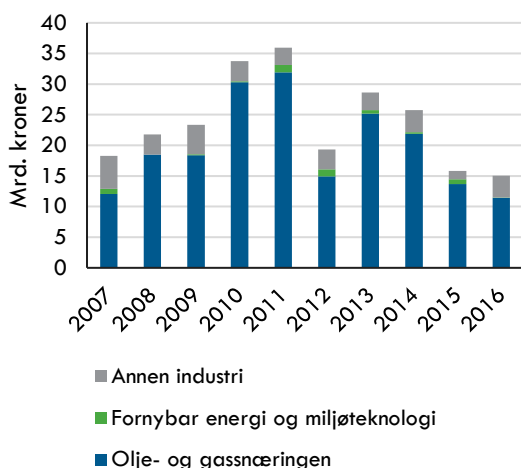
Kilde: GIEK

Garantier fordelt på ordninger og bransjer

I Figur 5-1 og Figur 5-2 nedenfor viser vi hvordan volum av nye garantier utstedt under de respektive ordningene har utviklet seg år for år i perioden 2007 til 2016. For kraftgarantiordningen, som har vært aktiv siden 2011, har vi ingen figur å vise. Den første garantien under denne ordningen ble utstedt høsten 2017.

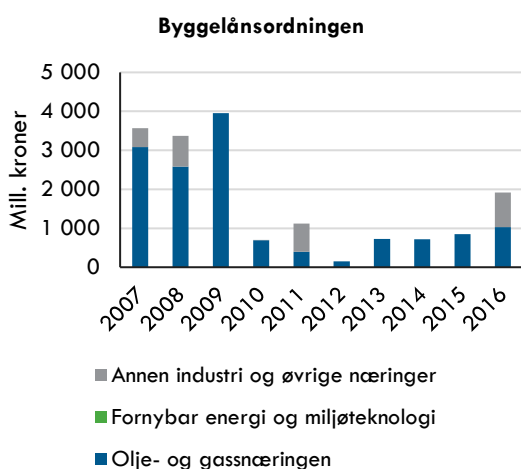
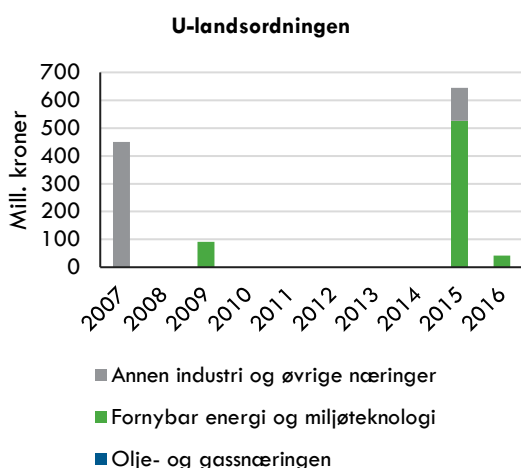
²¹ Antall utstedte poliser er flere enn antall eksportkontrakter der det er stilt garanti. Garantier kan stilles til flere transjer til lån i den samme kontrakt.

Figur 5-1: Verdi av nye poliser utstedt under alminnelig garantiordning, næringsfordelt



Kilde: GIEK

Figur 5-2: Verdi av nye poliser utstedt under U-landsordningen og byggelånsgarantiordningen, næringsfordelt



Kilde: GIEK

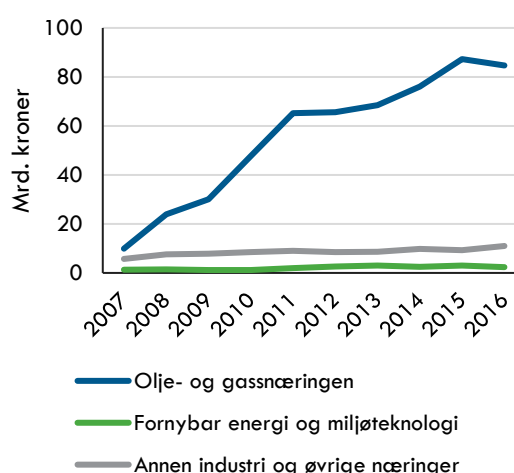
Vi ser at olje- og gassnæringen dominerer både bruk av den alminnelige garantiordningen og byggelåns-garantiordningen. Eksportkontrakter som er garantert under U-landsordningen er til de øvrige sektorer, men omfanget av denne ordningen er marginalt sammenlignet med GIEKs samlede volumer. Videre ser vi også at volum av nye garantier under den alminnelige garantiordning har falt betydelig de siste årene. 2016 var det året med lavest volum av nye garantier i hele perioden.

Innen olje- og gassnæringen er det leveranser av fartøyer og/eller utstyr til bruk på ulike fartøyer som har dominert. Ved utgangen av 2016 hadde GIEK aktive garantier knyttet til totalt 289 fartøyer, hvorav 251 av fartøyene brukes innen olje- og gassnæringen. Listen under viser antall fartøyer av ulike typer som det var knyttet garantier til ved utgangen av 2016, antall skip i parentes:

1. Plattformforsyningskip (79)
2. Ankerhåndteringsfartøy (51)
3. Konstruksjonsskip (49)
4. Borefartøy (37)
5. Seismikk (21)

Det var først i 2004 at GIEK fikk dekke leveranser til norske rederier i utenrikssjøfart og offshore. Denne endringen har hatt stor betydning for utviklingen av GIEKs portefølje. Utviklingen i GIEKs utestående garantiansvar er som vi ser av Figur 5-3 drevet av leveranser til olje- og gassnæringen, og en betydelig andel av disse leveransene er fartøyer og/eller utstyr til bruk på fartøyer.

Figur 5-3: Utestående garantiansvar per 31.12, bransjefordelt



Kilde: GIEK

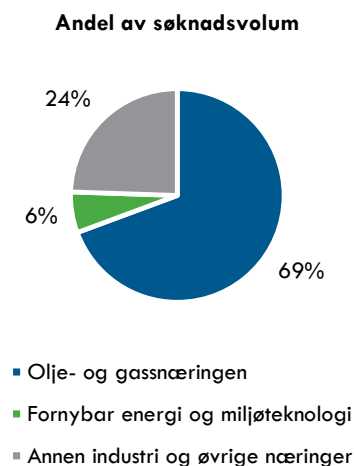
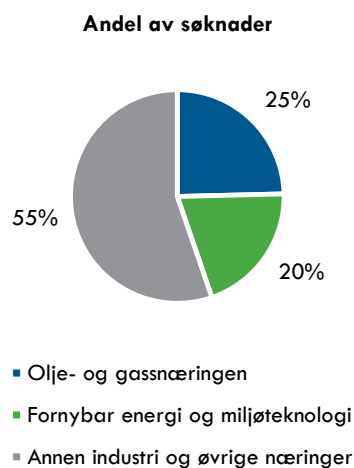
Andre typer fartøyer, som cruiseskip, passasjerskip og fiskebåter sorterer under «Annen industri og øvrige næringer». I årene som kommer antas etterspørselen etter garantier til finansiering av denne typen skip å

øke. Både fordi etterspørselen etter offshorefartøyer har falt dramatisk og verftene må finne nye markeder, og fordi regjeringen i statsbudsjettet for 2018 foreslår en ny låne- og garantiordning for kjøp av skip fra verft i Norge. Men denne ordningen gis GIEK anledning til å garantere for lån gitt til kjøpere av skip fra verft i Norge, også når skipet skal brukes i Norge.

Andre eksportkontrakter som sorterer under kategorien «Annen industri» har i perioden fra 2007 vært utstyr til gasskraftverk og fiskeoppdrett, mens eksempler på leveranser i kategorien fornybar energi og miljøteknologi har vært solkraftverk og kabler til bruk i vindkraftverk.

Figur 5-4 viser hvordan andel av søknader og søknadsvolum er fordelt på de tre næringskategoriene for årene 2013 til 2016. «Annen industri» dominerer antall søknader, mens olje- og gassnæringen dominerer søknadsvolumet

Figur 5-4: Søknader i perioden 2013-2016, GIEK



Kilde: GIEK

Det er ikke alle søknader som ender med en garanti, og det kan være ulike årsaker til at søknader

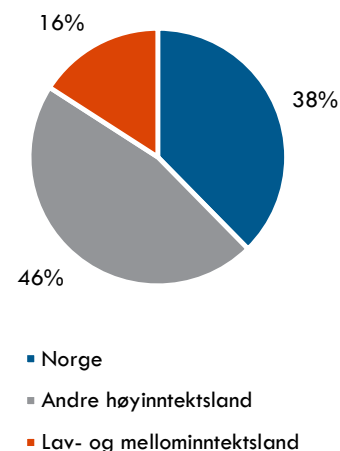
avsluttes. GIEK kan oppfatte risikoen som for stor eller søkeren kan få dekket sitt behov for garanti av andre.

GIEK fører ikke statistikk på hvorfor søknader avsluttes, men kan opplyse om at tilslagsprosenten varierer til dels betydelig mellom ulike kategorier av søknader. Mens søknader innen olje- og gassnæringen har en høy tilslagsprosent, er situasjonen motsatt for sakene som sorterer under annen industri og øvrige næringer. Her er søknadene mange, men tilslagsprosenten relativt lav.

Lokalisering av GIEKs risikopunkt

Det er innen den alminnelige garantiordning og U-landsordningen det er relevant å undersøke lokaliseringen til GIEKs risikopunkt. Hva gjelder byggelånsgarantier er risikopunktene lokalisert i Norge. Figur 5-5 viser fordelingen av långivergarantier fordelt på hvor risikopunkt er lokalisert. Som fordelingen viser er majoriteten av GIEKs garantier utstedt med risikopunkt i høyinntektsland. Det vanligste risikopunktet i perioden har vært Norge. Dette skyldes at også leveranser til norske rederier i utenrikssjøfart og offshore er definert som eksport.

Figur 5-5: Verdi av nye långivergarantier i perioden 2007-2016, sortert etter hjemland til risikopunkt



Kilde: GIEK

Den relativt lave andelen risikopunkt lokalisert i lav- og mellominntektsland skyldes dominansen til olje- og gassnæringen. Som vist i Tabell 5-3 er andelen långivergarantier utstedt med risikopunkt i lav- og mellominntektsland høyere innen fornybar energi og annen industri.

Tabell 5-3: Andel av garantivolum med risikopunkt i lav- og mellominntektsland

Sektor	Andel
Olje- og gassnæringen	14 %
Fornybar energi- og miljøteknologi	50 %
Annen industri og øvrige næringer	34 %

Kilde: GIEK

Størrelse på kontrakter og bedrifter

GIEK er oftest involvert i store eksportkontrakter. Av 166 långivergarantier utstedt i perioden 2013-2016 var 125 til kontrakter over 100 mill. kroner.²² De store kontraktene utgjør til sammen 98 prosent av den samlede verdi i utstedte långivergarantier i samme periode.

Videre er det primært store bedrifter som får sin eksport finansiert av långivergarantier fra GIEK, men som det fremgår av tabellen under er andelen SMB-bedrifter ikke ubetydelig. SMB-kontraktene utgjør til sammen 11 prosent av det samlede kontraktsvolumet i sakene GIEK har stilt långivergaranti. SMB-bedrifter kan også stå for betydelige underleveranser til de store bedriftene som til slutt eksporterer.

Tabell 5-4: Antall långivergarantier med SMB-andel (2013-2016)

Kontraktstørrelse	Antall garantier	Andel SMB
Over 100 mill. kroner	125	18 %
Under 100 mill. kroner	41	68 %

Kilde: GIEK

5.3 Eksportkredittordningen

Eksportkreditt ble opprettet i 2012, og vi har data tilbake til 2012 både på søknader og utbetalte volumer. Vi starter med å se på volum av utbetalte lån.

Nye lån i perioden 2012-2013

Eksportkreditt har i perioden 2012 til 2016 stilt med finansiering i totalt 250 eksporttransaksjoner til en samlet verdi av 99,7 mrd. kroner.²³ I tabellen nedenfor har vi vist hvordan lånene er fordelt mellom CIRR-lån og markedslån.

Tabell 5-5: Nye lån (2012-2016)

	Antall	Verdi (mrd. kr.)
CIRR-lån	139	51,0
Markedslån	111	48,7
SUM	250	99,7

Kilde: Eksportkreditt Norge

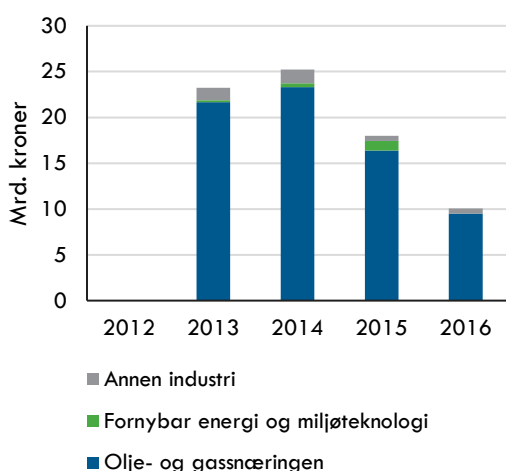
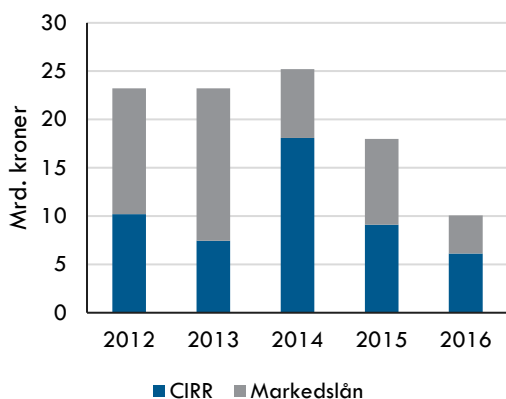
Lån fordelt på bransjer

I Figur 5-6 har vi illustrert Eksportkreditts volum av nye lån per år fordelt både på type lån og bransje. På overordnet nivå ser vi at volum av utbetalte lån fra Eksportkreditt har den samme tendensen som utviklingen av utstedte garantier fra GIEK. Etter høy aktivitet (målt ved utbetalte volumer) frem til 2014 har det vært et markant fall i 2015 og 2016. Dette har trolig sammenheng med nedturen i offshorebransjen som startet i 2014, og som fortsatt preger næringen. Vi ser av bransjefordelingen at også Eksportkreditt er tungt vektet mot olje- og gassnæringen.

²² For årene 2007 til 2012 har vi kun informasjon om garantibeløp og ikke kontraktsbeløp.

²³ Antall utbetalinger i perioden var 365, men innenfor samme kontrakt kan det utbetales flere transjer med lån.

Figur 5-6: Verdi av nye lån, sortert etter type lån og næring (mrd. kroner)



Kilde: Eksportkreditt Norge

Trenden i hva Eksportkreditt finansierer fortsetter det man så begynnelsen av i evalueringen av 108-ordningen fra 2007. På tidspunktet evalueringen ble gjennomført begynte finansiering av skip og utstyr til olje- og gassnæringen å utgjøre en stadig større andel av utbetalte lån. I evalueringen stod følgende:

Både ifølge data fra Eksportfinans som angir eksportprodukt knyttet til nye tilsagn om lån samt uttalelser fra Eksportfinans tyder på at det inntil nylig var ulike typer maskiner, men ikke plattformer og skip som dominerte den aktuelle eksporten. Blant annet har kraftanlegg vært viktig. Det er også mange transaksjoner knyttet til fiskeoppdrettsanlegg og telekommunikasjonsutstyr, men beløpsmessig er disse kategoriene mindre viktige.

(ECON, 2007, p. 24).

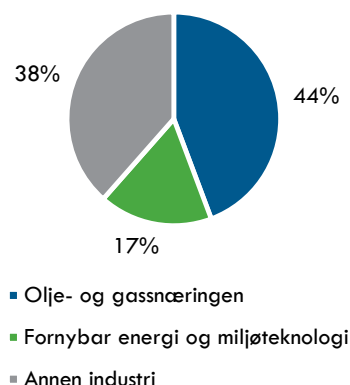
Som Eksportfinans har også Eksportkreditt bidratt til finansiering av utstyr til kraftanlegg, fiskeoppdrett og telekommunikasjon, men finansiering av offshore fartøyer med tilhørende utstyr har utgjort den klart største andelen av ubetalte lån.

Nye søknader om lån i perioden 2012-2016

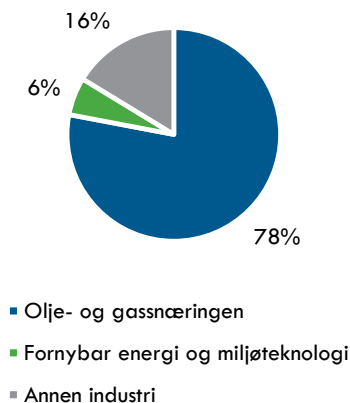
I perioden 2012-2016 mottok Eksportkreditt søknader om lån til en samlet verdi av 823 mrd. kroner, fordelt på 1580 søknader. Fra og med 2013 har vi kunnet gruppere søknadene etter bransje, og som vi ser av figurene nedenfor er hovedtrekkene de samme som ved søknader til GIEK. Olje- og gassnæringen står for det klart største volum av søknader, men en relativt sett mindre andel målt i antall søknader.

Figur 5-7: Søknader i perioden 2013-2016 Eksportkreditt, bransjefordelt

Andel av søknader



Andel av søknadsvolum



Kilde: Eksportkreditt Norge

Antallet søknader Eksportkreditt mottar er betydelig høyere enn antall lån som blir utbetalt (Tabell 5-6). Det er ulike årsaker til at søknadsprosesser avsluttes uten innvilget lån. Eksportkreditt kan avslå søknaden, eksportøren kan tape kontakten, det kan være mangel på garantister villige til å garantere for lånet, eksportøren kan velge andre långivere enn Eksportkreditt, eller hele prosjektet kan legges vekk.

Det føres ikke statistikk over hvorfor søknadsprosesser avsluttes. Vi kan derfor ikke slå fast om det er noen systematikk i hvilke søknader som avsluttes, og om

disse finner alternative finansieringskilder eller avslutter sine prosjekter.

Tabell 5-6: Status på søknader mottatt i perioden 2013-2016

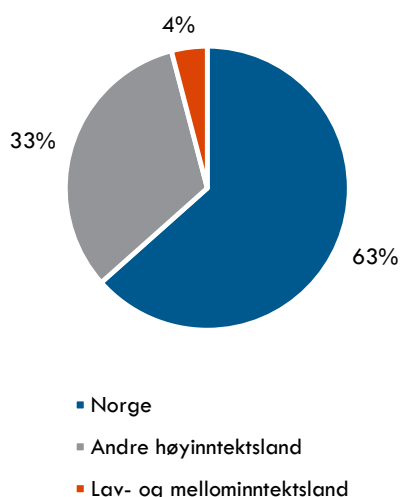
	Søknader totalt	Andel avsluttet
Olje- og gassnæringene	566	73 %
Fornybar energi og miljøteknologi	220	85 %
Annen industri	492	76 %
Sum	1278	76 %

Kilde: Eksportkreditt Norge

Lokalisering av Eksportkreditts debitorer

Debitorerne til Eksportkreditt befinner seg i all hovedsak i høyinntektsland, med Norge som det dominerende landet.

Figur 5-8: Nye lån i perioden 2012-2016, sortert etter hjemland til debitor



Kilde: Eksportkreditt Norge

Tabellen nedenfor viser at innenfor Fornybar energi og miljøteknologi utgjør lån til debitorer i lav- og mellominntektsland en høyere andel enn hva som fremkommer av totalen.

Tabell 5-7: Andel av utbetalte lånevolumer til debitorer i lav- og mellominntektsland

Sektor	Andel
Olje- og gassnæringen	4 %
Fornybar energi- og miljøteknologi	23 %
Annen industri	4 %

Kilde: Eksportkreditt Norge

At en så stor andel av debitorer (og risikopunkt for GIEK) befinner seg i høyinntektsland går på tvers av det som historisk var de statlige ECA-enes funksjon. I den forrige evalueringen av 108-ordningen kunne vi lese følgende:

«I land med velfungerende finansmarkeder vil importøren ofte finansiere investeringen i det lokale finansmarkedet eller i internasjonale finansmarkeder uten at eksportøren eller eksportørens bank har noen rolle i finansieringen. Det er særlig i forbindelse med eksport av investeringsvarer til land med svakt utviklede finansmarkeder at importøren vil forsøke å få eksportøren med på å finansiere kjøpet eller tilrettelegge for finansiering.»

(ECON, 2007, p. 11)

Sitatet virker ikke lenger å gi et riktig bilde når vi ser på hvem som mottar den største andel av lån fra Eksportkreditt og lån fra GIEK.

Størrelse på kontrakter

Eksportkreditt gir primært lån til store eksportkontrakter. I perioden 2012-2016 var 188 av de 250 lånene på over 100 mill. kroner. De store lånene utgjorde til sammen 96 prosent av den samlede verdien på de utbetalte lånene.

Størrelse på bedrifter

Tallene vi har fra Eksportkreditt gjør det mulig å skille ut søknader sendt av SMB-er i perioden 2013-2016. Søknader fra SMB-bedrifter stod for 33 prosent av alle søknader og 7 prosent av den samlede verdien på søknadene. I tabellen nedenfor er antall søknader fordelt på bransjer og koblet med andelen avsluttede SMB-søknader. Ved å sammenligne med tallene i Tabell 5-6 ser vi at andelen SMB-søknader som avsluttes totalt sett er høyere.

Tabell 5-8: Status på SMB-søknader mottatt i perioden 2013-2016

	Søknader SMB	Andel avsluttet
Olje- og gassnæringene	47	62 %
Fornybar energi og miljøteknologi	147	90 %
Annen industri	227	83 %
Sum	421	83 %

Kilde: Eksportkreditt Norge

5.3.1 Samarbeid GIEK og Eksportkreditt

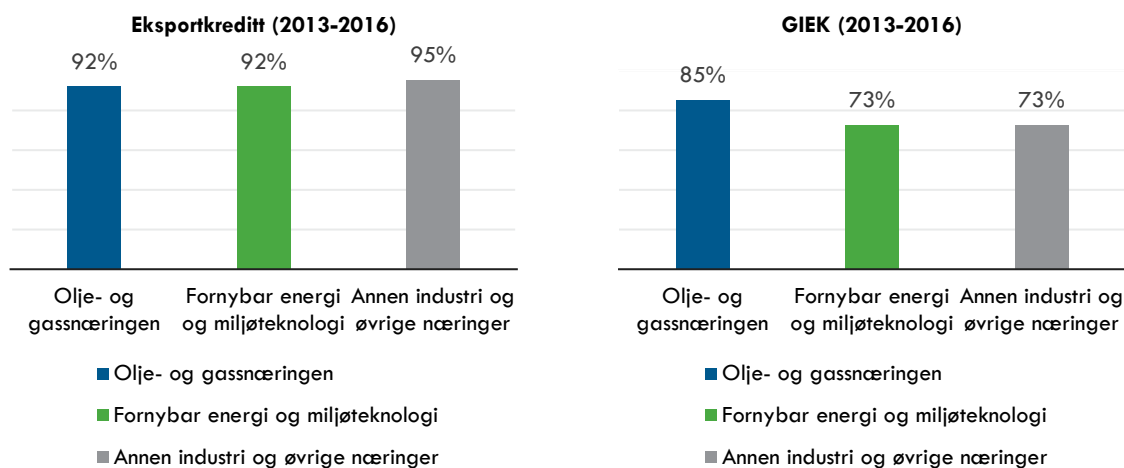
Det er et betydelig samarbeid mellom GIEK og Eksportkreditt. GIEK er Eksportkreditts største

garantist, og Eksportkreditt er den største mottakeren av GIEKs långivergarantier.

Figur 5-9 viser andelen av utstedte lån og garantier som involverer henholdsvis GIEK eller Eksportkreditt i en større eller mindre rolle. Andelen er beregnet

basert på antall kontrakter, og sier ikke noe om hvor stor del av Eksportkreditts samlede utlån som garanteres av GIEK, eller hvor store del av GIEKs utestående garantiansvar som avlaster Eksportkreditt for risiko.

Figur 5-9: Samarbeid om finansiering, andel av antall lån og garantier*



Kilde: GIEK og Eksportkreditt Norge. (*) Tallene for GIEK inkluderer kun långivergarantier. GIEK utsteder også andre garantier i transaksjoner der Eksportkreditt ikke kan delta.

5.4 Ordningenes bidrag til økt aktivitet

Det er store volumer av eksport som gjennomføres med en garanti fra GIEK og/eller finansiering fra Eksportkreditt. Dette er en attest til attraktiviteten i ordningene. Når vi skal vurdere om ordningene har bidratt til økt eksport, et økt antall byggelån og til at flere kraftgarantier har kunnet inngås på forretningsmessige vilkår, må vi skille mellom attraktivitet og addisjonalitet.

En statlig ordning kan være attraktiv å bruke om den gir en lavere totalpris til kjøperen av eksporten enn hva som ellers ville vært tilfelle. Men om det er slik at eksporten ville funnet sted i samme omfang også uten den statlige ordningen bidrar ikke ordningen til økt eksport. Hvis derimot bortfall av den statlige ordningen også ville medført et bortfall eller en reduksjon av eksport, er det denne reduksjonen i det kontrafaktiske scenarioet uten ordningen som er ordningens addisjonelle virkning.

Ulike studier har analysert og forsøkt å beregne effektene statlige lån og garantier har for omfanget av eksport. Forrige gang GIEK ble evaluert var i

2008, og da var konklusjonen at GIEK hadde bidratt til å øke norsk eksport:

Vår konklusjon er: Ja, GIEK har fremmet norsk eksport. Vi mener dette er en robust konklusjon. Konklusjonen bygger på så vel intervjuer med industri, banker, GIEKs administrasjon, som på tilgjengelig litteratur om betydningen av eksportgarantier for eksportkontrakter.

(ECON Pöyry, 2008, p. 46)

At lån med statlig støtte virket positivt på aktivitetsnivået var også konklusjonen i den forrige evalueringen av eksportkredittordningen:

Vi mener rimelighetsbetraktninger klart tyder på at kapitalvareeksporten stimuleres av 108-ordningen.²⁴

(ECON, 2007, p. 43)

Siden forrige evaluering har andre studier, både nasjonalt og internasjonalt forsøkt å beregne effektene offentlig eksportfinansiering har på eksport. Effekter av eksportfinansiering er imidlertid et tema som det foreløpig er forsket relativt lite på. Svenske Tillväxtanalys foretok i 2015 en litteraturgjennomgang, og fant 13 empiriske studier av effektene til offentlig eksportfinansiering.²⁵ I studiene er det hovedsakelig effektene av garantier som

²⁴ Evalueringen ble gjennomført i 2007. Da eksisterte ikke Eksportkreditt, men eksportkredittordningen ble forvaltet av Eksportfinans ASA under navnet 108-ordningen.

²⁵ Studier eldre enn 2005 er ikke inkludert i studien.

analyseres. Det er kun tre av studiene som belyser effektene av eksportkreditter i tillegg til garantier. Oppsummert er konklusjonene fra disse studiene at statlig eksportfinansiering virker å ha en positiv effekt på eksport, men at effekten varierer avhengig av type virkemiddel, type bedrifter som bruker tilbudet og landet det eksporteres til (Tilväxtanalys, 2015).

Etter hva vi kjenner til, er det kun SSB som har forsøkt å analysere betydningen av eksportfinansiering ved bruk av statistiske metoder i Norge (SSB, 2016). Studien benytter data fra GIEK, men siden det i flertallet av sakene er et samarbeid mellom GIEK og Eksportkreditt presiseres det at resultatene må tolkes som effektene av det norske eksportfinansieringssystemet generelt, og ikke av garantiene spesielt.

Metoden til SSB utnytter at det for ellers like saker²⁶ er observerbare og signifikante forskjeller i tilslagsraten, dvs. andelen saker som går videre til garanti, blant ulike saksbehandlere. Denne variasjonen utnyttes til å estimere effekten tilslag har på eksport.

Resultatene viser at for gruppen bedrifter hvor tildelt saksbehandler er av betydning genererer tilslaget en vekst i eksport på 50 prosent.²⁷ Punkttestimatet på 50 prosent er usikkert fordi antall foretak i studien er relativt få. En alternativ måte å tolke usikkerheten i estimatene på er at man med 90 prosent sikkerhet kan si effekten av offentlig støttet eksportfinansiering er positiv.

I studien fremgår det videre at det for selskaper hvor tildelingen av saksbehandler er uten betydning ikke er mulig å bruke estimatene til å si noe om effektene av statlig eksportfinansiering, men at effekten trolig er mindre for disse selskapene. Effektene av statlig eksportfinansiering avhenger av tilgangen på finansiering i det private markedet, og det synes rimelig å anta at sakene til gruppen foretak hvor saksbehandler er av betydning også vil ha dårligere tilgang på alternativ finansiering. Dette gjør at estimatet på 50 prosent kan tolkes som et øvre estimat på effektene av statlig eksportfinansiering i den perioden SSB har undersøkt.

Et enklere alternativ til de økonometriske analysene som SSB har gjennomført er å spørre bedriftene selv hvilken betydning de mener et statlig tilbud av eksportfinansiering har hatt for deres eksport. Slike studier er det gjennomført flere av i Norge. Både GIEK og Eksportkreditt har de senere år fått gjennomført undersøkelser om deres betydning for

ulike parametere, herunder addisjonelle virkninger på eksport.

For årene 2013 til 2015 ble studiene av Eksportkredits effekter utarbeidet av Oxford Research. Resultatene er omtalt i årsrapportene, og gjengitt i tabellen nedenfor. Metoden Oxford benyttet var basert på spørreundersøkelser, hvor respondentene ble bedt om å svare på hvorvidt kontraktene ville blitt realisert uten Eksportkreditt sin finansiering. Når de addisjonelle virkningene er beregnet til 40 øre i 2015, er tolkningen at for hver krone eksportkreditt finansierer ville 40 øre ikke blitt realisert uten Eksportkredits finansiering.

Tabell 5-9: Addisjonelle virkninger av Eksportkredits lån

År	Addisjonalitet
2013	38 %
2014	36 %
2015	40 %

Kilde: Eksportkreditt Norge, Årsrapporter 2013-2015.

GIEK har i ulike sammenhenger fått analyseselskapet Menon til å undersøke betydningen av GIEKs garantier. I 2014 utarbeidet Menon en rapport som vurderte betydningen av GIEKs garantier i 2012. Gjennom intervjuer ba Menon bedriftene vurdere konsekvensene for sin eksport dersom GIEKs tilbud av garantier hadde forsvunnet. Gjennomsnittsverdien som ble oppgitt i intervjuene innenfor ulike næringskoder er gjengitt i tabellen nedenfor.

Tabell 5-10: Addisjonelle virkninger av GIEKs garantier i 2012

Næring	Addisjonalitet
Utstysleverandører	20,6 %
Skipsfart og drilling	20,8 %
Verft	42,5 %
Ren energi og miljø	28,8 %

Kilde: Menon (2014)

Fra og med 2016 har Menon gjennomført undersøkelser av Eksportkreditt og GIEK samlet. Deres beregninger viser en addisjonalitet på 82 prosent i transaksjoner hvor Eksportkreditt er med, uavhengig av garantist og 67 prosent i transaksjoner hvor GIEK er med, uavhengig av långiver (Se Eksportkredits årsrapport og Menon (2017)). Når bedriftene blir spurt om addisjonalitet, spørres det om effekten det

²⁶ Saker er gruppert etter eksportforetakets næring og antall sysselsatte, samt verdensdelen hvor importør er lokalisert.

²⁷ Eksportvekst er beregnet som eksport i perioden 2013-2014 relativt til eksport i perioden 2011-2012.

samlede tilbudet fra Eksportkreditt og GIEK har hatt i de tilfeller hvor begge selskaper er involvert, som er majoriteten av transaksjonene. Det er derfor ikke mulig å bruke tallene til å si noe om effektene av garantier eller lån isolert sett.

Både Menon og Oxford sine undersøkelser gir et bilde av hvordan eksportørene og deres kunder opplever betydningen av statlige lån og garantier. Undersøkelsene gir imidlertid et usikkert anslag på den samlede effekten av statlig eksportfinansiering. Det største usikkerhetsmomentet er at man i undersøkelsene spør etterspørselssiden i markedet, og ber disse ta stilling til hvordan tilbudet av eksportfinansiering ville vært i et kontrafaktisk scenario uten det statlige tilbudet. Hvordan dette kontrafaktiske scenarioet ville sett ut kan verken bedriftene eller andre forutsi.

Estimatene kan også rammes av skjevhet hvis respondentene har en tendens til å overvurdere betydningen av låne- og garantitilbud i sine svar. Det er særlig to forhold som øker risikoen for en slik skjevhet i de gjennomførte undersøkelsene. For det første kan respondentene føle seg forpliktet til å gi mer positive svar enn ellers for å opprettholde gode relasjoner til organisasjonene. For det andre gjennomføres undersøkelsene i etterkant av at finansieringen har kommet på plass, etter lengre tids saksbehandling. I denne fasen kan respondentene være ensrettet i sitt syn på aktuelle finansieringskilder og undervurdere mulighetene som ligger i alternative løsninger. Isolert sett tilsier dette at de reelle effektene for norsk eksport er mindre enn det som presenteres i tabellene ovenfor.

Selv om det er låntakerne selv som best kan vurdere hva som ville ha skjedd uten tilbudet fra GIEK og Eksportkreditt, vil undersøkelser av såkalte uttalte preferanser («stated preferences») alltid være et mer usikkert informasjonsgrunnlag enn avslørte preferanser («revealed preferences»), fordi uttalte preferanser som vi kan finne gjennom kundeundersøkelser har en større avstand til faktiske beslutninger enn studier av såkalte avslørte preferanser.

SSBs metode bruker avslørte preferanser, men måler også effekter på noe annet enn kundeundersøkelsene. Mens kundeundersøkelsene måler effektene i enkeltkontrakter, måler SSB effekten kontrakten har på selskapets samlede eksport. SSB-estimatet inneholder derfor et mål på eksportkontrakts ringvirkninger. Om eksportkontrakten utløser annen aktivitet som påvirker eksporten til selskapet, vil det fanges opp i SSBs estimat, men ikke i kundeundersøkelsene. Om begge metoder gir et riktig

bilde av de faktiske effektene, skulle en forvente at SSBs estimat er høyere.

SSBs undersøkelser er gjennomført på tall fra 2013 og 2014. For samme periode har vi fra kundeundersøkelsene estimerer på addisjonaliteten til Eksportkreditt. Som forventet er SSBs estimerer på effektene høyere. Med forbehold om variasjon om hvilket utvalg av foretak som er med i de to undersøkelsene har vi ikke grunnlag for å si at det er mangel på konsistens mellom de to metodene for beregning av effekt på eksport.

5.4.1 Oppsummert om ordningenes bidrag

Studier både nasjonalt og internasjonalt viser til at eksportfinansiering har en positiv effekt på eksport. Selv om usikkerheten til punktestimatene er stor, er det vår oppfatning etter intervjuer med bedrifter og finansinstitusjoner at det statlige tilbudet av eksportfinansiering i Norge har bidratt til økt eksport.

Anslag på samlet addisjonalitet av eksportfinansiering, slik SSB, Oxford og Menon har utarbeidet for det norske tilbudet skjuler mange nyanser av virkninger som eksportfinansiering kan ha, avhengig av type eksportør, type eksportkontrakt, type land det eksporteres til med mer. Vi har ikke forsøkt å utarbeide et anslag på ordningenes addisjonalitet, slik tidligere studier har gjort. Vi bruker isteden resultatene fra studiene som et utgangspunkt for å drøfte hvordan ordningene påvirker tilbudssiden og etterspørselssiden i markedene for eksportfinansiering, byggelån og kraftgarantier.

5.5 Effekter på markedet for eksportfinansiering

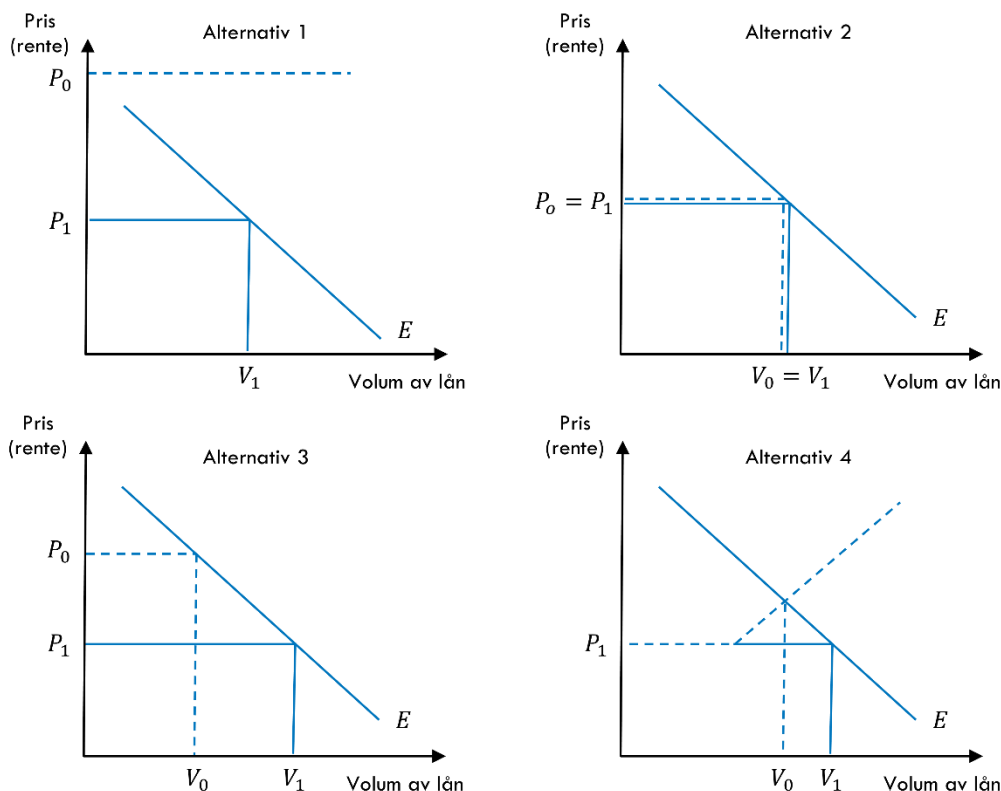
Det er hovedsakelig fire måter ordningene direkte eller indirekte kan påvirke markedene for eksportfinansiering. De fire variantene er skissert ved hjelp av en enkel markedsmodell i Figur 5-10.²⁸ Den fallende kurven E representerer etterspørselen etter eksportfinansiering, og indikerer en større etterspørsel etter finansiering av eksportkontrakter ved lavere pris på finansieringen. P_1 representerer i samtlige diagrammer summen av generaliserte finansieringsbetingelser (renter, sikkerhetsstillelse, løpetid) som vi observerer i markedene med det statlige tilbudet. Til denne prisen etterspørres finansiering for et volum av eksportkontrakter tilsvarende V_1 . P_0 og V_0 representerer henholdsvis prisen på lån og volum av eksportkontrakter i det kontrafaktiske scenario uten det statlige tilbud av eksportfinansiering. Ordningenes effekt på volum bestemmes av avstanden mellom V_0 og V_1 , det vil si forskjellen på eksportvolumet vi observerer i markedet

²⁸ Vi illustrerer her effektene med utgangspunkt i ordningene for finansiering av norsk eksport. Det samme rammeverket

kan brukes til å beskrive effektene av byggelånsgarantiordningen og kraftgarantiordningen.

med statlig eksportfinansiering, og det volum av kontrakter som ville oppstått uten det statlige tilbudet.

Figur 5-10: En enkel markedsmodell til beskrivelse av effekter på markedet for eksportfinansiering



Illustrasjon: Oslo Economics. Figurene indikerer fire mulige virkninger av statlig tilbud av eksportfinansiering. Fotskrift 0 indikerer priser og volumer uten statlig tilbud, mens fotskrift 1 indikerer priser og tilbud i marked med statlig tilbud. E representerer etterspørselen etter eksportfinansiering, som antas å være fallende med økende pris.

Ordningenes virkninger på volum er lettest å identifisere i tilfeller hvor det i fravær av ordningene ikke ville eksistert et tilbud fra det private markedet. En slik situasjon er illustrert i alternativ 1. Her er prisen det private markedet skal ha for å finansiere kontraktene så høy at kontraktene ikke blir realisert. Hele det observerte volumet av finansiering kan dermed anses som en effekt av statlige ordninger.

Vurderinger av effekt blir mer komplisert i tilfeller hvor det finnes et velutviklet tilbud av private lån og garantier, og hvor det også vil være et tilbud, selv uten de statlige ordningene. Alternativ 2, 3 og 4 er alle eksempler på situasjoner der det statlige tilbudet virker sammen med et veletablert tilbud i det private markedet. Alternativene ligner hverandre, men kan likevel brukes til å illustrere ulike måter statlig eksportfinansiering kan virke.

I alternativ 2 har ikke det statlige tilbudet en effekt på eksport. Staten opptrer i dette tilfellet som en hvilken som helst annen bank, og prisen på eksportfinansiering ville vært den samme selv uten statlige tilbudet. I alternativ 3 er prisen med det statlige tilbudet lavere enn hva en kommersiell aktør

kan tilby. Når prisen er vesentlig lavere er også volumet av realiserte kontrakter vesentlig høyere. I Alternativ 4 kunne også et visst volum av eksportkontrakter blitt finansiert til samme pris uten det statlige tilbudet. Til forskjell fra virkningen i Alternativ 3 er funksjonen til det statlige tilbudet i dette tilfellet å utvide kapasiteten i markedet, slik at flere kontrakter kan finansieres uten at prisene øker. Skulle det private markedet alene stått for finansiering for et volum av kontrakter tilsvarende V_1 , ville de krevd en pris som var vesentlig høyere, og til denne prisen ville det ikke blitt gjennomført det samme volum av eksport.

For ikke å komplisere gjennomgangen fokuserer vi i det videre på lån fra Eksportkreditt og långivergarantier utstedt av GIEK. Långivergarantier utgjør 90 prosent av de samlede volumer utstedt under den alminnelige garantiordning og U-landsordningen. Vurderingen av disse garantiers

virksomheter er derfor av avgjørende betydning for måloppnåelsen til disse ordningene.²⁹

Figur 5-5 og Figur 5-8 viste at majoriteten av GIEKs risikopunkt og Eksportkredits debitorer befinner seg i høyinntektsland. Det er derfor hvordan det statlige tilbudet av lån og garantier påvirker disse kontraktene som er av størst betydning for addisjonalitet for GIEK og Eksportkredit.

5.5.1 Effekter av statlige lån og långivergarantier for kontrakter med risikopunkt/debitor i høyinntektsland

For vurderingen av ordningenes måloppnåelse er det av betydning om de bidrar til økt eksport, men det er også av betydning å vurdere på hvilken måte ordningene virker. I GIEKs målformulering står det eksplisitt at deres tilbud skal være et supplement til markedet. For Eksportkredit er ikke ordet supplement nevnt i målformuleringen, men det presiseres i NFDs Prop. 1 S (2017-2018) at lånene skal være et supplement til kommersiell finansiering av eksportkontrakter.

Både GIEK og Eksportkredits porteføljer har vokst betydelig i den perioden evalueringen omfatter (se omtale i Kapittel 2). Denne økningen har kommet i en periode hvor også kravene til bankenes egenkapital har blitt strammet til (se Faktaboks 2 neste side). I intervju med bankene får vi opplyst at de nye reguleringene, kombinert med bankenes egne erfaringer fra finanskrisen har ført til en omlegging av bankenes strategier. Det er en vanlig oppfatning blant banker og låntakere at bankene ønsker å ha en begrenset rolle i å finansiere hver kontrakt, men gjerne vil påta seg en agentrolle i mange prosjekter. Dette gjør at både GIEK og Eksportkredit oppleves som et nyttig supplement til bankene.

Det er ingen av bankene vi har vært i kontakt med som opplever GIEK eller Eksportkredit som konkurrenter som har virket til fortregning av det kommersielle tilbudet. Samarbeid med GIEK og Eksportkredit oppleves som gunstig både fordi bankenes kapasitet avlastes og fordi de to virksomhetene ikke konkurrerer med bankene om å tilby andre tjenester. Når bankene samarbeider med GIEK og Eksportkredit, blir situasjonen en annen enn når bankene syndikerer finansiering av kontrakter med andre kommersielle finansinstitusjoner. En bank med en etablert relasjon til en låntaker vil i en slik konstellasjon løpe en større risiko for å tape annen inntektsbringende virksomhet til andre banker som er med på å finansiere prosjektet.

Informantene fra både de store og de mindre bankene forteller at garantier fra GIEK og lån fra

Eksportkredit er viktig for at de minste aktørene kan være med å konkurrere om å tilby eksportfinansiering. Garantier fra GIEK og lån fra Eksportkredit gjør også at de større bankene kan løfte større kontakter enn om de skulle finansiert det selv. Tilbudet av garantier og lån virker derfor kapasitetsutvidende både per kontrakt og for markedet totalt sett.

Når GIEK tilbyr garantier under den alminnelige garantiordningen og u-landsordningen, stilles det krav til bankmedvirkning i form av minimumsandel av totalt garantibeløp.³⁰ Praksis varierer noe mellom typer kontrakter, men beskrives generelt som relativt streng sammenlignet med praksis i andre land. Flere av bankene vi har vært i kontakt med forteller at bankene ofte ønsker en lavere garantiandel enn det GIEK krever, men vi har ikke fått tilbakemeldinger på tilfeller hvor kravene gjør at garantitilbudet faller bort. Inntrykket er derfor at gjeldende praksis er med på å styrke GIEKs supplerende rolle i markedet.

Vi kan tydeliggjøre konsekvensene av endringene i reguleringene av finanssektoren og endringen av bankenes strategier når det gjelder interesse for utlån til eksport hvis vi holder responsen fra bankene opp mot funnene i den forrige evalueringen av 108-ordningen:

«Flere av dem vi har intervjuet, særlig i bankene, indikerer at det er lite attraktivt for bankene kun å stå som garantister i finansieringspakker med norske CIRR-lån. Bankene ønsker å stå som långiver, både fordi dette bidrar til relasjonsbygging overfor kunden og fordi de får marginen på lånet»

(ECON, 2007)

Det er vår oppfatning at bankenes endrede appetitt på utlån skyldes innstramminger i reguleringene av finanssektoren. I Basel III innebærer blant annet regler for «Net Stable Funding Ratio» (NSFR) at det er blitt mer kapasitetskrevede for bankene å gi langsiktige utlån. De nye likviditetskravene er spesielt krevende for kapasitet til store utlån og rammer spesielt mindre banker. Mulighetene til å hente inntekter fra marginer på utlån er altså mindre til stede ettersom kostnadene på de langsiktige utlånene har økt vesentlig. Dette innebærer at Eksportkredit sine utlån også utgjør et viktigere supplement for bankene enn det som var tilfelle ved siste evaluering av 108-ordningen.

²⁹ Virkninger av de øvrige garantier kommenteres i egne delkapitler.

³⁰ Merk at GIEK med gjeldende praksis kan garantere for 100 prosent av politisk risiko.

Faktaboks 2: Reguleringer av finanssektoren

Siden finanskrisen har det vært et ønske fra myndighetene om å redusere systemrisikoen i det finansielle systemet. I Norge har implementeringen av Basel III-anbefalingene, samt regler fra EU på ulike måter påvirket bankenes evne og vilje til å gi kreditt.

En sentral del av endringene i det regulatoriske rammeverket har vært en innstramning av kravene til kapitaldekning i bankene. Innstramningen av krav til både vektet og uvektet egenkapitaldekning innebærer litt forenklet at en større andel egenkapital må holdes bak hvert utlån. For bankene innebærer dette en høyere marginalkostnad for hvert utlån, fordi kostnaden knyttet til egenkapitalfinansiering normalt sett er høyere enn gjeldsfinansiering.

Også andre deler av regelverket påvirker kostnadene for å gi lån til norsk eksport. Krav til «Net Stable Funding Ratio» (NSFR) gjør det nødvendig for finansinstitusjonene å oppfylle minstekrav til stabil finansiering, og kravet gjør at bankenes fundingkostnad normalt vil stige med løpetiden på utlånet. For eksportfinansiering er dette kravet vesentlig fordi lånene har opp mot tolv års løpetid.

I tillegg kommer krav til «Liquidity Coverage Ratio» (LCR). Kravet gjør at bankene må holde en likviditetsreserve på 100 prosent av funding de siste 30 dagene før forfall på fundingen dersom funding i den aktuelle valutaen utgjør mer enn fem prosent av bankens samlede gjeld. Kravet gjelder alle finansinstitusjoner, men er sannsynligvis mer krevende å oppfylle for mindre banker.

For livselskapene er situasjonen en annen enn for bankene. De har behov for sikre plasseringer, og finansiering av livselskapene kan derfor være et alternativ til finansiering fra Eksportkreditt for lån som er garantert av staten. Vi finner imidlertid ikke grunnlag for å si at Eksportkreditt av den grunn fortrenger tilbud fra livselskapene. Eksportkreditt har som mål å maksimere renteinntektene per kontrakt, og vil etter det vi får opplyst ikke konkurrere på pris om det er private institusjoner som er villige til å stille med finansiering. Samtidig er det ingen markedsaktører som tilbyr et produkt for lån til norsk eksport som kan matche fastrentetilbudet fra Eksportkreditt som også inneholder en verdifull opsjon. Det virker rimelig å anta at livselskapene som konsekvens av dette ikke yter et konkurransedyktig finansieringstilbud i en del saker. At tilbudet fra Eksportkreditt er gunstig bekreftes av undersøkelser Eksportkreditt selv har gjennomført. I årsrapporten fra 2016 refereres til det

en kundeundersøkelse der 95 prosent av respondentene hevder at Eksportkreditts vilkår er like eller mer konkurransedyktig enn banker og andre private finansinstitusjoner. Det virker derfor rimelig å konkludere med at Eksportkreditt sitt lånetilbud faktisk innebærer finansieringsbetingelser som kommersielle institusjoner i en del tilfeller ikke kan konkurrere med, uten at disse institusjonene opplever at Eksportkreditt fortrenger attraktive kommersielle muligheter.

Utvikling i addisjonalitet over tid

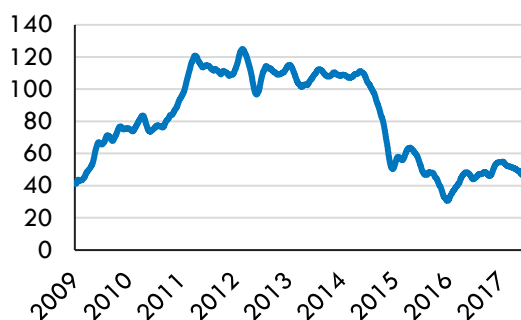
Det er en oppfatning blant våre informanter både i og utenfor GIEK og Eksportkreditt at det statlige tilbudet spiller en spesielt viktig rolle i perioder hvor den norske økonomien er i motgang. Det fremheves at det statlige tilbudet har vært spesielt viktig for å utvide utlånskapasiteten til norske eksporttransaksjoner i perioder med kapitaltørke, særlig under og i etterkant av finanskrisen. I denne fasen ble også kapasiteten i GIEK sine ordninger utvidet vesentlig. Bakgrunnen var nettopp å håndtere det økte behovet for risikoavlastning i markedet. Behovet for utvidelser tyder på større nytte i disse årene både fordi et større volum av eksport drar nytte av de statlige ordningene, og fordi en større andel av eksporten er avhengig av ordningene for å bli realisert.

På den andre siden får vi tilbakemelding på at effektene av det statlige tilbudet er mindre i perioder hvor kapitaltilgangen i norsk og internasjonal økonomi generelt sett er bedre. I perioder med dårligere tilgang på kapital og sviktende tilbud fra kommersielle aktører tyder tilbakemeldingene på at hver krone av statlige lån og garantier i større grad virker utløsende for eksport. Ettersom tilgang på kapital vanligvis varierer med øvrige økonomiske konjunkturer, er det derfor mulig å argumentere for at det statlige tilbudet til en viss grad fungerer som motkonjunkturtiltak.

Oljedrevet vekst

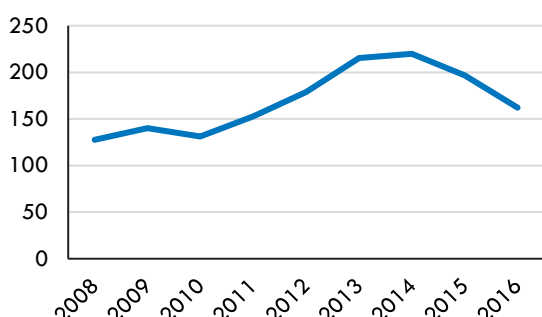
Norsk økonomi påvirkes i stor grad av aktivitetsnivået innenfor offshore olje og gass. Investeringsstakten innenfor både denne sektoren og andre tilstøtende sektorer bestemmer behovet for finansiering generelt og eksportfinansiering spesielt. Porteføljesammensetningen hos GIEK og Eksportkreditt viser at etterspørselen etter statlige lån og garantier har fulgt behovet i denne sektoren tett. Investeringsstakten er nært knyttet til pris på olje og forventninger til fremtidig utvikling for denne. Etter finanskrisen fulgte noen år med sterk vekst og deretter flere år med stabilt høye priser på olje (Figur 5-11).

Figur 5-11: Oljepris målt i USD per fat, utvikling mellom januar 2009 og juni 2017



Kilde: US Energy Information Administration (EIA). Figuren viser utvikling i prisen for «Europe Brent Spot», målt i USD per fat.

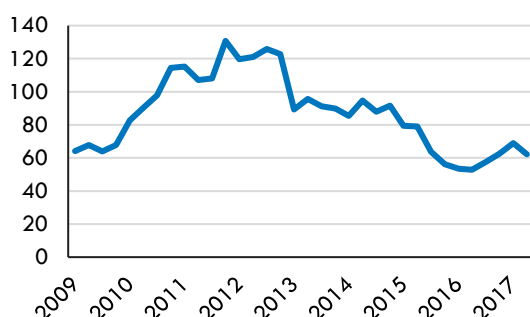
Figur 5-12: Årlige investeringer innenfor utvinning av olje og gass (mrd. kr.)



Kilde: SSB (Tabell 07155)

Utviklingen hadde positive konsekvenser for aktiviteten i norsk økonomi, som har hatt moderat vekst etter 2009, men oppgangskonjunktoren var mest tydelig innenfor den delen av økonomien som er relatert til offshore olje og gass. Figur 5-13 viser hvordan volumet av nye ordre innenfor bygging av skip og oljeplattformer utviklet seg i samme periode.

Figur 5-13: Ordeindeks for bygging av skip og oljeplattformer, hjemme- og eksportmarked i alt



Kilde: SSB (Tabell 08186). Figuren viser utviklingen i SSBs indeks for ordretilgangen innenfor bygging av skip og oljeplattformer.

I samme periode som den positive utviklingen i oljesektoren har bidratt til å styrke økonomien på

overordnet nivå, har volumene av utestående statlige garantier og lån også økt betraktelig. Ut fra kundeundersøkelser og intervjuer med bedriftene må vi anta at det økte aktivitetsnivået delvis har vært avhengig av tilgang på finansiering gjennom GIEK og Eksportkreditt. En viktig årsak til at en del av oppgangen har vært avhengig av statlig finansiering er sammenfallet i tid mellom gunstige fremtidsutsikter innenfor olje og svekket tilgang til kapital fra private banker etter finanskrisen.

De aktuelle årene var altså både preget av sterk oppgang i kapitalkrevende deler av økonomien og mangelfull tilgang på kapital. Sammenfallet av oppgangskonjunktur og svekket tilgang på kapital er med på å nyansere bildet av GIEK og Eksportkreditt som virkemidler mot konjunkturedgang. Dersom vi fokuserer på en avgrenset del av økonomien, virker det faktisk rimelig å si at GIEK og Eksportkreditt har virket prosyklisk. Samtidig vet vi at veksten innenfor oljesektoren i den aktuelle perioden har vært viktig for å unngå en lengre periode med nedgang for hele den norske økonomien, som igjen indikerer en motsyklisk effekt. Uansett viser erfaringen fra de siste ti årene at GIEK og Eksportkreditt kan stå for en virkningsfull utvidelse av kapitaltilgangen for eksportsektoren, og indirekte for resten av økonomien, i flere forskjellige faser.

GIEK har påpekt at det en del garantikontrakter har blitt løst ut i perioder da obligasjonsmarkedet har blitt mer attraktivt for låntakere etter at eksportkontraktene har blitt inngått. Til dels skyldes dette at GIEK kan være mindre interesserte i å reforhandle betingelser enn kommersielle banker, ettersom organisasjonen først og fremst har som målsetting å utløse mest mulig norsk eksport. Når eksporten allerede har skjedd, blir det mindre viktig å etterkomme bedriftenes ønsker. I en del tilfeller har låntakerne derfor funnet andre kilder til finansiering som har vært vurdert som mer gunstige.

I den grad slike eksempler er vanlige, kan de brukes som argument for en motsyklisk rolle fordi dette medfører at volumet av utestående garantier reduseres i perioder med gode alternative finansieringskilder. Samtidig angår dette flytting av eksisterende gjeld fra statens hender over til det private, uten at det har noen direkte realøkonomiske konsekvenser.

De foregående eksemplene illustrerer uansett at det er tilgangen på kapital og gode kommersielle alternativer som er den viktigste driveren for hvilken rolle statlig finansiering spiller.

Sammenheng med kundeundersøkelsene

Kundeundersøkelsene som er gjennomført for tidligere år gir også inntrykk av at respondentenes vurdering

av addisjonalitet i hovedsak varierer som forventet. For GIEK finner Menon at ordningenes utløsende effekt var vesentlig større i 2016 enn i 2012. I 2012 var oljeprisen og optimismen i olje- og gassnæringen beviselig en annen enn i 2016. For Eksportkreditt var betydningen relativt stabil over årene 2013 til 2015 før ordningens utløsende effekt ble estimert å være vesentlig høyere i 2016. Når oljeprisen og optimismen innen olje- og gassnæringen snudde allerede i 2014, kan det være et tegn på at situasjonen innenfor dette markedet ikke er avgjørende for vurderingen av eksportkredittordningen. Vi bør imidlertid være forsiktige med å trekke konklusjoner når usikkerheten omkring punkttestimatet på de addisjonelle virkningene er stor.

5.5.2 Oppsummert om effekter av statlige lån og långivergarantier i kontrakter med risikopunkt/debitor i høyinntektsland

Det er etter vår vurdering åpenbart at både statlige garantier og lån har en utvidende effekt på kapasiteten for finansiering av eksportkontrakter i markedet.

Som illustrert i alternativ 4 (Figur 5-10) kan vi snakke om et «stigende tilbudskurve» uten det statlige tilbudet. Det betyr at verken bankene eller andre finansinstitusjoner ville hatt evne eller interesse av å tilby lån og garantier til det samme volumet av kontrakter til betingelsene som gjelder med statlig avlastning. Selv om kontraktene er kommersielt interessante, er kapasiteten begrenset, noe som fører til økte priser.

Selv om kjøpere av eksport ville hatt tilgang til alternative finansieringskilder, er etterspørselen etter norske eksportvarer i mange tilfeller sensitive for små utslag, som for eksempel små endringer i betingelser for finansiering.

Det er utfordrende å si noe om hvilke kontrakter i hvilke segmenter som vil påvirkes mest fordi det i det internasjonale markedet er svært mange forhold som spiller inn på valg av leverandør. For noen kontrakter kan den norske eksportøren ha særlig sterke konkurransefortrinn mot utenlandske konkurrenter. I slike tilfeller kan finansieringsbetingelser ha liten betydning. Finansieringsbetingelser er likevel en faktor som i en del tilfeller kan flytte store kontrakter inn eller ut av norsk eksportsektor. Dette tilsier en elastisk etterspørselsside, som gjør at de statlige virkemidlene kan ha store volumeffekter.

5.5.3 Effekter av statlige lån og långivergarantier i små kontrakter med risikopunkt/debitor i høyinntektsland

Gjennomgangen til nå har fokusert på effektene for de store kontraktene, hvor ordningenes effekt best kan beskrives som kapasitetsutvidende. Tidligere studier

av eksportfinansiering har vist at mindre kontrakter kan ha vansker for å tiltrekke seg eksportfinansiering fra det private markedet. I den forrige evalueringen av GIEK var inntrykket etter intervjuene med bankene at de ikke ønsket å tilby finansiering på «små» prosjekter, særlig hvis eksportøren var en liten kunde og importøren ukjent (ECON Pöyry, 2008, p. 47). Årsaken er at kostnadene ved å forstå prosjektet og dets iboende risiko ikke står til forventet avkastning.

Av GIEKs samlede garantivolum utgjør små kontrakter en liten andel. Det samme gjelder for lån fra Eksportkreditt. Effekten ordningene har for disse sakene vil derfor i liten grad påvirke et estimat for virksomhetenes samlede addisjonalitet. Det er likevel et ikke ubetydelig antall små kontrakter som får finansiering, og for disse sakene kan finansieringen være av avgjørende betydning.

Av 41 långivergarantier utstedt av GIEK i perioden 2013 til 2014 i små kontrakter med risikopunkt i høyinntektsland var 34 (82 %) til Eksportkreditt. De resterende garantiene ble utstedt til store nordiske banker, noe som viser at små kontrakter også kan være av interesse for de store bankene. Etter vår vurdering, basert på intervjuer både med bankene og med GIEK og Eksportkreditt, synes det likevel rimelig å anta at de addisjonelle virkninger av et statlig tilbud om lån og garantier i mindre kontrakter er høy.

5.5.4 Effekter for kontrakter med risikopunkt i lav- og mellominntektsland

Det å hjelpe eksport til land med mindre utviklede finansmarkeder og med politisk risiko var lenge den viktigste oppgaven til de statlige ECA-ene. Slik markedet for eksportfinansiering har utviklet seg utgjør imidlertid denne typen eksport en liten andel av GIEK og Eksportkredits volumer. Dette illustreres av Figur 5-5 og Figur 5-8, hvor vi bruker saker med risikopunkt/debitor i lav- og mellominntektsland som et mål på eksport til land med mindre velutviklede finansmarkeder og/eller politisk risiko.

I disse sakene er det stor grad av overlapp mellom prosjektene Eksportkreditt finansierer og GIEK garanterer. Eksportkreditt finansierte i perioden 2013 til 2016 seks kontrakter av denne typen, hvorav samtlige hadde med GIEK som garantist. GIEK stilte i tillegg garantier for private långivere i fire saker i denne perioden. Disse långiverne er store nordiske eller internasjonale banker.

Volumene av disse kontraktene vil ikke gjøre store utslag på addisjonalitetsberegningene som Menon og Oxford har gjennomført, men basert på intervjuer både med bankene og med GIEK og Eksportkreditt, synes det likevel rimelig å anta at de addisjonelle virkningene av et statlig tilbud om lån og garantier i disse kontraktene er høye.

I tiden fremover legges det til rette for at GIEK og Eksportkreditt i samarbeid kan delta i flere kontrakter med risikopunkt i lav- og mellominntektsland. Mulighetene til å delta i denne typen kontrakter har etter det vi får opplyst blitt begrenset av at virksomhetene som skulle garantere for Eksportkredits lån inntil nylig måtte ha en rating på minst BBB. Etter hva vi får opplyst av GIEK finnes det solide banker med en rating som begrenses av landet banken ligger i. En bank kan aldri få høyere rating enn sitt hjemland. Når kravet senkes og antall potensielle medgarantister øker, forventer GIEK at dette vil føre til flere realisererte kontrakter. GIEK er også av den oppfatning at risikovurderingen i den enkelte sak blir bedre om en lokal bank er medgarantist.

Om U-landsordningen

U-landsordningen gjør det mulig for GIEK å stille garantier i saker med en risiko som vurderes som for høy for den alminnelige garantiordning. U-landsordningen har en begrenset ramme sammenlignet med den alminnelige garantiordningen, og bruken av ordningen er begrenset. Det er utstedt totalt seks garantier under U-landsordningen i perioden 2007 til 2016, hvorav fire var långivergarantier. To av disse var utstedt til Eksportkreditt.

Saker som faller under U-landsordningen er nærmest per definisjon saker som ikke ville fått finansiering i det private markedet på grunn av risikoen. Vi vurderer derfor addisjonaliteten av statlig eksportfinansiering å være høy i disse kontraktene.

5.5.5 Bond- og rembursgarantier

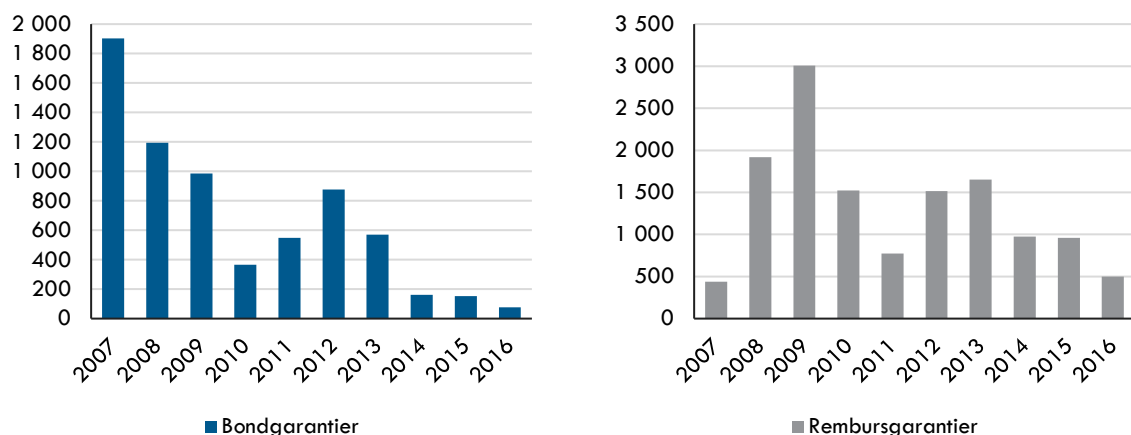
Foruten långivergarantier utgjør bond- og rembursgarantier de største volumer av garantier utstedt under den alminnelige garantiordning i perioden 2007 til 2016 (Tabell 5-1).

Bondgarantier er garantier som sikrer utenlandske kjøpere mot tap dersom den norske eksportøren ikke overholder sitt tilbud, og det er eksportørens bank som blir avlastet for risiko med garantien. GIEK sitt risikopunkt er i dette tilfellet de norske eksportørene.

Remburer dekker risiko som eksportørens bank har overfor kjøpers bank i en eksporttransaksjon. Rembursgarantien gis til banken som har stilt remburer, og risikopunkt for GIEK er i dette tilfelle importørens bank. Når GIEK stiller rembursgarantier, er det i all hovedsak med banker i lav- og mellominntektsland som risikopunkt.

Utviklingen i utstedte volumer per år av henholdsvis bond- og rembursgarantier er vist i Figur 5-14.

Figur 5-14: Volum av nye bond- og rembursgarantier (mill. kroner)



Kilde: GIEK

Hva gjelder utviklingen i verdiene til utstedte bond- og rembursgarantier virker det som om de begge er garantier som spilte en særlig viktig rolle i perioden etter finanskrisen, en periode som var preget av stor økonomisk usikkerhet.

Når vi snakker med bankene om betydningen av bondgarantiene har for norsk eksport, virker funksjonen å være den at garantiene utvider bankenes kapasitet. Alt annet likt vil en bondgaranti gjøre at bankene kan stille med finansiering i flere kontrakter enn hva som ellers ville vært tilfelle.

Effektene av rembursgarantiene kan også best beskrives som en utvidelse av kapasiteten til bankene. Typisk for saker der rembursgarantier brukes er at finansiering av selve eksportkontrakten er ivarettatt, men bankene behøver en trygghet for oppgjør av eksportkontrakten. Uten denne tryggheten vil viljen bankene har til å delta i denne typen eksport reduseres.

Vår vurdering er derfor at både statlige bond- og rembursgarantier bidrar til økt eksport.

5.5.6 Øvrige GIEK-garantier

Kontraktsgaranti

Totalt 13 kontraktsgarantier er stilt i perioden til en samlet verdi på 1 milliard kroner. Kontraktsgarantiene sikrer eksportøren mot tap som kan oppstå i produksjonstiden. GIEKs risikopunkt er i disse tilfeller kjøper av eksporten. Kontraktsgarantier har blitt stilt både mot risikopunkt i høyinntektsland og lav- og mellominntektsland, og omfatter i hovedsak leveranser til olje- og gassnæringene.

Leverandørkredittgaranti

Totalt 24 leverandørkredittgarantier er stilt i perioden 2007 til 2016 til en samlet verdi på 265 mill. kroner. Leverandørkredittgarantier sikrer at eksportøren får betalt til avtalt tid slik at GIEKs risikopunkt i disse tilfellene er kjøperen av eksporten. Leverandørkredittgarantier har blitt stilt både mot risikopunkt i høyinntektsland og lav- og mellominntektsland, og omfatter i hovedsak leveranser knyttet til miljøteknologi og annen industri.

Én av leverandørkredittene er utstedt under U-landsordningen, de øvrige under den alminnelige garantiordning.

Investeringsgaranti

Totalt syv investeringsgarantier er stilt i perioden til en samlet verdi på 1,9 milliarder kroner. Det siste eksempel er fra 2012. Garantiene dekker kun politisk risiko. Investeringen som er gjort er derfor alle gjennomført i det vi har klassifisert som lav- og mellominntektsland, og sorterer under andre sektorer enn olje- og gassnæringene.

Én av garantiene er utstedt under U-landsordningen, de øvrige under den alminnelige garantiordning.

5.6 Effekter på markedet for byggelån

GIEK har i perioden 2007 til 2016 utstedt byggelånsgarantier til en samlet verdi av 17 mrd. kroner. Fordelingen av långivere som har mottatt GIEKs garantier viser at det i dette tilfellet utelukkende er de store nordiske og norske bankene som mottar garantiene. Eksportkreditt har ikke adgang til å gi denne typen lån.

Tabell 5-11: Fordeling av långiverne bak GIEKs byggelånsgarantier³¹

	Långiver til byggelån
Eksportkreditt/-finans	0 %
Store nordiske banker	47 %
Norske regionbanker	53 %
Internasjonale banker	0 %
Sum	100 %

Kilde: GIEK

Med byggelånsgarantiene kan GIEK dekke inntil 50 prosent av byggelånet. GIEK vil dermed per definisjon være et supplement til markedet i denne typen transaksjoner. Tilbakemeldingene vi får fra bankene er at virkningene av byggelånsgarantier ikke er vesensforskjellig fra hvordan långivergarantier virker for eksportkontrakter til høyinntektsland. Ved å stille garanti for halvparten av lånebeløpet gir GIEK banken en risikoavlastning som øker dens kapasitet til å yte finansiering. Denne effekten er særlig viktig for de regionale bankene. Tilbakemeldingen fra disse bankene er at GIEKs garantier er helt avgjørende for at de kan finansiere en så stor andel av byggelån.

Det er ikke gjennomført egne studier av hvilken betydning byggelånsordningen har for verftene spesielt. Menon sin undersøkelse av de addisjonelle virkningene i 2012 tyder imidlertid på at ordningene relativt sett er av større betydning for verftene (Se Tabell 5-10). Det kan altså være at tilgangen på finansiering til bygging av båter generelt sett er vanskeligere å oppdrive enn finansiering til kjøp av båtene. Uten at vi med sikkerhet kan si at det er slik, tyder den manglende interessen fra internasjonale banker til å finansiere byggelån på at tilbudet av potensielle långivere er mindre. For øvrig kan det av tilbakemeldingene fra intervjuene virke som om ordningens betydning i hovedsak har variert på samme måte som betydningen långivergarantier har hatt for store kontrakter med risikopunkt i høyinntektsland. Betydningen var relativt sett mindre i årene frem til oljeprisfallet endret framtidsutsiktene til olje- og gassnæringen.

Ordningens betydning varierer også med type skip/fartøy som bygges. Vi får tilbakemeldinger på at mange av de avanserte offshore-fartøy som ble bygget under offshore-boomen også ville blitt bygget i Norge, selv uten GIEK-garantier. Situasjonen er en annen for de nye segmenter av skip som verftnæringen satser mot, eksempelvis cruiseskip. Dette er skip der vi i Norge i mindre grad besitter en unik

³¹ Datakvaliteten over långiver er varierende. Under halvparten av garantiene står oppført med långiver.

kompetanse, men hvor verftene ønsker å ta en større posisjon i årene fremover. På marginen kan dermed prisen på finansieringen bli viktigere, noe som kan øke effektene av GIEKs byggelånsgarantier.

Oppsummert er vår vurdering at uten GIEKs garantier ville markedets kapasitet til å finansiere denne typen kontrakter blitt redusert. Reduksjonen i kapasitet ville ført til økte priser og færre kontrakter.

5.7 Effekter på markedet for kraftgarantier

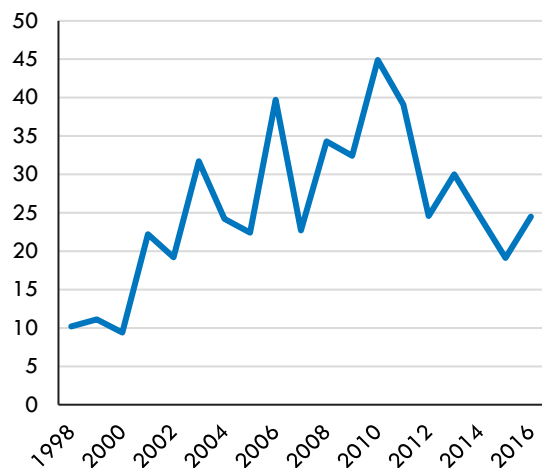
Fra kraftgarantiordningen ble opprettet i 2011, og frem til og med 2016 ble det ikke utstedt garantier. Første garanti ble utstedt høsten 2017, og sikrer betalingen av kraften Alcoa Norway har inngått om å kjøpe fra de nye vindkraftverkene på Raudfjell og Kvittfjell, vest for Tromsø. Garantien sikrer Alcoas forpliktelser overfor kraftselgeren Prime Capital.

Det er derfor nærliggende å konkludere med ingen måloppnåelse for kraftgarantiordningen. Når det er sagt er målet til ordningen er å bidra til at kraftavtaler kan inngås på forretningsmessige vilkår. Ordningen skal ifølge Regelverket ikke vurderes basert på realiserte kontraktsverdier, men hvorvidt GIEKs garantitilbud treffer behovet for garantier i markedet.

Da opprettelsen av kraftgarantiordningen først ble diskutert, hadde store deler av kraftkrevende industri langsiktige kraftavtaler med Statkraft. Disse kraftavtalene var inngått på myndighetsbestemte vilkår som over tid viste seg å være gunstig for industrien. Utfordringen var at de fleste av disse kraftavtalene ville utløpe innen utgangen av 2011, og på grunn av EØS-regler knyttet til statsstøtte var det ikke lenger mulig for myndighetene å diktere vilkårene til kraftavtalen.

Diskusjonene kom etter en lengre periode med prisøkninger og forventninger om framtidige prisøkninger på kraft i Norge. Dette gjorde at man fryktet for konsekvensene for kraftkrevende industri når kontraktene skulle reforhandles (Se Figur 5-15). Løsningen ble å opprette kraftgarantiorden der GIEK fikk adgang til å stille garantier for kraftkjøpers betalingsevne. Departementet hadde da gjort et forarbeid som virket å bekrefte hypotesen om at motpartsrisikoen ved nye kraftavtaler var så store at garanti ville være nødvendig for de fleste industribedrifter, og at dette ikke kunne skaffes i markedet til kraftavtaler utover 7 års varighet. Dette var imidlertid før prisen falt i 2011.

Figur 5-15: Kraftpriser i engrosmarkedet, el-spot og regulerkraft (øre/kWh)



Kilde: SSB, tabell 08926 og 09365

Regjeringen ved daværende NHD valgte å notifisere ordningen til ESA for å være trygg på at ordningen ikke innebar statsstøtte. Etter flere runder med ESA ble ordningen endelig godkjent våren 2011. På det tidspunkt hadde industriens gamle kraftkontrakter gått ut, men industrien hadde likevel klart å sikre seg nye kontrakter. En viktig årsak til dette var trolig endringer både på tilbudssiden og etterspørselssiden i kraftmarkedet. Mens finanskrisens ettervirkninger hadde redusert etterspørselen etter kraft, var det forventet at el-sertifikatordningen (operativ fra 1. jan. 2012) ville øke tilbudet vesentlig. Dette gav kraftprodusentene sterkere incentiver for å beholde kraftkrevende industri som kunde.

Tross manglende bruk har vi gjennom intervjuene fått indikasjoner på at ordningen kan ha hatt en indirekte virkning, men det er få sikre forklaringer på hvorfor. En mulig forklaring kan være at tilstedeværelsen til en garantiordning gir forutsigbarhet. Hvis kraftkrevende industri vet at det vil eksistere et statlig tilbud om garantier også neste gang de skal inngå en kraftavtale, kan det øke attraktiviteten til det å drive kraftkrevende industri i Norge, og på den måten sørge for at bedrifter velger å bli værende her, fremfor å flytte.

Det kan også være at ordningene har vært uten effekt, og at manglende bruk skyldes manglende attraktivitet. Hvordan ordningen har virket blir foreløpig kun spekulasjoner. En ny test på ordningens relevans kommer når flere av kontraktene løper ut igjen rundt 2020. Da kan kraftkjøperne være tjent med å ha en GIEK-garanti som utsidealternativ i forhandlinger med kraftselgerne om de langsiktige kontraktene.

Videre kan saker av typen der GIEK nå har utstedt sin første garanti åpne opp for et en annen type anvendelse av garantiene. I tillegg til å hjelpe eksisterende industri kan ordningen bidra til å sikre nye prosjekter.

5.8 Oppsummerende vurdering av måloppnåelse på ordningsnivå

Det er fem ulike ordninger som er gjenstand for vurdering i evalueringen: den alminnelige garantiordningen, U-landsordningen, byggelånsgarantiordningen, kraftgarantiordningen og eksportkredittordningen.

I vurderingen av måloppnåelse på ordningsnivå har vi fokusert på de respektive ordningenes bidrag til økt aktivitet: har den alminnelige garantiordningen og U-landsordningen bidratt til økt eksport og investeringer i utlandet? Har byggelånsgarantiordningen og kraftgarantiordningen bidratt til at henholdsvis byggelån og kraftgarantier har kunnet inngås på kommersielle vilkår? Og har eksportkredittordningen fremmet norsk eksport?

Med denne vurderingen kan vi konkludere om måloppnåelsen til GIEKs ordninger, og gjøre en indirekte vurdering av måloppnåelsen til eksportkredittordningen. Formålet med eksportkredittordningen er å fremme norsk eksport, og ved vurdering av måloppnåelse står det i Instruksen at det skal legges til grunn at norske eksportører av kapitalvarer og tjenester tilbys finansiering på linje med konkurrenter i andre land. En nærmere vurdering av konkurransedyktighet gjøres i neste kapittel, men vi

kan konkludere med at ordningene har hatt en betydelig effekt, både på omfanget av eksport- og byggelån. Effekten på langsiktige kraftavtaler er mer usikker. Den alminnelige garantiordningen og U-landsordningen har også bidratt til investeringer, men i mindre omfang enn hva de har bidratt til av eksport. I seg selv er bidraget til eksport en attest på tilbudets konkurransedyktighet.

Studier gjennomført av betydningen til statlig eksportfinansiering både nasjonalt og internasjonalt viser at det kan ha en betydelig effekt på omfanget av eksport. Vi finner ingen grunn til å betvile at også den alminnelige garantiordningen, U-landsordningen og eksportkredittordningen har hatt en effekt på eksport. Vi er imidlertid forsiktige med å gi et estimat på effektens omfang, all den tid det varierer betydelig både med tid, type kontrakt, type eksportør, type land og type garanti/lån.

Den primære funksjonen til ordningene har i perioden fra 2010 vært å utvide markedets kapasitet til å finansiere store eksportkontrakter fra Norge til høyinntektsland. Per kontrakt har trolig den utløsende effekten vært større for mindre eksportkontrakter og kontrakter til lav- og mellominntektsland, men disse kontraktene utgjør en mindre del av kontraktene virksomhetene har vært involvert i.

Til slutt bør det nevnes at vurderingene av effekt på eksport er basert på virkningene ordningene har hatt for bedriftene som bruker ordningene. I hvilken grad virksomhetene bidrar til å nå sine mål om å bidra til økt eksport utover dette er blant temaene som behandles i neste kapittel.

6. Måloppnåelse på virksomhetsnivå

Vurderingen av måloppnåelse på ordningsnivå viste at de respektive ordningene har bidratt til å generere økt eksport. I dette kapitlet skal vi se at både GIEK og Eksportkreditt gjennom sitt virke gir effekter utover det vurderingen av ordningens måloppnåelse kan avdekke.

GIEKs formål er å fremme norsk eksport og investeringer i utlandet. Under dette formål ligger målsettinger som sier at GIEK skal:

- Bidra til eksportkontrakter ved å gi et konkurransedyktig eksportgarantitilbud
- Være et supplement til markedet samt medvirke til at byggelån og langsiktige kraftavtaler kan inngås på forretningsmessige vilkår
- Det er videre et mål at den enkelte ordning skal gå i balanse på lang sikt, inkludert eventuelle tapsfond.

Eksportkreditts formål er å forvalte statens eksportkredittordning, og målet for virksomheten er å fremme norsk eksport gjennom (i) konkurransedyktig, (ii) tilgjengelig og (iii) effektiv eksportfinansiering.

Tidligere i rapporten har vi vurdert virksomhetenes effektivitet, samt hvorvidt ordningene virksomhetene forvalter bidrar til økt aktivitet. I dette kapitlet vil vi oppsummere og supplere disse vurderingene og konkludere med hvorvidt virksomhetene når sine mål.

Kapitlet er inndelt i delkapitler som til sammen gir grunnlag for å vurdere måloppnåelse på virksomhetsnivå:

- Fremmer virksomhetene økt aktivitet?
- Er tilbudet konkurransedyktig?
- Er tilbudet tilgjengelig?
- Er tilbudet effektivt?
- Vil den enkelte ordning gå i balanse på sikt?

Til slutt kommenterer vi også virksomhetenes arbeid med etiske standarder/CSR

6.1 Fremmer virksomhetene økt aktivitet?

Gjennomgangen av måloppnåelse på ordningsnivå viste at både GIEK og Eksportkreditt har bidratt til økt eksport. Videre har GIEK bidratt til at kommersielle byggelån har blitt inngått på kommersielle vilkår, mens effekten på kraftavtaler er usikker.

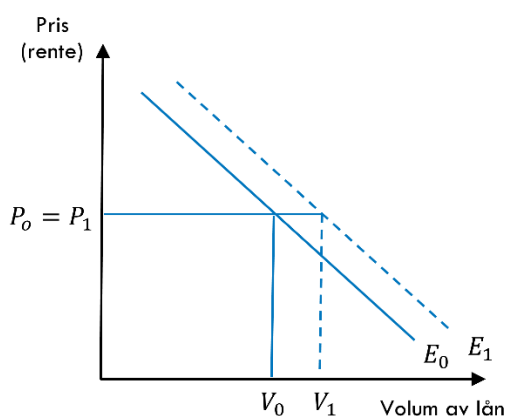
Når det gjelder målet om å fremme eksport har begge virksomheter en effekt utover hva vi kan lese av addisjonelle virkninger i enkeltkontrakter. Dette relaterer seg til betydningen av stabilitet og langsiktighet, samt betydningen av virksomhetenes kompetanse.

6.1.1 Betydningen av stabilitet og langsiktighet

GIEK og Eksportkreditt representerer med ordningene de forvalter både stabilitet og langsiktighet. Erkennelsen av at kommersielle aktørers tilbud av eksportfinansiering er mer ustabil over tid deles av eksportører, låntakere og banker.

Vi har etablert at de kortsiktige virkningene av statlige eksportlån og garantier varierer over tid, blant annet som følge av endringer i økonomiske konjunkturer og bevegelser i kapitalmarkedene. At den statlige involveringen kan være svært viktig i perioder med kriser og/eller omstilling legger grunnlaget for andre langsiktige virkninger. Fra eksportørens ståsted ligger det en verdifull sikkerhet i at fremtidig eksport vil kunne finansieres gjennom både lån og garantier på markedsmessige betingelser. Altså vil eksportørens geografiske plassering i Norge ikke påvirke konkurranseevnen gjennom finansieringstilgang eller -betingelser. En forutsigbar statlig finansieringspartner kan altså være viktig for viljen blant eksisterende virksomheter til å satse videre, og blant potensielle fremtidige eksportører til å satse nytt.

Figur 6-1: Betydningen for eksport av et stabilt statlig tilbud



Illustrasjon: Oslo Economics

Innenfor den enkle markedsmodellen vi presenterte i forrige kapittel kan dette illustreres som et skift utover i etterspørselskurven. Med det statlige tilbudet får vi til en gitt pris P_1 en permanent økning i etterspørselen

etter eksportlån, illustrert ved avstanden mellom V_0 og V_1 .

Bankene vi har vært i kontakt med bekrefter inntrykket av at det er rimelig å vurdere det statlige tilbudet som mer forutsigbart enn det kommersielle, uten at det ligger noen konkrete forventninger om nedskalering av bankenes nåværende tilbud. Både for garantier og for utlån pekes det på at store internasjonale banker på relativt kort varsel kan endre sine strategier om tilstedeværelse både når det gjelder geografiske markeder og sektorer.

Et mulig paradoks som kan være verdt å nevne i denne sammenheng er at statlig involvering med hensyn til regulering av finansinstitusjoner i seg selv kan være med på å gjøre det kommersielle tilbudet usikkert, i alle fall på kort sikt, selv om målsettingen kan være å stabilisere finansmarkedene. På den måten er det mulig at staten selv er med på å bidra til å øke betydningen av virkemidler på andre områder, som for eksempel innenfor eksportfinansiering.

6.1.2 Betydningen av virksomhetenes kompetanse

Den langsiktige tilstedeværelsen av GIEK og Eksportkreditt innebærer også at virksomhetene sitter på en betydelig oppsamlet kompetanse i form av kunnskap om norske eksportører, eksportmarkeder og erfaring med gjennomføring av finansiering i det som kan være utfordrende og kompliserte sammenhenger.

GIEK og Eksportkreditt sine egne vurderinger

Det er virksomhetenes egne erfaringer at både samarbeidspartnere og mange av bedriftene som er i kontakt med GIEK og Eksportkreditt drar nytte av denne kompetansen for å kunne orientere seg om mulighetene de står overfor. Det er også deres vurdering at kompetansen hos GIEK og Eksportkreditt kan ha verdi for norsk eksport også i tilfeller hvor eksportør og låntaker finner andre finansieringskilder for sine kontrakter.

Ledelsen i GIEK opplever at virksomheten har gjort et godt arbeid med å rekruttere medarbeidere med høy kompetanse de siste ti årene. Blant annet er virksomheten i mindre grad enn før avhengig av å leie seg på sine kommersielle partnere i risikovurderinger. Ledelsen er også tilfreds med å ha styrket sin kapasitet og kompetanse på det juridiske feltet i forkant av veksten i ressursbelastende saker med mislighold og restrukturering av gjeld.

Eksportkreditt opplever at virksomheten siden oppstarten har rekruttert ressurser med relevant kompetanse og erfaring. Eksportkreditt fremhever at en viktig konsekvens av dette er at saksbehandlerne som bistår norske eksportører og kjøpere av norsk eksport har erfaring og kompetanse som er nødvendig for å støtte bedrifter som i en del tilfeller opererer i

ukjent terreng. Dette gjelder både med hensyn til å bidra til å finne gode finansieringsløsninger, og til å bidra med mer generell kompetanse med tanke på markeder og forretningsområder.

Vurderinger fra kommersielle banker

Alle informanter som representerer de kommersielle bankene vi har vært i kontakt med har formidlet at deres inntrykk av kompetansenivået hos GIEK og Eksportkreditt er tilfredsstillende. I den grad bankene har erfaring fra samarbeid med andre lands statlige ECA-er, er tilbakemeldingen at graden av profesjonalitet og nivået på kompetansen hos GIEK og Eksportkreditt er på øverste nivå. Begge virksomheter besitter nødvendig kompetanse for å kunne fungere godt som samarbeidspartnere i forbindelse med syndikering av garantier og utlån. I tillegg er det flere av informantene som trekker frem at GIEK har lyktes veldig godt med å hente inn nøkkelressurser innenfor forretningsjus i sin organisasjon som i dag er svært viktige med et stort antall utfordrende saker med mislighold og restrukturering av gjeld.

Det er også relevant hvorvidt bankene opplever ytterligere nyttegevinster av den oppsamlede kompetansen hos GIEK og Eksportkreditt. Kompetansen hos GIEK og Eksportkreditt kan være kilde til viktige positive eksternaliteter dersom virksomhetene sørger for at relevant informasjon spres til omgivelsene.

Utover at de opplever kompetansen som tilfredsstillende har ikke de største bankene vi har vært i kontakt med trukket frem at de drar særlig nytte av den opparbeide kompetansen hos GIEK og Eksportkreditt. Disse bankene fremhever at de selv har drevet sin virksomhet innenfor eksportfinansiering over lang tid, og at de besitter ressurser som i stor grad har spesialisert kompetanse for å drive risikovurderinger og gi lån som møter kundenes behov.

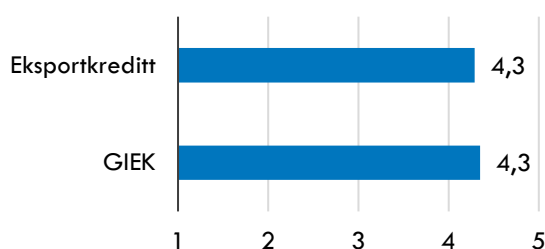
Representanter for de mindre bankene har imidlertid pekt på at GIEK sin kompetanse og erfaring med risikovurderinger på noen forretningsområder og innenfor en del geografiske områder kan supplere deres egen erfaring. For de mindre bankene er det mindre sannsynlig at banken med sin egen erfaring selv kan dekke norske eksportørers brede spekter av potensielle eksportkontrakter til nye kjøpere og nye markeder. Når de mindre bankene står overfor slike saker, kan GIEK sin kompetanse i en del tilfeller bidra til at bankene som har relativt lite erfaring med finansiering av tilsvarende saker kan gi konkurransedyktige tilbud om finansiering.

Vurderinger fra eksportører og låntakere

På overordnet nivå viser gjennomførte kundeundersøkelser at kundene hos GIEK og Eksportkreditt er gjennomgående godt tilfredse med

kompetansenivået i begge organisasjoner (Figur 6-2). Kundeundersøkelsene gjennomføres rett i etterkant av at arbeidet med å få på plass finansiering er ferdigstilt. Det vil si at inntrykket av GIEK og Eksportkreditt for en del respondenter utelukkende hviler på arbeidet som er gjort ved etablering av nye avtaler om lån og garantier, og at arbeid med å følge opp sakene ikke nødvendigvis er gjenstand for vurdering. Uansett er det tydelig fra kundeundersøkelsene at det ikke finnes noe grunnlag for å hevde forskjeller i kundenes tilfredshet med kompetansen i de to virksomhetene.

Figur 6-2: Vurdering av kompetanse hos GIEK og Eksportkreditt i kundeundersøkelser



Kilde: Menon/GIEK/Eksportkreditt. Figuren viser gjennomsnittlig rangering av kompetansen hos GIEK og Eksportkreditt på en skala mellom 1 og 5 i kundeundersøkelser gjennomført mellom Q1-2016 og Q2-2017. Antall respondenter er 57 for GIEK og 29 for EK.

Det positive inntrykket bekreftes i våre intervjuer med representanter for bedriftene, og av bedriftenes tilbakemeldinger i kundeundersøkelsene. Det er kundenes oppfatning at begge organisasjoner opptrer profesjonelt, og at de besitter relevant kompetanse. Vi forstår informantene slik at dette gjelder både før, under og etter inngåelse av nye avtaler.

GIEK og Eksportkreditt har selv fremhevet at bedriftene de er i kontakt med drar nytte av organisasjonenes oppsamlede kompetanse og erfaring, også i tilfeller hvor det inngås avtaler uten statlige lån eller garantier. I kontakt med noen av de største eksportørene fremstår ikke betydningen av slike læringseffekter som vesentlig, selv om utvalget av respondenter på dette området er begrenset. Disse bedriftene har typisk lang erfaring med sin type eksport, og kjenner markedene og finansieringsalternativene godt. Tilbakemeldingene tyder på at de i liten grad har utbytte av å bruke GIEK og Eksportkreditt til å orientere seg om mulighetene de står overfor.

Blant de større eksportørene er det også de som anerkjenner GIEKs kompetanse, men som mener det er unødvendig at GIEK i stor grad skal besitte den samme kompetanse som bankene. For dem ville det vært en fordel om GIEK i større grad kunne lene seg på bankenes vurderinger av risiko fremfor selv å

bruke tid på dette og potensielt forsinke søknadsprosessen.

Fra de mindre eksportørene vi har vært i kontakt med finner vi i større grad at informantene bekrefter inntrykket fra GIEK og Eksportkreditt. I lys av at disse bedriftene oftere har eksistert i kortere tid, består av færre ansatte og mindre oppsamlet erfaring, har mindre inngående kjennskap til potensielle kunder og eksportmarkeder, er det også rimelig at de vil dra nytte av supplerende kompetanse i kontakt med GIEK og Eksportkreditt. Kundene har også trukket frem eksempler på at nøkkelressurser både hos GIEK og Eksportkreditt har vært direkte utløsende for enkelte kontrakter. Basert på erfaringen hos en eksportør var det viktigste ankepunktet mot kompetansen at organisasjoner av såpass begrenset størrelse kan være kritisk avhengig av kompetanse og erfaring hos enkeltpersoner. Dette fremstår som et rimelig argument. Selv om konsentrasjonen i utestående lån og garantier er relativt høy, brukes de statlige ordningene til å fremme eksport innenfor vidt forskjellige geografiske områder og forretningsområder.

6.1.3 Oppsummert om kompetanse

At kompetansen til GIEK og Eksportkreditt gjennomgående vurderes som høy er betryggende, gitt verdiene de to organisasjonene forvalter. For å sikre fellesskapets verdier anser vi det som verdifullt at GIEK ikke er avhengig av bankenes vurdering av risiko.

Når det gjelder potensielle kunnskapseksternaliteter er disse størst for de mindre virksomhetene. Gitt porteføljesammensetningen, med en overvekt av engasjementer fra store bedrifter, taler det for at kunnskapseksternalitetene er av begrenset betydning. Dersom vi ser på antall lånekontrakter er imidlertid konsentrasjonen rundt store eksportører mindre. I tillegg fremhever Eksportkreditt at antallet bedrifter de er i kontakt med gjennom året er langt større enn antallet realisererte lånekontrakter isolert sett skulle tilsi. Ressursbelastningen fra denne delen av arbeidet er også stor, og innslaget av små og mellomstore bedrifter er stort i tilfanget av saker som ikke går til utbetaling (Se Tabell 5-8).

Det er også slik at statistikken for utestående garantier skjuler det potensielt viktige bidraget GIEK og Eksportkreditt kan ha i behandling av saker hvor det statlige tilbudet til slutt ikke velges. Når kompetansenivået hos begge organisasjoner vurderes såpass høyt, og Eksportkreditt bruker mye ressurser på å bistå potensielle låntakere med egenskaper som tilsier at de i relativt stor grad kan dra nytte av kompetansen i organisasjonen, peker dette i retning av at kompetansen i Eksportkreditt gir vesentlig avkastning også utenom det som skjer gjennom

realisering av utlån. Begge organisasjoner fremhever at deres nettverk og kompetanse har vært direkte utløsende for norsk eksport også i saker som ikke ender opp i utlåns- og garantiporteføljene. Selv om dette utgjør et positivt bidrag for måloppnåelse med hensyn til å fremme norsk eksport, er det vanskelig å dokumentere størrelsen på denne effekten.

6.2 Er tilbudet konkurransedyktig?

Det finnes potensielt flere tilnærminger til spørsmålet om eksportfinansieringstilbudet er konkurransedyktig. Én tilnærming er å ta utgangspunkt i de norske ordningene og vurdere om utformingen av tilbudet er konkurransedyktig sammenlignet med tilsvarende tilbud i andre land. Spørsmålet blir da:

- Har Norge et konkurransedyktig finansieringstilbud til kjøpere av norsk eksport?

En alternativ tilnærming er å ta utgangspunkt i hvilke ordninger andre lands statlige ECA-er tilbyr, og se dette opp mot tilbudet av ordninger til norske bedrifter. Spørsmålet blir da:

- Er tilbudet til norske eksportører tilsvarende det vi finner i andre land?

Vi drøfter begge disse spørsmålene nedenfor.

6.2.1 Har Norge et konkurransedyktig tilbud?

Gitt hva som per i dag er ordningenes formål og målgrupper er hovedinntrykket fra samtaler med virksomhetene, banker og eksportører at det norske tilbudet av sluttkunde-finansiering er konkurranse-dyktig.

Likevel har noen av eksportørene bemerket at enkelte land generelt sett har tilbudt mer generøse støtte-ordninger innenfor skipsbygging enn det Norge har. I tillegg mener flere å se en trend der ulike former for leasing i økende grad benyttes i forbindelse med eksporttransaksjoner. Dette gjelder særlig innen skipsfinansiering. Spania nevnes som et europeisk eksempel hvor slike produkter er på vei inn, mens kinesiske myndigheter også benytter leasing som virkemiddel for å fremme sine eksportører. Vi har ikke fått tilbakemelding fra eksportørene på konkrete løsninger på mangler man ser i det norske systemet, men en generell kommentar om viktigheten av at det norske systemet også tilpasses i tråd med endringer i andre land.

Videre har vi fått tilbakemeldinger om kravet til norsk andel. Enkelte eksportører oppfatter at normen om minst 30 prosent andel av norskprodusert innhold i eksportvarene innebærer en for streng praksis. Eksportørene peker på at internasjonale trender med større grad av internasjonalisering i produksjonen kan

gjøre det nødvendig å lempet på kravet om norskandel.

Informantene som har argumentert for at det ville være gunstig å lempet på kravet om 30 prosent norskandel har også bekreftet at prosjektene i en del tilfeller rettes inn strategisk med tanke på finansieringsmuligheter. Dette kan typisk være store internasjonale selskaper som har valget mellom å selge fra ulike land, og som derfor vil velge det land som samlet sett gir de beste betingelsene ut til kundene. På den annen side pekte forrige evaluering av GIEK på at kravet om norskandel til en viss grad kan bidra positivt til norsk eksportvolum, fordi selger tar hensyn til krav om norsk eksportandel når det søkes om garanti. Vi har også fått tilbakemeldinger på at det ønskes en strengere praktisering av kravet. Dette vil være til gunst for eksportører med høy norsk andel, som potensielt konkurrerer mot underavdelinger av store selskaper med en lavere norskandel. Det er derfor ikke åpenbart hvilken samlet effekt en endring av normen om norskandel vil få for eksport.

Det har også blitt etterlyst en større vilje til satsinger innenfor fornybar energi i utviklingsland fra norske myndigheter sin side. I dette ligger det et ønske om at GIEK i større grad skal kunne gå inn i engasjementer med forventninger om tap, og at det dermed kommer inn et tydeligere bistandselement inn i noen typer eksport. Et argument som brukes for å fremme dette synet er at Norge er villige til å ta mye risiko ved å sitte på en konsentrert utlånsportefølje som er utsatt for risiko knyttet til fossil energiproduksjon. I dette perspektivet kunne det vært forsvarlig om den norske stat var mer villige til å ta risiko innenfor fornybar energi.

6.2.2 Er tilbudet tilsvarende som i andre land?

Tilbud hos GIEK og Eksportkreditt har vært og er i utvikling som svar på endrede behov blant bedriftene i eksportsektoren. I juni 2017 lanserte GIEK en ny långivergaranti for eksportrelaterte investeringer i Norge, internasjonaliseringsgarantien. Ordningen gjør det mulig for bedrifter som er en del av verdikjeden, men som selv ikke eksporterer varer til utlandet å dra nytte av statlige lånegarantier. Kravet for at bankene som finansierer investeringer i Norge skal kunne benytte ordningen er at investeringen direkte eller indirekte bidrar til norsk eksport. Behovet for å stimulere til aktivitet utenfor den mest dominerende delen av norsk eksport og den største delen av GIEK og Eksportkreditt sine eksisterende porteføljer har også vært bakgrunnen for opprettelsen av ordningen.

I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2018, slik det ble presentert 12. oktober 2017, ligger det ramme til en ny låne- og garantiordning for kjøpere av skip fra verft i Norge, også når skipene skal brukes i Norge. Den nye ordningen vil innebære at kjøp av

skip til for eksempel rutetrafikk og fiske i større grad enn før likestilles med kjøp av skip til bruk i utenlandske farvann når det gjelder tilgang til statlig lånefinansiering fra Eksportkreditt og garantier fra GIEK. Både garantier og lånebetingelser skal gis på markedsmessige vilkår.

På tross av de nye utvidelsene, indikerer flere av interessentene rundt GIEK og Eksportkreditt, i tillegg til virksomhetene selv, et økt behov for å tilpasse tilbudet til behovene i SMB-segmentet. Samtidig som GIEK og Eksportkreditt jobber aktivt med å tilpasse løsninger slik at det skal bli enklest mulig for SMB-er å forholde seg til virksomhetene, pekes det på at det kan finnes behov for andre ordninger enn det GIEK og Eksportkreditt tradisjonelt har kunnet tilby, som kan gjøre mer for aktiviteten i SMB-segmentet.

Det er særlig muligheten til å gi lån direkte til virksomhetene, og ikke bare deres kunder som etterspørres. Tilbakemeldingene Eksportteamet³² fikk under sine besøk hos bedriftene var at mange hadde utfordringer med å finansiere sitt behov for arbeidskapital. Blant våre naboland har ECA-ene i både Sverige, Finland og Tyskland adgang til å stille med denne typen finansiering.³³

Utvidelsene som er foreslått gir ikke bedriftene adgang til å søke om lån fra Eksportkreditt til drift og investeringer i Norge. Med henvisning til hva våre naboland kan tilby, samt det antatte behovet for kapital hos virksomhetene er det Eksportkreditt sitt syn at dette etterlater et hull i det norske systemet som gir norske eksportører en konkurranseulemp.

6.2.3 Oppsummert om tilbudets konkurransedyktighet

Oppsummert er vår vurdering at vi i Norge har et konkurransedyktig tilbud av finansiering til kunder av norsk eksport. Videre har vi avdekket at det norske tilbudet på enkelte områder avviker fra tilbudet i andre land, og også hørt argumenter for at vi bør innføre de samme ordninger i Norge. Vi har ikke grunnlag til å konkludere med hvorvidt utvidelsene ville gitt et mer konkurransedyktig tilbud. En slik vurdering ville kreve at man vurderte ressursene brukt på nye ordninger opp mot alternative måter disse ressursene kunne blitt brukt for å sikre konkurranse-dyktige eksportører. Det virker uansett naturlig at norske myndigheter følger samspillet mellom økonomisk omstilling, kapitaltilgang og virkemidler for eksportfinansiering tett, slik at man sørger for at tilbudet forblir relevant.

Eventuelle endringer bør gjøres etter en grundig vurdering av om det vil understøtte et mål om økt samlet verdiskaping innenfor bærekraftige rammer.

6.3 Tilbudets tilgjengelighet

Målsetting om tilgjengelighet er først og fremst en uttalt målsetting for Eksportkreditt, men også et viktig prinsipp for GIEK.

På samme måte som med spørsmålet om hvorvidt tilbudet er konkurransedyktig finnes det ulike måter å tilnærme seg et spørsmål om hvorvidt ordningene er tilgjengelige. Manglende bruk av ordningen fra en næring eller en type bedrifter er en indikasjon på manglende tilgjengelighet, men det er et viktig skille mellom manglende bruk av en ordning fordi bedriften ikke kvalifiserer til lån/garanti og manglende bruk av en ordning fordi bedriften ikke vet at tilbudet eksisterer, eller fordi tilbudet oppleves som utilgjengelig.

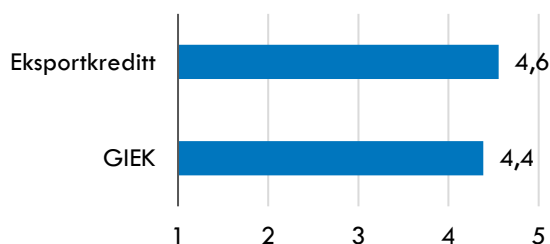
Ordningene skal i prinsippet være tilgjengelig for alle virksomheter som kvalifiserer til støtte, men basert på hvem som bruker ordningene kan det virke som om de primært er tilgjengelige for store bedrifter med virksomhet relatert til olje- og gassindustrien. Denne dominansen er en funksjon av strukturen til norsk økonomi og funksjonen til produktene som GIEK og Eksportkreditt tilbyr. Lån og garantier kan primært stilles når det er snakk om sluttkunde-finansiering, og mange bedrifter som er del av verdikjeden til de store bedriftene vil ikke kvalifisere til bruk av ordningene. Vi har verken blitt fortalt eller sett dokumentert at tilbudet ikke har vært tilgjengelig for virksomheter som kvalifiserer til ordningene.

Når det gjelder Eksportkreditt og GIEKs tilgjengelighet for sine eksisterende kunder fremstår denne som god. Kundeundersøkelsene gjennomført av Menon Economics viser at kundene til både Eksportkreditt og GIEK er gjennomgående fornøyd med tilgjengeligheten til organisasjonene (Figur 6-3). Med tilgjengelighet i kundeundersøkelsen menes betimelig tilbakemelding og at de er lette å få tak i. Som vi ser av figuren scorer både Eksportkreditt og GIEK høyt, med en gjennomsnittlig rangering på henholdsvis 4,6 og 4,4, hvor respondentene har rangert kriteriet på en skala fra 1 (lavest) til 5 (høyst).

³² Eksportteamet hadde faste medlemmer fra GIEK, Eksportkreditt, Innovasjon Norge og GIEK Kredittforsikring og besøkte 74 eksportbedrifter over hele landet i perioden november 2016 til februar 2017.

³³ Se kapittel 9 for en nærmere beskrivelse av andre lands systemer.

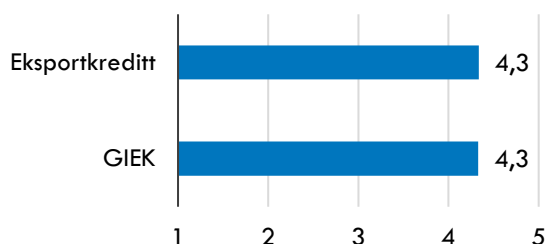
Figur 6-3: Vurdering av tilgjengelighet hos GIEK og Eksportkreditt i kundeundersøkelser



Kilde: Menon/GIEK/Eksportkreditt. Figuren viser gjennomsnittlig rangering av tilgjengeligheten hos GIEK og Eksportkreditt på en skala mellom 1 og 5 i kundeundersøkelser gjennomført mellom Q1-2016 og Q2-2017. Antall respondenter er 57 for GIEK og 29 for EK.

Kundeundersøkelsene har også undersøkt hvor fornøyde eksisterende kunder er med kvaliteten på kommunikasjonen til GIEK og Eksportkreditt. På dette området scorer begge organisasjonene likt (Figur 6-4). Som vi ser av figuren scorer både Eksportkreditt og GIEK godt, med en gjennomsnittlig rangering på 4,3.

Figur 6-4: Vurdering av kommunikasjonen hos GIEK og Eksportkreditt i kundeundersøkelser



Kilde: Menon/GIEK/Eksportkreditt. Figuren viser gjennomsnittlig rangering av kommunikasjonen mot kunder hos GIEK og Eksportkreditt på en skala mellom 1 og 5 i kundeundersøkelser gjennomført mellom Q1-2016 og Q2-2017. Antall respondenter er 57 for GIEK og 29 for Eksportkreditt.

For Eksportkreditt er det presisert at tilbudet skal omfatte SMB-segmentet. Innenfor SMB-segmentet er det et stort antall bedrifter som ikke tidligere har benyttet eksportfinansiering. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si om dette skyldes manglende kjennskap til tilbudet eller manglende relevans.

Vårt inntrykk er at Eksportkreditt bruker mye ressurser på å gjøre tilbudet kjent, og dermed øke tilgjengeligheten. Eksportkreditt har blant annet gjennomført prosjektet «Salgsledelse» for å skape en salgs- og rådgivningsorganisasjon med målsetting om å være en av Norges mest dynamiske og effektive. Salgsprosesser er kartlagt opp mot kundenes prosesser, og det er vurdert hvilke markedskanaler som vil være mest relevante for å realisere målsettinger knyttet til blant annet:

- Totalt antall søknader
- Søknader fra SMB-segmentet
- Antall søknader fra nye relasjoner

Videre er eksisterende kunder og prospekter kategorisert og prioritert etter kriteriene:

- Eksportkredits relevans for aktør
- Sannsynlighet for at Eksportkreditt får finansiere prosjekter

De ulike kundekategoriene har ulikt KAM-program (Key Account Management) hvor målsettingen er at det skal prioriteres innsats mot kundene hvor det er størst sannsynlighet for at Eksportkreditt får finansiere prosjekter, og det utarbeides kundeplaner for de viktigste kundene og prospektene.

Basert på materialet vi er kjent med, synes dette som en riktig tilnærming til markedsarbeidet. Prosjektet er likevel av så ny dato at det ikke har vært relevant å måle effekten av det ennå. Eksportkreditt har heller ikke hentet nok erfaring med kundesegmenteringen til å revurdere kategoriseringen av de enkelte kundene, og vi anbefaler at selskapet legger opp til jevnlig revurderinger for å sikre at den mest ressurskrevende salgsinnsatsen faktisk allokteres til de mest lovende prospektene.

6.3.1 Oppsummert om tilbudets tilgjengelighet

Målet tilgjengelighet er først og fremst en uttalt målsetting for Eksportkreditt, men også et viktig prinsipp for GIEK. Eksportkreditt og GIEKs tilgjengelighet for sine eksisterende kunder fremstår som god. Resultater fra kundeundersøkelser viser at kundene til både Eksportkreditt og GIEK er gjennomgående fornøyd med tilgjengeligheten og kommunikasjonen til organisasjonene ut mot kundene.

Vårt inntrykk er at Eksportkreditt bruker mye ressurser på å gjøre tilbudet kjent, og dermed øke tilgjengeligheten. Innenfor SMB-segmentet er det et stort antall bedrifter som ikke tidligere har benyttet eksportfinansiering. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si om dette skyldes manglende kjennskap til tilbudet eller manglende relevans.

6.4 Er tilbudet effektivt?

Virksomhetenes indre effektivitet er vurdert nærmere i kapittel 4, og konklusjonen er at vi ikke kan konkludere med at tilbudet ikke er effektivt, eller at det har blitt mindre effektivt over tid.

For å vurdere effektiviteten i tilbudet er det gjort en sammenligning med private finansinstitusjoner og internasjonale eksportkreditinstitusjoner. Analysene viser at slike sammenligninger er mindre relevante og/eller vil måtte bygge på eksterne data som i praksis ikke vil være tilgjengelig. Løsningen blir å

formulere et sett med nøkkeltall som er egnet for å følge opp utviklingen i GIEK og Eksportkreditt for sammenligning med seg selv over tid.

Det overordnede inntrykket er at begge organisasjonene fremstår som riktig organisert med tanke på mandat og oppgaver. Som en følge av markedsutviklingen innenfor olje- og gassvirksomheten har begge organisasjonene måttet ha fokus på restruktureringer, betalingsutsettelse og forvaltning av utlån og garantier for å unngå tap.

Samtidig har Eksportkreditt økt fokus på salgs- og markedsarbeid for å sikre en tilfredsstillende tilgang på nye potensielle prosjekter.

Vi ser også et behov for videreutvikling av systemet for oppfølging av kostnadsnivået og den indre effektiviteten i systemet, og anbefaler at virksomhetene vurderer en form for timeregistrering som grunnlag for oppfølging av kostnadsnivået i aktivitetene i virksomhetene.

6.5 Vil den enkelte ordning gå i balanse på sikt?

Kravet om at GIEKs ordninger skal gå i balanse på sikt er nært knyttet til måloppnåelse på samfunnsnivå, og spørsmålet om hvorvidt virksomhetene bidrar til størst mulig verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Vi kommer nærmere tilbake til disse vurderingene i neste kapittel.

Et krav om å gå i balanse på sikt vil i praksis være umulig å verifisere ex ante, men vi kan si noe om hvordan resultatene har utviklet seg, samt hvordan GIEK jobber for å oppnå denne målsettingen.

GIEK tolker balansekravet slik at ordningene i perioder kan være i underbalanse, men at de over en periode som strekker seg over flere konjunktursykler, skal være i balanse, dvs. at summen av premier, gjenvinninger, finansinntekter og statlig tilskudd til tapsdekning skal tilsvare summen av administrasjonskostnader, finanskostnader og erstatningsutbetalinger.

I forbindelse med den årlige regnskapsavleggelsen knytter styret kommentarer til arbeidet som gjøres for å oppfylle balansekravet. Utgangspunktet er at GIEK skal:

- Ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for risikovurdering og oppfølging i de enkelte sakene
- Gjøre tiltak for å sikre verdier ved mislighold og for å begrense endelige tap ved utbetalinger under garantier

Gjennom 2016 og 2017 har det vært en utfordring for GIEK å minimere tap i porteføljen og samtidig arbeide for økt tilvekst av nye garantier. Det er

foretatt garantiutbetalinger og gjort tapsavsetninger basert på konkrete vurderinger av porteføljen.

Vi har vurdert internkontrollen og risikoarbeidet i GIEK til å være godt. Det utarbeides halvårlige risikorapporter hvor de viktigste risikoene identifiseres og det, hvis dette vurderes å være nødvendig, formuleres tiltak for å motvirke de aktuelle risikoene.

Med hensyn til målet om balanse over tid, vurderer GIEK at en risiko er knyttet til at porteføljen har en høy konsentrasjonsrisiko på bransje, land og enkeltkunder. Dette skyldes at norsk eksport i stor grad er konsentrert rundt olje- og gassrelaterte prosjekter i et begrenset antall land.

Basert på dokumentasjon som vi har hatt innsyn i og intervjuer med GIEK, er vår vurdering at GIEK arbeider aktivt og godt med risikovurderinger og med de definerte nøkkelfaktorene som skal sikre at ordningene skal gå i balanse over tid.

Historisk sett har ordningene gått i balanse, og GIEKs simuleringer i risikorapportene gir som resultat at de også vil gjøre dette i fremtiden. Denne beregningen er dog en forenkling og det er usikkerhet rundt tapsanslagene som ligger til grunn for den.

6.6 Etske standarder/CSR

Samfunnsansvar handler om at virksomheter forstår som en integrert del av samfunnet i en videre samfunnsmessig ramme. Det innebærer blant annet å ta ansvar for hvordan virksomhetene tar ansvar for hvordan de påvirker mennesker, samfunn og miljø og bidrar til å løse samfunns- og miljøutfordringer.

Gjennom å sette fokus på bærekraft og samfunnsansvar i prosjektene som finansieres kan virksomhetene bidra til at prosjektene gjennomføres på en forsvarlig måte med hensyn til miljømessig bærekraft og sosial ansvarlighet. Det tas utgangspunkt i nasjonale lover og internasjonalt anerkjente prinsipper og retningslinjer. Begge virksomhetene bygger sin tilnærming på OECDs retningslinjer for miljø og sosial due diligence («Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence»).

Alle finansieringssøknader som behandles av Eksportkreditt blir klassifisert, vurdert og fulgt opp i henhold til en risikovurdering av sosiale vilkår og miljømessige konsekvenser. Formålet er å sikre ansvarlighet og bærekraft for miljø og sosiale risikofaktorer i

er hvor Eksportkreditt bidrar med finansiering. Det er på området et godt fungerende samarbeid mellom GIEK og Eksportkreditt Norge, hvor GIEK bidrar med

ekspertise på miljø og menneskerettigheter også i saker som ikke garanteres av GIEK. Besøk og vurderinger av utenlandske verft gjennomføres også i samarbeid med GIEK.

Begge selskapene har en økende andel av transaksjoner som vedrører markeder og land med høy mislighetsrisiko, og selskapene har i samarbeid gjort et betydelig arbeid med antikorrupsjon, også utover anbefalingene som ligger i OECDs retningslinjer. I den sammenheng kan blant annet nevnes at både GIEK og Eksportkreditt Norge i 2016 utarbeidet nye antikorrupsjonspolicyer og reviderte sine antikorrupsjonsrutiner. Det vektlegges at man i hver enkelt utlånssak må utvise nødvendig aktsomhet og vurdering av partene som er involvert for å hindre korrupsjon i tilknytning til prosjektene som finansieres.

Selskapene har et utstrakt samarbeid om å gjennomføre prosesser innenfor antikorrupsjon og å effektivisere ressurskrevende arbeid.

Av konkrete resultater viser Eksportkreditt til at 3 av 20 nye lån i 2016 ble utbetalt med særskilte krav til miljø og/eller sosiale forhold, samt at en finansieringssøknad ble avslått som følge av aktiviteter hos låntaker knyttet til miljø og sosiale forhold.

Inntrykket er at GIEK og Eksportkreditt tar sitt samfunnsansvar på alvor og arbeider seriøst på feltet, og gjennom det bidrar til å heve standarden og kravene som også blir stilt fra de kommersielle bankene som deltar i transaksjonene. Det er også inntrykket blant informantene vi har vært i samtaler med at GIEK og Eksportkreditt skjerper markedets standarder på dette området. Dette bidraget må sies å ha en samfunns effekt uten at det er mulig å tallfeste denne.

6.7 Oppsummering om måloppnåelse på virksomhetsnivå

Basert på våre vurderinger av virksomhetenes effektivitet, måloppnåelse på ordningsnivå og måloppnåelse på virksomhetsnivå kan vi nå gi svar på om GIEK og Eksportkreditt når sine mål og sitt formål.

Måloppnåelse på virksomhetsnivå for GIEK

GIEK har fire mål. For det første skal GIEK bidra til eksportkontrakter ved å gi et konkurransedyktig eksportgarantitilbud og være et supplement til markedet. Vurderingen av måloppnåelse på ordningsnivå viste at GIEKs garantier har bidratt til økt eksport. I seg selv er dette en attest til et konkurransedyktig eksportgarantitilbud. Intervjuene vi har gjennomført bekrefter også at vi i Norge har et konkurransedyktig tilbud. Når GIEK bidrar til økt

eksport gjennom et konkurransedyktig eksportgarantitilbud, skjer det som et supplement til markedet. Den primære funksjonen til GIEKs garantier har i perioden siden 2007 vært å utvide markedets kapasitet til å finansiere eksportkontrakter. Denne kapasitetsutvidende funksjonen er ønsket av de kommersielle finansinstitusjonene, som med garantier fra GIEK kan bidra til flere og større kontrakter enn hva som ville vært tilfelle uten GIEKs garantier. Vår konklusjon er derfor at GIEK har bidratt ved å gi et konkurransedyktig eksportgarantitilbud og at GIEK har vært et supplement til markedet.

For det andre skal GIEK medvirke til at byggelån kan oppnås på forretningsmessige vilkår. Gjennomgangen av måloppnåelse på ordningsnivå avdekket at GIEKs garantier har spilt en viktig rolle i å utvide markedets kapasitet til å finansiere byggelån. Vår konklusjon er derfor at dette målet er nådd.

For det tredje skal GIEK medvirke til at langsiktige kraftavtaler kan inngås på forretningsmessige vilkår. I perioden 2011 til 2016 ble det ikke utstedt kraftgarantier fra GIEK. Etter vår vurdering er det derfor ikke åpenbart at GIEKs kraftgarantier har hatt en effekt. Vi kan derfor ikke konkludere om hvorvidt GIEK har nådd sitt mål på dette området, men anbefaler en ny vurdering av denne målsettingen etter at en rekke kraftavtaler utløper de nærmeste årene.

For det fjerde har GIEK et mål om at den enkelte ordning skal gå i balanse på sikt. Å konkludere om dette målet nås er i praksis svært vanskelig da det forutsetter kjennskap til en usikker fremtid. Basert på dokumentasjon som vi har hatt innsyn i og intervjuer med GIEK, er det imidlertid vår vurdering at GIEK arbeider aktivt og godt med risikovurderinger og med de definerte nøkkelfaktorene som skal sikre at ordningene skal gå i balanse over tid.

GIEKs formål er å fremme norsk eksport og investeringer i utlandet. Formålet understøttes hovedsakelig av det første av GIEKs fire mål, og vår konklusjon er at GIEK har nådd sitt formål. Vi baserer dette på vår gjennomgang av måloppnåelse på ordningsnivå, som viser at GIEK har bidratt til både eksport og investeringer, men først og fremst økt norsk eksport.

Måloppnåelse på virksomhetsnivå for Eksportkreditt

Eksportkreditt har ett mål, å fremme norsk eksport gjennom konkurransedyktig, tilgjengelig og effektiv eksportfinansiering.

Med konkurransedyktig eksportfinansiering menes det at norske, offentlig støttede, kontraktsutløsende eksportkreditter skal tilbys på like gode vilkår som i våre konkurrentland og i samsvar med internasjonale

avtaler. Vurderingene av måloppnåelse på ordningsnivå viser at eksportfinansiering fra Eksportkreditt har bidratt til økt eksport. I seg selv er dette en attest til et konkurransedyktig tilbud. Intervjuene vi har gjennomført bekrefter også at vi i Norge har et konkurransedyktig tilbud av finansiering til kunder av norsk eksport. Vi har avdekket at andre land tilbyr finansiering til eksportørene på måter som ikke gjøres i Norge. Vi mener likevel ikke dette gir grunnlag for å si at Eksportkreditt ikke har et konkurransedyktig eksportfinansieringstilbud.

Med tilgjengelig eksportfinansiering menes et kjent tilbud fra et selskap med godt nasjonalt og internasjonalt omdømme. Tilbudet skal omfatte små og mellomstore norske eksportbedrifter og selskaper som utvikler ny kunnskap og teknologi. Evalueringen konkluderer med at tilbudet er tilgjengelig for de bedrifter som kvalifiserer til bruk av ordningen. Innenfor SMB-segmentet er det et stort antall bedrifter som ikke tidligere har benyttet eksportfinansiering. Vi

har imidlertid ikke grunnlag for å si om dette skyldes manglende kjennskap til tilbudet eller manglende relevans. Vår vurdering av tilbudets tilgjengelighet styrkes av at Eksportkreditt bruker mye ressurser på markedsarbeidet og promotering av tilbudet.

Effektiv eksportfinansiering innebærer i denne sammenheng en effektiv organisering og drift av selskapet. Evalueringen konkluderer med at det ikke finnes grunnlag for å hevde at eksportfinansieringstilbudet har blitt mindre effektivt over tid. Det overordnede inntrykket er at Eksportkreditt fremstår som riktig organisert med tanke på mandat og oppgaver.

Oppsummert er vår konklusjon at Eksportkreditt når sitt mål, og sitt formål som er å forvalte statens eksportkredittordning, hvis hensikt er å tilby norske eksportører av kapitalvarer og tjenester konkurransedyktige eksportkreditter

7. Måloppnåelse på samfunnsnivå

Den overordnede målsettingen med Eksportkreditt og GIEK er at deres virke skal bidra til størst mulig verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Premisset om bærekraftige rammer er viktig for å sikre at statens engasjement for å jobbe for økt verdiskaping i dag ikke er til hinder for at det samme arbeidet kan gjøres i morgen. For eksempel kan eventuelle statlige tiltak med tunge subsidieelementer være vanskelige å opprettholde over tid dersom samfunnets kostnader knyttet til slike tiltak overstiger gevinstene målt i økt verdiskaping.

Vurderingene av måloppnåelse har så langt vist at ordningene for lån og garantier tas i bruk av et stort antall eksportører, og at de statlige ordningene kombinert med virksomhetenes kompetanse sannsynligvis virker utløsende for et stort volum av norsk eksport. Den utløsende effekten kommer primært som følge av at ordningene virker som et supplement til markedet, noe som gir en pris på eksportfinansiering som er lavere enn hva som ville vært tilfelle i et helkommersielt marked. Etter at disse sammenhengene er etablert, er det relevant å spørre hva virkemidlenes effekter for eksport betyr for samlet norsk verdiskaping.

7.1 Betydningen av økt norsk eksport for norsk verdiskaping

I årsrapportene til GIEK og Eksportkreditt presenteres beregninger av organisasjonenes betydning for norsk økonomi. Beregningene er utført av Menon Economics. Analysene tar utgangspunkt i debitorenes egne vurderinger av addisjonalitet for lån og garantier. Det er altså eksportørene og kjøperne av eksportvarer sine vurderinger av hva som ville ha skjedd uten det statlige tilbudet som er benyttet som ligger til grunn for hvor mye GIEK og Eksportkreditt har betydd for økt eksport samlet sett. Tabell 7-1 og Tabell 7-2 gjengir de rapporterte effektene for 2016.

I løpet av året var volumet av nye lån fra Eksportkreditt på 10 milliarder kroner. Volumet av nye garantier hos GIEK var på 16,7 milliarder kroner i samme periode. Omtrent 50 prosent av de nye garantiene gjaldt utlån fra Eksportkreditt, mens 83

prosent av Eksportkreditt sine utlån ble garantert av GIEK. Responsen fra Eksportkreditt sine kunder tydet på at så mye som 72 prosent av innholdet i eksportkontraktene ikke ville ha blitt realisert uten finansiering og/eller garantier.³⁴ Dette vurderes som en addisjonell virkning av Eksportkreditts utlån i 2016. Kundeundersøkelsene gjør det ikke mulig å skille mellom effekten av utlån og garanti i tilfeller hvor Eksportkreditt og GIEK har vært involvert i finansieringen av samme kontrakt. De utførte beregningene indikerer at eksporten som utløses av statlige utlån og/eller garantier representerer 800 sysselsatte i norsk økonomi, og at verdiskapingen (definert som summen av lønnskostnader og overskudd til eiere) utgjorde 750 millioner kroner.

Tabell 7-1: Eksportkreditts rapporterte samfunnseffekter 2016

	Direkte effekter	Sum direkte og indirekte effekter
Nye utlån	10,0 mrd. kr	
Økt eksport	7,2 mrd. kr	
Sysselsetting	800	3 460
Verdiskaping	750 mill. kr	3,7 mrd. kr

Kilder: Eksportkreditt / Menon Economics

Begge organisasjonene rapporterer også de indirekte virkningene som er beregnet for den sysselsettingen og verdiskapingen som representeres av eksportens forgreininger i økonomien. Beregningene fremkommer etter en kryssløpsanalyse hvor de totale indirekte effektene er summen av effekter i syv ledd bakover i verdikjeden i norsk økonomi. Når de indirekte effektene inkluderes, summeres sysselsettingseffektene til 3 460 arbeidsplasser og de totale verdiskapingseffektene til 3,7 milliarder kroner.

For GIEK viser de rapporterte tallene at effekten på norsk eksport er større enn verdien av nye garantier i 2016. Årsaken til dette er at verdien av prosjektene som finansieres ofte er vesentlig større enn det beløpet som GIEK garanterer. Når kjøperne av eksportvarene vurderer verdien av eksporten som utløses av GIEK sitt tilbud om garanti, er det altså slik at kjøperne vurderer effektene av hele tilbudet om finansiering for prosjektet, hvor GIEK spiller en vesentlig rolle.

av utløst eksport utgjør imidlertid 72 prosent av volumet av nye utlån i 2016.

³⁴ Eksportkreditts årsrapport presenterer den addisjonelle virkningen som 82 prosent i 2016. Det beregnede volumet

På bakgrunn av de gjennomførte analysene rapporterer GIEK at garantivolumet i 2016 har utløst eksport til en verdi av 27 milliarder kroner. Denne eksporten tilsvarer 3 625 sysselsatte og en verdiskaping på 4,2 milliarder kroner. De indirekte virkningene for GIEK gjør at effektene på sysselsetting summerer seg til 13 175 sysselsatte og at summen av verdiskapingseffekter blir 14,7 milliarder kroner.

Tabell 7-2: GIEKs rapporterte samfunnseffekter 2016

	Direkte effekter	Sum direkte og indirekte effekter
Nye garantier	16,7 mrd. kr	
Økt eksport	27,0 mrd. kr	
Sysselsetting	3 625	13 175
Verdiskaping	4,2 mrd. kr	14,7 mrd. kr

Kilder: GIEK / Menon Economics

Det er betydelige kilder til usikkerhet når det gjelder slike beregninger av addisjonalitet. Dette er drøftet i vurderingen av måloppnåelse på ordningsnivå (kapittel 5.4), hvor et viktig poeng er at estimatene kan rammes av skjevhet fordi respondentene trolig har en tendens til å overvurdere betydningen av låne- og garantitilbud i sine svar. Isolert sett tilsier dette at de reelle effektene for norsk eksport og verdiskaping er mindre enn det som presenteres i tabellene ovenfor.

Effekter utenom selve finansieringen er ikke inkludert i beregningene, selv om tilbakemeldinger fra kunder og banker tyder på at disse kan være viktige. På lang sikt er det sannsynlig at betydningen av GIEK og Eksportkredits stabilitet og forutsigbarhet har stor betydning for eksportørene. I tillegg vet vi at organisasjonene, med sin oppsamlede kompetanse, bidrar til at eksport blir realisert, også uten at GIEK og/eller Eksportkredit til slutt tar del i finansieringen. Isolert sett tilsier dette at de reelle effektene for norsk eksport og verdiskaping er større enn det som presenteres i tabellene ovenfor.

For GIEKs rapporterte samfunnseffekter er det spesielt relevant å se nærmere på tolkningen av addisjonalitet. I kundeundersøkelsene blir respondentene spurt om den samme kontrakten som nettopp har blitt realisert ville ha blitt realisert uten GIEK og Eksportkredit. For GIEK sin del kan kontrakten være vesentlig større enn det garanterte beløpet. Etter våre vurderinger avslører resultatene en metodisk svakhet ved undersøkelsene. GIEK sitt tilbud er med på å vesentlig utvide bankenes kapasitet til å

håndtere det totale volumet av risiko i eksporten. Bankene har selv gjort rede for årsakene til at et kommersielt tilbud ikke ville kunnet erstatte det statlige tilbudet dersom det falt bort. For enkeltkontrakter er det også mulig å finne støtte i beregningene som sier at hele kontraktsverdien ville ha gått tapt dersom GIEKs tilbud falt bort. Det er rimelig at den enkelte respondent vurderer konsekvensene slik, men totalt sett finner vi det ikke rimelig at bankenes evne til å tilby finansiering for eksportkontrakter ville ha blitt påvirket i mye større grad enn det direkte bortfallet av kapasitet fra GIEK.

For enkeltkontrakter kan effekten av en garanti på eksportvolum være større enn 1, ettersom bankene i mange tilfeller ikke ville ha kapasitet til å håndtere mange av kontraktene uten bistand fra GIEK og/eller Eksportkredit. Responsen fra kundeundersøkelsene tar imidlertid ikke hensyn til tilpasninger på tilbudssiden som ville følge av et bortfall av det statlige tilbudet. Den relevante kontrafaktiske situasjonen her er at bankenes samlede tilbud uten statlige utvidelser reallokteres. Vi finner ikke grunn til å tro at bankenes samlede evne til å bære samme volum av risiko som i dag til samme betingelser påvirkes av det samlede volumet av statlige garantier og utlån i den grad resultatene av kundeundersøkelsene skulle tilsa. Effekten på bankenes tilbud begrenser seg til noen få svært store kontrakter, som særlig mindre banker kan ha liten interesse av å være med på, samt effektene på konkurransen blant bankene av at færre banker sannsynligvis blir aktuelle som samarbeidspartnere for kjøpere av norske eksportvarer.

Egne summeringer av anslag på samfunnseffekter

I Tabell 7-3 presenterer vi egne beregninger av samlede samfunnseffekter. Disse er basert på summer av effekter slik de er rapportert av GIEK og Eksportkredit selv, men vi tar her hensyn til at kontraktsvolumene hos GIEK og Eksportkredit er overlappende. Vi antar at respondentenes vurderinger av addisjonalitet er lik i saker hvor GIEK eller Eksportkredit deltar alene som i saker hvor organisasjonene deltar sammen, og at ringvirkningene i økonomien er uavhengige av om GIEK og Eksportkredit deltar hver for seg eller sammen.³⁵ I tillegg forsøker vi å nedjustere de addisjonelle effektene som vi mener overvurderer virkninger gjennom det kommersielle tilbudet av finansiering. Justeringen gjøres ved at vi antar at de addisjonelle virkningene på norsk eksport er maksimalt like store som volumet av garantier eller utlån.

I vår summering av effektene finner vi at totalvirkningen i form av økt eksport som følger av GIEK og Eksportkredit sine tilbud er 18,3 milliarder

³⁵ Vi utfører ingen nye kryssløpsanalyser, men forholder oss sjablongmessig til beregningene som allerede foreligger.

kroner. For sysselsetting innebærer dette omtrent 2 300 arbeidsplasser, mens verdiskapingen summeres til 2,7 milliarder kroner. Dersom vi inkluderer indirekte effekter, summerer sysselsettingseffektene seg til omtrent 8 700 arbeidsplasser, mens verdiskapings-effektene er 9,6 milliarder kroner.

Tabell 7-3: Estimater på samlede samfunnseffekter av GIEK og Eksportkreditt

	Direkte effekter	Sum direkte og indirekte effekter
Økt eksport	18,3 mrd. kr	
Sysselsetting	2 367	8 699
Verdiskaping	2,7 mrd. kr	9,6 mrd. kr

Kilder: GIEK / Menon Economics. Beregninger av samlede effekter gjort etter justeringer av Oslo Economics.

Våre beregninger, som innebærer en viss justering nedover av den totale effekten rapportert av organisasjonene selv, viser at addisjonelle virkninger som rapporteres av kundene selv innebærer økt eksport tilsvarende opp mot 20 milliarder kroner. Til sammenligning anslår SSB at den totale verdien av norsk eksport i 2016 var litt over 750 milliarder kroner, hvorav omtrent 350 milliarder kroner kom fra råvareeksport innenfor olje og gass. Eksporten som ifølge beregningene er direkte utløst av GIEK og Eksportkreditt ser altså ut til å utgjøre omtrent 6 prosent av all eksport som ikke omfatter råvarer innenfor olje og gass. I tillegg kommer de indirekte virkningene, som vil omfatte verdiskaping og sysselsetting også utenfor eksportsektoren.

7.1.1 Gevinster justert for fortreningsvirkninger

Kundeundersøkelsene som er gjennomført på vegne av GIEK og Eksportkreditt tar sikte på å avdekke addisjonelle effekter. Dette innebærer at kundene vurderer den faktiske situasjonen opp mot en hypotetisk kontrafaktisk situasjon hvor det samme tilbudet ikke er tilgjengelig. For å vurdere addisjonelle virkninger på samfunnsnivå må vi på samme måte se hen til den verdiskaping som ville ha vært oppnådd i en situasjon vi ikke kan observere. For å vurdere effektene av statlig tilbud om lån og garantier for norsk eksport, må vi altså vurdere hvordan økonomien ville ha tilpasset seg i en situasjon uten GIEK og Eksportkreditt. Det er altså ikke rimelig å omtale summen av direkte og indirekte virkninger omtalt i organisasjonenes årsrapporter som samfunnsøkonomiske gevinster, ettersom tallene ikke angir nettoeffekter på verdiskaping.

Verdi i alternative anvendelser for ressursene medgått til eksport som er utløst av statlig eksportfinansiering er svært vanskelig å beregne. I økonomiske modeller

for effektive markeder antas det som regel at alle produksjonsressurser på marginen har like stor verdi i sin alternative anvendelse. For ressursene som har medgått hos bedriftene som har benyttet GIEK og Eksportkreditt til å fremme eksport kan vi liste opp følgende kategorier for aktuelle alternative anvendelsesområder:

- Annen eksport som er mindre kritisk avhengig av statlige ordninger for finansiering og garantier
- Annen produksjon innenfor konkurranseutsatte sektorer, som kan redusere importbehovet
- Produksjon innenfor skjermet sektor

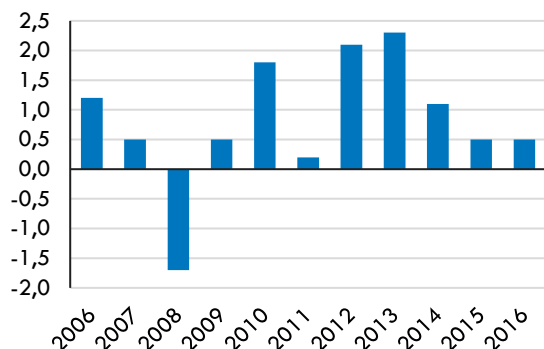
Vi ser imidlertid at den økonomiske aktiviteten som representeres av GIEK og Eksportkreditt sine beregnede addisjonelle virkninger utgjør en vesentlig del av norsk eksport, særlig hvis vi også inkluderer indirekte effekter. Når vi omtaler en såpass stor del av økonomien, er det også urimelig å bruke marginalbetraktninger til å anslå verdien av alternativ ressursanvendelse.

Ved en eventuell frigjøring av et så stort volum av sysselsatte og kapital, vil vi måtte anta at en del av ressursene anvendes på områder med mindre produktivitet. I tillegg vet vi at verdiskapingen knyttet til statlig eksportfinansiering er anslått til omtrent 10 milliarder kroner i 2016. Hvis en alternativ anvendelse av innsatsfaktorene ville redusert verdiskapingen med så lite som én prosent, betyr dette at den samfunns-økonomiske nytteeffekten er verdt 100 millioner hvert år. I tillegg kommer gevinster som er omtalt på virksomhetsnivå gjennom indirekte bidrag til eksport, etiske standarder og samfunnsansvar. Det er svært usikkert hva en alternativ tilpasning av økonomien ville innebære for total verdiskaping, men med diskusjonen nedenfor forsøker vi å gjøre en nærmere vurdering av den potensielle verdien for total verdiskaping.

Estimater på samlet produktivitet varierer over tid

Potensialet for fall i verdiskaping ved en vesentlig vridning vekk fra eksport som utløses av GIEK og Eksportkreditt er relativt stort. SSB sine beregninger av produktivitetsutvikling over tid viser blant annet at fallet i arbeidskraftproduktivitet i 2008, da økonomien var inne i en kortvarig nedgangsperiode, var 1,7 prosent, mens den gjennomsnittlige veksten var 0,8 prosent mellom 2006 og 2016 (Figur 7-1). Vi ser også at produktivitsveksten varierer relativt mye mellom år uten store omstillinger og sjokk, som vi ville ha fått med en vesentlig omlegging av eksportsektoren. Utviklingen etter 2006 indikerer altså at det er naturlig å vurdere potensialet for et vesentlig fall i verdiskaping som relativt stort med en stor vridning av økonomisk aktivitet.

Figur 7-1: Vekst (i prosent) for arbeidsproduktivitet for markedsrettet virksomhet i fastlands-Norge mellom 2006 og 2016



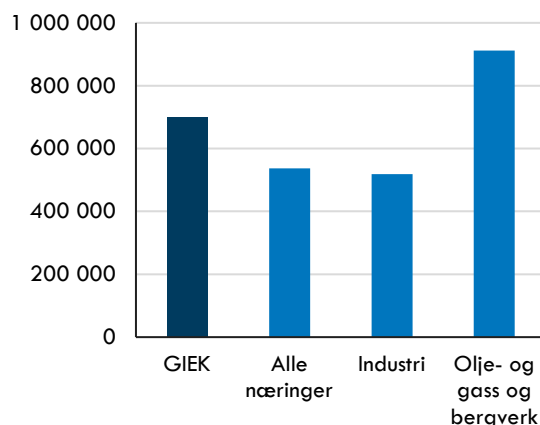
Kilde: SSB

Høyt lønnsnivå blant eksportbedrifter indikerer særlig produktive bransjer

For di lønn til arbeidskraft signaliserer arbeidskraftens produktivitet i den aktuelle anvendelsen, kan det også være interessant å vurdere om lønnsnivået knyttet til eksport utløst av GIEK og Eksportkreditt er høyere enn andre steder i økonomien. Vi har derfor beregnet gjennomsnittlig årslønn for eksportørene i porteføljen av utestående garantier. I utvalget finner vi en gjennomsnittlig direkte lønnskostnad per ansatt på 698 000 kroner per år i 2016. Til sammenligning viser SSB sin lønnsstatistikk at gjennomsnittslønnen for alle næringer i samme år var 537 000 kroner. Dette indikerer alene at produktiviteten blant sysselsatte i eksportbedriftene er relativt høy. Variasjonen på tvers av ulike sektorer i SSBs beregninger er også høy. For industrisektoren er gjennomsnittslønnen 519 000 kroner, mens den overstiger 900 000 innenfor olje- og gass.

Sammenligningen av lønninger viser at det virker realistisk at verdien av alternative anvendelser for innsatsfaktorer hos eksportørene kan være lavere. Samtidig er det åpenbart at lønnsforskjellene må tolkes med varsomhet. Det er ikke mulig å vite i hvilke sektorer ressursene hos eksportørene alternativt ville ha blitt sysselsatt. Videre reflekterer lønnsforskjellene at humankapitalen som sysselsettes har ulik verdi. Når vi sammenligner lønnsforskjeller per ansatt, sammenligner vi i realiteten avkastning på ulike typer humankapital. Avkastningen må forventes å være større for mer spesialiserte yrker som krever større investeringer.

Figur 7-2: Gjennomsnittslønn blant GIEKs eksportører sammenlignet med øvrige næringer



Kilder: SSB, GIEK og regnskapsdata fra Proff Forvalt.

Store ringvirkninger

Beregningene av effekter på sysselsetting og verdiskaping indikerer at de indirekte effektene av eksporten som utløses er store. Store indirekte effekter kommer som følge av at næringene som drar nytte av de statlige ordningene er kapitalintensive og står for et større økonomisk fotavtrykk enn andre næringer. Det vil si at endringer i aktiviteten hos eksportørene har stor betydning for etterspørsel hos en stor underskog av leverandører. Isolert sett indikerer også dette at verdiskapingseffektene er store, ettersom omstilling fra dagens tilpasning ville innebære en stor reallokering av ressurser.

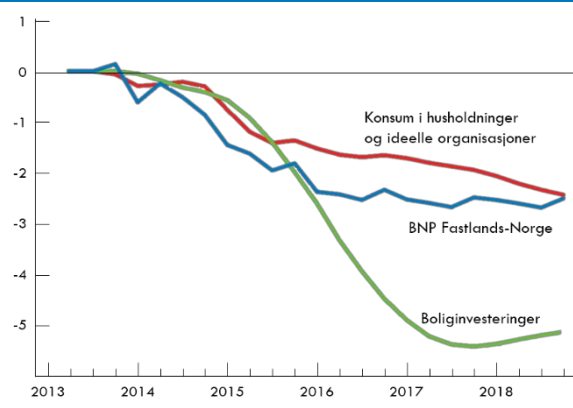
Tidligere studier av effekter på total verdiskaping

Utfordringen knyttet til å avgjøre nettoeffektene av GIEK og Eksportkreditt sitt tilbud for norsk verdiskaping kommer som følge av at vi ikke kan observere økonomien i to ulike tilpasninger hvor bare tilbudet av statlig eksportfinansiering varierer. Det finnes imidlertid tidligere gjennomførte analyser av effektene av store sjokk som også medfører økonomisk omstilling. I 2015 beregnet SSB effektene av et fall på 35 prosent i petroleumsinvesteringer sammenlignet med en estimert kontrafaktisk bane. Før fallet utgjorde petroleumsinvesteringene hvert år omtrent 50 milliarder i 2012-kroner.

Det modellerte fallet i investeringer var på omtrent 20 milliarder kroner sammenlignet med referansebanen. Resultatene viser at det negative etterspørselssjokket får en negativ effekt på BNP for Fastlands-Norge på 2,8 prosent, som tilsvarer en verdi på omtrent 80 milliarder kroner. Over tid vil effektene delvis kunne motvirkes av valutakursutvikling, penge- og finanspolitikk som kan bidra til en mer effektiv omstilling. Likevel gir beregningene en tydelig indikasjon på at et sjokk i økonomien på denne

størrelsen vil gi store negative effekter på verdiskaping, i alle fall på kort sikt.

Figur 7-3: Virkninger av bortfall av petroleumsinvesteringer



Kilde: SSB: Faksimile fra «Økonomiske analyser 2/2015»

7.2 Prising av garantier og lån

Eksportnæringenes produktivitet er en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for at ordningene skal bidra til økt verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. Premisset om bærekraftige rammer er viktig for å sikre at statens engasjement for å jobbe for økt verdiskaping i dag ikke er til hinder for at det samme arbeidet kan gjøres i morgen. For eksempel kan eventuelle statlige tiltak med tunge subsidieelementer være vanskelige å opprettholde over tid dersom samfunnets kostnader knyttet til slike tiltak overstiger gevinstene målt i økt verdiskaping.

OECDs avtaleverk er med på å bidra til å opprettholde felles definisjoner og etterlevelse av eksportfinansiering på markedsmessige vilkår, selv om en del av norske eksportørers konkurrenter opererer fra land som ikke er en del av avtalen. Etterlevelse av avtaleverket skal begrense enkelte lands muligheter til å subsidiere egen eksport, slik at bedrifter som konkurrerer internasjonalt stiller med like konkurransevilkår når det kommer til tilgjengelig finansiering for kjøpere. I det videre drøfter vi nærmere hva markedsmessige vilkår egentlig innebærer.

7.2.1 Prising av garantier hos GIEK

I praksis bruker GIEK kommersielle banker sine priser på risikopremie i samme kontrakt som referanse for å sikre at garantier tilbys på markedsmessige vilkår. For kontraktene som syndikeres sammen med kommersielle banker, er det altså slik at GIEK priser risiko likt som de kommersielle aktørene. Praksisen hvor de kommersielle bankene sitter med en betydelig del av risikoen på hver kontrakt er med på å redusere risiko

for at det skjuler seg subsidieelementer i garantiene. I tillegg til at bankenes prising og risikovurdering er avgjørende for GIEK sitt endelige tilbud, gjør GIEK også egne risikovurderinger, og er i stand til å ettergå bankenes betingelser for å sikre at bankens risiko-premie reflekterer faktisk markedsmessig pris, og at priser på andre komponenter i finansieringen ikke skjuler kompensasjon for risikodekning. I mange saker har GIEK også mulighet til å holde prisingen hos flere banker opp mot hverandre.

7.2.2 Prising av utlån hos Eksportkreditt

For Eksportkreditt fungerer prising av markedslån etter en modell som i 2016 ble permanent godkjent av ESA. Godkjenningen innebærer at europeiske myndigheter har vurdert ordningen slik at eksportlån fra Eksportkreditt ikke inneholder elementer av statsstøtte. Modellen innebærer at prisingen baseres på observerbare størrelser. I syndikerte lån innebærer dette at priser settes likt som for andre långivere med tilsvarende risikoprofil som Eksportkreditt. Når GIEK og Eksportkreditt er sammen om å finansiere en transje i et syndikatlån er det den totale prisen på transjen som sammenlignes med de andre transjene i lånet. Dersom andre långiveres betingelser ikke er tilgjengelige, benyttes OECDs benchmark-marginer for flyfinansiering³⁶ eller «EU / EFTA reference rates». Prisingen av lån skal uansett dekke en «base-price», og Eksportkreditt skal maksimere renteinntektene i hver enkelt utlånssak. All prising kontrolleres også årlig av internrevisor.

7.2.3 Opplevelsen fra markedsaktørenes perspektiv

Opplevelsen av at statlige garantier og lån ytes på markedsmessige vilkår deles av de kommersielle bankene vi har vært i kontakt med. Bankene oppgir at de ikke opplever at hverken GIEK eller Eksportkreditt er noe annet enn et supplement til deres egen kapasitet knyttet til eksportfinansiering. I følge bankene er det slik at både GIEK og Eksportkreditt bidrar til å utvide bankenes mulighet til å tilby finansiering av store kontrakter, og til å utvide deres mulighet til å tilby finansiering til et større antall kontrakter og kjøpere av norsk eksport. Vesentligheten av den utvidende effekten varierer riktignok over tid ettersom tilgangen på kapital i markedet også varierer, men informasjon fra intervjuer vi har gjennomført tyder i liten grad på at statlige lån og garantier fortrenger det private tilbudet.

7.2.4 Betydningen av utvidet kapasitet

Samtidig som avtaler som skal sikre tilbudet om statlig finansiering skjer på markedsmessige vilkår, bidrar altså både GIEK og Eksportkreditt i perioder til å utvide utlånskapasiteten til norsk eksport vesentlig. Dette skjer både i form av at flere banker kan være

³⁶ <http://www.oecd.org/tad/xcred/asu.htm>

med på å gi lån, og i form av at hver bank kan gi større lån med den avlastningen som GIEK sine garantier innebærer.

Den utvidede kapasiteten innebærer at det er grunn til å bruke varsomhet når vi tolker begrepet *markedsmessige vilkår*. Når GIEK og Eksportkreditt fungerer som et supplement til markedet, vet vi at markedsaktørene ikke ville ha kunnet tilby den samme kapasiteten for finansiering til de samme betingelsene i fravær av de statlige ordningene. Det er altså ikke nødvendigvis slik at vi observerer markedspriser i streng forstand når det gjelder lån og garantier for eksportkreditt.

7.3 Samfunnsøkonomiske kostnader ved å tilby garantier og lån

At prisene på lån og garantier blir lavere med involveringen av GIEK og Eksportkreditt kan i strengeste forstand tolkes som at norsk eksport subsidieres. Det er mange måter å definere en subsidie på, men WTO påpeker at både statlige garantier og utlån kan inneholde subsidieelementer.³⁷ I WTOs «Agreement On Subsidies And Countervailing Measures» inngår det blant annet i definisjonen at en subsidie finnes dersom³⁸:

- Det finnes et finansielt bidrag fra myndighetene hvor den statlige praksisen innebærer:
 - En direkte overføring av midler (f.eks. stipender, lån eller kapitalinnskudd), potensielle direkte overføringer av midler eller ansvar (lånegarantier)
- Eller:
 - At statlig overskudd som ellers ville ha vært forventet ikke hentes inn
- Og:
 - En fordel er gitt som følge av dette

Videre fremgår det av samme avtale at eksportfinansiering i henhold til OECDs arrangement fra WTO-avtalen ikke er å anse som subsidier. Det vurderes altså ikke som en subsidie dersom statlige lån og garantier med vilkår i henhold til Arrangement sørger for konkurranse på like vilkår («level playing field») for eksportører i medlemslandene. Så lenge norske eksportører ikke oppnår fordeler sammenlignet med sine internasjonale konkurrenter, som følge av de norske ordningene, defineres altså ikke praksisen som en subsidie.

I resten av denne evalueringen vil vi imidlertid definere en subsidie som et statlig tilbud som bidrar til

å redusere prisen på finansiering i et ellers effektivt marked. Vi tar altså ikke hensyn til at samme praksis også følges i andre land når vi bruker begrepet – om den gir en fordel relativt til andre land.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det være gunstig om statens tilbud er med på å redusere markedsprisene. Dersom statens kostnader knyttet til å tilby eksportfinansiering er lavere enn kostnadene vi finner i markedet, kan den samfunnsøkonomisk «riktige» prisen ligge under den prisen som tilbys i markedet uten statlig involvering. Dersom staten har en slik kostnadsfordel, kan vi altså argumentere for at markedet ikke fungerer effektivt og at det derfor ikke nødvendigvis foreligger en subsidie.

Altså, dersom vi antar at:

$$P^* = \text{Pris uten friksjoner}$$

$$P^M = \text{Pris med friksjoner uten statlig tilbud}$$

$$P^S = \text{Pris med statlig finansiering}$$

$$C^S = \text{Kostnad for statlig finansiering}$$

Her indikerer «friksjoner» at markedet bærer med seg egenskaper som gjør at markedsprisen settes over det som ville gitt en samfunnsøkonomisk optimal pris. Hvis vi i tillegg antar at $C^S \leq P^* \leq P^S < P^M$

innebærer dette (i) at prisen med statlig involvering er lavere enn markedsprisen i et marked med friksjoner, (ii) at prisen med statlig involvering ikke er lavere enn det markedsprisen ville vært i et marked helt uten friksjoner og (iii) at prisen med statlig involvering ikke er lavere enn samfunnets kostnad ved å tilby finansiering. Hvis disse kriteriene er oppfylt, vil vi ikke omtale det statlige tilbudet som en subsidie. Nedenfor går vi nærmere inn på å vurdere hvorvidt statens kostnader ved å tilby lån og garantier er lavere enn det vi finner i markedet.

7.3.1 Finansiell stabilitet

Tiden etter finanskrisen i 2007-2008 har vært preget av myndighetenes fokus på å redusere økonomiens sårbarhet med hensyn til finansielle kriser og internasjonalt samarbeid for å komme frem til ny felles regulering for finansinstitusjoner.

Basel III-rammeverket inneholder et bredt sett av krav som innføres trinnvis og som etter planen skal innfris i løpet av 2019. Implementeringen av Basel III-regelverket representerer myndighetenes ønske om å redusere systemrisiko. Flere av kravene i reguleringen har økt bankenes kostnader og kapasitet knyttet til

³⁷ Se WTOs diskusjon av definisjon av subsidier her: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr06-2b_e.pdf

³⁸ Vi gjengir her en oversettelse av den delen av definisjonen som er av relevans for synet på

subsidielementer i denne evalueringen. Originaldokumentet finnes her: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf

eksportfinansiering på en måte som er ment å reflektere samfunnets reelle kostnad ved bankfinansieringen. Hvis statlig avlastning bidrar til økt finansiell stabilitet, kan dette være en vesentlig kostnadsbesparelse.

Statlige garantier

Som omtalt i kapittel 5.5 er det introdusert ulike reguleringer for å redusere risiko for finansiell ustabilitet og for å begrense systemrisiko. Når GIEK utsteder garantier, gjøres dette uten hensyn til reguleringen som påvirker de kommersielle bankene. Kostnadene og kapasiteten knyttet til de statlige garantiene påvirkes altså ikke, mens bankenes kapasitet begrenses i takt med at kostnadene øker. Ny regulering som rammer tilbud av statlige og kommersielle garantier er en kilde til en kostnadsforskjell. Denne forskjellen kan reflektere at de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til statlige garantier er lavere enn de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til kommersielle bankers garantier. Dette forutsetter at statens evne til å håndtere risiko gjennom lånegarantier er bedre enn de kommersielle bankenes evne. Dersom forskjellene reflekterer reelle samfunnsøkonomiske besparelser, vil det også være gunstig å utnytte den reelle kostnadsfordelen ved statlig finansiering. Dersom forskjellene ikke reflekterer reelle samfunnsøkonomiske besparelser, kan det være at prisene på finansiering tyder det på at kostnadene hos de kommersielle bankene er regulert til et kunstig høyt nivå, eller at de statlige kostnadene undervurderes. Nedenfor drøfter vi mulige kilder til samfunnsøkonomiske besparelser ved at staten yter lånegarantier gjennom GIEK.

Effekter på total risikoeksponering ved statlige garantier

Når bankenes kapasitet til å tilby lånegarantier har blitt begrenset som følge av ny regulering, har et større garantivolum blitt overtatt av staten gjennom GIEK. Kapasitetsutvidelsen innebærer at staten lar markedet dra nytte av en lavere kostnad ved statlig risikohåndtering. Det er imidlertid usikkert om en utvidet statlig rolle faktisk bidrar positivt for samfunnets kostnad knyttet til å bære risiko. Direkte eksponering gjennom statlige garantier kan eliminere elementet av systemrisiko som følger av sammenkoblinger mellom de kommersielle bankene. Statens rolle som långiver i siste instans for norske banker gjør at staten indirekte eksponeres for denne risikoen også gjennom deler av det kommersielle tilbudet av lånegarantier.

Likevel er det ikke nødvendigvis slik at det kan tolkes som at staten reduserer kostnaden ved risikoeksponering ved å bære risikoen i lånegarantiene direkte. Den nye reguleringen av banksektoren er nettopp rettet mot å komme til en

riktig prising av samfunnets kostnad ved å tilby blant annet lånegarantier, slik at banksektoren ikke utsetter samfunnet for en uønsket høy risiko for finansiell ubalanse gjennom sine engasjementer.

Som finansinstitusjon er den norske stat svært stabil, og det er naturlig å anta at statlige garantier ikke innebærer risiko for smitte til andre institusjoner ved finansielle tap. Samtidig eksponeres staten gjennom GIEK for en del risiko som ellers ville ha vært plassert hos utenlandske banker. Dette bidrar isolert sett til å øke statens eksponering for risiko når de statlige garantivolumene øker. Det er likevel ikke trolig at GIEK sitt garantivolum er med på å vesentlig øke total risikoeksponering. Tabell 7-4 gir en oppsummering av verdier (målt i MNOK) i porteføljen av utestående statlige eksportlån. For å sammenligne volumene inkluderer tabellen (i) samlet brutto nasjonalprodukt for 2016, (ii) samlet verdi av utestående boliglån for norske banker og kredittforetak per september 2017 og (iii) markedsverdien av beholdningen i statens pensjonsfond utland per november 2017.

Dersom vi benytter beregningene i tabellen til å vurdere effektene på statens risikoeksponering fra eksportfinansiering, antar vi implisitt at lånene ikke ville ha blitt tilbudt av de kommersielle bankene. I realiteten tilsvarer ikke den addisjonelle virkningen av det statlige tilbudet hele volumet. Det er bare den addisjonelle virkningen – statlige lån som ellers ikke ville ha blitt utbetalt av norske banker – som sikkert kan sies å bidra til økt risikoeksponering for den norske stat så lenge staten uansett fungerer som långiver i siste instans.

Tabell 7-4: Statens risikoeksponering gjennom garantiansvar sammenlignet med andre kilder til risiko

	Verdi	Utestående garantiansvar utgjør i %
Totalt utestående garantiansvar (*)	98 049	
BNP, 2016 (**)	3 117 040	2,7 %
Totale utlån fra banker og kredittforetak (**)	2 466 211	3,4 %
NBIM (***)	8 270 711	1,0 %

Kilder: (*) GIEK, (**) SSB og (***) NBIM. Tabellen oppgir verdier målt i MNOK. Verdien er sammenlignet med (i) BNP i 2016, (ii) samlet verdi av utestående lån for norske banker og kredittforetak per september 2017 og (iii) markedsverdien av beholdningen i statens pensjonsfond utland per november 2017.

Når vi sammenligner risikoeksponeringen i porteføljen for statlig eksportfinansiering, ser vi at volumene bare

utgjør mellom 1 og 3 prosent av benchmark-verdiene. Følgelig kan man argumentere for at størrelsen på porteføljen hos GIEK er for liten til å kunne utgjøre en reell bekymring med tanke på samlet risikoeksponering. Basert på dette bildet kan det virke rimelig at staten indirekte setter en lav pris på sitt tilbud om lånegarantier.

Samtidig ser vi tegn til inkonsistens når staten i ulike sammenhenger gir indikasjoner på den samfunnsmessig riktige prisen på kapital.

Ny regulering av finansinstitusjonene indikerer at myndighetene ønsker en høyere kostnad på finansiering. Samtidig går staten gjennom GIEK inn mot enkelte sektorer og reduserer denne kostnaden, mens andre sektorer ikke ytes samme bistand. Statens prising av egen risikoeksponering kan også sies å være inkonsistent om vi sammenligner med reguleringen av Kommunalbanken. Definisjonen som systemkritisk institusjon innebærer i Kommunalbankens tilfelle at prisen på statlig garantert finansiering øker tilsvarende som for en kommersiell bank som reguleres for å begrense systemrisiko.

Konsentrasjonsrisiko

En viktig komponent som begrenser utlånskapasiteten hos de kommersielle bankene er risikoen som ligger i høy konsentrasjon i bankenes porteføljer. I følge bankene selv kan dette virke begrensende på appetitten for risikodekning for store enkeltkontrakter og for et større antall kontrakter innenfor samme sektor. Hos GIEK brukes imidlertid kravet om balanse på sikt til å gjøre vurderinger sak for sak. Hvordan risikoen i sakene påvirker den totale risikoen i porteføljen av utestående garantiansvar påvirker altså ikke prisingen av hver garanti.

At GIEK tilsynelatende ikke tar hensyn til porteføljerisiko i sin prising kan isolert sett tyde på at garantier i noen tilfeller kan prises under reell kostnad. Dette kan i så fall brukes til å argumentere for et subsidieelement i de statlige garantiene. Samtidig kan det være gode grunner for at staten skal vurdere porteføljerisikoen for GIEK sine utestående garantier som lavere enn det en kommersiell eier ville gjort. Utestående garantiansvar for eksportfinansiering utgjør bare en begrenset del av statens samlede risikoeksponering. Medregnet plasseringene i statens pensjonsfond utland, og den risikoen som indirekte ligger i statens rolle som långiver i siste instans kan det for staten være rimelig å betrakte GIEK sitt bidrag til statens porteføljerisiko som minimalt.

Statlige utlån

Hva gjelder lån er det flere sider ved reguleringen av finanssektoren som viser hvordan myndighetenes tiltak for å begrense systemrisiko medfører økte kostnader

også for utlån med 100 prosent garantier (Se kapittel 5.5). Når staten gjennom Eksportkreditt selv sørger for å tilby de samme lånene fjernes kostnadene knyttet til systemrisiko. I den grad konsekvensene av reguleringen reflekterer den virkelige samfunnsøkonomiske kostnaden, er også kostnadsfordelen Eksportkreditt oppnår gjennom å ikke være omfattet av kravene en samfunnsøkonomisk besparelse.

Innlånskostnader

En statlig långiver som Eksportkreditt har svært lave finansieringskostnader. Selv ved utlån garantert av staten selv, er det kostnadsfordeler knyttet til statlig finansiering av utlånene. Dette er også et viktig motiv for at Eksportkreditt som statlig eiet aksjeselskap kan hente finansiering direkte fra Norges Bank.

7.3.2 Oppsummert om prising

Når statlige virkemidler for både garanti og funding supplerer tilbudet i markedet, utnytter markedsaktørene seg av at marginalkostnadene for statlig finansiering er lavere enn bankenes egen marginalkostnad. Staten lar altså markedet benytte sin kapasitet som långiver og bærer av risiko, slik at deres egen kapasitet kan avlastes.

7.4 Mulige kilder til markedssvikt

I tillegg til den vesentlige utvidende effekten av statlige lån og garantier utgjør det statlige tilbudet innenfor noen segmenter et tilbud som ikke kan dekkes av kommersielle finansieringstilbud. Dette gjelder først og fremst innenfor SMB-segmentet og for eksport til utviklingsland. Innenfor begge områdene er uforholdsmessig store kostnader med på å gjøre finansiering lite attraktivt. For SMB-segmentet skyldes dette at krav til administrasjon og saksbehandling ikke står i forhold til inntektspotensialet ved finansiering av kontraktene. For eksport til utviklingsland er risikoen ofte høy, samtidig som internasjonale banker kan være lite villige til å gå inn på nye geografiske områder.

Når det likevel er mulig for statlige ECA-er å tilby lån og garantier til slike kontrakter, kan det tyde på at staten på disse områdene avhjelper en eksisterende markedssvikt. Dersom det manglende tilbudet i markedet i stor grad skyldes kostnadshensyn og skalaulempen, er det likevel ikke åpenbart at det dreier seg om noen svikt i markedet. Både Eksportkreditt og GIEK oppgir at arbeidet med SMB-segmentet er svært ressurskrevende sett i forhold til inntektene som genereres, og at det fokuseres på å effektivisere saksbehandlingen på dette området. Ut fra dette er det vanskelig å argumentere for at det finnes en reell kilde til markedssvikt på området.

Samtidig er den statlige satsingen på eksportlån til SMB-segmentet i stor grad motivert av at selskaper

som i dag står for små bidrag til verdiskaping i morgen kan utvikle seg til å bli viktige bidragsytere. For det kommersielle tilbudet er det vanskeligere å legge slike langsiktige hensyn til grunn for å bedrive ressurskrevende arbeid med begrenset kortsiktig inntektsgrunnlag. Fra et langsiktig perspektiv er det derfor sannsynlig at det faktisk kan finnes en reell svikt i markedet. Svikten består i at kommersielle tilbydere ikke i stor nok grad tar hensyn til positive effekter som kan oppstå på sikt som følge av finansiell støtte, fordi de langsiktige gevinstene ikke nødvendigvis tilfaller banken som tilbyr finansiering i første omgang. Dette argumentet gjelder i enda større grad om vi også tar hensyn til mulige ringvirkninger av suksess og vekst hos enkeltbedrifter.

7.5 Vurderinger av bærekraft

Nærings- og fiskeridepartementets overordnede målsetting er å bidra til størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi innenfor bærekraftige rammer. Premisset om bærekraftige rammer på samfunnsnivå er viktig for å sikre at statens engasjement for å jobbe for økt verdiskaping i dag ikke er til hinder for at det samme arbeidet kan gjøres i morgen.

I det videre drøfter vi om det finnes subsidieelementer i ordningene som står i et motsetningsforhold til departementets målformulering.

7.5.1 Subsidielementer i statlige garantier

Selv om GIEK i en majoritet av sakene priser risikoen sin tilsvarende som markedsaktører, er det liten tvil om at GIEKs kapasitetsutvidende rolle i norsk eksportfinansiering bidrar til at garantipremiene i markedet er lavere enn de ville ha vært med et rent kommersielt tilbud av de samme garantivolumene.

Til en viss grad kan de relativt gunstige betingelsene tilskrives at statens kostnader knyttet til å tilby garantiene er lavere enn kostnadene hos de kommersielle bankene. Strammere regulering av finanssektoren begrenser markedets samlede kapasitet til å bære risiko og øker dermed kostnaden. Når GIEK tilbyr statlige garantier, rammes ikke dette av den samme reguleringen. Isolert sett indikerer dette at myndighetene priser risikoen lavere når den bæres direkte av staten selv. Det er likevel ikke trolig at risikoeksponeringen reduseres vesentlig gjennom direkte statlig involvering. Slik sett kan vi si at statens risiko flyttes fra den ene hånden til den andre uten særlige samfunnsmessige konsekvenser. Å argumentere for en samfunnsøkonomisk kostnadsbesparelse gjennom utstedelse av statlige garantier virker ut fra dette lite relevant.

En annen mulig kilde til kostnadsbesparelser gjelder prising av porteføljorisiko. Når kommersielle banker

opptrer som garantister for eksportfinansiering, kan den høye konsentrasjonen innenfor eksportsektoren innebære et vesentlig risikoelement. Bankene bekrefter selv at dette hensynet er med på å begrense deres kapasitet til å tilby garantier til gjeldende betingelser. For staten kan konsentrasjonen være av mindre betydning, fordi statens totale risikoeksponering innebærer en diversifisert portefølje, hvor GIEKs garantiportefølje i liten grad påvirker konsentrasjonen. Man kan dermed argumentere for at et statlig engasjement bidrar til å redusere samfunnets kostnader knyttet til å tilby garantier.

Videre er det viktig å bemerke at det ikke finnes indikasjoner på at GIEK sine engasjementer over tid ikke går i balanse. På sikt viser GIEK sine egne beregninger at premieinntektene dekker kostnadene ved mislighold i garantiporteføljen. Det indikerer at det ikke finnes tegn på subsidieelementer i GIEK sin håndtering av risiko sak for sak.

Likevel vet vi at kravet om balanse for GIEK ikke innebærer noe krav om avkastning, noe som isolert sett tilsier at profittmarginene i GIEK er lavere enn de ville vært med en ren markedsmessig tilnærming. Matching av garantipremier mot markedsmessige vilkår skulle kunne sikre at profittmarginene hos GIEK ga en avkastning utover det som var nødvendig for å gå i balanse. «Pari passu»-vilkår gjelder imidlertid ikke for alle saker. I tillegg er det godt mulig at markedsvilkårene for garantipremier isolert sett ikke gir bankene tilfredsstillende avkastning på sin kapital, men at avkastningen i markedet hentes inn fra annen virksomhet.

Det er et viktig poeng at GIEK selv gjør en grundig jobb for å vurdere prisingen av premier i hver enkelt sak for å vurdere om bankenes sett av betingelser gir et skjevt bilde av sanne risikopremier. Vi må likevel legge til grunn at GIEK med sine vurderinger tar sikte på å oppfylle balansekravet. Det innebærer at GIEK ikke vurderer om garantipremiene gir en markedsmessig tilfredsstillende avkastning, og åpner for at markedstilpasningen med GIEK sin tilstedeværelse kan innebære en kryssubsidiering av garantipremier fra annen mer lønnsom bankvirksomhet. Når GIEK gir garantier på «pari passu»-vilkår i noen kontrakter, mens den samme markedsmessige referansen mangler i andre, er det også sannsynlig at det skjer en kryssubsidiering internt i GIEK av lånegarantier uten kommersielle partnere.

Drøftingene i dette kapitlet har vært inne på at det er viktig å vurdere om priser på garantisiden innebærer prising under samfunnsøkonomisk kostnad når vi vurderer omfanget av subsidier. Hensyn til konsentrasjonsrisiko innebærer en reelt sett høyere kostnad knyttet til kommersielle garantier. Dersom dette alene motiverer statens deltakelse, er det

sannsynlig at prisene ikke underkutter samfunnets reelle kostnader. Imidlertid vet vi at innstramminger i myndighetenes regulering har hatt vesentlig betydning for behovet for statlig involvering. Når vi kan argumentere for at denne virkningen ikke reflekterer en reell kostnadsbesparelse, er det også bekymringsfullt med tanke på bærekraften i ordningene. Myndighetene opererer med to ulike sett av virkemidler, hvor staten på den ene siden forsøker å ta hensyn til finansiell stabilitet og systemrisiko og på den andre siden avhjelper kapasitetsproblemer disse hensynene skaper. Da er det avgjørende punktet hvilket sett av statens virkemidler som reflekterer de sanne samfunnsøkonomiske finansieringskostnadene.

Når vi diskuterer bærekraften i de statlige garantiordningene, bør vi også spørre om det er mulig og ønskelig å utvide det statlige engasjementet til større deler av økonomien. Kostnadsfordeler knyttet til konsentrasjonsrisiko kan isolert sett tale for at dette er en fornuftig løsning. Likevel vet vi at det ikke er i myndighetenes interesse at ansvaret for å bære risiko på langsiktige utlån i større grad enn i dag overføres fra private institusjoner til det statlige virkemiddelapparatet. Videre er fraværet av krav til markedsmessig avkastning fra GIEKs virksomhet med på å bekrefte inntrykket at statens rolle innebærer vesentlige subsidieelementer.

Samtidig ligger GIEKs garantitilbud innenfor det som dekkes av OECDs Arrangement, og vi må tolke både den alminnelige garantiordningen og u-landsordningen som tilbud som er med på å gi norske eksportører mulighet til å delta på like vilkår i internasjonal konkurranse. Med WTOs definisjon av subsidier kan heller ikke disse ordningene defineres som subsidier. Når det gjelder byggelånsordningen, forvaltes denne i samsvar med EØS-avtalen ettersom garantiene gis på såkalte markedsmessige vilkår. Kraftgarantiordningen er også notifisert til og godkjent av ESA. Med WTOs definisjon er heller ikke disse ordningene å anse som subsidier.

7.5.2 Subsidielementer i statlige utlån

Også for de statlige utlånene som Eksportkreditt står for, tyder informasjonen vi har samlet inn på at statens rolle har en vesentlig utvidende effekt på kapasiteten i markedet. På samme måte som for garantisiden, gjør den utvidende effekten at prisen på finansiering i markedet sannsynligvis er lavere enn den ville vært uten statlig involvering. Det er vår oppfatning at dette i seg selv tyder på at det finnes et subsidielement også på utlånsiden.

Til en viss grad kan gunstige betingelser for statlige utlån tilskrives lave statlige innlånskostnader. Når

staten skaffer finansiering på vegne av Eksportkreditt, skjer dette til betingelser som er lavere enn det de fleste banker kan matche. Bildet skyldes ikke bare regulering, men forsterkes av at kommersielle finansinstitusjoner står ovenfor strengere likviditetskrav etter implementeringen av Basel III. Bankenes tilbakemeldinger tyder på at de nye likviditetskravene har påvirket deres etterspørsel etter slike plasseringer vesentlig. Særlig gjelder dette for mindre banker.

I tillegg til implisitte subsidielementer i Eksportkreditt sin markedsutvidende rolle, ligger det mer eksplisitte subsidielementer i tilbudene om CIRR-lån og fastrenteopsjonen knyttet til disse. Kundene opplever opsjonen som svært attraktiv, og finansinstitusjonene opplever den som umulig å matche. Staten yter her en subsidie ved å påta seg en renterisiko som overføres fra markedet uten kostnad. I et vedlegg til rapporten går vi nærmere inn på hvordan verdien av denne opsjonen kan beregnes.³⁹ Verdien av opsjonen kommer an på gjeldende markedsbetingelser, som for eksempel rentenivå, markedets forventninger til fremtidig renteutvikling og volatilitet. Med det vi mener er rimelige antagelser for disse betingelsene de senere år, viser beregningene at verdien av fastrenteopsjonen kan utgjøre omtrent 5 prosent av total låneverdi. For kundene utgjør dette en vesentlig rabatt sammenlignet med forventede totale finansieringskostnader. Beregningene understøtter bankenes tilbakemelding om at en slik opsjon aldri kunne vært del av et kommersielt tilbud uten noen form for kompensasjon.

Låneresultatet for Eksportkreditt var i 2016 på 776 millioner kroner, fratrasket innlånskostnader og driftstilskudd. Statens engasjement på utlånsiden genererer altså et positivt resultat. Isolert sett kan statens overskudd indikere at eventuelle elementer av subsidier er lite vesentlige, selv om vi ikke har grunnlag for å vurdere hva kravet til en markedsmessig avkastning ville ha vært. Samtidig er det ikke mulig å se bort fra at tilbudet av CIRR-lån inneholder verdifulle komponenter som ikke genererer inntekter for staten. Det er grunn til å anta at verdien av dette subsidielementet er vesentlig.

Samtidig ligger Eksportkreditt sitt tilbud av CIRR-lån innenfor det som dekkes av OECDs Arrangement, og Eksportkreditt sitt tilbud av markeds lån er ESA-godkjent. Vi må derfor tolke det som at statens lånetilbud til kjøpere av norsk eksport faller utenfor WTOs definisjon av subsidier.

³⁹ Beregningen er basert på et tidligere arbeid av Farberg og Øyslebø (2013)

7.5.3 Vridningseffekter som følge av subsidieelementer?

Dersom finansiering skjer på reelle markedsmessige vilkår i noen deler av økonomien, mens andre avgrensede deler har tilgang på finansiering med subsidieelementer, er konsekvensene av dette en vridning av aktivitet mot sektorene som subsidieres. Slik vridning vil isolert sett ha ugunstige effekter på samfunnets allokering av ressurser og samfunnsøkonomisk effektivitet.

Fangens dilemma

Det er samtidig viktig å se bruken av de statlige virkemidlene i et internasjonalt perspektiv. Å tenke seg en situasjon med et innskrenket tilbud for statlig finansiering av norsk eksport innebærer at norske eksportører ikke konkurrerer på like vilkår med sine internasjonale konkurrenter. Hvis virkemidlene ble benyttet i andre land uten at Norge gjorde det samme, ville dette innebære en kunstig konkurranseulempa for norske eksportører. Konsekvensene av dette ville også være en vridning av ressursallokering bort fra produktiv eksportindustri. At det finnes subsidieelementer i de norske ordningene trenger derfor ikke å bety at staten bør innskrenke sin bruk av virkemidlene. Det er derimot rimelig å anta at dagens virkemiddelbruk bidrar til at allokeringen av ressurser kommer nærmere en optimal tilpasning enn vi ville ha fått uten statlig eksportfinansiering.

Situasjonen Norge, og alle andre land som konkurrerer om å tilby eksport av kapitalvarer, befinner seg i kan beskrives som et fangens dilemma. Begrepet brukes for å beskrive situasjoner hvor alle parter isolert sett har incentiver til å velge samme strategi, men hvor resultatet blir til felles ugunst når alle faktisk velger ut fra sitt eget beste. For eksportfinansiering er det flere momenter som tyder på at landene som konkurrerer om eksportkontrakter kunne vært tjent med et mindre omfang av statlig involvering, men bare dersom alle land velger samme løsning.

Det internasjonale avtaleverket på området reflekterer en sentral egenskap ved slike situasjoner. Det er nødvendig at partene samarbeider om strategivalg for å unngå at partenes egne incentiver kommer i veien for det felles beste. I lys av at store deler av finansieringen ikke kan forsvares med reelle kilder til markedssvikt bør også Norges holdning internasjonalt være å begrense utvidelser av ordningene og omfanget av subsidieelementer.

I det internasjonale avtaleverket står tolkningen av markedsmessige vilkår sentralt. Det er vår oppfatning at måten begrepet tolkes på i dagens markeds-situasjon ikke innebærer en streng definisjon av virkelige markedsvilkår. Samtidig har GIEK gjort rede for at Norges holdning i dialog mellom landene som

er del av avtalen er at modellen hvor bankenes garantipremie brukes som referanse bør tas i bruk av flere. Vi oppfatter dette som et godt virkemiddel for å sikre gjennomsiktighet og konsistens, men ikke nødvendigvis som et tiltak som i seg selv fjerner alle subsidieelementer.

Når vi diskuterer utforming av det internasjonale avtaleverket, bør vi også tenke på land som står utenfor OECD, og som derfor ikke er en del av avtalen. Konkurransen fra land som Kina innebærer at det kan være rasjonelt for landene innenfor OECD å beholde et visst rom for subsidier. Samtidig er det helt klart i Norges interesse å fortsette å jobbe for et internasjonalt avtaleverk på området som også involverer land som i dag står utenfor OECD.

7.5.4 Oppsummering om bærekraft

Det er vår oppfatning at det finnes viktige subsidieelementer i statens tilbud om lån og garantier til eksportørene. Statens evne til å tilby finansiering til mer gunstige betingelser enn det markedet kan gjøre på egenhånd skyldes til dels reelle kostnadsfordeler, men til dels også at enkelte kostnadskomponenter ikke tas hensyn til i utformingen av tilbudet. Ingen av subsidieelementene vi peker på bør forstås som særnorske. Etter WTOs definisjon av subsidier skal en fordel være gitt som følge av den statlige praksisen. Når den samme praksisen følges av alle land som har sluttet seg til OECD-avtalen, gir praksisen heller ingen fordel til eksportørene i noe land. Derfor ligger elementene vi vurderer som subsidier i denne rapporten innenfor det som OECDs Arrangement definerer som eksportfinansiering uten statlige subsidier.

Dersom statens virkemiddelbruk på området gir en større samlet økonomisk gevinst enn kostnadene knyttet til å ta virkemidlene i bruk, vil vilkåret om bærekraft måtte vurderes som oppfylt. Størrelsen på de beregnede aggregerte effektene på verdiskaping og det sannsynlige produktivitetstapet ved en alternativ tilpasning tyder på at dette er tilfelle. Likevel ser vi tegn til at ordningene inneholder elementer av subsidier, som prinsipielt sett kan skape uheldige vridningseffekter. Hvis vi vurderer virkemiddelbruken fra et rent norsk samfunnsøkonomisk perspektiv, kan det derfor være vanskelig å forsvare en konklusjon om at ordningene er bærekraftige.

Her er det imidlertid viktig å ha med seg et internasjonalt perspektiv. Så lenge tilsvarende ordninger finnes for utenlandske konkurrenter, er det rimelig å anse effektene av å tilby statlig finansiering som positive for samlet ressursallokering. Dermed kan virkemidlene anses som bærekraftige, gitt at de tilsvarende virkemidler benyttes i andre land.

7.6 Oppsummering av måloppnåelse på samfunnsnivå

Eksporten som utløses gjennom garantier fra GIEK og finansiering fra Eksportkreditt står for en høy verdiskaping. Organisasjonenes egne kundeundersøkelser indikerer en årlig verdiskaping på omtrent 10 milliarder kroner. Selv om dette indikerer svært positive resultater av statens tilbud på området, må denne verdiskapingen likevel ikke forstås som totale effekter, slik det til en viss grad fremstår i organisasjonenes årsrapporter. En slik tolkning ignorerer fortrenkning av annen potensiell verdiskaping av ukjent verdi. Det er imidlertid usannsynlig at fortrenkningseffekter utligner de positive effektene av statens tilbud, og det virker rimelig sikkert å anta at samfunnet er tjent med statlige utlån og garantier til kjøpere av norsk eksport. Størrelsen på de totale effektene er likevel usikre og lar seg vanskelig kvantifisere.

De positive resultatene de siste årene har hovedsakelig blitt oppnådd gjennom at både GIEK og Eksportkreditt avlaster kapasitetsproblemer i det kommersielle markedet. Bankenes kapasitet har vært en relevant begrensende faktor i hele det siste tiåret, som følge av finanskrisen, innstramming i reguleringen av finansmarkedene, et stort behov for kapital-krevende investeringer innenfor offshoresektoren og etter hvert sterk nedgang etter oljeprisfallet. Det er rimelig å anta at situasjonen med tanke på begrenset kapasitet vil være lik i årene som kommer.

Gitt at det norske tilbudet i stor grad følger internasjonal praksis på området, er det vår vurdering at GIEK og Eksportkreditt bidrar til NFD sitt mål om å bidra til størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi. Omfanget av statlig eksportfinansiering internasjonalt utgjør i utgangspunktet en risiko for en ugunstig forskyvning av tilpasningen i norsk økonomi. Denne risikoen elimineres ved at de norske ordningene sikrer konkurransedyktige finansieringsbetingelser for kjøp av norske eksportvarer. Formålet med den internasjonale reguleringen er nettopp å sikre at konkurranse mellom eksportører er basert på pris og kvalitet og ikke på den offentlige finansieringen som tilbys. Reguleringen bidrar også til å begrense subsidiekonkurranse mellom land.

I WTOs definisjon av subsidier fremgår det at statlig eksportfinansiering innenfor rammene av OECDs Arrangement ikke er å anse som subsidier. Evalueringen finner heller ingen grunn til å tolke statens virkemiddelbruk som subsidier etter denne definisjonen. Det er finnes likevel elementer i

ordningene for både garantier og utlån som ville ha pekt i retning av subsidier dersom bruken av virkemidler var særnorsk. De kapasitetsutvidende effektene av ordningene for både garantier og utlån innebærer at vilkårene som tilbys med statlig involvering er lavere enn de ellers ville ha vært, uten at det er klart at kostnadsfordeler ved statlig involvering kan forsvare dette. I tillegg finnes det en økonomisk gunstig fastrenteopsjon i lånetilbudene som tilbys uten noen form for kompensasjon. Balansekravet i GIEK innebærer også at statens tilbud om lånegarantier ikke gir staten en markedsmessig avkastning som ville reflektert samfunnets kostnad ved å gi garantier.

At betingelsene for finansiering som tilbys i markedet kan ligge lavere enn samfunnets faktiske kostnader knyttet til finansieringen taler isolert sett mot bærekraften til virkemidlene. Selv om virkemidlene er opphav til positive effekter for norsk verdiskaping, påtar staten seg vesentlige kostnader gjennom tilbudet av lån og garantier. Dette gjelder uavhengig av om tilsvarende virkemidler også benyttes i andre land.

På noen områder avhjelper GIEK og Eksportkreditt reelle kilder til markedssvikt. Det er særlig innenfor eksport til utviklingsland og innenfor SMB-segmentet at det kommersielle tilbudet kan være mangelfullt. I tillegg er de kapasitetsutvidende effektene av både lån og garantier til dels med på å styrke konkurranse- evnen blant mindre banker, som kan gjøre at markedet opererer mer effektivt. Bankene selv fremhever at det er en styrke for konkurransen at statens virkemidler sørger for at flere aktører kan tilby finansieringsløsninger til eksport. Det samlede bidraget for verdiskaping som disse virkningene utgjør er ikke stort sammenlignet med den totale verdiskapingen som den samlede porteføljen representerer, men kostnadene staten påtar seg for denne delen av tilbudet er også begrenset slik at kriteriet for bærekraft sannsynligvis er oppfylt.

I tillegg til effektene på verdiskaping som er forsøkt kvantifisert, kommer virkningene av at GIEK og Eksportkreditt utgjør en viktig stabiliserende og forutsigbar faktor for eksportørene. På lang sikt bidrar også dette til en økt verdiskaping for norsk økonomi, ettersom det gir både nye og eksisterende eksportbedrifter et sikrere grunnlag for å etablere seg og å satse videre. Det er vår vurdering at denne gevinsten tilfaller norsk økonomi uten særlige kostnader, og at kriteriet om bærekraft dermed oppfylles på dette punktet.

8. Evaluering av organiseringen av eksportfinansieringssystemet

Evalueringen har så langt vist at GIEK og Eksportkreditt hver for seg på en effektiv måte er med på å støtte opp under det overordnede samfunns målet for NFD om størst mulig norsk verdiskaping innenfor bærekraftige rammer. I dette kapitlet diskuterer vi hvorvidt fordeler og ulemper med organiseringen av selve systemet påvirker evnen til å effektivt understøtte samme målsetting.

I Norge har vi flere statlige aktører med forskjellige roller i finansieringen av norsk eksport:

- Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)
- Eksportkreditt Norge AS
- GIEK Kredittforsikring AS

De ulike organisasjonene fyller ulike roller. Mens Eksportkreditt Norge tilbyr finansiering, stiller GIEK garantier, og GIEK Kredittforsikring tilbyr kortsiktig kredittforsikring. I tillegg utfører Innovasjon Norge ulike eksportfremmende aktiviteter både i Norge og ute i verden.

GIEK og Eksportkreditt Norge

GIEK er en statlig forvaltningsbedrift underlagt NFD, og har som hovedformål å fremme norsk eksport og investeringer i utlandet gjennom å utstede garantier på vegne av den norske stat. GIEKs målsetninger og rammer vedtas av Stortinget, og virksomhetens mål, prioriteringer og resultatkrav fastsettes i tildelingsbrevet fra NFD. GIEKs myndighet og ansvar fremgår av Hovedinstruks for styringen av GIEK og Regelverket for GIEKs garantiordninger. GIEK er for øvrig forpliktet til å følge bestemmelsene i OECDs «Arrangement on Officially Supported Export Credits» (Arrangement).

Eksportkreditt er et statlig aksjeselskap heleid av NFD, ble opprettet i 2012 og har som formål å forvalte statens eksportkredittordning. Eksportkreditt blir tilført drifts- og investeringstilskudd fra staten, og reguleres gjennom Lov om Eksportkreditt Norge AS (eksportkredittloven) og Forskrift om eksportkredittordningen (forskriften). Forskriften er sammen med OECDs Arrangement, og dens underavtaler, styrende for hvilke kontrakter som kan finansieres og hvilke vilkår

som inngår i låneavtalene. Det forutsettes at selskapets utlån er garantert for av statlige eksportgarantiinstitusjoner og/eller godkjente banker, eller sikres med kontantdepot.

Utviklingen av eksportkredittsystemet og dagens organisering

Statens rolle i det norske eksportfinansieringssystemet var i starten begrenset til garantistillelse. GIEK, som ble opprettet i 1960, er i dag en forvaltningsbedrift med ansvar for flere statlige garantiordninger. På 1960-tallet begynte AS Eksportfinans å tilby lang-siktige eksportkreditter for eksport av kapitalvarer. Eksportfinans, som var 100 prosent eid av norske banker, finansierte seg i det norske obligasjonsmarkedet. I 1978 ble det innført en statlig rente-subsidieordning (108-ordningen) som gjorde det mulig å tilby vilkår i samsvar med OECDs Arrangement. I 2001 ble staten medeier i Eksportfinans med 15 prosent.

I 2012 ble eksportkredittfunksjonen overført fra Eksportfinans til staten. Det ble deretter bestemt at forvaltningen av ordningen best kunne ivaretas gjennom et statlig aksjeselskap, og Eksportkreditt Norge AS ble opprettet. Begrunnelsen var blant annet at virksomheten derved ville bli «undergitt kjente og aksepterte styringsformer», og at det var ønskelig å sende et signal til markedet om at selskapet skulle drives etter forretningsmessige prinsipper.⁴⁰ Rammebetingelsene er hjemlet i Eksportkredittloven⁴¹, som blant annet presiserer at en noen lover som gjelder offentlig virksomhet ikke skal gjelde for selskapet.

Kortsiktig kredittforsikring var opprinnelig en del av GIEKs virksomhet. På grunn av EUs statsstøtteregulering ble GIEK Kredittforsikring AS (GK) etablert i år 2000 som et datterselskap av GIEK. I 2015 ble eierskapet i GK overført til NFD. GK tilbyr kortsiktig kredittforsikring på forretningsmessig grunnlag med sikte på konkurransemessig avkastning, og reassurerer seg i GIEK for «non-marketable risks»⁴² som ikke dekkes i markedet.

Innovasjon Norge administrerer flere tilskudds- og låneordninger som i første rekke tar sikte på å støtte opp om utviklingen av små og mellomstore bedrifter. Innovasjon Norge eies 51 prosent av staten ved NFD og 49 prosent av fylkeskommunene. De får oppdrag

⁴⁰ Jfr. Prop. 102 L (2011-2012). Lov om Eksportkreditt Norge AS

⁴¹ Prop. 102 L (2011-2012). Lov om Eksportkreditt Norge AS

⁴² Forsikringsmarkedene skjelner mellom «marketable» og «non-marketable risk». Førstnevnte kategori gjelder hovedsakelig kjøpere i industriland, og dekkes vanligvis av private selskaper. «Non-marketable» risk vanligvis av statlige garanti-institutter.

fra, og forvalter midler for, flere departementer og fylkeskommuner.

Private finansinstitusjoner kan delta på forskjellige måter i eksportkredittene:

- Som garantist, evt. med kontragaranti fra GIEK
- Som arrangør (strukturerer transaksjonen basert på mandat fra låntaker)
- Som agentbank (har ansvaret for å kreve inn avdrag og renter samt følge opp at låntaker opptrer i henhold til finansavtalen.
- Som långiver, eventuelt med garanti fra GIEK

Samspillet mellom de ulike aktørene avtales mellom kunden, GIEK, Eksportkreditt, agentbanken og andre garantister.

For Eksportkredits utlån er normalt en stor andel garantert av GIEK. I noen tilfeller garanteres derimot Eksportkredits utlån fullt ut av private garantister, mens GIEK i andre tilfeller stiller garanti overfor private finansinstitusjoner.

Evaluerings spørsmålene

Evaluerings av organiseringen av eksportfinansierings-systemet omfatter fem hovedproblemstillinger. Vi vil først drøfte følgende tre evaluerings spørsmål:

- Hvordan fungerer eksportfinansieringssystemet sett fra GIEKs, Eksportkredits og andre virkemiddelaktørers side?
- Hvordan fungerer eksportfinansieringssystemet sett fra eksportørers, låntakeres og private finansinstitusjoners side?
- Hvordan er statlig tilbud av eksportfinansiering organisert i andre land, og i hvilken grad er internasjonale erfaringer relevante for det norske systemet?

Som oppsummerende punkter vil vi drøfte følgende to evaluerings spørsmål:

- Er organisatoriske hensyn som ble lagt til grunn ved opprettelsen av Eksportkreditt fortsatt gyldige, og er de effektivt ivaretatt?
- Hva er fordeler og ulemper med dagens organisering av eksportfinansieringssystemet, og gir organiseringen samlet sett en effektiv ressursbruk?

Problemstillingene drøftes fortløpende i de etterfølgende delkapitlene.

8.1 Synspunkter fra GIEK, Eksportkreditt, Innovasjon Norge og GIEK Kredittforsikring

Den første problemstillingen i evalueringen av organiseringen av eksportfinansieringssystemet handler om hvordan GIEK og Eksportkreditt vurderer at systemet fungerer. Dette handler primært om hvordan de opplever samarbeidet dem imellom, men vi trekker også inn erfaringer og samarbeidet med andre statlige aktører som GIEK Kredittforsikring og Innovasjon Norge. I dette delkapitlet gjengir vi synspunkter som er fremkommet om dette gjennom intervjuer med GIEK og Eksportkreditt, samt de andre statlige aktørene. I intervjuene har vi lagt vekt på å innhente synspunkter på og erfaringer med:

- Hvordan opplever GIEK og Eksportkreditt samarbeidet dem imellom i finansieringsprosessene; hva fungerer godt og hvor oppstår det eventuelt utfordringer?
- Hvordan opplever GIEK, Eksportkreditt og de andre statlige aktørene at samarbeidet i finansieringsprosessene fungerer; hvilke samarbeidsrelasjoner er de viktigste og hvordan fungerer disse?

8.1.1 Samarbeidet mellom GIEK og Eksportkreditt

Grenseflatene mellom arbeidet som utføres av GIEK og Eksportkreditt er mange, og til dels svært viktige for den samlede opplevelsen av det statlige tilbudet av eksportfinansiering. Samtidig som at graden av interaksjon og samarbeid mellom de to organisasjonene samlet sett utgjør en viktig suksessfaktor, gjør det tette forholdet at organisasjonene kjenner hverandre godt. Basert på tilbakemeldingene fra GIEK og Eksportkreditt gjelder dette både roller, arbeidsmetoder, rammebetingelser og kompetanse.

8.1.2 Overordnede erfaringer med samarbeid mellom organisasjonene

I utgangspunktet legger denne grundige kjennskapen til hverandres virksomhetsområder til rette for et godt samarbeid. På operativt nivå tyder også tilbakemeldingene på at samarbeidet i finansieringsprosessene generelt sett fungerer godt, gitt organiseringsformen for systemet. Inntrykket bekreftes blant annet av at både GIEK og Eksportkreditt beskriver kompetansen hos sin samarbeidspartner som god, og tilstrekkelig for å levere god tjenestekvalitet til eksportører og kjøpere. Vi vurderer det som vesentlig at denne oppfatningen deles for at samarbeidet mellom organisasjonene skal fungere godt.

På en del områder er samarbeidet mellom GIEK og Eksportkreditt formalisert, med det som fra organisasjonene selv beskrives som positive erfaringer.

Et viktig område hvor samarbeidet er formalisert er vurderinger knyttet til anti-korrupsjon, miljø og sosiale forhold. Begge organisasjoner fremhever vesentligheten av dette arbeidet og peker på at resultatene av arbeidet bidrar til økt fokus på områdene. I tillegg arbeider GIEK og Eksportkreditt sammen om å arrangere den årlige Eksportkonferansen, hvor GIEK, Eksportkreditt, GK og Innovasjon Norge inviterer representanter fra myndigheter og næringsliv til å diskutere problemstillinger knyttet til eksport og finansiering.

Utenom behandlingen av enkeltsaker og kontakt med enkeltkunder samarbeider organisasjonene også på andre områder som i større grad dreier seg om mer langsiktig utvikling. En felles løsning for lån til SMB-segmentet er etablert for å forenkle saksbehandling og forbedre kundeopplevelsen på et område med særlige utfordringer. På IT-siden arbeider organisasjonene sammen om nye tekniske løsninger og det er gjort et vesentlig felles arbeid med å forbedre transaksjonsflyt.

Vår tolkning av beskrivelsene fra GIEK og Eksportkreditt om resultatene av det felles arbeidet er at samarbeidet på disse områdene har fungert godt og at man har oppnådd tilfredsstillende resultater. Det fremstår også positivt og hensiktsmessig at organisasjonene reagerer med felles tiltak på særlige utfordringer fra kundenes perspektiv relatert til flyt i saksbehandling og kompliserte løsninger for mindre bedrifter.

8.1.3 Fleksibilitet som følge av arbeidsdeling

Eksportkreditt peker på en potensielt viktig positiv konsekvens av arbeidsdelingen mellom de to organisasjonene. Fra deres perspektiv er det verdifullt at Eksportkreditt har fleksibilitet til å mobilisere ressurser til markedsføring, oppsøkende virksomhet og annen kundekontakt uavhengig av hvordan arbeidsbelastningen til enhver tid ser ut for GIEK. Fleksibiliteten kommer som en direkte konsekvens av at Eksportkreditt står på sine egne ben og har et selvstendig ansvar for å nå sine mål. Det er altså mulig for Eksportkreditt å jobbe aktivt og langsiktig med eksportører for å informere om tilgjengelige ordninger, gi råd og fremme ny eksport i perioder hvor GIEK opplever stor belastning for eksempel med å følge opp saker med mislighold og restrukturering av gjeld. Dette kan bidra til at Eksportkreditt oppfyller sin målsetting om at eksportkredittordningen med hensyn til tilgjengelighet.

Vi oppfatter poenget som interessant fordi nedgangskonjunkturer som gjerne innebærer spesielt utfordrende perioder for GIEK også assosieres med et behov for å finne nye vekstmuligheter. Som følge av nedgangen innenfor offshore olje og gass, hvor både GIEK og Eksportkreditt i stor grad er eksponert, pekes

det i dag på et omstillingsbehov for norsk økonomi. For å møte dette behovet pekes det blant annet på at det er nødvendig med satsinger mot nye virksomheter i fremvoksende sektorer. Arbeid med å fremme eksport blant SMB-er fremheves av Eksportkreditt som et svært viktig område for å oppnå raskere omstilling på aggregert nivå. Dermed kan det virke som dette argumentet bør tillegges stor vekt.

Samtidig kan det fra GIEK sitt ståsted oppfattes som en ulempe at arbeidet med å fremme nye eksportlån til prosjekter uten at det foretas noen egentlig risikovurdering, skjer i perioder hvor GIEK selv ville ha ønsket en mer selektiv tilnærming til markedsarbeidet. Argumentet for at arbeidsdelingen gir fleksibilitet for Eksportkreditt, kan altså snus til et argument for at arbeidsdelingen gir mindre fleksibilitet til å tilpasse ressursbruk etter gjeldende betingelser. I faser med nedgangskonjunkturer og utfordrende forhold med hensyn til etterspørsel i eksportmarkedene er det også sannsynlig at en mindre andel av de nye søknadene som skal behandles faktisk realiseres – både fordi flere søknader trekkes og fordi det ikke er mulig å oppnå garanti for prosjektene.

Eksportkreditt peker også på at organiseringen er med på å stimulere til at kundene kan velge mellom lån fra Eksportkreditt og/eller andre kilder og mellom garantier fra GIEK og/eller andre banker. I utfordrende perioder for GIEK er det mulig at dette er ekstra verdifullt, ettersom Eksportkreditt sine lån kan garanteres av banker som kan ha en større appetitt på prosjektene. På aggregert nivå er det imidlertid lite trolig at kommersielle banker vil ha en vesentlig annerledes vurdering av risiko ved nye prosjekter enn GIEK i vanskelige perioder. Historisk er det tvert imot slik at GIEK sin garantikapasitet er viktigst i forbindelse med nedgangskonjunkturer. Det finnes likevel eksempler på uenighet mellom banker og GIEK i enkeltsaker, der banker er villig til å garantere prosjekter og GIEK ikke er det. Statens behov for å få inn alternative garantister er også størst i nedgangskonjunkturer, hvor markedets interesse normalt er begrenset.

8.1.4 Kommunikasjon i forbindelse med indikative tilbud og tilsagn

Et annet område hvor samarbeidsformen kan ha utfordringer gjelder kunders forståelse av sammenhengen mellom indikative tilbud fra Eksportkreditt og tilsagn fra GIEK.

Eksportkreditt gir et såkalt indikativt «term sheet», her kalt indikativt tilbud, som er en orientering om en mulig låneordning og CIRR-rente. Eksportkreditt gir ikke et bindende tilbud om finansiering. GIEK opplyser likevel om at noen kunder misforstår dette som et lånetilbud. Forventningen fra noen bedrifter er da at det indikative tilbudet fra Eksportkreditt er forpliktende.

Fra GIEK sitt ståsted oppleves det som krevende når bedrifter ikke har forstått forbeholdene som har vært gjeldende når det indikative tilbudet ble gitt fra Eksportkreditt. Eksportkreditt opplever på sin side at misforståelser av denne typen oppstår sjelden. Tiltak er iverksatt for at dette ikke skal forekomme. Det konkrete omfanget av slike misforståelser er ukjent for oss. Likevel, når virksomhetene har iverksatt tiltak tyder det på at problemstillingen er relevant og viktig for organisasjonene.

På overordnet nivå er det vår vurdering at dette kan skyldes delvis til at Eksportkreditt tilbyr en rettighetsbasert ordning hvor alle som søker om lån i utgangspunktet skal få et indikativt tilbud dersom vilkårene for lån gjennom ordningen er oppfylt. Det står i forskriften om eksportkredittordningen at søknad om finansiering må foreligge før den kommersielle kontrakten inngås, og at alle søknader som faller innenfor det fastsatte regelverket skal få tilbud om finansiering. Som følge av denne regelen, som ikke gjelder for GIEK, kommer GIEK tynge inn i prosessen på et senere tidspunkt enn Eksportkreditt. I GIEK sin behandling av saken er risiko knyttet til kjøper og prosjekt som regel avgjørende for vurderingen av saken.

Arbeidsdelingen innebærer at Eksportkreditt står fritt til å jobbe mot kunder og segmenter etter sine egne beste vurderinger. Fra GIEK sitt ståsted kan det imidlertid oppfattes slik at ressursene som går med til markedsaktivitet ikke i stor nok grad fører til realiserte prosjekter. Utfordringen virker å ligge i silingsprosessen av søknader om finansiering. Eksportkreditt er involvert i en tidlig fase med begrenset informasjon om prosjektene, mens GIEK kommer inn i prosessen på et senere tidspunkt og skulle gjerne sett færre saker som ikke var kredittverdige. Her kan det nevnes at tiltak er iverksatt for å forbedre silingsprosessen gjennom prosjektet «transaksjonseksellense».

8.1.5 Samarbeid med andre aktører

Samarbeid med andre statlige aktører er relevant, spesielt innenfor enkelte segmenter. For eksempel er Innovasjon Norge involvert gjennom å støtte mange bedrifter i SMB-segmentet som også har behov for finansieringsløsninger for sine eksportkontrakter. I deres kontakt med bedriftene kan det være virkningsfullt om statlige eksportfinansieringsløsninger gjøres bedre kjent for bedrifter med begrenset erfaring og kjennskap til det norske systemet.

Norske ambassader og handelsrepresentasjoner, samt Innovasjon Norges utekontorer, jobber for å fremme norske interesser internasjonalt, og Norad og Norfund støtter utviklingsprosjekter i utviklingsland. Et godt samarbeid med disse aktørene kan blant annet være

viktig for å gjøre det statlige tilbudet for finansiering av norsk eksport kjent for nye utenlandske kjøpere.

Størsteparten av norsk eksport selges på kontantbasis eller med kortsiktig kreditt, hvor risikoen kan dekkes gjennom kredittforsikring. GIEK Kredittforsikring AS, som tidligere var et datterselskap av GIEK og nå er direkte underlagt NFD, tilbyr risikoavdekning i konkurranse med det private markedet. GK dekker primært såkalt «marketable risk», og reassurer seg i det private markedet for slik risiko, og i GIEK for «non-marketable» risk. Resten av porteføljen reforsikres i det kommersielle markedet. GK har stort sett et noe annet kundesegment enn GIEK/Eksportkreditt, og er ikke direkte gjenstand for denne evalueringen. Kredittforsikring har imidlertid mange fellestrekk med eksportgarantier, og var tidligere en integrert del av GIEKs virksomhet. Den ble skilt ut som eget selskap for ikke å komme i konflikt med statsstøtteregelverket i EØS. De fleste andre land har overlatt dekningen av «marketable risk» til det private markedet, mens «non-marketable risk» er en del av de statlige garantiinstituttene.

8.1.6 Vurdering fra aktørene

På overordnet nivå er det Eksportkreditts oppfatning at samarbeidet med Innovasjon Norge og GIEK Kredittforsikring er godt med tanke på deres felles arbeid med seminarer og kunderettet aktivitet. Eksportkreditt oppfatter kunnskapen hos Innovasjon Norge om eksportfinansieringsordningene som gjennomgående god, slik at relevant informasjon kan formidles gjennom Innovasjon Norges sine kontaktflater. GIEK opplever at det er varierende hvor godt Innovasjon Norge kjenner GIEKs ordninger, men GIEK sier dette også gjelder i motsatt retning.

Det er også en opplevelse blant alle de involverte aktørene at samarbeidet med «Eksportteamet», som ble gjennomført vinteren 2016/2017 av GIEK, Eksportkreditt, GIEK Kredittforsikring og Innovasjon Norge, representerte en ny og verdifull erfaring med en koordinert presentasjon av tilbudet til de fire statlige aktørene i flere deler av landet. Arbeidet ga en samlet forståelse av behovet hos bedriftene som ble besøkt. Vårt inntrykk er at det felles arbeidet gjorde at de ulike statlige aktørene fikk et sammensatt og nyansert bilde av hvilke tjenester bedriftene har behov for, og hvilke sammenhenger som finnes mellom behovet for de ulike ordningene.

En viktig konklusjon på Eksportteamets arbeid var at mange bedrifter er inne i en betydelig omstilling med nye markeder og nye produksjons- og forretningsmodeller. Finansiering gjennom en hel verdikjede er en utfordring, og det vil gi merverdi dersom bedriftene kan møte et komplett tilbud fra de fire organisasjonene, noe som forutsetter at disse må ha høyere kompetanse om hverandre og kunne informere om

hverandres tilbud og trekke hverandre med når det er aktuelt. Bedriftene trenger ofte virkemidler fra flere statlige aktører. Det fremholdes at en felles inngangsdør ville bety mye for bedriftene.

Effekten av Eksportteamets arbeid målt i nye lån eller garantier har så langt vært begrenset. GIEK har opplyst om at én ny søknad om produksjonslångaranti ble mottatt som følge av 74 bedriftsbesøk, og at søknaden senere bortfalt. Denne type informasjonsvirksomhet kan imidlertid ikke forventes å gi raske resultater, og har nettopp pekt på at det er behov for å strømlinjeforme virkemiddelapparatet og GIEK Kredittforsikring for at det skal kunne fungere mer effektivt overfor næringslivet.

Samtidig som tilbakemeldingene vi har fått på hvordan samarbeidet fungerer på overordnet nivå er gode, pekes det også på et potensial for forbedring og tettere integrering på flere områder. Eksportkreditt mener det er hensiktsmessig hvis samarbeidet deres med Innovasjon Norge og GIEK Kredittforsikring styrkes. I tillegg til at organisasjonene gjennomfører arbeid i fellesskap på overordnet nivå, er det altså Eksportkreditts ønske at man gjør mer målrettet arbeid i fellesskap for å oppnå eksport gjennom enkelte transaksjoner.

GIEK Kredittforsikring fremhever at kredittforsikring er et lite kjent produkt i Norge, og at det er en utfordring for deler av målgruppen å få oversikt over hvilke tjenester som tilbys sett i relasjon til andre organisasjoners produkter/ordninger. Det er derfor av stor betydning å arrangere felles informasjonstiltak med GIEK, Eksportkreditt og Innovasjon Norge, slik man har en del gode eksempler på.

8.1.7 Oppsummerende vurderinger av samarbeid

På operasjonelt nivå fungerer samarbeidet mellom GIEK og Eksportkreditt relativt godt. Samarbeidet mellom GIEK og Eksportkreditt er av naturlige årsaker utstrakt, og på en del områder er samarbeidet også formalisert. Vårt inntrykk er videre at felles tiltak blir iverksatt når det oppstår utfordringer. Eksempler på dette er arbeid med transaksjonseksellense, utvikling av skreddersydde løsninger for SMB-segmentet, utvikling av nye tekniske løsninger og deltakelse i det såkalte eksportteamet.

GIEK opplyser om at det har vært utfordringer knyttet til bedriftenes forståelse av hvor bindende et indikativt tilbud om lån er. Utfordringene er tilsynelatende knyttet til at det kan være vanskelig for noen kunder å forstå de mange forbeholdene som er knyttet til indikative tilbud som gis før samme sak er behandlet hos GIEK. Eksportkreditt erkjenner ikke dette forholdet og savner eksempler på slike misforståelser fra GIEK. Tiltak er likevel iverksatt for å begrense eventuelle misforståelser som kan være kilde

til frustrasjon hos bedriftene. En forenklet løsning for SMB-segmentet vil sannsynligvis ha god effekt, ettersom de minste bedriftene ofte har mindre erfaring med ordningene. Samtidig opplyses det om at misforståelser også oppstår hos større kunder.

Fra GIEK sin side stilles det spørsmål ved nødvendigheten av krav om søknad før kontrakt, i alle fall for mindre saker. Å behandle søknadene og å gi indikasjon på lånebetingelser før relevant saksbehandling er gjennomført hos både Eksportkreditt og GIEK, innebærer at en del ressurser medgår til å gi forbeholdne indikasjoner på betingelser, også for mange saker som faller fra gjennom den videre saksbehandlingen. I følge tall fra GIEK, faller 75 prosent av sakene fra i løpet av prosessen før det blir utstedt noen tilbud. For søknadene som til slutt ender opp som låneutbetalinger berører dette imidlertid en potensielt viktig opsjonsverdi som er knyttet til den initiale CIRR-kvoteringen. En eventuell endring av praksis hos Eksportkreditt for å spare ressurser kan derfor også redusere verdien av det samlede tilbudet.

Arbeidsdelingen mellom GIEK og Eksportkreditt gjør det mulig for Eksportkreditt å ta selvstendige valg når det gjelder å allokere ressurser til markedsarbeid. Det vil si at arbeidet med å nå ut til nye potensielle brukere av ordningene kan skje uavhengig av svingninger som påvirker betalingsevnen blant eksisterende låntakere. Dette kan blant annet ha særlig positive effekter med tanke på omstilling, fordi deler av systemet til enhver tid vil være fokusert på å løse fremtidige behov blant potensielle kunder.

Det kan samtidig anses som en ulempe at Eksportkreditt driver markedsarbeid uavhengig av kapasitetssituasjonen hos GIEK når en stor del av utlånene nettopp krever garantier herfra. Fra GIEK sitt perspektiv anses det som en klar fordel dersom strategien for markedsarbeidet koordineres med en kredittstrategi.

8.2 Synspunkter fra eksportører, låntakere og private finansinstitusjoner

Den andre problemstillingen i evalueringen av organiseringen av eksportfinansieringssystemet handler om hvordan systemet fungerer sett fra eksportørers, låntakeres og private finansinstitusjoners side.

Kundeperspektivet er viktig for begge organisasjonene, og det brukes vesentlige ressurser på at kunder skal oppleve GIEK og Eksportkreditt som samstemte. Organisasjonene har de siste årene iverksatt flere felles prosjekter for å bedre samarbeidet seg imellom og for å gjøre det enklere

for kundene å benytte det statlige eksportfinansieringstilbudet. De har blant annet formalisert et samarbeid knyttet til anti-korrupsjon, miljø og sosiale forhold i prosjektene. De har videre iverksatt utviklingsprosjekter for å forbedre transaksjonsflyten («Transaksjonseksellense»), og vurderer en løsning for felles «Min side». For SMB-ene er det også utviklet en løsning med felles søknadskjema til GIEK og Eksportkreditt for kontrakter under 100 millioner kroner.

I dette delkapitlet gjengir vi synspunkter som har fremkommet om dette i intervjuer med disse aktørene, og fra tidligere gjennomførte kundeundersøkelser på vegne av GIEK og Eksportkreditt.

8.2.1 Kunder: Eksportører og låntakeres perspektiv

I intervjuene med eksportører og låntakere har vi lagt vekt på å innhente synspunkter på og erfaringer med organiseringen av eksportfinansieringssystemet langs følgende hoveddimensjoner:

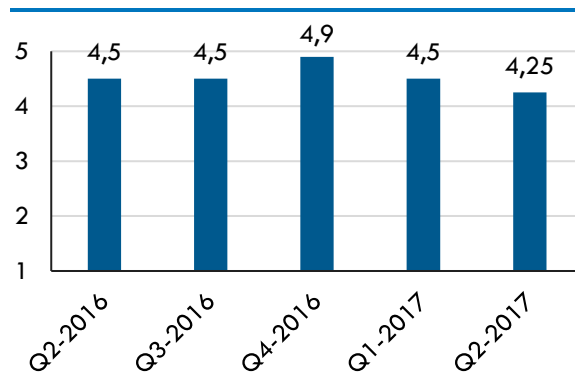
- Opplever eksportfinansieringssystemet som oversiktlig?
- Opplever GIEK og Eksportkreditt og samarbeidet mellom dem i finansieringsprosessene som effektive/effektivt?

Overordnet sier samtlige informanter, både eksportører og låntakere, at de stort sett er fornøyde med sitt samarbeid med Eksportkreditt og GIEK. I vår kontakt med kundene er det ikke fremkommet synspunkter som tilsier at samarbeidet i hovedsak ikke fungerer etter intensjonene.

8.2.2 Tilbakemeldinger fra kundeundersøkelser

Ut fra kundeundersøkelsene som er gjennomført av Menon Economics på vegne av GIEK og Eksportkreditt, ser vi på overordnet nivå at samarbeidet mellom organisasjonene oppleves som godt (Figur 8-1). I gjennomsnitt (vektet etter antall respondenter per kvartal) scores samarbeidet til 4,4 på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er utmerket. Resultatene fra kundeundersøkelsene tyder alene på at eksportørene og låntakerne som får finansiering til eksport gjennom lån fra Eksportkreditt og garantier fra GIEK, oppfatter at organisasjonene generelt sett samarbeider godt.

Figur 8-1: Vurdering av samarbeid mellom GIEK og Eksportkreditt i kundeundersøkelser (skala: 1-5)



Kilde: GIEK / Eksportkreditt / Menon. Figuren viser kvartalsvise gjennomsnitt for vurdering av samarbeidet mellom GIEK og Eksportkreditt. Skala: 1-5. N = 27.

Noen flere nyanser fra kundeundersøkelsene er tilgjengelige gjennom rapporter fra samtaler med hver bedrift. I forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsene ble tilbakemeldingene oppsummert som at flere respondenter mener at kommunikasjonen hadde blitt enklere dersom finansierings- og garanti-tilbudet hadde vært en og samme organisasjon, mens andre er fornøyd med oppdelingen slik den er i dag. Øvrige oppfatninger som har fremkommet gjennom undersøkelsene inngår i oppsummeringen nedenfor.

8.2.3 Oversiktighet i eksportfinansieringssystemet

For en del av informantene vi har vært i kontakt med oppleves det som utfordrende å manøvrere seg i eksportfinansieringssystemet. Dette gjelder både i grensesnittet mellom GIEK og Eksportkreditt, samt grensesnitt mot GIEK Kredittforsikring og Innovasjon Norge. Tilbakemeldingen understøttes av utsagn fra organisasjonenes egne kundeundersøkelser og gjennom samtaler med kommersielle banker. Det er særlig to forhold som trekkes frem:

- Før man har søkt om lån/garanti kan det være krevende å skaffe seg oversikt over hvem som gjør hva i det norske virkemiddelapparatet og GIEK Kredittforsikring. Det vil si at bedriftene ikke umiddelbart oppfatter arbeidsdelingen mellom GIEK, Eksportkreditt, GIEK Kredittforsikring og Innovasjon Norge som tydelig. En felles tjenestevalger som er under vurdering vil kunne bidra til å løse dette.
- Etter at bedriftene har levert sine søknader om lån og garanti, kan det oppleves som vanskelig og ressurskrevende å forholde seg til to aktører og sammenhengen mellom de ulike beslutningskjedene. En felles kundeportal som er under vurdering vil kunne bidra til å løse dette.

Fra de større bedriftene vi har vært i kontakt med spilles betydningen av disse tilbakemeldingene noe ned. Vårt inntrykk er at de største bedriftene som

regel har ressurser med mye erfaring fra eksportfinansiering generelt, og spesielt god kunnskap om det statlige systemet. Når en av erfaringene fra «eksportteamet» var at systemet byr på utfordringer når det kommer til oversiktighet, er det derfor vårt inntrykk at disse utfordringene relaterer seg til mindre bedrifter som har begrenset erfaring med å benytte statlige ordninger for eksportfinansiering.

I noen tilfeller har bedrifter opplevd systemet som vanskelig å forholde seg til etter at de har søkt om lån. Vårt inntrykk er at selv om Eksportkreditt tar nødvendige forbehold når de indikative tilbudene kommuniseres til kundene, har det likevel ved ulike anledninger oppstått misforståelser om forbeholdet og at det er et tilbud. Dersom en garanti ikke blir gitt, eller dersom det blir stilt særlige vilkår for garanti, kan dette føre til merarbeid eller andre komplikasjoner for bedriften som søker.

Det er naturlig å anta at det å forstå at et indikativt tilbud fra Eksportkreditt ikke nødvendigvis betyr at lånet vil bli utbetalt, særlig er en utfordring for bedrifter som er uerfarne med eksportfinansieringssystemet. Samtidig viser tilbakemeldingene fra bedriftene at utfordringene også kan gjelde bedrifter som er mer erfarne brukere av ordningene. Likevel sitter vi igjen med inntrykket av at spesielt de store virksomhetene synes godt kjent med hvilke finansieringskilder som finnes, og har få problemer med å finne frem i det norske eksportfinansieringssystemet.

Flere eksportører og låntakere trekker frem at både GIEK og Eksportkreditt fremstår som kompetente og profesjonelle, og at utviklingen de senere årene har gått i en positiv retning med økt profesjonalisering. Noen av innspillene går likevel på at smidigheten i samarbeidet med bankene tilsynelatende påvirkes negativt av dette. Når GIEK i større grad enn før gjør sine egne risikovurderinger i stedet for å lene seg på partnerbanker i transaksjonene, opplever noen låntakere dette som unødvendig tidkrevende. Tilbakemeldingene fra bankene er imidlertid at de oppfatter det som naturlig at GIEK bruker ressurser på dette arbeidet.

8.2.4 Effektivitet

I det følgende gjennomgår vi kundeperspektiver på den opplevde effektiviteten i systemet. Tilbakemeldingene varierer relativt mye, noe som til dels reflekterer den store variasjonen av bransjer, bedrifter og låntakere som er i kontakt med GIEK og Eksportkreditt. Variasjonen i kvalitative tilbakemeldinger gjør det også vanskelig å konkludere med hva som samlet sett er kundenes opplevelse, slik man til dels forsøker å gjøre gjennom organisasjonenes kundeundersøkelser.

Flesteparten av bedriftene vi har vært i kontakt med opplyser at de i utgangspunktet ville foretrukket å forholde seg til ett kontaktpunkt. Det er ikke vårt inntrykk at dette skyldes hvordan GIEK og Eksportkreditt sitt samarbeid fungerer rent spesifikt, men at det generelt oppfattes som ressurskrevende å forholde seg til to kontaktpunkter for garanti- og lånefunksjoner i samme transaksjon. Vi antar at dette i hovedsak er utslagsgivende i tilfeller hvor det er mulig for en enkelt bank å stå for finansiering av eksporten uten at syndikering gjør det nødvendig for bedriftene å forholde seg til flere banker. Tilbakemeldingene fra informantene tyder derimot på at det oppleves som en enklere prosess å få på plass etterspurt dokumentasjon i kontrakter finansiert av banksyndikater enn i kontrakter der Eksportkreditt og GIEK er involvert.

Andre informanter nevner mindre utfordringer knyttet til ekstra tid- og ressursbruk i transaksjoner for prosjektene forutsetter deltakelse fra begge organisasjoner. Et flertall av respondentene nevner dobbelt sett av søknader som en opplevd ulempe ved organiseringen, uten at dette ser ut til å påvirke konkurransedyktigheten i tilbudet. De samlede dokumentasjonskravene oppleves som omstendelige av flertallet av informanter vi har vært i kontakt med.

Noen av bedriftene vi har vært i kontakt med opplever prosessen som enkel og rask. Disse opplever det ikke som at arbeidsdelingen påvirker effektiviteten i kunde- og saksbehandling. En av tilbakemeldingene belyser et interessant moment for vurderingen av effektiviteten i systemet. Over tid har tilliten til Eksportkreditt og GIEK blitt svært sterk. Denne tilliten kan i enkelte tilfeller gjøre at kundene ikke bruker tid på å undersøke alternative kilder til finansiering. Det vil si at systemet i vid forstand kan medføre besparelser i form av reduserte søke- og transaksjonskostnader.

8.2.5 Oppsummering av kundenes tilbakemeldinger

Inntrykkene fra intervjuene i denne evalueringen sammenfaller i stor grad med innsikter fra kundeundersøkelser gjennomført på vegne av GIEK og Eksportkreditt i løpet av 2016 og 2017. Resultatene herfra viste at det for eksportører og låntakere kan være utfordrende å få oversikt over prosessene i Eksportkreditt og GIEK, og hvem som har ansvar for hva på ulike tidspunkt. Flertallet av respondentene påpekte også at det isolert sett er kompliserende å ha to aktører/kontaktpersoner å forholde seg til i finansieringsprosessen.

Likevel nyanseres disse tilbakemeldingene av at de fleste er positive til hvordan systemet fungerer på overordnet nivå. Dette gjelder både for våre dybdeintervjuer og for oppsummerende vurderinger fra kundeundersøkelsene. Vår erfaring er at

eksportører og låntakere er svært fornøyde med det statlige tilbudet av eksportfinansiering. Negative tilbakemeldinger er av mindre karakter og primært på avgrensede områder.

8.2.6 Private finansinstitusjoners perspektiv

Samarbeidet mellom GIEK og Eksportkreditt og kommersielle banker er utstrakt. Dette skyldes blant annet at deltakelse fra kommersielle banker gjennom risikodeling er et premiss for en stor del av den statlige eksportfinansieringen. I forbindelse med evalueringen har vi gjennomført intervjuer med representanter for flere banker og finansinstitusjoner. Gjennom samtaler med Citibank, Nordea, DNB, Sparebank 1 SMN, SR-Bank og KLP har vi samlet inn ulike perspektiver på og erfaringer fra samarbeid med GIEK og EK. Deres opplevelser av systemet varierer til dels ut fra hvilke roller de kommersielle finansinstitusjonene selv spiller.

I intervjuene har vi lagt vekt på å innhente synspunkter på, og erfaringer med, organiseringen av eksportfinansieringssystemet langs følgende hoveddimensjoner:

- Hvordan oppleves GIEK og Eksportkreditt som samarbeidspartnere for de private finansinstitusjonene?
- Oppleves samarbeidet med GIEK og Eksportkreditt i finansieringsprosessene som effektivt?

8.2.7 Ikke til fortregning

Både GIEK og Eksportkreditt har som mål å fungere som et supplement til markedet uten å være til fortregning av kommersielle aktører. Oppfyllelsen av denne målsettingen preger også hvordan bankene opplever samarbeidet. Det er ingen av bankene vi har vært i kontakt med som har kjent til eksempler på at GIEK har fortrenget bankene fra ønskede posisjoner.

Den samme tilbakemeldingen gjelder i stor grad for Eksportkreditt, men her finnes det også en viktig nyansering. Fra de kommersielle aktørenes ståsted er det ikke mulig å tilby en tilsvarende løsning som Eksportkreditt har med sin CIRR fastrenteopsjon. Fra bankenes ståsted gir dette en åpenbart viktig tilleggsverdi, som bankene ikke ville være villige til å tilby uten noen form for kompensasjon. Dette kan gjøre fastrentetilbudet vanskelig å konkurrere med. Likevel er inntrykket fra finansinstitusjonene ikke at det mangler tilgang på plasseringer i form av garanterte lån. Slik sett er det vanskelig å hevde at Eksportkreditt bidrar til fortregning.

Vårt inntrykk fra intervjuer med bankene er at GIEK og Eksportkreditt sin supplerende tilstedeværelse i markedet gir en forutsigbarhet som er høyt verdsett. Bankene nyter godt av gjennomskiktigheten i hvordan

systemet virker, og sikkerheten om at kapasiteten i ordningene vil være tilstrekkelig for å møte markedets behov i kommende år.

8.2.8 Fleksibilitet

Samtidig som tilbudet om statlig eksportfinansiering utgjør en forutsigbar faktor i markedet, representerer tilbudet for bankene en vesentlig kilde til fleksibilitet. Bankene kan i stor grad velge volumet på sine garantiposisjoner, så lenge den kommersielle deltakelsen oppfyller GIEKs minstekrav. Alle bankene bekrefter at avlastningen GIEK sine garantier bidrar med er svært viktig for kapasiteten til å være med på eksportfinansiering. Dette gjelder både for store enkeltprosjekter og for det totale volumet av risiko som bankene har kapasitet til å ta.

Tilsvarende tilbakemeldinger om betydning av fleksibilitet gjelder også for Eksportkreditt sine utlån. Selv om risikoen for garanterte lån er svært lav, er det til en viss grad slik at kapasiteten til å tilby funding kan være begrenset. Særlig kommer denne tilbakemeldingen fra de mindre regionalbankene, som gjerne lar Eksportkreditt stå for mye av utlånene.

Behovet for avlastning gjelder etter det vi forstår på tvers av ulike næringer og bedrifter. Likevel er kapasitetsbegrensningene for bankene sannsynligvis viktigere innenfor enkelte bransjeområder, selv om dette til en viss grad kan variere over tid. I den grad avlastningen er spesielt viktig på enkelte områder, gjelder dette størrelsen på lånekontraktene, vektet etter risiko. Mange av lånekontraktene som finansieres innenfor norsk eksport er såpass store at mange banker vil ha problemer med å tilby finansiering til gjeldende betingelser uten statlig involvering.

Bankenes positive tilbakemeldinger om fleksibiliteten i det statlige tilbudet nyanseres noe av tilbakemeldingene om hvordan samarbeidet oppleves etter at kontraktene er inngått. Når det gjelder reforhandling av betingelser etter fall i finansieringskostnader i markedet, kan banker gjerne være mer villige til å etterkomme kundens ønsker enn GIEK. På dette området kan GIEK oppleves som en litt lite fleksibel samarbeidspartner. Samtidig som bankene i disse tilfellene kunne ønske seg en noe større fleksibilitet, reflekterer de ulike holdningene forskjeller i langsiktige målsettinger. Bankene har åpenbart en langsiktig kommersiell interesse i å opprettholde et godt forhold til sine kunder, mens GIEK sitt overordnede mål er å bidra til økt norsk eksport samt å ivareta ordningenes balanse på sikt. Da er det også naturlig at GIEK kan være mindre interesserte i å bruke ressurser på å reforhandle avtaler. Til slutt, har både private banker og GIEK en interesse av å minimere risiko for egne tap. Dette hensynet kan av den andre parten oppfattes som manglende fleksibilitet.

De siste årene har vært krevende for både den statlige og kommersielle delen av markedet for eksportfinansiering. Etter oljeprisfallet i 2015 har fokuset i sektoren i større grad enn før dreiet mot saker med mislighold og restrukturering av gjeld. Restruktureringssakene krever mye ressurser og involverer både samarbeid og forhandlinger mellom mange parter. På spørsmål om hvordan bankene opplever restruktureringsprosessene får vi ikke entydige svar. På den ene siden uttrykker flere at GIEK håndterer prosessene på en god måte og oppleves som en profesjonell og konstruktiv samarbeidspartner. Her nevnes det også at GIEK har bygget opp meget god kompetanse de siste årene.

På den andre siden får vi tilbakemeldinger på at GIEK oppfattes som «tungrodd» og at beslutningsprosesser er mindre fleksible enn ønskelig. Med manglende fleksibilitet menes at GIEK oppleves som mindre villig til å endre betingelser og ta ny risiko for å løse et problem. Andre aktører mener derimot at det er naturlig at GIEK som et statlig forvaltningsorgan er mindre fleksible og mer konservative enn bankene. GIEK har ansvar for å sikre seg mot tap av statens midler, mens bankene er mer opptatt av langsiktige kundeforhold. GIEK påpeker også i denne sammenhengen at de er underlagt OECD-regelverket som kan begrense handlerommet deres i visse situasjoner.

8.2.9 Konkurransen i systemet

GIEK og Eksportkreditt oppleves som samarbeidspartnere heller enn konkurrenter. Dette skiller seg til en viss grad fra hvordan bankene opplever samarbeid om prosjekter med andre private banker. I et samarbeid med GIEK og Eksportkreditt er det lite problemfylt å dele verdifulle kunderelasjoner eller informasjon, fordi GIEK og Eksportkreditt ikke konkurrerer med bankene om å tilby andre inntektsbringende tjenester til de samme kundene. Fraværet av dette konkurranseelementet er med på å lette samarbeidet med de statlige organisasjonene. Et annet poeng som er relatert til konkurransen i systemet gjelder spesielt de mindre bankene. For regionalbankene er det særlig avgjørende at GIEK og Eksportkreditt kan bidra med å utvide kapasiteten for at bankene i det hele tatt skal ha mulighet til å tilby finansiering til sine kunder. Når de mindre bankene kan være med på finansiering av en større del av prosjektene, er dette sannsynligvis med på å øke konkurransen i markedet.

8.2.10 Effektivitet

På overordnet nivå opplever bankene at de statlige organisasjonene er effektive. Kompetansen vurderes også som god nok til at samarbeidet skal fungere bra, både om nye saker og i oppfølgingen av eksisterende kontrakter. De av finansinstitusjonene som har erfaring

med statlige ECA-er fra andre land, mener også at de har grunnlag for å si at det er enklere å samarbeide med GIEK og Eksportkreditt enn deres utenlandske søsterorganisasjoner.

De private finansinstitusjonene opplever likevel noen utfordringer i møte med eksportfinansieringssystemet. På samme måte som kundene, opplever også bankene at det kan være et kompliserende element å ha to statlige aktører involvert i én og samme transaksjon. Dobbelt sett av søknader og oppfølging krever både tid og ressurser. Flere gir også tilbakemeldinger på at det oppleves unødvendig å ha representanter fra to statlige organisasjoner involvert i oppfølging av sakene når bare én av organisasjonene tar kredittrisiko. Imidlertid er vi også kjent med at livselskaper som er med på funding av lån med statlige garantier til dels beskriver sin oppfølging av utlånene på samme måte som Eksportkreditt. Dette kan tolkes som at ressursbruk for oppfølging ikke ville ha sett annerledes ut hvis alle utlån ble overlatt til markedet. Samtidig opplever GIEK at livselskapene bruker mindre ressurser enn Eksportkreditt i forbindelse med oppfølging av saker. På lik linje med kundene uttrykker altså finansinstitusjonene at det hadde vært enklere å forholde seg til én istedenfor to aktører.

8.3 Det norske systemet sammenlignet med andre lands organisering

Den tredje problemstillingen i evalueringen av organiseringen av eksportfinansieringssystemet handler om å se til andre lands organisering av statlig eksportfinansiering. I dette delkapitlet gir vi en beskrivelse av organiseringen av eksportfinansieringssystemet i noen sammenlignbare land, og en vurdering av fordeler og ulemper ved disse systemene. Landene som omfattes er Sverige, Tyskland, Danmark, Finland, Frankrike, Storbritannia, Canada og Nederland. Vi inkluderer også en beskrivelse av systemene i Japan, Sør-Korea og Kina. Selv om de institusjonelle rammene i disse landene avviker en del fra forholdene i Norge, er deres eksportører ofte i konkurranse med norske bedrifter. Beskrivelsen av systemene er basert på årsberetninger, hjemmesider og intervjuer av diverse ECA-er, enkelte evalueringer og rapporter vist til i teksten under, samt opplysninger gitt i møter med GIEK og Eksportkreditt.

8.3.1 Generelle utviklingstrekk

Mens vilkårene for statlig støttet eksportfinansiering i stor grad er regulert gjennom OECDs Arrangement⁴³, er det opp til hvert enkelt land å bestemme hvordan de statlige ECAene («Export Credit Agencies») skal organiseres. Systemene er til dels et resultat av historisk utvikling, nærings- og bankstruktur, samt politiske prioriteringer i de enkelte land, og utviser store variasjoner når det gjelder organisering, juridisk status, mandater og policy⁴⁴. Noen ECAer er deler av statsadministrasjonen, og andre er forvaltningsbedrifter, statselskaper eller private bedrifter som forvalter statlige ordninger. Noen ECAer tilbyr et bredt spekter av finansielle tjenester, mens andre har mer spesialiserte oppgaver. Måten de statlige organisasjonene samarbeider med private finansinstitusjoner varierer også i stor grad. En analyse utført for IMF⁴⁵ konkluderer som følger:

«There is no such thing as a typical export credit agency» (IMF, 1999)

Det er kort oppsummert ikke gitt at et system som fungerer bra i ett land er like egnet i et annet.

I kjølvannet av finanskrisen i 2008 har mange land utvidet og styrket sine statlige eksportfinansierings-systemer. Parallelt med dette er enkelte ECAer blitt omorganisert. I noen land har dette skjedd ved at garantiinstitutter er blitt tilført egne låneordninger, mens i andre land, som Frankrike, er forvaltningen av eksportgarantiordningen blitt overført til en statsbank som også tilbyr eksportfinansiering. Begrunnelsen for endringene har gjerne vært å gi bedriftene et mest mulig komplett finansieringstilbud på ett og samme sted («single entry point»). Andre hensyn har vært å samle spesialisert kompetanse på eksportfinansiering i én organisasjon, eller å redusere administrasjons-kostnader⁴⁶.

Andre stater har valgt å ikke forandre organiseringen av sine eksportfinansieringssystemer, men heller å utvikle nye samarbeidsformer for å gjøre tilbudene lettere tilgjengelige eller mer konkurransedyktige⁴⁷.

⁴³ Enkelte vilkår er ikke regulert i Arrangement. Noen land utnytter manglende regulering av garanti-premier for skip, mens GIEK tilbyr kommersielle vilkår.

Land som Kina, Russland og Brasil er ikke medlemmer av OECD og dermed ikke bundet av Arrangement. Det arbeides for å trekke disse landene inn i et nærmere samarbeid om finansieringsvilkår. Det arbeides også for å gjøre Arrangement mer markedsorientert, men det er for tidlig å si hva slags endringer dette kan føre til i avtalen.

⁴⁴ Forsikringsmarkedene skjelner mellom «marketable» og «non-marketable risk». Førstnevnte kategori gjelder hovedsakelig kjøpere i industriland, og dekkes vanligvis av

Mange garantiinstitutter har overlatt dekning av kommersiell risiko ved kortsiktige kreditter til private selskaper, mens staten tilbyr dekning av «non-marketable risks» (primært kreditter til land utenfor OECD-området⁴⁸).

Ved ECONs evalueringer av GIEK og 108-ordningen, ble de norske systemene sammenlignet med de andre nordiske landenes, som på det tidspunktet i store trekk hadde samme organisering som det norske. I det følgende vil vi i tillegg til de nordiske landene se nærmere på organiseringen av systemene i enkelte andre land hvis eksportører er konkurrenter til norsk eksport. Gjennomgangen av systemene må nødvendigvis bli relativt kortfattet.

Vi organiserer omtalen av organisering internasjonalt etter følgende inndeling av land:

- Separate organisasjoner tilbyr garantier og utlån
- Én og samme organisasjon tilbyr både garantier og utlån
- Staten tilbyr garantier, men ikke utlån

8.3.2 Separate organisasjoner tilbyr henholdsvis garantier og finansiering

Sverige

Det svenske eksportfinansieringssystemet består av det statlige garantiinstituttet Exportkreditnämnden (EKN) og AB Svensk Exportkredit (SEK), som er eid 100 % av den svenske stat. I tillegg er det statlige aksjeselskapet ALMI tillagt viktige funksjoner relatert til SMB-sektoren. Fra et organisatorisk synspunkt har det svenske systemet i store trekk vært uforandret de siste 10 årene, og for tiden gis det heller ikke signaler om at det planlegges større endringer. Den svenske modellen har enkelte likhetstrekk med den norske, men det er også en del forskjeller blant annet når det gjelder produkttilbud, samarbeidsmønstre og policy:

- Kontrakter under SEK 15 mill. finansieres av ALMI, som har til særskilt oppgave å fremme utviklingen av SMB-er. ALMIs eksportlån kan også finansiere driftskapital og investeringer for utenlandssatsinger.
- SEK finansierer hovedsakelig større kapitalvareleveranser.

private selskaper. «Non-marketable» risk dekkes vanligvis av statlige garanti-institutter.

⁴⁵ The Changing Role of Export Credit Agencies. Malcolm Stephens. IMF 1999.

⁴⁶ Jfr. Blant annet BPI France Press Release 17.01.2017

⁴⁷ Land i Sør-Europa med høy fundingkostnad har generelt svakere eksportfinansieringstilbud enn andre land, men kan kompensere slike svakheter med andre ordninger, som tax-lease (Spania og Frankrike).

⁴⁸ I Norge valgte man å skille ut GIEK Kredittforsikring AS (GK) som et eget selskap, som driver sin virksomhet på forretningsmessige vilkår, og reassurerer seg i GIEK for «non-marketable risks».

- Eksportkreditene tilrettelegges ofte av banker, som tar en mindre egenrisiko og refinansierer seg i SEK.
- SEK funder seg i de internasjonale finansmarkedene.
- SEK har et bredere produkttilbud enn Eksportkredit, og kan gi lån til både kjøpere og eksportører, og dessuten finansiere svenske selskapers utenlandsvirksomhet.
- EKN tilbyr kortsiktig kredittforsikring av «non-marketable risks», og har i senere tid vokst betydelig i SMB-markedet.
- For å bedre koordineringen av virkemidlene overfor kundene har EKN og SEK i samarbeid med Business Sweden opprettet et «exporthörna» i Göteborg, hvor bedriftene kan få nærmere informasjon om det samlede finansieringstilbudet.

Det svenske systemet er i likhet med det norske basert på atskilte finansierings- og garantiinstitusjoner. SEK har imidlertid mer omfattende funksjoner enn Eksportkredit på innlånsiden ved at institusjonen skaffer finansiering i de internasjonale kapitalmarkedene. Til forskjell fra Norge er det på utlånsiden ofte bankene som står som långivere med en mindre egenrisiko som ikke dekkes av EKN, og refinansierer seg i SEK. Eksportkreditter kan gis til både svenske eksportører og utenlandske kjøpere. ALMI spiller en nøkkelrolle for SMB-sektoren. EKN, som også forsikrer «non-marketable»-delen av den kortsiktige kredittforsikringen – har vokst sterkt i SMB-sektoren, noe som på samme tid kan bidra til større risikospredning i garantiporteføljen.

Tyskland

Det tyske eksportfinansieringssystemet består av to hovedaktører; den statlige finansgruppen KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), og det private kredittforsikringsselskapet Euler-Hermes, som i samarbeid med PWC forvalter de tyske statlige eksport- og investeringsgarantiordningene.⁴⁹ Prinsippbeslutninger og store transaksjoner avgjøres av en komité bestående av departementsrepresentanter.⁵⁰

KfW IPEX-Bank ble opprettet som et datterselskap av KfW I 2008, og opererer til dels på kommersielle vilkår, og tilbyr også finansprodukter på vegne av den tyske stat til både tyske og utenlandske eksportører. En stor del av eksportkreditvirksomheten skjer gjennom refinansiering av banker. Det finnes en ordning for CIR-ordning for kjøperkreditter til utviklingsland og fremvoksende økonomier og en tilsvarende ordning for skipskreditter. Refinansiering

tilbys banker som kvalifiserer for garanti fra Euler-Hermes. For kreditter inntil 20 millioner EUR tilbyr KfW IPEX-Bank refinansiering gjennom en kredittlinje til finansinstitusjonen AKA, som eies av tyske banker.

KfW IPEX-Bank tilbyr et bredt spekter av eksport- og prosjektfinansiering, strukturerte finansieringsprodukter og handels-, og investeringsfinansiering, og har representasjonskontorer i flere land⁵¹. KfW IPEX-Bank finansierer seg hovedsakelig ved lån fra KfW, som henter kapital på finansmarkedene under tysk statsgaranti, og gjennom dette oppnår bedre betingelser enn kommersielle banker. KfW IPEX-Bank låner ut midler mot tyske og andre statsgarantier, bankgarantier og andre sikkerheter, og kan også ta usikret risiko i henhold til et dedikert risikoforvaltningssystem.

Også i Tyskland er garanti- og finansieringsfunksjonene atskilt slik som i Norge. Bankene spiller en viktig rolle – dels selv, og dels gjennom AKA – i forbindelse med tilretteleggelsen av eksportkreditter, og refinansierer seg i KfW-Ipex-Bank. Begge forvalterne av de statlige ordningene tilbyr også markedsmessige finansprodukter for egen regning og risiko. Det tyske eksportfinansieringssystemet gir dermed gode muligheter for å kombinere statlig og privat finansiering, også med ulike garanti- og finansieringsordninger for utviklingsland.

8.3.3 Systemer hvor én og samme organisasjon tilbyr både garantier og finansiering

Danmark

I likhet med de andre nordiske landene hadde Danmark tidligere et statlig garantiinstitutt (EKR) og en statlig eksportfinansieringsinstitusjon (DEFC). Siden 2000 er det innført flere større systemendringer:

- I 2000 ble DEFC nedlagt, og de statlige eksportfinansieringsvirkemidlene samlet i EKF (Eksport Kredit Fonden).
- I 2007 ble CIR-ordningen opphevet, men EKF videreførte en rentesubsidieordning som gjorde det mulig for banker å gi *markeds lån* på OECD-vilkår.
- I 2009 fikk EKF adgang til selv å yte lån. EKF henter inn penger i Nasjonalbanken og i kapitalmarkedene, og låner ut midler gjennom en agentbank, som for kontrakter over 5 millioner EUR har 5 prosent egenrisiko. For mindre kontrakter kan EKF gi 100 prosent garanti. Bakgrunnen for opprettelse av EKFs låneordning var primært å gi lån for SMB-sektoren, som ikke prioriteres av banker og andre finansinstitusjoner.

⁴⁹ Fra 2017 skal ansvaret deles slik at PWC kun skal ha ansvar for å administrere investeringsgarantier.

⁵⁰ En ordning med ubundne tyske statsgarantier kan benyttes i f.m. råvareprosjekter i utviklingsland.

⁵¹ KfW Entwicklungsbank finansierer programmer og prosjekter i utviklingsland. Banken tilbyr lån på tilnærmede markedsvilkår, subsidierte lån, og tilskudd.

For større kontrakter er både internasjonale og danske banker og livsselskaper aktive som långivere med garanti fra EKF.

- Fra 2016 har EKF også fått adgang til å finansiere egenkapitalinvesteringer i Danmark og i utlandet.

Det danske eksportfinansieringssystemet skiller seg i dag fra det norske, blant annet ved at det statlige finansierings- og garantitilbudet er samlet i én og samme organisasjon. Det statlige lånetilbudet tar spesielt sikte på SMB-sektoren, og tilrettelegges vanligvis gjennom banker. Større kreditter tilbys vanligvis av banker og livsselskaper med garanti- og eventuelle rentesubsidier fra EKF.

Finland

Finland hadde tidligere et system med et statlig garantiinstitutt og en statlig eksportfinansieringsinstitusjon, Finnish Export Credit Ltd (FEC). Løpet av de senere årene er en rekke finske virkemiddelaktører blitt samlet under én paraply, Finnvera. I 2008 overtok Finnvera FEC som et datterselskap. FEC administrerer den finske rentestøtteordningen og bistår ved tilrettelegging av eksportkreditter for kapitalvarer og skip (CIRR og markeds lån). Vanligvis arrangeres finansieringen av finske eller utenlandske banker, som overfører lånene til FEC ved inngåelse av låneavtalene. Som datterselskap av Finnvera er FEC en separat juridisk enhet, men har ikke egne ansatte, noe som ifølge Finnvera gir en meget kostnadseffektiv organisasjon. FEC henter finansiering gjennom Finnvera, som utsteder obligasjoner i de internasjonale kapitalmarkedene.

En gjennomgang for det finske Ministry of Economic Affairs and Employment i 2017 anbefaler flere nye tiltak for å gjøre det finske systemet mer kostnadseffektivt og konkurransedyktig, blant annet å etablere en direkte låneordning i Finnvera.⁵² Spørsmålet er for tiden til vurdering hos finske myndigheter. Bakgrunnen for forslaget er fallende interesse blant banker for finansiering av eksportkontrakter. Problemet er særlig merkbart for mindre lån, da slike lån vurderes som relativt kostnads- og ressurskrevende.

Finnvera fikk i 2009 tillatelse fra EU-kommisjonen til å tilby kortsiktig kredittforsikring i den grad slik forsikring ikke er tilgjengelig i markedet. Selskapet har også fått adgang til å dekke visse typer «marketable risks» (enkeltransaksjoner med kreditt-tider over 180-dager og leveranser fra små SMB-er). Finnvera tilbyr også støtte til investeringer i utlandet og til utvikling av SMB-segmentet.

Det finske systemet atskiller seg fra det norske blant annet ved at et bredt spekter av statlige virkemidler er samlet under én og samme paraply. Dette gjelder ikke bare tradisjonell eksportfinansiering og kredittforsikring, men også garanti- og finansieringstilbud for SMB-utvikling og for investeringer i utlandet. Bankene står ofte som långivere ved eksportfinansieringen, og kan refinansiere seg i Finnvera.

Frankrike

Frankrike har fra januar 2017 omorganisert sitt eksportfinansieringssystem ved å overføre den statlige garantivirksomheten, som tidligere ble forvaltet av forsikringsselskapet Coface, til et datterselskap av investeringsbanken Bpifrance - BPI Assurance Credit. BPI-gruppen er nå et «single entry point» for såvel eksportkreditter og investeringskapital som eksportgarantier, kredittforsikring, investerings- og valutakursgarantier. De viktigste begrunnelsene for endringen var:

- Å forenkle eksportstøtte-systemet for å gjøre det enklere å benytte, særlig for SMB-segmentet
- Øke garantienes konkurransedyktighet i forhold til konkurrerende utenlandske systemer.

Gjennom samlingen av statlige eksportfinansieringsvirkemidler har Frankrike etablert et system som – i motsetning til det norske – gjør det mulig å tilby bedriftene et bredt spekter av garanti- og finansieringsprodukter i én og samme organisasjon.

Storbritannia

Det britiske eksportfinansieringssystemet er blitt omorganisert og forvaltes nå av UK Export Finance (UKEF), et statlig organ sidestilt Ministry of International Trade. Mens forløperen til UKEF, ECGD, bare tilbød kredittforsikring og eksportgarantier, tilbyr i dag UKEF både garantier og finansiering i nært samarbeid med banker og kredittforsikringsselskaper. Med utgangspunkt i en ny britisk eksportstrategi er UKEF blitt mer markedsorientert enn tidligere, og har opprettet lokale representasjoner i hele Storbritannia for å nå ut til kundene. UKEF tilbyr et bredt spekter av finansieringsprodukter som:

- Kortsiktig kredittforsikring («non-marketable risks»)
- Garantier for arbeidskapital for eksportkontrakter
- Garantier for langsiktig eksportkreditter fra banker
- Refinansiering av eksportkreditter fra banker
- Direkte lånefinansiering.

⁵² Assessment of the Operation, Impact and Risks of the Officially Supported Export Financing Systems and State Guarantee Granted for the Fund Acquisition of Export

Credits. Antitrust & Trade Rx GmbH. International Financial Consulting Ltd. and Northumbria University, 2017

- UKEF har i samarbeid med bankene nylig innført et forenklet garantitilbud for SMB-bedrifter.

Sammenlignet med norske forhold tar det nye britiske systemet sikte på å gi bedriftene et enkelt og mest mulig komplett finansierings- og garantitilbud på ett og samme sted. Systemet er basert på et nært samarbeid med private banker og kredittforsikrings-selskaper, hvor de statlige virkemidlene kommer inn som et supplement der markedet er svakt utbygget.

Canada

Canadas Export Development Corporation (EDC) er en finansielt uavhengig statlig finansinstitusjon (Crown Corporation) som driver sin virksomhet på forretningsmessig grunnlag. EDC henter finansiering i de internasjonale finansmarkedene, og tilbyr både eksportkreditter og eksport- og investeringsgarantier. EDC er i internasjonal målestokk en av de største og mest diversifiserte ECA-ene, og har nylig opprettet et datterselskap som har til særlig oppgave å finansiere næringslivsinvesteringer i utviklingsland.

Sammenlignet med det norske eksportfinansierings-systemet er det canadiske systemet bygget opp rundt én statlig aktør som tilbyr en rekke forskjellige virkemidler (garantier, kredittforsikring, lån og investeringer). Systemet fremstår som enkelt, oversiktlig og effektivt, men bidrar i liten grad til privat deltagelse i eksport-finansieringen. Det synes å

være bred enighet i det canadiske samfunnet om EDCs sentrale rolle som finansinstitusjon på dette segmentet.

8.3.4 Systemer hvor staten bare tilbyr eksportgarantier, men ikke eksportfinansiering Nederland

Nederland skiller seg fra de fleste andre industriland ved at det ikke finnes noe system for statlige eksportkreditter. Eksportkontrakter finansieres av bankvesenet. Et datterselskap av kredittforsikrings-selskapet Atradius, Atradius DSB (Dutch State Business), har fått i oppgave å administrere det offisielle nederlandske eksportgarantisystemet på vegne av staten, og forvalter også en rentesubsidie-ordning. Det arbeides med å innføre en CIR-ordning, som skal være operativ fra 1. januar 2018. Atradius, som er et av verdens største selskaper i sin bransje, tilbyr også kredittforsikring til norske bedrifter i konkurranse med blant andre GIEK Kredittforsikring og Euler Hermes.

Det nederlandske eksportfinansieringstilbudet er smalere enn det norske i den forstand at det bare tilbys garantier og kredittforsikring, samt rentesubsidier. Det statlige garantitilbudet forvaltes av et stort og profesjonelt kredittforsikringsselskap, og kan i samarbeid med bankene tilby nederlandske eksportører konkurransedyktige vilkår.

8.3.5 Japan, Sør-Korea og Kina

Japan, Sør-Korea og Kina har systemer som omfatter både statlige garantiinstitutter og finansinstitusjoner av EXIM-bank-typen, som til dels samarbeider og til dels opptre uavhengig av hverandre. EXIM-bankene kan finansiere både eksport, import og investeringer, og tilbyr i noen tilfeller også garantier i tillegg til finansiering⁵³.

Japan

Det japanske systemet består av:

- Nippon Export and Investment Insurance (NEXI) er Japans offisielle ECA, og både tilbyr handels- og investeringsgarantier for å fremme japanske bedrifters konkurransedyktighet.
- Japan Bank for International Cooperation (JBIC) – som er en videreføring av den tidligere Japan Eximbank - skal ifølge mandatet fremme eksport og investeringer i utlandet, og dessuten bidra til å sikre import av strategisk viktige råvarer. JBIC har et bredt spekter av virkemidler, og tilbyr både eksportlån, importlån, ubundne lån, egenkapital og garantier. Markedslån tilbys til konkurransedyktige betingelser, men systemet opplyses å ha mindre fleksibilitet med hensyn til CIRR-fastsettelse.

Sør-Korea

Også det koreanske systemet består av to aktører:

- Korea Trade Insurance Corporation (K-SURE) tilbyr både eksport-, import- og investeringsgarantier, samt kortsiktig kredittforsikring.
- The Export-Import Bank of Korea (KEXIM) tilbyr en rekke låne- og garantiprogrammer for koreanske bedrifter. Hovedproduktene er eksportfinansiering, importfinansiering, investeringsfinansiering og garantier. KEXIM administrerer også Koreas Economic Development Cooperation Fund.

Når det gjelder eksportfinansiering, tilbyr KEXIM lån til CIRR og markedsvilkår.

Kina

Kina har to sentrale organisasjoner:

- China Export & Credit Insurance Corporation (Sinosure) tilbyr et bredt spekter av eksport-, import- og investeringsgarantier, samt factoring og kredittopplysninger.
- Export-Importbank of China (ChinaEXIM) tilbyr både eksport-, import- og investeringsfinansiering samt visse typer garantier.

Kina er ikke medlem av OECD og kan tilby vilkår som er gunstigere enn OECDs bestemmelser. Det er ikke uvanlig at det tilbys opptil 15 års kredittider. Det finnes egne ordninger for skipsfinansiering, som er det viktigste segmentet for China EXIM.

8.3.6 Vurderinger av internasjonale erfaringer

Viktige forskjeller mellom systemene

Mens enkelte land har samlet sine eksportgaranti- og finansieringsfunksjoner i én og samme organisasjon, har Norge og enkelte andre land todelte systemer. Den største forskjellen for brukerne er at de i et integrert system bare behøver å forholde seg til én organisasjon. Det er andre forskjeller mellom systemene i de enkelte land som ikke nødvendigvis henger sammen med antallet statlige organisasjoner i systemet. Det norske systemet kjennetegnes blant annet ved at:

- GIEK søker å oppnå en større medvirkning fra private garantister for dekning av kommersiell

risiko enn det som er vanlig i de fleste andre industriland.

- I en internasjonal sammenligning har Norge en gunstig finansieringskilde for eksportfinansiering, som forvaltes av EK.
- Eksportkreditt skal ifølge sine retningslinjer ha 100 prosent garanti på sine utlån.
- Refinansiering av banker er lite benyttet i forbindelse med norsk eksportfinansiering blant annet fordi det vanligvis vil medføre ekstra kostnader.

Den gunstige norske eksportkredittordningen i kombinasjon med bankenes kapitaldekningskrav innebærer at norske banker i mindre grad enn i en del andre land er aktuelle som finansieringskilde for

⁵³ Også USA har en EXIMBANK, som kan tilby både garantier og finansiering. Bankens rolle i det amerikanske eksportfinansieringssystemet har en tid vært til vurdering hos myndighetene.

eksportkreditter. Bankenes roller i finansieringen er i dag først og fremst som arrangører, agentbanker, garantister for lån, eller tilbydere av eventuell tilleggsfinansiering.

I en del andre land blir finansieringen i stor grad tilrettelagt av banker, som refinansierer seg i statlige finansinstitusjoner. I slike situasjoner vil långiver vanligvis bære den delen av risikoen som ikke dekkes av de statlige garantiinstituttene, og dermed selv vurdere risikoen på prosjekt og kjøper. Dersom en bank står som långiver, kan det innebære et incentiv til å påta seg risiko i forbindelse med transaksjonen, men samtidig medføre høyere lånekostnader. Dermed kan det oppstå et behov for ytterligere subsidiering for at de samlede lånekostnadene for kjøper skal bli internasjonalt konkurransedyktige.

Flere land har i de senere år utviklet systemer som tar sikte på å forbedre og forenkle eksportfinansieringstilbudet, særlig for små og mellomstore bedrifter. I noen tilfeller er dette tilrettelagt ved å et nærmere samarbeid med organisasjoner og banker som har spesielt fokus på SMB-segmentet. Samarbeidet mellom GIEK og Eksportkreditt om felles søknader og enklere løsninger for kontrakter under NOK 100 mill. er et skritt i samme retning.

Den norske organiseringen av kortsiktig kredittforsikring skiller seg fra de fleste andre lands i og med at det er opprettet et eget statlig aksjeselskap (GK) som står for denne virksomheten i konkurranse med det private markedet. GK dekker kreditter til OECD-området («marketable risks») og reassurerer seg i det private markedet for slik risiko, og i GIEK for «non-marketable risks». I de fleste andre land er dekning av «marketable risks» stort sett overlatt til privat sektor, mens dekning av «non-marketable» risks utgjør en del av virksomheten til de statlige garantiinstituttene. Dette kan i noen grad anses som en del av deres tilbud til SMB-sektoren.

Mange ECA-er har etter finanskrisen fått utvidede mandater. ECA-er finansierer i dag ikke bare tradisjonelle eksportkontrakter slik de er definert i OECDs Arrangement, men også visse andre typer innenlandske leveranser og investeringer.

GIEKs garantitilbud er stort sett på linje med sammenlignbare lands når det gjelder garantier for eksport, innenlandske leveranser og investeringer. Det norske tilbudet på klassisk eksportfinansiering og finansiering av innenlandske leveranser (lån til kunder av norske bedrifter) basert på lån fra Eksportkreditt og garantier fra GIEK er også relativt likt andre lands.

Tilbudet av offentlig støttet finansiering direkte til norske bedrifter er imidlertid smalere enn en del andre lands ettersom Eksportkreditt bare kan finansiere lån til kunder av norske bedrifter.⁵⁴ I Norge er det derfor i dag bankene som er den mest aktuelle kilden for slik finansiering også fordi de kan forventes å bære den delen av risikoen som ikke dekkes av GIEK.

Relevans av internasjonale erfaringer

Sammenlignet med andre OECD-lands eksportfinansieringssystemer fremstår både Eksportkreditt og GIEK som kompetente og, i de fleste tilfeller, konkurransedyktige når det gjelder lånebetingelser og – med unntak for skipskreditter – garantipremier.

Når det gjelder organiseringen av systemene benyttes det ulike modeller, som kan innebære forskjeller når det gjelder presentasjon av informasjon om ordningene, søkeprosesser og behandling og oppfølging av låne- og garantisaker, rapporteringssystemer mv. Ulike modeller kan også gi forskjellige utslag på kostnadssiden for å drifte systemene.

GK, som i stor grad betjener SMB-sektoren, er organisatorisk atskilt fra GIEK. I de fleste andre land er deler av den kortsiktige kredittforsikringen (non-marketable risks) en integrert del av de statlige garanti-instituttene. Dette kan innebære kostnadsmessige og administrative besparelser, og samtidig bedre muligheter for å utnytte spesialisert kompetanse på kredittvurderinger.

Det norske systemet har fire statlige aktører som tilbyr ulike former for finansiering/garantier til norske eksportører. Flere land har i de senere år samlet flere av de delene som finnes i det norske systemet under én og samme paraply, som Danmark, Finland, Frankrike, Storbritannia og Canada. Andre land har valgt å beholde sine mer oppdelte systemer. Generelt må det kunne påpekes at jo mer oppsplittet et system er rent organisatorisk, jo større krav må det stilles til aktørenes samarbeidsrelasjoner, informasjonsutveksling og koordineringstiltak.

Noen forskjeller mellom eksportfinansieringssystemene i ulike land henger sammen med andre forhold enn selve organiseringen av systemene, slik som definisjon av satsingsområder, produktspektre, samarbeidsmodeller med privat sektor, og vilkår for garantier og finansiering. Videre ser det ut til at enkelte land har innført nye forenklede eksportfinansieringstilbud til SMB-sektoren som synes å nå lengre enn det norske.

I noen land synes banker og forsikringsselskaper i større grad enn i Norge å være aktive tilbydere av

⁵⁴ Jfr. Norske eksportbedrifters kapitaltilgang og sammenligning av eksportfinansieringstilbudet i utvalgte land. Menon-publikasjon 61/2016

kommersielle finansierings- og forsikringsprodukter i kombinasjon av statlige garanti- og finansieringsordninger. Norske bankers rolle i eksportfinansieringen er primært som arrangører, agenter eller garantister for lån fra Eksportkreditt – vanligvis sammen med GIEK. Dette gir vanligvis mulighet for meget konkurransedyktige lånebetingelser for kunden, men kan føre til at bankene får en annen og mer begrenset rolle i eksportfinansieringen enn det man kan se i en del andre land.

8.4 Organisatoriske hensyn ved opprettelsen av Eksportkreditt

Den fjerde problemstillingen i evalueringen av organisering handler om de organisatoriske hensynene som ble lagt til grunn ved opprettelsen av Eksportkreditt fortsatt er gyldige, og om de er effektivt ivaretatt. I mandatet for evalueringen heter det at særlig til hensyn lå til grunn ved opprettelsen: To separate organisasjoner skulle bidra til at det gjøres separate vurderinger og beslutninger om lån og garantier i enkeltsaker. Og to separate organisasjoner (delingen) skulle stimulere til utstrakt samarbeid med private aktører (finansinstitusjoner). Vi ser her bort fra eventuelle hensyn til at design av det nye systemet skulle forenkle overgangen fra det gamle systemet i 2011.

Med gyldig og effektivt ivaretatt forstår vi at organiseringen skal bygge oppunder hensynet ved at det gir en verdi som forsvarer eventuelle ulemper ved organiseringen.

Vurderingene av de to forholdene følger nedenfor. Disse er basert på vår forståelse av de to hensynene, intervjuer med representanter for ledelsen hos GIEK og Eksportkreditt samt informanter fra organisasjonenes interessenter.

8.4.1 Separate vurderinger av lån og garantier

To separate organisasjoner skulle bidra til at det gjøres separate vurderinger og beslutninger om lån og garantier i enkeltsaker. Med separate vurderinger av lån og garanti menes at det skal gjøres en selvstendig vurdering i enkeltsaker av hvorvidt en kunde har rettmessig tilgang til statlig eksportlån, og en uavhengig kredittvurdering av en kunde og/eller prosjekt for å avgjøre om staten skal påta seg kredittrisikoen ved eksportkontrakten.

Om hensynet er gyldig og effektivt ivaretatt drøftes langs tre dimensjoner:

- Om separate beslutninger gir bedre og riktigere beslutninger
- Om separate beslutninger gir bedre kontroll med måloppnåelse

- Om separate beslutninger er nødvendig av hensynet til etterlevelse av statsstøtteregelverk

8.4.2 Bedre og riktigere beslutninger

Formålet med separate beslutninger er å sikre uavhengighet i vurderingene:

- Lånevurderingen i Eksportkreditt skal gjøres uavhengig av vurderinger av risiko i GIEK.
- Garantien skal gis basert på kredittvurderingen i GIEK uavhengig av rettigheten til lån.

To separate organisasjoner med egne styrer med ansvar for henholdsvis utlånsordningen og garantiordningen sikrer separate vurderinger. Hensynet er slikt sett ivaretatt, og det er grunn til å tro at dette bidrar til å sikre gode beslutninger innenfor hver av ordningenes målsettinger.

Det at det i ulike sammenhenger er ulike synspunkter mellom Eksportkreditt og GIEK kan bidra til å underbygge behovet for separate vurderinger. Som beskrevet tidligere, har organisasjonene ulike ståsteder når det gjelder strategi for måloppnåelse. Hvis det finnes forskjeller i organisasjonenes tilnærming til strategi, kan dette også tenkes å ha konsekvenser for enkeltsaker. Fra Eksportkreditt sitt ståsted er det verdifullt at Eksportkreditt har fleksibilitet til å mobilisere ressurser til markedsføring, oppsøkende virksomhet og annen kundekontakt uavhengig av hvordan arbeidsbelastningen til enhver tid ser ut for GIEK. Behovet for fleksibiliteten kommer som en direkte konsekvens av at Eksportkreditt har et selvstendig ansvar for å nå sine mål. Fra GIEK sitt ståsted oppfattes det som en ulempe at arbeidet med å fremme nye eksportlån til prosjekter uten at det foretas noen egentlig risikovurdering, skjer i perioder hvor GIEK selv ville ha ønsket en mer selektiv tilnærming til markedsarbeidet. Arbeidsdelingen gir mindre fleksibilitet til å tilpasse ressursbruk etter gjeldende betingelser, og kan komplisere GIEKs måloppnåelse. Dette er i så fall en kostnad ved å ha to organisasjoner.

8.4.3 Kontroll med måloppnåelse

Etter vår vurdering kan målsetningene for det offentlige eksportfinansieringssystemet i enkeltsaker stå i et visst motsetningsforhold. På den ene siden ønsker departementet å sørge for økt eksport og verdiskapning innenfor OECD-regelverket. Dette innebærer isolert sett at staten er aktiv i markedsarbeid og med å avhjelpe kapasitetsproblemer hos private finansinstitusjoner. På den andre siden innebærer en slik aktiv politikk at staten påtar seg risiko. Det er behov for å praktisere en forsvarlig forvaltning av risiko på statens vegne.

Målsetningene omfatter derfor to vurderinger/ prosesser som må ivaretas; a) aktivt markedsføre

eksportlån, og b) vurdere hvorvidt det er forsvarlig å ta risikoen ved utlånet. To organisasjoner skaper et klart skille mellom styring og oppfølging av de to målsettingene, sikrer transparens og et solid grunnlag for kontroll av aktiviteten. På den andre siden har Eksportkreditt og GIEK et felles overordnet mål om å bruke sine virkemidler til fremme norsk eksport. Organisasjonene har i stor grad sammenfallende motiver i sitt arbeid.

8.4.4 Etterlevelse av statsstøtteregelverket

Prisingsmekanismen for markedslån kan komme i konflikt med EØS-avtalens regelverk for statsstøtte dersom vurderingen av lån og garantier ikke gjøres uavhengig av hverandre. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har godkjent prisingsmekanismen for markedslån under dagens system med henvisning til at Eksportkreditt kun yter slike lån under full garanti fra GIEK eller finansinstitusjoner med god rating. Ved å unngå at én organisasjon priser både finansiering og garantipremie, kan man bidra til å forhindre at en statlig organisasjon med funding over statskassen kan fastsette totalprisen på finansieringen til kunden og forenkle kontrollen av prisingsmodellen i henhold til statsstøtteregelverket. Godkjenningen antyder at det er en fordel at garantivurderingen og utlåns-vurderingen er tilstrekkelig uavhengig av hverandre.⁵⁵

I følge Eksportkreditt har ESA poengtert dette nøyere i samtaler og anført at to institusjoner med armlengdes avstand i henholdsvis prising av finansiering og risikopremie er en mer robust modell for å få fram korrekt markedspris. Dersom ESA oppfatter det som et premiss for å yte markedslån at vurderinger av lån og garantier gjøres i to separate organisasjoner, fremstår det som en tungtveiende grunn for dagens organisering. På den andre siden er ikke prisingsmekanismen for markedslån innenfor rammene av én organisasjon prøvd for overvåkingsorganet. Det er derfor knyttet usikkerhet til hvorvidt det er nødvendig med to separate organisasjoner for å kunne fortsette praksisen. Innenfor rammene av en organisasjon antyder likevel signalene fra ESA at det vil være behov for adskilte prosesser i vurderingen av finansiering og garantipremie. En slik løsning med tette skott mellom vurdering av lån og garanti kan til en viss grad også redusere eventuelle effektivitetsgevinster som måtte oppstå ved å ha én organisasjon istedenfor to.

8.4.5 Samarbeid med private aktører

Med samarbeid med private aktører menes at det statlige eksportfinansieringssystemet ikke skal fortrenge private tilbud og at det skal stimulere til mer kommersiell aktivitet innen eksport enn man ellers ville hatt.

De viktigste argumentene for at en deling i to organisasjoner bidrar og stimulerer til utstrakt samarbeid med private aktører er:

- Når to separate organisasjoner må etablere egne relasjoner til private finansinstitusjoner vil det, alt annet likt, stimulere til økt samarbeid. Dersom vurderinger av lån og garantier ble gjort i separate avdelinger i samme organisasjon, er det sannsynlig at en låneavdeling først ville henvendt seg til den interne kredittavdelingen, før man eventuelt tok kontakt med private aktører.
- At Eksportkreditt er fristilt fra GIEKs kredittstrategi gjør at Eksportkreditt kan mobilisere ressurser til markedsføring, oppsøkende virksomhet og annen kundekontakt uten å måtte ta hensyn til den interne kapasiteten i GIEK, herunder finansieringsløsninger med bankgarantier.

At Eksportkreditt er fristilt fra GIEK i sitt markedsarbeid kan isolert sett føre til økt deltakelse fra private aktører. Men som nevnt tidligere er det lite sannsynlig at private aktører ønsker å garantere lån dersom GIEK er avvisende. Eksportkreditts fristilling fra GIEKs kredittstrategi kan derfor tenkes å ha en begrenset effekt. På den andre side kan det være at en privat aktør i enkeltsaker er villig til å strekke seg langt av hensyn til et etablert kundeforhold. I saker hvor andre kommersielle hensyn spiller en stor rolle kan en privat aktør tenkes å stille garanti for et eksportlån uten at GIEK ville gjort det. Det er derimot lite sannsynlig at dette gjelder store garantivolumer.

Hensynet til samarbeid med private aktører synes ivarettatt innenfor dagens organisering av systemet. Det er utstrakt grad av samarbeid og tilbakemeldingene fra bankene og finansinstitusjonene tyder på at GIEK og Eksportkreditt anses som verdifulle samarbeidspartnere som ikke fortrenge det kommersielle tilbudet.

Det er likevel slik at vi ser tegn til enda større innslag av kommersiell deltakelse i andre land, for eksempel i Nederland og Tyskland. Dette kan skyldes at CIRR-ordningen har vært mer begrenset og at eksportfinansieringen er tilrettelagt på andre måter enn i Norge. Vi kan heller ikke fullstendig utelukke at det norske systemet i sin helhet er såpass gunstig og tilgjengelig at private aktører naturlig har en mindre rolle her.

Det er lite grunnlag for å hevde at det er arbeidsdelingen mellom Eksportkreditt og GIEK som er avgjørende for kommersiell deltakelse. Fra norske bankers ståsted synes valget av organisasjonsform ikke å være avgjørende for privat deltagelse i eksportfinansieringen. Uavhengig av om

⁵⁵ Se ESA 12. september 2016, sak nr. 79421

eksportkreditsystemet består av to eller én organisasjon, er det krav om deltakelse fra private aktører når GIEK stiller garantier. Det vil alene sikre at man selv i én organisasjon vil oppsøke private aktører i hver enkelt sak.

Samlet sett er det vanskelig å hevde at hensynet til privat deltakelse er et tungtveiende argument for å organisere statlig eksportfinansiering i to separate organisasjoner. At man i dag oppnår en høy grad av privat deltakelse skyldes i hovedsak GIEKs krav om privat deltakelse ved garantistillelse, samt god praksis og et bredt nettverk blant private aktører. Samtidig kan vi ikke utelukke at forhold som periodevis kapasitetsutfordringer i GIEK og Eksportkredits fristillelse fra GIEKs kredittstrategi trekker i retning av at to organisasjoner kan ha en positiv virkning på deltakelsen til private i enkeltsaker. I tillegg kan det argumenteres for at to organisasjoner normalt vil søke samarbeid med eksterne aktører i større grad enn én organisasjon med to divisjoner eller avdelinger vil gjøre. Det er ikke mulig å vite sikkert i hvilken grad dette gjelder for GIEK og Eksportkredit, men det er Eksportkredit sin oppfatning at to organisasjoner gir en større valgmulighet for private aktører.

8.5 Samlet vurdering av dagens organisering

I dette delkapitlet foretar vi en samlet vurdering av dagens organisering basert på momentene drøftet tidligere i dette kapitlet.

8.5.1 Godt samarbeid på operasjonelt nivå

På overordnet nivå viser tilbakemeldinger fra eksportører, låntakere og samarbeidspartnere at samarbeidet mellom GIEK og Eksportkredit i behandling av søknader og i oppfølging av saker er godt. For både kunder og banker er det også slik at tilfredsheten med det statlige tilbudet på området generelt sett er svært høy. På operasjonelt nivå oppfatter vi også tilbakemeldingene om samarbeid fra organisasjonene selv som relativt gode.

Samarbeidet mellom GIEK og Eksportkredit er av naturlige årsaker utstrakt. På en del områder er samarbeidet også formalisert. Vårt inntrykk er videre at felles tiltak blir iverksatt når det oppstår utfordringer. Eksempler på dette er arbeid med transaksjons-eksellense, utvikling av skreddersydde løsninger for SMB-segmentet, utvikling av nye tekniske løsninger og deltakelse i det såkalte eksportteamet.

8.5.2 Utfordringer knyttet til kompleksitet

Samtidig som en stor del av tilbakemeldingene tyder på et godt samarbeid, gitt organiseringen av systemet, finnes det utfordringer knyttet til kompleksiteten i organiseringen av tilbudet. For

kunder med begrenset erfaring kan systemet se lite oversiktlig ut både før og etter innsending av lånesøknader. Det er sannsynlig at dette begrenser forståelsen av tilbudet for en del bedrifter, selv om erfarne aktører klarer å overskue helheten i tilbudet.

Fra GIEK sitt ståsted oppleves det som krevende når bedrifter ikke har forstått forbeholdene som har vært gjeldende når det indikative tilbudet ble gitt fra Eksportkredit. Eksportkredit opplever på sin side at misforståelser av denne typen oppstår sjelden. Det konkrete omfanget av slike misforståelser er ukjent for oss. Tiltak er imidlertid iverksatt for å begrense misforståelser som kan være kilde til frustrasjon hos bedriftene. En forenklet løsning for SMB-segmentet vil sannsynligvis ha god effekt, ettersom de minste bedriftene ofte har mindre erfaring med ordningene. Samtidig kjenner vi til at misforståelser også oppstår hos større kunder.

Både for kunder og banker fremstår det som en ulempe at organiseringen innebærer to søknadsprosesser og kontakt med to sett av saksbehandlere. Vårt inntrykk er likevel at betydningen av den oppfattede ulempen for effektene på eksport ikke bør overdrives.

8.5.3 Hensyn til markedsarbeid

Arbeidsdelingen mellom GIEK og Eksportkredit gjør det mulig for Eksportkredit å ta selvstendige valg når det gjelder å allokere ressurser til markedsarbeid. Det vil si at arbeidet med å nå ut til nye potensielle brukere av ordningene kan skje uavhengig av svingninger som påvirker porteføljen av eksisterende låntakere. Gjennom å styrke tilgjengeligheten i Eksportkreditordningen kan dette blant annet ha positive effekter med tanke på omstilling, fordi deler av systemet til enhver tid vil være fokusert på å løse fremtidige behov blant potensielle kunder.

Det kan samtidig anses som en ulempe at Eksportkredit kan drive markedsarbeid delvis uavhengig av kapasiteten hos GIEK når en stor del av utlånene nettopp krever garantier herfra. Fra GIEK sitt perspektiv anses det som en klar fordel dersom strategien for markedsarbeidet koordineres bedre med en kredittstrategi.

Arbeidsdelingen hvor en av aktørene er spesielt fokusert mot markedsarbeid kan også være uheldig når ordningene som administreres av de to organisasjonene ikke overlapper helt. Det er derfor mulig at salgsapparatet samlet sett kunne fungert bedre med en alternativ organisering av statlige utlån og garantier. Uansett om kjennskapen til ordningene hos GIEK er svært god blant Eksportkredit sine rådgivere, vil det være en ulempe at organisasjonen som i størst grad er spesialisert mot markedsarbeid

selv ikke måles på formidling av alle ordningene/produktene i systemet.

8.5.4 Hensyn til separate vurderinger og deltakelse fra kommersielle banker

Fra statens side anses det som en klar fordel dersom systemets organisering stimulerer til kommersiell deltakelse. Det eksisterer ikke noe ønske fra statens side om å overta større deler av finansieringen enn det som er nødvendig. Dessuten er det viktig med en aktiv deltakelse fra bankene for å sikre gode referanser for betingelsene knyttet til lån og garantier.

Tilbakemeldingene fra bankene og finansinstitusjonene tyder på at GIEK og Eksportkreditt anses som verdifulle samarbeidspartnere som ikke fortrenger det kommersielle tilbudet. Dette tyder på at systemet er med på å stimulere til kommersiell deltakelse. Samtidig er det lite som tyder på at arbeidsdelingen er avgjørende for å oppnå dette.

Det er også uklart om to organisasjoner er nødvendig for å sikre separate vurderinger av utlån og garantier. Vi finner ingen grunn til å tvile på at vurderingene gjøres separat med den valgte organiseringen, men andre løsninger er uprøvde. ESA-godkjenning for Eksportkreditt sin modell for prising av markeds lån viser at organisering gir tilfredsstillende gjennomsliktighet for internasjonale myndigheter. Sikkerheten dette gir er viktig, men det er ikke gjort noen formell vurdering av hvorvidt alternative oppsett også ville kunne gi tilsvarende godkjenning.

8.5.5 Ulik virkelighetsoppfatning

Fra vårt ståsted oppleves det som relativt tydelig at representanter for GIEK og Eksportkreditt på noen områder har ulik forståelse av fordeler og ulemper ved dagens organisering av systemet. Til dels ulike virkelighetsbeskrivelser og -oppfatninger kan i seg selv tas som indikasjon på at samarbeidet mellom organisasjonene medfører utfordringer.

Det kan argumenteres for at det ville være en fordel for effektiviteten i det norske systemet om representantene for de ulike delene av systemet hadde samme syn på viktige forhold. Sannsynligvis vil det kunne bidra positivt for evnen til å utvikle gode felles strategier og løsninger som svarer på eksportsektorens behov. Samtidig kan ulike syn være nyttig for at flere perspektiver blir tatt hensyn til i arbeidet for å fremme norsk eksport.

8.5.6 Internasjonale erfaringer

For en del land vi sammenligner oss med fremstår det statlige tilbudet av finansielle tjenester fra ECA-ene som bredere enn det samlede tilbudet fra Eksportkreditt og GIEK. Dette henger til dels sammen med at mange land ga sine statlige ECA-er utvidede

mandater etter finanskrisen. Det er også flere land som har et mer spisset statlig tilbud mot SMB-segmentet enn det vi finner i Norge. Det er usikkert om forskjellene mellom landene på dette punktet skyldes ulikheter i måten systemene er organisert.

I enkelte andre land fremstår organiseringen av tilbudet av eksportfinansiering som mer samlet enn det norske systemet. Vi finner både eksempler på at systemene samler låne- og garantifunksjoner i samme organisasjon, og at funksjonene holdes i separate virksomheter. Vi finner også eksempler på at det statlige og kommersielle tilbudet av finansieringsløsninger er tettere integrert i noen land.

Kommersielle banker ser i det hele tatt ut til å spille en mer sentral rolle i mange av landene vi sammenligner oss med. Dette til tross for at systemet i Norge er organisert spesielt med tanke på å stimulere til kommersiell involvering.

8.5.7 Effektivitet

Hovedkonklusjonen i kapittel 3 var at vi ikke har grunnlag til å si at GIEK og Eksportkreditt ikke er ineffektive hver for seg.

På et overordnet nivå opplyser bedrifter og banker at Eksportkreditt og GIEK fremstår som effektive i sin kontakt med kunder og samarbeidspartnere. Bankene vurderer kompetansen til organisasjonene som god nok til at samarbeidet skal fungere bra, både om nye saker og i oppfølgingen av eksisterende kontrakter. De av finansinstitusjonene som har erfaring med statlige ECA-er fra andre land, mener også at de har grunnlag for å si at det er enklere å samarbeide med de GIEK og Eksportkreditt enn mange av deres utenlandske søsterorganisasjoner.

Tilbakemeldingene fra kundene varierer, noe som til dels reflekterer den store variasjonen av bransjer, bedrifter og låntakere som er i kontakt med GIEK og Eksportkreditt. Noen av bedriftene opplever prosessene som enkle og raske. Andre nevner utfordringer knyttet til ekstra tid- og ressursbruk i transaksjoner med deltakelse fra begge organisasjoner. Bedriftene nevner særlig dobbelt sett av søknader som en opplevd ulempe ved organiseringen.

Bankene og bedriftene vi har vært i kontakt med opplyser at de i utgangspunktet ville foretrukket å forholde seg til ett kontaktpunkt. Det kan oppleves som et kompliserende element å ha to statlige aktører involvert i én og samme transaksjon. Dobbelt sett av søknader og oppfølging krever både tid og ressurser. Vårt hovedinntrykk er likevel at banker, eksportører og låntakere er fornøyd med det statlige tilbudet av eksportfinansiering. Negative tilbakemeldinger er av mindre karakter og primært på avgrensede områder.

Fra ECA-ene vi har vært i kontakt med har vi fått indikasjoner på at samling av garanti- og utlånsfunksjonen i én organisasjon kan gi visse effektivitetsgevinster knyttet til administrative rutiner og dokumentasjon, men har ikke grunnlag for å kvantifisere disse nærmere.

To organisasjoner for utlånsfunksjon og garantifunksjon innebærer to kjeder med egen ledelse og rapportering til styre og eier. En del kostnader knyttet til IT og annen infrastruktur må også dupliseres med to organisasjoner, sammenlignet med én. En del av disse kostnadene kunne ha blitt spart med valg av en organisering hvor funksjonene var samlet.

Det kan argumenteres for at to separate enheter som samler inn dokumentasjon i én og samme transaksjon skaper en forhøyet risiko for at informasjon går tapt, eller at formelle dokumentasjonskrav ikke innfris. Vi

kjenner imidlertid ikke til eksempler på at dette har forekommet. Samtidig finnes det argumenter for at arbeidsdelingen sikrer kvalitet gjennom at to separate enheter vurderer én og samme sak. Vi kjenner heller ikke til konkrete eksempler på at slike kvalitets-sikringseffekter har spilt en vesentlig rolle.

Basert på innsamlet informasjon er det altså forhold som tyder på at effektiviteten i systemet kan forbedres. Likevel kan en vesentlig omlegging av systemet også medføre omstillingskostnader. I tillegg kommer hensynet til at kundene som betjenes alt i alt fremstår som relativt tilfredse med tilbudet. Selv om det ikke finnes noen tydelig indikasjon på at dette vil være tilfelle, vil departementet ved en vesentlig omlegging kunne risikere midlertidige eller permanente negative effekter på måloppnåelsen i systemet.

9. Verdsetting av statlige lånesubsidier (Vedlegg)

I Farberg & Øyslebø (2013) finnes en detaljert oppsummering av de institusjonelle forholdene rundt det norske eksportfinansieringssystemet sammen med et forsøk på å kvantifisere verdien av subsidieelementer i lånetilbudet hos Eksportkreditt.

Definisjoner

Verdien av en lånesubsidie oppstår ved at låntakeren blir tilbudt lån til rente $r^*(d)$ når et tilsvarende lånetilbud ville ha vært priset høyere i det kommersielle markedet, til rente $r(d)$. Her antar vi at det kommersielle markedet består av tilbud fra banker og kredittforetak, samt obligasjonsmarkedet.

Selv om begge lånetilbudene kan være observerbare for låntakeren som velger blant tilgjengelige finansieringskilder, trenger ikke dette være tilfeller for utenforstående. Generelt kan vi ofte observere det laveste tilbudet $r^*(d)$, men ikke konkurrerende tilbud representert ved $r(d)$. For å vurdere verdien av subsidien er vi derfor nødt til å benytte empiriske estimater av $r(d)$. I teorien bør et godt estimat reflektere kreditt risikoen for låntakeren, i tillegg til prisen på egenskaper ved lånet (for eksempel sikret eller usikret gjeld, nedbetalingstid, valuta, fast/flytende rente).

Farberg og Øyslebø (2013) forsøker å verdsette subsidieelementet i lån til shipping ved å studere en case for finansiering av et 12-års lån. I analysen sammenlignes rentebetalinger til den subsidierte raten $r^*(d)$ og den estimerte markedsrenten $r(d)$. Verdien av lånesubsidien er gitt ved nåverdien av besparelser i lånekostnader, gitt ved:

$$NV(S) = \sum_{t=1}^T \frac{(r(d) - r^*(d)) \cdot L}{(1+r)^t},$$

Hvor T angir nedbetalingstiden for lånet, L angir lånets størrelse og r angir nivået på risikofri rente. Nivået på den subsidierte renten $r^*(d)$ er gitt av OECDs CIRR-rente og lånets garantipremie:

$$r^*(d) = CIRR(OECD) + \text{garantipremie}$$

Den estimerte markedsrenten $r(d)$ er beregnet ut fra prisen på en 12-års swaprente for en finansinstitusjon med AAA-rating. Deretter justeres renten for bankens kreditt risiko (kredittpåslag), lånets garantipremie og et estimat på bankens utlånsmargin.

$$r(d) = \text{swaprente} + \text{kredittpåslag} \\ + \text{garantipremie} \\ + \text{utlånsmargin}$$

Selv om justeringene på en realistisk måte reflekterer at markedsrenten er høyere enn den subsidierte renten, er ikke estimatet perfekt. I definisjonen ovenfor er justeringen for bankenes utlånsmargin gjort slik at estimatet på markedsrenten kun garanterer at markedet ikke tilbyr en rente som ligger under bankens vektete kapitalkostnad (WACC)⁵⁶. Dermed kan det argumenteres for at den estimerte markedsrenten $r(d)$ sannsynligvis underskyter den virkelige markedsrenten en låntaker ville bli tilbudt.

Beregningen for det spesifikke tilfellet hos Farberg og Øyslebø gir en nåverdi for subsidien lik 8,5 prosent av låneverdien. Forfatterne bruker deretter dette resultatet til å gjøre en forenklet beregning av den samlede verdien av lånesubsidier ved å ta utgangspunkt i den totale verdien av låneporteføljen.

Verdien av fastrenteopsjon for et fremtidig lån

Verdiberegningen diskutert ovenfor ser bort fra en viktig egenskap ved det statlige tilbudet. Hvis en låntaker tilbys finansiering fra Eksportkreditt vil bedriften få et tilbud om en fast rente på et lån med oppstart som typisk ligger ett til to år frem i tid. I tillegg får låntakeren tilbud om å bytte til et lån med flytende rente en gang i fremtiden.

Denne opsjonen er verdifull, og ikke eksplisitt priset av Eksportkreditt. Matematisk er den lik en opsjon om å gå inn i en renteswap en gang i fremtiden. En slik finansiell kontrakt kalles en «swaption». En swaption gir investoren en rett (men ikke en plikt) til å gå inn i en renteswap til en avtalepris («strike price») på en fremtidig dato. Farberg og Øyslebø bruker en standard prisingsformel basert på Smith (1991) til å verdsette Eksportkreditt sin fastrenteopsjon.⁵⁷ De viktigste forutsetningene i verdiberegningen følger nedenfor.

Avtaleprisen i opsjonen antas å være CIRR-renten, mens garantipremien holdes utenfor. Altså har vi:

$$X(\text{avtalepris}) = r^*(d) = CIRR(OECD)$$

Markedets implisitte rente er beregnet ut fra markedet for forward swaps (swap for 12-års

⁵⁶ Dette kan verifiseres ved å legge sammen swaprenten, kredittpåslag og utlånsmargin fra Tabell 1 i Farberg og Øyslebø (2013). Summen er like WACC, som kan beregnes ut fra informasjon på side 55 i samme tekst.

⁵⁷ Det finnes relativt mye litteratur som omhandler prising av slike opsjoner, som til dels peker i ulike retninger når det gjelder valg av prisingsmodeller. Mange finansielle institusjoner har også egne modeller for prising av disse opsjonene.

kontrakt med start om 2 år). I tillegg legges det til et kredittpåslag for bankenes kredittrisiko, slik at vi får:

$$F = r(d) = \text{forward swaprente} + \text{kredittpåslag}$$

Gitt definisjonene av F og X , følger det at verdiberegningen gir den samlede verdien av rentesubsidien beregnet ovenfor og den rene opsjonsverdien for fastrentekontrakten. Med forfatterens antagelser om CIR, swaprente, kredittpåslag og risikofri rente og en volatilitet for forwardrenten på 18 prosent beregnes den samlede verdien til 20 prosent av total låneverdi, som er mer enn det dobbelte av subsidieverdien. Med disse forutsetningene utgjør altså den rene opsjonsverdien mer enn 10 prosent av låneverdien.

Under de gjeldende forutsetningene drives verdien av opsjonen i begrenset grad av volatiliteten for swaprenten fordi forfatterens øvrige antagelser om den rene subsidien plasserer opsjonen «deep in-the-money». Med en lavere verdi for forward swaprente, vil det finnes en viktigere sammenheng mellom opsjonsverdien og volatiliteten.

Videre har utelatelsen av garantipremie fra rentene (kombinert med forskjellige inngangsverdier) også viktige konsekvenser for den beregnede verdien. Ved å benytte samme inngangsverdier som ved verdsettingen av den rene subsidien faller den samlede verdien til 13 prosent. Altså ser den rene opsjonsverdien ut til å falle til 5,5 prosent av låneverdien. Årsaken er at differansen mellom $r(d)$ og $r^*(d)$ da er mindre.

Verdsettelse av renteopsjon basert på input fra Datastream (2017)

Dersom vi fortsetter med å fokusere på den rene opsjonsverdien, kan vi ta med oss fra diskusjonen ovenfor at de viktigste driverne for verdsettelsen er volatiliteten i rentemarkedet og helningen på rentekurven.⁵⁸

Datastream er en kilde som inneholder prisinformasjon for både spot- og forward swaprenter med 12 års løpetid for perioden mellom juni 2008 og november 2017. Den gjennomsnittlige swaprenten ligger i dette tidsrommet på 3,35 prosent, mens forwardrenten er 3,93 prosent. Differansen reflekterer en stigende helning på rentekurven. Med andre ord har markedet i perioden forventet at rentene vil stige, noe som gjør det mer kostbart å låne inn renter for en 12-års periode med start om to år fra dagens dato. For den aktuelle perioden ligger volatiliteten på 35 prosent.⁵⁹

Ved å benytte inputverdier som korresponderer med verdiene ovenfor, og med en utøvelsespris på opsjonen lik markedsrenten får vi en beregnet opsjonsverdi som tilsvarer 9 prosent av den nominelle låneverdien. Hvis vi benytter en volatilitet på 28 prosent (som tilsvarer nivået i de siste årene av perioden), reduseres opsjonsverdien til 8 prosent, men verdien er fortsatt 6 prosent med bare 10 prosent volatilitet. Resultatene indikerer at den positive helningen på rentekurven har hatt stor betydning for verdien av renteopsjonen i det aktuelle tidsrommet.

Selv om vi antar en flat rentekurve, har opsjonen en vesentlig verdi. Under slike forutsetninger er opsjonsverdien fortsatt 5 prosent av den nominelle låneverdien (gitt 28 prosent volatilitet). Gitt at rentekurver i gjennomsnitt har positiv helning og estimerer på volatilitet viser seg å være vesentlige, viser beregningene her at det å tilby fastrenteopsjoner med betingelser som dette kan ha en vesentlig verdi.

Det er rimelig å tolke estimatene som en øvre grense for verdsettingen av renteopsjonen. Dette skyldes at lånetilbudet fra Eksportkreditt har en durasjon som er kortere enn 12 år (årsaken til dette er at tilbakebetalingen av lån skjer gjennom regelmessige avdrag). Dersom vi antar at durasjonen reduseres til seks år, finner vi at opsjonsverdien er 5 prosent av den nominelle låneverdien (gitt 28 prosent volatilitet).^{60 61}

⁵⁸ Det kan være verdt å legge til at nivået på $r(d)$ også har betydning. Det vil si at verdien på opsjonen øker med verdien av $r(d)$. Dette skyldes at forwardrenten er modellert med en lognormal fordeling, og høyere verdier for $r(d)$ innebærer mindre sannsynlighet for at rentebanen treffer null.

⁵⁹ Dersom vi starter perioden i 2010, får vi en beregnet volatilitet på 28 prosent.

⁶⁰ Det nøyaktige målet på lånets durasjon er avhengig av rentenivå. Dersom et 12-års lån med konstante avdrag er

priset med en rente på 3,35 prosent, gir dette en durasjon på litt under 6 år.

⁶¹ Estimatet på 5 prosent av låneverdien bygger på antagelser om utøvelsespris på 3,35 prosent og en forwardrente på 3,93 prosent. Antagelsene reflekterer swaprenter for 12-års durasjon, mens differansen mellom spot og forward swaprenter for 6-års durasjon har vært noe høyere i utvalgsperioden (henholdsvis 2,87 prosent og 3,8 prosent). Disse verdiene ville resultert i en noe høyere estimert opsjonsverdi (6 prosent av låneverdien).

10. Referanser

ECON Pöyry, 2008. Evaluering av GIEK. *ECON-rapport nr. 2008-060*.

ECON, 2007. Evaluering av ordningen for statsstøttede eksportkreditter (108-ordningen). *ECON-rapport nr. 2007-004*.

Farberg & Øyslebø, 2013. *Statlig subsidiering av eksportfinansiering*, Bergen: Masterutredning, NHH.

Menon, 2014. *Hvor mye og på hvilken måte påvirker GIEK norsk eksport?*, Oslo: Menon Economics.

Menon, 2017. *GIEK sine ringvirkninger - Hvor stor effekt har GIEK på sysselsetting og verdiskaping?*, Oslo: Menon Economics.

Modigliani, F. & Miller, M., 1958. The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment. *American Economic Review*, Volum 48, p. 261–297.

Nærings- og fiskeridepartementet, 2016. *Oppdragbrev 2017 - Eksportkreditt Norge AS*. s.l.:s.n.

Nærings- og fiskeridepartementet, 2016. *Prop 1 S (2016-2017)*, s.l.: s.n.

Nærings- og fiskeridepartementet, 2017. *Regelverk for GIEKs garantiordninger, datert 25.01.2017*, s.l.: s.n.

SSB, 2016. *Innovasjons- og verdiskapingseffekter av utvalgte næringspolitiske virkemidler*, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Tilväxtanalys, 2015. Effekter av statlig exportfinansiering - en litteraturöversikt. *PM 2015:23*.

osloeconomics

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo