



Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

Dato: 01.03.2018
Vår ref.: 17-1904/DHJ
Deres ref.: 17/6539-2

Høringsuttalelse – evaluering av Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Eksportkreditt Norge AS

Det vises til Nærings- og fiskeridepartementets brev 21.12.17 om høring av rapporten «Evaluering av GIEK og Eksportkreditt Norge AS» utarbeidet av Oslo Economics, BDO og Erik Holtedahl. Finans Norge avgir her sine merknader.

Finans Norges hovedsynspunkter

- Det offentlige eksportfinansieringstilbudet utgjør et viktig supplement til private finansforetak. Ordningene gir forutsigbarhet i markedet, utvider det samlede finansieringstilbudet og styrker konkurransen ettersom flere banker av ulik størrelse kan bidra til eksportfinansieringsløsninger.
- Både GIEKs utestående garantiansvar og Eksportkreditt Norges utlån domineres av petroleumsrelaterte eksponeringer.¹ Porteføljene bør diversifiseres, særlig i lys av omstillingsbehovet i norsk økonomi.
- Gjeldende organisering innebærer imidlertid at viktige prosesser blir mindre effektive enn nødvendig og medfører kostnadsduplisering på både offentlig og privat side. Organiseringen bidrar trolig også til et betydelig omfang av ikke-kredittverdige søknader som gir en forhøyet unødig ressursbruk.
- Nærings- og fiskeridepartementet bør snarlig initiere en prosess med sikte på en omorganisering av det offentlige eksportfinansieringstilbudet. Ordninger under både GIEK, GIEK Kredittforsikring, Eksportkreditt Norge og Innovasjon Norge bør vurderes under ett. Siktemålet for en omorganisering av det offentlige systemet for eksportfinansiering må være at både eksportrettet næringsliv og private finansforetak skal kunne forholde seg til én virksomhet.

¹ Jf. evalueringsrapportens figurer 5-3 og 5-6.

Introduksjon

Etter mandatet har evalueringen skullet belyse virksomhetenes måloppnåelse, om ressursbruken er effektiv og om eksportfinansieringssystemet samlet sett fungerer godt. I rapporten konkluderes det med at det ikke grunnlag for å anføre at organisasjonene er ineffektive, og man finner at ordningene under GIEK og Eksportkreditt Norge bidrar vesentlig til økt eksport. Virksomhetenes lån og garantier virker som et supplement til det private markedet og utvider eksportfinansieringstilbudet betydelig. Det fremheves som lite sannsynlig at fortrenningseffekter utligner de positive effektene av statens tilbud, og således er samfunnet tjent med ordningene gjennom virkningen på samlet verdiskaping. Ifølge analysen er dagens organisering trolig ikke til hinder for samlet måloppnåelse.

Finans Norge slutter seg til konklusjonen om at de offentlige ordningene utgjør et viktig supplement til private finansinstitusjoners tilbud. De offentlige ordningene utvider finansforetakenes mulighet til å tilby finansiering og virker kapasitetsutvidende både per kontrakt og for markedet totalt sett. Dessuten styrkes konkurransen siden ordningenes tilstedeværelse gir flere banker anledning til å delta i eksportfinansiering. Samtidig vil vi nedenfor påpeke sentrale utfordringer og konsekvenser som følger av dagens organisering av det statlige eksportfinansieringssystemet.

Vurderinger av gjeldende organisering

Etter myndighetskrav må Eksportkreditt Norges lån være fullt ut garantert av enten statlige eksportgarantiinstitusjoner og/eller finansforetak med god kredittvurdering.² Hovedtyngden av utlånene i Eksportkreditt Norge er garantert av GIEK, og tilsvarende er hovedtyngden av garantiene i GIEK utlån fra Eksportkreditt Norge. Normalt garanterer GIEK kun for en andel av et lån som ytes av Eksportkreditt Norge, og i praksis påkreves derfor deltakelse fra private finansforetak.

Eksportkreditt Norge forvalter en rettighetsbasert ordning der alle som søker om lån i utgangspunktet skal få et indikativt «term sheet», et indikerende finansieringsforslag, dersom vilkårene for lån gjennom ordningen er oppfylt. Etter forskriften om eksportkredittordningen skal søknad om finansiering foreligge før eksportkontrakten inngås, og samtlige søknader som faller innenfor det fastsatte regelverket skal altså få et indikativt tilbud.

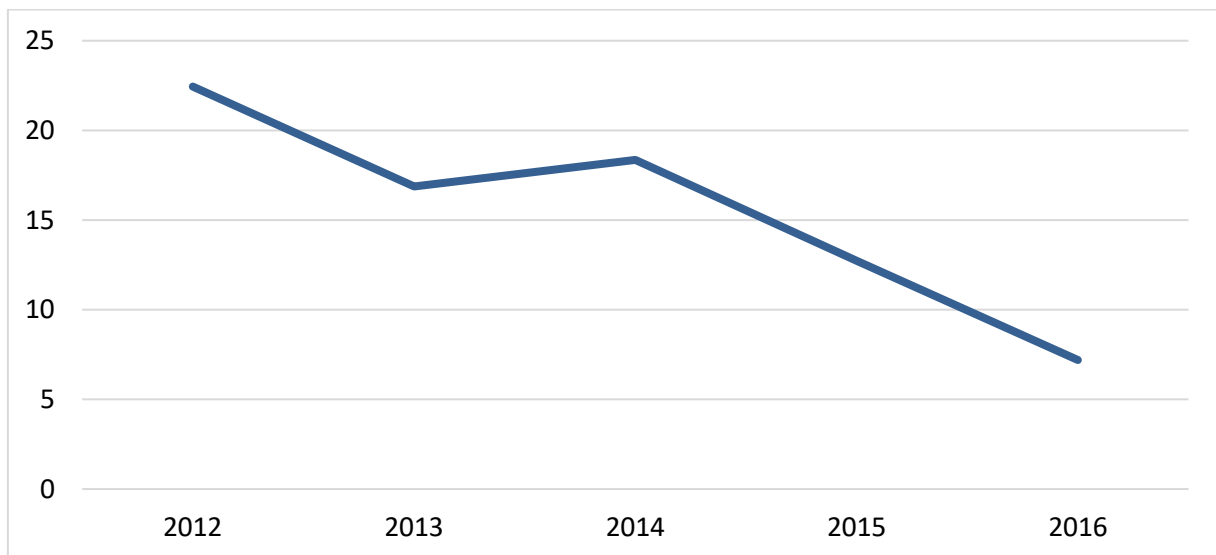
Samtidig anvender Eksportkreditt Norge vesentlige ressurser på markedsføring mot ulike bransjer og næringer. Institusjonen som utfører et utstrakt markedsarbeid og yter kreditt kan ikke ta risiko overfor låntakerne, og fastsetter derfor heller ikke de endelige, kredittmessige betingelsene. Det er garantistene - GIEK og private finansforetak - som bærer kredittrisiko overfor låntakerne og som reelt sett fastsetter lånevilkår, men disse kommer

² Alternativt kan et lån være sikret med kontantdepot.

senere inn i den enkelte prosess. Eksportkreditt Norges omfattende markedsaktivitet, forvaltningen av en rettighetsbasert ordning og kravet om at søknad må innsendes før kontraktsinngåelse bidrar trolig til et vesentlig omfang av lånesøknader som tidvis markert overstiger garantistenes risikokapasitet.

I evalueringsrapporten redegjøres det for at det kun er et lite mindretall av søknadene som faktisk kommer til utbetaling. Antall nye lån per år i prosent av antall søknader per år har utvist en avtakende tendens siden 2012, og i 2016 var denne andelen beskjedne 7,2 prosent, jf. figur 1 nedenfor. Det blir også vist til at det er utfordringer knyttet til bedriftenes forståelse av det første, indikative tilbudet og at flesteparten av bedriftene som evaluator har vært i kontakt med ville ha foretrukket å kunne forholde seg til ett kontaktpunkt.

Figur 1 Antall nye lån per år i prosent av antall søknader per år



Kilde: Utformet på grunnlag av evalueringsrapportens tabell 4-10

Etter Finans Norges vurdering har en utstrakt markedsføring som ikke er forankret i en kredittstrategi, i dette tilfellet ikke avstemt mot garantistenes risikovurderinger og kapasitet, meget begrenset verdi. Det er risikoen knyttet til kjøper og prosjekt som er avgjørende for vurderingen av den enkelte finansieringssøknad, og det er ikke samfunnsøkonomisk formålstjenlig at det anvendes betydelige ressurser på både markedsaktivitet og tilhørende oppfølging av lånesøknader der hovedtyngden ikke lar seg realisere. Etter vårt syn er det gjeldende forholdet mellom søknader og låneinnvilgelser ubalansert, og en klar indikasjon på et høyt antall søknader med for svak kredittverdighet. Det er dessuten problematisk at organisasjonen som utfører et omfattende markedsarbeid ikke selv måles på alle ordningene/produktene i det offentlige eksportfinansieringssystemet.

I evalueringsrapporten pekes det på at to statlige institusjoner, med samme hovedmålsetting om å fremme norsk eksport, kan medføre koordineringsproblemer og kostnads-

duplisering. Det fremkommer også av rapporten at private finansforetak ser det som et kompliserende element å ha to statlige aktører involvert i ett og samme prosjekt. Samtidig gir kunder uttrykk for at det er en ulempe at organiseringen innebærer to søknadsprosesser og kontakt med to sett av (statlige) saksbehandlere i én og samme transaksjon, noe som krever både tid og ressurser. Både bedrifter og finansforetak fremhever at det ville vært enklere å bare kunne forholde seg til én statlig instans. Dagens organisering gir ikke bare en forhøyet offentlig ressursbruk, men legger også unødig beslag på ressurser i privat sektor.

Etter Finans Norges syn bidrar ikke gjeldende organisering til å understøtte effektive prosesser, og den medfører trolig vesentlig dobbeltarbeid, generelt vedrørende låne-dokumentasjon og særlig i restruktureringssaker. I krevende restruktureringssaker anses Eksportkreditt Norge å ha høy relevant kompetanse, men utøver primært finansieringsadministrering siden foretaket ikke kan ta risiko overfor sine låntakere. I slike saker krever Eksportkreditt Norge oppdateringer på like linje med de som tar risiko, noe som er både tidkrevende og fordyrende for kundene, som typisk også betaler for ekstern advokatbistand. Det bidrar til tunge prosesser og legger beslag på ressurser i en ellers krevende situasjon, men har altså liten betydning for resultatet av prosessene siden det er de risikomessige elementene som da er avgjørende. Etter Finans Norges vurdering representerer det en unødig ressursbruk med to statlige institusjoner involvert i oppfølging av sakene når bare én av organisasjonene tar kredittrisiko.

I evalueringsrapporten vises det til at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har godkjent prisingsmekanismen for markedslån under dagens system med henvisning til at Eksportkreditt Norge kun yter slike lån under full garanti fra GIEK eller finansforetak med god kredittvurdering. Videre anføres det i rapporten at ESA har antydning at det er en fordel at garantivurderingen og utlånsvurderingen er tilstrekkelig uavhengig av hverandre, noe som forenkler kontrollen av prisfastsettelsen opp mot statsstøttereguleringen. I generelle drøftinger av organiseringen har denne antydningen fra ESA blitt fremført som et sentralt argument for å videreføre dagens system.

Finans Norge vil her fremheve at GIEK er en statlig forvaltningsbedrift og at Eksportkreditt Norge er et statsaksjeselskap hvor lånene står på statens balanse. Prisfastsettelsen følger et internasjonalt regelverk, og blir altså vurdert å samsvare med EØS-reglene for statsstøtte. Det er, etter vår vurdering, ikke innlysende at to institusjoner underlagt full statlig kontroll, og endog kontrollert av samme departement, skulle av ESA bli vurdert som vesensforskjellig fra én statlig organisasjon der en sikrer samme regelverksetterlevelse og transparens. Som det fastslås i evalueringsrapporten, er ikke gjeldende prisingsmekanisme innenfor rammen av én organisasjon prøvd for ESA, og det påpekes at det er usikkert om det er nødvendig med to separate organisasjoner for å kunne fortsette praksisen. Finans Norge kan vanskelig se at en alternativ organisering av det offentlige eksportfinansieringstilbudet, med videreført pristransparens og eventuelt adskilte prosesser i vurderingen av finansiering og garantipremie, ikke skulle kunne harmonere med statsstøttereguleringen.

I evalueringsrapporten påpekes det også at flere land har omorganisert sine statlige eksportfinansieringssystemer etter finanskrisen. Begrunnelsen for endringene har gjerne vært å gi bedrifter et mest mulig fullstendig eksportfinansieringstilbud på ett og samme sted («single point of entry»). Andre hensyn har vært samling av kompetanse i én organisasjon samt reduksjon av administrasjonskostnader. Blant annet har Storbritannia, Canada, Frankrike, Danmark og Finland foretatt en samling av flere av ordningene som finnes i det norske systemet.

Avsluttende merknader

I evalueringsrapporten tydeliggjøres det at effektivitet og ressursbruk i eksportkredittsystemet avhenger sterkt av samhandlingen mellom GIEK og Eksportkreditt Norge, og samorganiseringsgevinster blir sannsynliggjort. Samtidig – og som redegjort for ovenfor – innebærer dagens organisering at også private aktører påføres unødige kostnader. Dette er kostnader som trolig kan bli vesentlig redusert om bedrifter og private finansforetak gis mulighet til å kunne forholde seg til én offentlig eksportfinansieringsinstitusjon. Denne effektiviseringsgevinsten kunne ha blitt ytterligere belyst i evalueringen, og den er høyst relevant i en overveielse av fremtidig organisering.

Etter Finans Norges vurdering bør Nærings- og fiskeridepartementet snart initiere en prosess med sikte på å samle det statlige eksportfinansieringstilbudet i én virksomhet. Samtidig er det viktig å bevare den høye kompetansen som både GIEK og Eksportkreditt Norge innehar. Beslutningsgrunnlaget bør omfatte en bredere vurdering av departementets virkemiddelapparat, der også ordninger under Innovasjon Norge og GIEK Kredittforsikring vurderes. Det sentrale siktemålet må være at eksportrettet næringsliv gis et mest mulig komplett tilbud fra én og samme virksomhet.

Med vennlig hilsen

Finans Norge

Idar Kreutzer
adm. direktør

Erik Johansen
direktør