

Dokumenttype NOU 1990:31 **Dokumentdato** 1990-12-21

Tittel Nye rammevilkår for GIEK
Utvalgsleder Kleppe, Per
Utgiver Utenriksdepartementet
Oppnevnt 1990-01-26 **Sider** 83
Vedlegg 4 trykte vedlegg
Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.1 Oppnevning og mandat

Spørsmålet om Garanti-Instituttet for Eksportkredits (GIEK) rolle i det eksportfremmende arbeidet har vært gjenstand for flere utredninger i de senere år:

En arbeidsgruppe nedsatt av det daværende Handelsdepartementet foretok en vurdering av gjeldende garantiordninger under GIEK og fremla sin rapport 18.8.1983 (NOU 1983:34).

En annen arbeidsgruppe nedsatt av Handelsdepartementet foretok en gjennomgang av GIEKs garantiordning på særlige vilkår ved eksport til og investeringer i utviklingsland (Særordningen) og avga sin rapport 20.6.1984.

GIEKs valutakursgarantiordning ble vurdert av en arbeidsgruppe nedsatt av Handelsdepartementet og fremla sin rapport 24.4.1987

En arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet foretok en utredning om "Eksportfinansiering av kapitalvarer" (avgitt i november 1988), som også kom inn på deler av GIEKs virksomhet.

I forbindelse med St meld nr 25 (1988-89) av 20.1 1989 ble det gitt en redegjørelse for den såkalte skipseksportkampanjen.

I forbindelse med Stortingets behandling av GIEKs virksomhet for 1986 og 1987 samt skipseksportkampanjen, (jfr. St.meld nr 25 og Innst. S. nr 290 for 1988-89), fattet Stortinget følgende vedtak: "Det nedsettes et hurtigarbeidende utvalg for å utrede GIEKs rolle i arbeidet med å fremme norsk eksport."

Fra Finanskomiteens innstilling refereres følgende vedrørende IV; "GIEKs fremtid":

"Komiteens flertall, alle unntatt Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, konstaterer at GIEK i de senere år har vært skadelidende av det som skjedde under skipseksportkampanjen. Når GIEK, på grunn av de meget store tap som etterhvert oppsto på enkelte hold, blir bedømt som en institusjon med dårlig skjønn som taper penger for staten, er dette både urettferdig og alvorlig for GIEKs egentlige oppgaver.

GIEK er ment å være et viktig instrument for å fremme norsk eksport. For at GIEK skal gjøre en tilfredsstillende jobb i denne sammenheng, må rammebetingelsene for aktiviteten være tilfredsstillende i stedet for at myndighetene med basis i en ulykkelig forhistorie trekker opp retningslinjer for virksomheten som mer avspeiler bestrebelsene på å unngå tap enn å fremme eksporten.

Det er flertallets oppfatning at GIEKs rolle nå må vurderes på nytt. En slik vurdering må bl.a ta opp spørsmålet om GIEK bør ta større risiko enn det kommersielle marked og om GIEK bør få større selvstendighet og større ansvar. Statlige garanti-institutter verden over har langt bedre arbeidsmuligheter for å fremme sine respektive lands eksport enn det GIEK har".

Et slikt utvalg ble oppnevnt ved Kgl res av 26 januar 1990 og begynte sitt arbeid i februar samme år. Utvalgets mandat har vært som følger:

"Utvalget skal vurdere den fremtidige organiseringen av den statlige garantivirksomhet gjennom GIEK, herunder garantiordningene for eksport av varer og tjenester til utlandet. Utredningen skal ta utgangspunkt i GIEKs formål med å fremme norsk eksport. Det må samtidig tas hensyn til at staten må prioritere sin innsats."

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.1 Oppnevning og mandat

Vurdering av garantiordninger

Sentrale spørsmål som forutsettes vurdert av utvalget bør være:

1. De ulike garantitilbud staten bør gi til eksportører, finansinstitusjoner, banker. Det bør i denne sammenheng trekkes sammenligninger til andre lands garantiordninger. Det forutsettes at prorataordningen for kommersiell risiko opprettholdes i prinsippet.
 2. Kriterier for akseptable risikonivåer for de ulike ordninger og den premie som brukerne bør betale.
 3. Om staten fortsatt skal være selvassurandør eller innføre reassuranse med det private marked eller hos andre lands garanti-institusjoner.
-

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.1 Oppnevning og mandat

Vurdering av organisasjons- og styreform

4. Utvalget bør med utgangspunkt i NOU 1989:5 "En bedre organisert stat" vurdere hvorledes styrings-, ansvars- og bevilgningssystemer kan utformes slik at GIEK kan tillegges resultatansvar for egen virksomhet. Innenfor en styreform hvor GIEK tillegges større resultatansvar, bør utvalget vurdere hvorledes de statlige rammebetingelser og styringsparametre bør utformes.
5. I lys av drøftelsen under pkt 4, vurdere styrets rolle og sammensetning.
6. Utvalget bør videre vurdere et bevilgningssystem hvor statens risiko for tap ved garantiene kan komme mer direkte og klarere til uttrykk i de årlige budsjettbehandlinger. I den forbindelse bes utvalget om å vurdere en ordning med taps- og/eller fondsavsetning.
7. Det bør med utgangspunkt i vurderingene i punktene 5 - 6 og NOU 1989:5 videre utredes om GIEKs nåværende organisatoriske forhold til staten bør endres, f.eks om GIEK bør bli en forvaltningsbedrift eller om det er mer hensiktsmessig å organisere GIEK som en selvstendig juridisk person, enten i form av et statselskap i medhold av statselskapsloven av 1965, med hjemmel i en egen lov, eller som et statsaksjeselskap.
8. Utvalget forutsettes å vurdere tilknytningsform for GIEK til overordnet og tilknyttede revisjons- og kontrollaspekter."

I brev av 14 mars 1990 bekrefter handelsministeren at det forutsettes at utvalget drøfter spørsmålet om etablering av en investeringsgarantiordning og at dette spørsmålet klart ligger innenfor rammen av utvalgets mandat.

Utvalget har hatt følgende medlemmer:

- Cand oecon. Per Kleppe, (leder)
- Adm direktør Erling Naper, GIEK,
- Adm direktør Borger A. Lenth, A/S Eksportfinans,
- Avd direktør Øystein Løining, Finansdepartementet,
- Avd direktør Mette Kongshem, Utenriksdepartementet,
- Ekspedisjonssjef Tor Hernæs, Næringsdepartementet,
- Amanuensis Siri Pettersen Strandenes, Norges Handelshøyskole,
- Finanssjef Per Øvreliid, Ulstein Holding A/S,
- Førstesekretær Jan Balstad, Landsorganisasjonen.

Utvalget har hatt 12 møter. Utvalget har hatt møte med Næringslivets

Hovedorganisasjon og Norges Eksportråd, samt med følgende representanter for brukerne: A/S Finsam, Johan J. Helland A/S, Petersongruppen og EB-konsernet. Utvalget har også hatt møte med Den norske Bankforening, Sparebankforeningen i Norge og Norges Forsikringsforbund. Utvalget har hatt besøk av Exportkreditnamnden (Sverige) og Eksportkreditrådet (Danmark).

Sekretariatsfunksjonen har vært ivaretatt av Utenriksdepartementet, som har engasjert siviløkonom Erik Holtedahl (på deltid) til å forestå dette arbeidet i samarbeid med konsulent Harald Andreassen, Utenriksdepartementet.

I vedlegg 1 har sekretariatet gitt en ordliste med definisjoner av enkelte faguttrykk. Vedleggene 2 og 3, h.h.v. "Sammenligning av premienivå og risikotagning mellom GIEK og andre garanti-institutter for eksportkreditt" og "GIEKs portefølje", er utarbeidet av GIEK. Vedlegg 4, "Handelsteori og eksportpolitikk" er utarbeidet av amanuensis Siri Pettersen Strandenes.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.2 Sammendrag

1.2.1 Norsk økonomi er sterkt avhengig av eksport, og Norge har en spesiell eksportstruktur

Norges økonomi er meget åpen og sterkt avhengig av eksport. Landet har en sterkt spesialisert økonomi med en meget stor eksport og import som andel av samlet produksjon. I 1989 utgjorde den samlede eksporten av varer og tjenester 42 pst av bruttonasjonalproduktet, en meget høy andel internasjonalt sett. Sammenlignet med andre europeiske lands vareeksport, går en uvanlig stor andel - over 93 pst - av norsk eksport til de vestlige industrilandene, mens omlag 5,7 pst går til utviklingsland og 1,2 pst til Øst-Europa (uten olje- og gasseksporten er de tilsvarende tall h.h.v.: 91,2 pst, 6,9 pst og 1,9 pst). Norsk vareeksport er dominert av råvarer og halvfabrikata, mens andelen av mer bearbejdede varer er mindre enn det som er vanlig i andre industriland. Kapitalvarer utgjorde således i 1989 bare 11,2 pst av samlet norsk eksport. Av kapitalvareeksporten gikk ca 13,4 pst til utviklingsland og ca 1,3 pst til Øst-Europa. Vareeksportens spesielle struktur har sammenheng med at den i så stor grad er basert på norske råvarer og energikilder (vannkraft, olje og gass, tømmer, fisk og malmer). Vareeksport basert på andre faktorer er voksende, men utgjør fremdeles en mindre andel enn den utgjør i de fleste andre industrilands eksport.

Den spesielle norske eksportstrukturen fører til at under 1 pst av norsk vareeksport selges med langsiktig finansiering gjennom A/S Eksportfinans. Selv om det ikke foreligger pålitelig statistikk for dette, er det grunn til å tro at resten av norsk vareeksport selges ved at eksportøren får kontant oppgjør eller bare gir kortsiktig kreditt. Også størsteparten av kapitalvareeksporten har en slik oppgjørsform. Det er den viktigste årsaken til at de statlige eksportgarantiene har et mindre omfang i Norge enn i de fleste andre land. Det hevdes imidlertid, særlig fra eksportørhold, at strammere vilkår i Norge for å gi slike garantier også kan ha spilt inn. På lengre sikt er det begrensede vekstmuligheter i den eksporten som er basert på råvarer og energikilder, den er også ganske følsom for konjunktursvingninger og i snitt er den relativt kapitalintensiv og gir ikke grunnlag for noen vekst av betydning i sysselsettingen.

Det er derfor en utstrakt enighet blant myndigheter og i næringslivet om at norsk eksport bør bli mer differensiert enn i dag, både når det gjelder varesammensetningen og markeder.

Det er den enkelte bedrifts oppgave å sikre en bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Myndighetenes oppgave er å fastlegge rammebetingelser som tar sikte på å bidra til å utvikle og opprettholde et lønnsomt, variert og konkurransedyktig næringsliv, derunder en samfunnsøkonomisk lønnsom eksport.

Grunnlaget for all lønnsom eksport er selvsagt at man får betalt, men det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å vurdere dette kravet på litt lengre sikt og trekke inn andre momenter enn det som er naturlig for den enkelte bedrift. Men også i denne sammenhengen må kostnadene veies mot det som oppnås. Innenfor disse rammene må de statlige eksportgarantier, administrert ved GIEK, spille en viktig rolle, bl.a ved at de kan ta større risiko enn private bedrifter.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.2 Sammendrag
 1.2.2 Behovet for eksportgarantier

Den norske eksportstrukturen og oppgjørsformen, slik den er i dag, innebærer at risikoen for manglende betaling fra utlandet gjennomgående er forholdsvis liten. Mange norske eksportører velger derfor å ikke sikre betalingen. Ved å selge i åpen regning, minsker de forventede kostnadene.

Behov for eksportgaranti oppstår når bedriftene finner at risikoen for manglende betaling blir for stor til at de finner å kunne bære den selv. I enkelte tilfeller kan slik garanti påvirke muligheten for finansiering. Risikoen påvirkes bl.a av kredittidens lengde, om den er kort (opp til 180 dager etter levering), mellomlang, eller lang (over 5 år). Den avhenger videre av hvor solide kjøperne er (kommersiell risiko) og av den økonomiske og politiske utviklingen i de land det selges til (politisk risiko).

Den kommersielle risiko avhenger av kjøpernes kredittverdighet. Den varierer i stor grad, men lar seg vanligvis vurdere på basis av regnskapsdata, kredittopplysninger m.v. I enkelte land er tilstrekkelige data noen ganger ikke tilgjengelige og i mange utviklingsland og østeuropeiske land avviker tradisjonene for regnskapsføring og revisjon så meget fra de krav som stilles i de vestlige land at en fyldestgjørende kredittvurdering ofte er vanskelig å foreta. I disse landene kan det dessuten i noen tilfeller være vanskelig å avgjøre om det dreier seg om en politisk eller kommersiell risiko.

Også ved langsiktige eksportkreditter vurderes den kommersielle risiko vanligvis på basis av kjøpers generelle kredittverdighet. Det er imidlertid blitt nokså vanlig ved større investeringer at det opprettes egne prosjektrelaterte selskaper, ofte med begrenset kapital, slik at risikoen hovedsakelig er knyttet til prosjektets fremtidige inntjening.

På kort sikt er den politiske risiko ved eksport til vestlige industriland meget liten. Også ved kortsiktige kreditter til de fleste utviklingsland og østeuropeiske land ble den politiske risiko tidligere ansett som forholdsvis begrenset. Dette skyldes at myndighetene vanligvis forsøker å prioritere betalingen av løpende vareleveranser. Internasjonale avtaler om utsettelse med gjeldsbetalingen omfatter normalt ikke kortsiktige kreditter.

Den politiske risiko ved langsiktige eksportkreditter til og investeringer i de fleste industriland er begrenset. Endel utviklingsland og østeuropeiske land har imidlertid en så svak økonomi at den politiske risikoen ved langsiktige eksportkreditter til slike land må anses som betydelig. I løpet av 1980-årene har en rekke stater ikke vært i stand til å oppfylle sine internasjonale betalingsforpliktelser, og deres problemer er fortsatt store.

Den politiske risiko ved investeringer er gjennomgående større i utviklingsland og Øst-Europa enn i industrilandene, men allikevel er den erfaringsmessig normalt mindre enn ved eksportkreditter av samme varighet. De fleste land ønsker å legge forholdene til rette for utenlandske investeringer. Norge har avtaler om gjensidig fremme og beskyttelse av investeringer med en rekke østeuropeiske land og u-land. Internasjonale moratorieavtaler omfatter vanligvis ikke investeringer.

Mette Kongshem har til kapitlene 1.2.1 og 1.2.2 en særuttalelse, se

kap 1.3.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.2 Sammendrag

1.2.3 Det private garantimarkedet

Dersom en eksportør ønsker å sikre betalingen, finnes det både et privat og et statlig marked. Idag er det først og fremst kortsiktig kommersiell risiko på industriland som kan avdekkes i det private marked. Det finnes også et utviklet privat marked for dekning av langsiktig kommersiell risiko på industriland ved garantistillelse. For dekning av kortsiktig politisk risiko er det private markedet mer begrenset, mens det er meget lite for dekning av langsiktig politisk risiko, særlig når det gjelder utviklingsland og Øst-Europa. Det er en tendens til å betrakte all risiko på disse landene som politisk. Statlige og private garantier kan kombineres, slik som GIEK har gjort i forhold til det private markedet i Norge.

Remburser kan sikre betaling både ved kommersiell og politisk risiko og er relativt utbredt for kortsiktige kreditter. Factoring benyttes ved kortsiktige kreditter til industriland, men omfanget er foreløpig beskjedent.

Det private marked for kortsiktige eksportgarantier (kredittforsikring) dekker primært kreditter til industrialiserte land (kortsiktig kommersiell risiko). Markedet er basert på muligheten for å oppnå en forsikringsmessig risikospredning basert på et stort antall kjøperbedrifter eller produkter og på internasjonal reassuranse. Det private markedet konkurrerer til dels med de statlige garantiordninger og har i Norge ifølge norske forsikringsselskaper etterhvert fått tilnærmet samme omfang i kroner som GIEKs kortsiktige kommersielle garantivirksomhet (anslagsvis 4 mrd kr i eksport i 1989). Hovedårsaken til at det private marked har kunnet ta markedsandeler er trolig større fleksibilitet m.h.t vilkår, men en annen forklaringsfaktor kan være enklere og raskere saksbehandling gjennom tilknytning til et internasjonalt forsikringsnett.

Det norske private garantitilbudet for kortsiktige kreditter er idag i sin helhet basert på at risikovurderingen foretas av ett utenlandsk kredittforsikringsselskap og på reassuranse i utlandet. Det private markedet har gjennomgående større eksportører som kunder, mens GIEK i stor grad betjener små bedrifter med et begrenset eksportvolum. Det private markedet utelukker ikke forsikring av bedrifter med liten eksport, men opererer med en premiedifferensiering avhengig av garantert volum som ofte gjør at GIEK er det eneste aktuelle alternativ for små eksportører. GIEK tilbyr også generelt bedre garantidekning enn det private markedet for kjøpere med svakt kapitalgrunnlag (for eksempel nyoppstartede bedrifter).

Det finnes også et lite privat marked i utlandet for politisk risiko, men det er stort sett begrenset til dekning av risiko i opp til 3 år og har forøvrig store begrensninger når det gjelder risikovillighet.

Det private markedet for langsiktige garantier atskiller seg ellers fra det kortsiktige kredittforsikringsmarkedet ved at det primært er banker som driver med slik virksomhet. Bankene krever vanligvis sikkerheter for sine garantier. Bankene er idag særlig aktive ved norske bedrifters virksomhet i industriland. Det private markedets andel av sikringen av Eksportfinans' løpende utlån vedrørende industriland økte fra ca 18 pst i 1980 til ca 98 pst i 1988, men gikk noe ned i 1989. Årsakene til denne økningen har bl.a vært at bankene ved garantier på disse land har vært konkurransedyktige m.h.t premier og andre vilkår. Bankene er ikke underlagt de samme formelle rammebetingelser som GIEK m.h.t dekningssetser, regress overfor eksportør, krav om prorata, nedbetalingstider m.v. Dessuten har retningslinjene for ordningen for statlig støtte ved kontrahering av skip utelukket medvirkning fra GIEK på garantisiden, slik at skipseksport i stor grad har blitt garantert av det private marked.

Private banker har tidligere i en viss utstrekning vært villige til å gi garantier i forbindelse med langsiktige kreditter til utviklingsland og Øst-Europa, bankgarantier har vært gitt på land som på innvilgelsestidspunktet ble ansett som kredittverdige. Som følge av gjeldskrisen har en rekke av disse garantiene måttet innfris, og bankenes interesse for å stille slike garantier i fremtiden er derfor generelt sterkt svekket.

Alternativer til tradisjonell eksportfinansiering kan være leasing og forfeiting. Begge finansieringsformer kan benyttes også på markeder utenfor de industrialiserte land.

Multilaterale finansinstitusjoner som Verdensbanken m.v kan i en viss utstrekning være alternativer til nasjonale finansierings- og garantiordninger, men forutsetter vanligvis internasjonal anbuds konkurranse. MIGA (Det Multilaterale Investeringsgaranti-Institutt) er en nyopprettet del av Verdensbanken som kan gi langsiktige garantier mot politisk risiko ved prosjektfinansiering og investeringer. MIGA har også inngått reassuranseavtaler med to nasjonale investeringsgarantiordninger.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.2 Sammendrag
 1.2.4 Statlige eksportgarantier (GIEK)

Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) er den sentrale institusjon i Norge for statlige eksportgarantier. GIEK kan gi garantier mot kommersiell og politisk risiko ved både kortsiktige og langsiktige eksportkreditter, men, bortsett fra en spesialordning for Polen, ikke ved investeringer i utlandet. Slike gis imidlertid under den særskilte garantiordning for utviklingsland, se 1.2.6.

GIEK hadde ved utløpet av 1970-årene bygget opp betydelige fond på grunnlag av premieinnbetalinger. Som følge av store engasjementer inngått i 1970-årene - der endelig vedtak om garanti i mange tilfeller var fattet av departement, Regjering eller Storting - måtte GIEK på 1980-tallet foreta meget store erstatningsutbetalinger, som, etter at GIEKs egne fond var uttømt, måtte dekkes ved trekk på statskassen. Statskassens akkumulerte utbetalinger ut 1990 er på vel 3,0 mrd kr. GIEK hadde pr 31.12.89 ca 3,7 mrd kr i utestående krav på utviklings- og statshandelsland under bilaterale moratorieavtaler, men som følge av den vanskelige gjeldssituasjonen i mange av disse landene kan disse kravene bare delvis påregnes innfridd. Etter 1984 har GIEK vært drevet i balanse for nye garantier, selv om det naturlig nok må tas forbehold om eventuelle tap på disse garantier.

Den andel av norsk vareeksport (utenom olje og gass) som garanteres av GIEK var i begynnelsen av 1980-årene omlag 7 pst, men har i de senere årene vært synkende og utgjorde i 1989 ca 4 pst. (Det ses da bort fra en avtale med Eksportfinans fra 1989 om at GIEK skulle reassurere en del av Eksportfinans' tidligere innvilgede bankgaranterte utlån). Denne andelen er lav i internasjonal sammenheng. Dette har bl.a sammenheng med eksportstrukturen, jfr omtalen innledningsvis.

Tidligere var GIEKs virksomhet i større grad knyttet til garantier for mellomlange og langsiktige kreditter ved eksport av kapitalvarer til utviklingsland og Øst-Europa, men som følge av gjeldskrisen i u-land er denne delen av virksomheten blitt sterkt redusert. Av de gitte garantier i 1989 gjaldt bare ca 15 pst eksport til utviklingsland og resten, ca 85 pst, eksport til industriland.

GIEKs samlede garantivolum har holdt seg relativt stabilt, mens den garanterte andelen av norsk eksport er blitt redusert. Det har skjedd en reduksjon i omfanget av garantier for eksport av kapitalvarer mens det har vært en økning i volumet av garantier for kortsiktige kreditter, hovedsakelig til industriland. Den kortsiktige kommersielle garantivirksomheten har gått i balanse i en årrekke. GIEKs samlede

erstatningsutbetalinger har i de senere år minsket. Når det gjelder GIEKs garantiportefølje, vises til vedlegg 3.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.2 Sammendrag
 1.2.5 GIEKs organisasjon og retningslinjer

GIEK er organisert som et statlig forvaltningsorgan med et eget styre som er ansvarlig for avgjørelsene i de enkelte garantisaker, med mindre overordnet myndighet har gitt instruks. GIEK er administrativt underlagt Utenriksdepartementet, og kommer inn under det statlige system for bl.a stillingshjemler og lønninger.

Myndighetene har fastsatt retningslinjene for GIEKs virksomhet. En del av disse er av generell karakter, mens andre omfatter spesifikke forhold i tilknytning til GIEKs løpende garantivirksomhet.

Stortinget har forutsatt at den kommersielle garantivirksomheten skal baseres på et selvfinansieringsprinsipp. For politisk risikodekning er det ikke stilt noe eksplisitt krav om selvfinansiering, men tapene på dette området skal holdes innenfor rammen av et ikke nærmere definert politisk akseptabelt nivå.

Som følge av de store erstatningsutbetalingene tidlig på 80-tallet vedtok Stortinget i 1984 å innføre det såkalte prorataprinippet for kapitalvarekreditter over 10 mill kr. Dette prinsipp innebærer at GIEK ikke kan gi garanti med mindre det private garantimarked (banker eller forsikringsselskaper) er villig til å ta en andel av risikoen med GIEK. Prorataprinippet ble senere opphevet som obligatorisk prinsipp for politisk risiko, men kan benyttes der GIEK finner det naturlig og hensiktsmessig. Prorataprinippet gjelder imidlertid fortsatt som obligatorisk ordning for kommersiell risiko med de samme nedre beløpsgrenser (10 mill kr.) og krav til privat andel (normalt 50 pst) som tidligere.

GIEK har selv adgang til å fastsette garantipremiene for kortsiktige garantier. I proratasaker skal premiene tilpasses de private medgarantistenes premier. Premiene for garantier ved eksport av kapitalvarer hvor prorataprinippet ikke benyttes, er fastsatt ved Kgl resolusjon.

Myndighetene har satt begrensninger for hvor stor del av risikoen GIEK kan dekke, for hvor stor risiko som kan tas på eksport til utviklings- og statshandelsland, m.v. Enkelte rammebetingelser er fastsatt ved internasjonale avtaler (Bernunionen, Consensusavtalen m.v.), men det er gjort viktige unntak fra disse i forbindelse med blandede kreditter.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.2 Sammendrag
 1.2.6 NORADs garantiordning for utviklingsland

Stortinget vedtok i juni 1989 å opprette en garantiordning for investeringer i og eksport til utviklingsland. Ordningen er en bistandsordning på lik linje med NORADs øvrige næringslivsordninger og er et supplement til GIEKs alminnelige garantiordning. Ordningen administreres av NORAD med assistanse fra GIEK når det gjelder landrisikovurdering og visse garantitekniske spørsmål. Ordningen dekker kun politisk risiko og gjelder

bare for lavere mellominntektsland, lavinntektsland og de minst utviklede land. Det settes hvert år av til et fond som skal dekke fremtidige erstatningsutbetalinger.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.2 Sammendrag

1.2.7 Internasjonal utvikling

De fleste industriland, og et økende antall utviklingsland, har opprettet statlige garantiordninger for å fremme eksport og investeringer i utlandet. Selv om GATT bl.a forutsetter at eksportgarantiordninger ikke skal baseres på premiesatser som er klart utilstrekkelige til å dekke ordningenes driftskostnader og tap på lang sikt, har de fleste av disse ordningene som følge av garantier gitt på slutten av 1970-årene og begynnelsen av 1980-årene, hatt store netto erstatningsutbetalinger på sin virksomhet.

I sammenheng med fullførelsen av EFs indre marked omorganiseres nå flere EF-lands eksportgarantiordninger. Siktemålet med omorganiseringen er å fjerne subsidier og andre former for konkurransevridning EF-landene imellom og i forholdet mellom private forsikringsselskaper og statlige eksportgaranti-institutter. Det systemet som ser ut til å utvikles i EF er basert på en todeling av garantivirksomheten. En del av garantivirksomheten forutsettes drevet for garanti-instituttens egen regning (i dette avsnittet kalt markedsdelen), mens en annen del fortsatt vil bli drevet for statens regning og risiko (i dette avsnittet kalt statsdelen). I noen land (f.eks. Nederland) er markedsdelen privat, og i andre land (f.eks. Storbritannia) er en privatisering i ferd med å skje. I andre land igjen (f.eks. Belgia) opprettholder staten et garantitilbud på begge områder, men markedsdelen forutsettes drevet etter samme prinsipper som i den private sektor. Det er gjennomgående en målsetning å oppnå privat reassurans av markedsdelen.

I dag er det først og fremst kortsiktige garantier til EF-landene som dekkes under markedsdelen. Også kortsiktig kommersiell risiko ved eksport til andre OECD-land vil muligens bli dekket under denne delen. Andre garantier dekkes under statsdelen. Hovedkriteriet for grensedragningen mellom de to delene av garantivirksomheten synes å være hva slags risiko som kan avdekkes i det private reassuransemarkedet. Dette markedet er først og fremst tilgjengelig for kortsiktige garantier (vanligvis inntil 180 dager), men i noen utstrekning kan dekningen utvides til kreditter på inntil 5 år. Lengre kreditter kan bare helt unntaksvis reassureres, men bankgaranti kan her i en viss utstrekning være et alternativ. Grensen mellom de to garantidelenes vil trolig bli forskjellig i de enkelte EF-land og vil trolig variere fra 180 dager til 5 år. I praksis spiller disse forskjellene ikke så stor rolle fordi det i liten grad gis garantier til industriland med varighet mellom 180 dager og 5 år.

Eksportgarantiordningene i EF-landene er inne i en endringsprosess som man ennå ikke kjenner det endelige utfallet av. Det er imidlertid sannsynlig at statsdelen fortsatt vil dekke størstedelen av garantivirksomheten for eksport til land utenom OECD-området (utviklingsland og Øst-Europa) samt også i stor grad garantier for dekning av langsiktig kommersiell risiko (over 3-5 år) i handelen med industriland i og utenfor EF. Det må antas at EF vil forutsette at andre land tilpasser sine garantiordninger til dette mønsteret i sin handel med EF. Blant EFTA-landene er Sverige og Østerrike i ferd med å forberede slike tilpasninger, mens staten i Sveits bare dekker politisk risiko.

Gjennom OECD-samarbeidet (Consensusavtalen) har man greid å redusere bruken av rentesubsidier i forbindelse med eksportkreditter. Dette samarbeidet har imidlertid ikke kunnet hindre en betydelig økning i bruken av blandede kreditter. De norske ordningene på dette området er blitt utvidet i 1990, men Norge binder fortsatt en markert mindre andel av sin

utviklingshjelp enn det som er tilfellet i andre industriland.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.2 Sammendrag
 1.2.8 Sammenligning av den norske
 garantiordningen med andre lands ordninger

I konkurransen om en kontrakt kan en eksportgaranti være en konkurransefaktor på linje med pris, kvalitet, leveringstid, finansieringsvilkår (herunder tilgangen på bistandsmidler), m.v. Særlig kan langsiktige garantier være en avgjørende forutsetning for å oppnå en kontrakt. Dersom norsk garantipraksis er systematisk mer restriktiv - eller basert på gjennomgående høyere premier - enn andre lands garantiordninger, kan dette føre til at norske bedrifter mister kontrakter til utenlandske konkurrenter, selv om de ellers er like konkurransedyktige. På sikt kan en slik situasjon føre til at de ser seg tvunget til å nedlegge eller flytte ut hele eller deler av sin virksomhet eller til å legge om produksjon og salg til områder hvor konkurransen ikke er så sterk når det gjelder garantibetingelsene.

En sammenligning av de enkelte lands garantiordninger er av forskjellige grunner vanskelig å gjennomføre - spesielt fordi praksis ikke så lett kan dokumenteres og tallfestes. Det er i vedlegg 2 ut fra tilgjengelige data gjort et forsøk på en sammenligning av en del lands ordninger for premienivå og risikotagning, som ofte vil være avgjørende for konkurranseevnen. Andre lands garanti-institutter synes å gi gunstigere vilkår for mellomlange og langsiktige garantier ved eksport til land med betalingsproblemer, mens GIEKs vilkår synes å ligge på linje med andres vilkår for garantier til mer betalingsdyktige land. GIEK synes i de fleste tilfeller å være dyrere og mindre risikovillig for de mest risikofylte land enn garanti-instituttene i konkurrentland. Den viktigste forskjellen mellom GIEK og andre lands garanti-institutter synes å henge sammen med andre lands utstrakte bruk av blandede kreditter og andre typer bistandsfinansiering. I tillegg kommer fordeler for andre lands industri som følge av særskilte kredittlinjer og støtteprogrammer, eksempelvis på Øst-Europa. Andre forskjeller kan ligge i dekningsgradene (både for kommersiell og politisk risiko). De fleste andre land har dessuten generelle ordninger som dekker den politiske risiko ved investeringer i utlandet.

Det totalinntrykk som utvalget har på bakgrunn av slike opplysninger, er at en rekke land bruker garantivirkemidlet samlet sett på en mer aktiv måte enn tilfellet er i Norge for å fremme eksport og investeringer i utlandet.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.2 Sammendrag
 1.2.9 Brukernes synspunkter på de nåværende
 norske eksportgarantiordningene

Utvalget har mottatt synspunkter på de norske eksportgarantiordningene fra representanter for brukerne av GIEK og deres organisasjoner. Utvalget har også mottatt synspunkter fra bankers og forsikringsselskapers organisasjoner. De viktigste synspunkter som er kommet frem, er følgende:

- GIEKs tilbud må bli mer på linje med de vilkår som tilbys av andre lands garanti-institutter, særlig når det gjelder risikovilje og

garantipremier. Prorataprisippet bør avskaffes som obligatorisk prinsipp.

- Det må være større forutberegnelighet når det gjelder GIEKs behandling av søknader om politisk risikodekning.
- Det bør bli en bedre samordning mellom GIEKs ordninger og andre støtteordninger.
- Det bør opprettes en investeringsgarantiordning som dekker såvel politisk som kommersiell risiko ved investeringer.
- Politisk risikodekning bør være et hovedområde for GIEKs virksomhet.
- GIEKs saksbehandling bør bli enklere, hurtigere og mer fleksibel, og det bør gis bedre informasjon om organisasjonens virksomhet.
- Når det gjelder kommersiell risikodekning på industriland mener banker og forsikringsselskaper at GIEK bør være et supplement til det private garantimarked og bestrebe seg på å følge markedsmessige prinsipper i sin virksomhet.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.2 Sammendrag

1.2.1 Prinsipper for den fremtidige

0 statlige eksportgarantivirksomheten

Etter utvalgets oppfatning bør Norge fortsatt ha et statlig eksportgarantisystem som i størst mulig grad kan gi norske eksportører og finansinstitusjoner risikoavlastning til vilkår som samlet sett tilsvarer det utenlandske konkurrerende nyter godt av. Den statlige garantiordning skal kunne være et hjelpemiddel for eksportindustrien bl.a ved å bygge opp nye markeder og å gjøre eksporten mer differensiert.

Det er viktig at den eksport som støttes er samfunnsøkonomisk lønnsom. Dette for å unngå at konkurransedyktig virksomhet taper i kampen om ressursene til fordel for den statsstøttede delen av eksporten. Statlige eksportgarantiordninger kan være samfunnsøkonomisk lønnsomme ved å supplere det private garantimarked der dette ikke fungerer effektivt. Staten kan anlegge et lengre tidsperspektiv enn de enkelte aktører i det private marked og derved ta større risiko. Det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt for staten å påta seg risiko som for den enkelte private markedsaktør fortoner seg som uhåndterlig.

Uansett hvor dyktig man er til å vurdere risikoen, vil det kunne oppstå tap på lang sikt f.eks som en følge av uventede forhold av typen økonomiske verdenskriser. En slik risiko er vanskelig å kalkulere og å balansere med tilsvarende gevinstmuligheter, selv om det selvsagt også er mulig at man vurderer risikoen høyere enn den faktisk er, og dermed fastsetter en høyere premie enn det risikoen objektivt sett skulle tilsi.

En vanlig begrunnelse for at staten skal påta seg en tapsrisiko er at andre land yter slike garantier og at tilsvarende garantier derfor kan være en forutsetning for å oppnå kontrakter for norsk eksport. Dette kan gi grunnlag for produksjon som ikke vil finne sted dersom man utelukkende skulle legge til grunn markedsmessige vurderinger, som ofte vil være kortsiktigere enn det som er mulig for staten. Dersom man ved eksportstøtte kan få gjennomført samfunnsøkonomisk lønnsomme eksportprosjekter som ellers ikke ville blitt gjennomført, vil dette ha positiv effekt på økonomien. Det vises til vedlegg 4 som omhandler handelsteori og eksportpolitikk.

Utvalget er oppmerksom på at statlig garantigivning knyttet til norsk eksport eller norske investeringer i utlandet ikke behøver å være entydig økonomisk motivert. Slike hensyn kan f.eks være ønsket om å bidra til demokratiseringsprosessen og omstillingen i Øst-Europa eller ønsket om å bidra til en bærekraftig utvikling i utviklingsland. Det vil i slike tilfeller være en politisk helhetsvurdering som ligger bak garantigivningen og de økonomiske argumenter blir del av en bredere vurdering. Når norske

politiske myndigheter gjør bruk av den statlige eksportgarantiordningen for å fremme slike formål, bør de gi spesielle retningslinjer til GIEK om dette, samtidig som det tas hensyn til dette når de nødvendige budsjettmidler skal stilles til rådighet.

For å unngå at norsk industristruktur blir skadelidende som følge av forskjeller i garantipraksis, mener utvalget at Norge bør tilstrebe et statlig garantisystem som ikke avviker for meget fra det som er vanlig i andre land, også når det gjelder premienivå og risikovillighet. Imidlertid bør ikke Norge ta som utgangspunkt at vi uten videre skal overta og videreføre tapsbringende ordninger fordi andre land handler på denne måten.

Utvalget mener at Norge bør ha mulighet for å matche andre lands garantitilbud i enkeltsaker der dette er ønskelig ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering. Systemet bør derfor legges opp slik at det er fleksibelt med hensyn til rammevilkår som kredittider, finansieringsandeler, dekningssetser, premier. Spørsmålet om man i det enkelte tilfelle ønsker å foreta en matching av andre lands garantitilbud, må imidlertid avgjøres ut fra en vurdering av de forventede samfunnsøkonomiske kostnader og risikoen ved å gjøre dette. Et system som matcher de beste vilkår i alle andre lands garantitilbud, ville bli meget kostbart og ulønnsomt for samfunnet.

De fleste industriland støtter sin eksport ved statlige garantiordninger som i praksis har vist seg å være tapsbringende, særlig når det gjelder garantier for eksport av kapitalvarer til utviklingsland og Øst-Europa. Små industriland som Norge, med åpne økonomier, er interessert i å unngå forvridninger som skyldes bruk av slike subsidier. For å redusere skadevirkningene av dette, bør Norge fortsatt arbeide aktivt i internasjonale fora (GATT, OECD m.v.) med sikte på en samordnet reduksjon av subsidiene i statlige eksportgarantier.

Kapittel 1	Innledning og sammendrag
1.2	Sammendrag
1.2.1	Prinsipper for den fremtidige
0	statlige eksportgarantivirksomheten
	Kommersiell risiko

GIEKs avdekning av kommersiell risiko til industrilandene vil bli preget av økende konkurranse med det private marked. Utvalget peker på at det i EF-land, og også i enkelte andre land, foretas omlegninger av de statlige tilbud i retning av markedskonforme løsninger, særlig for kortsiktige kreditter, med sikte på å unngå vridninger i konkurransen.

Utvalget er av den oppfatning at hensynet til eksportørene tilsier at staten fortsetter med sin garantivirksomhet også på det området hvor det eksisterer et privat marked, og at staten ikke utelukkende bør konsentrere seg om oppgaver hvor det private markedet ikke er aktivt. Konkurranse mellom staten og det private garantimarked kan gi et bedre tilbud til eksportørene enn hvis statens tilbud ikke eksisterte. Videre kan det være en fordel for eksportørene å kunne henvende seg ett sted for å oppnå ulike typer garantidekning. Det er knapp tilgang på ekspertise på dette området i Norge, og det vil være en fordel å konsentrere statens ekspertise på dette området i en institusjon. Man skal heller ikke se bort fra at visse deler av norsk eksport vil kunne ha vanskeligheter med å få sin risiko avdekket i det private marked, fordi disse områdene domineres av små bedrifter. Staten kan dessuten representere et sikkerhetsnett for eksportørene dersom det private norske eller internasjonale tilbud skulle bli redusert eller falle bort. Man kan ikke forvente at denne konkurranseutsatte virksomheten vil gi noe vesentlig bidrag til dekning av tap på statens øvrige garantivirksomhet.

Etter utvalgets oppfatning er det en forutsetning for statens konkurranseutsatte virksomhet at denne virksomheten skjer på forretningsmessig grunnlag. Staten må heller ikke utnytte sine særlige

forutsetninger med hensyn til å dekke politisk risiko til å oppnå konkurransemessige fortrinn når det gjelder den kommersielle garantivirksomhet. Staten bør derfor kunne tilby politisk risikodekning, f.eks i form av kontragaranti, også til private finansinstitusjoner som forsikrer kommersiell risiko i egen regning selv om denne virksomhet skulle foregå i konkurranse med staten.

Norske myndigheter har i henhold til selvfinansieringsprinsippet forutsatt at all kommersiell garantivirksomhet (både kortsiktig og langsiktig) skal drives i balanse. Utvalget vil senere komme tilbake til praktiseringen av dette prinsippet.

I Norge har det private norske og internasjonale garantimarked i de senere årene stått for hoveddelen av den langsiktige kommersielle garantidekningen. For å ha et fungerende marked bør den norske stat være varsom med å ta større risiko enn det private marked på dette området. Når det gjelder mellom- og langsiktig kommersiell risiko på industriland vil utvalget peke på at markedet for denne garantitypen - selv om det i Norge har vært preget av økt privat aktivitet - i de fleste andre industriland fortsatt er preget av et betydelig statlig innslag. Det kan derfor oppstå situasjoner hvor man bør vurdere å matche andre staters garantitilbud på dette området. Selv om det er en målsetning å oppnå selvfinansiering for slike garantier, må man være forberedt på at det lettere kan oppstå tap på denne virksomheten enn på den kortsiktige kommersielle virksomheten.

Ved eksport til utviklingsland og land i Øst-Europa kan det blant annet på grunn av svakt utviklet regnskapspraksis ofte være vanskelig å vurdere den kommersielle risiko. Dessuten kan det i slike land være et problem å skille mellom politisk og kommersiell risiko. Selv om det også for denne type kommersiell risiko er naturlig å tilstrebe selvfinansiering, kan det ikke her stilles like strenge krav til gjennomføringen av dette prinsipp som for kommersiell risiko i OECD-landene. Garantier for eksport til utviklingsland og Øst-Europa kjennetegnes forøvrig i andre land av et sterkt statlig engasjement. Et konkurransedyktig system for dekning av politisk risiko og kommersiell risiko i utviklingsland og Øst-Europa kan idag derfor i praksis bare drives for statens regning og risiko.

Kapittel 1	Innledning og sammendrag
1.2	Sammendrag
1.2.1	Prinsipper for den fremtidige
0	statlige eksportgarantivirksomheten
	Politisk risiko

Norsk eksport til markeder med betydelig politisk risiko (i første rekke utviklingsland og Øst-Europa) er idag relativt liten. Meget tyder på at det i fremtiden kan ligge et betydelig potensiale for eksport til disse områdene. De fleste land i Øst-Europa og mange utviklingsland har i dag store økonomiske problemer, og deres kredittverdighet er sterkt svekket. Det private garantimarked er derfor meget begrenset på dette området. Mange industriland støtter dessuten sin eksport til og investeringer i disse markedene gjennom gunstige statlige finansierings- og garantiordninger.

I utgangspunktet bør man legge til grunn at også den politiske garantidekningen skal drives i balanse, men praksis viser at det oppstår tap på denne virksomheten, bl.a når man tilstreber ordninger som tilsvarer andre lands (matching).

Kapittel 1	Innledning og sammendrag
-------------------	--------------------------

- 1.2 Sammendrag
 - 1.2.1 Prinsipper for den fremtidige
 - 0 statlige eksportgarantivirksomheten
 - Forutberegnelighet

Brukerne av de statlige garantiordningene har etterlyst større forutberegnelighet når det gjelder GIEKs behandling av søknader om politisk risikodekning. Bearbeidelse av et marked er ofte en langsiktig og kostbar prosess, og innsatsen kan være bortkastet dersom en bedrift - på det tidspunkt den trenger en eksportgaranti - får avslag på sin søknad eller får et tidligere gitt tilsagn trukket tilbake. Ettersom det er vanskelig å forutse den fremtidige økonomiske og politiske utvikling i mange land, vil en slik eventuell økt forutberegnelighet nødvendigvis innebære en økt risiko for garantisystemet, og dermed økt kostnad.

Systemet bør så langt som mulig innenfor de gjeldende rammevilkår gi samme forutberegnelighet m.h.t garantitilsagn som andre lands eksportører nyter godt av.

- Kapittel 1** Innledning og sammendrag
- 1.2 Sammendrag
 - 1.2.1 Prinsipper for den fremtidige
 - 0 statlige eksportgarantivirksomheten
 - Nye finansieringsformer

Finansieringsformene i internasjonal handel er under stadig utvikling. Det er viktig fra et konkurransehensyn at de statlige garantiordninger løpende tilpasses utradisjonelle finansieringsopplegg av typen motkjøp, leasing, BOT (Build Operate Transfer) samt til utenlandsinvesteringer. Slike finansieringsordninger kan i noen tilfeller innebære en mulighet til å redusere risikoen for garantisten sammenlignet med tradisjonelle eksportkreditter. Risikoen kan generelt gjøres mindre ved riktig valg av prosjektoppbygging og finansieringsmåte.

- Kapittel 1** Innledning og sammendrag
- 1.2 Sammendrag
 - 1.2.1 Prinsipper for den fremtidige
 - 0 statlige eksportgarantivirksomheten
 - Reassuranse

Reassuranse av statlige eksportgarantier kan være hensiktsmessig fordi omfanget av denne virksomheten i Norge er begrenset og mulighetene for risikospredning innenfor egen portefølje relativt liten. Spørsmålet om reassuranse bør foretas - i den grad den er tilgjengelig - må imidlertid vurderes konkret ut fra kostnader og nytteeffekt. Statlige institusjoner har generelt sett vanskeligere for å oppnå reassuranse av kommersiell risiko enn private. Reassuranse av kommersiell risiko er dessuten hovedsakelig tilgjengelig for kortsiktige kreditter. Utvalget foreslår at GIEKs styre undersøker muligheten for reassuranse av deler av GIEKs kortsiktige

engasjementer. Innenfor ulike typer av statlige institusjoner må man anta at mulighetene for reassurans øker med graden av forretningsmessighet i organisasjonsform og virksomhet.

Markedet for reassurans av politisk risiko er mindre avhengig av forsikrerens organisasjonsform enn når det gjelder kommersiell risiko. Det private markedet for reassurans av politisk risiko er imidlertid sterkt begrenset i kapasitet og med hensyn til hvilke land og garantiperioder som kan dekkes. Dette marked må generelt anses for å være av liten interesse for statlige institusjoner. Mulighetene for reassurans gjennom MIGA av politisk risiko ved investeringer bør undersøkes nærmere dersom det, som utvalget går inn for, innføres en statlig investeringsgarantiordning i Norge. MIGA vil gjennom sin internasjonale tyngde som del av Verdensbanksystemet kunne gi reelle muligheter til reduksjon og spredning av risikoen.

Kapittel 1	Innledning og sammendrag
1.2	Sammendrag
1.2.1	Prinsipper for den fremtidige
0	statlige eksportgarantivirksomheten
	Bistandsmidler

Når det gjelder eksport til utviklingsland, er det internasjonale konkurransebildet i betydelig grad preget av at de enkelte industrilandene binder bistandsmidler til salg av egne produkter. Dette gjøres bl.a gjennom varebistand, parallellfinansiering og blandede kreditter. Norge har ut fra hensynet til utviklingslandenes handlefrihet hittil vist tilbakeholdenhet med å anvende slike bindinger. Norsk næringsliv kan på enkelte områder spille en større rolle i norsk utviklingshjelp. Dersom norsk industri skal kunne konkurrere i disse markedene, er det nødvendig at norske bistandsmyndigheter i større grad enn hittil aktivt medvirker til dette. Det bør derfor tilstrebes en samordning av de såkalte næringslivsordningene innenfor utviklingshjelpen (blant annet blandede kreditter og parallellfinansiering) og de statlige eksportgarantiordningene. GIEK bør som statens profesjonelle garanti-institusjon overta administrasjonen av den nye garantiordningen for utviklingsland. Virksomheten under denne ordningen bør imidlertid skje i samarbeid med NORAD, slik at NORAD står for de bistandsmessige vurderingene, mens GIEK har ansvaret for de garantitekniske funksjonene. Et slikt opplegg vil innebære at det blir enklere for brukerne å få oversikt over og å utnytte de virkemidler som er tilgjengelige på garantisiden enn under det nåværende system. Samordningen mellom den nye bistandsfinansierte garantiordningen og samfunnsdelen av den alminnelige garantiordningen som utvalget går inn for, er behandlet senere i utredningen.

Kapittel 1	Innledning og sammendrag
1.2	Sammendrag
1.2.1	Prinsipper for den fremtidige
0	statlige eksportgarantivirksomheten
	Multilaterale bistands- og finansieringsformer

Norsk bistand er i større utstrekning enn i andre land knyttet til generelle, ubundne bidrag til internasjonale organisasjoner som FN og Verdensbanksystemet. Norske bedrifter har hittil bare i liten grad vært i stand til å utnytte de leveransemulighetene som er knyttet til den virksomheten som disse organisasjoner står for. Dette kan i en viss utstrekning ha sammenheng med at det krever et omfattende arbeid å få innpass i de internasjonale organisasjonene, og at næringslivet selv har vært relativt passivt med hensyn til å markedsføre seg i disse markedene. Videre kan årsaken være at norske myndigheter har vært tilbakeholdne med å utnytte de leveransemuligheter som norsk bistand til disse institusjonene kan gi, og at det ikke har vært satt inn tilstrekkelige ressurser i arbeidet med å søke ut hensiktsmessige prosjekter hvor norske eksportbedrifter kan gis en reell sjanse til leveranser.

Kapittel 1	Innledning og sammendrag
1.2	Sammendrag
1.2.1	GIEKs fremtidige organisasjon
1	

Utvalget foreslår at de prinsipper som det har trukket opp i 1.2.10, legges til grunn for den fremtidige statlige eksportgarantivirksomheten. Samtidig bør GIEK omorganiseres, slik at institusjonen på en effektiv måte kan realisere disse prinsippene.

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. Dette betyr at GIEK selv, innenfor sine gitte rammebetingelser, fastsetter de virkemidler som er nødvendige for å oppnå målsettingen, eksempelvis vil GIEK fastsette kriterier for akseptable risikonivåer og korresponderende premier. Det vises i den forbindelse til nedenstående forslag.

Kapittel 1	Innledning og sammendrag
1.2	Sammendrag
1.2.1	GIEKs fremtidige organisasjon
1	Budsjettmessige kriterier

Av budsjettmessige grunner er det nødvendig så langt som mulig å fastsette rammer for omfanget av mulige tap på den del av garantivirksomheten hvor selvfinansieringsprinsippet ikke legges til grunn. På denne måten kan innsatsen på dette området avveies mot statens ressursbruk på andre områder.

I den grad staten ønsker å støtte norsk eksport utover det som er mulig på grunnlag av GIEKs egne inntekter, bør dette gjøres ved at Stortinget i de årlige budsjettbehandlinger bevilger midler til et fond (se under).

Kapittel 1	Innledning og sammendrag
-------------------	--------------------------

- 1.2 Sammendrag
- 1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon
- 1 En institusjon, men i to deler

Utvalget vil på bakgrunn av ovennevnte foreslå at den statlige eksportgarantivirksomheten i Norge organiseres i to deler innenfor en driftsenhet. Hver del skal ha sitt separate budsjett og regnskap. Dette system forutsettes å gjelde for nye tilsagn om garantier som vedtas etter det tidspunkt Stortinget fastsetter. GIEK forutsettes å drive tidligere garantiengasjementer, herunder garantier gitt på basis av tilsagn gitt før denne dato, som et adskilt arbeidsfelt med eget regnskap og budsjett.

- Kapittel 1** Innledning og sammendrag
- 1.2 Sammendrag
 - 1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon
 - 1 Forretningsdelen

Den ene delen av virksomheten (heretter kalt forretningsdelen) bør omfatte garantier hvor det finnes et effektivt privat garantimarked, se avsnitt 1.2.10.

Forretningsdelen bør drives etter forretningsmessige kriterier basert på konkurransevilkår som er mest mulig like dem som det private marked har. Samtidig bør forretningsdelen drives med størst mulig profesjonalitet og gjennomføringsansvar i driften. Dette forutsetter bl.a at selvfinansieringsprinsippet legges til grunn, slik at premieinntektene blir tilstrekkelige til å dekke tapene samt den del av de felles driftsutgifter som kan henføres til forretningsdelen.

EF-landene er i ferd med å omlegge sine garantiordninger for handel innenfor EF-området, slik at garantigivning på kortsiktige kommersielle kreditter skal gjøres helt ut selvfinansierende. Forretningsdelen bør derfor etter flertallets (alle unntatt Strandenes og Løining) oppfatning omfatte den del av garantigivningen som gjelder kortsiktige kommersielle kreditter på inntil 360 dager til OECD-land. GIEKs styre bør videre kunne beslutte at forretningsdelen skal omfatte annen garantigivning på kortsiktige kreditter, også for politisk risiko. Dette vil være særlig praktisk når garantigivningen skjer ved generalpoliser. All garantigivning som etter dette ikke omfattes av forretningsdelen, skal høre inn under samfunnsdelen, se nedenfor. Dersom dette ble gjennomført i dag, ville det alt vesentlige av det som idag garanteres av ny eksport av GIEK ha hørt inn under forretningsdelen.

Etterhvert som EF-landene utvider området for full selvfinansiering bør man vurdere å utvide forretningsdelen tilsvarende.

Mindretallet (Strandenes og Løining) har på dette punkt en dissens, se 1.3.

Forretningsdelen bør drive sin virksomhet på basis av en startkapital som er tilstrekkelig til å sikre den løpende driften. Forretningsdelen forutsettes så langt det er praktisk mulig å drives uten ytterligere driftstilskudd. Eventuelle erstatningsutbetalinger som overstiger startkapitalen med tillegg av premieinntekter og gjenvinninger, dekkes over en rentebærende trekkfullmakt fra statskassen. Denne trekkfullmakt holdes adskilt fra trekkfullmakten for GIEKs nåværende ordninger. I likhet med dagens situasjon bør det fastsettes en ramme for statens maksimale utestående garantiansvar.

Retningslinjene for forretningsdelen må utformes slik at GIEK får adgang til selv å fastsette garantitilbud, premier, risikodelingsordninger, dekningssetser m.v. Under forutsetning av at GIEK får økt resultatansvar,

kan - etter flertallets (alle unntatt Løining) mening - prorataprinippet for kommersiell risiko falle bort som obligatorisk prinsipp. Dette gjelder også for kommersiell risiko som tas under samfunnsdelen. Dette prinsippet ble innført for å sikre en markedsmessig kontroll av den kommersielle garantivirkosomheten for større kapitalvareleveranser. Utvalgets flertall finner at det bør kunne overlates til en profesjonell administrasjon og et styre med et mer selvstendig ansvar enn det dagens styre har, å vurdere når og i hvilken utstrekning dette prinsippet bør anvendes for å sikre gjennomføringen av selvfinansieringsprinsippet. Utvalgets flertall viser til at representanter for eksportørene har understreket det uheldige ved dagens ordning og har gått inn for at den faller bort. Etter flertallets mening får ikke styret den forutsatte handlefrihet om prorataprinippet opprettholdes som obligatorisk ordning. Det ble innført under helt andre forhold enn de som vil råde under den nye ordningen og bør derfor falle bort som obligatorisk regel. Derimot bør styret kunne bruke prorataprinippet etter eget skjønn, i tilfeller der styret mener at det vil gi den beste løsningen.

Mindretallet (Løining) har på dette punkt en dissens, se 1.3.

- Kapittel 1** Innledning og sammendrag
- 1.2 Sammendrag
- 1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon
- 1 Samfunnsdelen

Samfunnsdelen vil omfatte all garantigivning som ikke hører inn under forretningsdelen.

Samfunnsdelen bør i utgangspunktet omfatte de samme garantitilbud som finnes i andre lands garanti-institutter.

Videre bør man i den grad det idag ikke er mulig, få hjemmel til å gi garanti ved leasing, motkjøp, debt for equity swaps og BOT-opplegg (se vedlegg 1 for ordliste).

Garantidekning må kunne tilbys både eksportører, finansinstitusjoner og forsikringsselskaper, også de som tilbyr garantidekning for vanlig kommersiell risiko i konkurranse med GIEK.

- Kapittel 1** Innledning og sammendrag
- 1.2 Sammendrag
- 1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon
- 1 Investeringsgarantier

Utvalget anbefaler at det innføres en ordning for politisk risikodekning ved investeringer i utlandet i tillegg til tilbud om eksportkredittgarantier. De fleste industriland opererer med slike statlige investeringsgarantier, som kan bidra til en ønsket internasjonalisering av næringslivet og indirekte til å fremme eksporten av varer og tjenester. Under en slik ordning bør det forutsettes at investeringene har nær tilknytning til og vil styrke investorenes virksomhet i Norge. Ordningen bør kunne dekke følgende risikotyper:

- Krig, borgerkrig o.l.
- Nasjonalisering, ekspropriasjon m.v.
- Hindring av overføring av utbytte m.v.

I henhold til Stortingets forutsetninger skal statlige garantier for næringslivsetableringer i utviklingsland kun gis der etableringene ivaretar hensynet til en bærekraftig utvikling. Utvalget mener at det samme hensyn også bør gjelde for andre områder enn utviklingslandene.

Investeringsgarantiordningen bør dekkes av samfunnsdelen.

- Kapittel 1** Innledning og sammendrag
- 1.2 Sammendrag
- 1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon
- 1 Retningslinjer og garantivilkår

Retningslinjer for garantistillelse under samfunnsdelen bør bli gitt av staten, ved Utenriksdepartementet.

Retningslinjene for samfunnsdelen bør legges opp slik at GIEK får størst mulig fleksibilitet til å fastsette vilkår som er konkurransedyktige med andre staters tilbud, herunder når det gjelder kredittider, finansieringsgrad, dekningssetser m.v., gitt de rammer som er fastlagt for samfunnsdelen. Regress overfor eksportørene (bortsett fra ved tap som skyldes eksportørens mislighold av eksportkontrakten) bør imidlertid som hovedregel unngås for nye engasjementer. Spørsmålet om man i det enkelte tilfelle skal matche andre lands garantitilbud, må avgjøres ut fra en helhetsvurdering i det enkelte tilfelle, hvor risikoen for tap veies mot nytten ved det enkelte prosjekt. Det bør innenfor rammen av et fond (se under) være mulig å matche andre staters garantier.

Premiene for samfunnsdelen bør i utgangspunktet reflektere risikoen, selv om denne i det enkelte tilfelle ikke er lett å beregne. Premiefastsettelsen, som i praksis vil innebære et forsøk på å tallfeste en usikkerhet, bør tilligge styret, som må se dette i sammenheng med Stortingets bevilgning for det aktuelle år.

- Kapittel 1** Innledning og sammendrag
- 1.2 Sammendrag
- 1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon
- 1 Kapitalforhold/fond

Selv om det er en målsetning å drive garantivirksomheten også under samfunnsdelen i balanse, kan det i fremtiden bli tap på denne delen av virksomheten bl.a som følge av vanskeligheten med å vurdere og spre risikoen og beslutninger om å matche andre lands statlige garantitilbud.

De premier styret fastsetter forutsettes å være tilstrekkelige til å dekke risikoen slik den bedømmes på tidspunktet for garantigivningen. Denne risikoen kan vise seg å være større enn forutsatt. Det vil også forekomme matching som skyldes at konkurrentland tilbyr lavere premier. For at GIEKs styre skal være i stand til å kunne matche i slike situasjoner og ta hensyn til fremtidige tap som skyldes usikkerhet ved premiefastsettelsen, foreslår utvalgets flertall (alle unntatt Balstad og Kongshem) at Stortinget - i tillegg til en grunnkapital som har som formål å dekke den løpende driften i startfasen - gjennom årlige bevilgninger avsetter beløp til et eget fond. Fondsordningen foreslås fordi den etter flertallets oppfatning gir Stortinget en mulighet til årlig å signalisere hvilket risikonivå (tapsnivå) det er villig til å akseptere for garantitilsagn som gis i vedkommende år. Flertallet forutsetter at den årlige bevilgning fra Stortinget har en

størrelse som setter GIEK i stand til å oppfylle målsettingen som eksportfremmende organ. En ordning med årlige bevilgninger til et fond må oppfattes som en forutsetning for å gi styret den handlefrihet som foreslås. Det vil være en fordel for eksportørene om det beløp Stortinget bevilger ikke viser store variasjoner fra år til år, da slike variasjoner kan medføre tilsvarende variasjoner i GIEKs risikoprofil fra år til år. Flertallet er klar over at man ved denne ordningen ikke løser alle problemer knyttet til forutsigelse av den faktiske risiko, jfr nedenfor om forslaget om trekkordning. Den bevilgning Stortinget gir for det enkelte år angir altså rammen for den risiko GIEKs styre kan ta for garantitilsagn som gis i det aktuelle år. Imidlertid kan det være noe tilfeldig når et tilsagn blir gitt i forhold til et årsskifte. For å ha en viss fleksibilitet her, bør GIEKs styre i slike tilfeller kunne foreta en selvstendig beslutning om hvilken årgang det aktuelle tilsagn skal henføres til. En minner her om at den senere oversikt over tap og inntekter (inkl bevilgninger) for den enkelte årgang, har karakter av ren informasjon.

Statens utbetalinger til fondet skjer i begynnelsen av budsjettåret. Den årlige bevilgning til fondet bør ha et omfang som gjør det mulig å tilby norske eksportører tilnærmet like gode vilkår som de som tilbys norske bedrifters utenlandske konkurrenter. GIEKs styre fastsetter risikonivået for sine garantitilsagn for ett enkelt år på grunnlag av det beløp Stortinget har bevilget til fond for det aktuelle år. Det er altså bevilgningen for det enkelte år som angir det statlige bidrag knyttet til garantitilsagn som gis det året.

Styret vil ved den foreslåtte bevilgning være gitt muligheter for å fastsette premier som i størst mulig grad tilsvarer hva andre land tilbyr. I tillegg vil Styret innenfor denne ramme måtte finne plass for å kunne matche andre statlige garanti-institutters premienivå der dette er ønskelig for å sikre norske eksportører kontrakter. Ved beslutninger om matching må det gis adgang til å utvise et visst skjønn med hensyn til hva som er konkurrentenes premienivå. Konkurrentenes tilbud bør sannsynliggjøres samtidig som man er oppmerksom på at det bare unntaksvis vil være mulig å få offisiell bekreftelse på slike opplysninger.

Prosjekter som kan ses som ledd i en langsiktig strategi for å fremme lønnsom norsk eksport bør prioriteres når fondet benyttes til matching. Premieinntekter og gjenvinninger på garantier gitt på basis av tilsagn gitt etter den aktuelle skjæringsdato mellom gammel og ny ordning går inn på fondet.

Mindretallet (Balstad og Kongshem) har på dette punkt en dissens, se 1.3.

Ettersom GIEK vil ha økt ansvar for virksomhetens resultater, bør GIEK delta mer aktivt i forbindelse med arbeidet med gjenvinninger, herunder arbeidet med bilaterale moratorieavtaler. Dette er særlig aktuelt ettersom det nasjonalt (St.prp 1 (1989-90)) og internasjonalt gjennom Parisklubben er åpnet for bruk av nye teknikker i gjenvinningsarbeidet. Det overordnede ansvaret for Norges deltakelse i Parisklubben og andre internasjonale gjeldsfora og forhandlingsledelsen ved de bilaterale moratorieavtaler bør fortsatt ligge i Utenriksdepartementet.

Et system som tilsvarer den eksisterende ordning med en rentebærende trekkfullmakt for dekning av erstatningsutbetalinger, må etableres også for samfunnsdelen for å sikre at tilstrekkelige midler står til disposisjon for å møte de erstatningskrav GIEK er forpliktet til å foreta og som overstiger GIEKs ordinære inntekter samt tilskudd til fondet. Dette inntreer når fondet eventuelt er uttømt. En slik fullmakt er nødvendig fordi det er vanskelig å vurdere og spre risikoen på denne delen av virksomheten.

Det bør som tidligere fastsettes en maksimalramme for statens garantier under samfunnsdelen.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.2 Sammendrag

1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon

1 Organisasjonsspørsmål

Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å opprette separate administrative enheter for forretnings- og samfunnsdelen, bl.a fordi det vil være fordeler ved å samle statens garantitekniske kompetanse i en institusjon. Både forretningsdelen og samfunnsdelen bør ledes av det samme styret, blant annet fordi det av konkurransehensyn er viktig med en effektiv beslutningsprosess. Enkelte saker kan berøre begge virksomhetsområder, og problemstillingene blir i stor utstrekning de samme. Dersom man skulle ha separate administrasjoner og styre for de to delene, ville det lett kunne oppstå uklare ansvarsforhold, som kan forsinke saksgangen.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.2 Sammendrag

1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon

1 Organisasjonsform

Forutsetningen om større resultatansvar tilsier at GIEKs nåværende organisasjonsform endres fra den nåværende forvaltningsorgansformen i mer forretningsmessig retning. Med utgangspunkt i NOU 1989:5 "En bedre organisert stat" kan da følgende hovedorganisasjonsmodeller tenkes:

- Statlig forvaltningsbedrift
- Statsselskap etter lov av 1965 i revidert form
- Statlig aksjeselskap

Når det gjelder spørsmålet om man bør velge forvaltningsbedrift, statsselskap eller statlig aksjeselskap vil utvalgets flertall (alle unntatt Strandenes og Løining) i den nåværende situasjon anbefale forvaltningsbedriftsformen, som gir GIEK en noe mer selvstendig rolle enn det den nåværende organisasjonsform gir. Selv om et statsselskap eller statsaksjeselskap kan tenkes å ville sikre større grad av likhet i konkurransevilkårene med den private sektor og større ansvar for driftsresultatene i de styrende organer enn i en forvaltningsbedrift, vil det - selv for forretningsdelen - være vanskelig å forrente den kapital som er nødvendig for å etablere et statsselskap eller statsaksjeselskap med tilstrekkelig tyngde. Videre har styret et langt mer vidtgående ansvar i et aksjeselskap enn i en forvaltningsbedrift av den typen som flertallet går inn for. Særlig samfunnsdelen vil dessuten ha ansvaret for problemstillinger (bl.a langsiktige politiske risikovurderinger og forvaltning av offentlige midler) som tilsier en nærmere tilknytning til statsadministrasjonen enn det som er mulig å oppnå gjennom statlig eierskap ved et statsselskap eller statsaksjeselskap. Vi viser her til resonnementene i NOU 1989:5. Det forventede risikonivå særlig for samfunnsdelen - vil trolig også kunne overstige det som ville være naturlig for et statsselskap eller statsaksjeselskap.

Ett mindretall (Strandenes) og et annet mindretall (Løining) har på dette punkt dissenser, se 1.3.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.2 Sammendrag

1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon

1 Styre

Styret må ha ansvaret for budsjettering og drift av begge deler av GIEKs virksomhet. Styrets primære oppgave når det gjelder forretningsdelen vil være å gi best mulig støtte til norske eksportører innenfor rammen av selvfinansieringsprinsippet. Når det gjelder samfunnsdelen vil hovedoppgaven være å gi eksportørene best mulige vilkår, innenfor rammen av GIEKs egne inntekter og de midler som stilles til disposisjon av Stortinget ved bevilgninger til fondet for samfunnsdelen. På grunn av vanskeligheten med å beregne og spre risikoen under samfunnsdelen, vil dette ansvaret ha en noe annen karakter enn et vanlig forretningsmessig styreansvar. Det kan ikke oppfattes som en feilaktig vurdering når uventede politiske hendelser endrer risikobildet til det verre.

Utvalget har på denne bakgrunn vurdert sammensetningen av styret. GIEK bør ha et styre sammensatt av personer som er vel kvalifiserte for den virksomhet som GIEK dekker. For å sikre at virksomheten i størst mulig grad ledes etter forretningsmessige kriterier, er det av avgjørende betydning at styrets medlemmer opptre uavhengig. Kravet til uavhengighet bør ikke være til hinder for at høyere embedsmenn som besitter særskilt faglig kompetanse kan utpekes som styremedlemmer, men uten å være representanter for noe departement. Styret bør for å sikre størst mulig effektivitet ikke være for stort (anslagsvis 5 til 7 personer).

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.2 Sammendrag

1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon

1 Administrasjon

For bedre å kunne ivareta brukernes behov og de økte kravene til resultatansvar, profesjonalitet og effektivitet må GIEKs administrasjon styrkes. Kravet om prosjektvurdering vil gjøre det nødvendig å tilføre administrasjonen ressurser slik at den også dekker denne spesielle kompetansen. Staben bør også ha den profesjonalitet som trengs for å sikre en løpende utvikling av garantiordningene i samsvar med de nye finansieringsformer som tas i bruk. GIEK bør fristilles fra det statlige lønnsregulativ for å sikre en størst mulig profesjonalitet i administrasjonen. Selv om dette ikke er vanlig for forvaltningsbedrifter, er dette nødvendig ettersom GIEKs virkefelt omfatter spesialiserte og kompliserte fagområder hvor ekspertisen er meget knapp.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.2 Sammendrag

1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon

1 Regnskapsrutiner

Utvalget legger til grunn at regnskapet skal føres etter de regnskapsprinsipper som praktiseres i tilsvarende private foretak, d.v.s normal internasjonal praksis på området. Dette vil gi en bedre

regnskapsmessig oversikt enn dagens regnskap, som føres etter kontantprinsippet. Det bør føres separate regnskaper for forretningsdelen og samfunnsdelen.

Utvalget legger videre til grunn at det skal føres et separat regnskap for engasjementer inngått før omlegningen. Dette vil bl.a bety at GIEKs regnskap for de nye ordningene ikke skal være belastet med de store tap som etter hvert har samlet seg opp, da disse vil føres i egne regnskaper for de gamle ordningene. GIEK må gis tilstrekkelige ressurser til å kunne håndtere de gamle engasjementer på en effektiv måte. GIEK bør motta et bidrag for sitt arbeid med disse.

Utvalget vil foreslå at GIEKs premieinntekter samt gjenvinninger for henholdsvis forretnings- og samfunnsdelen godskrives et separat fond for hver del som belastes for administrasjonskostnader og erstatningsutbetalinger. Det bør tre ganger i året gis en oversikt over størrelsen på fondene sammen med en vurdering av fondenes størrelse i forhold til tapspotensialet. Samtidig bør det til orientering gis en ajourført oversikt over erstatningsutbetalinger på de enkelte årganger av garantitilsagn, hvor dette stilles opp slik at tapene lett kan sammenlignes med inntektene (inkludert Stortingets bevilgning) for de samme årganger av garantitilsagn. Informasjonssystemet bør revurderes i lys av erfaringer. Dette vil være en viktig informasjon til GIEKs ledelse og de bevilgende myndigheter om utviklingen av garantivirksomheten i forhold til de vurderinger som har ligget til grunn for garantistillelsen.

Tilskudd fra statskassen overføres til fondet for samfunnsdelen som i tillegg vil bli tilført samfunnsdelens egne inntekter.

Samfunnsdelens egne inntekter vil først og fremst bestå av innbetalt premie. Dette vil i hovedsak være engangspremie, d.v.s pro anno-premie for garantitiden neddiskontert til nåverdi. Beløpene som (samlet sett) skal dekke de tap som oppstår senere, må tilsvare det som på garantitidspunktet ble krevet i engangspremie. For at dette skal skje må fondet være rentebærende. Både beregningen av engangspremiene og beløpene som står til disposisjon for dekning av tapene har da rentefaktoren innebygget.

I den utstrekning tilskudd fra statskassen benyttes til å matche andre lands premienivå gjelder samme resonnement som for egne premieinntekter. Fondet skal bidra med differansen mellom en normal og en matchet premie neddiskontert til nåverdi.

Den del av tilskuddet som ikke benyttes til matching forutsettes avsatt til å dekke fremtidige tap. Ved eventuell erstatningsutbetaling må samfunnsdelen vanligvis erstatte renter på den aktuelle garantis underliggende lån, og disse rentene er ikke med i beregningsgrunnlaget for engangspremien. Det vil derfor være riktig at også disse fondsmidlene plasseres rentebærende og at rentene tilfaller samfunnsdelen. Også praktiske hensyn tilsier at de avsatte beløp som ikke dekker en konkret risiko blir behandlet på linje med de andre fondsmidlene.

Utvalget har sagt at man må regne med at samfunnsdelen kan gi netto tap. Dette er begrunnelsen for at også beløp som ikke dekker en konkret risiko blir avsatt til fondet. Utvalget finner det unaturlig om ikke disse generelt avsatte midler kommer samfunnsdelen til gode ved at de renteberegnes fra avsetningstidspunktet. Alternativet vil bli behov for en høyere bevilgning fra Stortinget, idet bevilgningens størrelse må avhenge av om beløpet skal tillegges renter eller ikke.

Utvalget vil således tilrå at det opprettes ett fond for samfunnsdelen. Fondsmidlene vil bestå av egne inntekter og de årlige tilskudd fra statskassen samt opparbeidede rentemidler.

Overgangen til forvaltningsbedrift innebærer at GIEK budsjetteres etter nettobudsjetteringsprinsippet i motsetning til dagens situasjon hvor bruttobudsjetteringsprinsippet legges til grunn.

1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon

1 Andre garantiordninger

Utvalget mener at kompetansen når det gjelder statlig garantivirksomhet i størst mulig grad bør konsentreres i en organisasjon. GIEK bør derfor administrere den nylig opprettede garantiordningen for utviklingsland. Det bør skje i samarbeid med NORAD, slik at GIEK forestår de garantitekniske spørsmålene og NORAD de bistandsmessige vurderingene. Alle søknader om garanti bør stiles til GIEK, slik at eksportørene har ett sted å henvende seg. Det bør tilstrebes en best mulig koordinering mellom de såkalte næringslivsordningene innenfor utviklingsbistanden og de statlige garantivirkemidlene. De garantier som stilles med bakgrunn i bistandsbevilgningene, vil dekke eksport til de land som faller inn under denne særskilte ordningen, mens garantier under samfunnsdelen vil omfatte andre land, deriblant de utviklingsland som faller utenfor den særskilte garantiordningen.

Det Multilaterale Garanti-institutt for Investeringer (MIGA) ble opprettet i april 1988 og er forutsatt å ha et nært samarbeid med de nasjonale eksportgaranti-instituttene. MIGAs virksomhet vil være på linje med GIEKs ved innføring av en ny generell investeringsgarantiordning i GIEK. Utvalget finner det derfor naturlig at det er et nært samarbeid mellom MIGA og GIEK og foreslår at GIEK tar kontakt med MIGA med sikte på dette.

Det nåværende system for anbudsgarantier bør opprettholdes inntil videre som en statlig støtteordning for å fremme eksport til markeder i utviklingsland og statshandelsland. Det bør imidlertid foretas en evaluering av ordningen. Utgiftene med ordningen må som før dekkes over Utenriksdepartementets budsjett. Av hensyn til behovet for koordinering av anbudsgarantivirksomheten med øvrige garantiordninger bør administrasjonen av ordningene ligge i GIEK.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.2 Sammendrag

1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon

1 Kontakt med brukerne

Brukerne av GIEK har gitt uttrykk for at det er viktig at GIEK tilstreber en best mulig informasjonsutveksling med sine brukere. Det er viktig blant annet for at brukerne skal ha best mulige forutsetninger for å vurdere i hvilken grad det kan påregnes garantier for eksport til ulike markeder. Utvalget har i den forbindelse vurdert hvorvidt det bør opprettes et Råd for GIEK, tilsvarende den ordning man hadde inntil 1.1.1987. Rådet fungerte som et konsultativt organ for GIEKs styre og Handelsdepartementet når det gjaldt prinsipielle spørsmål i tilknytning til garantivirksomheten. Utvalget er kommet til at kontakt med brukerne bør være et profesjonelt ansvar for GIEK, som ikke bør være avhengig av noe formelt kontaktorgan som et Råd. Et Råd kunne også lett bli uten noen reell innflytelse og da er det bedre ikke å ha noen slik institusjon.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.2 Sammendrag

1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon

1 Tilknytning til overordnet departement

På bakgrunn av at GIEK vil være et viktig nasjonalt instrument for å fremme norsk eksport og internasjonalisering, bør GIEK - i likhet med det som er situasjonen idag - være administrativt underlagt Utenriksdepartementet. Det forutsettes imidlertid at GIEK får en tilknytningsform som innebærer at det er reelt ansvarlig for sine egne beslutninger. Tap som skyldes beslutninger som fattes av overordnet myndighet bør holdes adskilt fra GIEKs ordinære virksomhet.

- Kapittel 1** Innledning og sammendrag
- 1.2 Sammendrag
 - 1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon
 - 1 Revisjon og kontroll

Utvalgets flertall (alle unntatt Strandenes og Løining) foreslår at forvaltningsbedriftsformen blir lagt til grunn. Revisjon av GIEKs samlede virksomhet vil da - i tråd med vanlig praksis - forstås av Riksrevisjonen. I tillegg bør GIEK få en intern revisjon for å sikre en best mulig styring og kontroll.

- Kapittel 1** Innledning og sammendrag
- 1.2 Sammendrag
 - 1.2.1 GIEKs fremtidige organisasjon
 - 1 Lov om GIEK

Stortingets vedtak om GIEK har i de senere år blitt fornyet årlig i forbindelse med budsjettbehandlingen. Dette kan bidra til å skape en usikkerhet om ordningen og risiko for feil når lange stortingsvedtak må vedtas på nytt. Utvalget anbefaler derfor at man istedenfor de årlige vedtakene vedtar en lov om GIEK, i likhet med det som er situasjonen for enkelte andre statsinstitusjoner. Gjennomføring av de tiltak som er foreslått av utvalget, er imidlertid ikke avhengig av at en slik lov fremmes.

- Kapittel 1** Innledning og sammendrag
- 1.3 Dissenser
 - Om avgrensningen av forretningsdelen
(jfr 1.2.11 GIEKs fremtidige organisasjon,
forretningsdelen)

Mindretallet (Strandenes og Løining) mener at garantier som skal dekkes innenfor forretningsdelen og dermed skal oppfylle krav til selvfinansiering,

må defineres som all eksportgaranti til OECD-land uavhengig av garantiens løpetid. Flertallet har jo her foreslått at forretningsdelen bare omfatter slike kreditter med opptil 360 dagers løpetid. Økonomiske forhold i OECD-landene, strukturen i norsk eksport til disse landene og utviklingen i internasjonale avtaler når det gjelder eksportgarantier tilsier at eksportgarantier til disse landene fortsatt gis i henhold til selvfinansieringsprinsippet slik både ulike regjeringer og Stortinget har forutsatt de siste 6-7 år. De statlige garantiene vil kunne konkurrere med private garantier. Generelt står en her overfor et velutviklet privat internasjonalt garantimarked. Dette gjelder også det internasjonale bankmarked for langsiktige garantier for kommersiell risiko på OECD-landene. Det kan imidlertid iallfall inntil videre gjøres tidsbegrensede unntak for garantier til enkelte land hvor forholdene er spesielle. Dette gjelder Tyrkia, Hellas, Færøyene og Grønland. Garantier for kjøpere i disse fire OECD-land vil altså falle inn under samfunnsdelen. I tillegg bør GIEKs styre kunne beslutte at forretningsdelen skal omfatte også garantier for politisk risiko på kortsiktige kreditter (som jo i utgangspunktet er en del av samfunnsdelen).

Mindretallet vil i denne forbindelse også peke på at ved å benytte et slikt kriterium unngår man også at eksportørene har incentiver til å endre betingelsene for eksportkreditten for at flere skal komme inn under samfunnsdelen, noe som er en mulighet når skillet mellom de to delene defineres ut fra eksportkreditteens løpetid, og hvor øvre grense for kortsiktige kreditter settes til 360 dager.

Avgrensningen til OECD-området minus de ovennevnte land henger sammen med at det er nødvendig med kredittvurdering av importerende bedrift dersom garantier skal gis på forretningsmessig basis. Dette krever en velutviklet markedsøkonomi og et rimelig nivå på regnskapsrutiner.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.3 Dissenser

Om prorataprinsippet (jfr 1.2.11 GIEKs fremtidige organisasjon, forretningsdelen)

Mindretallet (Løining) er ikke enig i flertallets argumentasjon. Prinsippet om selvfinansiering må understøttes av rammevilkår som sikrer at dette prinsippet faktisk blir realisert. Dette vil være viktig uansett hvilken organisering forretningsdelen underlegges, men vil være særlig viktig ved flertallets forslag om forvaltningsbedrift, hvoretter eventuelle tap utover det forretningsdelen selv har midler til å dekke, kan dekkes direkte ved trekk på statskassen. Det ligger etter dette mindretalls syn ikke tilstrekkelige argumenter til grunn for at staten ved GIEK ikke lenger skal kreve en markedstest ved at minst 50 pst av garantibeløpene skal dekkes av det velutviklede internasjonale garantimarkedet på proratabasis for garantier over 10 millioner kr. Det er ikke mulig for GIEK å foreta slike markedstester på en holdbar måte av bedrifter i den vestlige verden uten den konkrete test som ligger i markedets vurdering av den enkelte garanti.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.3 Dissenser

Om kapitalforhold/fond (jfr 1.2.11 GIEKs fremtidige organisasjon)

Mindretallet (Balstad og Kongshem) finner ikke å kunne gi sin tilslutning til det forslag til "årgangs"-fond som et flertall i utvalget går inn for. Dette er en ordning som ikke finnes i noe annet land, og når utvalgets oppfatning er at norske eksportører bør ha et garantitilbud som mest mulig tilsvarer hva andre land har, bør vi også være varsomme med å etablere systemer som er helt ulike og som kan få negative virkninger for garantitilbudet.

Dette mindretall er fullt innforstått med ønskeligheten av å ha et styringsinstrument for å begrense eventuelle erstatningsutbetalinger, men ved forslaget om et "årgangs"-fond som utgangspunkt for risikotagning, ser man etter dette mindretalls oppfatning bort fra det som er GIEKs formål, nemlig å fremme norsk eksport. Ved et fondskonsept som foreslått, vil hovedvekten bli lagt på størrelsen av den årlige bevilgning til fondet, og dette årlige beløp blir da drivkraften i garantivirksomheten. Bevilgningens størrelse vil komme til å utgjøre kriteriet for risikotagningen, og det legges opp til beskrankninger som både direkte og indirekte vil kunne binde styrets beslutninger og føre til en form for "rasjonering" av garantiutstedelsene.

Dette mindretall frykter at fordi risikoen rett og slett ikke lar seg forutberegne, kan et opplegg som det flertallet går inn for gi et feilaktig inntrykk overfor Stortinget. Å fastsette en "riktig" premie for de typer risiki man står overfor er ikke mulig. Det eksisterer etter dette mindretallets oppfatning ingen "riktig" premie, det lar seg ikke beregne på aktuarmessig måte hva erstatningsutbetalingene kan bli. Man vil i praksis ved et strengt styreansvar få den situasjon at fordi det ikke eksisterer en "riktig" pris vil styret svært ofte finne det mest hensiktsmessig å benytte bevilgningen, og den vil da raskt kunne bli brukt opp slik at det mot slutten av året ikke er midler igjen. Dermed blir det bevilgningen som styrer norsk eksport og ikke behovet/etterspørselen. Behovet for garantier vil variere fra år til år og innen et enkelt år, og GIEK må operere innenfor parametre som gjør det mulig å gi garanti når behovet oppstår. En eksportkontrakt avgjøres innenfor et begrenset tidsrom, og det hjelper en eksportør lite å få vite at han kunne fått garanti dersom søknaden f.eks var kommet i forrige måned eller dersom han venter i f.eks fem måneder.

Dette mindretall kan heller ikke følge flertallet i dets betraktninger i kap 10.13. Regnskapsrutiner, 3 avsnitt, og finner det ikke mulig å gi en riktig oversikt over potensialet for erstatningsutbetalinger sammenliknet med inntektene for de samme årganger av garantitilsagn.

Den beste styring med risikoen får man etter dette mindretalls oppfatning gjennom å styrke administrasjonen i GIEK slik at det blir tid og mulighet til å gå i dybden i det enkelte prosjekt, sette kriterier for risikovurdering/villighet, ha et best mulig opplegg for premiefastsettelse og et best mulig styre. Samtidig må GIEK, som de fleste tilsvarende garanti-institutter, operere med gitte politisk besluttede garantirammer, som angir det totalansvar som de bevilgende myndigheter mener kan pådras. Dette er et system Norge har benyttet i mange år uten komplikasjoner. For at de politiske myndigheter skal kunne vurdere innsatsen på dette området mot andre områder bør det etableres et rapporteringssystem som på en bedre måte enn i dag gir uttrykk for mulige risiki i porteføljen samt for kostnadene forbundet med garantivirksomheten. Det bør bl.a kunne gis en bedre oversikt enn i dag over når de erstatningstruede tilsagn ble gitt, slik at man kan se hvordan styret opererer til enhver tid.

Fondet for samfunnsdelen vil altså etter mindretallets forslag kun bestå av premieinntekter og eventuelle gjenvinninger, og forutsettes å dekke administrasjonskostnadene samt gi et rimelig tilskudd til dekning av erstatningsutbetalinger. I tillegg må det opprettes en trekkfullmakt som kan benyttes dersom fondet ikke er tilstrekkelig til å dekke nødvendige erstatningsutbetalinger.

1 Innledning og sammendrag
 1.3 Dissenser
 Om organisasjonsform (jfr 1.2.11 GIEKs
 fremtidige organisasjon)

Ett mindretall (Strandenes) mener at forretningsdelen av GIEKs garantivirksomhet, hvis flertallets forslag til inndeling mellom forretnings- og samfunnsdelen blir fulgt, bør organiseres som et heleid statlig aksjeselskap med en egenkapital som står i forhold til volumet i garantiporteføljen i forretningsdelen og hvor staten krever avkastning på egenkapitalen. Selskapet bør være underlagt den alminnelige finansinstitusjonslovgivningen og tilsyn fra Kredittilsynet. En slik organisering innebærer at styret i enda sterkere grad enn ved forvaltningsbedrift må vurdere lønnsomhet og garantiporteføljens sammensetning. Det er sannsynlig at en slik forsterkning av kravet til selvfinansiering medfører at prisene på kommersielle garantier blir mer differensiert etter risiko enn de er idag. Garantiene vil derfor kunne bli billigere for endel eksportører, mens andre kan komme noe dårligere ut. Eksportørene vil fremdeles ha mulighet til å ta opp private garantier.

Dersom mindretallets forslag til inndeling mellom forretnings- og samfunnsdelen følges, støtter Strandenes flertallets forslag om at forretningsdelen organiseres som en forvaltningsbedrift.

Når det gjelder organiseringen av samfunnsdelen støtter Strandenes flertallets syn om at denne bør organiseres som forvaltningsbedrift, iallfall inntil det er klart hvordan reglene blir for et ansvarlig statsselskap basert på en modernisert 1965-lov. Siden utredningen av slike regler trolig vil være avsluttet før organisering av GIEK endelig må bestemmes i og med at utvalget som vurderer dette har frist til 15 februar 1991, vil det være naturlig igjen å vurdere dette punktet når utredningen av statsselskapslov er avsluttet.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
 1.3 Dissenser
 Det andre mindretallet (Løining)

understreker at garantigivningen til kjøpere i OECD-land må forutsettes å være selvfinansierende. Dette vil være garantier som i dag omfattes av den alminnelige garantiordning, og som allerede i flere år har vært forutsatt å være selvfinansierende. Dette mindretallet ser ingen grunn til å endre dette forhold. Tvert imot er det grunn til å understreke selvfinansieringsprinsippet ved den organisasjonsløsning som den kommersielle del (forretningsdelen) underlegges. Således vil dette mindretall gå inn for at forretningsdelen etableres som et aksjeselskap heleid av staten. Det ligger i valget av aksjeselskapsformen at ansvarsbegrensningen skal være reell i den forstand at selskapet må kunne gå konkurs hvis en slik situasjon mot formodning skulle oppstå. Det er nettopp ved å etablere de nødvendige rammebetingelser rundt selvfinansieringsprinsippet (prorata og aksjeselskap) at en etablerer et tilstrekkelig troverdig grunnlag for en slik selvfinansiering. Troverdigheten vil også bli underbygget ved at selskapet bør bli omfattet av den alminnelige finansinstitusjonslovgivningen og være underlagt tilsyn fra Kredittilsynet. Valg av aksjeselskap innebærer imidlertid at staten bør sette inn en aksjekapital av en størrelse som gjør at konstruksjonen blir troverdig fra statens side. Dette mindretall vil derfor anbefale at staten setter inn en egenkapital på 100 mill kroner i dette selskapet. Det er da lagt vekt på at den kortsiktige portefølje, som på kort tid skiftes ut (ved

at den roterer rundt), for tiden har et nivå på omkring 800 mill kroner. I tillegg må det legges opp til en viss vekst i dette, herunder ved nye garantier på langsiktige lån, som imidlertid vil vise en begrenset vekst fordi det private marked stort sett tar alle disse garantiene. GIEK må imidlertid ut fra en kommersiell vurdering avgjøre i hvilken grad GIEK bevisst vil øke sitt engasjement på dette marked ved mer aktivt å gå inn med prorata deltakelse. En egenkapital på 100 mill kroner vil også være i godt samsvar med 8 pst kapitalkrav med utgangspunkt i de nye EF-reglene. Staten vil på vanlig måte måtte kreve forretningsmessig avkastning på den innskutte aksjekapital, og denne avkastning må som hovedregel tas ut i form av utbytte. Hvis den kommersielle garantivirksomhet ikke kan drives på en god måte innenfor et slikt opplegg, vil det være noe grunnleggende galt med måten den praktiske drift foregår på, og som i så fall vil stå i klar motsetning til en forutsetning om selvfinansiering. Nettopp en slik mulig gal praktisk drift motvirkes ved den organisering av forretningsdelen dette mindretall foreslår (prorata og aksjeselskap).

Mindretallet legger til grunn at forretningsdelen skal dekke både langsiktige og kortsiktige garantier på OECD-området med unntak av Tyrkia, Hellas, Grønland og Færøylene, og at det ikke kan gis garantier under samfunnsdelen til det landområdet som forretningsdelen dekker. I tillegg bør, som nevnt foran både av flertallet og mindretallet, GIEKs styre ha adgang til å kreve at også garantier for kortsiktig politisk risiko (for land som ikke dekkes av forretningsdelen) skal dekkes under forretningsdelen. Mindretallet vil i den sammenheng vise til at en gjennomgang av GIEKs engasjement de siste tre år klart viser at garantibehovet kan dekkes av det nye aksjeselskapet (forretningsdelen) på samme måte som tidligere. Bare i ett eller to tilfeller i denne perioden har det forekommet at langsiktige garantier fra et selvstendig aksjeselskap (som altså dette mindretall foreslår) kunne tenkes å bli vurdert som dårligere enn i et selskap hvor staten fullt ut hefter for GIEKs forpliktelser. Selv i disse ett eller to tilfellene vil aksjeselskapet (som dette mindretall foreslår opprettet) kunne stille garanti, og realitetsinnholdet i forskjellen vi nå drøfter, vil være en i verste fall mindre økning i lånekostnadene.

Det neste spørsmålet en må avgjøre, er hvilken organisering en skal ha av GIEKs samfunnsdel, som er den delen hvor det er knyttet en tapsbevilgning til fra Stortinget for den enkelte årgang av tilsagn om garantier. Samfunnsdelen omfatter som nevnt de land som ikke dekkes av forretningsdelen. Dette mindretall har ikke tatt endelig standpunkt til hvilken modell en bør velge for samfunnsdelen. Valget bør imidlertid stå mellom en forvaltningsbedrift eller et ansvarlig statsselskap etter en modernisert 1965-lov. Når dette mindretall ikke har bestemt seg for valget mellom disse to alternativer, henger det sammen med at det nettopp er nedsatt et utvalg under Finansdepartementet som skal utarbeide forslag til en ny modernisert 1965-lov, med utgangspunkt i Hermansenutvalgets utredning, innen 15 februar 1991, og vil således være klar i god tid før en trenger å ta endelig stilling til valg av organisasjonsmodell for samfunnsdelen under GIEK.

Et spørsmål som imidlertid melder seg, er hvilket beløp som bør bevilges årlig til et slikt fond. Dette er selvsagt et spørsmål som må avgjøres i forbindelse med enkelte års budsjettbehandling. Dette mindretall vil imidlertid antyde at et beløp på 50-100 mill kroner synes å være et rimelig beløp. Dette mindretall vil for øvrig understreke at begrepet "tap" her må oppfattes synonymt med "erstatningsutbetaling". Generelt vil det kunne anføres som argument at en erstatningsutbetaling ikke er ensbetydende med et endelig tap. Slik den praktiske situasjonen er, bør en imidlertid legge til grunn at en erstatningsutbetaling skal ses som et tap i relasjon til de problemstillinger som her diskuteres. Dette vil være den eneste rasjonelle måte å ha et operativt grep på spørsmålet om hvorvidt GIEKs styre har greid å føre en risikopolitikk som er i samsvar med de tapsfond som bevilges, med tillegg av de premieinntekter GIEK selv skaffer seg. Senere inndrivelser på allerede foretatte erstatningsutbetalinger må imidlertid settes inn på den konto hvor GIEKs fond står, og regnskapsføres som gjenvunne beløp i oversiktsregnskapet over status for de ulike årganger av garantitilsagn.

For øvrig vil dette mindretall som en generell merknad si at i

forbindelse med de årlige budsjettopplegg vil det være naturlig å kreve enn nærmere gjennomgang av de ulike ordninger, og hvor det vil kunne bli aktuelt å legge tilleggsbeskravninger i forhold til de beskravninger utvalget har lagt opp til i den beskrivelse som er foretatt. Dette mindretall har ikke bestemte beskravninger i tankene, men vil henlede oppmerksomheten på dette poenget rent generelt fordi hele utvalget har forutsatt at det i forbindelse med samfunnsdelen skal finnes en forskutteringsordning (låneordning) på statskassen som en siste reserve dersom fondet mot formodning skulle være blitt oppbrukt. En slik forskutteringsordning impliserer reelt sett at samfunnsordningen i siste instans har tilgang på statskassen. Hvordan et slikt trekk i neste omgang skal finansieres over statsbudsjettet må selvsagt gjøres til gjenstand for en egen vurdering i den grad en slik situasjon skulle oppstå. I relasjon til den årlige budsjettbehandling er imidlertid poenget at det kan være aktuelt for staten med ytterligere styring av ordningene nettopp fordi det er en åpen tilgang på statskassen i de tilfeller at GIEKs (styrets) vurderinger ikke skulle slå til ved at tapene kan bli større enn lagt til grunn. En kan derfor f.eks ikke utelukke at det (i særlige situasjoner) kan være ønskelig også ved en viss styring på selve garantivolumet.

Dette mindretall vil for øvrig peke på at dersom det skulle oppstå prosjekter av f.eks en slik størrelse at GIEKs styre ikke finner å kunne ta dem innenfor de rammebetingelser GIEK opererer innenfor, vil det om ønskelig være mulig å legge frem en egen stortingsproposisjon om slike enkeltsaker. I slike tilfeller bør det da som en generell og fast regel samtidig bevilges et beløp over statsbudsjettet på 25 pst av det aktuelle garantibeløp. Dette beløp skal tjene som et fond til å møte eventuelle tap på det aktuelle prosjekt. Bevilgningsbeløpet bør settes høyere enn 25 pst hvis GIEKs styre skulle tilrå dette. Lavere enn 25 pst bør det imidlertid ikke kunne settes p.g.a at det her klart vil være en betydelig risiko (bl.a med ofte store garantibeløp og usikre debitorland siden dette forutsettes å gjelde saker som særskilt forelegges Stortinget).

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.3 Dissenser

Særuttalelse fra Mette Kongshem til
kap 1.2.1 og 1.2.2

Dette medlem har tolket utvalgets mandat dithen at utvalget skulle ta utgangspunkt i formålet med GIEKs virksomhet, som er å fremme norsk eksport. Vår statlige eksportkredittgarantiordning er et eksport- og handelspolitisk virkemiddel og utvalgets oppgave, slik dette medlem har forstått det, skulle være å foreslå et garantisystem som er på linje med hva andre lands eksportører har tilgang til og som går lenger i risikotagning enn det private bank- og finansmarked. Hovedmålsettingen skulle være at norske eksportører ikke skulle komme til kort i den internasjonale konkurranse som følge av et ikke-konkurransedyktig garantisystem.

For å kunne foreta en slik vurdering så dette medlem det som viktig at utvalget allerede i utgangspunktet og som grunnlag for det videre arbeid nettopp gjennomdrøftet formålet med garantivirksomheten (eksportfremme) og at man i den forbindelse så denne virksomheten i sammenheng med norsk økonomi og norsk eksportstruktur. Hva GIEK kan og bør brukes til i arbeidet med å fremme norsk eksport og utvikle en mer differensiert eksportstruktur, er helt sentrale spørsmålsstillinger som utvalget ikke har gått inn på. Det bildet som rapporten gir av norsk eksportstruktur er følgelig blitt altfor statisk etter dette utvalgsmedlems oppfatning. Utvalgets flertall har, slik dette medlem ser det, i for høy grad forankret sin vurdering av norsk statlig garantivirksomhet i en subsidietankegang, og tyngdepunktet i rapporten synes derfor mer å være lagt på nødvendigheten av å unngå tap enn

på det eksportfremmende som et positivt element i seg selv. Utvalget har etter dette medlems oppfatning i liten grad drøftet risikobildet og i altfor stor grad konsentrert seg om å begrense utbetalinger for staten.

Dette medlem er opptatt av å få det klart frem at norsk eksport har en vesentlig betydning for norsk økonomi. Verdien av samlet eksport utgjorde i 1989 ca 42 prosent av BNP og Norge atskiller seg i så måte fra de aller fleste industriland. Eksporten har følgelig en stor betydning som valutainntjeningskilde. Økte inntekter fra tradisjonelle og nye eksportsektorer er dermed en nødvendig forutsetning for fortsatt vekst i norsk økonomi. Både fra myndighetenes og fra næringslivets side har det vært uttrykt ønske om at industriens internasjonale engasjement må styrkes for å bedre grunnlaget for økt eksport av varer og tjenester.

Eksportsektorens utvikling blir i avgjørende grad bestemt av bedriftenes tilpasningsdyktighet. Men denne tilpasningsdyktighet er også avhengig av nasjonale og internasjonale rammebetingelser, og viktige rammebetingelser er nettopp våre egne statlige garantiordninger - og andre lands garantivirksomhet og det tilbud som ytes til norske eksportørers konkurrenter.

Dette medlem er av den oppfatning at utvalget i langt større grad burde ha fokusert på betydningen av å fremme et konkurransedyktig, eksportrettet næringsliv som et viktig element i arbeidet med å øke vekstevnen i norsk økonomi, og hvordan et velfungerende og konkurransedyktig garantisystem kan bidra i den forbindelse. Det er nettopp denne sammenheng dette medlem ikke føler er kommet frem i rapporten. Utvalgets flertall synes å ha valgt å sondre mellom eksport på den ene side og lønnsom eksport på den annen, og i for høy grad etter dette medlems oppfatning anlagt en restriktiv og snever samfunnsøkonomisk vurdering på garantivirksomheten.

Statlige garantiordninger er etter dette medlems oppfatning et viktig virkemiddel for å sikre konkurransedyktige norske bedrifter eksportkontrakter. Kommer det norske garantisystem til kort i forhold til andre lands ordninger, vil eksportkontrakter kunne gå tapt, med de uheldige følger det vil få for omfanget av norsk eksport og eksportens bidrag til norsk økonomi.

Dette medlem har i sitt arbeid i utvalget lagt til grunn at det ved Stortingets behandling og vedtak i forbindelse med St.meld nr 25 (1988-89) jfr. Innst.S. nr 290 ble slått fast at norsk eksport skal fremmes også gjennom statlig eksportgarantigivning og at utvalgets oppgave var å gi GIEK rammebetingelser som virket befordrende på formålet. Samtidig har dette medlem lagt til grunn at staten må prioritere sin innsats.

Eksportørene og brukerne av GIEKs eksisterende ordninger har de senere år klart tilkjennegitt at etter deres oppfatning har GIEKs rolle som risikotaker for å fremme norsk eksport av kapitalvarer på konkurransedyktige vilkår blitt sterkt forringet. Dette medlem finner at utvalget i langt sterkere grad burde ha tatt for seg det forhold at de aller fleste land har opprettet et system for offentlige eksportkredittgarantier, og at dette i de fleste tilfelle benyttes systematisk med sikte på å fremme landets eksport. Selv om erstatningsutbetalingene under statlige eksportgarantier i de fleste land har vært betydelige de senere år og langt høyere enn i Norge, har disse land opprettholdt sin garantivirksomhet ut ifra en helhetlig eksportpolitisk vurdering. Dersom norske bedrifter skal makte å konkurrere på linje med andre lands bedrifter, må det norske system med eksportgarantier være på linje med andre lands ordninger. Norske eksportører må sikre arbeidsbetingelser som er på linje med hva utenlandske konkurrenter har, og det er også viktig at det norske virkemiddelapparat opererer i nært samarbeid med det offentlige handels- og eksportpolitiske apparat.

Når dette medlem er opptatt av at det ikke anlegges en altfor snever og kortsiktig samfunnsøkonomisk lønnsomhetsbetraktning på garantivirksomheten, er det ut fra det forhold at å bygge opp en markedsposisjon på et eksport marked er en langsiktig prosess, og at opprettholdelse av opparbeidede markedsposisjoner krever systematisk og vedvarende innsats. I begge tilfelle er påregnelig tilgang på eksportkredittgarantier ofte avgjørende for om innsatsen vil lykkes. I en viss fase kan erobring og opprettholdelse av markedsandeler medføre erstatningsutbetalinger på garantier. Disse erstatningsutbetalingene vil i stor grad bli gjenvunnet over tid. I tillegg kommer eksportinntekter og ringvirkninger av markedsposisjoner. Totalt vil

disse elementer kunne langt overstige erstatningsutbetalingene. For øvrig vil bedriftenes tap i form av tapte eksportmuligheter være en samfunnsøkonomisk kostnad. Det er all grunn til å anta at andre lands myndigheter nøye har vurdert den tapsrisiko og de tapsmuligheter (samfunnsøkonomiske kostnader) et statlig garanti-institutt vil kunne pådra seg. Når den andel av eksporten som disse lands garanti-institutter dekker likevel er høy, og vesentlig høyere enn GIEKs andel, må dette også henge sammen med at tapsrisikoen og tapsmulighetene til tross, anses denne virksomhet som samfunnsøkonomisk forsvarlig. Det kan her for øvrig nevnes at et OECD-land for eksempel har opplyst at 50 års drift av deres statsgarantisystem har ført til et gjennomsnittlig tap på 0,2 pst av eksportverdien hvis man inkluderer endelig tap under gjeldskrisen.

Å anlegge kostnadsbetraktninger i forbindelse med garantivirksomheten er viktig, men dette medlem finner for sin del at "lønnsom eksport" er en vanskelig målbar størrelse. Ved å vektlegge kostnadsaspektet mer enn de fordeler eksporten innebærer, vil man kunne få et skjevt bilde av situasjonen.

Dette medlem finner at GIEK, for å kunne gjennomføre målsettingen om å fremme norsk eksport, må ha et regelverk som gir institusjonen mulighet til å utvise en større grad av fleksibilitet enn hittil og å legge mer langsiktige kriterier til grunn i sin risikovurdering. Statlig garantigivning er ikke subsidiering. Subsidiering er ren utbetaling av statsmidler i motsetning til statsgarantier som bare fører til utbetalinger dersom garantien blir aktuell.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.4 Sammenfatning av utvalgets tilrådinger

I dette avsnittet er det utarbeidet en kortfattet oversikt over de viktigste av utvalgets tilrådinger. Disse tilrådingene er utførlig omtalt i sammendragets avsnitt 1.2.10 og 1.2.11, samt i kapitlene 9 og 10 av utredningen. Tilrådingene er stort sett listet opp i den rekkefølge de er omtalt i utredningen.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.4 Sammenfatning av utvalgets tilrådinger

1.4.1 Prinsipper for den fremtidige statlige eksportgarantivirksomheten

Norge bør fortsatt ha et statlig eksportgarantisystem som i størst mulig grad kan gi norske eksportører og finansinstitusjoner risikoavlastning til vilkår som samlet sett tilsvarer det utenlandske konkurrenter nyter godt av.

Det er viktig at den eksport som støttes er samfunnsøkonomisk lønnsom. Statlig garantigivning behøver imidlertid ikke å være entydig økonomisk motivert. Når politiske myndigheter gjør bruk av den statlige eksportgarantiordningen for å fremme særskilte politiske formål, bør de gi spesielle retningslinjer til GIEK om dette, samtidig som det tas hensyn til dette års budsjettmidler skal stilles til rådighet.

Norge bør ha mulighet for å matche andre lands garantitilbud i enkeltsaker der dette er ønskelig ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering. Spørsmålet om man i det enkelte tilfelle skal foreta en matching, må imidlertid avgjøres ut fra en vurdering av de forventede samfunnsøkonomiske

kostnader og risikoen ved å gjøre dette.

Norge bør fortsatt aktivt arbeide i internasjonale fora med sikte på en samordnet reduksjon av subsidiene i statlige eksportgarantier.

Staten bør fortsette med sin garantivirksomhet også på det området hvor det eksisterer et privat garantimarked, og ikke utelukkende konsentrere seg om oppgaver hvor det private markedet ikke er aktivt. Statens konkurranseutsatte garantivirksomhet bør imidlertid skje på forretningsmessig grunnlag.

Selv om det er en målsetning å oppnå selvfinansiering både for kortsiktig og langsiktig kommersiell risikodekning, må man være forberedt på at det lettere kan oppstå tap på den langsiktige enn på den kortsiktige garantivirksomheten. Det kan ikke stilles like strenge krav til gjennomføring av selvfinansieringsprinsippet ved kommersiell risikodekning i utviklingsland og Øst-Europa som i industrilandene. Et konkurransedyktig system for dekning av politisk risiko og kommersiell risiko i utviklingsland og Øst-Europa kan bare drives for statens regning og risiko. I utgangspunktet bør man legge til grunn at også den politiske garantidekkingen skal drives i balanse, men praksis viser at det oppstår tap på denne virksomheten, bl.a fordi man ofte har tilstrebet ordninger som tilsvarer andre lands (matching).

Garantisystemet bør så langt som mulig innenfor gjeldende rammevilkår gi samme forutberegnelighet m.h.t garantitilsagn som andre lands eksportører nyter godt av.

Statlige garantiordninger bør løpende tilpasses utradisjonelle finansieringsopplegg av typen motkjøp, leasing, BOT (Build Operate Transfer) samt til utenlandsinvesteringer.

Utvalget foreslår at GIEKs styre undersøker muligheten for reassurans av deler av GIEKs kortsiktige engasjementer. Mulighetene for reassurans gjennom MIGA av politisk risiko ved investeringer bør undersøkes nærmere dersom det innføres en statlig investeringsgarantiordning i Norge.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.4 Sammenfatning av utvalgets tilrådinger

1.4.2 GIEKs fremtidige organisasjon

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

Av budsjettmessige grunner er det nødvendig så langt som mulig å fastsette rammer for omfanget av mulige tap på den del av garantivirksomheten hvor selvfinansieringsprinsippet ikke legges til grunn. På denne måten kan innsatsen på dette området avveies mot statens ressursbruk på andre områder. I den grad staten ønsker å støtte norsk eksport utover det som er mulig på grunnlag av GIEKs egne inntekter, bør dette gjøres ved at Stortinget i de årlige budsjettbehandlinger bevilger midler til et fond.

Utvalget vil foreslå at den statlige eksportgarantivirksomheten organiseres i to deler innenfor en driftsenhet. Hver del skal ha sitt separate budsjett og regnskap.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.4 Sammenfatning av utvalgets tilrådinger

1.4.2 GIEKs fremtidige organisasjon Forretningsdelen

Den ene delen (forretningsdelen) bør omfatte garantier hvor det finnes et effektivt privat garantimarked, og bør drives etter forretningsmessige kriterier i henhold til selvfinansieringsprinsippet. Forretningsdelen bør etter flertallets (alle unntatt Strandenes og Løining) oppfatning omfatte den del av garantigivningen som gjelder kortsiktige kommersielle kreditter på inntil 360 dager på OECD-land. GIEKs styre bør videre kunne beslutte at forretningsdelen skal omfatte annen garantigivning på kortsiktige kreditter, også for politisk risiko. Etter hvert som EF-landene utvider området for full selvfinansiering, bør man vurdere å utvide forretningsdelen tilsvarende. Mindretallet (Strandenes og Løining) mener at forretningsdelen bør omfatte all eksportgaranti til OECD-land (med unntak av Tyrkia, Hellas, Grønland og Færøyene) uavhengig av garantiens løpetid.

GIEK bør få adgang til selv å fastsette garantitilbud, premier, risikodelingsordninger, dekningssetter m.v. Under forutsetning av at GIEK får økt resultatansvar kan - etter flertallets (alle unntatt Løining) oppfatning - prorataprisippet for kommersiell risiko falle bort som obligatorisk prinsipp.

Mindretallet (Løining) mener at prorataprisippet bør opprettholdes som obligatorisk ordning for kommersiell risiko i samme omfang som nå.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag

1.4 Sammenfatning av utvalgets tilrådinger

1.4.2 GIEKs fremtidige organisasjon

Samfunnsdelen

Samfunnsdelen bør omfatte all garantigivning som ikke hører inn under forretningsdelen, og bør i utgangspunktet omfatte de samme garantitilbud som finnes i andre lands garanti-institutter.

Utvalget anbefaler at det under samfunnsdelen innføres en ordning for politisk risikodekning ved investeringer i utlandet. Garantier bør kun gis der investeringene ivaretar hensynet til en bærekraftig utvikling.

GIEK bør få størst mulig fleksibilitet til å fastsette vilkår som er konkurransedyktige med andre staters tilbud, herunder når det gjelder kredittider, finansierungsgrad, dekningssetter, m.v. Premiene for samfunnsdelen bør i utgangspunktet reflektere risikoen. Premiefastsettelsen bør tilligge styret.

For at styret skal være i stand til å kunne matche andre staters garantitilbud og ta hensyn til fremtidige tap som skyldes usikkerhet ved premiefastsettelsen, foreslår utvalgets flertall (alle unntatt Balstad og Kongshem) at Stortinget - i tillegg til en grunnkapital - gjennom årlige bevilgninger avsetter beløp til et eget fond. Dette gir Stortinget en mulighet til årlig å signalisere hvilket risikonivå (tapsnivå) det er villig til å akseptere for garantitilsagn som gis i vedkommende år. Den årlige bevilgning bør ha et omfang som gjør det mulig å tilby norske eksportører tilnærmet like gode vilkår som de som tilbys norske bedrifters utenlandske konkurrenter.

Mindretallet (Balstad og Kongshem) mener at opprettelsen av et slikt fond ikke vil ha den tilsiktede virkning, og foreslår at ordningen ikke innføres.

Prosjekter som kan ses som ledd i en langsiktig strategi for å fremme lønnsom norsk eksport bør prioriteres når fondet benyttes til matching.

Kapittel 1 Innledning og sammendrag
1.4 Sammenfatning av utvalgets tilrådinger
1.4.2 GIEKs fremtidige organisasjon
Administrative spørsmål

Utvalget mener at det ikke er hensiktsmessig å opprette separate administrative enheter for forretnings- og samfunnsdelen, som bør ledes av det samme styret.

GIEKs organisasjonsform bør endres fra den nåværende forvaltningsorgansformen i mer forretningsmessig retning.

Utvalgets flertall (alle unntatt Strandenes og Løining) vil i den nåværende situasjon anbefale forvaltningsbedriftsformen.

Et mindretall (Strandenes) mener at forretningsdelen av GIEKs garantivirksomhet, hvis flertallets forslag til inndeling mellom forretnings- og samfunnsdelen blir fulgt, bør organiseres som et heleid statlig aksjeselskap. Når det gjelder organiseringen av samfunnsdelen støtter Strandenes flertallets syn om at denne bør organiseres som forvaltningsbedrift, iallfall inntil det er klarlagt hvorledes reglene blir for et ansvarlig statselskap basert på en modernisert 1965-lov.

Et annet mindretall (Løining) mener at forretningsdelen - uavhengig av grensedragningen mellom de to enhetene - bør organiseres som et aksjeselskap heleid av staten. Når det gjelder samfunnsdelen mener dette mindretallet at valget bør stå mellom en forvaltningsbedrift og et ansvarlig statselskap etter en modernisert 1965-lov.

Styret bør sammensettes av personer som er vel kvalifiserte for den virksomhet som GIEK dekker, og som opptre uavhengig. Styret bør ikke være for stort.

GIEKs administrasjon bør styrkes, blant annet ved at organisasjonen fristilles fra det statlige lønnsregulativet.

GIEK må gis tilstrekkelige ressurser til å kunne håndtere gamle engasjementer på en effektiv måte, og bør motta et bidrag for sitt arbeid med disse.

Overgangen til forvaltningsbedrift vil innebære at GIEK budsjetteres etter nettobudsjetteringsprinsippet.

GIEKs regnskaper bør føres etter normal internasjonal praksis på området.

Det bør tre ganger i året gis en oversikt over størrelsen på fondene sammen med en vurdering av fondenes størrelse i forhold til tapspotensialet.

Tilskudd fra statskassen overføres til fondet for samfunnsdelen, som i tillegg vil bli tilført samfunnsdelens egne inntekter. Fondet må være rentebærende.

Et system med en rentebærende trekkfullmakt for dekning av erstatningsutbetalinger bør etableres både for forretningsdelen og samfunnsdelen for å sikre at tilstrekkelige midler står til disposisjon for å dekke de erstatningskrav GIEK er forpliktet til å møte.

Utvalget mener at kompetansen når det gjelder statlig garantivirksomhet i størst mulig grad bør konsentreres i en organisasjon. GIEK bør derfor administrere den nylig opprettede garantiordningen for utviklingsland i samarbeid med NORAD. Det bør tilstrebes en best mulig koordinering mellom næringslivsordningene innen utviklingsbistanden og de statlige garantivirkemidlene.

Det nåværende system for anbudsgarantier bør opprettholdes inntil videre. Det bør foretas en evaluering av ordningen, som av hensyn til behovet for koordinering med øvrige garantiordninger bør administreres av GIEK.

GIEK bør som i dag være administrativt underlagt Utenriksdepartementet, men GIEK bør få en tilknytningsform som innebærer at organisasjonen er reelt ansvarlig for sin virksomhet. Tap som skyldes beslutninger som fattes av overordnet myndighet bør holdes adskilt fra GIEKs ordinære virksomhet.

Revisjon av GIEKs samlede virksomhet vil - dersom

forvaltningsbedriftsformen blir valgt - bli forstått av Riksrevisjonen. I tillegg bør GIEK få en intern revisjon for å sikre best mulig styring og kontroll.

Utvalget anbefaler at man istedenfor de årlige Stortingsvedtakene om GIEK vedtar en lov om GIEK. Gjennomføring av de tiltak som er foreslått av utvalget er imidlertid ikke avhengig av at en slik lov fremmes.
