

DET KONGELIGE UTENRIKSDEPARTEMENT  
NORGE

# Evaluation Report 3.93



**GARANTIORDNING  
FOR INVESTERINGER I  
OG EKSPORT TIL  
UTVIKLINGSLAND**

*By*  
*3 E Economics*



# **EVALUERING**

## **Garantiordning for Investeringer i og Eksport til Udviklingsland**

**Endelig rapport**

**3E Economics**

**Januar 1994**





# INNHALDSFORTEGNELSE

	<u>Side</u>
<b>FORORD</b>	
<b>SAMMENDRAG, KONKLUSJONER OG FORSLAG TIL ENDRINGER</b>	i
<b>1 GARANTIORDNINGENS BAKGRUNN, MÅL OG RETNINGSLINJER</b>	
1.1 Garantiordningen og bistand	1
1.2 Begrepsavklaring og prinsipielle sider ved ordningen	1
1.3 Erfaringer med den tidligere særordningen for u-land	5
1.4 Bakgrunn og mål for u-lands ordningen	6
1.5 Retningslinjer og regler for u-lands ordningen	6
<b>2 BEHANDLEDE PROSJEKTER</b>	
2.1 Oversikt over behandlede prosjekter	9
2.2 Behandlede prosjekter og ordningens krav	11
<b>3 EVALUERING AV ORDNINGEN</b>	
3.1 Innledning	16
3.2 Utviklingsfremmende effekt	16
3.3 Ordningen som næringspolitisk instrument	23
3.4 Ordningens risikoprofil	23
3.5 Ordningens økonomi	30
3.6 Ordningens betydning i forhold til blandede kreditter og kommersielle eksportkreditter	32
3.7 Vurdering av arbeidsdeling, saksgang og prosedyrer	33
<b>4 INTERNASJONALE REGLER FOR EKSPORTKREDITTER OG GARANTIER</b>	
4.1 Innledning	35
4.2 Eksportkreditter og bistand	35
4.3 GATTs regler	36
4.4 OECD arbeidet med eksportgarantier	36
4.5 EF og EFTA	38
<b>5 VIRKNINGER AV NYE RAMMEVILKÅR</b>	
5.1 Innledning	39
5.2 Nyorientering i norsk bistandspolitikk	39
5.3 Nye rammevilkår for GIEK	40
5.4 Konsekvenser for ordningen av nye rammevilkår for GIEK	41
5.5 Utviklingslinjer i OECD	43
<b>6 FORSLAG TIL ENDRINGER</b>	45

## Vedlegg

- 1 Oppdragsbeskrivelse
- 2 Den norske garantiordningen for eksportkreditter og investeringer i u-land i et internasjonalt og teoretisk perspektiv
- 3 Næringslivsordningene
- 4 Retningslinjer vedrørende bruk av blandede kreditter
- 5 OECD/DAC, Land etter inntektskategori
- 6 Vedlegg til samarbeidsavtale mellom NORAD og GIEK
- 7 Spørreskjema for bedriftsintervjuene

Tabellvedlegg

Forkortelser

Referanser



## FORORD

Garantiordningen for investeringer i og eksport til utviklingsland (u-lands ordningen) er en av næringslivsordningene under norsk bistand vedtatt av Stortinget som en prøveordning i juni 1989. Stortinget bestemte samtidig at ordningen skulle vurderes løpende i de årlige statsbudsjettproposisjonene, gjelde for en prøveperiode på 5 år og bli evaluert før slutten av prøveperioden.

I tråd med Stortingets vedtak har Utenriksdepartementet besluttet å evaluere prøveordningen. UD har for dette formål inngått kontrakt med konsulentgruppen 3E Economics (oppdragsbeskrivelse vedlagt).

Evalueringen av ordningen er gjort i forhold til opprinnelige vedtak og retningslinjer for ordningen. I så måte er evalueringen en tradisjonell ex post øvelse. Nye rammevilkår for ordningen, særlig som foreslått i St.prp. nr. 64 (1992-93), jfr. Innst. S. nr. 179 (1992-93) om "Nye Rammevilkår for GIEK" og avtaler i OECD (Helsinkipakka) har medført at UD også har bedt evalueringsgruppen drøfte eventuelle konsekvenser for denne garantiordningen av de nye rammevilkårene. Evalueringen er således mer omfattende enn en tradisjonell evaluering, i det den på noen punkter også søker å gi en vurdering av ordningen ut fra en ennå uprøvet fremtidig situasjon. Med utgangspunkt i drøftingene gir rapporten forslag til endringer i ordningen.

Evalueringen startet med datainnsamling, intervjuer og studier av bakgrunnsdokumenter, inklusive stortingsproposisjoner, stortingsinnstillinger, nærmere retningslinjer for ordningen, OECD dokumenter, fagartikler og tidligere evalueringer av parallellfinansiering, blandede kreditter og investeringsstøtteordningene under norsk bistand. Møter og samtaler har vært avholdt med ressurspersoner i UD, GIEK og NORAD, Avdeling for Industri og Næringsutvikling. Prosjektfiler er gjennomgått i NORAD og statistikk fra GIEK er samlet inn. Et utvalg brukere av ordningen har vært intervjuet, inklusive ABB, Ticon Bygg, Linjebygg og Norconsult.

Evalueringen har vært gjennomført innenfor en svært knapp tidsramme for å kunne bli ferdig før Statsbudsjettet for 1994 utarbeides og behandles. Kontrakt for oppdraget ble inngått medio juni 1993. Foreløpig rapport ble ferdigstilt 10 august 1993. Med utgangspunkt i foreløpig rapport utvidet UD oppdraget for evalueringen og ba 3E Economics om å utarbeide et diskusjonsnotat med nærmere omtale av fem av forslagene til endring av u-lands ordningen presentert i foreløpig rapport datert september 1993. Diskusjonsnotatet ble levert til UD 20 august 1993. Kap. 6 er en utvidet versjon av diskusjonsnotatet. Endelig rapport er ferdigstilt etter kommentarer til foreløpig rapport.

På grunn av den knappe tidsrammen ble evalueringen begrenset til ikke å inkludere feltbesøk. Et besøk til OECD i Paris har vært gjennomført for å samle informasjon til å utrede internasjonale forhold av betydning for å vurdere ordningen. Intervjuer med bedrifter og organisasjoner er også blitt noe mindre omfattende enn ønskelig som følge av ferieavvikling.

Evalueringsgruppen har vært valgt ut av UD og har bestått av Odd K. Ystgaard (Prosjektleder), Truls Holtedahl og Claes Lindahl. I tillegg har Erik Holtedahl og Finn O. Bjerke vært engasjert i evalueringen. Bjerke er direktør i Eksportfinans. De øvrige deltakerne i evalueringen er uavhengige konsulenter hvorav tre i 3E Economics; T. Holtedahl, E. Holtedahl og Ystgaard.

Evalueringsrapporten inneholder 6 kapitler og gir i tillegg et sammendrag, konklusjoner og forslag til endringer av ordningen i et eget innledningskapittel. En av deltakerne i evalueringsgruppen har tatt opp spørsmålet om sammenslåing av u-lands ordningen med GIEKs alminnelige ordning. Spørsmålet om sammenslåing er ikke del av oppdragsbeskrivelsen, men utredningen om sammenslåing er likevel presentert til orientering i vedlegg 2 av evalueringsrapporten.

Medlemmene i evalueringsgruppen har satt pris på den hjelp, forståelse og velvilje man har møtt hos alle parter som har vært kontaktet under arbeidet med evalueringen. Resultatene av evalueringen står imidlertid for evalueringsgruppens regning.





# SAMMENDRAG, KONKLUSJONER OG FORSLAG TIL ENDRINGER

---

## Formål og retningslinjer for u-lands ordningen

Formålet med garantiordningen for investeringer i og eksport til utviklingsland (u-lands ordningen) er først og fremst å sørge for et tilbud av garantibetingelser som gjør det mulig å utnytte andre virkemidler i norsk bistand, dvs. særlig næringslivsordningene, slik at disse i sterkere grad kan bidra til å nå målene for norsk bistandspolitikk. U-lands ordningen er således primært et bistandspolitisk virkemiddel med de samme mål og kvalitetskrav som de øvrige bistandsordningene.

U-lands ordningen er et supplement til GIEKs alminnelige ordning (dvs. har en høyere risikoprofil enn den alminnelige ordningen), avdekker kun politisk risiko, har separate regler for eksportgarantier og investeringsgarantier, skal først og fremst brukes til investeringsgarantier, er bundet til norske leveranser og forutsetter at det enkelte prosjekt vurderes som klart utviklingsfremmende, økonomisk velfundert og høyt prioritert i mottakerlandet. Maksimum garantidekning av risikobeløpet er 90 %, unntaksvis 95 % for prioriterte land. Som hovedregel er garantipremiene fastsatt til 0.5 % p.a. for investeringsgarantier og 1% p.a. for eksportgarantier. Under prøveperioden for ordningen skulle det bygges opp et risikofond med NOK 100 millioner pr. år til maksimum NOK 500 millioner. Garantirammen for ordningen (inklusive tilsagn) er satt til 2 ganger grunnfondet, dvs. maksimum NOK 1 milliard etter utløpet av prøve-perioden. For eksportgarantier kreves statlig motgaranti.

En vesentlig forskjell mellom eksportgarantier og investeringsgarantier under ordningen er at førstnevnte dekker politisk risiko i forbindelse med mislighold av betaling for leveransen mens den andre beskytter investeringer (eierforhold) og overførsel av utbytte. Investeringsordningen dekker således risiko for ekspropriasjon, konfiskasjon, ødeleggelse av formuesgoder ved krigshandlinger og opprør samt betalingsforbud, moratorier og lignende hindringer for overføring av kapital, renter eller utbytte. Investeringsgarantier betraktes i alminnelighet som mindre risikofylte enn eksportkredittgarantier sett fra garantigivers side og gis i visse tilfeller i land hvor man ikke ville yte garanti for eksportkreditt pga. dårlig kredittverdighet. Med den lave andel investeringsgarantier (og dessuten bare tilsagn, ingen løpende garantier) vil imidlertid det vesentligste av erfaringsmaterialet og kommentarene til ordningen gjelde eksportgarantier.

## Omfang av evalueringen

Virkningene av u-landsordningen kan egentlig kun vurderes ved å se på den samlede virkning av de bistandstiltak ordningen brukes sammen med. Denne evalueringen omfatter imidlertid ikke en evaluering av næringslivsordningene generelt, men ser på vesentlige sider av u-lands ordningen i seg selv i henhold til oppdragsbeskrivelsen for evalueringen (vedlegg 1). Noen generelle betraktninger om næringslivsordningene er likevel referert i denne rapporten for å sette evalueringen i et videre perspektiv.

## Næringslivsordninger og bistand

Fra enkelte mer akademiske hold tas det avstand fra "matching" eller næringslivsordningene generelt og det hevdes at Norge bør søke en annen bruk av bistanden, fortrinnsvis som ubundet gave. På den annen side har enkelte utredninger, bl.a. den norske evalueringen av ordningen for blandede kreditter, pekt på at myke næringslivsordninger ofte gir en bedre bistandseffekt en ren gavebistand.

Myke finansieringsordninger, dvs. ordninger med gunstigere finansieringsbetingelser enn i det kommersielle markedet, har vært kritisert i enkelte utredninger og fagartikler som lite effektive virkemidler til å fremme bærekraftig utvikling i programland og samarbeidsregioner for norsk bistand. Kritikken mot ordningene går ut på at de bidrar til prisvridninger ("aid and trade distortions") som fører til ressurstap i forhold til en situasjon med fri konkurranse. Erfaringer viser bl.a. at gaveelementet i mykfinansierte eksport- og investeringsstøtteordninger i liten grad er kommet mottakerlandene til gode



("aid distortions") fordi leveransene blir dyrere enn i konkurranseutsatte markeder (15-30 prosent dyrere enn konkurrentenes iflg. den norske evalueringen av blandede kreditter, 1989). Kostnads-overvelting av hele eller uforholdsmessig store deler av medgarantistandelen under u-lands ordningen bidrar også til å redusere gaveelementet i finansieringspakken. GIEKs garantipremier kan ha samme virkning idet de er langt høyere enn premiene i u-lands ordningen og også høyere enn premiene i statlige garantiordninger i mange andre i-land. Bruk av blandede kreditter og eksportgarantier fører derfor ofte til subsidiering av egen eksportindustri og/eller i enkelte tilfeller GIEK, mens en tilsvarende mindre del av gaveelementet i finansieringspakken kommer mottakerlandet tilgode. I enkelte tilfeller har mykfinansiering påført mottakerlandet ekstrakostnader ved å føre til leveranser av teknologi som er dårlig tilpasset mottakerens behov. Myke næringslivsordninger bidrar også til å tilsløre faktiske forhold og kostnader (lite "transparent").

Norge er prinsipielt imot konkurransevriddinger gjennom myke eksportkreditter og investeringsordninger. Men Stortinget har også i tråd med internasjonale overenskomster og praksis akseptert prinsippet om å "matche" finansieringsbetingelsene tilbudt fra andre land, bl.a. gjennom ordningen for blandede kreditter og i vedtak om de nye rammevilkårene for GIEK.

I evalueringen er Stortinget's holdning til myke næringslivsordninger tatt som en forutsetning slik at det i utgangspunktet er garantiordningen for u-land slik den praktiseres som er gjenstand for evaluering. Temaet om hvorvidt finansielt myke næringslivsordninger (som u-lands ordningen for garantier, blandede kreditter og låneordningen) fører til uønskede prisvriddinger og dermed er lite egnet som bistandsinstrumenter er ikke del av evalueringsoppdraget slik dette er definert i oppdragsbeskrivelsen.

#### Omfang og bruk av u-lands ordningen

I de 3 1/2 år garantiordningen for eksport til og investeringer i utviklingsland (u-lands ordningen) har vært i drift, er rundt regnet 50 søknader og henvendelser om bruk av ordningen vurdert. I tillegg er et ukjent antall henvendelser om garanti falt bort på et innledende stadium fordi ordningens krav til å gi garanti åpenbart ikke var oppfylt. Fjorten tilsagn er gitt (inklusive 3 anbefalinger fra NORAD som ennå ikke er behandlet av UD). Dette har hittil resultert i to løpende garantier knyttet til blandede kreditter, dvs. garantier for eksportkreditter. To tilsagn for eksportgarantier er falt bort slik at det i skrivende stund (juni 1993) er 10 uavklarte tilsagn under ordningen.

Av alle de 14 tilsagnene gitt under ordningen hittil gjelder 13 prosjekter i Norges programland (8 stk.) og prioriterte samarbeidsland for norsk bistand (5 stk.). Investeringsøknader som etter Stortingets forutsetninger skal prioriteres, utgjør bare om lag 20 prosent av samlede søknader og henvendelser under ordningen. Tilsagnene for investeringsgarantier utgjør kun om lag 5 prosent av samlede tilsagn målt etter både kontraktsverdi og garantiforpliktelse for prosjektene som er gitt tilsagn.

Bruken av ordningen er konsentrert rundt et fåtall bedrifter - ett konsern står for 1/3 av søknadene, og 3/4 av alle søknader er fra 6 foretak med 3 eller flere henvendelser hver. 17 norske bedrifter har registrert søknader under ordningen.

GIEK har utført landrisikovurderingene og ytt teknisk bistand til NORAD i tråd med Stortingets vedtak for ordningen.

Avslag på søknader er hovedsakelig begrunnet med knappe garantirammer og/eller prosjektet har vært lokalisert i et ikke prioritert land/region, landrisikoen har vært vurdert som for høy, prosjektet har ikke vært økonomisk velfundert eller har ikke hatt akseptable miljøvirkninger.

Løpende garantier og tilsagn beløp seg til NOK 235 millioner i juni 1993, mens garantirammen var på NOK 600 millioner (reduert til NOK 500 millioner 8 juli 1993). Prioriterte søknader utgjorde tilsammen NOK 300 millioner i juni 1993.



De garantitilsagn som er gitt under u-lands ordningen oppfyller kravene for ordningen slik Stortinget har vedtatt (bl.a. kravene om prioriterte mottakerland, maksimale garantistørrelser på 90% (95%), norsk andel av leveransen/investeringen, og maksimal garantistørrelse pr. prosjekt som gjaldt til 1992). Den lave andelen tilsagn for investeringsgarantier innebærer imidlertid at Stortingets ønske om at ordningen hovedsakelig skal anvendes til investeringsgarantier ikke kan sies å være oppfylt. Som antydnet ovenfor skyldes dette sammensetningen av søknadsmassen, ikke NORADs prioritering.

Det er ikke objektivt grunnlag for å vurdere om Stortingets forventninger til omfang i bruk av ordningen er oppfylt i løpet av de 3 1/2 årene ordningen har vært i drift. Stortinget tallfestet ikke mål på forventet antall søknader under ordningen, men uttalte ved etablering av ordningen at det "forventes et betydelig antall søknader til behandling fra norske bedrifter både på investerings- og eksportsiden". Etterspørselen etter ordningen indikerer et behov for ordningen både som bistandsinstrument og fra næringslivets side, selv om bruken av ordningen så langt er konsentrert rundt et fåtall prosjekter og større norske bedrifter.

#### U-lands ordningen og de andre næringslivsordningene i norsk bistand

I prøveperioden for ordningen 1990-93 er det i alt etablert 25 prosjekter finansiert med blandede kreditter (bk-prosjekter) til en samlet verdi av NOK 1.5 milliarder. Målt etter kontraktsverdi er om lag 75% av bk-prosjektene i Asia, 20% i Afrika (Zimbabwe og Botswana) og resten hovedsakelig i Latin-Amerika (Chile).

De to bk-prosjektene garantert under u-lands ordningen har en samlet eksportverdi på NOK 381 millioner eller om lag 25% av samlet kontraktsverdi for bk-prosjekter 1990-93. Antallet løpende garantier under ordningen er altså forholdsvis beskjedent, men kontraktsverdiene for de to prosjektene garantert under ordningen er høye; i gjennomsnitt NOK 190 millioner mot et gjennomsnitt for alle de 25 bk-prosjektene på NOK 60 millioner. For de 6 uavklarte tilsagnene om eksportkredittgaranti under ordningen er gjennomsnittlig kontraktsbeløp om lag som for alle blandede kredittkontrakter på 1990-tallet, dvs. rundt regnet NOK 60 millioner.

Investeringsbeløpet i de 4 uavklarte investeringsgarantiene er i gjennomsnitt på NOK 9 millioner. Investeringsgarantiene gjelder avdekning av politisk risiko for egenkapitalinnskudd.

Uten u-lands ordningen ville ovennevnte planer om norske investeringer trolig ikke ha blitt fremmet da GIEKs alminnelige ordning ikke har avdekket risiko ved investeringer i prøveperioden for u-lands ordningen<sup>1</sup>. Når det gjelder bk-prosjekter er mesteparten garantert mot politisk risiko under GIEKs alminnelige ordning eller av private banker. Likevel viser bruken av u-lands ordningen at den er absolutt nødvendig for å kunne anvende ordningen med blandede kreditter i de programland for norsk bistand hvor GIEKs alminnelige ordning ikke avdekker politisk risiko, dvs. Mosambik, Tanzania, Zambia, Nicaragua og Bangladesh. I disse landene og også i enkelte av de andre landene i målgruppen for ordningen, bl.a. Costa Rica, Angola, Lesotho, Malawi, Swaziland og Vietnam, er den økonomiske og sosial utviklingen kommet kort, valutaproblemene er betydelige og den politiske situasjonen fortsatt usikker slik at offentlige garantiinstitutter og det private forsikringsmarkedet normalt ikke avdekker politisk risiko. Det garantitilbud som u-lands ordningen representerer er derfor helt avgjørende for å kunne operasjonalisere bistandsmålsettingene med næringslivsordningene i programland og særlige samabeidsregioner for norsk bistand. Særlig sett på bakgrunn av at norsk bistand i stadig sterkere grad søker å støtte opp under mottakerlandenes bestrebelser på å utvikle privat sektor, synes også u-landsordningen å være særskilt aktuell som ett av flere bistandsinstrumenter med det mål å få norsk næringsliv engasjert i målgruppen av land for ordningen, dvs. lavere mellominntektsland, lavinntektsland og de minst utviklede land. Bedrifter som er intervjuet har uttalt at eksport til og investeringer i

---

<sup>1</sup> Etter de nye rammevilkår for GIEK blir det også under den alminnelige ordningen innført en investeringsgaranti.



målgruppen av land for ordningen ikke lar seg gjennomføre med mindre en særskilt garantiordning tilsvarende u-lands ordningen er tilgjengelig.

Innstramningen av ordningen etter vedtak om nye rammevilkår for GIEK til bare å brukes i forbindelse med andre bistandsordninger, hvor blandede kreditter er mest aktuelle, synes å stride med Stortinget's tidligere vedtak om at ordningen primært skal brukes til investeringer i u-land.

#### Prosjektvurdering

Prosjektvurderinger er gjennomført av NORAD I&N for å godtgjøre prosjektenes utviklingsfremmende virkning, prosjektets økonomi og prioritet i mottakerlandet samt tapsrisiko forbundet med garantien. Kvinneaspekter og miljøhensyn er vurdert (ett prosjekt er gitt avslag pga. skadelige miljøvirkninger). Omfanget av prosjektvurderingene varierer og det er ikke fastlagt spesielle instruksjoner eller manualer for prosjektvurderingen. NORAD I&N opererer ikke med en anbefalt metodikk for samfunnsøkonomiske og finansielle analyser av prosjektene, men nøyer seg med å liste opp et sett av kriterier eller indikatorer på støtteverdighet. I løpet av de 3 1/2 år ordningen har eksistert er prosjektgjennomgangen blitt mer grundig og i større grad basert på nytte/kostnadstankegang. Store prosjekter hvor bedriften også søker om blandet kreditt er nøyer vurdert enn små prosjekter og eksportgarantiprojekter underkastes gjennomgående en mer inngående analyse enn investeringsgaranti-prosjekter.

#### Ordningens risikoprofil

Ordningens risikoprofil slik den er definert av Stortinget er uklar og tildels motstridende. På den ene side skal ordningen avdekke politisk risiko i de mest usikre og ustabile land i verden mht. betjening av gjeld. Samtidig "bør ordningen primært brukes overfor u-land som forventes å være i stand til å oppfylle kredittavtalens tidsplan for tilbakebetaling". Stortingets vedtak åpner til en viss grad for å definere forskjellige risikoprofiler for ordningen alt etter hvilket utsagn som tillegges størst vekt. Etter strengeste tolkning vil kun få land omfattes av ordningen, gitt at den skal være et supplement til den alminnelige ordningen (gjaldt kun eksportgarantier).

Ordningens risikoprofil defineres også residualt i forhold til risikoprofilen for den alminnelige ordningen i og med at ordningen er et supplement til GIEKs alminnelige ordning og kun tar risiko der den alminnelige ordningen ikke avdekker politisk risiko. GIEK kan ihht. de nye rammevilkår ta betydelig mer risiko enn tidligere, men graden av økt dekning av risiko gjennom den alminnelige ordningen er ennå ikke avklart. Med økt dekning av risiko gjennom den alminnelige ordningen kan anvendelsesområdet for u-lands ordningen bli innsnevret.

Det er åpenbart et behov for en klarere definisjon av u-lands ordningens risikoprofil og garantirammer, særlig sett i lys av de nye rammevilkår for den alminnelige ordning.

#### Politisk kontra kommersiell risiko

Det er noe uklart hva Stortinget har ment med hensyn til avdekning av kommersiell risiko under u-lands ordningen. St. prp. nr. 91 (1988-89) inneholder i avsnitt 3 formuleringer om at kommersiell risiko faller utenfor ordningen og at ordningen som nevnt ovenfor ikke dekker situasjoner hvor den enkelte bedrift viser ulønnsomhet i lokal valuta. Men sammendragkapitlet inneholder en formulering om at mottakerlandets myndigheter enten skal være debitor eller garantist for eksportkredittene. Kravet om statlig debitor eller garantist er også eksplisitt uttalt i kgl. res. av 22 desember 1989; Nærmere bestemmelser om garanti etter Stortingsvedtak.

Ved at staten er debitor eller garantist blir en eventuell kommersiell risiko i tilknytning til prosjektet formelt gjort om til en politisk risiko i forhold til garantiordningen. En slik politisk risiko kan dekkes under paragraf 5, underpunkt 2 (at en fremmed stat ikke oppfyller sine kontraktsmessige forpliktelser). St. prp. nr. 91 sier lite om hvor omfattende ansvar man skal kunne pålegge staten i mottakerlandet som debitor eller garantist i forbindelse med eksportkreditter. Skal det kun omfatte risiki som i



utgangspunktet er politiske (særlig valutaknapphet) eller også risiko som har bakenforliggende årsaker av mere kommersiell karakter?

Evalueringsgruppen kan vanskelig tenke seg at staten skal være debitor uten at dette forholdet skal være absolutt og også dekke bakenforliggende kommersielle årsaker. Når det gjelder garantiansvar, kan et slikt forsåvidt tenkes ha ulike former, herunder mere begrensede, men det er slik vi ser det ikke trukket noe nærmere skille mellom ansvar som debitor eller garantist i stortingsproposisjonen. Noe slikt er heller ikke i tråd med etablert internasjonal eksportgarantipraksis, hvor partene i mange tilfeller velger nokså fritt mellom løsninger hvor en stat står som debitor og kanalisere en kreditt videre til en endelig bruker, eller hvor staten garanterer for en direkte kreditt til en bruker (det ses her bort fra problematikken i forbindelse med gave-elementet ved blandede kreditter).

Evalueringsgruppen anbefaler at spørsmålet om motgarantiordningen blir vurdert nærmere ved en eventuell endring av ordningen.

#### Grunnfond og garantiramme

Regelen om at garantirammen skal være det dobbelte av grunnfondet er trolig ordningens mest konkrete mål på risikovilje. Kravet gjenspeiler at ordningen forventes å ha et tap på inntil 50 prosent av garanterte beløp hvilket implisitt innebærer at de prosjekter som man tar sikte på å garantere for kan være svært risikofylte, ikke minst fordi ordningen primært er tenkt å brukes til investeringsgarantier som normalt vurderes å medføre lavere risiko for tap enn eksportkreditter.

Kravet om at garantirammen ikke skal overstige 2 ganger grunnfondet er strengt, særlig sett i lys av at tilsagn (som av erfaring faller bort i fire av fem tilfeller) belastes garantirammen fullt ut. Ved at tilsagn belastes garantirammen vil en lett kunne oppleve situasjoner hvor grunnfondet faktisk dekker mer enn det beløp som til enhver tid er garantert under ordningen. Således er løpende garantier per juni 1993 kun NOK 118 millioner, dvs. grunnfondet er nesten 3 ganger så stort som garantert beløp under ordningen (Grunnfondet ble justert ned fra NOK 300 til NOK 250 millioner 8 juli 1993, dvs. etter referanseperioden for datagrunnlaget i evalueringen).

I de 3 1/2 år ordningen har vart er det av naturlige grunner (2 løpende garantier og kort tid) ikke registrert tap. Det statistiske materialet gir derfor ikke noe holdepunkt for å bedømme om risikovurderingen av prosjekter som er innvilget garanti er i tråd med intensjonene for ordningen så langt. Garantirammen virker som en effektiv skranke i rasjonering av garantier.

Etter en samlet vurdering av erfaringsmaterialet fra bruk av ordningen og i tråd med anbefaling bl.a. fra GIEK har evalueringsgruppen funnet at rammen kan økes noe, f.eks til 3 ganger grunnfondet, uten at utvidelsen vil representere en uakseptabel risiko for overtrekk av grunnfondet i overskuelig fremtid (se også avsnittet om forslag til endringer av ordningen).

#### Risiki og premier

U-lands ordningen avdekker høyere risiko enn den alminnelige ordningen til en garantipremie på i størrelsesorden 1/3 av GIEKs premie eller lavere (målt med engangpremiene for eksportkreditter). Ordningens garantipremier må i realiteten ansees som subsidierte og virker ikke effektivt til å rasjonere garantieterspørselen innenfor rammen for ordningen.

Målt mot internasjonale premier i høyrisikoland er ordningens latente subsidiering av premier noe mindre, men fortsatt betydelig. I forhold til et utvalg høyrisikoland (Algerie, Brasil, Kenya og Nigeria) ligger GIEKs premier i størrelsesorden 30 - 40 prosent over OECD landenes gjennomsnittspremier for de samme land. I de fleste tilfeller gjenspeiler garantipremiene for høyrisikoland trolig ikke den faktiske risiko. Enkelte land praktiserer ikke garantipremier ved blandede kreditter.

I tråd med internasjonalt samarbeid for å redusere subsidiering i bundet finansiering av internasjonal handel ville det være ønskelig å operere med risikogjenspeilende garantipremier også i u-lands



ordningen. Så langt er ingen internasjonale overenskomster om risikogjenspeilende garantipremier avtalt. Det er således ikke avklart hvorledes en f.eks. skal fastsette risikogjenspeilende premier. Det er heller ikke avklart om en reduksjon av garantipremiene ut fra bistandshensyn, dvs. en subsidieringen av garantipremier i forhold til en tenkt risikogjenspeilende premie vil kunne regnes som ODA, selv om det ville være logisk ut fra de vedtatte reglene om å regne gaveelementet i blandede kreditter som ODA.

Bedriftene ønsker naturlig nok å benytte u-lands ordningen fremfor den alminnelige ordningen fordi dette gir bedriftene et større konkurransefortrinn. Den etablerte saksgang og prosedyre innebærer imidlertid at GIEK på selvstendig grunnlag vurderer om et prosjekt kan tas under den alminnelige ordningen før den eventuelt blir vurdert under u-lands ordningen.

I de nye rammevilkårene for GIEK fremheves "at GIEK bør tilby garantier overfor norske eksportører til vilkår som tilsvarende eller ligger nært opp til konkurrentlandenes tilbud" (matching). Dette skulle i mange tilfeller tilsi nye og lavere premier for den alminnelige ordningen.

#### Utviklingsfremmende effekt og tapsrisiko

Avveiningen mellom utviklingsfremmende effekt av et prosjekt og tapsrisikoen ved politisk garanti for kreditt til prosjektet er vanskelig. Først og fremst er vurderingen av tapsrisiko vanskelig. Demest er det ikke udelt lett å veie forskjellige typer utviklingsfremmende effekt mot en gitt tapsrisiko. Hvis risikoen kan tallfestes som en sannsynlighet for tap, kan forventet tap måles mot samfunnsøkonomisk nåverdi. Jo høyere samfunnsøkonomisk nåverdi, jo høyere forventet tap tåler prosjektet. Slike beregninger eller andre forsøk på å kvantifisere utviklingsfremmende effekt og forventet tap er ikke utført i utvalget av prosjektanalyser som har vært gjennomgått. En slik kvantifisering ville kreve omfattende nytte/kostnadsanalyser og risikovurderinger hvor det er usikkert om ressursforbruket ville stått i forhold til kvalitetsforbedringen av prosjektvurderingene.

#### Statlig motgaranti og utvikling av privat sektor

Det absolutte kravet om motgaranti fra myndighetene i kjøperlandet i tilknytning til eksportkreditter er uhensiktsmessig i forhold til den deregulering og privatisering som er blitt politikk og praksis de siste åra i mange av de tidligere statsdirigerte landene i målgruppen for ordningen. Statlig motgaranti bryter med mottakerlands ønske om å overføre risiko fra offentlig til privat sektor og et ufravikelig krav om slik garanti kan dermed komme i konflikt med mottakerprinsippet i norsk bistand.

Kravet om statlig motgaranti har i ett tilfelle (Pamodzi Pulp and Paper Mill prosjektet i Zambia) ført til at eksportfinansiering under ordningen ikke er blitt ferdigforhandlet fordi staten i tråd med gjeldende politikk ikke har villet gi garanti for den private bedriften. Andre internasjonale finansinstitusjoner krever i tilsvarende tilfelle ikke statlig motgaranti (og hevder også at i dette tilfellet kan motgaranti fra myndighetene snarere øke enn minske risikoen). Bortsett fra å forsinke saksbehandlingen, kan kravet om statlig motgaranti være overflødig i tilfeller hvor man ved spesielle betalingsordninger (f.eks. "escrow" konto) kan knytte lånebetjeningen direkte til prosjektets betalingsstrømmer.

#### Kravet om medgaranti

Risikoavlastning kan som regel ikke skaffes i det private forsikringsmarkedet for de siste 10% (5%) av garantert beløp slik ordningen forutsetter. Søker må i så fall dekke denne risiko selv og velter kostnadene ved denne risikotakingen over på mottaker helt eller delvis ved at prosjektkostnaden økes. Mottaker, som egentlig skal avhjelpest med hensyn til de finansielle kostnader ved risikoavdekning gjennom ordningen, er derfor i praksis ofte den som bærer kostnaden ved å garantere de siste 10% (5%) av kontraktsbeløpet.

En eventuell endring i kravet om medgaranti slik at ordningen kan gi 100% garanti fra den norske stat med regress mot kjøper for en viss prosent, har vist seg meget problematisk for den alminnelige ordningen (kfr. en rekke rettssaker mellom GIEK og eksportører). 100% garanti uten regress kan også



føre til at den disiplinerende virkning av det private marked elimineres da kun NORAD vil vurdere og ta risiko.

Økningen i ordningens risikovilje til å avdekke 100% garantiansvar etter 3 år som følge av harmoniseringen med den alminnelige ordningen ihht. vedtaket om nye rammevilkår for GIEK vil trolig ikke løse problemet med å skaffe medgarantist. I praksis har det vist seg vanskelig selv å skaffe korte garantier for politisk risiko i det private marked for de land u-land ordningen er tiltenkt.

#### Arbeidsdeling, saksbehandling og saksgang

Garantivurderinger er komplekse, og arbeidsdelingen mellom GIEK og NORAD har ført til en lang og detaljert liste over ansvar for hver av organisasjonene. Avhengighetsforholdet mellom den alminnelige ordningen og u-lands ordningen kombinert med ansvarsforskjell og forskjell i saksbehandling har virket forvirrende. Bedriftene gir uttrykk for usikkerhet mht. hvem de skal henvende seg til i en gitt sak, GIEK eller NORAD, idet det ofte er uklart hvilken ordning som kommer til anvendelse. Bedriftene ønsker seg "ett vindu" for garantisaker, uavhengig av garantiordning. Dette hensynet imøtekommes når administrasjonen av ordningen overføres til GIEK i tråd med vedtaket om de nye rammevilkårene for GIEK. Men det vil fortsatt være et behov for nær koordinering mellom GIEK og NORAD for å vurdere det samlede gaveelement i en finansieringspakke hvor garantier under ordningen inngår sammen med andre næringslivsordninger. NORAD skal fortsatt vurdere den utviklingsfremmende effekt under u-lands ordningen.

Den komplekse saksgang vil i prinsippet innebære at ordningen er tidkrevende å praktisere. Næringslivet har imidlertid ikke gitt uttrykk for at tidsforsinkelser som følge av saksgangen har skapt problemer i praksis.

#### Erfaringer fra andre land med lignende ordninger

I likhet med hva som gjelder for den norske ordningen er statlige garantiordninger i andre i-land for investeringer mindre brukt enn for eksport.

En sammenligning mellom ulike lands eksportgarantisystemer er imidlertid vanskelig å foreta fordi betingelsene i ordningene til dels blir holdt konfidensielle. Systemene er også kompliserte og endrer seg raskt. U-lands ordningen fremtrer som spesiell i internasjonal sammenheng ved at den er en bistandsmotivert ordning som fokuserer på høyrisikoland og har lave premier uten hensyn til tapsrisiko. Enkelte land har garantiordninger i tilknytning til blandede kreditter med små eller ingen garanti-premier, f.eks Frankrike, Italia og Tyskland.

De fleste garantiinstitutter har premier som ikke gjenspeiler faktisk risiko. Kun noen kredittinstitusjoner utnytter faste enhetspremier. Bistandsfinansierte garantipremier er særtilfeller, bl.a. har Storbritannia og Nederland slike ordninger.

Premier for investeringsgarantier under u-lands ordningen tilsvarer i det alt vesentlige de som finnes i endel sammenlignbare land (Storbritannia, Tyskland, Nederland og Sverige); premienivå 0.5% p.a., dekningsgrad 95%, løpetid 15 år og kun dekning av politisk risiko.

#### Internasjonale regler for eksportkreditter og garantier

OECDs "consensus" - avtale gjelder eksportkreditter. For investeringsgarantier finnes ingen særskilte avtaler innenfor OECD samarbeidet.

OECD har innskjerpet kravene til å godkjenne prosjekter med blandede kreditter (associate financing) gjennom en omfattende avtale mellom 22 av medlemslandene (Helsinkipakka).

OECD har hittil studert problematikken rundt subsidier gjennom garantiordningene til medlemslandene, men har ikke etablert avtaler for å unngå uønsket subsidiering gjennom garantier. OECDs ministerråd har gitt arbeidet med subsidier i garantiordningene høy prioritet. Organisasjonen ønsker trolig større



åpenhet rundt nivået på garantipremier og et neste steg kan bli at garantipremier også blir gjenstand for konsultasjoner innenfor rammen av Helsinkipakka. OECDs arbeidshypotese er at større åpenhet sammen med markedskreftene vil bidra til harmonisering av garantibetingelsene. Det er særlig garantipremiene i tilknytning til ordinære eksportkreditter som er gjenstand for diskusjoner i OECD.

I EF pågår for tiden et omfattende arbeid for å harmonisere eksportgarantisystemene. EF synes å ha kommet lengere på dette området enn OECD hva gjelder avklaring av prinsippene for hvordan dette skal kunne skje, men er trolig ennå langt fra å oppnå enighet.

Innen Bernunionen (eksportgaranti-instituttens samarbeidsorganisasjon) diskuteres også investeringsgarantier. Bernunionen gjør primært tekniske vurderinger og gir råd til medlemslandene, men etablerer ikke regelverket.

GATT har etablert regler mot eksportsubsidier siden 1955. Ett norsk prosjektforslag i Costa Rica med blandede kreditter er blitt innrapportert til GATT-panelet, men er siden trukket tilbake fordi konkurrenten som innrapporterte prosjektet vant kontrakten.

#### Ordningen i forhold til GIEKs alminnelige ordning

U-lands ordningen er et supplement til den alminnelige garantiordningen under GIEK. Ordningen kan anvendes i norske bistandsland (hvor GIEK ikke er åpen), den har høyere risikoprofil og betydelig lavere garantipremier enn den alminnelige ordningen samt et eget risikofond. U-lands ordningen er primært et instrument for å fremme norsk bistand, mens GIEKs alminnelige ordning er et næringsinstrument for å fremme norsk eksport.

Det er følgelig formålet med ordningen, dens risikoprofil og tildels den garantitekniske innretning som er forskjellig fra den alminnelige ordningen. Det garantitekniske skillet mellom de to ordningene er blitt mindre etter de nye rammevilkårene for den alminnelige ordningen, bl.a. som følge av den nye samfunnsdelen med en risikoavsetningsordning og den nye investeringsgarantiordningen under den alminnelige ordningen.

Sammenligningen av den alminnelige ordningen og u-lands ordningen omfatter bare eksportgarantier, idet den alminnelige ordningen hittil kun har dekket eksportgarantier i prøveperioden for u-lands ordningen.

Forskjeller i budsjettansvar og garantipremier for den alminnelige ordningen og u-lands ordningen tilsier i utgangspunktet at GIEK og bedriftene har sammenfallende interesser i å foretrekke u-lands ordningen - GIEK for å minimere risiko og tap over egne budsjetter, bedriftene av konkurransehensyn siden garantipremiene i u-lands ordningen er betydelig lavere enn i den alminnelige ordningen. Det foreligger imidlertid ikke noe grunnlag eller holdepunkter for å anta at GIEK er blitt mer restriktiv i bruk av den alminnelige ordningen som følge av opprettelsen av u-lands ordningen. Basert på tilgjengelig informasjon må konklusjonen bli at u-lands ordningen i praksis fungerer som et supplement til den alminnelige ordningen.

Vurderingene som leder frem til en avgjørelse om bruk av den ene eller den andre ordningen eller kombinasjoner av disse er svært komplekse og ofte prosjektspesifikke. I mange tilfeller er overgangen mellom bruk av de to ordningene glidende og fin. I ett tilfelle er garantiansvaret blitt delt mellom den alminnelige ordningen og u-lands ordningen (ABBs radiolinjeprojekt i Pakistan). I et eksportgarantitilsagn for leveranser til Maldivene (kontrakt ferdigforhandlet) er garantiansvaret delt mellom den alminnelige ordningen og u-landsordningen med henholdsvis 1/3 og 2/3. Det er også et grensetilfelle til behandling (kraftlinje fra Cabora Bassa i Mosambik til Harare i Zimbabwe) hvor knappe garantirammer kan komme til å avgjøre hvilken ordning som eventuelt kommer til å anvendes.

Evalueringen viser at det garantitilbud u-lands ordningen representerer er helt nødvendig for å kunne anvende de øvrige næringslivsordningene i tråd med målsettingene for norsk bistand. Det vesentlige



i denne sammenheng er ikke at ordningen er en separat ordning, men at garantitilbudet den representerer er tilgjengelig. Hvorvidt tilbudet opprettholdes som en særskilt ordning eller som et tillegg til den alminnelige ordningen under GIEK blir dermed et praktisk spørsmål. Sannsynligvis er det mer oversiktlig å beholde de to ordningene separat enn å slå u-lands ordningen sammen med den alminnelige ordningen. Ved en eventuell sammenslåing må u-lands ordningen være et særtilfelle av den alminnelige ordningen uansett. Spørsmålet om sammenslåing av de to ordningene er ikke med i oppdragsbeskrivelsen for evalueringen, og en eventuell sammenslåing er følgelig ikke evaluert i sin fulle bredde.

En av deltakerne i evalueringsgruppen har likevel presentert sine synspunkter på spørsmålet om sammenslåing av u-lands ordningen og den alminnelige ordningen under GIEK i vedlegg 2 av denne evalueringsrapporten.



## FORSLAG TIL ENDRINGER AV ORDNINGEN

Riskoprofilen for ordningen bør gjøres klarere. Generelt gjelder at en øvre grense for risikoeksponering (både mht. risikonivå og risikobeløp pr. land) er nødvendig. En bør søke å spre risiko til flest mulig land, sektorer mv. Garantier som med stor grad av sikkerhet vil føre til tap bør unngås og eventuelt erstattes med ren gave.

Forutsatt at ordningen skal være et nyttig bistandsinstrument, bør ordningen gjøres finansielt mykere og mer fleksibel:

Ordningen bør kunne ta større risiko, særlig fordi den alminnelige ordningen må forventes å avdekke noe av den risikoen u-lands ordningen hittil har omfattet (bl.a gjennom ny investeringsgarantiordning og matching). I tillegg vil Helsinkipakka innenfor OECD trolig forskyve bruken av blandede kreditter i retning av de tilfeller hvor kravet til ikke-kommersialitetstest ikke gjelder, kanskje særlig til de fattigste landene hvor kredittverdigheten presumptivt er dårligst, eventuelt i retning av høye gaveelementer (over 80%, dvs svært myke kreditter) og/eller små prosjekter til en verdi under SDR 2 millioner.

U-lands ordningen for eksportgaranti bør ikke ha obligatorisk krav om motgaranti fra myndighetene i kjøperlandet. Som en tillemping av den nåværende ordning kan man tenke seg en eksportgaranti som dekker visse typer politisk risiko uten krav om motgaranti fra myndighetene. Eksempler på slike typer politisk risiko kan være krig, borgerkrig og annen sosial uro, valutamangel og betalingsmørdatorier. I forbindelse med andre særskilte garantiordninger har GIEK akseptert en fortolkning av Stortingsvedtak (St. prp. nr. 18, 1991-1992) som innebærer at eksportør/finansinstitusjon dekker den kommersielle risiko og GIEK dekker den politiske risiko uten krav om statlige kontragarantier. Det kan være vanskelig (men ikke umulig) å få dekket den kommersielle risikoen i slike tilfeller. Man kan også åpne for at garantiordningen dekker både kommersiell og politisk risiko, slik den forhenværende "særordningen" gjorde. Dette er også mulig i de fleste andre statlige garantiinstitutter. Ofte gjør imidlertid garantiinstituttene innskrenkninger i hva slags kommersiell risiko de dekker (f.eks. kan de forutsette bankgaranti fra kjøperlandet). Begge de foreslåtte endringer - mulighet for å frafalle krav om statlig motgaranti og for å kunne ta kommersiell risiko - ville gjøre ordningen mere fleksibel og anvendelig uten i særlig grad å øke risikoen. Et ytterligere grunnlag for fleksibilitet foreligger når prosjektets karakter muliggjør sikring av lånebetjeningen gjennom arrangementer knyttet til betalingsstrømmen (escrow konti).

Ordningen bør åpne for at kravet om medgarantist kan fravikes i helt spesielle tilfeller der prosjekter har særdeles høy bistandsmessig virkning og risikoen er særdeles høy, slik at private forsikringsinstitusjoner eller leverandør/investor ikke kan forventes å avdekke medgarantistrisikoen i nåværende ordning.

Fravær av obligatorisk pro-rata prinsipp bør klart komme til uttrykk i vedtaket også for u-lands ordningen nå når dette etter de nye rammevilkår for GIEK er vedtatt å gjelde for den alminnelige ordningen.

Med sikte på å harmonisere vilkårene for u-lands ordningen og GIEKs alminnelige ordning mest mulig, bør investeringsgarantier også kunne dekke risiko for kontraktsbrudd fra myndighetene i vertslandet. Avdekning av risiko for kontraktsbrudd er foreslått i nye rammevilkår for GIEKs alminnelige ordning.

Ordningens innsnevring i vedtak om nye rammevilkår for GIEK i den forstand at garanti kun skal gis i forbindelse med prosjekter som mottar blandede kreditter eller annen form for støtte over bistandsbudsjettet, bør revurderes ut fra at ordningen kan være aktuell å bruke der



kreditter utenom bistandsbudsjettet finansierer utviklingsprosjekter, når slike prosjekter forøvrig er i tråd med norsk bistandspolitikk og retningslinjer. I tråd med Stortingets ønske om å prioritere investeringsgarantier fremfor eksportgarantier, bør ordningens bruk i forbindelse med investeringer stimuleres på lik linje med blandede kreditter.

Økede rammer til blandede kreditter (eventuelt også de andre næringslivsordningen) og avhengigheten mellom blandede kreditter og u-lands ordningen tilsier at garantirammene for u-lands ordningen må tilpasses budsjetttrammene for de øvrige næringslivsordningene, avhengig av risikoprofilen på den alminnelige ordningen etter de nye rammevilkårene. Garantirammen kan trolig økes til minst 3 ganger grunnfondet og/eller grunnfondet bør økes. Forslaget om å øke garantirammen er basert på en skjønnsmessig vurdering. Forholdet kan ikke fastsettes ut fra erfaringsmateriale om innvilgede garantier og erstatninger / tap på disse eller på annet objektivt grunnlag.

Ordningen bør gjøres mer oversiktlig ved at garantipremiene settes til å gjenspeile faktisk risiko og dernest reduseres gjennom bistand avhengig av prosjektets bistandsvirkninger. Gaveelementet i ordningen blir dermed åpenbart og kan samtidig innrapporteres som ODA, dvs. trolig øke den statistiske registrering av norsk bistand. Det samlede gaveelement i en finansieringspakke bør vurderes under ett.

Prosjektvurderingen bør styrkes til å inneholde en obligatorisk samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk analyse av hvert prosjekt basert på vedtatt metodikk. Dette er viktigere jo mykere garantien gjøres fordi den disiplinerende virkning av markedet svekkes ved oppmyking av finansieringen og må erstattes med administrative rutiner.

En av deltakerne i evalueringsgruppen har foreslått en sammenslåing av u-lands ordningen og GIEK's alminnelige ordning. Spørsmålet om sammenslåing av de to ordningene er ikke spesifisert i oppdragsbeskrivelsen for evalueringen og er ikke evaluert særskilt. Ut fra bistandshensyn vil en sammenslåing av ordningene trolig være lite hensiktsmessig, ettersom ordningene har forskjellige formål, ulike risikoprofiler, vurderings- og beslutningsprosedyrer samt forskjellige kilder for dekning av erstatninger.





# **1 GARANTIORDNINGENS BAKGRUNN, MÅL OG RETNINGSLINJER**

---

## **1.1 Garantiordningen og bistand**

Garantiordningen for Investering i og Eksport til Utviklingsland (heretter kalt u-lands ordningen eller bare ordningen) er en del av næringslivsordningene i norsk bistand. Næringslivsordningene omfatter støtte til handel med og investeringer i utviklingsland, herunder blandede kreditter og parallellfinansiering (eksportstøtteordninger) og støtte til forundersøkelser og lån ved bedriftsetableringer (investeringstøtteordninger), se forøvrig vedlegg 2.

Stortinget har vedtatt prinsippet om ubundet bistand. Samtidig er det gitt uttrykk for at det er ønskelig med bruk av norske ressurser, dvs levering av varer og tjenester fra Norge i størst mulig utstrekning. Enkelte ordninger - næringslivsordninger - i norsk utviklingshjelp er således bunden bistand idet det kreves et minimum av norske leveranser for at ordningene skal kunne brukes.

Norsk bistand er fordelt omtrent likelig på bistand via multilaterale organisasjoner og bilateral bistand med et samlet budsjett på NOK 7.4 milliarder i 1993. Næringslivsordningene har en samlet budsjetttramme på om lag NOK 400 millioner eller 5% av norsk bistand. Garantirammen for u-lands ordningen er for tiden NOK 600 millioner (se kap. 3.5).

Det **overordnede mål** for norsk utviklingshjelp er å bidra til varige forbedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingsland. Utviklingshjelpen skal brukes slik at den gir størst mulig utviklingseffekt for de fattige befolkningslag, den skal fortrinnsvis gå til de fattigste utviklingsland og den skal utformes slik at den skaper minst mulig avhengighet av fortsatt bistand.

Dette innebærer at norsk utviklingshjelp i det alt vesentlige nyttes i de minst utviklede land (MULLand) og andre lavinntektsland (jfr. vedlegg 4). Et unntak er næringslivsordningene (inklusive garantiordningen) som også nyttes i lavere mellominntektsland. I de seinere år er bistanden blitt stadig sterkere konsentrert om Afrika sør for Sahara.

Norges stat-til-stat bistand (bilateral bistand) er geografisk konsentrert om en rekke samarbeidsland. De omfatter for tiden elleve land i tre geografiske regioner: Botswana, Mosambik, Namibia, Tanzania, Zambia og Zimbabwe i det sør-østlige Afrika, Bangladesh, India, Pakistan og Sri Lanka i det sørlige Asia og Nicaragua i Mellom-Amerika. Her har Norge en stedlig bistandsrepresentasjon, og det etableres landprogram for bistanden. En er i ferd med å legge om bistanden til India og Pakistan bort fra vanlig landprogram til mer teknologisk/institusjonelt samarbeid og miljøsamarbeid. En søker dessuten å utvide næringslivssamarbeidet.

Bistand via multilaterale organisasjoner omfatter bilateral bistand administrert av internasjonale organisasjoner (multi-bi), generelle bidrag til De forente nasjoner (FN) og relaterte organisasjoner samt internasjonale finansieringsinstitusjoner (Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene) og tilskudd til fondet for internasjonale gjeldsoperasjoner (IMF).

## **1.2 Begrepsavklaring og prinsipielle sider ved ordningen**

### Typer av risiki og garantier

Garantier avdekker risiko for manglende betaling av politiske eller kommersielle årsaker, såkalt politisk og kommersiell risiko.

Med politisk risiko menes risiko for at betaling ikke skjer på grunn av forhold i debitorlandet som en privat debitor selv ikke råder over, f.eks. pga. inngripen, ekspropriasjon, valutarestriksjoner, krig, borgerkrig, politisk omveltning, m.v. Utviklingen av politisk risiko er vanskelig å vurdere med noen



sikkerhet på mellomlang og lang sikt, ikke minst i Norges hovedsamarbeidsland og områder. Avdekning av politisk risiko på lang sikt er derfor som regel en statlig oppgave.

Med kommersiell risiko menes risiko for at betaling ikke skjer på grunn av debtors manglende betalingsevne eller i noen tilfeller også betalingsvilje. Manglende betalingsevne kommer til uttrykk ved at debitor blir insuffisient eller insolvent.

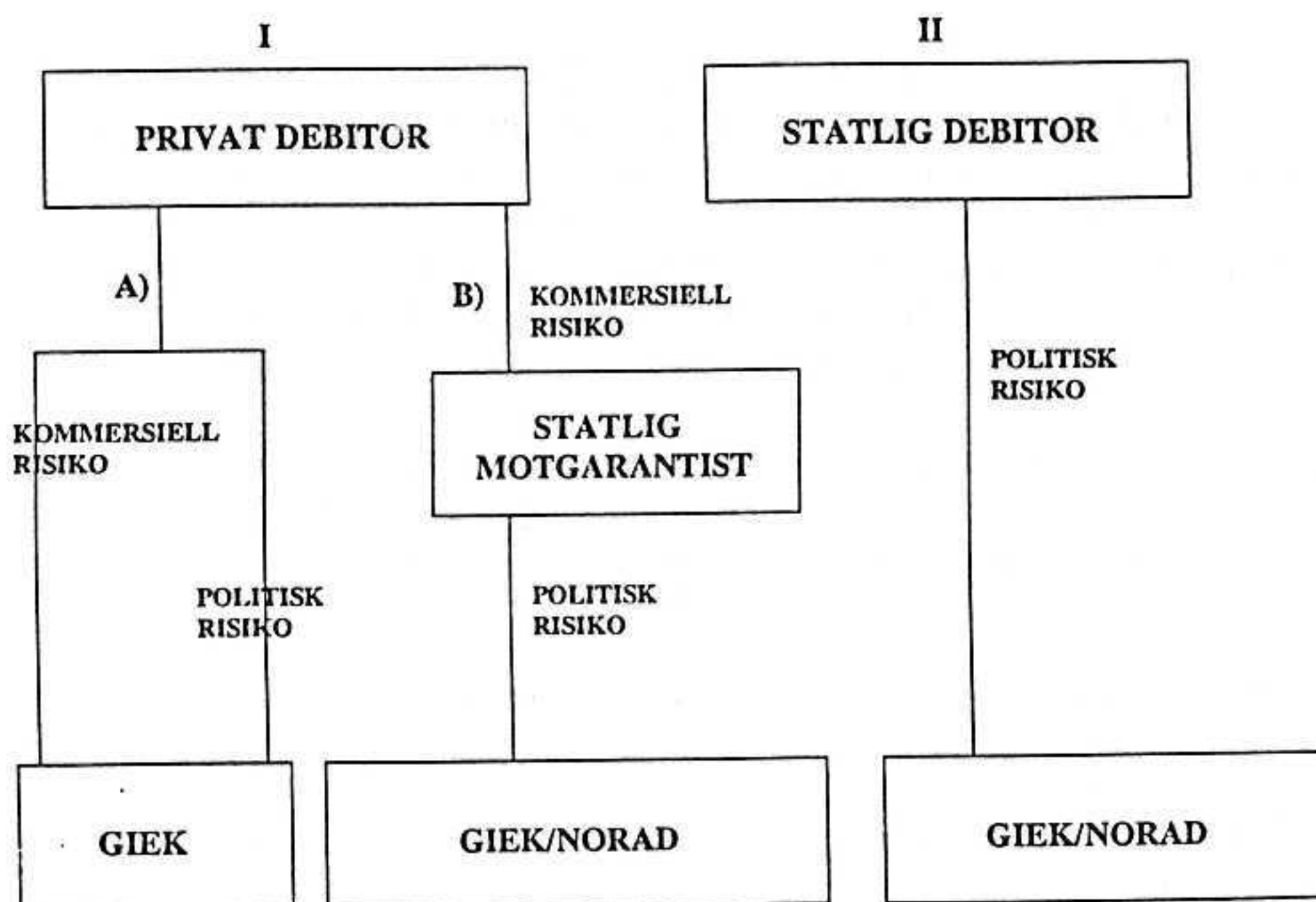
U-lands ordningen dekker kun politisk risiko med separate regler for eksportgarantier og investeringsgarantier. Avdekningen under en politisk garanti er noe forskjellig for eksportgarantier og investeringsgarantier.

Eksportgarantier under ordningen dekker politisk risiko i forbindelse med mislighold av betaling for leveransen. For eksportgarantier forutsettes av staten eller akseptable statsinstitusjon i vedkommende land er debitor eller garantist for kreditten, dvs statlig motgaranti<sup>1</sup>.

Investeringsgarantien under ordningen dekker normalt følgende risikotyper:

- a) ekspropriasjon, konfiskasjon eller lignende inngrep fra myndighetene i vedkommende land, eller
- b) ødeleggelse av formuesgoder ved krigshandlinger, opprør eller lignende uroligheter, eller
- c) betalingsforbud, moratorier, valutaforhold eller lignende hindringer for betaling eller overføring av kapital, renter eller utbytte.

Følgende skjema skisserer de forskjellige garantisituasjoner med politisk og kommersiell avdekning av risiko avhengig av om debitor er et statlig eller privat organ.



<sup>1</sup> Etter Stortingets vedtak om Nye Rammebetingelser for GIEK er stat definert som fremmed stat, offentligrettslig institusjon eller offentlig selskap, tidligere offentlig monopolselskap.



Situasjon I a) innebærer at garantisten dekker kommersiell og/eller politisk risiko uten krav om statlig mot-garanti. Denne situasjonen gjaldt under den tidligere særordningen, men ikke under den nåværende, som forutsetter statlig motgaranti for å dekke politisk risiko. GIEK har forøvrig akseptert å dekke politisk risiko uten krav om statlig motgaranti under andre særskilte garantivedtak som kun omfatter politisk risiko.

Situasjon I b) innebærer at den kommersielle risiko på debitor formelt sett gjøres om til en politisk risiko i forhold til GIEK/NORAD ved at det gis en statlig motgaranti. Denne situasjonen kan dekkes under den eksisterende u-lands ordningen.

Situasjon II innebærer at det er en statlig debitor og det foreligger derfor formelt sett kun en politisk risiko. Denne kan i utgangspunktet dekkes under u-lands ordningen.

Kortsiktige kreditter er kreditter med løpetid inntil 360 dager. Mellomlangsigte kreditter har løpetid 1 - 5 år mens langsiktige kreditter har løpetid utover 5 år. Eksportkreditter har normalt kortere løpetid enn investeringskreditter.

#### Garantipremier og subsidier

I ett fritt marked vil garantipremiene gjenspeile den faktiske risiko avhengig av forsikringsgivers risikoaversjon.

Det private garantimarkedet ligner mest et frikonkurransemarked og vil sette garantipremiene slik at de dekker garantigivers driftsutgifter og tap samt en akseptabel avkastning på bundet kapital.

Begrunnelsen for statlige garantiordninger er å komplettere det private garantimarked for avdekning av risiko. I praksis vil det si at staten er villig til å ta større risiki enn private, for eksempel ved å yte lange garantier eller garantier til små og mellomstore bedrifter der det private marked ikke er villig til å avdekke risiko. På denne måten blir statlige garantier et næringspolitisk instrument ved å tilby finansieringsbetingelser. En av hovedbegrunnelsene for å opprette et statlig eksportgarantisystem er også å søke å balansere ut den fordreining i konkurransen på eksportmarkeder som skjer ved at utenlandske eksportører får nytte godt av gunstige statlige garantiordninger.

Statlige garantiordninger tar altså større risiko til samme premie enn det private marked særlig for å fremme eget næringsliv i internasjonal konkurranse. Statlige garantipremier er følgelig lavere enn private for samme risikoavdekning, dvs statlige garantier kan betegnes som subsidiert i forhold til premiene i det "frie marked".

Lavere offentlige enn private garantipremier gjenspeiler ikke nødvendigvis subsidier. Staten driver mangeartet virksomhet og i stort omfang og kan følgelig bære risiki som en enkelt bedrift eller et forsikringsmarked ikke er villig til å påta seg. Staten kan ta mer langsiktige posisjoner slik at den kan gå inn selv om forventet resultat er negativt på kort sikt. Dessuten kan engasjementet være så stort at bare staten har stor nok portefølje til å bære det.

Premier under statlige garantiordninger innebærer følgelig først subsidier hvis ordningene ikke bærer seg på sikt, dvs. garantipremiene dekker tap og driftsutgifter inklusive en rimelig avkastning på bundet kapital i det lange løp. De store tapene på statlige garantiordninger både ute og hjemme gjennom gjeldskrisen det siste tiåret gjenspeiler at de statlige garantiordningene har båret i seg betydelige subsidier. Staten har dekket tapene over statsbudsjettene.

Ovennevnte resonnement rundt garantipremier og subsidier bygger på tradisjonell handelsteori som begrunner at frihandel, dvs. perfekt konkurranse i internasjonal handel, vil maksimere nytten ved handel med ett unntak, nemlig at et land som er stort nok til å ha markedsmakt kan oppnå fordeler ved å påvirke bytteforholdet overfor utlandet.



Innenlandske markedsforstyrrelser og eksterne virkninger kan imidlertid skape behov for å korrigere frihandelsløsningen. Miljøvirkninger som markedet ikke tar hensyn til, såkalte eksternaliteter, må innarbeides eksogent. Også andre innenlandske markedsimperfeksjonismer, f.eks. arbeidsløshet, kan det være behov for å ta hensyn til. Generelt gjelder imidlertid at virkemidler som virker direkte mot problemene er bedre egnet enn generelle handels og valutapolitiske tiltak.

I praksis skjer internasjonal handel imidlertid ved ufullkommen konkurranse. Et eksempel på dette er myke eksportkreditter og statlige garantiordninger med premier som gir netto tap også på lang sikt. Slike myke kreditter kan føre til betydelige konkurransevridninger og dermed velferdstap (kfr. diskusjonen om "spoiled markets").

Mens teoribyggingen for de handelspolitiske resultater ved fullkommen konkurranse er veletablert, foregår det for tiden en sterk videreutvikling av teorien for internasjonal handel og handelspolitikk under ufullkommen konkurranse. Denne forskningen vil utdype og nyansere, eventuelt korrigere, de resultater som foreligger per idag.

#### Overvelting av kostnader på mottaker

Som næringspolitisk virkemiddel kan bruk av myke finansieringsordninger for eksport og investeringer ute inklusive myke garantiordninger som antydnet ovenfor i enkelte tilfeller ha noe for seg, bl.a. for å nå nasjonale målsettinger (bl.a. "matching" for å fremme nasjonale leveranser). Statlig subsidierte eksportfinansieringsordninger leder imidlertid ofte til velferdstap gjennom uønskede handelsvridninger ("trade distortions").

Også som virkemiddel i bistand kan myke og bundne eksportfinansieringsordninger inklusive bruk av blandede kreditter og myke garantiordninger ha noe for seg, bl.a. for å håndtere miljøvirkninger som markedet ikke tar hensyn til. Et synspunkt som har vært mindre fremme er at mottakeren kan ha behov for tilbud fra flere med myk finansiering så lenge denne eksisterer for at konkurransen skal være tilstrekkelig til at mottakeren kan presse tilbyderene og således få maksimalt ut av gaveelementet i f.eks. en blandet kreditt.

Generelt har bruk av myke eksportfinansieringsordninger som virkemiddel til å fremme bærekraftig utvikling i våre programland og samarbeidsregioner vært kraftig kritisert i en rekke utredninger og fagartikler. Kritikken mot ordningen går bl.a. ut på at den tilfører et element av "aid distortion" i tillegg til "trade distortion". Ordningen er også tildekket (lite "transparent")<sup>2</sup>.

I mange tilfeller har det vist seg at gaven i mykfinansierte eksport- og investeringsstøtteordninger i liten grad er kommet mottakerlandene tilgode ("aid distortions"). Blandede kreditter fører til at leveransene blir dyrere enn i konkurranseutsatte markeder. I evalueringen av norske leveranser finansiert med blandede kreditter (1989) var i hovedregel norske pristilbud 15-30 prosent høyere enn konkurrentenes. På spørsmål om hvor mye norske tilbydere ville måtte redusere sine priser om det var reell anbuds konkurranse, var det gjennomgående svaret 10-50 prosent med 30 prosent som gjennomsnitt. Tilsvarende studier for leveranser fra andre land finansiert med blandede kreditter viser lignende resultater. I realiteten fører derfor bruk av blandede kreditter til subsidiering av egen eksportindustri og ofte er det lite av gaven som kommer mottakerlandet tilgode.

Enkelte har også hevdet at hvis en mottaker kan få finansiert investeringer eller import med blandet kreditt fra andre land bør Norge søke andre anvendelser for bistanden, forutsatt at det kan identifiseres andre alternativer for anvendelse av gaven med akseptable nyttevirkninger for mottakeren.

I endel tilfeller har mykfinansiering påført mottakerlandet ekstrakostnader i det slik finansiering har fremtvunget leveranser av teknologi som er dårlig tilpasset mottakerens behov.

---

<sup>2</sup> OECD studier, CMI og SOU 1988.



Hvor GIEKs garantiordninger har vært anvendt sammen med blandede kreditter, har høye premier ført til at en vesentlig del av gaveelementet tilfaller GIEK gjennom garantipremier. Kostnadene ved risikoavdekning veltes dermed over på mottaker og den samlede oppmykningen av kreditten reduseres tilsvarende. Mottakerland har kommentert at GIEKs garantipremier frarøver høyere andeler av gaveelementet i en blandet kreditt enn tilsvarende fra andre land. Enkelte land har garantiordninger i tilknytning til blandede kreditter med små eller ingen garantipremier, f.eks Frankrike, Italia og Tyskland.

U-lands ordningen kan innebære kostnadsoverveltning på mottaker av risikoavdekning for de siste 10 prosent, alternativt 5 prosent, som ordningen ikke dekker.

Norge er prinsipielt imot konkurransevriddinger gjennom myke eksportkreditter, men har likevel akseptert prinsippet om å "matche" finansieringsbetingelsene tilbudt fra andre land, bl.a. ved å tilby blandede kreditter og i de nye rammevilkårene for GIEK.

### **1.3 Erfaringer med den tidligere særordning for u-land**

Ordningen med statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til og investeringer i u-land ble etablert i 1963 med formål å fremme norsk eksport og norske investeringer og bidra til å bedre det økonomiske vekstgrunnlag i utviklingslandene. Ordningen ble administrert av GIEK i samarbeid med NORAD, som hadde for oppgave å vurdere den utviklingsfremmende virkning. Til forskjell fra den nye u-lands ordningen, dekket særordningen både politisk og kommersiell risiko. I forbindelse med store erstatningsbetalinger (se under) gjorde det seg gjeldende uklarheter med hensyn til hvordan erstatningsutbetalingene skulle dekkes.

Det totale garantiansvar under særordningen økte fra ca. NOK 200 mill i 1970 til NOK 500 mill. i 1976. Herav utgjorde eksportkredittgarantier NOK 435 mill., mens ca. NOK 70 mill. gjaldt investeringsgarantier (jfr. tabellvedlegget). Fra dette tidspunkt ble skipseksportkampanjen iverksatt og ansvaret for eksportkredittgarantier økte til NOK 2.500 mill. i 1979 og NOK 4.860 mill. i 1983 (mens investeringsgarantier var redusert til NOK 57 mill.). Hele NOK 3.170 mill. skrev seg fra skipseksportkampanjen. Enkelte eksportkreditter fra denne kampanjen ble gitt uten NORAD anbefaling.

Erstatningsutbetalinger på NORAD-anbefalte eksportkredittgarantier beløp seg i perioden 1972-1992 til hele NOK 2.328 mill. (nettotapet (ukjent) er lavere som følge av inndrevne fordringer), fordelt på 18 utviklingsland (jfr. tabellvedlegget). Herav utgjorde erstatningsutbetalingene på et prosjekt i Benin alene NOK 615 mill. Erstatninger som skyldes skipseksportkampanjen beløp seg til NOK xx mill. (ukjent).

Ifølge Innst. S. nr. 195 (1992-93) til St. Mld. 51(1991-92), Nord-Sør Meldingen, er bistandsbudsjettet belastet med omlag NOK 1 milliard kroner i forbindelse med erstatningsutbetalinger og senere gjeldslettetiltak knyttet til eksportkreditter garantert under den tidligere særordningen for u-land.

Pr. 1.1.1992 var det utestående garantiansvar under den tidligere ordning på tilsammen NOK 47 millioner for investeringer og NOK 1 008 millioner for eksportkreditter, inkludert skipseksportkampanjen.

Både de store tap og det faktum at bare en del av prosjektene under skipseksportkampanjen var blitt vurdert av NORAD med hensyn til utviklingsfremmende effekt, noe man hadde anledning til i henhold til stortingsvedtaket om særordningen, brakte ordningen i vanry som et virkemiddel i bistandsarbeidet. Den opphørte i januar 1988. Det bør presiseres at tapene på investeringsgarantier har vært helt minimale.



#### 1.4 Bakgrunn og mål for u-lands ordningen

Forslag om å opprette en ny garantiordning til erstatning for GIEKs særordning for utviklingsland som opphørte i 1988, ble fremmet i St.prp. nr. 91 (1988-89) og Stortinget sluttet seg til forslaget, jfr. Innst. S. nr. 241 (1988-89). Ordningen har vært operativ siden januar 1990.

Formålet med ordningen er først og fremst å støtte opp under de andre virkemidlene i norsk bistand, dvs. særlig næringslivsordningene i denne sammenheng, slik at disse kan utnyttes bedre i forhold til målene for norsk bistandspolitikk. Således anses u-lands ordningen for å være en forutsetning for å kunne benytte blandede kreditter i de fattigere og mindre kredittverdige utviklingslandene.

I St. prp. 91 (1988-89) står at ordningen skal ivareta hensynet til en bærekraftig utvikling i mottakerlandene, samtidig som den skal være et virkemiddel for å utløse og støtte opp om næringslivets egne engasjementer i prosjekter som fremmer den sosiale og økonomiske utviklingen i disse landene. Ordningen er altså primært et bistandspolitisk instrument, men også et næringspolitisk instrument for å støtte norsk eksport til og investeringer i utviklingsland.

Målgruppen for ordningen er lavere mellominntektsland, lavinntektsland og minst utviklete land. Ordningen prioriterer Norges programland og land innenfor utvalgte samarbeidsregioner.

U-lands ordningen er, i likhet med blandede kreditter, et system som prøver å imøtekomme to mål, nemlig bistand og industripolitikk. Ordningen har dermed liknende problemer som andre instrumenter av den typen, dvs. en tendens til å kritiseres ut fra begge målsetningene.

#### 1.5 Retningslinjer og regler for u-lands ordningen

Retningslinjer og regler for u-lands ordningen er nedfelt i St.prp. nr. 91 (1988-89) jfr. Innst. S. nr. 241 (1988-89) om etablering av ordningen, Kongelig Resolusjon av 22 desember 1989 om nærmere bestemmelser for ordningen samt de årlige statsbudsjettproposisjonene.

Brukere av u-lands ordningen er av Stortinget og Regjeringen pålagt å ta tilbørlig hensyn til mottakerlandets ressursgrunnlag, miljø og sosiale forhold. Videre skal det legges vekt på prosjektets lokalisering i mottakerlandet, opplæring, nyttiggjøring av lokale råvarer, teknologiforhold, og forbedring av betalingsbalansen (uten at det kreves at alle kriterier oppfylles samtidig av ett og samme prosjekt). Garantiordningen forutsetter således at det enkelte prosjekt vurderes som klart utviklingsfremmende, økonomisk velfundert og høyt prioritert i mottakerlandet.

Ordningen krever som hovedregel at minimum 70 prosent av totalleveransen som garanteres, må være norsk. Den norske andelen kan reduseres til 60 prosent ved underleveranser fra andre nordiske land og til 50 prosent dersom den ikke-norske andel i sin helhet kommer fra ett av Norges hovedsamarbeidsland, samarbeidsland eller et land i spesielt utvalgte regioner. Kravet om andel norske leveranser under kreditten som garanteres definerer ordningen som såkalt bundet norsk bistand, dvs. et unntak fra hovedprinsippet om at norsk bistand skal være ubundet.

U-lands ordningen dekker kun politisk risiko. Kommersiell risiko faller utenfor ordningen og må eventuelt dekkes på annen måte av eksportør eller investor.

Stortinget har i Innst. S nr. 241 (1988-89) "understreket betydningen av at den nye ordningen ikke blir brukt hovedsakelig til eksportgarantier, slik det skjedde med den gamle særordningen", men at man skulle prioritere investeringsgarantier, ut fra hensynet til mer langsiktig engasjement i mottakerlandet og til mulighetene for overføring av teknologi og know how.

Det heter videre i Stortingsproposisjonen at "det ligger i ordningens natur at den skal kunne ta risiko som går utover den som dekkes gjennom den alminnelige garantiordning". Ifølge stortingsvedtaket for



ordningen er det fastslått at "eksportgarantier under dette vedtak kan gis når den politiske risiko som er forbundet med kreditten, medfører at vedkommende eksportkreditt ikke ansees egnet for dekning under GIEKs alminnelige garantiordning, men hvor det av bistandspolitiske grunner kan være ønskelig å tilgodese et særlig utviklingsfremmende prosjekt". U-lands ordningen skal altså kunne ta risiko som går ut over den som dekkes gjennom GIEKs alminnelige garantiordning, og skal være et supplement - ikke en erstatning - for denne garantiordningen. Ved etableringen var ordningen det eneste instrument for statlig investeringsgaranti.

Stortinget har uttrykkelig uttalt at man bør unngå å bruke ordningen i land som allerede har så store gjeldsforpliktelser at det overstiger deres evne til å betale over de nærmeste år.

I vedtaket om garantiordningen er en rekke forhold som dekkes under politisk risiko-begrepet definert for henholdsvis investeringsgarantier og eksportkredittgarantier. Generelt dekker ordningen ikke situasjoner hvor en bedrift eller et prosjekt viser ulønnsomhet i lokal valuta, og det bør således alltid foreligge betalingsdyktighet i denne valuta. Ordningen tar således særlig sikte på å yte garanti mot de betalingsproblemer som en norsk långiver møter når mottakerlandet har et valutaknapphetsproblem som medfører at innbetalte midler i lokal valuta ikke blir overført i konvertibel valuta. Ved investeringer vil ordningen således med visse begrensninger f.eks. bare dekke manglende overføring av utbytte som følge av at landet har et valutaknapphetsproblem men ikke som følge av kommersielle tap.

U-lands ordningen forutsetter at det foreligger statlig tillatelse for overføring av kapital, renter og utbytte av investeringsprosjekter og at vedkommende mottakerstat garanterer for eksportkreditter (statlig motgaranti). Kravet om statelig motgaranti for eksportkreditter er fastlagt i de nærmere bestemmelsene hvor "det forutsettes at staten eller akseptabel statsinstitusjon i vedkommende land er debitor eller garantist for kreditten".

Av hensyn til risikospredning ble det opprinnelig satt et tak på NOK 50 mill. for den enkelte garanti, noe som senere er opphevet i Statbudsjettet for 1992.

Fortsatt gjelder den opprinnelige forutsetning om en garantidekning på maksimum 90%, unntaksvis 95% for prioriterte land, av risikobeløpet. Den resterende del må dekkes av eksportøren, investor eller en finansinstitusjon (medgarantist).

Premiesatsene i ordningen er i utgangspunktet faste med 1% p.a. tilsvarende en engangspremie på 5.0% av forsikret beløp for eksportgarantier (ved en garanti på 10 år, 15% diskonteringsfaktor) og 0.5% p.a. tilsvarende en engangspremie på 2.5% av forsikret beløp for investeringsgarantier. Ordningen åpner for en muligheter for avvik fra de fastsatte premiene i tilfeller hvor risikoen er særlig høy eller lav. I praksis har 1% og 0.5% satsene blitt anvendt. Ordningen krever også at garantimottaker betaler et tilsagnsgebyr på 0.2 promille av garantiens maksimale beløp, dog ikke under NOK 5 000 per tilsagn.

Et grunnfond er etablert som del av ordningen. Hvert år i prøveperioden avsettes NOK 100 millioner til grunnfondet, maksimum NOK 500 millioner. Garantipremier og tilsagnsgebyr legges til garantifondet som er samlet i en konto i Norges Bank.

Garantirammen for ordningen ble satt til 2 ganger grunnfondet, dvs. maksimum NOK 1 milliard. Garantirammen er nå NOK 600 millioner og var i 1992 NOK 400 millioner. Både løpende garantier og tilsagn legger beslag på garantirammen.

Garantiperioden for investeringsgarantier skal normalt ikke overstige 15 år. Garantivilkårene for eksportkreditter følger internasjonale regler hvor tilbakebetalingstiden normalt er maksimalt 10 år (consensusregler). Unntak gjelder bl.a. for leveranser til kraftverk, der tilbakebetalingstiden er 12 år. Garanterte blandede kreditter er unntatt fra hovedreglene. Norske blandede kreditter har normalt en kredittid begrenset til 15 år. Av bistandshensyn kan en åpne for lenger kreditter.



Garantitilsagn gis med en varighet på 3 måneder.

Administrasjonen av ordningen ligger hos NORAD, som forbereder sakene og legger disse fram for Utenriksdepartementet til avgjørelse. NORAD sender garantisøknader til GIEK for vurdering om garantien kan dekkes under den alminnelige garantiordning. GIEK avgir en uttalelse om det enkelte lands kredittverdighet og om garantien bør gis under u-lands ordningen.

NORAD foretar en vurdering av tapsrisiko under den enkelte garanti basert på GIEKs uttalelse. I tillegg vurderer NORAD prosjektets økonomi, utviklingsfremmende virkning og bringer på det rene mottakerlandets prioritering.

Ordningen ble etablert for en prøveperiode på 5 år.



## 2 BEHANDLEDE PROSJEKTER

---

### 2.1 Oversikt over behandlede prosjekter

Tabell s. 2-6 gir en oversikt pr. juni 1993 over behandlede prosjekter og en del karakteristika vedrørende disse. Den etterfølgende statistiske oppsummering er basert på tabellen og annet materiale fra NORAD<sup>3</sup>.

En første sortering tar utgangspunkt i skillet mellom løpende garantier, tilsagn, avslåtte søknader, og henvendelser/søknader.

#### Løpende garantier og tilsagn

Sett ut fra NORADs behandling av garantisakene likestilles i denne sammenheng løpende garantier og tilsagn, for såvidt som NORADs vurdering av prosjektene er den samme, dvs. positiv til søknadene i begge tilfeller, og det er utenforliggende forhold som avgjør om et tilsagn blir et reelt garantiansvar eller ikke.

Av ialt rundt 45 registrerte henvendelser og søknader<sup>4</sup> har pr. medio 1993 2 resultert i løpende garantier, begge eksportkredittgarantier, til Bhutan og Pakistan for henholdsvis Elkem Technology A/S (smelteovnsanlegg) og ABB Nera A.S. (radiolinjeutstyr).

I tillegg er det gitt 9 tilsagn om garanti, herav 6 til eksportkreditter - hvorav 2 er bortfalt (de norske bedriftene nådde ikke opp i konkurransen), og 3 til investeringer. De 7 gjenværende tilsagnene (4 pluss 3) er ennå ikke avklart av ulike årsaker, idet konkurransen om oppdraget ikke er avgjort, bedriften kan være i forhandlinger med oppdragsgiver, eller det arbeides med garanti- eller andre formalia.

Utover dette er eller vil positive anbefalinger om 3 prosjekter bli sendt i nærmeste fremtid fra NORAD til UD for endelig avgjørelse, herav 2 for eksportkreditter og 1 for investering. Det alt overveiende flertall av prosjekter anbefalt av NORAD er blitt godkjent av UD, men i 1991 ble en garantisøknad som NORAD hadde gitt positiv anbefaling avslått (Mosambik: Beira oljeterminal), og i 1992 ga UD NORAD instruks om avslag (Malawi: telefonsentraler). Det kan derfor ikke tas for gitt at en positiv anbefaling fra NORAD resulterer i et tilsagn.

En oppsummering viser at ialt 14 tilsagn om garanti er gitt i løpet av de 3 1/2 årene garantiordningen har vært i kraft, om en inkluderer de 3 aktuelle positive anbefalingene. Av disse utgjør garantier til investeringer med 4 tilsagn en minoritet, trass i Stortingets forutsetning om prioritering nettopp av investeringer. Dette kommer en tilbake til i kap. 3.3.

#### Avslag

Tilsammen 14 prosjekter har fått avslag, herav 12 søknader om eksportkreditter og 2 om investeringsgarantier. Det bør bemerkes at noen prosjekter, som er blitt presentert av eksportøren i flere utgaver, har fått avslag flere ganger men figurerer her bare som ett avslag.

---

<sup>3</sup> Som følge av usikkerheter omkring kategoriseringer o.l. må tallene leses som tilnærmete størrelser.

<sup>4</sup> Flere søknader vedrørende samme prosjekt eller uformelle henvendelser øker det reelle tall.



### Henvendelser/søknader

I tillegg til de ovennevnte prosjekter har NORAD registrert henvendelser/søknader for rundt 17 prosjekter, herav 2 for investeringsgarantier. Disse er enten senere bortfalt (oftest trukket tilbake av søkeren), eller de er for tiden til vurdering av NORAD. I tillegg til de registrerte søknadene mottar NORAD uformelle henvendelser som ikke registreres, idet ulike forhold (som f.eks. kan gjelde det potensielle mottakerland) ikke tilsier en videre oppfølging. Det skjer m.a.o. en viss utsiling på et tidlig stadium.

### Oppsummering

De ialt rundt regnet 45 registrerte henvendelser/søknader fordeler seg således:

- 14 tilsagn (inkl. 3 positive anbefalinger)
- 14 avslag
- 17 registrerte henvendelser/søknader (til behandling eller trukket tilbake).

Av totalen gjelder 8 eller knapt 20% investeringsgarantier. Det lave antallet søknader om slike garantier forklarer den lave andelen tilsagn som er gitt for denne kategori.

Beløpsmessig er status pr. juni 1993 som følger:

Løpende garantier:	NOK 118.0 mill.
Tilsagn (ikke avklarte)	
Investeringsgarantier	NOK 14.5 mill.
Eksportkredittgarantier	<u>NOK 102.5 mill.</u>
Sum	NOK 235.0 mill.

Prioriterte søknader <sup>5</sup> :	
Investeringsgarantier	NOK 38.0 mill.
Eksportkredittgarantier	<u>NOK 262.0 mill.</u>
Sum	NOK 300.0 mill.
Ialt	<u>NOK 535.0 mill.</u>

Den gjeldende garantiramme er: NOK 600.0 mill.

Av det forhold at det pr. i dag er et ubenyttet beløp igjen av den bevilgede ramme, kan man ikke uten videre slutte at rammen har vært tilstrekkelig for å møte etterspørselen etter garantier. For det første ble rammen økt til NOK 400 mill. og NOK 600 mill. så sent som i henholdsvis 1992 og 1993. For det andre har NORAD i en rekke tilfeller måttet gi avslag såvel på formelle søknader som på henvendelser, ut fra den begrensede ramme (se nedenfor).

---

<sup>5</sup> Det gjøres oppmerksom på at utvalget av prosjekter og beløp som kommer under kategorien prioriterte søknader er noe flytende.



## 2.2 Behandlede prosjekter og ordningens krav

Med referanse til tabell 1, s. 2-6 gjennomgås noen av de forhold og forutsetninger som ble lagt til grunn da ordningen ble innført.

### Garantistørrelse

Størrelsen på den enkelte garanti som det er gitt tilsagn om varierer som følger:

Eksportkredittgarantier: Varierer fra NOK 4.2 mill. til NOK 86.4 mill., med et gjennomsnitt på ca. NOK 35 mill.

Investeringsgarantier: Varierer fra NOK 0.3 mill. til 18.0 mill. med et gjennomsnitt på ca. NOK 8 mill.

Beløpsstørrelsene her og i det foregående avsnitt forsterker inntrykket av eksportkredittgarantiens dominans.

Ansvar under den enkelte garanti skulle ifølge forutsetningene da ordningen ble innført normalt ikke overstige NOK 50 mill. Siden dengang er størrelsesbegrensningen for enkeltprosjekter blitt endret i samsvar med maksimalstørrelsen for blandete kreditter, således til NOK 150 mill. i 1990, og fra 1992 er den øvre grense opphevet.

To tilsagn som er over NOK 50 mill. (Pakistan - NOK 70 mill. og Costa Rica - NOK 86 mill., se tabellen) ble gitt henholdsvis i 1991 og 1992. Tre av prosjektene som har fått avslag var også på over NOK 50 mill. De kom opp i 1992 og 1993, og det var ikke størrelsen i forhold til begrensningen for enkeltprosjekter men andre forhold som var årsak til avslaget.

En begrunnelse som har gått igjen for avslag fra NORADs side er imidlertid den begrensede totale garantirammen. Således kan en si at et visst antall henvendelser og søknader har "møtt taket", dvs. fått avslag, som følge av størrelsen på den bevilgede totalrammen, om ikke på grunn av den øvre grense for enkeltprosjekter.

### Mottakerland

For løpende garantier/tilsagn<sup>6</sup> er landfordelingen som følger:

Programland	8
Land i spesielt utvalgt samarbeidsregion	5
Andre u-land	1

For disse 14 prosjektene er 4 lokalisert i LLDCs, 7 i LICs, 2 i LMICs og 1 i UMIC<sup>7</sup>.

Denne fordeling viser at NORAD følger intensjonene for ordningen, nemlig at den primært skal anvendes i programland og i land i spesielt utvalgte samarbeidsregioner. Samtidig er hovedvekten av tilsagnene gitt til de fattigste landene. Det ene tilfellet hvor tilsagn ble gitt til et høyere mellominntektsland gjaldt et land (Costa Rica) i en av de spesielt utvalgte samarbeidsregioner og innenfor en prioritert sektor (vannkraft).

---

<sup>6</sup> Hvor intet annet er sagt, inkluderer tilsagn i det etterfølgende også de 3 positive anbefalinger fra NORAD.

<sup>7</sup> Ifølge OECD/DACs terminologi og inntektsnivå: LLDC = minst utviklede land; LIC = andre lavinntektsland; LMIC = lavere mellominntektsland; UMIC = høyere mellominntektsland (vedlegg 4).



Avslåtte søknader viser et speilvendt forhold sammenlignet med tilsagnene, og bekrefter oppfølgingen av den ønskede prioritering:

Programland	2
Land i spesielt utvalgt samarbeidsregion	5
Andre u-land	7

#### Maksimale garantisatser

Av de 14 tilsagn dekker 11 90% av risikobeløpet, mens 3 har den unntaksvis forhøyete garanti på 95%. To av de sistnevnte gjelder programland og ett et land i samarbeidsregion. Dette er i tråd med forutsetningen.

#### Garantiperiode

Garantiperiodens lengde skal ifølge forutsetningene være maksimalt 15 år, dog med kortere perioder, 10 og 12 år, for visse typer eksportkreditter i henhold til consensus-reglene.

Av de 14 tilsagn, har 11 fått innvilget garanti over 10 år, 1 er på 12 år, 1 på 3 år (med mulig forlengelse), mens den eneste på 15 år er en investeringsgaranti.

#### Bedrifter, sektorer og norske andeler

Av mer statistisk interesse kan nevnes at av de 17 norske bedrifter som på egne eller på et konsortiums vegne har en registrert søknad eller henvendelse til NORAD om garanti,

- står ett foretak for ca. 1/3 av søknadene (ABB-konsernet);
- står seks foretak med 3 eller flere henvendelser for vel 3/4 av alle søknadene.

Dette viser en sterk konsentrasjon blant et fåtall bedrifter som er aktive, mens ordningen synes å være lite aktuell, kjent eller påaktet blant norske bedrifter generelt. Fåtalet brukere av ordningen gjenspeiler også til en viss grad strukturen i norsk næringsliv hvor relativt få bedrifter produserer internasjonalt konkurransedyktige varer og tjenester og de bedriftene som er internasjonalt konkurransedyktige i stadig sterkere grad har blitt del av overnasjonale konserner.

Sektorfordelingen viser følgende for løpende garantier eller tilsagn<sup>8</sup>:

Kraftsektoren	6
Kommunikasjonssektoren	3
Skogbruk og papir/papirmasse	3
Fiskeri-industri	2
Annen lettindustri	2
Prosessindustri	1

Prosjektene dreier seg alt overveiende om utstyrsleveranser til de nevnte sektorer, men i to tilfeller er det snakk om separate kontrakter for konsulenttenester.

---

<sup>8</sup> Tallet overstiger 14 (tilsagn) idet noen av garantiene gjelder prosjekter med leveranser til mer enn én sektor.



Forutsetningen om at norsk andel av totalleveransen som skal garanteres som en hovedregel skal være minimum 70% er oppfylt. Selv om tallene nedenfor må tas som tilnærmete størrelser viser de at tyngdepunktet ligger på 90% og høyere:

<u>Norsk andel</u>	<u>Tilsagn</u>
100%	7
90-99%	2
80-89%	4
70-79%	1

Investeringsgarantier tilsier i seg selv 100% norsk andel, hvilket også er tilfellet for de 4 investerings-søknadene det er gitt tilsagn eller positiv anbefaling for. I bare ett tilfelle hvor det er gitt tilsagn (om eksportkredittgaranti) ligger den norske leveransen på rundt 70%, men her kommer de øvrige leveransene fra et programland, i hvilket tilfelle det gis anledning til at den norske leveransen kan reduseres til 50%.



tabell 1:

NORADS GARANTIORDNING FOR U-LAND  
BEHANDLEDE PROSJEKTER PR. JULI 1993 1)

Land	Norsk Bedrift	Prosjekt	Garantitype	Avgjørelse/Status	Garanti 2)		Land 3)		Garanti- periode (år)	Eksport eller Invest. beløp	Dato for avgjørelse	Begrunnelse for avslag
					Beløp	%	Kategori	Innt. nivå				
Bhutan	Elkem Technology A/S	Smelteovnanlegg	Eksp. kred. gar.	Løpende garanti	48.0	90	S	LLDC	10	111	10/90	
Pakistan	ABB Nera A.S.	Radiolinjeutstyr	"	"	70.0	90	P	LIC	12	270	07/91	
Maldivene	Ticon Bygg A/S	Fryserianlegg for fisk	"	Tilsagn/uavklart	21.0	90	S	LLDC	10	75	10/90	
Zambia	Norconsult Int. A.S. ABB Energi A.S.	-Kraftanlegg (tjenester) -Kraftanlegg (utstyr)	" "	" "	32.5 30.0	90 90	P P	LIC LIC	10 10	53 49	08/92 08/92	
Vietnam	Statnett SF Norconsult Int. A.S.	-Linjestrekk utstyr -Teknisk bistand	"	"	19.0	90	S	LIC	10	42	12/92	
Mosambik	Linjebygg A/S (konsort.)	Kraftlinjer	"	Pos. anbef. til UD	19.6	95	P	LLDC	10	103	Fremtidig	
Lesotho	ABB Energi A.S.	Kraftlinjer/transform. stasjoner m.m.	"	"	24.7	95	S	LLDC	10	61	Fremtidig	
Namibia	Normarc A/S	Flysikkerhetsutstyr	"	Tilsagn/bortfalt	4.2	95	P	LMIC	10	5.2	01/92	
Costa Rica	Eeg Henriksen A/S	Kraftanlegg	"	"	86.4	90	S	UMIC	10	119	08/92	
Sri Lanka	Hydrogas A.S.	Aksjekjøp i gassfabrikk	Invest.gar.	Tilsagn/uavklart	11.5	90	P	LIC	10	12.8	04/92	
Sri Lanka	Pedro Møbler A.S.	Aksjeinvestering i møbelfabrikk	"	"	0.28	90	P	LIC	10	0.31	04/92	
Nicaragua	A/S Longvatraal	Aksjeinvestering i fiskeriselskap	"	"	2.70	90	P	LIC	3	3.0	07/92	
Congo	Norske Skog A/S	Aksjekjøp i skogplantasjeselskap	"	Pos.anbef. til UD	18.0	90	A	LMIC	15	20	Fremtidig	
Peru	Stord International A/S	Fiskemelfabrikk-utstyr	Eksp. kred. gar	Avslag	28.6	-	A	LMIC	-	-	03/92	Prioritering av invest. garanti og av P- og S- land
Peru	Stord International A/S	Fiskemelfabrikk-utstyr	Eksp. kred. gar	"	49.4	-	A	LMIC	-	-	"	"

(fortsettes)



Peru	Stord International A/S	Fiskemelfabrikk-utstyr	Eksp. kred.gar	Avslag	18.2	-	A	LMIC	-	-	"	"
Guinea Bissau	ABB Nera A.S.	Radiolinjeutstyr	"	"	45.0	-	A	LLDC	-	-	11/90	Landrisiko og proj. øk.
Kapp Verde	ABB Nera A.S.	Radiolinjeutstyr	"	"	19.6	-	A	LLDC	-	-	04/92	Prioritering av invest. garanti og av P- og S-land
Malawi	Norsk lev. uavklart	Telefonsentraler	"	" (UD)	70.9	-	S	LLDC	-	-	08/92	Menneskerettigheter
Malawi	ABB A.S. (konsort.)	Kraftanlegg	"	"	129.2	-	S	LLDC	-	-	03/92	Begr. rammer for bl. kreditter
Angola	ABB Nera A.S.	Radiolinjeutstyr	"	"	44.4	-	S	LIC	-	-	03/92	Prioritering av invest.garanti og av relevante kjøpere
Gambia	Eeg Henriksen A/S	Oljelagringsterminal	"	"	54.9	-	A	LLDC	-	-	03/93	Prioritering av invest. garanti og av P- og S-land
Lesotho	Linjebygg A/S	Kraftlinjer/transformator stasjon.	"	"	27.0	-	S	LLDC	-	-	03/93	Miljøvirkninger
Lesotho	ABB Energi A.S.	Generatorer	"	"	31.0	-	S	LLDC	-	-	03/93	Miljøvirkninger
Mosambik	Selmer Anlegg A/S	Oljelagringsterminal	"	" (UD)	12.0	-	P	LLDC	-	-	10/91	Landrisiko
Jamaica	Hydro Aluminium A.S.	Alumina-anlegg	Invest. gar.	"	47.2	-	A	LMIC	-	-	05/92	Prioritering av P- og S-land MIGA dekket alt
Botswana	Kentec A/S	Etablering av tekstilfabr.	"	"	0.8	-	P	LLDC	-	-	11/91	Prosjekt øk. og firmatlyngde

Kilde: NORAD, Avdeling for Industri og Næringsutvikling

1) Søknader/henvendelser som ikke er behandlet eller som er bortfalt er ikke inkludert.

2) Garantibeløp i NOK mill.; % av risikobeløp

3) Kategori: P = programland

S = land i spes. utvalgt samarbeidsregion

A = andre u-land

Inntektsnivå (i henhold til OECD/DAC): LLDC = minst utviklete land  
LIC = andre lavinntektsland  
LMIC = lavere mellominntektsland  
UMIC = høyere mellominntektsland



## 3 EVALUERING AV ORDNINGEN

---

### 3.1 Innledning

Bruken av ordningen evalueres mot Stortingets opprinnelige forutsetninger og øvrige retningslinjer gitt i kgl. resolusjoner, budsjettproposisjoner mv. for ordningen slik disse er beskrevet i kap 1.

I henhold til oppdragsbeskrivelsen skal evalueringen vurdere følgende forhold: om vurdering av tapsrisiko er i tråd med de krav som gjelder for ordningen, tapsrisiko i forhold til prosjektenes utviklingsfremmende virkninger, ønskeligheten av å prioritere investeringsgarantier samt hensiktsmessigheten av oppstilte krav, bl.a.; ordningen med statlig motgaranti for eksportkreditter, garanti-dekningsgrad 90 % (95%), premienivå i forhold til risikoavdekning, forholdet mellom størrelse på garantiramme og grunnfondet, risikodekning i forhold til den dårlige kredittverdigheten hos mottakerland av norsk bistand og ordningens betydning i forhold til blandede kreditter og kommersielle eksportkreditter. Internasjonale sammenligninger med tilsvarende ordninger inngår i evalueringen.

Temaene i evalueringen er svært sammenvevd. Med tanke på Stortingets hovedhensikt med ordningen er evalueringen strukturert i fire hovedkapitler; utviklingsfremmende effekt, ordningen som næringspolitiske instrument, ordningens risikoprofil, og ordningens økonomi. I tillegg behandles følgende temaer i ytterligere to kapitler; ordningens betydning i forhold til blandede kreditter og kommersielle eksportkreditter og vurdering av arbeidsdeling, saksgang og prosedyrer. Erfaringer fra andre land med lignende garantiordninger er omtalt i vedlegg 2.

Synspunkter fra myndighetssiden (UD, GIEK og NORAD I&N) samt brukersiden (næringslivet) er innarbeidet i behandlingen av hvert enkelt tema.

Evalueringen skal også drøfte konsekvenser for ordningen av nye rammevilkår som foreslått i proposisjonen og innstillingen til Stortinget om nye rammevilkår for GIEK og av endringer i internasjonale regler for garantiordningen. Virkninger for ordningen av nye rammevilkår er behandlet i kap. 6.

### 3.2 Utviklingsfremmende effekt

#### Prosjektvurdering

Ifølge stortingsproposisjonen om u-lands ordningen "... er risikovurderingen ved søknader om eksportgaranti til utviklingsland (under den alminnelige ordning) hovedsaklig begrenset til en vurdering av garantisten eller låntaker, som vanligvis er statlig." Når det gjelder u-landsordningen, forutsettes det i den samme proposisjon at "... NORAD (vil) foreta en utvidet vurdering hvor det foreslåtte prosjekt vurderes grundig. En viktig forskjell fra GIEKs ordning er at den foreslåtte nye ordningen er bistandsmotivert, og forutsetter at det enkelte prosjekt vurderes som klart utviklingsfremmende." Det forutsettes videre at prosjektene er prioritert i mottakerlandets utviklingsplaner og er økonomisk velfunderte.

Det foreligger fra NORADs side ingen spesielle instruksjoner eller manualer for prosjektvurderinger som er i alminnelig bruk til støtte for utredning av prosjekter under f.eks. garantiordningen. Det er imidlertid utarbeidet retningslinjer i tilknytning til blandede kreditter<sup>9</sup>, som benyttes også ved vurdering av garantier. Man opererer her ikke med noen anbefalt metodikk for å vurdere

---

<sup>9</sup> Retningslinjer og Utfyllende Bestemmelser Vedrørende Bruk av Blandede Kreditter ved Eksport til Utviklingsland, NORAD, mai 1991.



økonomiske/utviklingsfremmende virkninger av prosjektene, men nøyer seg med å liste opp et sett kriterier eller indikatorer på støtteverdighet (se vedlegg 3).

Rent generelt anses nytte-/kostnadsanalyser som et vesentlig verktøy innen planleggings- og evalueringsvirksomhet i bistandssammenheng. Anvendt på en pragmatisk måte vil et slikt verktøy kunne bidra til å øke velferdsgevinstene i mottakerlandene av bistandsmidler.

Det er ingen motsetning mellom NORADs vurderingskriterier og en nytte-/kostnadsanalyse. Nytte-/kostnadsanalysen er imidlertid mer systematisk og gir mer entydige svar på om prosjektet bør gjennomføres eller ikke, idet elementene i den omtalte listen av indikatorer (og mange flere) blir bakt inn i nytte-/kostnadsanalysen og da på en slik måte at forskjellige og tildels motstridende hensyn implisitt settes opp mot hverandre i vurderingen. Man kommer dermed ut med et relativt entydig mål på prosjektets bidrag til bedring av de sosiale og økonomiske kår i vertslandet, som kan sies å være noe av essensen av det man ønsker å oppnå i bistandssammenheng.

Dette synes NORAD i større utstrekning enn tidligere å ta konsekvensen av, idet man for garantisakenes del i økende grad baserer seg på nytte-/kostnadsanalyser i forbindelse med utarbeidelsen av direktoratets innstillinger om prosjektene. I tillegg vurderes prosjektets bedriftsøkonomiske lønnsomhet og evne til lånebetjening. Som oftest er det slik at der hvor man gjør et grundig arbeid i forbindelse med den samfunnsøkonomiske/bistandsmessige vurderingen er gjerne også den bedriftsøkonomiske vurderingen tilsvarende grundig.

For de saker der en god økonomisk dokumentasjon foreligger, har gjerne den ansvarlige enhet, Avdeling for Industri- og Næringsutvikling (I&N), hatt utredninger og dokumentasjon fra internasjonale finansierings- eller bistandsorganisasjoner som er involvert i prosjektet å bygge på, eller den har kunnet basere seg på informasjon og analyser fra garantisøker eller fra innleiet konsulent.

Mottakerlandets prioritering av prosjektene følger delvis av at det kreves at vedkommende stat er garantist eller debitor (for eksportkredittgarantiens vedkommende), eller NORAD sørger eksplisitt for å bringe på det rene myndighetenes syn på prosjektet. Dette følges også opp ved den kontakt og informasjon som NORADs utekontor har i de land den er representert, hvilket gjelder for halvparten av de prosjekter det er gitt tilsagn om så langt.

Prosjektene forelegges normalt NORADs miljøkontor for vurdering av de miljømessige sider. I endel tilfeller har det på forhånd vært utført konsekvensanalyser av tilfredsstillende standard. Hvis ikke, og dersom det anses nødvendig ut fra prosjektets art og omfang, iverksetter kontoret en slik analyse. I ett tilfelle har den miljømessige vurdering ført til avslag på en garantisøknad for et prosjekt som ellers ble vurdert til å oppfylle øvrige krav.

Selv om mønsteret for og dybden i analysene varierer, kan man sammenfatte de vurderinger som gjøres av de bistandsmessige/økonomiske virkninger av prosjektene som følger:

- analysene er i det store og hele blitt mer grundige og i større grad basert på nytte-/kostnadstankegang i løpet av den periode som er gått siden garantiordningen ble innført;
- store prosjekter hvor bedriften søker om blandede kreditter i tillegg til garantier blir gjenstand for en nøyere vurdering enn små prosjekter, hvilket også burde forventes ut fra de tildels store gaveelementer som er involvert og mangelen på markedstest som følger av subsidieringen;
- eksportkredittprosjekter underkastes en mer inngående analyse enn investeringsprosjekter, hvilket virker rimelig ut fra den lavere tapsrisiko som gjennomgående



gjelder for sistnevnte, som ikke innebærer en tilbakebetalingsproblematikk av samme karakter og omfang som eksportkredittgarantiene.

Det finnes imidlertid eksempler på prosjekter hvor analysene har vært relativt overflatiske, både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk. En bør vurdere om det skal innføres et obligatorisk krav om å gjennomføre analyser etter en vedtatt faglig standard for alle prosjekter, med nødvendige tilpasninger for størrelse og risikotype, for å sikre at alle prosjekter som oppnår tilsagn oppfyller de vedtatte bistandsmessige/økonomiske forutsetninger.

Innenfor rammen av oppdragsbeskrivelsen for denne evalueringen er kvaliteten i NORADs prosjektvurderinger ikke etterprøvd. Evalueringen har fokusert på at prosedyrene for prosjektevaluering er fulgt. En vurdering av kvaliteten i prosjektvurderingene ville krevet langt mer tid og ressurser enn avsatt til evalueringen. Feltbesøk ville vært nødvendig. Prosjektene med løpende garanti har vært viet stor oppmerksomhet i media.

De finansielle analysene av prosjektene synes å ha tatt tilbørlig hensyn til kravet om at prosjektene skal kunne betjene gjeld i lokal valuta, gitt at prosjektene finansieres med myke kreditter.

Det er verdt å være klar over at prosjektanalysene i seg selv primært gir en pekepinn om prosjektenes utviklingsfremmende effekt. Prosjektanalysene gir imidlertid ikke nevneverdige holdepunkt for å si noe om den politiske risiko som ordningen dekker. Bare hvis en krever direkte binding mellom prosjektets evne til å tjene inn hard valuta og betjening av prosjektets lån og eller egenkapital i utenlandsk valuta kan prosjektvurderingen si noe om sikkerhet for tilbakebetaling av utenlandsk gjeld. Mekanismer med bankkonti utenfor mottakerlandet (escrow-konti) har vært anvendt i slike tilfeller, men er ikke inndeinert i ordningen (se forøvrig kap. 3.4).

#### Prioritet i mottakerlandet

I den gruppen av land som ordningen er tiltenkt bestemmes prioritering av prosjekter ofte mer av hvilken finansieringsform som kan tilbys enn av hvorvidt prosjektene passer inn i landenes utviklingsplaner. Grunnen er at omfattende utviklingsplaner ikke har latt seg realisere tidligere som følge av manglende finansiering. Et tilbud om attraktiv finansiering vil ofte automatisk gi prosjektet prioritet. Normalt kan en derfor bare i liten utstrekning legge vekt på offisielt uttalt prioritet i de mottakerland ordningen omfatter for prosjekter finansiert med myke kreditter og garantier.

#### Omfang av ordningen

Ifølge St.prp. nr. 91 (1988-89) om ordningen "...forventes (det) et betydelig antall søknader til behandling fra norske bedrifter, både på investerings- og eksportsiden."

Omfanget av ordningen kan bedømmes på ulike nivåer: Antall søknader/henvendelser, antall tilsagn og antall løpende garantier.

#### *Søknader/henvendelser*

Ved etablering av u-lands ordningen ga ikke Stortinget et tallfestet mål på forventet antall søknader under ordningen, men kun det generelle utsagnet gjengitt ovenfor. Hvorvidt et 50-talls søknader fra norske bedrifter i løpet av prøveperioden så langt på 3 1/2 år er betydelig eller ikke i forhold til forventningene kan derfor vanskelig avgjøres på objektivt grunnlag. Om tallet på søknader synes lavt, kan manglende kjennskap til ordningen blant bedriftene i noen grad ha bidratt til et relativt begrenset antall henvendelser og søknader i den første tid etterat ordningen ble innført. NORAD har gitt god informasjon om ordningen.

Problemet med få henvendelser/søknader er sannsynligvis forbundet med norske bedrifters begrensete bruk av næringslivsordningene i sin alminnelighet. I flere tidligere utførte studier er det konstatert at få bedrifter har vilje og evne til å satse på oppdrag i u-land på grunn av begrenset erfaring utover tradisjonelle eksportområder samt mangel på risikokapital og nøkkelpersonell til å identifisere og



gjennomføre prosjekter i slike land. Dette er sannsynligvis hovedårsakene til at søkermassen for garantier som NORAD får til vurdering i seg selv blir beskjedent.

Ovennevnte forhold gjør seg spesielt gjeldende for investeringer, hvor det dreier seg om binding av ressurser og et engasjement uten avgrensning i tid, med risiki som vanskelig lar seg bedømme. Det lave antall søknader som NORAD har mottatt om investeringsgarantier bekrefter dette, og problemene med å etterleve Stortingets forutsetning om prioritering av denne type garantier beror således på forhold utenfor NORADs kontroll. Tvert imot reflekteres viljen til å foreta nettopp en slik prioritering i antallet avslag fra NORADs side på søknader om eksportkredittgarantier som er begrunnet ut fra dette hensynet<sup>10</sup>.

### *Tilsagn*

14 tilsagn (inklusive 3 positive anbefalinger) av om lag 50 søknader/henvendelser kan synes lavt ved første øyekast. Men ved nærmere gjennomgang av forhold som gjelder betingelsene knyttet til selve garantiordningen og av øvrige administrative forhold, virker forholdet tilsagn/søknader rimelig.

Forhold knyttet til selve ordningen: På den ene side stilles det krav i henhold til forutsetningene og retningslinjene for ordningen for at et prosjekt skal få tilsagn om garanti. På den annen side setter garantirammen begrensninger. En utsiling skjer i en rekke tilfeller alt før det kommer til en konkret søknad fordi åpenbare krav ikke kan oppfylles eller man må rasjonere med den gjenværende ramme. De viktigste grunner til avslag på søknad om garanti er således:

- landvurderingen, både fra et risikomessig synspunkt, hvor i første rekke GIEKs vurdering kommer inn, og ut fra prioriteringen av programland og land i spesielt utvalgte samarbeidsregioner. Dette slår i første rekke ut for søknader om eksportkredittgarantier hvor vurderingen av landets tilbakebetalingsevne i utenlandsk valuta er en kritisk faktor;
- den bedrifts- og samfunnsøkonomiske vurderingen av prosjektet, i noen tilfeller også miljøvurderingen;
- kravet om medgaranti i hele garantiperioden. Således har det budt på problemer i visse tilfeller å finne en bank som kunne dekke de påkrevde 5-10%, fordi banken ikke er villig til stille garanti uten tilstrekkelig sikkerhetsstillelse fra bedriftens side for de land ordningen er beregnet på. I realiteten blir det da bedriften som sitter med landrisikoen for den delen som NORAD ikke dekker, noe mange foretak ikke kan eller vil påta seg;
- kravet om statsgaranti, som gjelder eksportkredittgarantier. Staten i det potensielle mottakerland kan være motvillig til å stille garanti for et prosjekt i privat regi, idet staten dermed tar på seg en kommersiell risiko. Dessuten vegrer stater seg mot å stille garanti som ytterligere belaster deres opplåningskapasitet, særlig i lys av inngåtte restruktureringsavtaler med IMF eller i kjølvannet av liberalisering og privatisering av økonomien.
- garantirammen, som trass i suksessive utvidelser fra NOK 200 mill., NOK 400 mill. til dagens NOK 600 mill., har vist seg å være en av de hyppigste årsakene til avslag.

---

<sup>10</sup> Fra næringslivets side hevdes det at eksport er inngangsbilletten som kan lede til investeringer etter at en bedrift har kunnet gjøre seg kjent med forholdene i vedkommende u-land. Ut fra en slik betraktning skulle det ikke være grunnlag for å prioritere investeringsgarantier, idet disse ville komme som en naturlig følge på et senere stadium av internasjonaliseringsprosessen.



Med tildels store garantisøknader, avgitte tilsagn som eksportøren eller investor ikke kan bekrefte før etter lengre tid (jfr. for tiden 7 uavklarte tilsagn) og som i mellomtiden binder NORAD, og prioritering av søknader om investeringsgaranti, er rammen blitt raskt oppfylt. Dermed har nye søknader måtte avvises eller henvises til senere år. Garantitilsagn gis normalt for 3 måneder, men forhold i mottakerlandet eller med medfinansierer som eksportøren/investor ikke er herre over, fører ofte til forlengelse av tilsagnsperioden og dermed til binding av beløp for NORADs vedkommende.

Administrative forhold: Disse er knyttet til:

- kompleksiteten i sakene, hvor garantistillelse normalt bare er én komponent i den pakke av næringslivsordninger som bedriftene søker om. Foruten garanti vil, når det dreier seg om eksportkreditter, søknaden i de fleste tilfelle omfatte blandete kreditter og støtte til opplæring, alternativt også lån under låneordningen. Det gjør behandlingen tidkrevende, og for de mest omfattende saker kan tiden fra den første henvendelse til beslutning om tilsagn ta et år;
- antall parter som er involvert når garantispørsmålet skal behandles: søker, mottakerland, NORAD, GIEK, UD, medgarantister, Eksportfinans, og i endel tilfeller andre lands eller internasjonale finansieringsinstitusjoner. Også dette er tidkrevende;
- kravene til en forsvarlig saksbehandling som forutsatt av Stortinget, hvor forutsetningene som skal avklares for at NORAD skal kunne stille garanti er mange.
- det forhold at ordningen rent administrativt og faglig til å begynne med trolig trengte tid på å "gå seg til" hos brukere og NORAD.

Behandlingsprossessen er i seg selv således tidkrevende, og for en ordning som har eksistert i relativt kort tid vil resultatene i form av tilsagn først vise seg etter et visst tidsrom.

#### *Løpende garantier*

I og med at ordningen er relativt ny og antallet prosjekter lite, blir det statistiske grunnlaget tynt, og 1-2 garantier i tillegg eller fradrag ville slå kraftig ut og endre bildet. Til tross for dette, om man ser de to løpende garantier i forhold til 11 UD-godkjente tilsagn, gir dette en "tilslagsprosent" på 18. Til sammenligning sies det i St.prp. nr. 64 (1992-93) om de nye rammevilkår for GIEK, under pkt. 8.3.4, at erfaringsmessig resulterer 10-20% av avgitte tilsagn fra GIEK i kontrakt for eksportør, og dermed effektivt garantiansvar for GIEK.

Med forbehold om det lille grunnlagsmaterialet, synes derfor 2 løpende u-lands garantier sett i forhold til antall tilsagn ikke å være unormalt lavt. En annen sak er det at det pr. i dag bare løper to garantier på tilsammen NOK 118 mill., som er beskjedent absolutt sett og trolig langt lavere enn det man forventet. Som en indikasjon på forventningene forutsatte man da ordningen ble innført at den maksimale garantiramme ikke skulle overstige NOK 1.000 mill., basert på fondsavsetninger over de første 5 år.

#### Forholdet til den alminnelige ordningen

Stortinget forutsatte at u-lands ordningen skulle være et supplement til den alminnelige ordning og ikke en erstatning for denne. Riskonivå, anvendelsesområde mv. for ordningen er dermed tildels avledet av den alminnelige ordningen.

I prøveperioden for u-lands ordningen har risikonivået for den alminnelige ordningen vært beskrevet i Stortingsmelding nr. 9 (1992-93) hvor det står at "Utgangspunktet for den alminnelige garantiordning (..) er at premieinntektene og andre inntekter skal gi rimelig tilskudd til dekning av fremtidig tap. Garantiordningen forutsettes å være selvfinansierende når det gjelder avdekning av såkalt kommersiell



risiko, hvilket innebærer at GIEKs virksomhet for såvidt gjelder denne risikotype forutsettes å gå i balanse. Når det gjelder avdekning av politisk risiko er det internasjonalt akseptert at kravet til selvfinansiering forutsettes innfridd over tid."

Ettersom u-lands ordningen bare dekker politisk risiko er det spesielt avgrensningen for politisk risikotaking i GIEK som er av interesse (se også kap 3.4 under avsnitt "Politisk kontra kommersiell risiko").

Kravet om selvfinansiering over en ikke nærmere fastlagt tidsperiode for politisk risiko har ikke vært etterlevet hverken i Norge eller av statlige garantiinstitutter internasjonalt i de senere år. Mulighetene for å tjene inn erstatningsbeløp som har vært utbetalt synes begrenset, ikke minst på bakgrunn av den praksis som i de senere år er blitt etablert med gjeldslettelse for utviklingsland og land i sentral- og øst-Europa. Flere garantiinstitutter, deriblant GIEK, setter et skille mellom tidligere og ny garantivirksomhet og starter på "ny giv".

Det risikonivået GIEK kan akseptere, fastsettes ut fra en selvstendig risikovurdering i hver enkelt sak. Når det gjelder avdekning av politisk risiko har GIEK utarbeidet en veiledende landliste, som oppdateres løpende og forelegges GIEKs styre to ganger om året. Listen fordeler land i 5 ulike kategorier avhengig av risikonivå. For endel land er GIEK lukket for garantigivning. Hvis man tar utgangspunkt i den landliste som gjelder pr. i dag (november 1992) er GIEK lukket for mellomlange og langsiktige garantier for blant annet følgende utviklingsland:

Programland:	Mosambik, Tanzania, Zambia, Bangladesh, Nicaragua
Land i utvalgte samarbeidsregioner:	Costa Rica, Angola, Lesotho, Malawi, Swaziland.

Disse (og andre land) blir dermed i utgangspunktet kandidater for u-lands ordningen, dersom risikoen anses som akseptabel ut fra den høyere risikoprofil denne ordningen er ment å ha. Utover dette er det en rekke u-land som ikke dekkes under den alminnelige ordning og som heller ikke hører til gruppen programland eller land i spesielt utvalgt samarbeidsregion, men som NORAD og GIEK får til vurdering i garantisammenheng.

I tråd med retningslinjene for u-lands ordningen, sender NORAD rutinemessig alle søknader om garanti til GIEK. Dermed blir hensynet til en vurdering av om søknaden kan tas under den alminnelige ordningen ivaretatt og NORAD får en uttalelse om landrisikoen som grunnlag for den videre behandling internt i direktoratet, dersom søknaden ikke kvalifiserer for den alminnelige ordning.

I prinsippet er det tenkelig at GIEK i sin praksis, i og med den mer risikovillige u-lands ordningen, kunne bli mer restriktiv med hensyn til å ta u-lands prosjekter under den alminnelige ordning, for derved å redusere sitt engasjement i usikre land. Dette kan vanskelig etterprøves av flere grunner. For det første kan det ikke oppstilles entydige kriterier som klart skiller mellom hva som er akseptabel risiko å ta under den alminnelige ordning til forskjell fra u-lands ordningen. Her må det bli glidende og "fine" overganger mellom ordningene og vurderingene, selv om man i utgangspunktet først vurderer søknad og risiko ut fra GIEKs retningslinjer for den alminnelige ordning. For det andre endres et lands betalingssevne over tid og hva GIEK kan ha funnet forsvarlig å ta i sin portefølje på et tidligere tidspunkt behøver ikke å være tilfellet senere, selv uten eksistensen av u-lands ordningen.

Det foreligger imidlertid ikke noe grunnlag eller holdepunkter for å anta at GIEK er blitt mer restriktiv som følge av opprettelsen av u-lands ordningen. Ut fra eksisterende rutiner i og mellom NORAD og GIEK, og basert på tilgjengelig informasjon må konklusjonen bli at u-lands ordningen i praksis fungerer som et supplement til den alminnelige ordning.

I noen tilfeller har det skjedd en beløpsmessig risikodeling mellom GIEK og NORAD, hvor vedkommende land var kvalifisert for garanti under den alminnelige ordning, men hvor garantibeløpet var for stort i forhold til GIEKs totale ramme for landet. Dette var således tilfellet for det før omtalte



radiolinjeprojektet i Pakistan, hvor GIEK og NORAD sammen med medgarantist dekket henholdsvis 7/15 og 8/15 av kredittbeløpet på tilsammen USD 25 mill., og hvor GIEK fikk prioritet foran NORAD. Videre er det gitt et tilsagn om eksportkredittgaranti for en leveranse til Maldivene som ennå ikke er avklart. I dette tilfellet utgjør prosjektinvesteringen rundt 9% av landets BNP, og GIEK har satt et tak på sin eksponering som innebærer at instituttet dekker rundt 1/3 (NOK 10 mill.) av garantibeløpet mens NORAD tar de resterende 2/3.

Avslutningsvis kan det være på sin plass å ta opp et paradoks som eksisterer frem til det tidspunkt de nye rammevilkår for GIEK trer i kraft. Med de nye rammevilkår blir reglene for den alminnelige ordning og u-lands ordningen harmonisert, idet bestemmelsen om at GIEK ved politisk risiko under den alminnelige ordning kan overta 100% av ansvaret når 3 år er gått etter utbetaling av lånet, også skal gjelde for u-lands ordningen. Pr. i dag gjelder imidlertid for denne ordning at medgaranti på 5-10% må stilles for hele garantiperioden, dvs. 10-15 år. Med de problemer det er forbundet med å finne løsninger som innebærer at en finansinstitusjon eller den norske bedriften vil og kan dekke sin andel av risikoen for en slik lang periode, kan det hevdes at u-lands ordningen i en slik sammenheng har vært mindre risikovillig enn den alminnelige ordning. Det omvendte var intensjonen, og dette misforholdet blir altså nå rettet opp.

#### Land/områder i målgruppen

Programland og land i samarbeidsregioner for norsk bistand hvor GIEK ikke er åpne omfatter for tiden Mozambique, Tanzania, Zambia, Nicaragua, Bangladesh, Costa Rica, Angola, Lesotho, Malawi og Swaziland. I tillegg finnes noen grensetilfeller hvor GIEK ikke vil avdekke risiko, bl.a. som følge av at eksponeringen i vedkommende land har nådd budsjettgrensen. Land i målgruppen for ordningen hvor GIEK for tida har fylt opp budsjetttrammen for å ta risiko inkluderer Pakistan og Zimbabwe. GIEKs budsjetttrammer for nevnte land er ikke absolutt, men gjenstand for løpende vurdering (se forøvrig kap 3.4).

De to løpende garantiene under ordningen, en i Pakistan og en i Bhutan, er innenfor rammen av ordningen, men ikke innen de høyest prioriterte landene ifølge retningslinjene. Garantiansvaret på projektet i Pakistan ble også delt mellom GIEKs alminnelige ordning og NORADs ordning.

Uavklarte tilsagn gjelder prosjekter i følgende hovedsamarbeidsland; Lesotho, Mozambique, Nicaragua og Zambia, og forøvrig Vietnam og Maldivene. Uavklarte tilsagn er alle innenfor målgruppen av land for ordningen.

#### Ordningens betydning for prosjektgjennomføring

Innen målgruppen av land for ordningen og i de tilfeller hvor GIEKs alminnelige ordning ikke anvendes, viser bedriftsintervjuene at u-lands ordningen er av avgjørende betydning for å skaffe finansiering av utviklingsprosjekter i det annen garanti er vanskelig å skaffe.

Følgende eksempel kan illustrere ordningens betydning: Ticon Bygg har siden 1988 arbeidet med finansiering for et fryserianlegg for fisk på Maldivene. For å skaffe eksportgarantier til projektet gjorde Ticon fremstøt mot en rekke finansinstitusjoner inklusive Standard Charter Bank, Barclays Bank og Credit Lyonnese, og fikk avslag. State Bank of India og DnB var på ett tidspunkt villige til å gi garanti, men trakk tilsagnet senere tilbake. Tilsagn om garanti under u-lands ordningen er gitt, og kontrakt for projektet er nylig ferdigforhandlet ("letter of acceptance" undertegnet). Etter Ticon's vurdering hadde projektet ikke kunnet gjennomføres hvis ikke u-lands ordningen hadde eksistert.

Generelt er inntrykket fra bedriftsintervjuene at u-lands ordningen har en spesielt utviklingsfremmende virkning ved å muliggjøre finansiering av prosjekter i målgruppen av land for ordningen når GIEKs alminnelige ordning eller det private garantimarkedet ikke avdekker risiko. Men ordningen har selvsagt kun utviklingsfremmende virkning i den grad prosjektene som finansieres ved hjelp av ordningen er utviklingsfremmende (kfr. avsnittet om prosjektvurderinger).



### 3.3 Ordningen som næringspolitisk instrument

#### Investeringsgarantier vs. Eksportgarantier

Bedriftsintervjuene peker i retning av at næringslivet i Norge først og fremst er interessert i eksportgarantier til de land som omfattes av målgruppen for ordningen.

Gjennomgangen av prosjektporteføljen under ordningen gjenspeiler dette forhold hvor kun om lag 20 prosent av registrerte søknader/henvendelser under ordningen gjelder investeringsgarantier.

Garantiene under ordningen viser således at Stortingets ønske om at ordningen primært skulle brukes til investeringsgarantier ikke kan sies å være oppfylt. Det lave antallet søknader om investeringsgarantier forklarer den lave andelen tilsagn som er gitt for denne kategori.

Den store andelen søknader om eksportgarantier under ordningen må imidlertid sees i forbindelse med knappheten på konkurransedyktige alternative eksportfinansieringsordninger generelt og for de markedene u-lands ordningen dekker spesielt. Siden blandede kreditter omtrent er det eneste myke eksportkredittinstrumentet til disposisjon for norsk næringsliv, blir etterspørselen etter denne finansiering uforholdsmessig stor også i de markeder u-lands ordningen dekker (se også Kap. 3.6).

Vurdering av eksportfinansiering som konkurransefortrinn i internasjonalisering av norsk næringsliv er et omfattende tema som ligger utenfor rammen av denne evalueringen.

#### Minimumsandel for norske leveranser

Etter prosjektgjennomgangene å dømme har kravet til norsk andel av leveransene blitt oppfylt og ikke forhindret bruk av ordningen.

### 3.4 Ordningens Risikoprofil (Hensiktsmessigheten av oppstilte krav og prosedyrer).

#### Risikovilje

De fleste land hvor ordningen primært tenkes anvendt (f.eks Mosambik, Tanzania, Zambia, Nicaragua og Bangladesh) kan karakteriseres som politisk ustabile med lav inntekt per capita og stor utenlandsgjeld i forhold til totaløkonomien. Vanskeligheter med å betjene gjeld i hard valuta kjennetegner de land ordningen prioriterer. Landene er stort sett tidligere sentraldirigerte planøkonomier som nå legger kursen kraftig om gjennom deregulering og privatisering, men hvor privat sektor ennå ikke er kommet i nevneverdig oppgang.

Ordningen forutsetter at prosjektet som finansieres er betalingsdyktig i lokal valuta i vedkommende land.

Når det gjelder kravet om betalingsdyktighet i hard valuta er bildet mer uklart. I Innst. S. 241 (1988-89) står det: "I Innst. S. nr 29 for 1988-89 sluttet utenriks- og konstitusjonskomiteen seg til hovedprinsippene i den nye garantiordningen". I Innst. S. 29 står: "Flertallet (i komiteen) vil dessuten understreke at det må utvises en reell vurdering av tapsrisiko, og at garantiordningen primært bør brukes overfor u-land som forventes å være i stand til å oppfylle kredittavtalens tidsplan for tilbakebetaling". Det er påfallende at utsagnet ikke gjentas av flertallet i Innst. S. 241. Men mindretallet uttaler i innstillingen: Når det gjelder tilfeller med høyere tapsrisiko vil disse medlemmer vise til Innst. S nr. 29 om at den nye garantiordningen fortrinnsvis skal brukes i tilfeller hvor det er rimelig sikkerhet for at gjelden betales på fastlagte vilkår."

Ovennevnte gjenspeiler trolig at flertallet i Stortinget var mer risikovillige enn mindretallet mht. ordningens avdekning av valutarisiko. Mindretallets krav ville i praksis kunne ha betydd at ordningen ikke var anvendelig på noen av de land ordningen primært var tiltenkt å komme til gode. De prioriterte landene i målgruppen for ordningen har ikke hatt god nok evne til å betjene utenlandske lån til at de kunne "forventes å være i stand til å oppfylle kredittavtalens tidsplan for tilbakebetaling".



Stortingsvedtaket for u-lands ordningen behandler ovennevnte problem som følger (St. prp. nr 91, s 3) "det (vil) bli lagt vekt på at garantitapene ikke blir urimelig store. Ordningen vil derfor generelt sett og i første rekke bli anvendt på prosjekter i land som har rimelige muligheter for tilbakebetaling, men som samtidig ikke fyller kravene under den alminnelige ordningen. Man bør således unngå å bruke ordningen ovenfor u-land som allerede har så store gjeldsforpliktelser at det klart overstiger hva de makter å betale over de nærmeste årene. Disse begrensninger kan i praksis føre til at bare få land vil kunne omfattes av ordningen."

I tråd med dette er enkelte søknader avslått også under u-lands ordningen. Dette gjelder bl.a. prosjekter i Guinea Bissau, Mosambik og Peru, hvor GIEK frarådet å gi garanti.

Ordningen forutsetter at det skal settes en øvre grense for risikoeksponering, men ingen retningslinjer er utarbeidet. Forholdet mellom garantirammen og grunnfondet (2 til 1) gir imidlertid implisitt en indikasjon på risikovilje fra Stortingets side (se kap. 3.5).

#### Politisk kontra kommersiell risiko

St. prp. nr. 91 (1988-89) inneholder i avsnitt 3 formuleringer om at kommersiell risiko faller utenfor ordningen og at ordningen som nevnt ovenfor ikke dekker situasjoner hvor den enkelte bedrift viser ulønnsomhet i lokal valuta. Unntak fra dette kan gjøres dersom ulønnsomheten skyldes at en bristende valutasisuasjon i landet fører til at bedriften ikke får importert eller dekket sine innsatsfaktorer på en slik måte at planlagt, normal drift kan opprettholdes.

På den annen side inneholder sammendragkapitlet en formulering om at mottakerlandets myndigheter enten skal være debitor eller garantist for eksportkredittene. Kravet om statlig debitor er også eksplisitt uttalt i kgl. res. av 22 desember 1989; Nærmere bestemmelser om garanti etter Stortingsvedtak.

Ved at staten er debitor eller garantist blir en eventuell kommersiell risiko i tilknytning til prosjektet formelt gjort om til en politisk risiko i forhold til garantiordningen. En slik politisk risiko kan dekkes under paragraf 5, underpunkt 2 (at en fremmed stat ikke oppfyller sine kontraktsmessige forpliktelser). St. prp. nr. 91 sier lite om hvor omfattende ansvar man skal kunne pålegge staten i mottakerlandet som debitor eller garantist i forbindelse med eksportkreditter. Skal det kun omfatte risiki som i utgangspunktet er politiske (særlig valutaknapphet) eller også risiko som har bakenforliggende årsaker av mere kommersiell karakter?

Evalueringsgruppen kan vanskelig tenke seg at staten skal være debitor uten at dette forholdet skal være absolutt og også dekke bakenforliggende kommersielle årsaker. Når det gjelder garantiansvar, kan et slikt forsåvidt tenkes ha ulike former, herunder mere begrensede, men det er slik vi ser det ikke trukket noe nærmere skille mellom ansvar som debitor eller garantist i stortingsproposisjonen. Noe slikt er heller ikke i tråd med etablert internasjonal eksportgaranti praksis, hvor partene i mange tilfeller velger nokså fritt mellom løsninger hvor en stat står som debitor og kanalisere en kreditt videre til en endelig bruker, eller hvor staten garanterer for en direkte kreditt til en bruker (det ses her bort fra problematikken i forbindelse med gave-elementet ved blandede kreditter).

På bakgrunn av ovennevnte synes det noe uklart hva Stortinget har ment med hensyn til avdekning av kommersiell risiko under u-lands ordningen. Evalueringsgruppen anbefaler derfor at spørsmålet om motgarantiordningen blir vurdert nærmere ved eventuell endring av ordningen.

Under evalueringen er det fra juridisk hold stilt spørsmål ved om det er hjemmel for kravet om statlig motgaranti i stortingsdokumentene for ordningen. Evalueringsgruppen vil imidlertid ikke gi seg inn på noen inngående juridisk fortolkning av stortingsdokumentene på dette punkt, noe som trolig forutsetter uavhengig juridisk ekspertise. Evalueringsteamet er ikke satt sammen på en slik måte. Slik evalueringsgruppen oppfatter det er spørsmålet trolig ikke hvorvidt det kan kreves statlig motgaranti, men hvor omfattende denne kan være.



I tilknytning til debatten om hvilke typer risiko u-landsordningen avdekker, har evalueringsgruppen gjort seg noen tanker som presentert nedenfor.

Dersom man trekker den konklusjon at ordningen ikke skal dekke tap som oppstår *ex post* på grunn av bakenforliggende kommersielle årsaker, vil man få en garantiordning som nok vil være i samsvar med ønsket om å unngå å pålegge mottakerlandets myndigheter ansvar for kommersielt svake prosjekter, men etter all sannsynlighet også føye seg til rekken av garantiordninger som i praksis viser seg å være lite eller ikke anvendbare som instrument for å fremmskaffe langsiktig finansiering. Problemet er at det private marked, herunder Eksportfinans, i praksis ikke vil påta seg å dekke kommersiell risiko i forbindelse med langsiktige eksportkreditter til de fleste utviklingsland. Dersom denne risiko ikke dekkes av myndighetene i utviklingslandene og derved gjøres om til politisk risiko eller dekkes av statlige eksportgarantiordninger i industrilandene, vil garantisystemet i praksis rett og slett ikke fungere. Det har neppe vært Stortingets intensjon, selvom vi har notert at Stortinget i Innst. S. nr. 241 (1988-89) har understreket "betydningen av at investeringer prioriteres under den nye garantiordningen".

En annen sak er at dekning av politisk risiko ofte er utilstrekkelig for å stimulere til investeringer i utviklingslandene, i og med at det vanligvis er den kommersielle risiko som vurderes som den største i forbindelse med etableringer i utviklingsland. Det faller imidlertid utenfor vår oppgave å vurdere etableringsstøtten til utviklingsland i sin alminnelighet.

En garanti kun for rent politiske forhold vil kunne sies å bety at staten garanterer for seg selv, og man kan stille spørsmål hva som er verdien av dette.

Dersom intensjonen hadde vært at mottakerlandets ansvar som debitor eller garantist skulle begrenses når det gjelder bakenforliggende årsaker av kommersiell natur, burde det etter vår oppfatning ha vært gjort mere tydelig i stortingsdokumentet.

Det kan synes noe spesielt at forutsetningen om statlig ansvar som debitor eller garantist er nevnt under punkt 1 (sammendrag og konklusjoner) i St. prp. nr. 91, men ikke i de øvrige deler av dokumentet. Imidlertid er den gjengitt i Kgl. Res. om nærmere bestemmelser. Hverken kravet om statlig ansvar som debitor/garantist eller begrensningene mht å dekke situasjoner som viser ulønnsomhet i lokal valuta er nevnt i Stortingsvedtaket.

#### Statlig motgaranti og utvikling av privat sektor

Den primære målgruppe av land for ordningen er alle inne i en sterk privatiseringsprosess hvor tidligere statseide bedrifter selges til privat sektor. I første omgang gjelder dette handels- og industribedrifter. Men ideer om privatisering av infrastrukturforetak (særlig i kraftsektoren og telekommunikasjon) foreligger også. Staten i mottakerlandene for norsk bistand ønsker altså å skyve økonomisk ansvar over på private hender og dermed avlaste kommersiell risiko fra offentlig til privat sektor.

Norsk bistand og i særdeleshet næringslivsordningene tar sikte på å bidra til varig sosial og økonomisk utvikling i våre mottakerland hvilket vil si støtte av aktivitet i privat sektor.

Mottakerlandenes nyorientering mot sterkere satsing i privat sektor og primærmålsettingen med norsk bistand koblet med mottakerprinsippet tilsier at prinsippet om obligatorisk statlig motgaranti er en foreldet ordning. Statlig motgaranti krever at det offentlige dekker risiko som etter dagens prioriteringer i mottakerlandene skal dekkes av privat sektor. Kravet om statlig motgaranti går således på tvers av mottakerlandenes nåværende politikk og praksis.

Også ut fra erfaringene med den tidligere "særordningen" og spesielt skipseksportkampanjen kan det fortone seg som lite ønskelig ut fra et bistandssynspunkt å pålegge myndighetene et omfattende ansvar for bakenforliggende kommersielle forhold. Den nye ordningens forutsetning om at det *ex ante* skal



foretas en grundig vurdering av prosjektets lønnsomhet har trolig sammenheng med et ønske om å unngå uheldige prosjekter av den typen som ble garantert under særordningen, og vil sannsynligvis langt på vei hindre at staten garanterer for kommersielt "dårlige" prosjekter.

I gruppen av innvilgede garantier under ordningen er det særlig ett prosjekt<sup>11</sup> hvor kravet om statlig motgaranti i ordningen har vært vanskelig å oppnå. Prosjektet gjelder omfattende norske leveranser av utstyr til produksjon av cellulose i Zambia fra to norske bedrifter. NORAD ha gitt tilsagn om både blandet kreditt og eksportgaranti for kreditten. Statlig motgaranti forutsettes ikke av flere andre internasjonale finansinstitusjoner som hevder at slike faktisk kan bidra til å øke risikoen i Zambia.

#### Kravet om medgarantist

Ordningen avdekker politisk risiko for 90 prosent (95 prosent) av kreditten ved eksport og investeringer i u-land. For de resterende 10 prosent (henholdsvis 5 prosent) av kreditten vil det private forsikringsmarkedet (banker) normalt ikke ta risiko i de land hvor ordningen kommer til anvendelse. For å garantere de resterende 10 prosent (henholdsvis 5 prosent) krever bankene uten unntak at leverandøren betaler inn et beløp på sperret konto en sum tilsvarende beløpet som er forsikret. Leverandøren på sin side dekker seg inn ved å legge på prisen hele eller deler av det garanterte beløp, hvilket betyr at mottaker betaler risikoavdekning for de siste 10, alternativt 5 prosent av garantert beløp. Ordningen betyr altså at det er mottaker som i praksis blir medgarantist.

Bedriftsintervjuene avspeilte at overveltning av kostnadene for garanti av de siste 10 prosent (henholdsvis 5 prosent) av garantibeløpet varierte. For konsulentbedrifter hvor priser på tjenester er mer sammenlignbar mellom konkurrenter og dermed mer gjennomiktig enn for mange vareleveranser, er mulighetene for kostnadsoverveltning mindre enn for vareleveranser. Der mottaker har liten erfaring med leverandør og/eller kjøp av varer og tjenester indikerer spørrerunden med bedrifter at hele kostnadsbeløpet for medgaranti overveltes, mens i andre tilfeller var andelen lavere.

#### Vurdering av tapsrisiko

Politisk risiko er primært en landrisiko som skal vurderes av GIEK ihht. ordningen. Ordningen krever også at NORAD utfører en detaljert prosjektvurdering inklusive vurdering av tapsrisiko for prosjektet.

GIEKs vurdering av landrisiko både for den alminnelige ordning og for u-lands ordningen bygger på de samme kriterier og retningslinjer. En helhetsvurdering av politiske og økonomiske forhold blir lagt til grunn. Det legges vekt på at landet anses å ha rimelige muligheter for lånebetjening, men risikovilligheten er noe høyere hva gjelder anbefalinger om bruk av u-lands ordningen. Utover den generelle landvurderingen vurderes spesielle risikofaktorer som kan være knyttet til bransje, geografisk region, og andre saksspesifikke forhold.

GIEKs landrisikovurdering baserer seg bl.a. på landrapporter utarbeidet av forskningsinstitusjoner, Verdensbanken, OECD, private banker mv. Landvurderingen blir presentert for GIEKs styre som tar endelig stilling til landrisiko.

GIEKs prosedyre for vurdering av landrisiko innebærer en fleksibilitet i vurderingene som betyr at man ikke uten videre avskriver muligheten for å kunne yte garantier til land med lav kredittverdighet, eller at man skjerper kravene i andre tilfeller. Således innebærer investeringsgarantier en annen form for risiko enn eksportkredittgarantier. For den første garantiformen legges det vekt på lovgivning i og avtaler med vedkommende land som beskytter investeringer og sikrer overførsel av utbytte, mens lånebetjeningsevnen i seg selv er mindre vesentlig. Helt generelt kan en investeringsgaranti betraktes som mindre risikofyllt enn en eksportkredittgaranti og i visse tilfelle gis for prosjekter i land hvor man ikke ville yte garanti for eksportkreditt p.g.a. dårlig kredittverdighet.

---

<sup>11</sup> Pamodzi Pulp and Paper Mill, Zambia



Videre søker NORAD, der det er grunnlag for det, å etablere ordninger som kan sikre tilbakebetaling av lån uavhengig av valuta- og gjeldssituasjonen til mottakerlandet. Der hvor prosjektet genererer en innbetalingsstrøm i hard valuta kan man, ved avtaler med landet og låntaker, sikre en andel av denne kontantstrøm for innbetaling på en såkalt "escrow account" i en bank i utlandet. Dermed vil et prosjekt kunne oppnå garanti selv om landet som sådan ikke kvalifiserer for garanti under u-lands ordningen<sup>12</sup>.

I Stortingets vedtak har man begrunnet en høyere risikoprofil for u-lands ordningen enn for den alminnelige ordning med ønsket om å tilgodese særlig utviklingsfremmende prosjekter ut fra bistandspolitiske hensyn. Som antydnet foran må det, når man skal avgjøre om garanti skal gis eller ikke, utøves en stor grad av skjønn uten at man har noen veldefinerte kriterier for hva som skal til av økt utvikling for å rettferdiggjøre en høyere risikotaking. I tillegg erkjennes det i stortingsproposisjonen om ordningen at "det er svært vanskelig å forutsi et lands kredittverdighet på mellomlang og lang sikt, og at garantiene normalt vil ha lang varighet".

I de land hvor ordningen er tenkt å komme til anvendelse er en "reell vurdering av tapsrisiko" utover 2-3 år svært vanskelig og usikker. I målgruppen av land for ordningen vil en langsiktig vurdering av tapsrisiko følgelig være av begrenset verdi. En vurdering av om tapsrisiko står i forhold til prosjektets utviklingsfremmende effekt blir således svært skjønnsmessig.

Med den korte tid som ordningen har vært i bruk og kun to løpende garantier har man heller ingen konkrete holdepunkter for ex post å kunne konstatere om vurderingene som har vært gjort har tatt tilbørlig hensyn til tapsrisikoen. På denne bakgrunn og i den fase av ordningens "livsløp" som man nå befinner seg, er det derfor vanskelig å vurdere om man har lagt seg på en riktig risikoprofil, slik ordningen har vært praktisert så langt.

Det man imidlertid kan konstatere er at:

- saksgangen, hvor GIEK med sin erfaring og kompetanse rutinemessig vurderer landrisiko og UD som øverste instans foretar den endelige avgjørelse<sup>13</sup>, bør gi en rimelig grad av sikkerhet for at kritiske landrisikofaktorer blir ivaretatt;
- NORAD vurderer prosjektets tilbakebetalingsevne og mulighetene for "kreative" tilbakebetalingsordninger, og at henvendelser og søknader som gjelder særlig gjeldstyngede land enten blir silt ut på et tidlig stadium eller får avslag;
- mer enn halvparten av tilsagnene er gitt til prosjekter i land som Norge har landprogramsamarbeid med og hvor man derved har en særlig nær kontakt med myndighetene, hvilket i seg selv i noen grad kan gi en ekstra sikkerhet mot mislighold av avtaler.

Etter gjennomgang av et utvalg av filene med NORAD I&Ns vurderinger av prosjektene under ordningen er hovedinntrykket at landrisiko har vært vurdert opp mot utviklingsfremmende virkninger så langt dette har vært mulig. Generelt har risikovurderingene per prosjekt ikke fått innvirkning på bestemmelse av garantipremiene som har vært holdt konstante.

---

<sup>12</sup> En slik situasjon illustrerer forøvrig behovet for å vurdere det absolutte krav om statlig motgaranti, idet den i et slikt tilfelle kan ha liten eller ingen verdi og samtidig kan innebære ulemper, noe en kommer tilbake til senere i rapporten.

<sup>13</sup> Et prosjekt i Mosambik er et konkret eksempel på at UD avslo garanti ut fra risikovurdering.



### Landrisiko og GIEKs budsjetterammer

GIEKs vurdering av budsjetterammer på enkeltland vil kunne ta i betraktning mulighetene for å anvende u-lands ordningen hvis GIEK gir avslag. U-lands ordningen blir i så fall en bibetingelse i GIEKs vurdering av budsjetterammer, eller sagt på en annen måte; GIEKs vurdering av budsjetterammer på land blir ikke utelukkende en vurdering av samlet risikospredning av garantiporteføljen under egne budsjetterammer. Også garantirammen for u-lands ordningen kan i så fall bli bestemmende for GIEKs risiko avdekning. GIEK vil ha en mulighet til å forsøke å fordele risiko over på NORAD ordningen ved å gi avslag under den alminnelige ordningen. Som omtalt under avsnittet for vurdering av risiko foreligger imidlertid ikke noe holdepunkt for å anta at GIEK er blitt mer restriktiv som følge av opprettelsen av u-lands ordningen.

Et aktuelt eksempel hvor GIEKs budsjetterammer kan komme til å innvirke på beslutningen om å avdekke risiko er garantis spørsmålet for en blandet kreditt for Mosambik delen av kraftlinjen fra Cahora Bassa til Harare, hvor Linjebygg A/S er søker. EDM (statskraftselskapet) i Mosambik er kjøper og det er spørsmål om GIEK vil dekke sikkerhet for at kraftkjøper (statskraftselskapet i Zimbabwe) oppfyller kontraktsforpliktelsene for kjøp av kraften og dermed sikrer betjening av gjelden (muligens over en escrow konto). GIEK er åpen på Zimbabwe og spørsmålet blir da om GIEK har budsjetterammer tilgjengelige for å avdekke risikoen.

### Risiki og premiesatser i forhold til GIEKs alminnelige satser

Den tid ordningen har fungert har GIEK praktisert en fast premiestruktur bestemt ved Kgl. Resolusjon. Siden GIEK generelt ikke har vært åpen på de land ordningen dekker er en direkte sammenligning av premier i de to ordningene ikke mulig.

Premiesatsene i u-lands ordningen er i utgangspunktet faste tilsvarende en engangspremie på 5.0 % av forsikret beløp for eksportgarantier (ved en garanti på 10 år, 15% diskonteringsfaktor) og 2.5% av forsikret beløp for investeringsgarantier. Ordningen åpner for å avvike fra de fastsatte premiene i tilfeller hvor risikoen er særlig høy eller lav.

GIEK opererer med 5 landgrupper av risiko med p.a. garantipremier avhengig av garantitid og kjøper (offentlig, privat med bankgaranti og privat uten bankgaranti) fra 0.30% for 1 år garantitid, offentlig kjøper og landgruppe 1 til 7.45 % for privat kjøper uten sikkerhet og landkategori 5. Tilsvarende engangspremier (neddiskonterte årspremier, diskonteringsfaktor 15%) ligger mellom 0.25% og 30.25% av garantert kreditt. For landgruppe 5 hvor de fleste av landene i målgruppen for ordningen er plassert i GIEKs premietabell, er premiene for 10 års garanti fra 4.15% p.a. tilsvarende 13.5% i engangspremie for offentlig kjøper og 6.2% p.a. tilsvarende 20.2% for privat kjøper uten sikkerhet.

U-lands ordningen avdekker altså en langt høyere risiko enn GIEK ordningen til en garantipremie i størrelsesorden 1/3 av GIEKs premie eller lavere målt med engangspremiene for eksportkreditter. NORADs premier er således potensielt subsidierte i forhold til premiene i GIEKs alminnelige ordning. Garantipremiene i u-lands ordningen virker ikke effektivt til å rasjonere garantirammene for ordningen.

Bedriftene ønsker uten unntak å benytte NORAD ordningen fremfor GIEKs ordning fordi dette gir bedriftene et større konkurransefortrinn.

Garantisøkere og GIEKs kan dermed tenkes å ha sammenfallende interesser i å bruke NORAD ordningen mest mulig, men ikke ut fra bistandshensyn. Bedriftene maksimerer konkurransefortrinn og GIEK minimerer risiko ved å anvende NORAD ordningen.

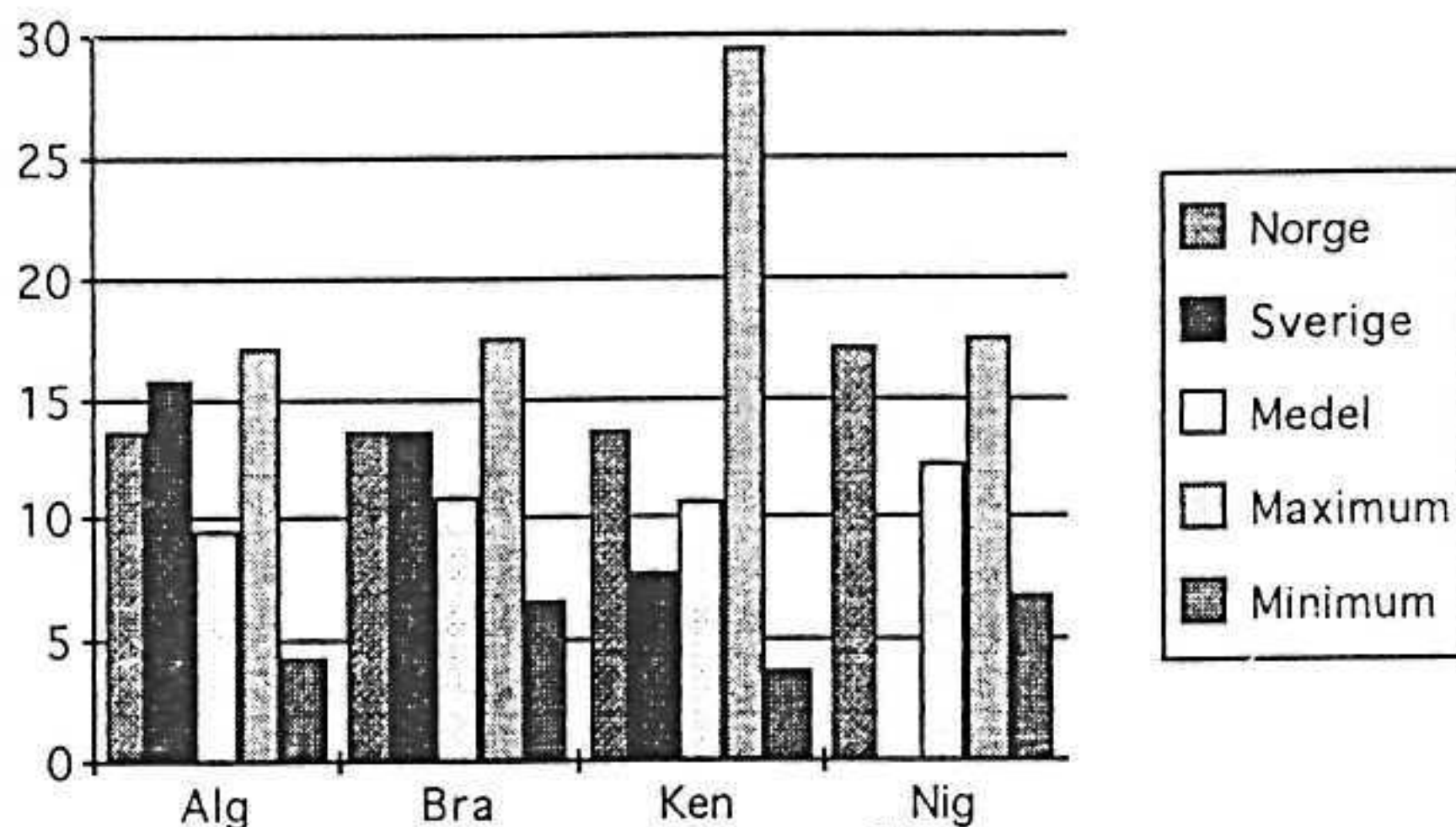
En konsekvens av premiene i u-lands ordningen er at den premierer høyrisikoland, dvs. gir gunstige vilkår til land som av ulike årsaker har svak økonomi. Ordningen innebærer således et instrument som stimulerer næringslivet mot engasjementer i slike land.



### Premier i forhold til andre land

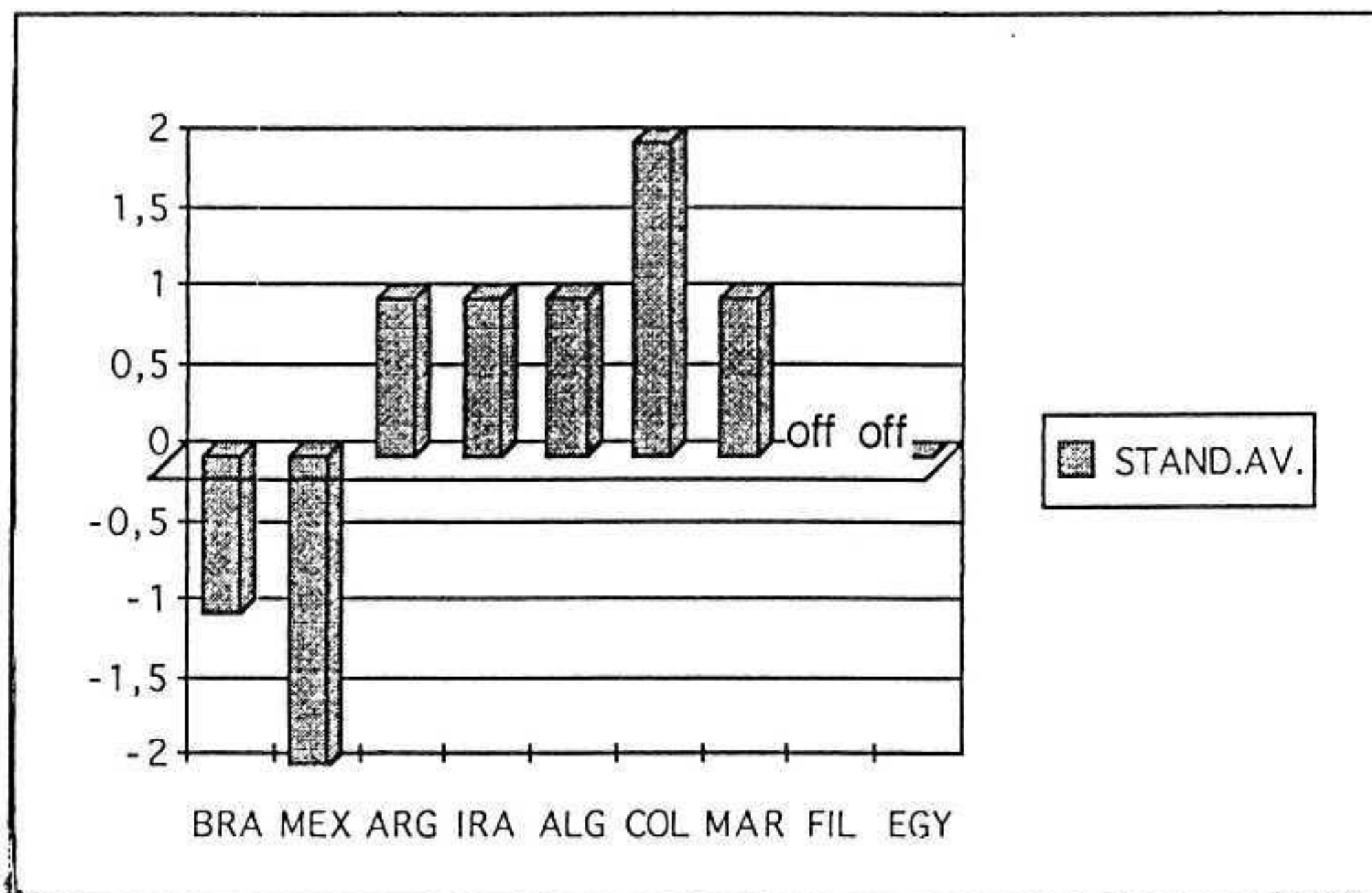
Fastsettelse av markedspremier som gjenspeiler tapsrisiko i høyrisikoland er ikke udelt enkelt. I praksis må garantipremier som skal gjenspeile faktisk risiko måtte fastsettes i stor grad basert på erfaringer kombinert med skjønn. En internasjonal sammenligning av garantipremier utført av OECD i 1991 viser at GIEKs premier under den alminnelige ordningen ligger blandt de høyeste for et antall høyrisikoland slik som vist i figuren nedenfor.

Sammenligning med OECD landenes premier for lange kreditter  
(offentlig kjøper - kun politisk risiko)



GIEKs premier for de fire høyrisikolandene Algeri, Brasil, Kenya og Nigeria er om lag 30 - 40% høyere enn OECD gjennomsnittet av premiene.

En fersk OECD sammenligning fra 1993 for lange kreditter (3-8.5 år) viser en lignende tendens, om enn med variasjoner. Studien som omfatter 17 OECD land og 28 kjøperland viser følgende standardavvik for GIEKs premier fra OECD landenes middelveier for et utvalg av høyriskoland;





### Varighet av tilsagnet

Varigheten av tilsagnet blir av de fleste bedrifter som er blitt intervjuet oppfattet som tilfredsstillende. Siden kontraktsforhandlinger i de land ordningen dekker ofte tar lenger tid en de stipulerte 3 måneder som tilsagnet er gyldig, må bedriftene som regel søke om forlengelse av varighet for tilsagnet. Forlengelse av tilsagn er hittil blitt innfridd uten komplikasjoner, men krever noe administrativt arbeid.

Siden tilsagn legger beslag på garantirammen, vil en eventuell utvidelse av perioden for varighet av tilsagn kunne føre til at en større del av tilsagn som ikke lenger er aktuelle (bl.a. fordi bedriftene ikke når frem i konkurranse om oppdraget) legger beslag på garantirammen og dermed forhindrer andre i å få garanti under ordningen. Med den nåværende ordningen hvor både løpende garantier og tilsagn om garanti legger beslag på garantirammen vil effektiviteten av ordningen trolig bli dårligere hvis varigheten av tilsagnene økte, selv om en lenger varighet av garantiene kunne ha redusert det administrative arbeidet både for NORAD/GIEK og søker noe.

En lenger varighet av tilsagn ville heller ikke ha vært ønskelig fordi det kan økt risikoen for tap under ordningen siden forholdene i de land som garantiene gis i ofte skifter svært fort og dramatisk.

### Maksimal garantiperiode

Garantiperiodens lengde er tilfredsstillende i følge intervjuer med næringslivet. I ett tilfelle har en bedrift (ABB) fått problemer med garantilengden på et prosjekt i Indonesia hvor et "Presidential Decree" krevde en garantiperiode på 25 år eller mer. Garantien for ABBs prosjekt i Indonesia ble avdekket under GIEKs alminnelige ordning.

## **3.5 Ordningens økonomi**

### Garantirammer og grunnfond

Kravet om at garantirammen ikke skal overstige 2 ganger grunnfondet tyder på at ordningen er svært villig til å ta risiko, særlig fordi tilsagn (som av erfaring ofte faller bort) belastes garantirammen fullt ut. Den lave rammen i forhold til grunnfondet indikerer at Stortinget forventet et tap på inntil halvparten av garantert beløp, dvs Stortinget indikerte en betydelig risikovilje.

Samtidig er det ikke holdepunkt i det statistiske materialet for å bedømme om risikovurderingen av prosjekter som er innvilget garanti er i tråd med intensjonene for ordningen.

Etter 3 1/2 års prøvedrift er det to løpende garantier under ordningen med et samlet garantiansvar tilsvarende 1/3 av grunnfondet<sup>14</sup>. Det er ikke registrert erstatninger under u-lands ordningen.

Situasjonen gjenspeiler muligens at det tar tid å fylle rammen. De gjeldende regler kan derfor være godt tilpasset intensjonen med ordningen.

Men, det kan også tenkes at for få prosjekter til enhver tid gis tilsagn sett på bakgrunn av den lave tilslagnsprosenten (4/5 av tilsagnene faller bort). Dermed blir prosjekter med akseptabel tapsrisiko blir rasjonert bort som følge av knappe rammer.

Tilsagn og prioriterte søknader om garanti er til sammen NOK 417 millioner (juni 1993). Om en forsiktig antar at halvparten av tilsagnene og de prioriterte søknadene faller fra (erfaringsmessig har inntil 4/5 av tilsagnene falle fra), vil altså grunnfondet på NOK 300 millioner (juni 1993<sup>15</sup>) forsatt

---

<sup>14</sup> Løpende garantier er på tilsammen NOK 118 millioner hvorav en del er samgarantert under GIEKs alminnelige ordning, dvs. grunnfondet på NOK 300 millioner er om lag 3 ganger så stort som garantert beløp under ordningen.

<sup>15</sup> Grunnfondet ble redusert med NOK 50 millioner 8 juli 1993 til NOK 250 millioner.



kunne dekke om lag hele det garanterte beløp (dvs. de løpende garantiene på NOK 118 millioner pluss antatte nye garantier). Eller sagt på en annen måte; Om en antar 100 prosent tap på forventede løpende garantier ut fra dagens garantiportefølje, så vil ordningen fortsatt kunne dekke alle tapene innenfor den eksisterende økonomiske ramme for ordningen.

Spørsmålet om hvorvidt garantirammen alene bevirker avslag på garantisøknader, dvs. at garantirammen er en absolutt skranke som rasjonerer risikoavdekning under ordningen, er ikke udelt lett å besvare. Ofte kan en kombinasjon av faktorer føre til et avslag. Etter gjennomgang av prosjektfiler for ordningen og samtaler med saksbehandlere i NORAD er imidlertid inntrykket at garantirammene virker som en effektiv skranke for ordningen. Ikke-registrerte prosjekter kan f.eks være avvist pga. knappe garantirammer. Av registrerte avslåtte prosjekter har også garantirammene i mange tilfeller vært en vesentlig medvirkende faktor til avslag på garantisøknader. Garantisøknader som er avslått (14 stk.) beløper seg til NOK 580 millioner, dvs om lag det samme beløp som anbefalte søknader.

Som nevnt tidligere er garantipremiene ikke effektive i å rasjonere garantiavdekning under ordningen.

GIEK antyder i møte med evalueringsgruppen at garantirammen kan settes til 3 ganger grunnfondet uten spesiell fare for overtrekk av grunnfondet.

#### Bistandsfremmende effekt av grunnfondet

Prosedyrer for vurdering av den bistandsfremmende effekt av bevilgningen under ordningen er kommentert i kap 3.2. Utover dette har det innenfor den knappe tidsrammen for evalueringen ikke vært avsatt tid til en evaluering av hvorvidt fondsavsetningene kunne ha vært anvendt bedre for å bidra til å nå norske bistandmålsettinger. Oppdragsbeskrivelsen ber heller ikke om en slik vurdering som i tilfelle ville kreve omfattende feltbesøk.



### 3.6 Ordningens betydning i forhold til blandede kreditter og kommersielle eksportkreditter

#### Blandede kreditter

Norge har hatt et system med blandede kreditter siden 1985. Ordningen med blandede kreditter har generelt sett vært mindre omfattende i Norge enn i andre land som har tilsvarende ordninger. Siden opprettelsen har budsjetttrammen for blandede kreditter (dvs. gaveelementet i de blandede kredittene) utgjort om lag 1-2 % av samlet bistand. Budsjetttrammen for blandede kreditter er økt betydelig fra NOK 90 millioner i 1992 til NOK 260 millioner i Statsbudsjettet for 1993.

Begge de to løpende garantier under u-lands ordningen er forbundet med blandede kreditter. Samlet garantibeløp for de 2 løpende kredittene er NOK 118 millioner og samlet eksportbeløp for de to blandede kredittfinansierte prosjektene (bk-prosjektene) er NOK 381 millioner eller 25 prosent av løpende bk-prosjekter 1990 til 1993.

I den tid u-lands ordningen har vært i drift er det etablert 25 løpende bk-prosjekter til en samlet verdi av NOK 1.5 milliarder, dvs. en gjennomsnittlig prosjektstørrelse på NOK 60 millioner. De to prosjektene som er garantert under ordningen med en gjennomsnittsverdi på NOK 190 millioner er altså betydelig større enn gjennomsnittet av bk-prosjekter og blant de største av alle bk-prosjektene. De to prosjektene med løpende garantier under u-lands ordningen er på NOK 270 millioner og NOK 111 millioner, mens de to andre største prosjektene i bk-porteføljen er på henholdsvis NOK 296.5 millioner og NOK 120 millioner.

Gaveelementet i kredittene har ligget i gjennomsnitt rundt 35%, dvs. at verdien av eksportleveranser finansiert under ordningen har i størrelsesorden vært tre ganger budsjetttrammen for blandede kreditter i bistandsbudsjettet.

Målt etter prosjektverdi er om lag 75% av bk-prosjektene i Asia, 20% i Afrika (Zimbabwe og Botswana) og resten hovedsakelig i Latin-Amerika (Chile). Det alt vesentlige av bk-prosjektene er innen energisektoren og telekommunikasjonssektoren. Norske bk-prosjekter de siste tre årene har følgelig vært i typiske sektorer hvor Norge er internasjonalt konkurransedyktig og for det meste mot markeder i kraftig vekst i Asia.

Kreditten i mesteparten av de norske bk-prosjektene er garantert mot politisk risiko under GIEKs alminnelige ordning eller av private banker. Likevel viser bruken av u-lands ordningen at den er absolutt nødvendig for å kunne anvende ordningen med blandede kreditter i de programland for norsk bistand hvor GIEKs alminnelige ordning ikke avdekker politisk risiko, dvs. Mosambik, Tanzania, Zambia, Nicaragua og Bangladesh. I disse landene og også i enkelte av de andre landene i målgruppen for ordningen, bl.a. Costa Rica, Angola, Lesotho, Malawi, Swaziland og Vietnam, er den økonomiske og sosial utviklingen kommet kort, valutaproblemene er betydelige og den politiske situasjonen fortsatt usikker slik at offentlige garantiinstitutter og det private forsikringsmarkedet normalt ikke avdekker politisk risiko. Det garantitilbud som u-lands ordningen representerer er derfor helt avgjørende for å kunne operasjonalisere bistandsmålsettingene med næringslivsordningene i programland og særlige samarbeidsregioner for norsk bistand. Særlig sett på bakgrunn av at norsk bistand i stadig sterkere grad søker å støtte opp under mottakerlandenes bestrebelser på å utvikle privat sektor, synes også u-landsordningen å være særskilt aktuell som ett av flere bistandsinstrumenter med det mål å få norsk næringsliv engasjert i målgruppen av land for ordningen. Bedrifter som er intervjuet har uttalt at eksport til og investeringer i målgruppen av land for ordningen ikke lar seg gjennomføre med mindre en særskilt garantiordning tilsvarende u-lands ordningen er tilgjengelig.



### 3.7 Vurdering av arbeidsdeling, saksgang og prosedyrer

I henhold til Stortingsvedtaket for opprettelse av garantiordningen skulle "saksbehandling og beslutning om saker under dette vedtak tillegges Departementet for utviklingshjelp. GIEK vil avgi uttalelse om kredittverdighet av de enkelte land og også forestå visse tekniske sider ved garantistillelse og oppfølging av garantivedtaket".

I de nærmeste bestemmelser for ordningen er det presisert at "Departementet for utviklingshjelp er ansvarlig for garantiordningen. Administrasjonen av ordningen legges til NORAD. Søknad om garanti stilles til og behandles av NORAD. NORAD vil på basis av GIEK's uttalelse om landrisiko foreta en vurdering av tapsrisikoen under den enkelte garanti.

GIEK skal sørge for misligholdsoppfølging overfor debitor og for oppfølging av eventuelle krav ovenfor eksportøren. Dersom mottakerlandet omfattes av multinasjonale gjeldsforhandlinger innenfor rammen av Parisklubben, vil Utenriksdepartementet styre misligholdsoppfølging med assistanse av GIEK. Samarbeidet mellom departementet og GIEK fastsettes nærmere i egen avtale.

Det heter videre at "NORAD styrer oppfølgingen av det enkelte misligholdte engasjement. Dersom mottaker landet omfattes av multinasjonale gjeldsforhandlinger innenfor rammen av Parisklubben, vil Departementet for utviklingshjelp søke å koordinere misligholdsoppfølging med Utenriksdepartementet og GIEK".

Det kan ved første øyekast synes å være en uoverensstemmelse mellom formuleringen i de to ovenstående avsnitt. Imidlertid kan bestemmelsene fortolkes slik at NORAD styrer mens GIEK skal sørge for den praktiske oppfølgingen overfor debitor og eksportør. Mht engasjementer som oppfattes av Parisklubben er det Utenriksdepartementet som styrer, mens Departementet for utviklingshjelp vil søke å koordinere misligholdsoppfølging med Utenriksdepartementet og GIEK. Etter at disse bestemmelser ble vedtatt ble de to departementer slått sammen, noe som innebærer at det nå er ett og samme departement som er ansvarlig for styringen og koordineringen.

NORAD tok etter opprettelse av garantiordningen kontakt med GIEK for å avtale nærmere hvorledes samarbeidet mellom de to institusjonene skulle legges opp i forbindelse med administrasjonen av ordningen. Partene forhandlet frem en detaljert avtale om samarbeide, som etter vedtak i Utenriksdepartementet aldri ble undertegnet (se vedlegg 6). Uansett dette ble de prinsipper som ble nedfelt i utkastet lagt til grunn for samarbeidet mellom de to institusjonene.

Saksgangen kan i henhold til dette i hovedtrekk beskrives som følger.

Etter mottagelse av søknad oversendte NORAD saken til GIEK.

GIEK utarbeidet landrisikovurdering, vurderte om saken kunne garanteres under den alminnelige garantiordning, vurderte garantiperiode, ansvarsbegrensning og andre garantitekniske forhold, og sendte deretter saken tilbake til NORAD, eventuelt med en anbefaling/fraråding mht garantidekning under u-lands ordningen.

Saken ble deretter vurdert av NORAD, som så oversendte den til UD for avgjørelse.

NORAD utstedte tilsagn med nærmere vilkår til eksport/investor på basis av forslag fra GIEK.

Etter utstedelse av tilsagn overtok GIEK den praktiske håndtering av saken, herunder oppfølgingen i tilfelle mislighold.

Det sier seg selv at en saksbehandling som omfatter to forskjellige institusjoner og ett (to) departement (er) stiller krav til god koordinering partene imellom. I henhold til det avtaleutkast som ble utarbeidet



for samarbeidet mellom NORAD og GIEK skulle de to institusjonene "bestrebe seg på å videreutvikle og opprettholde det nære samarbeid mellom de to institusjonene og deres medarbeidere". Det vil bli holdt kontaktmøter for koordinering av samarbeidet til beste for norske bedrifter som søker om garanti under ordningen. Det vil bli opprettet en gruppe med representanter fra UD, NORAD og GIEK for å ivareta dette.

Antall saker som har vært behandlet frem til utstedelse av tilsagn og garanti er som tidligere nevnt begrenset til to. Det foreligger derfor ikke særlig omfattende erfaringer med hensyn til hvordan samarbeidet har fungert i praksis.

Utvalget av bedrifter som har vært intervjuet om ordningen som del av evalueringen har uttrykt ønske om å få en offentlig institusjon å forholde seg til om garantisaker ("ett vindu"). Arbeidsdelingen mellom NORAD/GIEK under ordningen og det forhold at GIEK er kontakt og ansvarlig når den alminnelige ordningen brukes, mens NORAD er det for u-landsordningen har virket forvirrende. Særlig i de tilfeller hvor begge ordningene har vært vurdert parallelt eller ordningene har vært kombinert, har administrasjonen av ordningene skapt forvirring og forsinkelser.



## 4 INTERNASJONALE REGLER FOR EKSPORTKREDITTER OG GARANTIER

---

### 4.1 Innledning

OECD's "consensus" - avtale gjelder eksportkreditter. For investeringsgarantier finnes ingen særskilte avtaler innenfor OECD samarbeidet.

I EF pågår for tiden et omfattende arbeid for å harmonisere eksportgarantisystemene. EF synes å ha kommet lengere på dette området enn OECD hva gjelder avklaring av prinsippene for hvordan dette skal kunne skje, men er trolig ennå langt fra å oppnå enighet.

Innen Bernunionen (eksportgarantiinstituttene samarbeidsorganisasjon) diskuteres også investeringsgarantier. Bernunionen gjør primært tekniske vurderinger og gir råd til medlemslandene, men etablerer ikke regelverket.

GATT har etablert regler mot eksportsubsidier siden 1955. Ett norsk prosjektforslag i Costa Rica med blandede kreditter er blitt innrapportert til GATT-panelet, men er siden trukket tilbake fordi konkurrenten som innrapporterte prosjektet vant kontrakten.

### 4.2 Eksportkreditter og bistand

Så kalte "bundne eller delvis bundne blandede kreditter", (tied or partially tied mixed financing), ble utviklet på siste del av 1970-tallet til dels som et alternativ til tradisjonelle eksportkreditter ettersom disse ble mindre slagkraftige. Blandede kreditter er ulike former av eksportkreditter som er myket opp med bistandsmidler, enten ved å redusere renten, et gaveelement som finansierer deler av en leveranse eller kombinasjoner av disse.

Frankrike introduserte blandede kreditter som nå tilbys i mange varianter. En oppdeling i en- eller to komponentssystem er vanlig. Enkomponents-systemene er en blanding av bistand og ordinær eksportkreditt slik at mottakeren får tilgang på en kreditt til gunstigere betingelser enn i det kommersielle markedet. Tokomponents systemet innebærer to kredittstrømmer, en ren bistandsstrøm og en konvensjonell eksportkredittstrøm.. Sverige, som innførte en enkomponent ordning med blandede kreditter på begynnelsen av 1980-tallet var da pioner. Idag har flere land samme system, f. eks. England, Holland, Norge og Finland.

For Norges vedkommende har Stortinget til enhver tid gjort det klart at blandet kreditt er en bistandsordning med det formål å styrke utviklingen av produksjon og infrastruktur i mottakerlandene av norsk bistand. Som sådan skal de aktuelle prosjektene bedømmes ut i fra samme prosjektvalgkriterier og prioriteringer som for annen bilateral bistand.

Stortinget har imidlertid pålagt at bevilgningene til blandet kreditt ordningen også skal bedømmes etter deres egnethet til å fremme norsk eksport og å stimulere samhandel med lav- og lavere middelsinntektsland.

Eksportgarantier kreves før en blandet kreditt kan innvilges. Slike garantier gis kun ved kreditter til kjøperland som anses som kredittverdige av banker og garantiinstitutter. Dermed faller de aller fleste av Norges spesielt prioriterte samarbeidsland - for eksempel i Afrika - utenfor ordningen, med mindre særskilte garantiordninger kan innvilges.

Næringslivsordningene og bistand er nærmere omtalt i kap. 1.2 og sammendraget innledningsvis hvor enkelte resultater fra evalueringen av ordningen med blandede kreditter og andre studier er referert.



### 4.3 GATTs regler

I henhold til de internasjonalt vedtatte GATT reglene artikkel VI, XVI og XXIII er det forbud mot eksportsubsidier i internasjonal handel siden 1955. GATT reglene presiseres nærmere i "Code on Subsidies and Countervailing Duties" som ble vedtatt i Tokyo runden 1979. Eksportkredittsubsidier ble tatt opp på den så kalte "illustrative listen av forbudte eksportsubsidier". Den "illustrative listen" stipulerte at eksportkreditter, garantier eller forsikringer ikke kunne gis av statlige organ eller statskontrollerte organ:

"at premium rates which are manifestedly inadequate to cover the long term operating costs and losses of the programmes" (The Tokyo code, 1979).

Reglene mot forbud av eksportsubsidier blir nærmere studert og drøftet som del av den pågående Uruguay-runden av GATT forhandlinger.

#### Erfaringer med GATT og blandet kreditt prosjekter

Et norsk konsortium har de siste årene konkurrert med Argentinske leverandører om et vannkraft-prosjekt i Costa Rica. Argentina er ikke medlem av OECD, men innklaget norsk bruk av blandet kreditt for prosjektet til GATT panelet. GATTs regler tilsier at hvis en gruppe på minst 12 av medlemslandene danner et samarbeid om blandede kreditter, vil GATT ikke legge hindringer i veien for dette. I og med OECD samarbeidet om blandede kreditter, vil medlemmer av OECD sannsynligvis heller ikke få problemer i GATT. Saken ble ikke prøvd for panelet i GATT i det Argentina vant kontrakten i Costa Rica og dermed trakk tilbake innklagingen av Norge.

### 4.4 OECD arbeidet med eksportgarantier

#### Consensusavtalen

GATTs regelsystem kan sies å ha fått sin praktiske tillempling innen OECD i den såkalte "Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits", eller "Consensus", som er en overenskomst om kredittbetingelser (avdragstid, renter mv.) i forbindelse med eksportkreditter<sup>16</sup>.

"Consensus" avtalen ble etablert i 1978 da den erstattet en mer begrenset avtale av 1976. Avtalen har siden blitt revidert en rekke ganger, senest i 1992 i samband med den såkalte "Helsinkipakka". "Consensus"avtalen omfattes av alle OECD land unntatt Island og Tyrkia og Norge har vært medlem siden 1977.

Målsettingen med "Consensus" avtalen er:

"... provide the institutional framework for an orderly export credit market and thus to prevent an export credit race in which exporting countries compete on the basis of who grants the most favorable financing terms rather than on the basis of who provides the highest quality and the best services for the lowest price." (OECD, 1990)

OECDs strategi har vært todelt; Først og fremst ønsker OECD å eliminere subsidie elementet i eksportgarantier, bl.a. gjennom mer åpenhet (transparens). Samtidig søker OECD å øke gaveelementet kraftig slik at kreditten blir mindre aktuell som eksportfinansiering og mer et rendyrket bistands-instrument. Begge målsettingene har som overordnet mål å redusere prisvridninger i handel ("trade distortions").

---

<sup>16</sup> "Consensus" avtalen er ikke en formell del av OECD, men en avtale mellom 22 av OECD landene og hvor OECD er sekretariat. Dette har bl.a. som konsekvens at beslutninger kan fattes uten at de forelegges OECDs styre "council".



OECDs "handelsarm" har styrt arbeidet i forbindelse med "Consensus" avtalen, mens DAC (Development Assistance Committee) har spilt en mer passiv rolle.

"Consensus" avtalen gjelder offisielle eksportkreditter med mer enn to års løpetid. Med offisielle eksportkreditter menes kreditter som finansieres eller refinansieres av staten eller som blir gjenstand for statlige subsidier, garantier eller forsikringer (OECD 1992).

"Consensus" avtalen skiller mellom to typer kreditter: "offisielle eksport kreditter"; og "bundne eller delvis bundne blandede kreditter".

#### Offisielle eksportkreditter

"Consensus" avtalen inndeler mottakerlandene i tre inntektskategorier basert på BNP per innbygger 1999:

1. "relatively rich" (hovedsakelig OECD land);
2. "intermediate" - land mellom kategori I og II
3. "relatively poor", land med inntektsnivå som gjør at de kvalifiserer for Verdensbankens IDA kreditter.

"Consensus" avtalen har særskilte unntak for de minst utviklede landene (LLDCs) ifølge FN klassifisering (se vedlegg 4).

Reglene for offisielle eksportkreditter er i korthet:

- minst 15% av kontraktsverdien skal betales kontant
- maksimal tilbakebetalingstid er 5 år (landkategori I), 8.5 år (landkategori II) eller 10 år (landkategori III).
- minimumsrenter baseres på en matrise med såkalte "Commercial Interest Reference Rate (CIRR)". CIRR vurderes / forandres hver måned og er basert på statsobligasjonene i de valutaer som inngår i SDR<sup>17</sup>. Unntak gjøres for kategori III land som kan utnytte en SDR basert rente som er lavere enn de fleste CIRR renter. Den SDR baserte renten endres 2 ganger om året.

Spesielle regler gjeldet for visse sektorer som kjernekraftverk og andre kraftverk, skip og fly. Jordbrukseksportkreditter og for kreditter for eksport av militære produkter har hittil vært ekskludert, men det er tatt initiativ til særavtaler for jordbruksprodukter.

#### Blandede kreditter

Bistandselementet i de blandede kredittene er blitt kontinuerlig presset oppover frem til slutten av 1980-tallet, først og fremst som følge av OECD reglene for "concessional or aid credits"<sup>18</sup>. Fra et nivå på gaveelementet rundt 15% av prosjektverdien i begynnelsen av 1980-tallet, har gaveelementet ligget på 35% (50% for de minst utviklede landene) siden 1988 da den såkalte Wallénpakka ble vedtatt.

"Consensus" reglene innebærer også et krav om "notifisering", dvs informasjon til samtlige OECD medlemmer per e-post av de kreditter et land har til hensikt å gi. Notifisering skal skje minst 30 arbeidsdager før tilsagn for å tillate andre land å kunne "matche" den foreslåtte blandede kreditten.

---

17 SDR er IMF's spesielle trekkrettigheter basert på amerikanske dollar, yen, pund, tyske mark og franske franc.

18 Gaveelementet i en eksportkreditt defineres som skillet mellom den nominelle verdien av et lån og den neddiskonterte verdien av betalinger gjort av låntakeren. Som diskonteringsrente skal, til forskjell fra DACs regler, en CIRR rente anvendes.



Visse typer av kreditter er overhodet ikke tillatte for blandede kreditter, bl.a. fly og kjernekraftverk.

#### Helsinkipakka

I februar 1992 ble kravene til å godkjenne prosjekter finansiert med blandede kreditter betydelig innskjerpet gjennom en avtale inngått i Helsinki mellom de 22 OECD landene som har inngått "Consensus" samarbeidet - Helsinkipakka. I Helsinkipakka er bl.a. avtalt:

- forbud mot bundne eller ubundne bistandskreditter til land med en høyere inntekt enn de som er tilgjengelige for IDA kreditter
- forbud mot bundne eller partielt bundne bistandskreditter for "kommersielt bærekraftige" prosjekter (statlige og private) som kan finansieres på markedsvilkår.

For at et prosjekt skal kunne få støtte til å bli godtatt med blandet kredittfinansiering og dermed godkjent som ODA, kreves generelt en omfattende test (feasibility study) for å dokumentere at prosjektet er ikke-kommersielt under såkalte markeds- eller arrangement-betingelser (consensusvilkår). Særlig rente- og avdragsbetingelsene på kreditten samt prinsippet om markedspriser på produkter og driftskostnader er viet oppmerksomhet. Men, hvorvidt garantipremiene er markedspremier er vist mindre oppmerksomhet enn kredittbetingelsene forøvrig så langt i arbeidet etter at Helsinkipakka ble avtalt. Unntatt fra kravet om å dokumentere ikke-kommersialitet er følgende kategorier av blandede kreditter; de som ikke er åpne for vanlige kreditter (landtesten), de for prosjekter i minst utviklede land, de på mindre enn 2 SDR, de med gaveelement på minst 80%.

Hvis en av partene i OECD gruppen (22 land) stiller spørsmål til ikke-kommersialitetstesten i løpet av de 30 arbeidsdagene etter notifikasjon, må prosjektet forsvares i konsultasjoner hvor representanter fra alle medlemslandene deltar og som OECD avholder med jevne mellomrom (normalt en gang per måned). Etter gjennomgang og diskusjon av prosjektet, gir medlemslandene i gruppen uttrykk for sitt syn på prosjektet. Kun hvis prosjektet får betydelig støtte (substantial support) fra et flertall av de andre landene vil det kunne finansieres med blandet kreditt.

Hvis prosjektet ikke oppnår betydelig støtte kan avgjørelsen under konsultasjonene innankes for OECDs generalsekretær for å oppnå godkjenning i henhold til Helsinkipakka's regel om særskilte nasjonale interesser ("overriding non-trade related national interest"). "Consensus" avtalen forutsatte at dette skulle bli uvanlig. Likevel, av ca 30 konsultasjoner i det knappe året Helsinkipakka har vært i kraft, har om lag halvparten blitt anket. Etter hvert som reglene og praksis under Helsinkipakka blir bedre innarbeidet, er det OECDs tanke at prosessen med notifisering, ikke-kommersialitetstest og konsultasjoner skal føre til større åpenhet og selvsanering av uønskede blandede kreditter.

#### **4.5 EF og EFTA**

Både EF og EFTA har prinsipielle regler mot eksportsubsidier, bl.a. i Romatraktaten av 1960 og har sluttet seg til OECD avtalen. Innen EF pågår for tiden et ganske omfattende arbeid for å harmonisere garantivilkårene for medlemslandene. Det er på nåværende tidspunkt uklart når dette arbeidet kan få gjennomslagskraft i praktiske avtaler som kan regulere eksportgaranti systemene i medlemslandene

De internasjonale reglene for eksportkreditter og garantier er nærmere omtalt i vedlegg 2.



## 5 VIRKNINGER AV NYE RAMMEVILKÅR

---

### 5.1 Innledning

Vesentlige endringer i rammevilkårene for ordningen omfatter nyorientering i norsk bistandspolitikk, nye rammevilkår for GIEK og OECDs regler for behandling av blandede kreditter (Helsinkipakka).

I St.prp 64, jfr. Innst. S. nr. 179 om Nye Rammevilkår for GIEK inngår også avsnitt som omhandler endringer i ordningen.

### 5.2. Nyorientering i norsk bistandspolitikk<sup>19</sup>

De økonomiske problemene mange utviklingsland har opplevd de senere år, har medført omlegging av den økonomiske politikken med økende vekt på økonomisk effektivitet og lønnsomhet i produksjonslivet. Privat initiativ og markedsmekanismer er introdusert i større utstrekning for å fremme økonomisk vekst.

Fra norsk side har en gjort den erfaring at økonomisk vekst er nødvendig for at utviklingslandene skal kunne redusere fattigdommen, utbygge velferden for befolkningen og bli uavhengige av fortsatt bistand utenfra. Det er derfor i bistandsvirksomheten lagt stadig større vekt på tiltak for utvikling av produktiv sektor. Dette omfatter støtte til oppbygging av produktiv og sysselsettingsskapende virksomhet, blant annet i landbruket, uformell og annen privat sektor, nasjonal infrastruktur og offentlige tjenester samt direkte finansiell støtte for å holde produksjon og samfunnsmaskineri i gang.

Utviklingen av menneskelige ressurser er både et mål for den økonomiske vekst og et middel til å nå denne veksten. Det legges derfor vekt på kompetansebygging og institusjonsutvikling. Utbygging av helse- og utdanningstilbudene er videre et middel til å bekjempe fattigdom ved at underprivilegerte grupper blir satt i stand til selv å bedre sin levemåte og få dekket grunnleggende behov.

I arbeidet med å stimulere næringslivet i våre mottakerland ønsker norske myndigheter i sterkere grad enn tidligere å trekke på norske ressurser og initiativ. Dette vil bety et bredt engasjement i landbruk og fiske, finansieringsinstitusjoner for småindustri og handel og støtte til næringslivsetableringer. Særlig innen sektorer hvor norsk næringsliv er internasjonalt konkurransedyktige vil det være fornuftig å samarbeide med norske bedrifter for å utnytte kompetanse og bidra til ressursoverføring i samsvar med mottakers prioriteringer.

Næringslivet er i den senere tid oppfordret til også å se på bistandssamarbeid i et bredere perspektiv enn de begrensede næringslivsordningene. Disse kan brukes, og blir brukt, isolert i et stort antall land. I de land hvor Norge har bilateral bistandsaktivitet kan imidlertid ordningene suppleres med et større spektrum av virksomheter hvor Norge deltar.

Utgangspunktet er hele tiden at UD/NORAD ønsker å samarbeide med norsk næringsliv for å nå bistandsmålsettingene slik Stortinget har definert disse. Dette må ikke forveksles med næringslivets behov for finansiering til internasjonalisering generelt.

Mens GIEKs alminnelige ordninger er et rent næringspolitisk instrument til fremme av norsk eksport, er NORADs garantiordninger primært til for å bidra til å nå målsettingen i norsk bistandspolitikk. Garantiordningene for U-land har kun som sekundært mål å bidra til å fremme norsk næringsliv.

---

<sup>19</sup> Fra Rapport til Bistandsministeren fra Kontaktforum for Næringsliv og Utviklingshjelp



Restruktureringen av økonomiene i de fleste av landene i målgruppen for ordningen er imidlertid godt i gang. Verdensbanken og IMF har etablert restrukturingsprogrammer i bl.a. Tanzania, Zambia og Nicaragua med såkalte "structural adjustment loans". Kredittverdigheten til landene er derfor i øyeblikket betraktelig bedre enn for et par år siden. Men fortsatt er det usikkert om landene lykkes i restruktureringen av økonomien. Uansett, vil det ta flere tiår før landene kan oppvise sikre tegn på at de er inne i en bærekraftig utvikling.

### 5.3 Nye rammevilkår for GIEK

Regjeringen foreslo på bakgrunn av NOU 1990:31 i St. prp. nr. 64 (1992-93) nye rammevilkår for GIEK. Etter behandling i finanskomiteen (Innst. S. nr. 179 (1992-93)) ble det fattet nytt vedtak vedr. GIEK's fremtidige virksomhet. I den nye formålsparagrafen slås det bl.a. fast at "GIEK skal (vår understrekning) fremme norsk eksport og investeringer i utlandet. I den tidligere formålsparagrafen het det at "for å fremme norsk eksport kan (vår understrekning) det .... gis garanti som nevnt i dette vedtak". Denne endringen kan fortolkes som en sterkere presisering av GIEK's rolle for å fremme norsk eksport og dessuten investeringer i utlandet.

Stortingets vedtak innebærer at GIEK blir en forvaltningsbedrift med et styre bestående av medlemmer som er uavhengige av interesseorganisasjoner, departementer, etc.

Stortinget har også innført en investeringsgarantiordning. Den skal dekke inntil 95 % av politisk risiko med en løpetid på inntil 20 år. Det er geografisk ingen begrensninger for denne ordningen.

Investeringsgarantiordningen skal sammen med SUS/Baltikum-ordningen og Polen 2-ordningen administreres uavhengig av annen virksomhet.

Etter de nye rammevilkårene for GIEK er pro-rata prinsippet<sup>20</sup> opphevet som obligatorisk prinsipp.

Virksomheten til GIEK organiseres i en forretningsdel og en samfunnsdel. Kreditter til sikre markeder og med løpetid kortere enn 360 dager garanteres under forretningsdelen. Alle andre garantistillelser skjer under samfunnsdelen.

Forretningsdelen har krav til balanse, mens samfunnsdelen søkes drevet i balanse på lang sikt. Det er imidlertid erkjent usikkerhet mht hvorvidt dette lar seg gjøre. Stortinget legger opp til at "ved dekning av risiko for mellomlangsigte og langsigte kreditter skal risikoen vurderes på grunnlag av risikobildet på tilsagnstidspunktet. Der hvor kredittrisikoen er særlig stor og hovedsaklig knyttet til landets mangel på konvertibel valuta, kan garanti likevel gis etter konkret vurdering dersom vedkommende land har inngått langsiktig samarbeid med Det Internasjonale Valutafond (IMF) og/eller har ordnede forhold av utenriksgjelden gjennom moratorieavtaler til de vestlige kreditorland".

I de nye rammevilkårene for GIEK fremheves "at GIEK bør tilby garantier overfor norske eksportører til vilkår som tilsvarer eller ligger nært opp til konkurrentlandenes tilbud" (matching). En risikoavsetningsordning med et tapsfond og trekkordning er tenkt å dekke differansen mellom "matching"-premie og basispremie (premier i forretningsmessig drift). Differansen mellom "matching"-premie og basispremie kan vise seg å bli en subsidie.

Det heter riktignok i de nye rammevilkårene at driften i GIEK skal gå i balanse, også for samfunnsdelen "over lengre tid". Før budsjetttrammene for risikoavsetningsordningen er avklart er det ikke mulig

---

<sup>20</sup> Pro-rata prinsippet betyr at en medgarantist (privat finansinstitusjon) ikke kan forbeholde seg særskilte sikkerheter som ikke GIEK også skal kunne dra forholdsmessig nytte av, dvs. det endelige tapsansvar deles mellom GIEK og finansinstitusjonen i forhold til respektives garanterte andel av kreditten,



å ha noen formening om GIEKs risikovillighet eller volumet av garantier. Stor risikovillighet vil gi lite volum ved en gitt budsjetttramme. "Generelt finner Regjeringen at det er nødvendig å gi signaler som styrker GIEK som eksportfremmende organ .. og gjøre GIEKs garantiordninger til et mer fleksibelt virkemiddel i eksportfremmearbeidet gjennom garantigiving". Etter dette og "matching"-kriteriet ønsker Regjeringer både høyt volum og stor risikovillighet. Dette kan vanskelig kombineres med kravet om balanse mellom utgifter og inntekter i ordningen.

Gamle problem-engasjementer vil ikke belaste "det nye GIEK" i det eksisterende engasjementer regnskapsmessig skal behandles for seg. Tidligere har Stortinget vedtatt at GIEK skal frafalle regresskrav mot eksportørene, som blant annet kom i kjølevannet av skipseksportkampanjen.

GIEK's styre skal fastsette premien for samfunnsdelen. Tidligere ble dette gjort ihht. Kgl. Resolusjon. I Stortingets vedtak heter det at premien skal være sammenlignbar med prisen som eksportører i våre viktigste konkurrentland. Dette skulle tilsi en ny og lavere premiefastsettelse i mange tilfeller. Ny premietabell er ennå ikke utarbeidet, men vil etter planene bli vurdert inneværende høst.

Når det gjelder referansene i de to Stortingsvedtakene til land med store gjeldsforpliktelsener kan formuleringene vedrørende u-lands ordningen paradoksalt nok virke mere restriktiv enn formuleringen vedr. GIEK's nye ordning. Ettersom en rekke u-land må kunne ansees for å ha store gjeldsforpliktelsener, synes det å være behov for en fornyet gjennomdrøfting av anvendelsesområdet for u-lands ordningen, og koordineringen mellom de to ordningene. Dette kan også synes desto mer naturlig på bakgrunn av vedtaket om gjennomføring av administrasjonen av den særlige garantiordningen fra NORAD til GIEK.

#### **5.4 Konsekvenser for ordningen av nye rammevilkår for GIEK**

##### Samspillet U-lands ordningen og GIEKs alminnelige ordning

Stortingsvedtak vedr. garantiordningen for utviklingsland setter begrensninger mht risikonivå som i praksis kunne føre til at bare få land vil kunne omfattes ordningen (Kap. 3.4 Risikovilje). Det nye stortingsvedtaket vedr. GIEK kan på bakgrunn av en heving av GIEK's risikotaking sies å innebære en ytterligere innsnevring av virkefeltet for den særlige garantiordningen (marginalisering av ordningen). Særlig GIEKs muligheter for "matching" koblet med risikoavsetningsordningen vil trolig redusere GIEKs risikoaversjon og føre til at GIEK vil avdekke risiko der u-lands ordningen gjør det nå.

GIEK gir i sine kommentarer til evalueringen's rapportutkast datert september 1993 uttrykk for hvorledes de nye rammevilkår vil påvirke vurderingen av risikoprofil under den alminnelige ordningen, deriblant hvilke land GIEK vil være "åpen" på som følger: "Det antas imidlertid at GIEKs nye rammevilkår først og fremst vil medføre bedre betingelser på de land GIEK er åpne for i dag. Det er tvilsomt i hvilken utstrekning GIEK vil være villig til å åpne opp for et betydelig antall nye land". GIEKs formulering er forholdsvis rund og åpner for alternativer med eller uten flere land avdekket under den alminnelige ordningen.

Den nye garantiordning for dekning av politisk risiko ved investeringer i utlandet under den alminnelige ordningen vil komplettere investeringsgarantien i NORAD ordningen

Men, GIEK vil også under de nye rammebetingelsene ha en mulighet til å legge de mest risikofylte prosjektene under NORAD ordningen for å minimere tap dekket under risikoavsetningsordningen.



#### Endringer av u-lands ordningen

St.prp 64, jfr. Innst. S. nr. 179 om Nye Rammevilkår for GIEK vedtar også 4 vesentlige endringer for NORADs garantiordning hvorav 2 representerer en harmonisering av ordningen med den alminnelige ordningen til GIEK (pkt 1 og 2 nedenfor):

- 1 Uttrykket "offentlig monopolselskap" i bestemmelsen om hvilke type risiko som kan dekkes, erstattes med "offentlig selskap".
- 2 Ordningen kan overta 100 prosent av ansvaret for politisk risiko når 3 år er gått etter utbetaling av lånet
- 3 Garantier under ordningen bør kun gis i forbindelse med prosjekter som mottar blandede kreditter eller annen form for støtte over bistandsbudsjettet
- 4 Administrasjonen av ordningen flyttes fra NORAD til GIEK. NORAD skal fortsatt ha ansvar for å bedømme den utviklingsfremmende virkning av garanterte transaksjoner. NORAD gis også vetorett og rett til å henvise søknader avslått i GIEKs styre til UD.

#### Harmonisering av garantivilkår med GIEKs alminnelige ordning

Utvidelsen av begrepet "stat" til å omfatte offentlig selskap løser ikke problemene rundt kravet om statlig motgaranti for eksportkreditter (kap. 5.4, Statlig motgaranti).

Økningen i ordningens risikovilje til å avdekke 100 prosent garantiansvar etter 3 år løser heller ikke problemet med å skaffe medgarantist helt ut. I praksis har det vist seg vanskelig å skaffe også korte garantier for politisk risiko i det private marked for de land u-lands ordningen er tiltenkt, med mindre eksportøren selv stiller sikkerhet overfor garantisten.

Investeringsgarantiordningen under u-lands ordningen dekker normalt tre risikotyper (se også vedlegg 2):

- a) Ekspropriasjon mv.
- b) Ødeleggelse av formuesgoder ve krigshandlinger mv.
- c) Moratorier mv.

I forbindelse med Innst. S. nr. 179 er det under GIEKs nye investeringsgarantiordning tatt med en fjerde risikotype, nemlig "kontraktsbrudd fra vertslandets myndigheters side". Med sikte på å harmonisere vilkårene for de to ordningene mest mulig bør u-lands ordningen utvides til å gjelde også risikotypen "kontraktsbrudd".

#### Ordningen og blandede kreditter

Ordningen innsnevres til å anvendes primært i forbindelse med prosjekter som mottar blandede kreditter eller annen form for støtte over bistandsbudsjettet, dvs. i praksis næringslivsordningene. Blandet kreditt, som er en eksportsøtteordning, er den viktigste av disse målt etter budsjett. Stortinget har imidlertid tidligere uttrykt at u-lands ordningen skal prioriteres investeringer i u-land. Stortingets nye presisering om at ordningen først og fremst skal brukes i forbindelse med andre bistandsordninger hvorav blandede kreditter er fremhevet synes å stå noe i strid med Stortingets tidligere utsagn om at ordningen primært skal brukes til investeringer i u-land.

Binding av ordningen til blandet kreditt betyr også at ordningen blir bundet av de nye skjerpede krav til blandede kreditter i OECD (Helsinkipakka og konsultasjonene mht. "commercial non-viability" testen, se nedenfor). Dette betyr en ytterligere innsnevring av anvendelsesområdet for ordningen.



Hvis formålet med ordningen som et instrument i bistandsarbeidet skal opprettholdes, er det neppe tungtveiende grunner til at ordningen bør innsnevres til kun å anvendes med de andre næringslivsordningene. Ordningen bør fortsatt kunne anvendes der kreditter utenom bistandsbudsjettet finansierer utviklingsprosjekter, når slike prosjekter forøvrig er i tråd med norsk bistandspolitikk og retningslinjer.

#### Administrasjon av ordningen

GIEK-utvalget foreslo en overføring av administreringen av garantiordningen for utviklingsland til GIEK. Begrunnelsen var at en "samling av eksportkreditordningene i en institusjon vil innebære bedre ressursutnyttelse for staten og gjøre det enklere for brukerne av slike garantiordninger". Det ble forutsatt at den bistandsmessige vurdering foretas av NORAD.

St. prp. nr. 64 (1992-93) og Innst. S nr. 179 (1992-93) sluttet seg til GIEK-utvalgets forslag og begrunnelse. Det ble understreket at "ordningens formål og begrunnelse, dens budsjetteringssystem og de hensyn som skal legges til grunn ved praktisering, ordningens premienivå, samt prinsippene og retningslinjene for vurderingen av søknader under ordningen opprettholdes fullt ut med unntak av det som er sagt nedenfor. GIEK bør behandle garantisøknader under ordningen på vanlig måte i henhold til ordningens kriterier, men før garanti gis, bør NORAD vurdere den utviklingsfremmende effekt av den garanterte transaksjon. NORAD bør gis en reell veto rett. NORAD bør også ha rett til å henvise søknader som er avslått av GIEK's styre til behandling i Utenriksdepartementet. For å sikre at bruk av garantier under ordningen er tilpasset andre bistandstiltak rettet mot næringslivet, bør garantier kun gis i forbindelse med prosjekter som mottar blandede kreditter eller annen form for støtte over bistandsbudsjettet. Ordningen bør fortsatt føres under programkategori 23.50 i tilknytning til bistandsbudsjettet, men ha handelsministeren som konstitusjonelt ansvarlig. Saker som er henvist til Utenriksdepartementet av NORAD skal forelegges bistandsministeren før avgjørelse tas"

Stortinget sluttet seg til ovennevnte forslag, som vil bli iverksatt fra det tidspunkt Utenriksdepartementet bestemmer.

En bør så langt mulig etterstrebe at næringslivet har en institusjon å forholde seg til ved søknad om bistandsfinansiering av prosjekter. Den nye administrasjonen av ordningen vil innebære at garantidelen i sterkere grad splittes fra behandlingen av den øvrige eksport og investeringskreditten over bistandsbudsjettet. Dette er uheldig all den tid det er det samlede gave-element i en finansieringspakke det skal taes stilling til i den samfunnsøkonomiske og finansielle analyse av et prosjekt. Nyordningen vil fortsatt kreve utstrakt koordinering først og fremst mellom UD, NORAD, GIEK og Eksportfinans.

#### **5.5      Utviklingslinjer i OECD**

OECD har hittil studert problematikken rundt subsidier gjennom garantiordningene til medlemslandene, men har ikke etablert avtaler for å unngå uønsket subsidiering gjennom garantier. OECD's ministerråd har gitt arbeidet med subsidier i garantiordningene høy prioritet. Organisasjonen ønsker trolig større åpenhet rundt nivået på garantipremier og et neste steg kan bli at garantipremier også blir gjenstand for konsultasjoner innenfor rammen av Helsinkipakka. OECDs arbeidshypotese er at større åpenhet sammen med markedskreftene vil bidra til harmonisering av garantibetingelsene. Det er særlig garantipremiene i tilknytning til ordinære eksportkreditter som er gjenstand for diskusjoner i OECD.

Det er stor usikkerhet om hvorvidt og eventuelt når nye regler om garantibetingelser kan innføres i OECD. Eventuelt, vil et formål med å introdusere regler om garantipremier være at de skal avspeile den faktiske risiko ved garantiavdekningen. Synspunkter på denne problematikken er nærmere omtalt i vedlegg 2.



### Helsinkipakka

I henhold til Helsinkipakka kreves det ikke en omfattende test for ikke-kommersialitet hvis mottakerlandet ikke er åpen for vanlige kreditter og i følgende tre tilfeller:

prosjektet er i et land klassifisert i gruppen av minst utviklede land (LLDCs)

kreditten er mindre enn SDR 2 million

gaveelementet i kreditten er på mer enn 80 prosent

Reglene har flere virkninger ut fra søkers ønske om å unngå den omfattende og vanskelige ikke-kommersialitetstesten med eventuelt påfølgende konsultasjoner:

søknader om blandede kreditter dirigeres mot LLDCs hvor det samtidig er vanskelig å få garantert kreditten

prosjekter defineres under SDR 2 millioner, enten ved at kun småprosjekter fremmes eller ved at større prosjekter splittes i en del med gaveelement og en del finansiert på ordinære markedsbetingelser

gaveelementet økes til 80 prosent eller høyere

Målgruppen av land for u-lands ordningen faller for en stor del i kategorien LLDCs og faller dermed utenom ikke-kommersialitetstesten. Prosjekter i LLDCs vil måtte gis svært myke finansieringsbetingelser. I praksis betyr det at gaveelementet inkl. lave garantipremier for høy risiko blir avgjørende for å få prosjektene i drift. Samtidig reduseres den disiplinerende virkning som det private marked er tiltenkt å ha på investors beslutninger. Kostnadene investor møter er ikke de faktiske. Markedet må i slike tilfeller kompletteres med økonomisk og finansielle analyser av prosjektet. NORADs rolle i vurdering av prosjektene blir dermed tilsvarende viktigere jo mykere næringslivsordningen er.

OECD reglene og de nye rammevilkår for GIEK inklusive endringene for u-lands ordningen vil i praksis innebære at næringslivsordningene må bli mykere for å kunne nå de bistandspolitiske målsettingene med ordningene. Samtidig må kravet til økonomiske og finansielle analyser av prosjektene skjerpes ytterligere. I fremtiden vil OECD trolig også legge større vekt på å etterprøve hvorvidt eksportgarantipremiene innebærer subsidier av eksport.



## 6 FORSLAG TIL ENDRINGER

---

### Innledning

På bakgrunn av evalueringen er noen forslag til endring av u-lands ordningen utarbeidet etter særskilt forespørsel fra Utenriksdepartementet som et tillegg til den opprinnelige oppdragsbeskrivelsen. For hvert forslag er det nedenfor gitt en nærmere begrunnelse for forslaget og en beskrivelse av mulige konsekvenser av forslaget.

### 1 Statlig motgaranti (gjelder kun eksportgarantier)

#### Forslag til endring

U-lands ordningen for eksportgaranti bør ikke ha obligatorisk krav om motgaranti fra myndighetene i kjøperlandet.

Som en tillempling av den nåværende ordning kan man tenke seg en eksportgaranti som dekker visse typer politisk risiko uten krav om motgaranti fra myndighetene. Eksempler på slike typer politisk risiko kan være krig, borgerkrig og annen sosial uro, valutamangel og betalingsmoratorier. I forbindelse med andre særskilte garantiordninger har GIEK akseptert en fortolkning av Stortingsvedtak (St. prp. nr. 18, 1991-1992) som innebærer at eksportør/finansinstitusjon dekker den kommersielle risiko og GIEK dekker den politiske risiko uten krav om statlige kontragarantier. I slike tilfeller kan det være vanskelig (men ikke umulig) å få dekket den kommersielle risikoen .

Man kan også åpne for at garantiordningen dekker både kommersiell og politisk risiko, slik den forhenværende "særordningen" gjorde. Dette er også mulig i de fleste andre statlige garantiinstitutter. Ofte gjør imidlertid garantiinstituttene innskrenkninger i hva slags kommersiell risiko de dekker (f.eks. kan de forutsette bankgaranti eller andre sikkerheter fra kjøperlandet).

#### Begrunnelse

De tidligere statsdirigerte landene i målgruppen for ordningen prøver å overføre risiko fra offentlig til privat sektor gjennom deregulering og privatisering. Kravet om statlig motgaranti bidrar til det motsatte ved å kreve at staten skal påta seg risiko ved å garantere tilbakebetaling av kreditten - uansett årsak (se også s. 24). Kravet om statlig motgaranti motarbeider således mottakerlandenes forsøk på å få privat sektor til å ta større risiko.

Kravet om statlig motgaranti blir således også i strid med mottakerprinsippet i norsk bistandspolitikk. Mottakerprinsippet tilsier at norsk bistand bør søke å imøtekomme landene i målgruppen for ordningen i deres forsøk på å utnytte privat initiativ og risikovilje - ikke motvirke dem slik kravet om statlig motgaranti gjør.

I enkelte tilfeller vil mottakerlandet nekte å gi statlig motgaranti ved kreditter til private foretak i tråd med ny politikk om privatisering og deregulering. Kravet om statlig motgaranti vil således kunne blokkere mulighetene for å bistå målgruppen av land for ordningen i å utvikle privat sektor gjennom bruk av næringslivsordningene.

I enkelte tilfeller kan motgaranti fra myndighetene snarere øke enn minske risikoen. I målgruppen av land for ordningen vil det ofte være slik at kredittverdige prosjekter vil ha en større evne til å betjene eksportkreditten enn landet generelt, særlig i tilfeller hvor en ved spesielle betalingsordninger (f.eks. escrow konti) også kan knytte kredittbetjeningen direkte til prosjektets betalingsstrømmer.

Ved at kravet om statlig motgaranti innebærer at den kommersielle risiko blir gjort om til politisk risiko, avdekker ordningen i praksis større risiko enn tiltenkt i vedtakene for ordningen.



Kravet om statlig motgaranti kan lett forsinke saksbehandlingen ved at man introduserer ytterligere en aktør i garanti/finansieringsprosessen og ved at byråkratiet fungerer tregt i målgruppen av land for ordningen.

Flere internasjonale finansinstitusjoner som det kan være aktuelt å samarbeide med i bruk av ordningen krever normalt ikke statlig motgaranti ved kreditter til private foretak. Kravet om statlig motgaranti kan dermed komplisere eller umuliggjøre samfinansiering med internasjonale finansinstitusjoner det er naturlig å samarbeide med innen bistand, f.eks. IFC.

#### Mulige konsekvenser

Frafalles det obligatoriske kravet om statlig motgaranti ved eksportkreditter, kan det få følgende virkninger:

- 1 Ordningen blir mer fleksibel ved at den vil kunne avdekke politisk risiko for manglende betaling av en eksportkreditt med eller uten statlig motgaranti. Ved å frafalle det obligatoriske kravet om statlig motgaranti vil en kunne unngå å komme i situasjoner hvor bruk av ordningen blokkeres fordi mottakerlandet nekter å godta statlig motgaranti og/eller dette ikke er forenlig med reglene i andre finansieringsinstitusjoner det kan være aktuelt å samarbeide med (f.eks. Verdensbanken). Ordningen blir raskere og bedre tilpasset næringslivets behov for et konkurransedyktig finansieringsinstrument.
- 2 Ordningen blir i tråd med någjeldende politikk ute og hjemme (mottakerenes privatiseringspolitikk, mottakerprinsippet i norsk bistand og praksis i andre internasjonale garantiinstitusjoner).
- 3 En garanti uten statlig motgaranti vil trolig ha en annen risiko for tap enn en garanti med statlig motgaranti. Flere forhold bidrar til at risikoen er forskjellig med og uten motgaranti, både forhold knyttet til den rene politiske risiko og forhold knyttet til kommersiell risiko som indirekte avdekkes ved politisk risikoavdekning med statlig motgaranti.

Risikoen for mislighold av betaling som følge av politiske forhold er vanligvis større uten garanti for betaling av kreditten fra staten i vertslandet enn med slik garanti. Den rene politiske risiko vil således i de fleste tilfeller være større uten enn med statlig motgaranti. I særskilte tilfeller kan imidlertid statlig motgaranti føre til økt politisk risiko i forhold til en situasjon uten statlig motgaranti som nevnt i avsnittet om begrunnelse for forslaget.

Uten statlig motgaranti reduseres omfanget av ordningen ved at den ikke lenger vil dekke kommersiell risiko indirekte. Risiko for tap under ordningen kan reduseres tilsvarende.

Den samlede forskjell i tapsrisiko med og uten statlig motgaranti vil avhenge av den enkelte garanti og bestemmes av hvorvidt en eventuelt høyere politiske risiko oppveies av bortfallet av den kommersielle risiko i en situasjon uten motgaranti i forhold til en situasjon med motgaranti. I særskilte tilfeller kan den politiske risiko reduseres samtidig som den kommersielle risiko forsvinner når statlig motgaranti frafalles og den samlede risiko vil da være lavere. Generelt er det uvisst om den samlede tapsrisiko under ordningen går opp eller ned fra en situasjon med obligatorisk statlig motgaranti til en situasjon uten obligatorisk statlig motgaranti.



Hvis obligatorisk statlig motgaranti frafalles, vil behovet for å avdekke kommersiell risiko ved eksportgarantier bli aktuelt siden grantimarkedet forøvrig i mange tilfeller ikke vil avdekke den kommersielle risiko for tap i de land hvor ordningen kommer til anvendelse. Defineres ordningen til også å avdekke kommersiell risiko, øker tapsrisikoen under ordningen tilsvarende. Dersom ordningen også skal avdekke kommersiell risiko bør en som andre garantiinstitutter prøve å innskrenke området for risikoavdekning og/eller kreve bankgaranti eller annen sikkerhet fra kjøperlandet.

Hvis ordningen defineres til kun å avdekke politisk risiko, vil en i praksis kunne få tvister der garantitaker vil hevde at en kommersiell risiko slik garantigiver ser det er politisk risiko. Generelt kan avgrensningen mellom politisk og kommersiell risiko i utviklingsland være vanskelig.

Særlig hvis kommersiell risiko dekkes, men også ved ren politisk risikoavdekning uten statlig motgaranti, vil kravet til vurdering av prosjektrisiko være skjerpet i forhold til nåværende situasjon med statlig motgaranti.

Generelt vil forslagene til endring av ordningen øke kravet til prosjektvurderingen. Det er derfor foreslått: Prosjektvurderingen bør styrkes til å inneholde en obligatorisk samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk analyse av hvert prosjekt basert på vedtatt metodikk. Dette er viktigere jo mykere garantien/finansieringspakken gjøres (dvs. jo større andel gaveelementet utgjør av det samlede finansieringsbehov) fordi den disiplinierende virkning av markedet svekkes ved oppmyking av finansieringen og må erstattes med administrative rutiner.

Som ledd i prosjektvurderingen må en rekke tekniske, økonomiske og juridiske forhold vurderes. Her nevnes kun noen få elementer, bl.a. må en vurdere usikkerhet i inntekts- og utgiftsanslagene i de økonomiske og finansielle beregningene (sensitivitetsanalyse av endringer i prisforutsetninger, produksjonsforutsetninger mv.), balansestruktur (sammensetningen av kortsiktige og langsiktige aktiva i forhold til kortsiktig og langsiktig gjeld og egenkapital), bedriftens evne til å betjene lån i utenlandsk valuta (dvs. har bedriften eksportinntekter og/eller er valutaen konvertibel) likviditetssituasjonen, eierforholdene i bedriften, forretningskontakter for markedsføring av produktene, kvalitet på arbeidsstokk, ledelse og produksjonsutstyr. Prosjektets prioritet defineres ved samfunnsøkonomisk avkastning.

Lovverket og juridisk praksis i målgruppen av land for ordningen er som regel svært mangelfullt i forhold til det som kreves for utvikling av privat næringsliv. Selskapslovgivning, eiendomsregister og domstoler, forretningsjurister mv. mangler ofte, særlig i de tidligere sentraldirigerte landene med primært stateid næringsliv. Ved frafall av statlig motgaranti vil en måtte forsikre seg at rettsapparatet i mottakerlandet er i stand til å ivareta rettsikkerheten i privat sektor.

Vedtakene for u-lands ordningen gir ikke klare holdepunkter mht. hvor ansvaret for en eventuell vurdering av prosjektrisiko bør ligge i fremtiden; i GIEK eller NORAD ? I St.prp. nr. 91 (1988-89) står at: DUH/NORAD vil foreta en vurdering av tapsrisikoen under den enkelte garanti (dvs. kun vurdering av politisk risiko siden ordningen kun avdekker politisk risiko). I Innst. S. nr. 179 (1992-93) om Nye Rammevilkår for GIEK, s. 15, står: "ordningen (dvs. u-landsordningen, presisert her) opprettholdes fullt ut, med unntak av det som er sagt nedenfor. ... før garanti gis bør NORAD vurdere den utviklingsfremmende effekt av den garanterte transaksjon. ... Ordningen bør fortsatt føres under programkategori 23.50 i tilknytning til bistandsbudsjettet, men ha handelsministeren som konstitusjonelt ansvarlig". Etter ovennevnte ligger budsjettansvaret for ordningen i DUH/NORAD, handelsministeren (GIEK) er konstitusjonelt ansvarlig og NORAD utfører vurdering av tapsrisiko og bistandsfremmende virkning under den enkelte garanti. Når administrasjonen av ordningen overføres til GIEK etter vedtak om nye rammevilkår for GIEK, kan dette tolkes til at vurderingen av tapsrisiko under den enkelte garanti (også prosjektrisiko ?) bør gjøres av GIEK. En vil i tilfellet få en deling av prosjektvurderingen mellom NORAD og GIEK som lett vil føre til dobbeltarbeid og ineffektivitet. En avklaring av dette spørsmålet synes viktig.



## 2 Avdekning av risiko for kontraktsbrudd (gjelder kun investeringsordningen)

### Forslag til endring

Med sikte på å harmonisere vilkårene for u-lands ordningen og GIEKs alminnelige ordning mest mulig, bør investeringsgarantier også kunne dekke risiko for kontraktsbrudd fra myndighetene i vertslandet.

Ordningen bør også omfatte dekning av tap som følge av ustabilitet eller svikt i samfunns- og myndighetsfunksjonen som finner sted i forbindelse med politiske og/eller økonomiske omveltninger i vertslandet og som i så stor grad svekker forutsetningene for å kunne utnytte investeringen at investeringen eller avkastningen av investeringen kan sies å ha gått tapt helt eller delvis (systemgaranti)<sup>21</sup>.

### Begrunnelse

Ved investeringsgarantiordninger<sup>22</sup> er det vanlig å avdekke risiko for vertslandsmyndighetenes kontraktsbrudd, dvs. at staten bryter kontrakten den har inngått med investor i et konkret prosjekt.

I Innst. S. nr. 179 (1992-93) s. 13 foreslås at en "systemgaranti" også bør omfattes av den alminnelige investeringsgarantiordning, ved at denne kan gi slik dekning i alle land som er i tilsvarende situasjon som de øst-europeiske. Forholdene i målgruppen av land for u-landsordningen kan sies å være svært lik forholdene i de øst-europeiske landene mht. tapsrisiko ved garantistillelse. I tråd med vedtak om Nye Rammevilkår for GIEK og for å harmonisere de offentlige garantiordningen i Norge bør følgelig u-lands ordningen også kunne omfatte "systemgaranti".

### Mulige konsekvenser

Ved avdekning av risiko for at myndighetene i vertslandet bryter kontrakten kan risiko for tap under ordningen øke. Risikoen kan være prosjektavhengig. Risikoeksponeringen under ordningen blir derfor bl.a. avhengig av kvaliteten på prosjektvurdering av tapsrisiko og om man i det enkelte tilfelle velger å dekke risiko for kontraktsbrudd.

For å redusere risikoen for tap ved kontraktsbrudd og andre typer av politisk risiko kan myndighetene i de respektive land inngå avtaler om gjensidig beskyttelse av investeringer. Slike avtaler gir et rammeverk for å ta opp saker som måtte oppstå. Avtalene må forhandles land for land. Enkelte garantiinstitutter legger stor vekt på slike land til land avtaler for gjensidig beskyttelse av investeringer.

## 3 Forholdet mellom garantiramme og grunnfond

### Forslag til endring

Etter en samlet vurdering av erfaringsmaterialet fra bruk av ordningen og i tråd med anbefalinger bl.a. fra GIEK har evalueringsgruppen funnet å tilrå at garantirammen for ordningen økes til 3 ganger grunnfondet. En slik økning av garantirammen vil neppe representere en vesentlig fare for overtrekk av grunnfondet i overskuelig fremtid.

Forslaget om å øke garantirammen er basert på en skjønnsmessig vurdering. Forholdet kan ikke fastsettes ut fra erfaringsmaterialet om innvilgede garantier og erstatninger / tap på disse eller på annet objektivt grunnlag. I de 3 1/2 år ordningen har vart er det av naturlige grunner (2 løpende garantier og kort tid) ikke registrert tap.

---

<sup>21</sup> Dette forslaget var ikke med i den foreløpige evalueringsrapporten.

<sup>22</sup> Investeringsgarantiordningen avdekker kun politisk risiko. I Innst. S. nr. 179 (1992-93) sies s. 14: "Bare et lite mindretall av industrilandenes garantiinstitusjoner tilbyr i dag dekning av kommersiell risiko ved investeringer. Den kommersielle vurdering ved en etablering bør først og fremst være investors egen risiko. Det synes ikke å foreligge avgjørende grunner til å innføre kommersiell risikodekning på dette området og det foreslås derfor ikke."



### Begrunnelse

Kravet om at garantirammen ikke skal overstige 2 ganger grunnfondet er strengt, særlig sett i lys av at tilsagn (som av erfaring faller bort i fire av fem tilfeller) belastes garantirammen fullt ut. Ved at tilsagn belastes garantirammen vil en lett kunne oppleve situasjoner hvor grunnfondet faktisk dekker mer enn det beløp som til enhver tid er garantert under ordningen. Således er løpende garantier nå kun NOK 118 millioner, dvs. grunnfondet er nesten 3 ganger så stort som garantert beløp under ordningen.

Kravet om en garantiramme lik 2 ganger grunnfondet er også strengt fordi ordningen først og fremst tar sikte på å garantere for investeringsgarantier som normalt vurderes å medføre lavere risiko for tap enn eksportkreditter.

Sett i forhold til andre ordninger virker også kravet strengt. I forbindelse med utredningen av nye rammevilkår for GIEK ga f.eks. Finansdepartementet's representant uttrykk for at en burde gjøre en fondsavsetning på 25% av garantert beløp for særlig store og risikofylte prosjekter, dvs. en ordning hvor garantiene kunne utgjøre 4 ganger grunnfondet.

Etablering av risikofond til dekning av mulige fremtidige tap i en garantiordning er et særtilfelle introdusert av Norge i 1989. Vanligvis dekkes tap over offentlige garantiordninger ved å trekke etterskuddsvis på statskassa i vedkommende land. Internasjonale sammenligninger av forholdet mellom garantiramme og garantifond er derfor ikke mulig. I forbindelse med etablering av risikoavsetningsfond for GIEK (Innst. S. nr. 179) er det ikke gitt forutsetninger om garantirammeens forhold til fondet.

Garantirammen virker som en effektiv skranke i rasjonering av garantier. Forutsatt at premiene for garantier under ordningen forblir lave og dermed ikke vil rasjonere garantier under ordningen blir størrelsen på garantirammen, dvs. størrelsen på garantifondet og forholdet garantiramme/garantifond bestemmende for omfang av garantier under ordningen. Størrelsen på garantifondet er i denne sammenheng ikke tatt opp til særskilt vurdering, men oppfattet som fastlagt innenfor prøveperioden.

Økede rammer til blandede kreditter (eventuelt også de andre næringslivsordningen) og avhengigheten mellom blandede kreditter og u-lands ordningen tilsier at garantiramme for u-lands ordningen må tilpasses budsjettammene for de øvrige næringslivsordningene, avhengig av risikoprofilen på den alminnelige ordningen etter de nye rammevilkårene.

### Mulige konsekvenser

En økning i forholdet garantiramme / garantifond vil isolert sett føre til en større risiko for å overtrekke fondet, gitt at risikoprofilen i ordningen holdes uendret.

Som følge av at GIEKs alminnelige ordning forventes å avdekke større risiko enn før som følge av de nye rammevilkårene og også som et resultat av Helsinkipakka, vil trolig de prosjekter som i fremtiden vil bli garantert under u-lands ordningen i gjennomsnitt ha en høyere risiko enn prosjektene som naturlig vil måtte garanteres under ordningen i dag.

I praksis vil likevel en økning av garantirammen til 3 ganger grunnfondet trolig ikke representere noen uakseptabel fare for at tap (erstatninger minus gjennvinninger) under ordningen blir større enn grunnfondet. Så lenge uavklarte tilsagn belaster garantirammen, vil beløpet for faktisk garantiansvar fortsatt kunne bli liggende under garantifondet en tid fremover. Etter hvert vil noen av tilsagnene sannsynligvis bli løpende garantier samtidig som fondet og dermed garantirammen øker som vedtatt av Stortinget med NOK 100 millioner pr. år i prøveperioden til NOK 500 millioner i 1995 tilsvarende en garantiramme på NOK 1.5 milliarder etter forslaget om garantiramme lik tre ganger grunnfondet<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Det er ikke gjort forsøk på å beregne det samlede garantibehov under ordningen i åra fremover. For blandede kreditter alene vara gaveelementet NOK 330 millioner og de samlede eksportkredittene NOK 945 millioner i 1992. Mesteparten av kredittene ble garantert av GIEK.



Hvis tendensen det siste året med kraftigere økning i budsjettet for blandede kreditter enn budsjettene for låneordningen vedvarer, vil forholdet trolig i praksis føre til større andel eksportgarantier enn investeringsgarantier. Risikoeksponeringen under ordningen vil generelt øke med økende andel eksportgarantier da disse normalt er beheftet med større risiki enn investeringsgarantier.

Det kan tenkes at volumet av tilsagn og løpende garantier best kan styres gjennom to separate rammer. I tilfellet må det etableres en sammenheng mellom de to rammene og forholdet mellom grunnfond og ramme for løpende garantier må avklares. Svar på spørsmålet om en eller to rammer for tilsagn og løpende garantier er mest formålstjenlig vil trolig kreve en egen utredning.

#### **4 Medgarantist (gjelder kun eksportgarantier)**

##### Forslag til endring

Ordningen bør åpne for at kravet om medgarantist kan fravikes i helt spesielle tilfeller der prosjekter har særdeles høy bistandsmessig virkning og risikoen er særdeles høy, slik at private forsikringsinstitusjoner eller leverandør ikke kan forventes å avdekke medgarantistrisikoen i nåværende ordning.

##### Begrunnelse

Økningen i ordningens risikovilje til å avdekke 100% garantiansvar etter 3 år (kun politisk risiko) som følge av harmoniseringen med den alminnelige ordningen ihht. vedtaket om nye rammevilkår for GIEK vil i mange tilfeller trolig ikke løse problemet med å skaffe medgarantist. I praksis har det vist seg vanskelig å skaffe selv korte garantier for politisk risiko i det private marked for de land ordningen er tiltenkt.

NORAD/GIEK kan praktisere en ordning med 100% garantiansvar med eller uten regress mot selger. I en situasjon med regress mot søker, vil søker trolig dekke sin risiko (f.eks ved å etablere kontantdepot) og velte sin kostnad ved risikotakingen over på mottaker helt eller delvis ved at prosjekt-kostnaden økes. Mottaker, som egentlig skal avhjelpest med hensyn til de finansielle kostnader ved risikoavdekning gjennom ordningen, er derfor i praksis den som bærer kostnaden ved å garantere de siste 10% (5%) av kontraktsbeløpet.

En eventuell endring i kravet om medgaranti slik at ordningen kan gi 100% garanti fra den norske stat med regress mot selger for en viss prosent, har vist seg meget problematisk der dette har vært anvendt for eksportgarantier under den alminnelige ordningen (en rekke rettssaker mellom GIEK og eksportører). I praksis vil det derfor trolig være lite hensiktsmessig å forsøke å redusere tapsrisiko gjennom regress mot selger ved eventuelt 100% garantiansvar under ordningen.

##### Mulige konsekvenser

Ordningen blir anvendelig også i tilfeller hvor det ikke er mulig å oppdrive medgarantist, dvs. ordningen blir mer fleksibel.

Ordningen vil også gi NORAD en mulighet til å redusere kostnadene for mottaker. Garantipremien under u-lands ordningen for de siste 10% (5%) av kontraktsbeløpet er mye lavere (kun 1% p.a.) enn når medgarantist kreves. Ved medgarantist veltes hele eller mesteparten av det garanterte beløp over på mottaker gjennom økte priser på leveransen under garantien.

Tid brukt til å skaffe garanti kan reduseres betraktlig idet garantisøker ikke trenger å forhandle med banker og forsikringsinstitusjoner om medgaranti.

Samtidig øker risikoen for forventet tap ved at et større beløp garanteres til en gitt sannsynlighet for tap, alt annet like. (Dette resonnementet forutsetter at den del av garantirammen som garantien av de siste 10% (5%) legger beslag på ikke blir fylt opp av garantier for mindre risikofylte prosjekter.)



I tillegg kan sannsynligheten for tap øke ved at det blir mulig å gjennomføre prosjekter som er mer risikofylte enn det medgarantist/ eksportør ville ha akseptert ved krav om medgarantist. Særlig vil tilfeller med 100% risikoavdekning uten regress mot selger kunne føre til økt tapsrisiko idet den disiplinerende virkning av det private marked da vil falle helt bort og kun statsinstitusjoner (GIEK & NORAD) vil vurdere og ta risiko.

Det påpekes at forslaget til vedtak skal åpne for muligheten til å fravike kravet om medgarantist, men at forslaget om å avdekke 100% kun skal praktiseres i helt spesielle tilfeller hvor den bistandsfremmende virkningen av garantien er særdeles stor.

## 5 Ordningen og andre næringslivsordninger (spørsmålet om innsnevring av ordningen)

### Forslag til endring

Ordningens innsnevring i vedtak om nye rammevilkår for GIEK i den forstand at garanti kun skal gis i forbindelse med prosjekter som mottar blandede kreditter eller annen form for støtte over bistandsbudsjettet, bør revurderes ut fra at ordningen kan være aktuell å bruke der kreditter utenom bistandsbudsjettet finansierer utviklingsprosjekter, når slike prosjekter forøvrig er i tråd med norsk bistandspolitikk og retningslinjer. I tråd med Stortingets ønske om å prioritere investeringsgarantier fremfor eksportgarantier, bør ordningens bruk i forbindelse med investeringer stimuleres på lik linje med blandede kreditter.

### Begrunnelse

Målgruppen av land for ordningen er høyrisikoland, hvor kommersielle kreditter er vanskelig å oppdrive. I praksis vil ordningen derfor trolig først og fremst bli anvendt i forbindelse med andre næringslivsordninger<sup>24</sup>.

Men i vedtak for ordningen er det neppe behov for å innsnevre bruken av ordningen da det kan tenkes tilfeller hvor garantien kan være avgjørende for å bruke kommersielle kreditter eller ordningen kan brukes i kombinasjon med ordninger i utenlandske eller multilaterale finansinstitusjoner (Verdensbanken etc.). Særlig dersom kravet om statlig motgaranti frafalles og ordningen utvides til å dekke kommersiell risiko ved eksportkreditter, kan det bli aktuelt å garantere kommersielle kreditter for bistandsprosjekter i målgruppen av land for ordningen.

### Mulige konsekvenser

Ved å utvide anvendelsesområdet til å avdekke politisk (og eventuelt kommersiell) risiko ved kommersielle kreditter gjøres ordningen mer fleksibel som bistandsinstrument.

Risikoen for tap under ordningen vil trolig bli uendret, eventuelt lavere som følge av innslag av kommersielle kreditter med lavere risiko for tap enn ved kreditter/lån under næringslivsordningene.

24

Ordningen er nødvendig for å kunne anvende andre næringslivsordninger som blandet kreditt og låneordningene for norske investeringer i de programland for norsk bistand hvor GIEKs alminnelige ordning ikke avdekker politisk risiko, dvs Mosambik, Tanzania, Zambia, Nicaragua og Bangladesh. I disse landene og også i enkelte av de andre landene i målgruppen for ordningen, bl.a. Costa Rica, Angola, Lesotho, Malawi, Swaziland og Vietnam er den økonomiske og sosial utviklingen kommet kort, valutaproblemene er betydelige og den politiske situasjonen fortsatt usikker slik at offentlige garantiinstitutter og det private forsikringsmarkedet normalt ikke avdekker politisk risiko. U-lands ordningen er derfor helt avgjørende for å kunne operasjonalisere bistandsmålsettingene med næringslivsordningene i programland og særlige samarbeidsregioner for norsk bistand. Særlig sett på bakgrunn av at norsk bistand i stadig sterkere grad søker å støtte opp under mottakerlandenes bestrebelser på å utvikle privat sektor, synes også u-landsordningen å være særskilt aktuell som ett av flere bistandsinstrumenter med det mål å få norsk næringsliv engasjert i målgruppen av land for ordningen, dvs lavere mellominntektsland, lavinntektsland og de minst utviklede land. Bedrifter som er intervjuet har uttalt at eksport til og investeringer i målgruppen av land for ordningen ikke lar seg gjennomføre med mindre en særskilt garantiordning tilsvarende u-lands ordningen er tilgjengelig.



## 6 Nivå på garantipremiene

### Forslag til endring

Ordningen bør gjøres mer oversiktlig ved at garantipremiene settes til å gjenspeile faktisk risiko og demest reduseres gjennom bistand avhengig av prosjektets bistandsvirkninger. Gaveelementet i ordningen blir dermed åpenbart og kan samtidig innrapporteres som ODA, dvs. trolig øke den statistiske registrering av norsk bistand.

### Begrunnelse

Forslaget er i tråd med arbeidet gjennom internasjonale organisasjoner, bl.a. OECD og EF hvor en er enige om å gjøre betingelsene for bundet finansiering til internasjonal handel mer gjennomsluktige og fri for subsidier. Først og fremst har dette arbeidet omfattet eksportfinansieringsordningene. Så langt er ingen internasjonale overenskomster om risikogjenspeilende garantipremier avtalt. Det er således ikke avklart hvorledes en f.eks. skal fastsette risikogjenspeilende premier. Det er heller ikke avklart om en reduksjon av garantipremiene ut fra bistandshensyn, dvs. en subsidiering av garantipremier i forhold til en tenkt risikogjenspeilende premie vil kunne regnes som ODA, selv om det ville være logisk ut fra de vedtatte reglene om å regne gaveelementet i blandede kreditter som ODA. Forslaget om full åpenhet rundt fastsettelse av garantipremier og garantipremier som gjenspeiler faktisk risiko kan således karakteriseres som forut for sin tid i forhold til det de fleste andre i-land praktiserer. En nærmere utredning av hvordan risikogjenspeilende garantipremier skal fastsettes og hvorvidt eventuell subsidiering av garantipremier vil kunne regnes som ODA er trolig nødvendig før forslaget innarbeides i u-lands ordningen. Forslaget om risikogjenspeilende garantipremier er nærmere omtalt i vedlegg 2, s 30-32.

## 7 Sammenslåing av u-lands ordningen og den alminnelige garantiordningen

### Forslag til endring

En av deltakerne i evalueringsgruppen har foreslått en sammenslåing av u-lands ordningen og GIEK's alminnelige ordning.

### Begrunnelse og mulige konsekvenser

Evalueringen viser at det garantitilbud u-lands ordningen representerer er helt nødvendig for å kunne anvende de øvrige næringslivsordningene i tråd med målsettingene for norsk bistand. Det vesentlige i denne sammenheng er ikke at u-lands ordningen er en separat ordning, men at garantitilbudet den representerer er tilgjengelig. Hvorvidt tilbudet opprettholdes som en særskilt ordning eller som et tillegg til den alminnelige ordningen under GIEK blir dermed et garantiteknisk, administrativt og praktisk spørsmål. Sannsynligvis er det mer oversiktlig å beholde de to ordningene separat enn å slå u-lands ordningen sammen med den alminnelige ordningen. Ved en eventuell sammenslåing må u-lands ordningen være et særtilfelle av den alminnelige ordningen uansett.

Ut fra bistandshensyn vil en sammenslåing av ordningene trolig være lite hensiktsmessig fordi det lett kan redusere bistandsprofilen på ordningen hvis den blir lagt under den alminnelige ordningen som primært er et eksportfremmende virkemiddel. Ordningene har forskjellige formål, ulike risikoprofiler, vurderings- og beslutningsprosedyrer samt forskjellige kilder for dekning av erstatninger.

Spørsmålet om sammenslåing av de to ordningene er ikke med i oppdragsbeskrivelsen for evalueringen. Spørsmålet om sammenslåing er følgelig ikke evaluert særskilt.

En av deltakerne i evalueringsgruppen har likevel utdypet noe nærmere spørsmålet om sammenslåing av u-lands ordningen og den alminnelige ordningen under GIEK i vedlegg 2, pkt. 7.4, s. 34 av denne evalueringsrapporten.



"jhoppdr"

## OPPDRAGSBESKRIVELSE

FOR

EVALUERING AV

### Garantiordning for investering i og eksport til utviklingsland

#### I. Bakgrunn

Mål, retningslinjer og prosedyrer for den nye garantiordningen for investeringer i og eksport til utviklingsland er nedlagt i St.prp. nr. 91 og Innst. S. 241 (1988-89) og Kgl. resolusjon av 22. desember 1989. Garantiordningen ble gjort gjeldende for en prøveperiode på 5 år, og skulle evalueres innen utløpet av denne tiden.

I St.prp. 91 (1988-89) og St.prp. nr. 64 (1992-93) "Om nye rammevilkår for GIEK" er det fastlagt regler for administrasjon av ordningen. Men det vil først på et senere tidspunkt være mulig å gi en bredere vurdering av hvordan garantiordningen virker fordi det til nå bare er to prosjekter som er kommet til det stadium at de har oppnådd en løpende garanti. I denne omgang vil fokus være rettet mot praktiseringen av ordningen og en drøfting av hensiktsmessigheten av en del krav og prosedyrer ved ordningen.

I St.prp. 91 er det presisert at ordningen skal være et bistandspolitisk instrument med de samme kvalitetskrav som andre virkemidler innen bistanden. Tilbørlig hensyn skal tas til landets ressursgrunnlag, miljø og sosiale forhold. Det skal legges vekt på hensynet til sysselsetting, kvinners situasjon og arbeidstagers rettigheter. Andre eksempler på relevante forhold er prosjektets lokalisering i mottagerlandet, opplæring av lokal arbeidskraft, nyttiggjøring av mottagerlandets egne råvarer, teknologiforhold og forbedring av betalingsbalansen. Det vil ikke bli krevet at det enkelte prosjekt skal tilfredsstille alle disse kriteriene samtidig. Men prosjektet skal sett under ett fremme sosial og økonomisk utvikling

#### II Innhold i evalueringen

Evalueringen skal omfatte, men ikke nødvendigvis begrenses til følgende punkter:

1. Gi en framstilling av mål, regler, kriterier og bestemmelser vedrørende ordningen som er nedlagt av storting og regjering.
2. Beskrive ulike utdypende bestemmelser, avgrensninger, kriterier o.l. for ordningen som er utarbeidet av UD/NORAD/GIEK.



3. Beskrive utviklingen av de internasjonale reglene (OECD) for eksportkreditter og garantier, og vurder konsekvenser av endringer av internasjonale regler for garantiordningen.
4. Beskrive bruken av denne garantiordningen i forhold til GIEKs alminnelige ordning. Drøfte evt. konsekvenser for denne garantiordningen av de ordninger som er foreslått i St.prp. nr. 64 (1992-93), jfr. Innst. S.Nr. 179 (1992-93) om nye rammevilkår for GIEK.
5. Gi en oversikt over og karakteristikk av hvilke prosjekter i hvilke land som har fått garanti og evt. hvilke som ikke har fått garanti. Gi en bedømmelse av om vurdering av tapsrisiko er i overensstemmelse med de krav som gjelder for ordningen. Vurder om tapsrisikoen synes å stå i forhold til prosjektenes utviklingsfremmende virkninger, herunder om prosjekter med potensielt store utviklingsfremmende virkninger er vurdert slik at de kan tåle større tapsrisiko (og omvendt). Vurder også hvorvidt bruken av ordningen er i samsvar med Stortingskomiteens forutsetninger, spesielt merknaden at den ikke hovedsakelig skal brukes til eksportgarantier (Innst. S. nr. 241, 1988-89). Med utgangspunkt i ordningens målsetting, vurder ønskeligheten av å prioritere investeringsgarantier i forhold til eksportkredittgarantier.
6. Beskrive saksbehandling og saksgang, samt arbeidsfordeling mellom UD/NORAD/GIEK i dag og i lys av den kommende funksjonsendringen. Vurder hvorvidt de statlige myndighetene har effektive rutiner og praksis når det gjelder vurdering av prosjektenes utviklingsfremmende virkning, og for samarbeid, informasjonsutveksling og veiledning til bedrifter og oppfølging av saker på ulike stadier.
7. Med utgangspunkt i generelle bistandsmålsettinger og hovedintensjoner med garantiordningen, drøft hensiktsmessigheten av noen av de oppstilte krav og prosedyrer for prosjektutvelgelse, prosjektvurdering, planlegging og rapportering, herunder
  - 7.1. Ordningen med motgaranti fra myndighetene for NORADs garanti, spesielt i lys av den økende privatiseringen i våre mottakerland og enkelte mottakerlands store gjeldsbyrde, samt bestemmelsen om politisk kontra kommersiell risiko i forbindelse med at mottakerlandet må gi motgaranti også når mottaker er en privat bedrift.
  - 7.2. Risikodekning i forhold til den dårlige kredittverdigheten hos norske samarbeidsland. Er det rimelig med en øvre grense på risikoeksponering i forhold til land, prosjekt osv.? Drøft noen kriterier for dette.
  - 7.3. Fordeler/ulempes ved en evt. utvidelse av NORADs garanti til å dekke 100% mot i dag 90 (95%) av h.h.v. kreditten og egenkapitalen ved eksport og investeringer i u-land.
  - 7.4. Forhold mellom størrelsen på garantirammen og grunnfondet.



- 7.5. Risiki og premier for NORADs garantiordninger i forhold til GIEKs alminnelige ordning og i forhold til andre lands ordninger.
  - 7.6. NORADs garantiordning i forhold til blandede kreditter og kommersielle eksportkreditter.
8. Drøft relevante erfaringer fra liknende ordninger i andre land, og tidligere erfaringer i Norge.

### III Arbeidsmåte

Konsulenten skal gjennomføre intervjuer og gjennomgå relevante dokumenter, arkiver og regnskaper i UD, NORAD, GIEK, samt gjennomføre intervjuer med berørte bedrifter og andre interessegrupper som har avgitt uttalelse om ordningen. Konsulenten skal også sette seg inn i OECDs retningslinjer og UDs evalueringshåndbok. Konsulenten skal også om det ansees som ønskelig reise til noen andre giverland for å gjøre seg kjent med relevante støtte-/garantiordninger.

### IV Rapportering

Rapporten utferdiges på norsk. Den skal være på 30-50 sider og bl.a. inneholde et sammendragkapittel.







DEN NORSKA GARANTIORDNINGEN FÖR EXPORTKREDITER OCH INVESTERINGAR  
I U-LAND I ETT INTERNATIONELLT OCH TEORETISKT PERSPEKTIV

Claes Lindahl

September 1993







## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INTRODUKTION . . . . .	1
	1.1 Inledning . . . . .	1
	1.2. Bakgrund . . . . .	1
	1.3 För och emot kreditbistånd . . . . .	2
2.	DEN TEORETISKA GRUNDEN FÖR EXPORTKREDITGARANTIER . . . . .	2
	2.1 Exportkreditgarantier som försäkring . . . . .	2
	2.2. Exportkreditgarantier som statliga subventioner . . . . .	3
	2.3 Exportkreditgarantipremier som subvention . . . . .	4
	2.4 Subvention eller icke väntad förlust . . . . .	5
	2.5 Reformarbetet kring "trade distortion" . . . . .	5
	2.6 Teorin om "trade distortions" . . . . .	6
	2.7 Exportkrediter och bistånd . . . . .	6
	2.8 Exportkrediter och "public choise" teorin . . . . .	7
	2.9 "Spoiled markets" . . . . .	8
	2.10 "Aid distortions" . . . . .	8
3.	DEN NORSKA GARANTIORDNINGEN FÖR EXPORTKREDITER OCH INVESTERINGAR I U-LAND . . . . .	9
	3.1 Systembeskrivning . . . . .	9
	3.2 Hittillsvarande verksamhet . . . . .	10
	3.3 Blandade krediter . . . . .	11
	3.4 NORAD ordningen i ett vidare sammanhang . . . . .	12
	3.5 Smittorisker mfl effekter . . . . .	12
	3.6 Förändringar 1993 . . . . .	13
	3.7 Det "nya" GIEKs konsekvenser på NORAD ordningen . . . . .	13
4.	NORAD ORDNINGEN I ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV . . . . .	14
	4.1 Metodproblem . . . . .	14
	4.2 NORAD ordningen - ett unikt exportkreditgarantisystem . . . . .	15
	4.3 Investeringsgarantier . . . . .	17
	4.4 Investeringsgarantisystem . . . . .	18
	4.5 Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) . . . . .	20
5.	DET INTERNATIONELLA REGELSYSTEMET FÖR EXPORTKREDITER . . . . .	20
	5.1 Export och investeringar . . . . .	20
	5.2 GATTs regler . . . . .	21
	5.3 OECDs Consensusavtal . . . . .	21
	5.4 Officiella exportkrediter . . . . .	22
	5.5 Bundna, blandade krediter . . . . .	23
	5.6 Helsinkipaketet . . . . .	23
	5.7 Helsinkipaketets effekter . . . . .	24
	5.8 Sammanfattning av nuvarande viktigaste OECD regler . . . . .	25
	5.9 Utvecklingslinjer inom OECD . . . . .	26
	5.10 EG och EFTA . . . . .	27
6.	KONSEKVENSER AV OECDs REGLER FÖR NORAD ORDNINGEN . . . . .	27
	6.1 Graden av subvention i NORAD ordningen . . . . .	27
	6.2 Fattiga länder och högriskländer . . . . .	29
	6.3 NORAD ordningens i dagens internationella regelsystem . . . . .	29



---

6.4	Garantipremier och beräkning av biståndselement . . . . .	30
6.5	Vad händer i ett eventuellt nytt regelsystem? . . . . .	31
7.	SLUTSATSER . . . . .	32
7.1	Är NORAD ordningen effektiv exportfrämjande politik? . . . . .	32
7.2	Kommersiellt intressanta och ointressanta högriskländer . . . . .	33
7.3	Sammanfattande kritik . . . . .	33
7.4	Alternativ till NORAD ordningen. . . . .	34
ANNEX 1:	ANSÖKNINGSLÄNDER TILL NORAD ORDNINGEN . . . . .	36
ANNEX 2:	EXPORTKREDITGARANTIINSTITUTIONER I VALDA OECD LÄNDER . . . . .	37
ANNEX 3:	LITTERATURREFERENSER . . . . .	38



## 1. INTRODUKTION

### 1.1 Inledning

Denna rapport har utarbetats på uppdrag av norska utrikesministeriet som ett led i utvärderingen av den biståndsfinansierade exportkredit- och investeringsgarantiordningen. Studien har skett i samarbete med konsultföretaget 3 Economics som har huvudansvar för utvärderingen. Rapporten redovisas som en separat del av denna utvärdering, dels därför att den i vissa avseenden behandlar frågor som är vidare än de som utvärderingens terms of reference anger, dels därför att den kommer till delvis andra slutsatser. Med hänsyn till områdets komplexitet har utvärderarna ansett det angeläget att ge en så vid spegling av området som möjligt och därför inte sökt göra en sammanvägning av de olika synpunkterna.

### 1.2. Bakgrund

Den norska garantiordningen för exportkrediter och investeringar i U-land, (i fortsättningen kallad "NORAD ordningen"), är i likhet med blandade krediter ett system som söker åstadkomma två mål, nämligen industripolitik och bistånd. NORAD ordningen har därmed liknande problem som andra instrument av det slaget, dvs en tendens att kritiseras utifrån båda målsättningarna. Som denna studie skall visa är det viktigt att skilja mellan garantier för exportkrediter och garantier för investeringar. Även om dessa täcks av samma instrument och administreras av samma organisationer, har de i grunden mycket olika betingelser. Medan investeringsgarantier är ett relativt okontroversiellt instrument som bedrivs utan statlig subvention, är exportkreditgarantier motsatsen. Åtskillnad mellan de två instrumenten är särskilt viktig eftersom den politiska intentionen med NORAD ordningen främst är stimulera investeringar. Den faktiska utnyttjandet av NORAD ordningen visar på motsatsen.

NORAD ordningens exportkreditgarantier uppvisar också svagheter. Den är illa anpassad till utvecklingen inom det internationella arbetet kring "aid and trade distortions". Genom att det innehåller ett explicit subsideelement, (starkt subventionerade garantipremier), måste den anses stå i strid med GATT avtalets principer. Den går också emot andan i den utveckling som sker inom OECDs Consensusgrupp. Även om de flesta länder begår brott mot dessa principer, kan det synas särskilt olyckligt i fallet Norge som mer än de allra flesta länder har handel och bistånd fritt från "aid och trade distortions". Större praktisk betydelse har dock att NORAD ordningens exportkreditgaranti är ett tveksamt näringspolitiskt instrument med tveeggade effekter. Anledningen är att den ger fel signaler både till exportindustrin och mottagarländerna genom att manipulera priser för exportkreditgarantier. Ekonomisk erfarenhet under de gångna decennierna har visat de negativa effekter som manipulering av



priser kan leda till inom olika områden. Det finns ingen anledning att anta att inte priser på garantier följer samma lagar. Slutsatsen av denna studie blir därmed att exportkredit- och investeringsgarantiordningen bör läggas ned som ett särskilt instrument. GIEKs allmänna ordning bör modifieras för att kunna utnyttjas för biståndsändamål i samband med blandade krediter. Rapporten förslår ett system som är mer i harmoni med internationell regelutveckling, som ger bättre redovisning av bistånd i DAC sammanhang och som ger högre grad av transparens och marknadsstyrning och därmed sannolikt bättre bistånds- och näringslivspolitiska effekter. Ett sådant system bör dessutom vara lättare att administrera för NORAD och GIEK.

### 1.3 För och emot kreditbistånd

NORAD ordningen (avseende exportkrediter) är i praktiken (och numera även formellt) förknippat med blandade krediter, dvs krediter som innehåller ett gåvoelement. Det finns en omfattande diskussion om nyttan och nackdelarna av denna typ av bistånd. Den diskussionen refereras i korthet i denna rapport, men inget ställningstagande görs om Norge bör ha mer eller mindre av den sortens bistånd. Studien utgår från att blandade krediter är en del av den norska biståndspolitik. Frågan är hur inom ramen för detta garantier för exportkrediter kan hanteras på bästa möjliga sätt.

## 2. DEN TEORETISKA GRUNDEN FÖR EXPORTKREDITGARANTIER

### 2.1 Exportkreditgarantier som försäkring

Exportkredit och investeringsgarantier är instrument som kan motiveras utifrån försäkringsmässiga grunder. Staten, eller privata intressenter, garanterar en exportkredit eller en investering, (eller del av denna), mot olika typer av risker för icke-betalning från köparens sida. Försäkraren gör detta mot en premie som med de "stora talens lag" skall täcka kostnaderna för skadeersättningar, och, om det sker på marknadsvillkor, tillåta uppbyggnad av tillräckliga reserver. Detta är en ekonomisk institution som en välfungerande marknadsekonomi bör tillhandahålla. Den kan utifrån den nya institutionella ekonomiska teorin betraktas som en institution som tillkommit för att minska "transaktionskostnader", dvs kostnader förknippade med osäkerhet och risker i ekonomiska aktiviteter. Enligt samma teoribildning är den typen av institutionsutveckling en grundläggande faktor för att förklara västvärldens unikt framgångsrika ekonomiska utveckling i ett historiskt perspektiv (Se tex Coase, North, Rosenberg). Sådana institutioner är särskilt viktiga för ekonomisk verksamhet på marknader med höga transaktionskostnader, dvs med hög risk,



ofullkomliga finansiella institutioner, lagsystem, och så vidare - med andra ord längre krediter för många u-länder. För mottagarländerna är dessa institutioner i hög grad en förutsättning för en integrering med den internationella handeln.

Statlig verksamhet inom detta försäkringsområde kan motiveras med förekomsten av marknadsimperfektioner. Risktagandet och långsiktighet kan medföra att privata aktörer inte agerar. Hinder kan existera i finansiella system som motverkar utveckling av marknader. Vidare kan ett lands bedömning i långsiktighet eller risktagande skilja sig från den privata marknadens, (utan att agerandet skall betraktas som subvention). I en tilltagande globalisering av ekonomier och avreglering av finansiella system kan dessa imperfektioner generellt antas minska. Erfarenhet har också visat att det sker en snabb utveckling på den privata finansierings- och garantimarknaden vad avser kortsiktiga exportkrediter. I detta spelar systeminnovationer stor roll såsom forfaiting, factoring, leasing, system av typen BOT (Build, Operate, Transfer), BOOT (Build, Operate, Own, Transfer), etc.

Statliga exportkreditgarantisystem påbjuds idag privatisering av sina ägare särskilt för mer etablerade "marknader" (korta krediter, fungerande marknader). Statliga instituts verksamhet förskjuts därmed mot områden med högre risker, mindre kreditvärdiga länder, längre tidsperioder, eller vad som ibland kallas "extraordinary risks". Detta område, där riskbedömningar är mycket svåra och kostnaderna för förlust kan vara mycket stora har statliga system en specifik "nisch." Försäkringsaspekten för denna typ av garantier komplieras ytterligare av att objekten är få, och "de stora talens lag" inte kan tillämpas annat än i ett mycket långsiktigt perspektiv, vilket ytterligare gör statlig verksamhet naturlig. Men för denna typ av garantier kommer försäkringsfunktionen lätt att ligga i gränsområdet för statlig interventionism i form av subsidier.

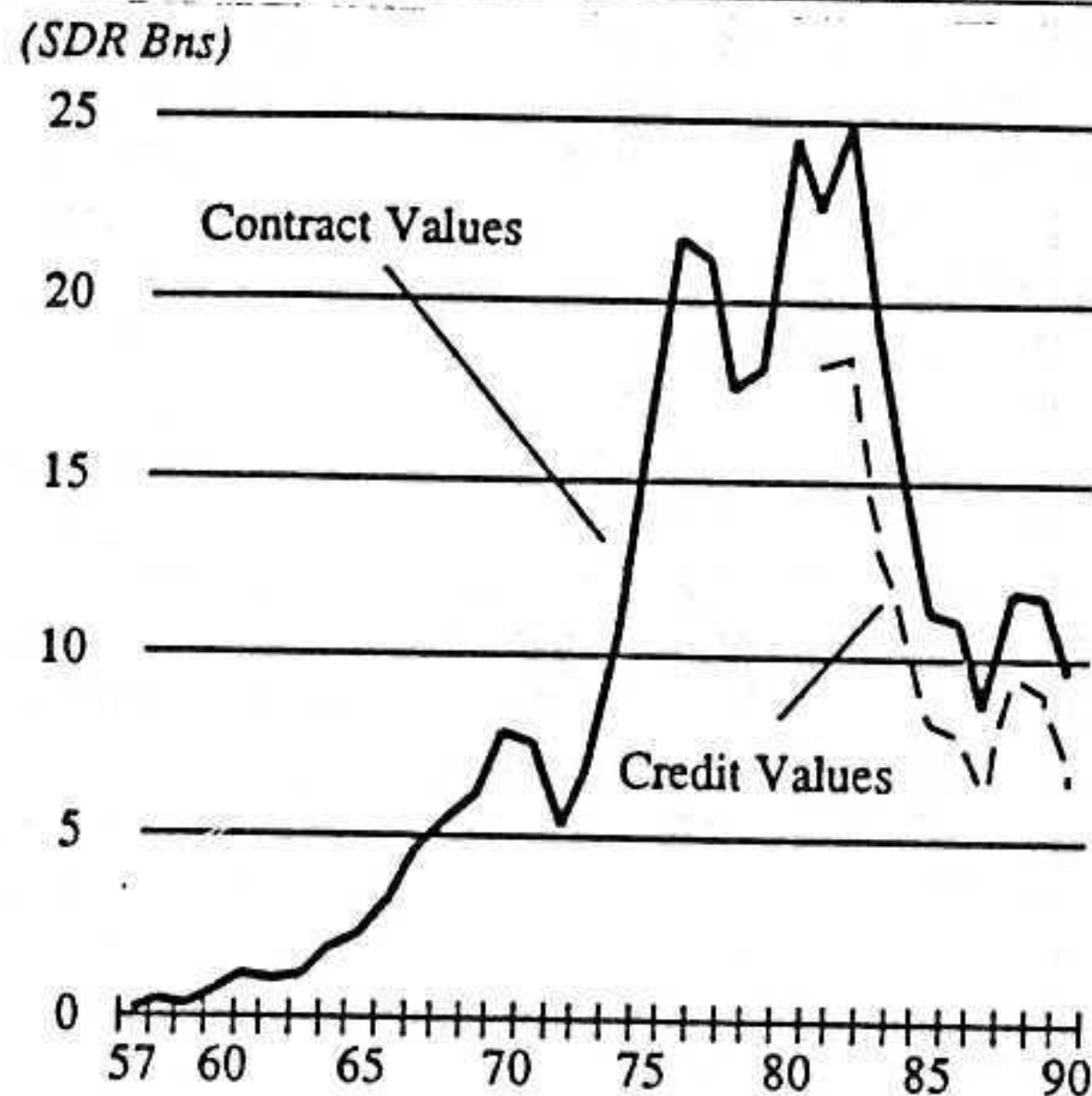
## 2.2. Exportkreditgarantier som statliga subventioner

Utnyttjandet av exportkredit i form av öppna eller förtäckta subventioner av export skapade på 1970-talet omfattande "trade-distortions." De drevs av vissa länder som konkurrensmedel för deras inhemska industrier. Detta tvingade snart fram liknande beteenden av andra länder av konkurrensskäl. Motiven angavs som hänsyn till betalningsbalansen, sysselsättning, utveckling av inhemsk industriell bas, regionalpolitik, olika former av "nationella intressen" etc. Det fanns både en offensiv sida och en defensiv aspekt, dvs vissa länder som Frankrike drev en aktiv politik i detta avseende vilket tvingade länder med starkare frihandelstraditioner, likt Norge, att följa efter av konkurrensskäl. Systemet förstärktes av den höga likviditeten inom bankväsendet som uppstod efter oljekriserna på 1970-talet. Skador kunde betalas även med låga riskpremier genom tillfödet av en snabbt växande volym exportkrediter. Systemet fungerade ungefär enligt samma princip som kedjebrev. När skuldskrisen uppstod i



tredje världen i samband med Mexicos betalningsinställelse 1982 brast dock "bubblan". Volymen exportkrediter sjönk radikalt som framgår av figur 1 nedan.

Figur 1. Långtids exportkrediter 1957 - 1990



(Källa: Ray 1990)

Exportkrediter blev för medverkande stater en mycket dyrbar affär. Idag beräknas de ackumulerade underskottet i OECD ländernas verksamheter uppgå till i storleksordningen SDR 40 miljarder mellan 1982 och 1992. Vissa länder, som Frankrike och Italien, synes ha använt instrumentet flitigare än andra, och har större utbetalningar. Men även traditionella frihandelsländer som Sverige och Norge har skapat betydande underskott i sin verksamhet. Den norska skeppsgarantiordningen har blivit ett klassiskt exempel på detta. Stora potentiella förluster är fortfarande gömda hos många institut genom att mycket osäkra tillgångar, (i form av övertagna osäkra fordringar), tas upp till sitt nominella värde. Nyare innovationer, som dept-equity swaps har inte ändrat mycket på detta.

### 2.3 Exportkreditgarantipremier som subvention

Subvention i samband med exportkrediter definieras traditionellt på följande sätt:

"Export financing is subsidised when loans are granted under conditions more favourable than would be dictated by the market, i.e. at lower rates of interest or for longer effective repayment periods." (Raynauld, 1992, p.14)

Från ekonomisk teoretisk utgångspunkt - likväl som från företags-



ekonomisk kalkyl - är riskpremier, (eller kostnader för skador i samband med betalningsinställelser), också reella kostnader i samband med exportkrediter. Detta innebär att riskpremier för garantier som tillhandahålles av staten och understiger den reella riskkostnaden är en form av subvention. Detta förhållande påpekades bl.a. av NORADs utvärdering av det norska systemet med blandade krediter (Hansen et al 1989). På samma sätt är de skadekostnader som uppstår och som inte täcks av premier en ex-post subvention. Med denna utgångspunkt har de flesta statliga kreditgarantiordningar de facto varit subventioner i meningen att de historiskt inneburit betydande kostnader för staten.<sup>1</sup> Därtill kommer olika former av exportkreditgarantiordningar som för det ena eller andra förmenta "nationella intresset" frångår principer om att premier skall avspegla riskerna i kreditgivningen. Premienivåerna har dock på senare år höjts och i vilken utsträckning systemen idag är subventioner eller inte är föremål för debatt.

#### 2.4 Subvention eller icke väntad förlust

Det hävdas ibland att de historiskt mycket stora så kallade negativa cash-flows<sup>2</sup> inte var ett tecken på systematisk subvention från inblandade staters sida, utan framför allt orsakades av den oväntade extraordinära händelsen skuldskrisen. Därvid påpekas att även de privata internationella bankerna gjorde mycket stora förluster vid skuldskrisen. Förhållandet kompliceras av svårigheter att fastställa vad som i realiteten är riskaavpeglade premier. Ingen kan med säkerhet säga att inte ett exportkreditgarantiinstitut som drivs enligt strikt marknadsmässiga grunder också i framtiden kan drabbas av stora förluster. Skillnaden mellan medveten subvention och icke-förväntade förluster ligger framför allt i motivet, snarare än i de faktiska ekonomiska resultatet. System som bygger på medveten statlig subventionering strävar från de jämviktstillstånd som marknaden skapar, och fungerar därmed icke-stabiliserande.

#### 2.5 Reformarbetet kring "trade distortion"

De enorma underskotten i exportkreditgarantigivningen har varit en viktig faktor som drivit fram ett reformarbete och kravet på att eliminera denna typ av statlig subvention inom handeln. Men detta har också drivits utifrån klassiska och neoklassisk ekonomiska

---

<sup>1</sup> Ett motargument är att dessa kostnader uppstått av en exogen händelse - skuldskrisen, utlöst av oljekrisen och den höga likviditeten i banksystemen, en serie händelser som knappast förutsågs heller av den privata marknaden och där banksystemen blev en av de lidande parterna

<sup>2</sup> Man använder inte ordet förlust eftersom återbetalning teoretiskt kan ske på lång sikt tills förlusterna är reelt avskrivna.



teorier om frihandel och vikten att eliminera olika former av "trade distortions". Detta arbete sträcker sig tillbaka till 1950-talet och GATTs skapelse. Inom OECD påbörjades redan på 1960-talet ett arbete att söka motverka snedvridningar i exportkreditgivningen. Arbetet i internationella fora (OECD) har sedan slutet av 1970-talet varit mycket framgångsrikt att minska subventionselementet i exportkrediter. Officiella exportkrediter betraktas idag knappast som konkurrensstörande vad avser ränteelementet, återbetalningsperioder etc. Reglerna som hittills gällt räntesubventioner synes nu drivas mot de subsidier som kan förekomma i för låga garantipremier, riskbedömningar och liknande element inom exportkreditgarantisystem. Även inom detta område har arbetet inom OECD varit förvånansvärt framgångsrikt. I dag drivs dessa frågor av ett antal "tunga medlemmar" och subventionselementet i premiesättningen är högsta prioritet för OECDs ministerråd inom området exportkrediter. Det finns dock oenighet mellan OECD medlemmar och någon tidsplan för när garantier regleras kan inte ges.

## 2.6 Teorin om "trade distortions"

Neoklassisk ekonomisk teori är entydig vad gäller olika subventioners effekter på internationell handel i form av ineffektivitet och inoptimalt resursutnyttjande. I enlighet med den nyare institutionella ekonomiska teorin kan också olika implicita subventioner inom exportkrediter antas leda till ökade transaktionskostnader. Dvs förekomsten av olika typer av ofta gömda subsidier leder till ökad osäkerhet på marknaden, och skapar företagsbeteenden som söker politiska förmåner, snarare än ekonomiska. Exportkreditgarantier - beroende på hur de utformas - kan således både ha positiva effekter (försäkringselementet och reduktion av transaktionskostnader) eller negativa sådana (subventionselement och skapande av transaktionskostnader).

Viss teoribildning har sökt motivera subventioner av export (se tex Krugman), bl.a. med hänsyn till att exportsubsidier kan kompensera för existerande marknadsimperfektioner såsom tariffier, tullar etc. På samma sätt kan det försvaras att ett land måste följa andra. Teorin, som ibland kallas "second best", har dock avvisats med att det är bättre att söka eliminera den ursprungliga snedvridningen, än att skapa ny sådan som försök till korrektiv (se tex Belassa 1989; Raynauld, 1992).

## 2.7 Exportkrediter och bistånd

Så kallade "bundna eller delvis bundna blandade krediter", (tied or partially tied mixed financing), utvecklades under senare delen av 1970-talet delvis som ett alternativ för exportfrämjande instrument när traditionella exportkrediter blev mindre slagkraftiga. Frankrike var "innovatör" inom området. De förekommer idag i många former. En uppdelning i en- eller tvåkomponentssystem är vanlig.



Enkomponentssystem är en "förblandning" av bistånd och exportkredit så att mottagaren får tillgång till en (subventionerad) kredit; tvåkomponent är två strömmar - ett bistånd och en konventionell exportkredit. Sverige, som införde förblandade u-krediter i början på 1980-talet, var då pionjär. Idag har fler länder samma system, tex England, Holland, Norge och Finland och ett förslag att införa ett sådant system finns i Danmark. Det är ett system som tidigare kritiserades av OECD genom att skapade mindre "transparens." Det kritiserades också av expertis inom det svenska exportkreditsystemen (Se tex SOU 1988), men det synes ändå vara i tilltagande användning och är idag allmänt accepterat.

De blandade krediterna tillförde ett element av "aid distortion" till "trade distortion" och har därmed blivit föremål inte bara för OECDs strävan att eliminera dem, utan även för biståndsforas försök att inte låta förtäckt industristöd klassifieras som bistånd. Arbeta med detta sker bland annat inom OECDs Development Assistance Committee, DAC. Återigen har länder som i internationella fora, och även i sin praktiska politik, sökt ha hög grad av obundenhet i sitt bistånd och verkat för frihandel, tvingats följa efter konkurrentländerna. Norge är ett exempel på detta.

Arbetet för att motverka "aid och trade distortions" har tagit sig i uttryck att söka tvinga fram dels öppenhet ("transparens") i vad som är bistånd och vilka avsikter givare har (för att tillåta så kallade "matchning" av andra biståndsländer, dels öka biståndsinnehållet så att blandade krediter blir mindre attraktivt som exportkonkurrensmedel. Arbetet att ytterligare särskilja blandade krediter pågår för närvarande inom OECDs Consensusgrupp i samband med den så kallade Helsinkipaketet. Denna utveckling söker framför allt eliminera "kommersiellt bärkraftiga" projekt från biståndsfinansiering och styra biståndet till andra områden. Arbetet inom OECD i detta avseende diskuteras närmare nedan.

## 2.8 Exportkrediter och "public choice" teorin

Blandade krediter har en liten omfattning av den totala världshandeln. Det uppskattas att svarat för 3 - 4 miljarder USD årligen under senare år (Raynauld 1992.) Trots detta, och att argumenten mot denna typ av intervention är övertygande genom de "aid and trade distortions" de medför, har få länder undvikit att tillämpa dem. En tolkning av detta till synes irrationella beteende kan sökas i "public choice" teorin. Enligt denna kan starka intressegrupper förmå skapa politics som dels strider mot ekonomiska effektivitetskriterier, dels ofta går bredare nationella intressen emot. Så kallade DUPs, Directly Unproductive Profits, skapas av intressegrupper som förmår manipulera ekonomiska politics i sin favör (Se tex Buchanan, Krueger). Anledningen är att de grupper som söker förmåner är starka och välorganiserade och vinsten för framgång är hög, medan förlorarna är oorganiserade och kostnaden, (tex via ökad skatt), är begränsad och därmed motståndet. Administratörer och policyskapare är agenter för detta,



inte sällan med egna intressen. (Varje form av subvention skapar sin administration och ger därmed ökad makt för dess administratörer). Jordbrukspolitik är ett område där public choice skolan är väletablerad. Men även på exportkrediter har teoribildningen tillämpas (se tex Jepma 1991). Subventionerade exportkrediter är ett system som i realiteten gagnar blott ett fåtal storföretag i stort sett i alla länder. Både de norska och de svenska u-krediterna utnyttjas i huvudsak av ett par internationella koncerner. Men den administrativa apparaten kring systemet är omfattande, både vad avser att sköta det, reglera det och att söka eliminera det.

### 2.9 "Spoiled markets"

Förekomsten av olika former av förmånliga kreditvillkor har blivit en realitet på vissa marknader där avsaknaden av sådan har direkta negativa konsekvenser ur konkurrenssynpunkt. Så kallade "spoiled markets" har uppstått i länder som Indonesien, Kina, Thailand, etc där erbjudande av blandade krediter ofta är en förutsättning för att företag skall kunna delta i konkurrens om kontrakt. Transnationella företag är också medvetna om de olika förmånsgraderna i olika nationella exportkreditsystem och kan, åtminstone teoretiskt, förlägga produktionen till det land som ger de bästa exportkrediterna. Frankrikes, Italiens och Spaniens system betraktas härvid som särskilt attraktiva, medan systemen i de skandinaviska länderna, USA och Canada hamnar i kategorin mindre attraktiva. Detta, i sin tur, skapar press på nationella system att öka sin "attraktivitet" i det nationella intressets syfte i en för alla parter negativ spiral. De nya direktiven till GIEKs allmänna verksamhet med ökat risktagande och "matchning" måste anses som ett led i Norges strävan att inte bli efter i denna konkurrens. I vilken utsträckning länder faktiskt flyttar produktion från ett land till ett annat på grund av olika förmånlighetsgrader i kreditgivning är en annan sak. Sannolikt har detta mycket marginell påverkan av transnationella företags investeringsbeslut. Däremot kan det påverka förläggning av tillverkning av en specifik order.

### 2.10 "Aid distortions"

Argumenten mot bundet bistånd kan i den internationella debatten sammanfattas som:

- en snedvridning av biståndet mot "kommersiellt intressanta" länder, dvs vanligen ifrån de fattigaste mot rikare;
- bias för stora, kapitalintensiva, importorienterade projekt med stark styrning mot västerländsk teknologi från lågkostnads, landsbygdsorienterade projekt;



- styrning bort från "basic needs" mot mer högteknologiska områden (tex telekommunikation);
- risk för ökad skuldbörda;

Bundet bistånd tenderar dessutom att öka kostnaden för mottagarlandet genom att konkurrensen i upphandling minskas eller uteblir helt. Jepma har sammanfattat resultatet av olika studier och funnit att denna kostnad kan uppgå till i storleksordningen 15-30%. I extremfallet kan det mer än fördubbla priset av levererad vara (Jepma 1991). En utvärdering av de norska blandade kreditsystemet fann att den ökade kostnaden kan ha varit i storleksordningen 30% jämfört med internationell upphandling (Hansen mfl 1989).

Ett av huvudargumenten för bundet bistånd är att det ökar flödet av resurser till u-länderna, dvs att det finns "additionalitet" i det bundna biståndet. Raynauld, i en studie 1992 för OECD ifrågasatte detta grundläggande argument för blandade krediter. Hans argument var att efterfrågeelasticiteten för krediter är låg och att därmed subsidier har liten inverkan på inflödet av resurser (Raynauld 1992). Han fann för övrigt mycket få undersökningar som sökt bedöma effekterna av exportkrediter ur mottagarländernas synvinkel.

Förutom möjligheten av additionalitet, finns det också andra positiva argument för bundna biståndskrediter i jämförelse med gåvobistånd. Gåvor har också "distortions: de saknar den disciplinerande effekt som en kredit kan ha; de kan fördröja ett lands integrering i den internationella finansiella marknaden, och det kan skapa starkt biståndsberoende. Om export betraktas som en typ av investering innebär detta ofta betydande externaliteter såsom överföring av kunskap genom kommersiella kontakter, investeringar i servicesystem, överföring av "företagskultur" etc.

### 3. DEN NORSKA GARANTIORDNINGEN FÖR EXPORTKREDITER OCH INVESTERINGAR I U-LAND

#### 3.1 Systembeskrivning

Den norska garantiordningen för export och investeringar i u-land, tillkom genom ett regeringsbeslut 1989. Norge hade tidigare haft ett liknande system mellan 1964 och 1987, i mycket förknippat med den så kallade skeppsgarantiordningen. Denna ordningen lades ned genom de problem skeppsgarantiordningen skapade. Den nya NORAD ordningen innebär i korthet att en särskild exportkreditgaranti skapades för utvecklingsländer som inte täcktes av GIEKs "vanliga ordning", dvs länder där kreditvärdigheten bedömdes otillfredsställande, men där biståndsmotiv ändå synes finnas för exportkrediter. Länderna har preciserats som Norges (bistånds) programländer och samarbetsregioner (tex SADCC). Dessa skulle



tillhöra lägre-mellaninkomstländer eller låginkomstländer enligt OECDs kriterier. Det noterades att NORAD ordningen var ett komplement till GIEKs vanliga ordning och inte en avlastning för denna. Vidare att den avsåg länder som:

"har rimliga möjligheter till återbetalning... man bör således undvika att använda för u-land som redan har så stora skuldförpliktelser att dessa klart överstiger vad man mäktar med att betala de närmaste åren. Dessa begränsningar kan i praktiken innebära att endast ett fåtal länder kommer att omfattas av ordningen." (St.Ppr 91)

Garantierna skulle "främja en bärkraftig ekonomisk och social utveckling". De skulle kunna ges både för exportkrediter och investeringar mot politiska risker<sup>3</sup>. Garantier skulle kunna täcka upp till 95% av krediten eller investeringen, och för upp till 10 år för exportkrediter och 15 år eller längre för investeringar. Garantipremierna skulle dessutom vara oberoende av risken och normalt ges till låga enhetspremier: 0,5% per annum för investeringar och 1% per annum för exportkrediter<sup>4</sup>. Ett maximibelopp av NOK 50 miljoner per garanti uppsattes, ett villkor som dock eliminerades 1992. Garantierna avsåg bundet bistånd, varvid minst 70% skulle avse norsk leverans, ett förhållande som dock kunde sänkas till 50% när (del)leveranser kom från Norges programländer eller Norden (60%).

För att täcka risker för skadefall skulle avsättas NOK 100 miljoner av biståndsmedel per år under fem år och krediterna skulle begränsas till två gånger ramens storlek. Garantiordningen skulle administreras av NORAD och GIEK men med NORAD som beslutande organ.

### 3.2 Hittillsvarande verksamhet

NORAD ordningen har rönt ett visst intresse från norsk industris sida. Från det att den etablerades till dags dato har 50 ansökningar inlämnats med en total kontraktsumma av ca NOK 1,9 miljarder. Av dessa avser 8 investeringsgarantier med ett värde av NOK 164 milj. Endast två av dessa femtio ansökningar har dock lett till att en garanti utfärdats. Dessa två löpande exportgarantier har ett sammanlagt värde av NOK 118 miljoner. (Ett projekt i Bhutan och ett i Pakistan). Ett dussintal projekt är för närvarande föremål för granskning från NORAD/GIEKs sida, varav två för investeringsgarantier. Ett femtontal projekt har fått godkännande för exportgaranti, och tre för investeringsgarantier. Dessa har dock ännu inte lett till kontrakt eller kontrakt har inte uppnåtts, enligt tabell 1 nedan:

---

3 Med politisk risk inräknades även kommersiell olönsamhet på grund av valutabrist för insatsvaror.

4 Undantag kunde göras om kreditrisken bedömdes som särskilt hög eller särskilt låg.



Tabell 1. NORAD ordningens verksamhet 1989 -1993

	EXPORTKREDITER		INVESTERINGAR	
	Antal	NOK milj.	Antal	NOK milj.
Löpande	2	118	-	-
Ansökan under beredning	11	423	2	40
Givna tillstånd - kontrakt ej uppnått	2	91	3	16
Givna tillstånd -kontrakt under förhandling	4	106	-	-
Avslagna ansökningar	14	634	2	48
Bortfallna ansökningar	9	386	1	60
Totalt	42	1,757	8	164

(Källa: NORAD maj 1993)

Ansökningarna till NORAD ordningen har stark tonvikt på de fattigare länderna som framgår av Annex 1. De faller samtliga inom ramen för de länder som är tillåtna för blandade krediter under den nya OECD Helsinkipaketet, dvs maximal BNP capita av USD 2,555 år 1992. Också de minst utvecklade länderna i FNs terminologi, (LLDC), är väl representerade med 15 ansökningar och en löpande garanti. Som framgår av Annex 1 tillhör ansökningsländerna genomgående GIEKs två högsta riskgrupper (4 och 5), och är stängda för medellånga och långa krediter. Det finns dock relativt många undantag för detta, även för projekt som godkänts. Detta synes innebära att NORAD ordningen delvis har kommit att utnyttjats som ett administrativt komplement till den vanliga ordningen, tex för att öka ramen för ett visst land. GIEK har därmed kunnat skapa en mer flexibel policy gentemot industrin, tex genom att ta sig an större projekt än den vanliga ordningen tillåter.

Som synes av tabellen utgör investeringsgarantier en klar minoritet av ansökningarna vilket avspeglar de två instrumentens skilda attraktivitet och industrins intresse för dem.

### 3.3 Blandade krediter

Norge har ett system för "blandade krediter" i bruk sedan i mitten av 80-talet. Denna typ av bistånd svarar för en liten del av det totala norska biståndet - i slutet av 1980-talet utgjorde det ca NOK 100 milj per år (disbursements), vilket är ca 1,5 -2% av total biståndsbudgeten. Norge har generellt mindre andel blandade krediter i sitt bistånd än de flesta andra länder.

Blandade krediter, som sköts av NORAD, är starkt koncentrerade



till ett fåtal länder. Asien svarar för över 80% med Kina som huvudland med ca 30% av alla krediter. Det är också en stark koncentration på energisektorn och, i likhet med de flesta länder, är det ett fåtal företag som svarar för huvuddelen av krediterna. De flesta blandade krediter har garanterats av privata banker (MDC 1989). Blott några få är garanterade av GIEK. (Dessa har, tack vare pro-rata systemet, medgaranter av banker).

### 3.4 NORAD ordningen i ett vidare sammanhang

NORAD ordningen var inte vid sin tillkomst explicit kopplad till det norska systemet med blandade krediter. Teoretiskt skulle därmed "rena" exportkrediter kunna förmedlas till länder som kom i åtnjutande av NORAD ordningen. I praktiken synes dock inte så ha skett, utan de ansökningar som ingivits till NORAD för garantier har haft ett samband med blandade krediter. I de nya direktiv som skall gälla för NORAD ordningen kommer i fortsättningen en koppling att krävas till "andra biståndsinstrument" som nämnts ovan. I allt väsentligt är detta bör detta vara blandade krediter. Sådana krediter kan dock ges, och skall i de flesta fall ges, utan att NORAD ordningen tillämpas när landet ifråga är öppet under GIEKs "vanliga ordning". Följande matris kan illustrera NORAD ordningens roll ur exportkreditgaranti synpunkt:

Tabell 2. NORAD ordningen i norsk exportkreditgarantigivning

	BISTÅNDSGARANTI- ORDNINGEN	GIEKS ALLMÄNNA ORDNING
BLANDADE KREDITER	Praxis under NORAD- ordningen; mycket få garantier hittills utställda;	Länder som är "öppna" för GIEK och för vilka biståndsmål föreligger;
ICKE- BLANDADE KREDITER	Teoretiskt möjligt, men inga fall hittills; i nya direktiv i princip uteslutet;	Sedvanliga export- kreditgarantier;

### 3.5 Smittorisker mfl effekter

NORAD ordningen får vissa egenheter. Länder med särskilt höga risker åsätts avsevärt lägre premier än länder med några lägre risker, allt beroende på om de är "öppna" för GIEK eller inte. Skillnaden i premie kan vara 10-15% av det totala kreditbeloppet för en långfristig kredit. Problemen blir speciella när ett land är öppet för GIEK men stängt för ytterligare krediter av tekniska skäl (tex att en landram är uppnådd). Detta skulle kunna innebära två



helt olika premienivåer för samma land för i princip samma typ av kredit. Inom exportkreditgarantiinstitut finns en aversion mot denna typ av system genom den så kallade "smittorisken", dvs ett mottagarland (eller kunden) frågar sig varför det behandlas olika och ställer krav på den förmånligare behandlingen i samtliga fall. Detta är ett av huvudskälen till att ett förslag om en särskild biståndsordning i Sverige liknande den norska förkastades av de flesta instanser och slutligen regeringen.

### 3.6 Förändringar 1993

GIEKs verksamhet blev föremål för översyn 1992 och ett antal förändringar att gälla från budgetåret 1993/94. En grundläggande förändring är en uppdelning av GIEK i två enheter, dels en "affärsverksamhet" (forretningsdel), dels en "nationell" verksamhet (samfundsdel). Den första delen, som avser kortsiktiga krediter, skall drivas på kommersiell basis med målsättning att verksamheten skall gå ihop på kort sikt. Detta innebär att premienivån och övriga villkor skall vara riskavspeglande. I samfundsdelens som skall avse medel- och långsiktiga krediter är målsättningen självfinansiering på längre sikt. I denna förväntas GIEK ta högre risker än idag och tillåts även aktiv "matchning av premier. För detta ändamål införes en "riskavsättningsordning".

NORAD ordningen, som skulle bli föremål för en egen översyn, berörs väsentligen inte mer än i två avseenden:

- administrationen flyttas från NORAD till GIEK varvid NORAD skall svara för bedömningen av den "utvecklingsfrämjande effekten" och därmed ges en vetorätt, samt kunna föreslå att projekt som avslås av GIEK hänföres för beslut till Utrikesdepartementet;

- NORAD ordningen skall endast användas för projekt som mottar blandade krediter eller annan form av stöd över biståndsbudgeten;

I övrigt betonas att NORAD ordningens målsättning, värderingsgrunder, premienivåer och övriga villkor skall bibehållas oförändrade.

### 3.7 Det "nya" GIEKs konsekvenser på NORAD ordningen

De nya reglerna för GIEK har ett antal effekter på NORAD ordningen:

- de länder som kan bli föremål för "vanliga" exportkrediter kan förväntas utökas genom signaler om större risktagande från GIEKs sida. Antalet länder som kan bli föremål för NORAD ordningen minskar därmed (om kravet på att NORAD ordningen inte är en ersättning för GIEKs vanliga upprätthålls).



- GIEK möjlighet att kunna "matcha" eventuella krediterbjudanden från konkurrentländer som erbjudes till lägre garantipremier än de GIEKs normala värdering (så kallade "basis premier") skulle ge. Skillnaden mellan den därmed givna lägre premien och "basispremien" skall, enligt förslaget, ersättas via statsbudgeten till en "Riskavsättningsordning" inom GIEK. Konsekvensen av detta är att GIEK får ett mer flexibelt system för premiesättning med möjlighet till potentiellt mer långtgående subventioner än NORAD ordningens enhetspremier.
- investeringsgarantier blir en del av GIEKs normala verksamhet, dvs blir öppna för andra länder än blott NORAD ordningens. Med hänsyn till att investeringspremier inte är förknippade med större risker, och att det knappast finns skäl att sätta premienivåerna även i s.k. högriskländer högre än NORAD ordningens, synes grunden för NORAD ordningen såsom investeringsgaranti därmed ha eliminerats.<sup>5</sup>

#### 4. NORAD ORDNINGEN I ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV

##### 4.1 Metodproblem

En jämförelse mellan olika länders exportkreditgarantisystem generellt, och det biståndsrelaterade kreditgarantier specifikt, är komplicerat på grund av att mycket av förhållandena är föremål för konfidentialitet. Organisationernas arbetssätt och villkor är dessutom stadda under snabb förändring. Svårigheter att göra internationella jämförelser har påpekats bl.a. av den norska utredningen om "nya ramvillkor för GIEK" (NOU 1990), liksom av andra försök att studera export finansieringssystem (Raynauld, 1992). Tillämpningen av systemen är dessutom ofta snåriga och komplicerad även för utredningar som söker sätta sig in i sitt eget lands faktiska förhållanden. (Se tex den svenska u-kreditutredningen 1991). Den officiella information som OECD periodiskt publicerar beträffande exportkreditgarantier - "The Export Credit Financing Systems in OECD Member Countries" är knapphändig vad avser detaljer, särskilt villkor för premier, blandade krediter, etc. På samma sätt är de privata "guider" inom området föga belysande för specifika förhållanden som tex biståndskopplingar, nationella intressen, etc (Tex Euromoney's publikation "World Export Credit Guides"). Föreliggande diskussion blir därmed starkt tentativ. Det kan nämnas att de kontakter som tagits med OECD specialister inom området i samband med studien inte har varit medvetna om det norska systemet och inte heller förmått göra några mer genomträngande internationella jämförelser.

---

<sup>5</sup> Villkoren som skall gälla för investeringsgarantier är inte preciserade i propositionen



Tabell 3 nedan är en jämförelse mellan olika länders system sammanställd av den svenska u-landskreditutredningen:

Tabell 3: Olika OECD länders biståndskreditsystem

	Sverige	Austra- lien	Belgien	Canada	Dan- mark	Finland	Frank- rike	Italien	Japan	Neder- länder- na	Norge	Schweiz	Storbr.	Tysk- land	USA	Öster- rike
1) Biståndskrediter	nej	nej	ja	nej	nej	ja	ja	ja	ja	ja	nej	ja?	ja	ja	nej?	ja
2) U-krediter två- komponent (l) = lån, (g) = gåvobistånd	(ja)	ja	ja (l)	ja (g)	ad hoc	ja	ja (l)	ja (l)	ja (l)	ja (l)	ja (g)	ja (g)	ja (l/g)	ja (l)	ja (g)	ja (l)
Förblandade	ja	nej	nej	nej	nej	ja	ja	nej	nej	nej	ja	nej	ja	ja	nej	nej
3) Garanti mot bistånd	ja	nej	nej	nej	—	nej	nej	nej	nej	nej	ja	nej	nej	ja?	nej	nej
Genom exportkredit- garantiinstitut	nej	ja	ja		ja	ja	ja	ja	ja	ja	nej	ja	ja		ja	ja
4) Premiesystem: riskbaserat enhetspremie annat	ja nej —	ja nej —	ja nej —	ja <sup>1</sup> nej —	ja nej —	ja nej —	ja nej <sup>2</sup> —	ja nej —	ja nej —	ja nej —	nej ja —	ja nej <sup>3</sup> —	ja nej <sup>4</sup> —	— — ja	ja nej <sup>2</sup> —	ja? nej —
5) Krav på upphand- ling i internationell konkurrens	ja	ja?	ja?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
6) Matchningssystem	nej	ja	nej	5)	—	nej	nej	nej	nej	ja	ja	nej	ja	nej	ja	ja
7) Initiativtagare: mottagare exportör	ja ja	ja? ja	ja —	ja ja	— nej?	? nej	ja nej?	ja	ja ja	ja? nej	ja ja	ja nej	nej? ja	ja ja	ja? ja	ja
8) Protokoll/kredit- ramar	nej	nej	ja	ja	nej	nej	ja	ja	ja	nej	ja	ja	ja, ibland	ja	nej	ja

Källa: SOU: Krediter för utveckling, 1991

#### 4.2 NORAD ordningen - ett unikt exportkreditgarantisystem?

NORAD ordningen, vad avser exportkreditgarantier, synes vara unik i internationell jämförelse med hänsyn till ett antal sammantagna förhållanden:

- en särskild ordning som fokuseras på högriskländer för biståndszändamål;
- explicita enhetspremier satta utan hänsyn till, eller snarare i motsats till, kreditrisker;
- medel från biståndsbudgeten användes som garanti för krediter;

Den norska ordningens unika förhållande gäller de nämnda aspekterna sammantagna. För vart och ett av förhållandena finns paralleller.



Särskilda exportgarantier för högriskländer. Många exportkreditgarantiinstitut har någon form av system för så kallade "nationella intressen", innebärande att exportkreditgarantier lämnas på förmånligare villkor än marknadens. Dessa "nationella intressen" är ofta inhemska sådana såsom sysselsättningskäl, effekter på betalningsbalans etc, men kan även vara utåtriktade såsom politiska-kulturella band till specifika länder, bistånd, etc. Ofta hänger intressena samman. På 1960-talet var "biståndsintressen" en inte ovanlig form av explicit verksamhet för exportkreditinstitut. Detta drevs tex av det engelska ECDG. Exportkrediter var då Storbritanniens vanligaste formen av bistånd. Det svenska s/u garantierna på 1980-talet var ett exempel på "särskilda" ordningar.

Exempel på länder som idag officiellt erkänner sig ha specifika "national interest schemes" är Australien, Canada, Danmark, Italien, Schweiz och Sverige (OECD 1992b). Så vitt känt är dock inget av detta specifikt biståndsmotiverat.

Icke-riskavspeglande premier. De flesta kreditgarantiinstitut har haft premier som inte avspeglar reella risker. Med hänsyn till de mycket stora negativa cash flows, (dvs att skadeutbetalningar, inklusive administrationskostnader, överstigerpremieinbetalningar, återvinning och andra finansiella intäkter på lång sikt), som gällt och gäller flertalet kreditgarantiinstitut inom OECD kan hävdas att garantipremier generellt varit för lågt satta med hänsyn till den utveckling som skedde på 1980-talet. Premienivåerna har överlag ökat under senare år.

Enhetspremier synes ha utnyttjats av några länder i viss utsträckning, dock utan biståndsknytning. Detta gäller tex tyska Hermes. Detta system är dock på utgående och generellt kan sägas att garantipremier i ökande utsträckning är riskavspeglande och "marknadsmässiga". Det sker överlag en ökad differentiering av premier för att avspegla olika risker.

En svensk utredning om u-krediter 1991 föreslog i sitt betänkande att en specifik biståndskreditgarantiordning skulle införas. Förslaget liknade i mycket det norska systemet med enhetspremier satta utan hänsyn till risk. Utredningen motiverade sitt förslag med den inbyggda konflikt som finns mellan kommersiella krediter och u-krediter, dvs riskavspeglande premier innebär dyra krediter för många av de länder som biståndet just vill hjälpa och motverkar därmed syftet med resursöverföring på mjuka villkor (SOU 1991). Förslaget har dock avvisats av de flesta remissinstanser och nyligen även av den svenska regeringen (Prop 1992/93).

Ett särfall är att bistånd finansierar garantipremien eller en del av denna. Detta system synes förekomma i några länder, såsom Storbritannien och Holland. Den svenska regeringen har också givit godkännande för ett dylikt förfarande i Sverige till "länder med låg kreditvärdighet" (Prop. 1992/93). Detta skall kunna ske genom att gåvoelementet höjs eller genom att BITS (den svenska u-kreditinstitutionen) från anslaget anvisar medel för att täcka del av premien. Det kan nämnas att möjligheter att göra denna typ av biståndsfinansiering av garantipremier fanns under några år på



1980-talets början (SOU 1991).

Biståndsmedel som garanti. Det är ovanligt att biståndsmedel utgör garanti för och avsätts som en garantifond för biståndsrelaterade krediter. Den svenska u-kreditutredningen konstaterade att:

"Av samtliga länders olika u-kreditsystem synes det endast vara Sverige och Norge, (i vissa fall), där biståndsanslaget står kreditrisken. I övriga länder tas risken inom det ordinarie exportkreditgarantisystemet." (SOU 1991, sid 64)

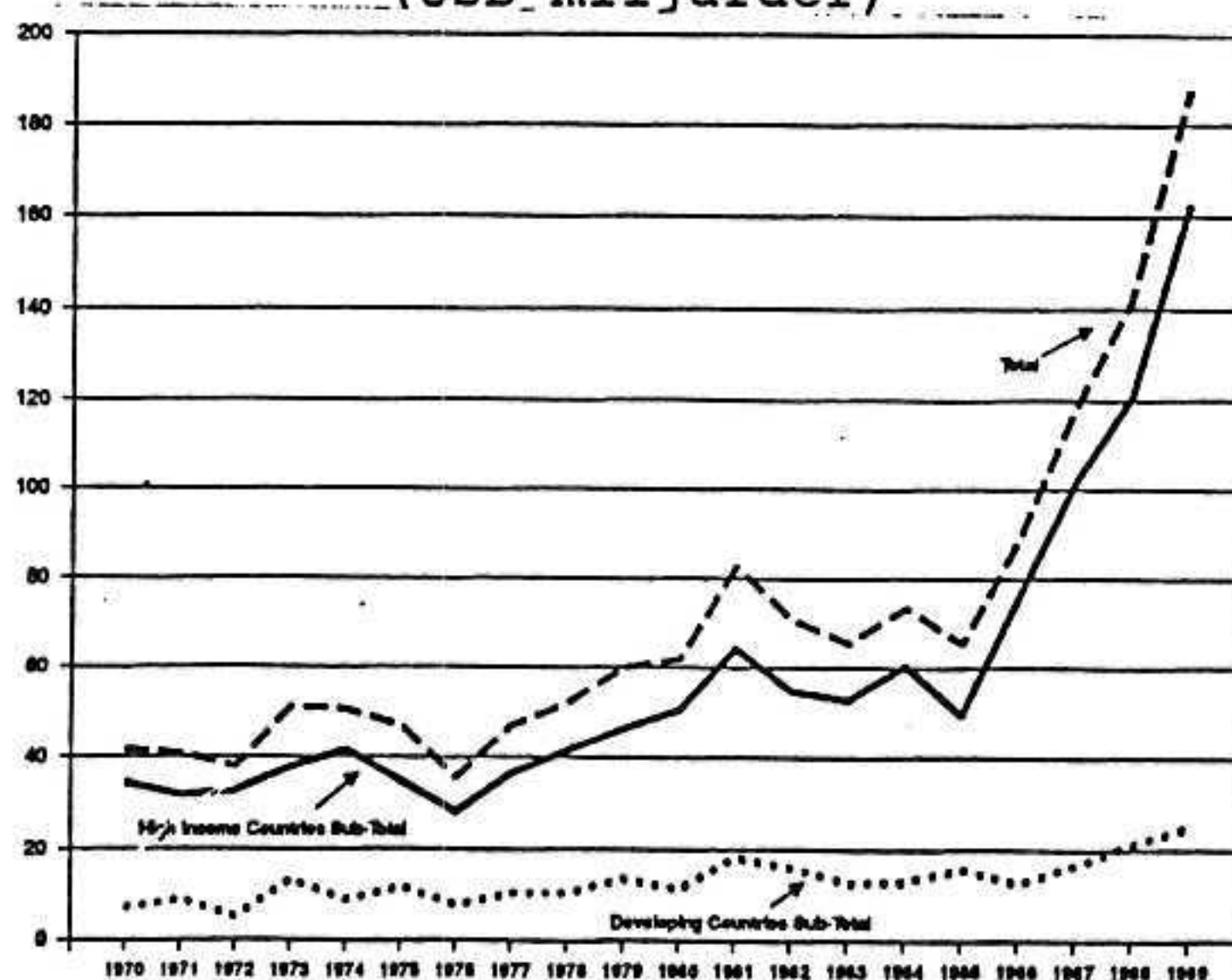
I det svenska u-kreditsystemet avsätts premier för u-krediter till en säkerhetsreserv för täckande av skaderisker. I slutändan är det svenska biståndsanslaget som är ansvarigt för täckande av risk, även om systemet administreras av den svenska exportkreditgarantiorganisationen.

Annex 2 ger i en grov översikt av olika länders garantisystem i förhållande till bistånd.

#### 4.3 Investeringsgarantier

Direkta utländska investeringar (i fortsättningen förkortade FDI - foreign direct investments), ökade dramatiskt i mitten av 1980-talet, medan utvecklingsländernas andel sjönk som framgår av figur 2 nedan:

Figur 2. Direkta utländska investeringar 1970 - 1990  
(USD miljarder)



(källa: Bachmann, 1991)

"Gapet" mellan FDI i industriländer och resten av världen sammanhänger med en rad olika förhållanden som globala strategiska övervägande av industrier, en reaktion på utvecklingen i tredje



världen, mm. Det finns inget som tyder på att det är förknippat med diskriminerande politices från industriländernas sida (Bachmann, 1991). De utländska investeringarna slog dessutom mycket olika i olika delar av den tredje världen. Medan Asien hade en snabb utveckling skedde stagnation eller tillbakagång i Afrika och Latin Amerika.

Statliga investeringsgarantier är av liten betydelse för FDI med undantag för ett fåtal investerande länder. Statliga investeringsgarantier är sannolikt ett ganska uddlöst instrument både som "industri-politiskt instrument" och som biståndspolitiskt. Studier av företagsetableringar visar att dessa är beroende av en rad hänsyn till en ekonomiska faktorer och förekomsten av investeringsgaranti synes vara mycket marginellt. (Bachmann, 1991) Särskilt är det tveksamt om investeringsgarantier har förmåga att påverka investeringar mot marknader som kommersiellt vanskliga högriskländer. Som ett industripolitiskt instrument är det även tveeggat: att stimulera inhemsk industri till utlandsetableringar är inte av alla uppfattat som rätt metod att främja det egna landets välfärd. Även om garantigivning för investeringar inte har fått någon betydande omfattning, sker för närvarande en viss utbyggnad av systemen, inte minst påverkad av den nyrenässans av marknaden och det privata initiativet som präglar förändringarna i öst och i de internationella bankerna.

#### 4.4 Investeringsgarantisystem

De flesta OECD länder har garantisystem för utländska investeringar, FDI (Foreign Direct Investments). Inte sällan drivs dessa av ländernas exportkreditgarantiinstitutioner. Statlig garantigivning för investeringar utomlands är dock av betydligt mindre omfattning än för exportkrediter. Anledningarna är fler: FDI är mycket mindre än handel; investeringar är ofta också bättre skyddade än export och kravet på särskilda garantier mindre; garantierna gäller dessutom, med något undantag, blott politiska risker.<sup>6</sup> Ytterligare ett skäl är att många företag nöjer sig med det skydd som finns i de bilaterala investeringsfördrag som de flesta stora FDI länder har upprättat med många utvecklingsländer. Ett sådant fördrag har också Norge.

Till skillnad från exportkreditgarantigivningen som skapat mycket stora ackumulerade förluster, är garanti för FDI sällan en förlustbringande verksamhet för staten, utan ger istället överskott. Förlustriskerna har visat sig små. Tex tyska Hermes beräknar att skadorna utgjort mindre än 1% av hela portföljen (Dreyer et al 1991). Premienivåer för investeringsgarantier är därmed också betydligt lägre än för exportkrediter. Investeringsgarantier har heller inte blivit föremål för internationell

---

<sup>6</sup> Japan har ett system med kommersiell risk för investeringar som drivs av Export-Import Division i MITI. Japans handels och industriministerium. Programmet kan också försäkra långtidslån av en utländsk partner. Tillförlitliga källor om programmet saknas dock för denna studie. Även en nyligen genomförd studie av MIGA om japanska system för investeringspolicier har mycket knapp beskrivning av systemet (Deyer, 1991).



reglering, av den typ som exportkrediterna. Dels är de inte förknippade med subventioner, dels synes de vara relativt uddlösa som handels/industripolitiska instrument.

Garantier för FDI synes i de flesta länder föra en relativt undanskymd tillvaro och den del av FDI som garanteras är ofta blott några delar av en procent av landets totala FDI. Sverige har tex haft ett investeringsgarantisystem sedan 1960-talet, men systemets karaktär var sådant att knappast något fall av garanti utfärdades. Systemet, som hade en stark biståndsorientering liknande NORAD ordningen, var kringgärdat med många restriktioner på ett sätt så att det var helt ointressant för den svenska industrin. I slutet av 1980-talet reformerades systemet och gjordes öppet för alla länder, men omfattningen av investeringsgarantier är ännu låg. Som framgår av tabellen nedan, visar en jämförelse med några europeiska länder att investeringsgarantierna är mycket marginella för den stocken av FDI. Undantaget utgörs av Tyskland där "Treuarbeit AG" har garanterat ca 20% av totala tyska FDI och har en portfölj i storleksordningen USD 4 miljarder.

Tabell 4. Jämförelse med några europeiska investeringsgarantisystem

	UK	Tyskland	Holland	Sverige
ORGANISATION	ECGD	Treuarbeit	NCIC	EKN
PROGRAMMETS BÖRJAN	1972	1960	1969	1969 1987 ny
PORTFOLIO (USD mill)	ca 300	ca 4,000	ca 100	ca 4
ANDEL AV TOTAL FDI	0,2%	20%	ca 0,1%	negl.
ÅRLIG OMFATTNING (USD mill)	20-30	ca 300		ca 2-3
PREMIENIVÅ (per annum)	0,7-1%	0,5%	0,4-0.6%	0,5-2%
STANDARDTID	15 år	15 år	25 år	15 år
TÄCKNINGSGRAD	90%	95%	150%	90%
RISKER	politiska	politiska	politiska	politiska

(Källa: Dreyer et al, 1991; data avser i huvudsak förhållandena 1988-89)

Det norska investeringsgarantierna under NORAD ordningen överensstämmer i huvudsak med de ovan redovisade vad avser premienivå (0,5%); täckningsgrad (95%), standardtid (15 år) och risker som täcks (politiska). Innan GIEKs gav nya villkor 1993 var



dock länderna begränsade till biståndsländer.

Investeringsgarantier synes få ökad betydelse i samband med den globala transformationsprocessen mot marknadsekonomier och privatiseringsprocesser i u-länder. Tillkomsten av ett antal nya områden för privata investeringar i det forna Sovjet och i Östeuropa bidrar till detta. De stora internationella investeringsbankernas ändrade politik från i huvudsak statliga investeringar till att stimulera det privata näringslivet har också bidragit. Ett uttryck för detta är tillkomsten av Världsbankens fönster för garantier av privata investeringar, MIGA.

#### 4.5 Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)

MIGA etablerades 1988 som ett led Världsbankens marknadsorientering och försök att stimulera privata investeringar i tredje världen och forna planekonomier i öst. MIGA har två funktioner: garantier av FDI mot politiska risker i u-länder; rådgivningsservice till u-länder för att öka deras attraktivitet för FDI. Under de första fyra årens verksamhet hade MIGA tecknat försäkringar värda ca USD 600 miljoner i ca 50 kontrakt. 1992 hade MIGA en portfölj "värd" ca USD 420 miljoner. MIGA har garanterat investeringar i ett tjugotal länder, varav Turkiet, Argentina och Pakistan är bland de största. De investerade företagen är i huvudsak amerikanska, franska, engelska och japanska. Åtminstone ett norskt företag har tecknat försäkring: Norsk Hydro Aluminium i Jamaica med en garantitäckning av USD 20 milj.

MIGA har hittills inte haft några skador. MIGA söker återförsäkring och medförsäkring hos nationella investeringsgarantiinstitutioner. Kontrakt har etablerats bl.a. med amerikanska, kanadensiska, och japanska organ. MIGA är ett alternativ till investeringsförsäkringar för norska företag. Det kan nämnas att Norsk Hydro hade sökt garanti hos NORAD ordningen år 1991 för samma projekt som sedan MIGA garanterade 1993, men därvid fått avslag.

### 5. DET INTERNATIONELLA REGELSYSTEMET FÖR EXPORTKREDITER

#### 5.1 Export och investeringar

Det skall först noteras att OECD avtalet endast gäller exportkrediter och inte investeringar. För investeringsgarantier finns inget avtal inom ramen för OECD och heller inga tankar att skapa ett sådant. Bernunionen - exportkreditgarantiorganens samarbetsorganisation - diskuterar investeringsgarantier, men Unionens funktion är inte att skapa regelverk, utan att genom samarbete mellan tekniska organisationer skapa bättre förhållanden inom "branschen". För närvarande pågår arbete inom Bernunionen tex vad avser de alltmer flytande gränser som finns mellan export och



investeringar. Genom att garantiverksamheten generellt inte är förlustbringande är den heller inte statligt subventionerad och således inte föremål för GATTs intresse. Diskussionen i detta kapitel avser därmed endast exportkrediter.

## 5.2 GATTs regler

Till grund för internationella överenskommelser beträffande exportkrediter ligger Artiklarna VI, XVI och XXIII i GATT som har förbjudit export subsidier sedan 1955. Dessa regler preciserades närmare i GATTs "Code on Subsidies and Countervailing Duties" som antogs i Tokyorundan 1979. Exportkreditsubventioner togs upp på den så kallade "illustrativa listan av förbjuda exportsubsidier". Denna stipulerade att exportkrediter, garantier eller försäkringar inte får ges av statliga organ eller statskontrollerade organ:

"at premium rates which are manifestedly inadequate to cover the long term operating costs and losses of the programmes" (The Tokyo code, 1979).

Reglerna, som inte anses tillräckligt ha eliminerat subsidier i exporten är under översyn inom ramen för Uruguay-rundan.

## 5.3 OECDs Consensusavtal

GATTs regelsystem har fått sin praktiska tillämpning i överenskommelser inom OECD, i det så kallade "Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits", vanligen kallat "Consensus", beträffande räntesubventioner i samband med export-krediter<sup>7</sup>. Avtalet etablerades först 1978, och ersatte då ett mer begränsad avtal från 1976. Det har sedan reviderats och utökats ett antal gånger, senast i samband med det så kallade "Helsinki paketet" 1992. Norge har varit medlem av avtalet sedan 1977 och det omfattas idag av samtliga OECD länder utom Island och Turkiet.

Consensus generella målsättning är att:

"... provide the institutional framework for an orderly export credit market and thus to prevent an export credit race in which exporting countries compete on the basis of who grants the most favorable financing terms rather than on the basis of who provides the highest quality and the best services for the lowest price." (OECD, 1990)

Consensus skiljer på två typer av krediter: så kallade "officiellt stödda export krediter"; och "bundna eller delvis bundna blandade

<sup>7</sup> Det skall betonas att Consensus inte är en formell del av OECD, utan en sammanslutning av 22 OECD länder för vilka OECD agerar som sekretariat. Detta har bl.a. som konsekvens att beslut kan fattas utan att föreläggas OECDs council.



krediter". De senare kännetecknas av att biståndsmedel användes i olika former av "blandning" med exportkrediten. OECDs strategi har varit tudelad: i det första fallet har målsättningen varit att driva ut subventionselementet för att få exportkrediterna att ges på så marknadsmässiga villkor som möjligt. I det fallet har man haft en omvänd målsättning: att öka subventionsgraden i sådan utsträckning så att denna form av kredit blir allt mindre attraktiv som ett konkurrensmedel och därmed blir ett mer renodlat bistånd. Båda strategierna har en övergripande målsättning: att minska och eliminera "trade distortions." Det är OECDs "handelsarm" som varit styrande i arbetet, medan DAC har spelat en mer passiv roll. Den gemensamma målsättningen har dock uttryckts av de både enheterna:

"OECD members' export credit and tied aid politics should be complimentary; those for export credits should be based on open competition and free play of market forces; those for tied aid credits should provide needed external resources to countries, sectors, or projects with little or no access to market financing, ensure best value for money, minimize trade distortions and contribute to developmentally effective use of these resources." (Ray undated)

Consensusavtalet gäller officiella exportkrediter över två års längd. Med officiella exportkrediter avses krediter som av finansieras eller refinansieras av staten eller som blir föremål för statliga subsidier, garantier eller försäkring (OECD 1992).

#### 5.4 Officiella exportkrediter

Consensus regelverk indelar mottagarländer i tre inkomstnivåer, nämligen:

1. "relatively rich" (huvudsakligen OECD länder); definitionen baseras på 1979 års BNP per capita av 4,000 dollar;
2. "intermediate" - länder mellan kategori I och III
3. "relatively poor", länder med en inkomstnivå som gör att de kvalificerade sig för Världsbankens IDA krediter 1979. Idag går BNP/capita gränsen vid 2,555 dollar;

Därutöver gör Consensus i vissa avseenden åtskillnad för de minst utvecklade länderna enligt FNs definition, (LLDCs). Dessa länder definieras inte enbart på grundval av inkomstnivå.

Reglerna för officiella exportkrediter är i korthet:

- minst 15% av kontraktet skall täckas av kontantbetalning;
- maximal återbetalningstid är 5 år (kategori I länder) 8,5 år (kategori II), eller 10 år för kategori III länder;
- minimum räntor baserade på en matris med så kallade Commercial Interest Reference Rate, CIRRR för kategori I och II



länder. Denna matris som ändras varje månad, är baserad på statsobligationsräntorna i de valutor som ingår i SDR.<sup>8</sup> Undantag görs för kategori III länder som kan utnyttja en SDR baserad ränta som är lägre än de flesta CIRR räntor;

Speciella regler gäller för vissa sektorer som kärnkraftverk och andra kraftverk, skepp och flygplan. Jordbruksexportkrediter och för krediter för export av militära produkter har hittills exkluderats, men det finns en strävan att skapa säravtal för dessa produkter.

### 5.5 Bundna, blandade krediter

De bundna eller partiellt bundna blandade krediterna (concessional or aid credits;) har hanterats av OECD på så sätt att biståndselementet, "förmånsgraden", kontinuerligt pressats uppåt.<sup>9</sup> Från en nivå på 15% i början på 1980-talet är det sedan 1987 minsta tillåtna biståndselement 35%; (50% för "Least Developed Countries") när det så kallade Wallénpaketet togs. Consensus reglerna innebär också ett krav på "notifiering", dvs information till samtliga OECD medlemmar per e-post av de krediter ett land har för avsikt att ge. Sådan notifiering skall ske minst 30 arbetsdagar före erbjudande för att tillåta andra länder att kunna "matcha" en föreslagen blandad kredit. Vissa typer av krediter är överhuvud inte tillåten för blandade krediter, tex flygplan och kärnkraftverk. Regler har efterhand införts för att skapa större disciplin i den blandade kreditgivning. Så skall tex förmånsgraden bestämmas enligt CIRR systemet för att motverka lägre subventionsgrad genom att utnyttja lågräntor.

### 5.6 Helsinkipaketet

I februari 1992 infördes nya, betydligt mer skärpta regler för blandade krediter inom Consensus i vad som har kallats Helsinki paketet. Dessa regler trädde i kraft hösten 1992 fullt ut efter vissa övergångsbestämmelser. De är för närvarande föremål för granskning vad avser deras tillämpning. Några huvuddrag i Helsinki paketet är:

- förbud för bundna eller obundna biståndskrediter för länder med en högre inkomst än de som är tillgängliga för IDA credits (17 eller 20-åriga Världsbanks lån), dvs länder med en per capita inkomst för närvarande över 2,555 dollar;

---

<sup>8</sup> SDR är IMF:s speciella dragningsrätter baserad på amerikanska dollar, yen, pund, tyska mark och franska franc

<sup>9</sup> Förmånsgraden i en exportkredit definieras som skillnaden mellan det nominella värdet av ett lån och det diskonterade värdet av alla betalningar gjorda av låntagaren. Som diskonteringsränta skall, till skillnad från DACs regler, användas CIRR baserade räntor. För blandade krediter skall de olika elementen vägas samman.



- förbud för bundna eller partiellt bundna biståndskrediter för "kommersiellt bärkraftiga" projekt (statliga och privata) som kan finansieras på marknadsvillkor utom för de minst utvecklade länderna (LLDCs) <sup>10</sup>;
- stora projekt, (över SDR 50 milj.), kräver internationell upphandling;

Undantag från reglerna är mindre projekt, dvs under SDR 2 miljoner eller blandade krediter vars biståndselement är minst 80%.

Systemet med notifiering har skärpts i den meningen att andra länder har rätt att utmana varje ansökan om blandad kredit med avseende dels på dess "commercial viability", dels tillgänglighet av marknadsfinansiering. Om den ansökande landet inte erhåller "substantial support" från övriga OECD länder kan det ändå gå vidare genom en undantagsbestämmelse. Ett land vars förslag till blandad kredit ifrågasätts av andra länder kan vända sig till OECDs generalsekreterare och meddela undantag därför att projektet bör komma tillstånd på grund av "overriding non-trade related national interest." Consensusavtalet förutsatte att detta dock skulle bli ovanliga. Under det dryga år som Helsinkipaketet varit i bruk har dock möjligheten utnyttjats relativt flitigt av vissa länder. Detta ses dock som ett uttryck för att regelsystemet ännu inte fullt har förankrats i respektive länder. Helsinkipaketet bygger på föreställningen att de konsultationer notifiering leder till, är besvärande för den sökande, och att det därmed uppstår en självsanering.

### 5.7 Helsinkipaketets effekter

Helsinkipaketet har fått betydande konsekvenser inom systemet med blandade krediter. Systemet medför ytterligare ett steg mot att särskilja bistånd och handel, och att driva ut förtäckta biståndssubventioner ur handeln. Ett av de viktigaste elementen är att för länder över en viss inkomstnivå tillåts inga bundna blandade krediter. Paketet har i första hand slagit ut typiska industriella projekt, men även infrastrukturella projekt såsom telekommunikationsinvesteringar, kraftverk, mm är föremål för analys och är främst de som kommit att ifrågasättas. (Dvs projekt där huvuddelen av norska blandade krediter förekommer). Det svenska BITS menar tex att mer än hälften av dess nuvarande verksamhet kommer att påverkas.

En potentiell effekt av Helsinkipaketet är att för de så kallade "spoiled markets", dvs Kina, Indonesien, mfl. åtminstone för vissa typer av projekt kommer blandkreditformerna att kraftigt minska och marknaderna därmed att bli "renare". Erfarenheten visar

<sup>10</sup> Icke "Commercially viable" betyder att projektet inte har kapacitet att generera cash flows som täcker projektets kostnader, inklusive räntor och amorteringar. Därvid skall "appropriate pricing determined on market principles" tillämpas, dvs vid subventioner av tex ett kraftföretags priser skall dessa omkalkyleras. Undantag kan göras för kommersiellt bärkraftiga projekt om detta inte kan finnas finansiering på marknadsvillkor.



också att många länder nu börjar informera sina företag att undvika att söka blandade krediter för industriprojekt och infrastrukturella projekt och att den styrning som eftersträvades därmed håller på att uppnås.

#### 5.8 Sammanfattning av nuvarande viktigaste OECD regler

En sammanfattning av de viktigaste skillnaderna mellan de olika länderkategorierna vad avser official export credits och aid credits framgår av tabell 5 nedan:

Tabell 5. Consensusavtalets viktigaste regler

LAND KATEGORI	INKOMST BNP/cap. USD	OFFICIELLA EXPORT KREDITER	BUNDNA BLANDADE KREDITER
I	> 4,000 (1979)	- kredittid max 5 år (8,5 år med notifiering)  - minimiränta CIRR	- Inte tillåtna
II	4,000 - 2,555*	- kredittid max 8,5 år  - minimiränta CIRR	- Inte tillåtna
III	< 2555*	- kredittid max 10 år  - minimiränta baserad på SDR eller CIRR	- Endast för "non-commercially viable" projekt  - minst 35% biståndselement
III LLDCs		- kredittid max 10 år;  - minimiränta baserad på SDR eller CIRR	- minst 50%s biståndselement

Källa: OECD 1992 a

\* Reglerna är något oenhetliga. Landkategorierna bestämdes 1979, men Helsinikipakten använder gränsen för IDA krediter som idag är 2,555 dollar



### 5.9 Utvecklingslinjer inom OECD

Arbetet inom OECD för exportkrediter har hittills sysslat med subventioner i ränteelementet och gåvor kopplade till dessa. Sedan några år pågår dock arbete kring premiesättning av exportkreditgarantier. Arbetets målsättning kan kopplas till GATT avtalet: statliga exportkreditgarantier skall inte vara subventionerade - premier och institutens intäkter skall avspeglarisker och de kostnader som är förknippade med administration och skadefall. OECDs arbete bedrivs enligt två linjer: för det första belysning av olika exportkreditgarantiinstitutets premiesättning i förhållande till risknivåer; för det andra analys av dessa institutets räkenskapsmetoder, dvs cashflowanalyser. Ett antal OECD initierade studier har funnit att de olika institutens riskbedömning i grunden skiljer sig föga, men att premiesättningen för att täcka dessa risker varierar kraftigt. OECDs ministerråd har givit arbetet kring subsidier i garantipremier hög prioritet vad gäller exportkrediter. Strävanden att skapa normer för premier är dock betydligt mer komplicerat än för räntor.<sup>11</sup> Emellertid har detta arbete redan utmynnat i en ökad transparens kring premier, och ett nästa steg blir sannolikt att de subventioner som kan finnas gömda i icke-riskavspeglande premier blir föremål för förhandlingar. Det råder mycket delade meningar om och när någon form av bindande regler kan introduceras. Vissa OECD tjänstemän tror att detta kan ske inom något år, medan andra menar att de kan vara i kraft 1995. Formerna för hur detta kommer att se ut är ännu oklara. Sannolikt blir målsättningen att garantipremier skall vara riskavspeglande för enskilda länder och krediter - ett försäkringssystem som innebär att högriskländer subventioneras genom extra premier för lågriskländer på ett sätt så att exportkreditgarantiinstitutet ändå blir självbärande, synes inte bli accepterat. En tänkbar metod att hantera uppenbara subventioner i garantipremier kan bli att ett lands exportkreditgarantiinstitut skall kompenseras direkt av den statliga budgeten när sådana fall sker. (Detta är särskilt av intresse i länder där exportkreditgarantiinstitutet är privata, men agerar för vissa typer av garantier på uppdrag av staten.) Även om svårigheterna att införa normer för riskavspeglande normer är stora (inte minst i bestämningen av vilka premienivåer som skall gälla), synes dock det momentum som finns kring arbetet, och de påtryckningar som så kallat "tunga länder" driver, mycket sannolikt leda till någon form av avtal. Efter arbetet med att eliminera räntesubventioner är det idag en accepterad uppfattning att det största elementet av "trade distortion" finns i de förtäckta subventioner i garantipremierna. Betydelsen av subventioner i riskpremie-sättningen skall inte underskattas. OECD studierna fann en skillnad mellan högsta och lägsta premienivå på många hundra procent, eller i storleksordningen 25% av totala kreditbeloppet.

<sup>11</sup> Amerikanska Exim banken och engelska ECGD har utvecklat metoder baserat bl.a. på priserna på statsobligationer för olika länder för att göra realistiska bedömningar av riskkostnader.



### 5.10 EG och EFTA

Både EG och EFTA har principiella regler som förbjuder exportsubsidier som hotar att konkurrenssituationen mellan ländernas industrier. Romfördraget innehåller sådan regler, liksom Stockholmskonventionen av 1960 (Ray 1986). Både EG och EFTA ansluter sig till OECD avtalen. Inom EG pågår för närvarande ett omfattande arbete kring harmonisering av exportkreditgaranti-systemen. EG har i visst avseende kommit längre än OECD i sin teoretiska formulering hur detta skall kunna ske. Detta arbete gäller inte endast premiesättning, utan även andra aspekter såsom garantitäckning etc. Även om EGs arbete ännu inte direkt påverkar OECD samarbetet, (genom att de enskilda EG länderna agerar i de expertgrupper som sysslar med premier), kan ett genombrott i EG leda till en kraftig inverkan på OECD arbetet. Målsättningen med EG arbetet är att formulera en gemensam politik kring exportkrediter som eliminerar konkurrenselementet mellan nationella program i detta avseende. Det finns dock också inom EG stora åsiktsskillnader som kan fördröja detta arbete.

## 6. KONSEKVENSER AV OECDs REGLER FÖR NORAD ORDNINGEN

### 6.1 Graden av subvention i NORAD ordningen

NORADs exportkreditgarantiordning är en subvention i meningen att premierna genom direktiv skall frångå principen om riskspeglning. Ordningen, gäller specifikt länder med högre kreditrisker än de som GIEK normalt täcker; marknadsmässiga premier borde därmed ligga över de GIEKs högsta, förutsatt att GIEK har ett premiesystem som är riskavspeglande. NORAD ordningen har dessutom en mer liberal hållning till andra aspekter på garantigivningen än GIEK för högriskländerna, såsom högre täckningsgrad, högre ramar, etc. Detta är ytterligare ett argument för högre riskpremier. GIEKs premieklasser för högsta risker för långa krediter för länder i "landgrupp 5" (dvs högsta risk) för offentliga köpare är i storleksordningen 4% per annum för krediter av tio år och 4,7% per annum för krediter på 15 år (GIEK 1992). Med den diskonteringsmetod som GIEK använder blir detta i engångspremier storleksordningen 14% för 10 års kreditgarantier och ca 20% för 15 års krediter för den mest gynnade kategorin (offentliga köpare).<sup>12</sup> Dessa skall jämföras med NORAD ordningens riktmärke 1% per annum för exportkreditgarantier. Räknat i nuvärde (dvs den engångspremie som skall erläggas i samband med att garantin ges), innebär detta en

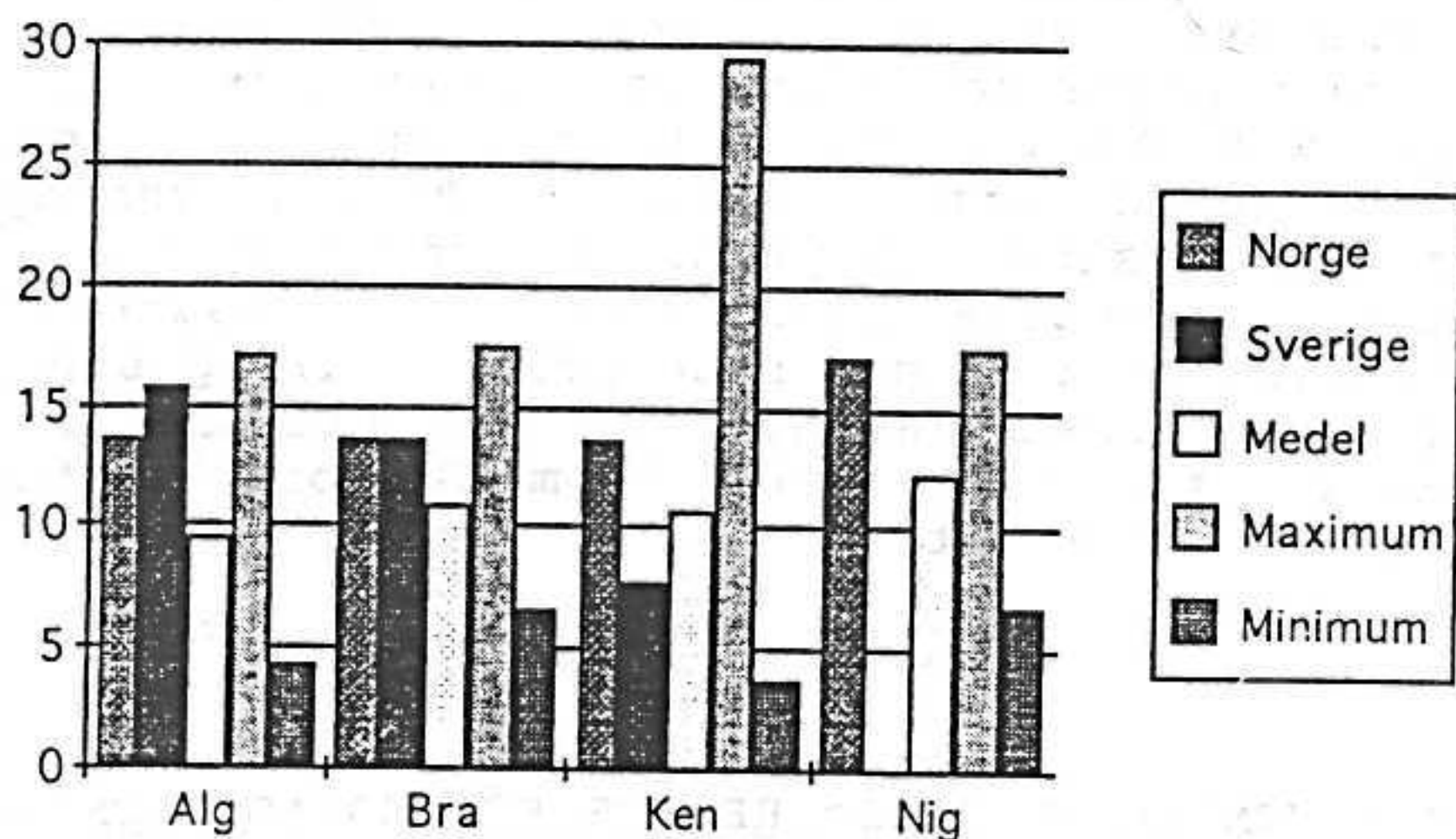
<sup>12</sup> GIEK har ett system med pro-rata garantier där samförsäkring sökes med andra institutioner. Därvid påverkas både riskpremienivån (som anpassas till den andra parten) och risknivån.



differens av ca 10% för en kredit av 10 år, och ca 15% för en femtonårig kredit.

Fastställande av en marknadsmässig premie för högriskländer och långa krediter är förenat med stora svårigheter. GIEKs premier ligger generellt högt i ett internationellt perspektiv. En OECD jämförelse 1991 visar att GIEK ligger bland de högsta för ett antal "högriskländer, enligt figur 5 nedan:

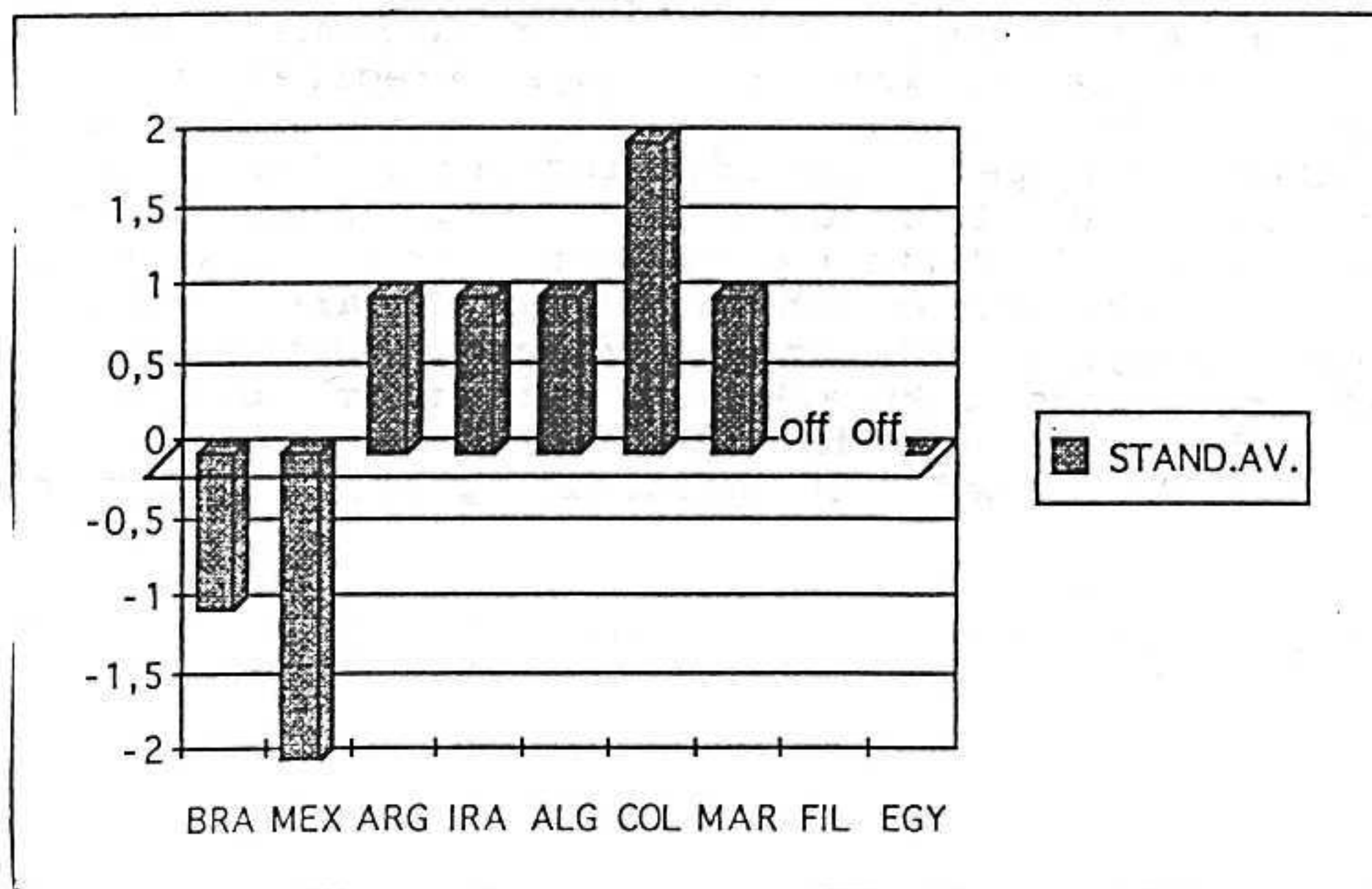
Figur 5. Jämförelse med OECDländers premium för långtidskrediter (offentlig köpare - endast politisk risk)



GIEKs premier för de fyra "högriskländerna" ovan ligger ca 30 - 40% över OECD genomsnittet.

En OECD jämförelse från 1993 för långa krediter (3 - 8,5 år) visar en likartad tendens, om än med variationer. Studien som inbegriper 17 OECD länder och 28 köparländer indikerar följande standardavvikelser från medelvärdena avseende premier för ett antal högriskländer enligt följande:

Figur 6: GIEKs garantipremier i jämförelse med OECDs medelvärden för ett urval högriskländer (standardavvikelser)





## 6.2 Fattiga länder och högriskländer

Det är viktigt att notera att dagens OECDs regelverk i huvudsak är förknippat med länders inkomstnivå och inte med risknivån för export till dem. Inkomstnivån har, som ovan framgått olika konsekvenser i OECD systemet, tex i kravet på förmånsgrad i blandade krediter; kravet på att blandade krediter inte används för kommersiella projekt, eller att blandade krediter överhuvud är tillåtet. NORAD ordningen är inte explicit kopplad till inkomstnivå (annat än att länderna skall tillhöra lägre-medelinkomstnivå och vara av biståndsintresse för NORAD.) Däremot är ordningen direkt kopplad till risknivån i meningen att den endast avser länder med hög sådan, stängda från GIEKs vanliga verksamhet. Dessa två kriterier överlappar inte nödvändigtvis. Det finns således fattiga länder som har bra kreditvärdighet och relativt rika med låg sådan. Ett exempel på det första är Kina med en BNP per capita kring USD 400, men som har låg kreditriskbedömning hos de flesta exportkreditinstitut. Många latinamerikanska länder med BNP/capita över USD 2,000 är å andra sidan "dåliga risker." Riskbedömningen kan i hög grad relateras till länders tidigare och nuvarande makroekonomiska politik, dvs hur "välskötta" deras ekonomier är. Genomgående kan dock sägas att de minst utvecklade länderna (LLDC) med något enstaka undantag måste betraktas som högriskländer. De tillhör GIEKs kategori 4 och 5 och för många av dem är även kortsiktiga kreditgarantier stängda. Det enda undantaget är Botswana med en BNP per capita av över USD 2,000, men detta läand kommer under 1993 att tas bort från listan av LLDCs.

En konsekvens av NORAD ordningen är således att den ur biståndssynpunkt "premierar" högriskländer, dvs ger mer gynnsamma villkor till länder som i många stycken misskött sin ekonomi (även om det finns många andra skäl för "bad risks"). Den innebär också ett styrmedel för näringslivet mot den typen av ekonomier.

## 6.3 NORAD ordningens i dagens internationella regelsystem

NORAD ordningen skall, enligt Stortingets beslut av 1989, ligga inom ramen för OECDs consensusavtal. Eftersom OECD reglerna hittills inte har gällt exportkreditgarantiernas nivå föreligger därmed heller inga brott mot reglerna. Den subvention som förekommer i NORAD ordningen av garantipremier (eller i de faktiska skadekostnader som kan komma), är inte föremål för någon reglering vare sig vad gäller officiella exportkrediter eller blandade bundna krediter, vare sig i det gamla systemet eller under Helsinki-paketet.<sup>13</sup>

Även om NORAD ordningen idag är inom ramen för OECD avtalet, kan den sägas bryta mot GATT avtalet i meningen att exportkredit-

<sup>13</sup> Diskussionen gäller endast NORAD ordningen som sådan. När den kopplas till blandade krediter, vilket är normalfallet, sker givetvis en påverkan av hela "paketet" med de villkor som gäller för högsta inkomstnivå för mottagarlandet, förbud mot blandade krediter för "commercially viable" projekt, etc. Vid ändringar av regler, tex maximal kredittid, antas NORAD ordningen anpassas efter existerande system.



garantisystem skall vara (långsiktigt) självbärande. NORAD ordningen är explicit subventionerad och i dess natur ligger att premier inte skall svara mot risker. Norge är dock långt ifrån ensamt i detta brott mot GATT avtalet, men kanske kan det hävdas att Norge är mer explicit i detta avseende än andra länder som synes ha mer ad hoc orienterade system och därmed mindre "transparens."

#### 6.4 Garantipremier och beräkning av biståndselement

Inga formella regler synes idag finnas i OECD för att räkna direkta subventioner av garantipremier som bistånd, (varken för att redovisa subventionen som bistånd i DACs statistik, eller för att tillgodoräkna sig detta i samband med blandade krediter för att nå 35% eller 50% förmånlighetsgrad). Med gällande regelsystem kan biståndsgraden eller förmånlighetsgraden troligen påverkas beroende av hur garantipremier finansieras. Indirekt kan ett visst tillgodoräknande av en garantipremie ske genom att en fullt riskavspeglande premie som betalas av leverantören kan väntas påverka det pris som denne sätter på den vara som levereras. NORAD systemet tillåter däremot ingen användning av subventionen vid beräkning av bistånd (annat än att efterskänkta skadekostnader i efterhand kan tas upp i DACs statistik.) Som räkneexemplet i ruta 1 nedan visar är det "förmånligare" ur biståndssynpunkt att "ta fram" full marknads-premie än att subventionera den genom en särskild biståndsordning såsom är fallet med NORAD ordningen. Med förmånligare menas att ett högre belopp redovisas i DAC statistiken, samt att ett högre förmånsvärde i en blandad kredit kan uppnås med samma biståndssumma.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Det är oklart huruvida möjligen garantier kan utnyttjas i beräkning av biståndselementet i "förblandade" enkomponentssystem.



## Ruta 1. Beräkning av "förmånsgrader"

## Exempel

Antag kontraktvärde 100 och riskavspeglande premie 20;

Två fall:

1. leverantör betalar hela premien och tar in den i kontraktpriset;

2. 100% subvention av garantin i ett liknande förfarande som i NORAD ordningen.

(För att få samma pris för köparen ger bistånd en ytterligare gåva i det senare fallet);

Fall 1: Leverantör betalar full premie

Kontraktpris	120
Bistånd 50% gåva av kontrakt	60
Extra biståndsgåva	10
Köparen betalar	50
Summa faktiskt bistånd	70
DAC redovisat bistånd	70
"Förmånsgrad"	58%

Fall 2: Biståndet subventionerad hela garantipremien

Kontraktpris	100
Värde av premie, biståndsfinansierad	20
50% gåva av kontrakt	50
Köparen betalar	50
Summa faktiskt bistånd	70
DAC redovisat bistånd	50
Förmånsgrad	50%

Slutsatsen av räkneexemplet ovan blir således att med gällande regler är det under NORAD ordningen "dyrare" för biståndet att nå 50% förmånsgrad än ett "fullprissystem"; vidare att redovisningen av bistånd till DAC blir mindre. (Dock kan biståndselementet i det senare fallet så småningom "tas fram" vid framtida skadekostnader om dessa formellt efterskänkes). Det skall dock noteras att det råder oklarhet om biståndssubventionerad garantipremie kan räknas som bistånd i DAC sammanhang.



### 6.5 Vad händer i ett eventuellt nytt regelsystem?

Om OECD skulle införa regler kring subsidier i garantipremier får detta sannolika stora konsekvenser på de flesta exportkreditinstitut. Två tänkbara effekter kan tänkas: för officiella exportkrediter accepteras över huvud inte subventionerade garantier; för länder och projekt där blandade krediter tillåts kommer sannolikt subsidien i garantin att räknas in som biståndselement. Detta kan dock medföra ett krav på revidering av minsta tillåtna förmånsgrad. Eftersom NORAD ordningen från 1993 skall kopplas till blandade krediter uppstår inte fallet att den användes som en subsidie i en officiell exportkredit. I det senare fallet är det en fråga om att subventionen får ökad transparens.

## 7. SLUTSATSER

### 7.1 Är NORAD ordningen effektiv exportfrämjande politik?

NORAD ordningen är till sin natur en icke-transparent subsidie till länder med mycket hög risknivå i (export)kreditsammanhang. Sådana risker är inte sällan förknippade med dåligt skötta makroekonomiska politices, eller en turbulent politisk situation och politisk instabilitet. I de flesta fall är dessa länder som är kommersiellt ointressanta, ofta med stagnerande ekonomier och som både ur investeringssynpunkt och export har låg prioritet från näringslivets sida. Ligger det i Norges intresse, utifrån näringspolitiska skäl, att ha ett styrmedel vars effekt är att ge särskilda privilegier för sådana marknader? Export idag är generellt långsiktiga affärer som i många avseende allt mer liknar investeringar (uppbyggnad av serviceapparater, investeringar i marknadsföringsystem, uppbyggnad av marknadskunskap, skapande av referensobjekt etc). Stora investeringar i know how är förknippade med att utveckla exportmarknader och det är mycket tveksamt om det gagnar norsk industri att få speciella förmåner för dessa marknader. Utan att på något sätt överdriva betydelsen av styrmedlets effektivitet, kan det snarare vara negativt att manipulera marknaden mot dessa kommersiellt marginella länder i syftet att skapa diversifiering av industrin. Industriresurser knyts till dessa marknader som istället kunde investeras i tillväxtområden. Den svenska u-kreditmodellen är därvid betydligt mer pragmatisk och näringslivsvänlig än den norska. Garantipremien har en marknadsstyrande effekt i meningen att högriskländer får betala mer än lågrisk. Inte utan anledning är affärerna starkt koncentrerade till den dynamiska sydostasienregionen, med Kina som främsta land, medan Afrika är marginellt. Samma förhållande gäller ju för övrigt NORADs blandade krediter. Ett instrument som "bestraffar" dessa länder på bekostnad av de svagare ekonomierna kan möjligen vara biståndsmotiverat, men är direkt negativt ur näringslivssynpunkt.



## 7.2 Kommersiellt intressanta och ointressanta högriskländer

Det finns undantag där högriskländer kan potentiellt vara mycket intressanta marknader, och där premiestyrring kan vara ett meningsfullt medel. Vietnam kan kanske utgöra exempel på detta. Landet betraktas allmänt som högrisk (det är tex stängt för GIEKs vanliga ordning) på grund av skäl som mycket hänger samman med den amerikanska embargopolitiken. Samtidigt finns det en utbredd uppfattning att Vietnam driver en mycket framgångsrik och pragmatisk transformationspolitik och har potential att bli en ny "tigerekonomi" i den mest dynamiska ekonomiska regionen. (Det finns externaliteter i ekonomiska regioner vilket gör det mycket mer sannolikt att ett land som Vietnam, och på sikt Laos, kommer att bedriva en mer framgångsrik ekonomisk politik än, tex Guinea-Bissau). En förutseende, aggressiv näringslivspolitik kunde därmed ta större risker att etablera norsk industri i denna region genom att subventionera bort risken. Vissa av republikerna i före detta Sovjet, särskilt de naturresursrika, kan möjligen vara falla i samma kategori. För att samma utveckling skall komma till stånd i programländer som Mozambique, Zambia, etc är mycket mer osannolikt och investeringar och export på dessa länder kan därför tendera att bli extra problemfyllda, och dessutom förbli isolerade öar utan spridningseffekter.

Slutsatsen av detta är att NORAD ordningen måste betraktas som ett mycket tveksamt näringspolitiskt instrument, men större sannolika negativa effekter än positiva. Denna tendens förstärks i den nya situationen när GIEK blir ökat risktagande.

## 7.3 Sammanfattande kritik

Kritiken mot den nuvarande NORAD ordningen kan sammanfattas som:

### Exportkreditgarantier.

- den är ett "dåligt" näringslivspolitik instrument som genom att sätta artificiella priser på riskpremier kan snedvrída företags verksamhet mot marginella, ofta svåra marknader;
- den ger fel signaler till högrisk-länder om kostnaden för felaktig makroekonomiska policies;
- det är ett handelspolitiskt instrument som bryter mot GATT avtalets anda och gör detta mer explicit än de flesta länders exportkreditgarantiprogram;
- den är ineffektivt bistånd i meningen att subventionen i garantipremien inte kan utnyttjas vid beräkning av förmånsgrad eller i DACs biståndsstatistik; Norge tenderar ha ett högre bistånd än man får "kredit" för;
- det synes vara ett administrativt onödigt krångligt system



genom att det kräver olika parter medverkan och beslut;

- det har potentiella "smittoeffekter" på GIEKs vanliga verksamhet genom att potentiellt behandla samma land, (eller mycket likartade länder), helt olika vad avser garantipremier och övriga villkor.

Dessutom har NORAD ordningen "marginaliserats" i meningen att antalet länder som den kan täcka blir färre (genom att GIEKs risktagande ökar), samt att GIEK har fått ett mer flexibelt instrument för att subventionera garantier genom matchning.

Investeringsordningen. Genom att GIEK får en generell investeringsordning med sannolikt liknande villkor som för NORAD ordningen synes de finnas föga argument att behålla den senare. Risknivån i investeringsgarantier kräver knappast heller att särskilda avsättningar görs för högriskländer.

#### 7.4 Alternativ till NORAD ordningen.

Det föreslås att GIEK sätter riskavspeglande premier för blandade exportkrediter. Dessa kan sedan i den utsträckning det krävs helt eller delvis biståndfinansieras. GIEK kräver därmed knappast någon särskild NORAD fond, utan får täcka eventuella skadefall genom egen budget under "samfundsverksamheten". Den särskilda NORAD ordningen kan därmed avvecklas. Systemet kräver dock vissa förändringar av GIEKs nuvarande verksamhet. GIEK får "öppna" länder som idag är stängda för biståndssändamål. (Premienivån får anpassas till den bedömda risken). Detta är ett system som tillämpas i svenska u-krediter, där vissa länder är öppna blott för biståndskrediter via BITS, men premien satt av EKN. Därmed bör avsättningen till en särskild NORAD fond kunna upphöra och GIEK svara för eventuella förluster från dess normala budget (under den nyinrättade "samfundsverksamheten"). I princip skall riskpremierna täcka eventuella förluster.

Beslut om blandade krediter kan därvid tas av NORAD i ett samlat grepp och en klar särskilnad mellan NORADs och GIEKs funktioner uppnås. GIEK blir inte ett organ som behöver snegla på biståndsaspekter, utan för professionella riskbedömningar, medan NORAD kan ta ställning i vart fall till den verkliga kostnaden för en exportkredit och väga dess kostnader mot samhällsekonomiska effekter. Graden av subvention av garantipremien blir därvid ett strategiskt instrument där från fall till fall avväganden kan göras om subventionsgrad. Det norska systemet kommer därvid att harmoniseras med flera andra länders, tex Sveriges. Det är ett system som lättare harmoniseras med ett eventuellt framtida nytt regelverk inom OECD som tar subvention av garantipremier i beaktande. Det har dessutom ett antal övriga fördelar:

- "smittorisken" på GIEKs vanliga verksamhet som uppstår med olika premier för samma land, eller liknande länder, undviks;



GIEK kan etablera ett generellt premiesystem och eventuella subventioner sker i ett annat led; GIEK kan bedriva en affärsversksamhet;

- det är ett system med större "transparens" och ger därmed de rätta signalerna till marknaden, både inom exportindustrin och inte minst till mottagarländerna där kostnaden för dålig kreditvärdighet (och/eller) felaktig makroekonomisk politik blir öppen, m.a.o hög risk kostar.

- det bör minska administrationen hos GIEK och NORAD



## ANNEX 1: ANSÖKNINGSLÄNDER TILL NORAD ORDNINGEN

	Ansökningar till NORAD ordningen			LLDC 1990	BNP/capita 1991 (USD)	Medel/Långkredit 1992	GIEK status
	Export	Inv.	"Godkända"				
<b>AFRIKA</b>							
Angola	x				610 (3)	5	--
Botswana *		x	-		2,530	4	SG
Congo		x	x		1,120	5	--
Gambia			-		220 (1)	5	--
Guinea Bissau	x		-	x	180	5	--
Kap Verde	x		-		500 (1)	5	--
Lesotho	x		x	x	580	5	--
Malawi	x		-	x	230	4	--
Marocco	x				1,030	4	R
Mosambique *	x		x	x	80	5	--
Namibia *	x	x	x		1,460	4	SG/BG
Uganda *	x			x	170	4	--
Zambia *	x		x		420 (2)	5	--
Zimbabwe *	x				650	4	SG
<b>ASIEN</b>							
Bhutan	x		x	x	180	5	--
Maldiverna	x		x		300 (1)	4	M
Nepal	x	x	x	x	180	4	BGMR
Pakistan *	x		x		400	4	SG
Sri Lanka *	x	x	x		500	4	SG
Vietnam	x		x		..	5	--
<b>LATIN AMERIKA</b>							
Costa Rica	x		x		1,850	4	--
Jamaica		x	-		1,380	4	--
Nicaragua *		x	x		460	5	--
Peru	x		-		1,070	5	--

Legend:

\* Norska programländer

- avslag (inte nödvändigtvis pga land)

-- Stängt; SG= Statsgarantier; R= restriktivt; BG = bankgarantier; M= maxram (5 MNOK)

(1) 1987; (2) 1990; (3) 1989



## ANNEX 2: EXPORTKREDITGARANTIINSTITUTIONER I VALDA OECD LÄNDER

LAND	INSTITUTION	EXPORT FÖRSÄKRAD 1991 USD miljarder	ANDEL AV TOTAL EXPORT 1991	VINST/FÖRLUST 1991 USD miljoner
Australien	EFIC	3,2	6%	-280
Belgium	OND	5,4	4%	- 39
Canada	EDC	4,5	<2%	28
Danmark	EKR			
Finland *	FGB	0,9	4%	n.a.
Frankrike	CoFACE	60,0	27%	-1,700
Holland	NCM			- 30
Italien	SACE	17,4	10%	-1,034
Japan	MITI/EID	164,5	47%	1,019
Norge	GIEK	0,3	2%	
Nya Zealand	EXGO	0,5	4%	- 1
Schweiz	ERG			
Spanien	CESCE	8,0		
Storbritanien	ECGD			
Sverige	EKN	1,4	3%	15
Tyskland	Hermes	37,8	6%	-1,916
United States	Eximbank		2%	20

(Källa: Trade Finance - World Export Credit Guide, 1992)

\* Data från annat år än 1991



## ANNEX 3: LITTERATURREFERENSER

- Balassa, B. (ed): "Subsidies and Countervailing Measures. Critical Issues for the Uruguay-Round", World Bank Discussion paper, Washington DC, 1989;
- Bachmann, H.: "Industrialized Countries' Policies Affecting Foreign Direct Investment in Developing Countries", Volume I, Policy and Advisory Service, MIGA, Washington DC, 1991;
- Dreyer, J.: "Industrialized Countries' Policies Affecting Foreign Direct Investment in Developing Countries", Volume II, Policy and Advisory Service, MIGA, Washington DC, 1991;
- Hansen, S. et al: "Evaluation of Parallel Financing and Mixed Credits", Norwegian Ministry of Development Cooperation, Oslo, 1989;
- Jepma, C.: "The Tying of Aid", OECD, Development Centre Studies, Paris 1991;
- Jepma, C. & Bartles, C.: "Economic Impact of Untying of Foreign Aid of EC Countries", Amsterdam, 1988;
- Larjavaara, T.: "Export Credit Competition. A Study of officially Supported Export Credits and Credit Subsidies", Helsinki, 1988;
- NOU (Norges Offentlige Utredninger): "Nye rammevilkår for GIEK", Oslo, 1990;
- OECD: "The Export Credit Financing Systems in OECD Member countries", Fourth edition, Paris 1990;
- : Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits", Paris 1992 (a);
  - : "Comparative Premium Rate Analysis for Medium and Long Term Business". Group on Export Credits and Credit Guarantees, OECD, 1992 (b) - konfidentiell;
  - : "Report on Development Co-operation", DAC, Paris, 1992(c);
  - : "DAC Principles for Effective Aid", Paris, 1992 (d);
- Ray, J.: "The OECD 'Consensus' on Export Credits", World Economy Vol. 9, no 3, London, 1986;
- : "Commercial Vability in the Helsinki package", undated;
- Raynauld, A.: "Financing Exports to Developing Countries", OECD, Development Centre Studies, Paris, 1992;
- SOU (Statens Offentliga Utredningar): "Statens roll vid finansiering av export". Betänkande av exportkreditutredningen, Stockholm, 1988;
- : "Krediter för utveckling". Betänkande av kreditbistånds-utredningen, Stockholm, 1991;
- Svenska Regeringens Proposition 1992/93: 100, Bilaga 4, Sthlm, 1992;
- "Trade Finance. World Export Credit Guide 1992", Euromoney publ. London, 1992;
- UNDP: "Human Development Report 1990", New York, 1990;
- World Bank: "World Development Reports 1991, 1992, 1993, Washington DC, 1991, 1992, 1993;



## Næringslivsordningene

Næringslivsordningene omfatter følgende bevilgninger i 1993:

Tilskudd til forundersøkelser, opplæring og grunnlagsinvesteringer ved etablering	20 mill kr
Lån til bedriftsetableringer	36 mill kr
Tilskudd til blandete kreditter	260 mill kr**)
Tilskudd til opplæring ved eksport	5 mill kr
Parallellfinansiering	62.8 mill kr
Veiledning og støtte ved import til Norge	5 mill kr
Garantier ved investeringer i og eksport til utviklingsland (ikke bistand)	100 mill kr***)

Tilskudd til **forundersøkelser, opplæring og grunnlagsinvesteringer** ved etablering tar sikte på å assistere med kartlegging, vurdering og tilrettelegging av forholdene ved prosjekter hvor norsk næringsliv kan delta. Bevilgningene har særlig vært brukt til forundersøkelser basert på prosjektforslag fra norsk næringsliv, og i løpet av 1990 og fram til midten av 1991 ble det gitt totalt 47 tilsagn vanligvis med 50 prosent støtte til forundersøkelser.

**Lån til bedriftsetableringer** skal stimulere norske bedrifter til å etablere samarbeidsbedrifter i utviklingsland og minske den ekstraordinære risiko og de merkostnader som er forbundet med slike etableringer. Ordningen skal også bidra til økt utviklingseffekt av etableringen. Bistanden tilpasses det enkelte prosjekts økonomiske bæreevne, men lånet vil ha et gave-element på minst 25 prosent. Ved utgangen av 1990 var det totalt utbetalt 287,5 mill kr til 29 prosjekter: 35 prosent i Afrika, 55 prosent i Asia og 10 prosent i Egypt og Portugal. Prosjektene representerer en samlet investering på ca 992 mill kr og har direkte medvirket til etablering av ca 3 600 faste arbeidsplasser i utviklingslandene.

Ordningen med **blandete kreditter** ble opprettet som en prøveordning i 1985 for å bidra til eksport av bistandsrelaterte prosjekter fra Norge til utviklingslandene ved hjelp av mer fordelaktig finansiering enn markedet kan tilby. Ordningen ble gjort permanent i 1990. Ordningen innebærer at bistandsmidler brukes sammen med eksportkreditter og/eller andre overføringer for å finansiere norske leveranser til prioriterte prosjekter i utviklingsland. Dermed økes kapitaltilførselen til utviklingslandene fra den private sektor. Grensen for minimum gaveandel i en blandet kreditt er 50 prosent i de minst utviklede land og 35 prosent i de øvrige utviklingsland. Det var i flere år et underforbruk på bevilgningen for blandete kreditter, og det ble satt i verk en rekke tiltak for å gjøre ordningen mer anvendelig (se vedlegg 4). I 1990 ble det utbetalt 44,3 mill kr til 5 prosjekter i Botswana, Kina og Pakistan. I 1991 økte så utbetalingen til 201 mill kr, som var hele det disponible beløp, og som en følge av dette og det store antall foreliggende søknader ble det 7.2.92 fremmet forslag til Stortinget om en forhøyelse av bevilgningen for 1992 fra 90 til 340 mill kr.

Tilskudd til **opplæring i forbindelse med eksport** er et supplement som øker den bistandsmessige verdi av en leveranse. Det vanlige er å gi opplæringsstøtte til et prosjekt som får blandet kreditt. I 1990 ble det gitt opplæringsstøtte til 12 prosjekter i Myanmar (Burma), Kina, Egypt, India, Filippinene, Tyrkia og Thailand.

**Parallellfinansiering** er en form for bundet samfinansiering med Verdensbankgruppa, Den afrikanske utviklingsbanken og Den asiatiske utviklingsbanken. Bistanden innebærer 100 prosent gavefinansiering av leveranser fra norsk næringsliv til komponenter i bankenes prosjekter. Parallellfinansiering kan dermed virke som en døråpner til det marked som de internasjonale finansieringsinstitusjonene representerer. Ordningen ble startet opp i 1980 og ble etter en evaluering i 1989 gjort permanent og



overført fra UD til NORAD. I 1990 ble det bevilget parallellfinansiering i forbindelse med 13 prosjekter i Bhutan, India, Kina, Maldivene, Mosambik, Tanzania, Thailand og Zimbabwe.

**Veiledning og støtte ved import til Norge** tar sikte på å øke omsetningen og markedsandelen for u-landsprodukter i Norge ved å medvirke til at disse produktene er tilgjengelige på det norske marked. NORIMPOD arbeider også med eksporttiltak i utvalgte land, uavhengig av om produktene ender opp i Norge. NORIMPOD mottok i 1991 godt og vel 2 000 varetilbud fra eksportører i utviklingsland.

Når det gjelder **garantiordningene**, administrerer NORAD særordninger for garantier som dekker politisk risiko i forbindelse med blandete kreditter og investeringslån. I tillegg administrerer Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK) garantiordninger for eksport som også anvendes under næringslivsordningene, men som ikke finansieres over bistandsbudsjettet. De forskjellige garantiordningene kan supplere hverandre, i det GIEKs alminnelige ordning brukes så langt dekning kan oppnås, og særordningen anvendes hvor de politisk relaterte risikomessige forhold tilsier at den alminnelige ordningen ikke kan brukes. GIEKs primære målsetting er å virke eksportfremmende uten at en pådrar seg uakseptable tap og en må derfor sette strenge risikokrav.

GIEK administrerer to ordninger: garanti for politisk risiko og garanti for kommersiell risiko. Inntil de nye rammevilkårene for GIEK ble vedtatt, gjaldt pro rata prinsippet for garantier over 10 mill kr ; dvs det krevdes en annen medgarantist for henholdsvis 10 og 50 prosent. Garantipremien for langsiktige garantier på over 10 mill kr er fastsatt i kgl.res. for de forskjellige kategorier (vil etter nye rammevilkår bli fastsatt av GIEK). GIEK kan påvirke premien ved at styret avgjør i hvilken kategori det enkelte land skal plasseres. Risikovurdering foretas uavhengig av finansieringskilden. For lånedelen av blandete kreditter har maksimum garantitid normalt vært 15 år. GIEKs anbudsgarantiordning gir inntil 50 prosent refusjon for kostnader ved anbud i utviklingsland dersom bedriften ikke vinner anbudet. Ordningen har hittil ikke kunnet benyttes ved anbudskonkurranse i multilaterale organisasjoner beliggende i industriland.

I henhold til Stortingets forutsetninger blir de bistandsfinansierte **næringslivsordningene** benyttet i land som av OECD/DAC er definert som lavinntektsland (inkludert de minst utviklede land - MUL) og lavere mellominntektsland, men med prioritet til Norges samarbeidsland og land i spesielt utvalgte samarbeidsregioner. Det er også åpnet for bruk av næringslivsordningene i Chile og Costa Rica. (Se vedlegg 5).

Retningslinjene for ordningene er endret flere ganger i løpet av de siste år for å bedre anvendeligheten (se vedlegg 4). Seinere er dessuten den øvre grensen på 150 mill kr for enkeltprosjekter som kan finansieres med blandete kreditter, og den øvre grensen for investerings- og eksportgarantier fjernet.



Utdrag av "Retningslinjer og Utfyllende Bestemmelser vedrørende Bruk av Blandede Kreditter ved Eksport til Utviklingsland".

...

§ 7 Blandede kreditter kan bare anvendes for prosjekter som er prioritert i mottakerlandets offentlige utviklingsplaner og budsjetter og som finnes å være utviklingsfremmende etter følgende kriterier:

- bidra til å skape nyttig produksjon av varer og/eller tjenester i vertslandet,
- skape lønnsomme arbeidsplasser som bedrer sosiale og økonomiske kår i vertslandet,
- er lokalisert i relativt næringssvake distrikter,
- omfatter planmessig opplæring av lokal arbeidskraft,
- danner grunnlag for annen økonomisk virksomhet,
- utnytter og fordeler vertslandets egne råvarer,
- bidrar til å bedre vertslandets teknologiske nivå,
- anvender en teknologi som er tilpasset vedkommende utviklingslands behov,
- bidrar til å bedre utenriksøkonomien gjennom importsparing eller eksportøkning.

Det vil ikke kreves at hvert prosjekt tilfredsstiller alle kriteriene. Det forutsettes at prosjektenes utviklingsfremmende effekter vurderes som så store og sikre at de klart berettiger de investeringer og den bruk av bistandsmidler som er aktuelle.







**OECD/DAC:**  
**"DEVELOPING COUNTRIES AND TERRITORIES BY INCOME CATEGORY"<sup>1</sup>**  
 Bruttonasjonalinntekt (BNI) pr. innbygger, 1989

LLDC's (MUL-land) MUL- Minst Utviklede Land		LLDCs forts.		OTHER LICs (andre lav-inntektsland)	
Mozambique	80	(ingen rangering)		Madagascar	230
Tanzania	120			Nigeria	250
Ethiopia	120	Afganistan	-	Zaire	260
Somalia	170	Bhutan	-	Guyana	340
Laos	180	Botswana	-	India	340
Malawi	180	Djibouti	-	China	360
Bangladesh	180	Liberia	-	Pakistan	360
Nepal	180	Myanmar (Burma)	-	Kenya	370
Guinea-Bissau	180	Tuvalu	-	Ghana	390
Chad	190			Zambia	390
Sierra Leone	200			Sri Lanka	430
Burundi	220			Nicaragua	500
Gambia	240			Indonesia	500
Uganda	250			Solomon Islands	580
Mali	270			Angola	620
Niger	290			Bolivia	620
Burkina Faso	310			Egypt	630
Rwanda	320			Zimbabwe	650
Sao Tome & Principe	340			Senegal	650
Haiti	360			Philippines	700
Benin	380				
Central African Republic	390			(ingen rangering)	
Togo	390			Kapucheia	-
Equatorial Guine	390			Mayotte	-
Maldives	420			St. Helena	-
Guinea	430			Viet Nam	-
Comoros	450				
Sudan	470				
Lesotho	470				
Mauritania	500				
Yemen	650				
Kiribati	700				
Western Samoas	720				
Cape Verde	760				
Vanuatu	860				

<sup>1</sup> Høsten 1991 vedtok FN å klassifisere også Kambodsja, Madagaskar, Solomon-øyene, Zaire og Zambia som MUL-land. Botswana vil gå ut av MUL-kategorien i 1995.



**LMICs**  
**(lavere mellominntektsland)**

Dominican Republic	790
Côte d'Ivoire	790
Morocco	800
Papua New Guinea	890
Honduras	900
Swaziland	900
Tonga	910
Guatemala	910
Congo	940
Cameroon	1 000
Peru	1 010
Ecuador	1 020
Syria	1 020
Paraguay	1 030
El Salvador	1 070
Colombia	1 190
Thailand	1 230
Jamaica	1 260
Tunisia	1 260
Turkey	1 370

(ingen rangering)

Albania	-
Anguilla	-
Cook Islands	-
Cuba	-
Korea, Dem.	-
Mongolia	-
Namibia	-
Pacif. Isl. (Trust Tr.)	-
St. Vincent and Gr.	-
Tokelau	-
Turks & Caicos Islands	-
Wallis & Futuna	-

**UMICs**  
**(høyere mellominntektsland)**

Fiji	1 640
Belize	1 720
Jordan	1 730
Panama	1 760
Chile	1 760
Costa Rica	1 780
St. Lucia	1 810
Grenada	1 900
Mauritius	1 950
Mexico	1 990
Argentina	2 160
Malaysia	2 160
Algeria	2 220
Venezuela	2 450
Brazil	2 540
Uruguay	2 620
Yugoslavia	2 920
Gabon	2 960
Suriname	3 020
Trinidad & Tobago	3 240
Seychelles	4 170
Portugal	4 260
Korea	4 400
Oman	5 220
Greece	5 340
Malta	5 820
Barbados	6 370
Saudi Arabia	6 390
Cyprus	7 050
Iran	7 970
Israel	9 750
Hong Kong	10 320
Singapore	10 450
Bahamas	11 370
Kuwait	16 380
United Arab Emirates	18 430

**UMICs forts.**

(ingen rangering)

Antigua and Barbuda
Aruba
Bahrain
Brunei
Cayman Islands
Dominica
Falkland Islands
Gibraltar
Guadeloupe
Guiana
Iraq
Lebanon
Libya
Martinique
Monteserrat
Nauru
Netherlands Antilles
New Caledonia
Niue
Polynesia, French
Qatar
Reunion
St. Kitts-Nevis
St. Pierre & Miquelon
Syria
Taiwan
Virgin Islands



VEDLEGG TIL SAMARBEIDSAVTALE MELLOM NORAD OG GIEK

Dato: 12. februar 1991

Paragrafhenvising i parantes refereres til Nærmere Bestemmelser om Garanti vedtatt ved Kgl.Res. av 22.12.1989.

<u>SØKNAD:</u>	NORAD	GIEK
Motta søknad fra eksportør	X	
Bekreftelse mottagelse av søknad	X	
Registrere søknad	X	
 Gi avslag	 X	
1) hvor GIEK er åpen på landet		
2) hvor rammen er brukt opp		
3) hvor landet ikke er prioritert		
4) hvor søknaden forøvrig ikke vil bli anbefalt		
 Oversende kopi av søknad til GIEK's behandl.	 X	
 <u>SAKSBEHANDLING:</u>		
Registrere søknaden		X
Utarbeide landrisikovurdering		X
Vurdering av formål og geografisk anvend. (§ 1)	X	
Vurdering av dekningsområde (§ 2)		X
1) definering av politisk risiko		
2) krav om egenrisiko		
 Vurdering av gjenstand for garanti (§ 2)		X
1) lån/investering/kausjon		
2) allerede foretatt investering		
3) garanti for utbytte		
 Vurdering av garantiperiode og ansvars- begrensning (§ 4)		X
1) garantiperiodens lengde		
2) automatisk avtrapping		
3) begrensning av størrelsen		
 Vurdering av om annen garanti er tilgjeng. (§ 5)		X
Vurdering av kontraktsgaranti (§ 6)		X
Vurdering av garantiperiode, beløps- begrensning og internasjonale regler (§ 7 og 10)		X
Notifisering til OECD (§ 8)		X
Vurderingen av de utviklingsfremmende aspekter	X	
Vurdering av tapsrisikoen (§ 8)	X	
 Fastsettelse av garantipremie (§ 12)	 X	
 Forklaring av garantipolisens innhold		X
Kontakt med Eksportfinans		X
Kontakt med Verdensbanken/MIGA	X	X
 Vedtak om garanti	 UD	
Orientering til søker om garantivedtaket	X	



<u>TILSAGN OG POLISE</u>	NORAD	GIEK
Forberede tilsagn om garanti samt nødvendige dokumenter for aksept etc.		X
Utstedelse av tilsagn	X	
Oversendelse av tilsagn til søker	X	
Fastsettelse av de nærmere vilkår		X
Sjekke forutsetningene for å utstede polise		X
Forberede polise		X
Utstede polise til eksportør eller fin.inst.	X	
Statistisk registrering av garantiansvar		X
<u>GARANTIPREMIE</u>		
Innkrevning av garantipremie og tilsagnsgebyr		X
Overføring av premie til grunnfond i N.B.		X
Purre på garantimottaker hvis manglende premie		X
<u>ENGASJEMENTSOPPFØLGNING</u>		
Kontrollere innbetaling av renter og avdrag		X
Kontroll med långivers oppfølging av debitors betaling		X
Behandling av og oversendelse av erstatningskrav til NORAD		X
Utbetale erstatning fra grunnfondet i Norges Bank	UD	
Rapportere til NORAD		X
<u>OPPFØLGING AV MISLIGHOLDTE SAKER (§ 13)</u>		
Innkreve renter og avdrag fra debitor		X
Registrere krav i Parisklubben og bilateral moratorieavtale		X
Forhandle moratorieavtale	UD	X
Oppfølging av moratorieavtale		X
Innbetalte gjenvinninger til grunnfondet i N.B.		X
Forhandle avtale om ettergivelse av gjeld	UD	X
<u>REGNSKAP OG STATISTIKK</u>		
Føre statistikk over søknader	X	
Føre regnskap		X
Registrere bevegelse i garantiansvaret		X
Rapportere til NORAD		X
Rapportere utestående garantiansvar, mislighold m.v. til OECD		X
<u>GARANTIRAMME OG GRUNNFONDET</u>		
Søke om årlig ramme (§ 10)	X	
Sørge for tilstrekkelig grunnfond (§ 14)	X	
Varsle om mulig overskridelse		X

Dato: 12. februar 1991



## Evaluering av Garantiordningen for Investeringer i og Eksport til Utviklingsland

Bedriftens navn og adresse : \_\_\_\_\_  
 Kontaktperson : \_\_\_\_\_

Tlf nr.: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

SPØRSMÅL / TEMAER, BEDRIFTSINTERVJUER	Normale rammer	Kommentarer:
% - vis dekning av kontraktbeløp	Max 90%(95%)	
Budsjetramme garantier		
Utvalg av mottakerland		
Garantiperiodens lengde	Max 15 år	
Omfang av garantien (også kommersiell dekning ?)		
Garantipremie i forhold til GIEKs alm. ordn./andre land		
Kravet om statlig motgaranti	Kun eksportgaranti	
Varihet av tilsagnet	3 måneder	
Eksport eller investeringsgarantier av størst interesse		
Administrativ effektivitet UD/NORAD/GIEK:		
Oppfølging / saksbehandlingstid		
Prosjektvurdering tilfredsstillende		
Hvis avslag, tilfredsstillende begrunnet		
Arbeidsfordeling NORAD / GIEK		
Orientering om ordningen		







## TABELL VEDLEGG

Tabell A: Eksportkredittgarantier Under Særordningen

Tabell B: Inveteringsgarantier Under Særordningen

Tabell C: Erstatningsutbetalinger Under Særordningen







Tabell A:

**EKSPORTKREDITTGARANTIER UNDER SÆRORDNINGEN.  
LØPENDE GARANTIANSVAR OG ÅRLIGE ENDRINGER 1970-91 (NOK mill.)<sup>1</sup>**

År	Løpende garanti - ansvar pr. 1.1	Tilkommet i året	Avviklet i året	Løpende garanti- ansvar pr. 31.12.
1970	87	11	2	96
1971	96	7	1	102
1972	102	24	9	117
1973	117	64	19	161
1974	161	79	10	230
1975	230	61	21	271
1976	271	195	30	436
1977	436	398	50	783
1978	783	513	55	1.241
1979	1.241	1311	48	2.504
1980	2.504	1157	51	3.610
1981	3.610	874	114	4.370
1982	4.370	593	216	4.694
1983	4.693	450	282	4.862
1984	4.862	188	376	4.674
1985	4.674	163	265	4.571
1986	4.571	31	1.192	3.410
1987	3.410	13	349	3.083
1988	3.083	-	535	2.549
1989	2.549	155	557	2.145
1990	2.145	66	704	1.526
1991	1.526	-	518	1.008

Kilde: GIEKs årsmeldinger

<sup>1</sup> Tabellen omfatter både garantier som er godkjent av NORAD og andre garantier under særordningen, idet underlagsmaterialet ikke skiller mellom disse.



Tabell B:

**INVESTERINGSGARANTIER UNDER SÆRORDNINGEN.  
LØPENDE GARANTIANSVAR OG ÅRLIGE ENDRINGER 1970-91 (NOK mill.)**

År	Løpende garanti - ansvar pr. 1.1	Tilkommet i året	Avviklet i året	Løpende garanti- ansvar pr. 31.12.
1970	105.5	2.9	1.3	109.0
1971	109.0	2.8	1.4	110.4
1972	110.4	3.2	2.3	111.3
1973	111.3	0	17.5	93.7
1974	93.7	3.7	3.8	93.6
1975	93.6	0.6	14.3	79.3
1976	79.9	1.5	8.6	72.8
1977	72.6	4.0	20.8	56.0
1978	56.0	0.4	7.6	48.7
1979	48.7	8.5	43.7	13.5
1980	13.5	24.2	1.6	36.1
1981	36.1	12.0	2.6	45.5
1982	45.5	3.0	2.3	46.2
1983	46.2	7.4	-3.8	57.4
1984	57.5	5.4	29.4	33.5
1985	33.5	-	5.9	27.6
1986	27.6	31.0	6.0	52.7
1987	52.7	11.2	8.0	55.9
1988	55.9	60.7	12.4	104.2
1989	104.2	-	11.8	92.4
1990	92.4	-	39.0	53.4
1991	53.4	-	6.0	47.3

Kilde: GIEKs årsmeldinger



ERSTATNINGSUTBETALINGER UNDER SÆRORDNINGEN  
(NORAD - GODKJENTE GARANTIER) (NOK 1.000)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Eksportkredittgarantier											
Ghana	1.978	3.814	4.034	2.390	-	-	-	-	-	0.010	2.017
Liberia										13.728	9.121
Sudan										4.729	11.094
Gambia											0.863
Senegal											20.190
Sierra Leone											3.131
Tanzania											5.491
Costa Rica											
Guinea											
Jamaica											
Vietnam											
Benin											
Egypt											
Indonesia											
Somalia											
Elfenbenkysten											
Mexico											
Myanmar											
Sum	1.978	3.814	4.034	2.390	-	-	-	-	-	18.467	51.970
Investeringsgarantier											
Zambia											
Nigeria											
SUM											

(fortsettes)



	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	Sum 1972-1992
Eksportkreditgarantier											
Ghana	3.953	19.325	17.435	30.558	25.497	14.168	42.645	36.689	31.989	4.227	
Liberia	8.604	4.126	8.270	11.038	2.686	4.963	-	-	-	-	
Sudan	19.154	25.355	25.683	23.217	23.752	22.186	22.002	20.170	28.599	17.585	
Gambia	3.187	13.909	30.668	4.723	2.494	2.344	1.093	-	0.734	1.719	
Senegal	18.894	18.554	17.417	16.011	15.568	14.630	20.052	-	18.290	-	
Sierra Leone	5.424	6.510	6.049	5.695	5.566	7.713	5.642	1.515	6.491	3.915	
Tanzania	6.351	3.971	6.429	5.876	5.588	2.691	6.669	1.398	-	6.849	
Costa Rica	64.049	49.113	0.780	3.784	2.001	3.390	6.689	4.789	13.827	8.842	
Guinea		32.438	9.284	17.828	25.456	15.523	7.702	21.597	12.879	6.007	
Jamaica		3.055	13.294	-	-	8.482	15.020	9.024	10.572	6.496	
Vietnam		4.847	9.028	6.443	6.502	5.838	5.786	5.783	5.312	5.095	
Benin			0.006	225.176	155.040	108.303	61.566	29.406	0.381	0.154	
Egypt				6.113	2.776	12.838	6.957	-	36.591	10.592	
Indonesia				9.005	-	-	-	-	-	-	
Somalia					5.539	-	-	-	-	-	
Elfenbenkysten					1.021	2.144	7.147	53.184	37.091	32.354	
Mexico						31.841	11.306	10.361	27.643	8.606	
Myanmar						23.456	32.781	20.809	42.085	12.368	
Sum	129.614	181.203	144.344	365.467	279.488	280.509	253.058	214.726	272.485	124.810	2.328.294
Investeringsgarantier											
Zambia		0.249									
Nigeria				0.014							
SUM		0.249		0.014							249



## FORKORTELSER

ABB	Asea Brown Boweri
CMI	Christian Michelsens Institutt
EF	Europeiske Fellesmarked
EFTA	Europeiske Frihandelsområde
EKN	Eksporthandelsnemnden
FDI	Direkte Investeringer Ute (Foreign Direct Investment)
FN	Forente Nasjoner
GATT	Frihandelsavtalen (General Agreement on Tariffs and Trade)
GIEK	Garanti-Instituttet for Eksport-Kreditt
IMF	Det Internasjonale Pengefond (International Monetary Fund)
LO	Landsorganisasjonen
NHO	Næringslivets Hovedorganisasjon
NOK	Norske Kroner
NORAD	Direktoratet for Utviklingshjelp
NORAD I&N	Avdeling for Industri og Næringsutvikling, NORAD
NOU	Norges Offentlige Utredninger
OECD	Organisasjonen for Økonomisk Samarbeid og Utvikling
SNF	Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning
SOU	Sveriges Offentlige Utredninger
UD	Det Kongelige Norske Utenriksdepartement
VB	Verdensbanken

### Landklassifisering etter nasjonalinntekt pr. capita

MUL el. LLDC	Minst Utviklede Land
ALI el. LIC	Andre Lav-Inntektsland
LMI el. LMIC	Lavere Mellom-Inntektsland
HMI el. UMIC	Høyere Mellom-Inntektsland







## Referanser

*St. prp. nr. 91 (1988-89); Om etablering av garantiordning for investeringer i og eksport til utviklingsland*

*Innst. S. Nr. 241 (1988-89); Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om etablering av garantiordning i og eksport til utviklingsland. (St.prp. nr. 91)*

*St.prp. 64 (1992-93); Om nye Rammevilkår for GIEK*

*Inst. S. Nr. 179 (1992-93); Innstilling fra finanskomiteen om nye rammevilkår for GIEK.*

*St. prp. nr. 1 (1992-93); Statsbudsjettet medregnet Folketrygden og Budsjett for Utenriksdepartementet (Utgiftskapitler: 0100 - 0199 og Inntektskapitler: 3100 - 3160).*

*Kgl. Resolusjon av 22 desember 1989; Nærmere bestemmelser om garanti etter Stortingsvedtak*

*NOU (Norges Offentlige Utredninger) 1990, 31; "Nye rammevilkår for GIEK".*

*UD, Bistandsavdelingen, Evalueringensheten; Evaluering og resultatvurdering i Bistanden, Håndbok for utøvere og beslutningstakere*

*Evaluation Report 4.87, UD/SAF 1987; Norad's Investeringsstøtteordninger.*

*Evalueringsrapport 1.89, Hansen, Stein et. al 1989; Parallellfinansiering og Blandede Kreditter.*

*Kontaktforum for Næringsliv og bistand, 1992; Rapport til Bistandsministeren (ikke offentliggjort).*

*Samarbidsavtale mellom NORAD og GIEK om garantiordninger for investeringer i og eksport til utviklingsland (utkast)*

*SOU, Stockholm 1988; (Statens Offentliga Utredningar): "Statens roll vid finansiering av export". Betänkande av exportkreditutredningen.*

*Betänkande av kreditbistandsutredningen, Stockholm 1991; "Krediter för utveckling".*

*Svenska Regeringens Proposition 1992/93, 100; Bilaga 4.*

*EKN (Svenske GIEK) 1992; Årsrapport*

*Euromoney publ. London, 1992; "Trade Finance. World Export Credit Guide 1992".*



*Balassa, B. (ed), Washington DC 1989; "Subsidies and Countervailing Measures. Critical Issues for the Uruguay-Round", World Bank Discussion paper.*

*Bachmann, H., Washington DC 1991; "Industrialized Countries' Policies Affecting Foreign Direct Investment in Developing Countries", Volume 1, Policy and Advisory Service, MIGA.*

*Buchanan et al, Texas 1980; Towards a Theory of the Rent-Seeking Society.*

*Dreyer, J., Washington DC 1991; "Industrialized Countries' Policies Affecting Foreign Direct Investment in Developing Countries", Volume II, Policy and Advisory Service, MIGA.*

*Fjeldstad, Odd-Helge, Mars 1993; U-Hjelp, Norsk Næringsliv og Blandede Kreditter, Artikkel fra Ideegruppen for Ny Økonomisk Verdensorden.*

*Jepma, C, Paris 1991; "The Tying of Aid", OECD, Development Centre Studies.*

*Jepma, C. & Bartles, C, Amsterdam 1988; Economic Impact of Untying Foreign Aid of EC Countries".*

*Larjavaara, T., Helsinki 1988; "Export Credit Competition. A Study of officially Supported Export Credits and Credit Subsidies"*

*North, D, Cambridge 1990; Institutions, Institutional Change and Economic Performance.*

*North, D. & Thomas, R., Cambridge 1973; The rise of the Western World. A new Economic History.*

*Ray, J., London 1986; "The OECD 'Consensus' on Export Credits", World Economy Vol.9, no3.*

*Raynauld, A, Paris 1992; "Financing Exports to Developing Countries", OECD, Development Centre Studies.*

*OECD, Paris 1992, Development Assistance Manual, DAC Principles for Effective Aid*

*OECD, Paris 1990; "The Export Credit Financing Systems in OECD Member Countries", Fourth edition.*

Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits", Paris 1992 (a);

"Comparative Premium Rate Analysis for Medium and Long Term Business". Group on Export Credits and Credit Guarantees, OECD, 1992 (b) - konfidentiell;

"Report on Development Co-operation", DAC, Paris, 1992 (c);

"DAC Principles for Effective Aid", Paris, 1992 (d);

"Commercial Viability in the Helsinki package", undated;

*UNDP, New York 1990; "Human Development Report 1990".*

*World Bank; "World Development Reports 1991, 1992, 1993, Washington DC.*



## EVALUATION REPORTS

- 1.85 LO's (Norwegian Trade Union) Development Assistance  
2.85 Rural Water Supply Reconstruction and Development Programme - DDF, Zimbabwe  
3.85 Opplæringsstøtteordningen  
4.85 REDD BARN Development Efforts - Ethiopia and Sri Lanka  
5.95 Lake Turkana Fisheries Development Project, Kenya  
6.85 Development Centres for Women in Bangladesh  
7.85 Description of the Planning Model of HIRDEP, Sri Lanka
- 1.86 Stockfish as Food Aid  
2.86 Mali - matforsyning og katastrofebistand  
3.86 Multi-bilateral Programme under UNESCO  
4.86 Mbegani Fisheries Development Centre, Tanzania  
5.86 Four Norwegian Consultancy Funds, Central America  
6.86 Virkninger for kvinner av norske bistandstiltak  
7.86 Commodity Assistance and Import Support to Bangladesh
- 1.87 The Water Supply Programme in Western Province, Zambia  
2.87 Sosio-kulturelle forhold i bistanden  
3.87 Summary Findings of 23 Evaluation Reports  
4.87 NORAD's Provisions for Investment Support  
5.87 Multilateral bistand gjennom FN-systemet  
6.87 Promoting Imports from Developing Countries
- 1.88 UNIFEM - United Nations Development Fund for Women  
2.88 The Norwegian Multi-Bilateral Programme under UNFPA  
3.88 Rural Roads Maintenance, Mbeya and Tanga Regions, Tanzania  
4.88 Import Support, Tanzania  
5.88 Nordic Technical Assistance Personnel to Eastern Africa  
6.88 Good Aid for Women?  
7.88 Soil Science Fellowship Course in Norway
- 1.89 Parallel Financing and Mixed Credits  
2.89 The Women's Grant. Desk Study Review  
3.89 The Norwegian Volunteer Service  
4.89 Fisheries Research Vessel - "Dr. Fridtjof Nansen"  
5.89 Institute of Development Management, Tanzania  
6.89 DUHs forskningsprogrammer  
7.89 Rural Water Supply, Zimbabwe  
8.89 Commodity Import Programme, Zimbabwe  
9.89 Dairy Sector Support, Zimbabwe
- 1.90 Mini-Hydropower Plants, Lesotho  
2.90 Operation and Maintenance in Development Assistance  
3.90 Telecommunications in SADCC Countries  
4.90 Energy support in SADCC Countries  
5.90 International Research and Training Institute for Advancement of Women (INSTRAW)  
6.90 Socio-cultural Conditions in Development Assistance  
7.90 Non-Project Financial Assistance to Mozambique
- 1.91 Hjelp til selvhjelp og levedyktig utvikling  
2.91 Diploma Courses at the Norwegian Institute of Technology  
3.91 The Women's Grant in Bilateral Assistance  
4.91 Hambantota Integrated Rural Development Programme, Sri Lanka  
5.91 The Special Grant for Environment and Development
- 1.92 NGOs as partners in health care, Zambia  
2.92 The Sahel-Sudan-Ethiopia Programme  
3.92 De private organisasjonene som kanal for norsk bistand, Fase I
- 1.93 Internal learning from evaluation and reviews  
2.93 Macro-economic impacts of import support to Tanzania  
3.93 Garantiordning for investeringer i og eksport til utviklingsland  
4.93 Capacity-Building in Development Cooperation  
Towards integration and recipient responsibility

## Country Studies and Norwegian Aid Reviews

(Most studies are available in English and Norwegian)

1985 Pakistan	1986 Bangladesh	1986 Zambia	1987 India	1987 Sri Lanka
1987 Kenya	1988 Tanzania	1988 Botswana	1989 Zimbabwe	1990 Mozambique



