

RAPPORT TIL GIEK

Hvor mye og på hvilken måte påvirker GIEK norsk eksport?



23	22.14	52.84	41.18	1.4	14.1	4.9
24	+2.27	58.75	48.22	2.4	15.7	5.6
25	+0.4	28.59	15.90	0.8	20.9	10.7
26	+0.89	59.47	45.61	4.1	14.4	14.1
27	-0.94	21.84	15.30	0.7	23.4	20.3
28	-0.56	25.39	14.17	19.7	51.0
29	+0.07	82.22	49.53	2.5	16.5	9.7
30	+0.59	58.32	45.42	0.1	10.7	6.9
31	-1.31	82.22	49.53	2.5	19.7	2.7
32	-0.49	126.07	95.98	2.5	19.7	1.4
33	-0.72	33.33	28	6.9	23.2	6.1
34	-3.86	143.41	65.70	0.4	27.9	6.5
35	+0.54	46.75	32.72	5.2	5.4
36	+0.99	48.84	38.04	1.2	19.9	4.8
37	-0.08	90.92	67.37	2.2	23.2	8.6
38	+0.86	95.05	80.67	1.8	11.4	5.4
39	-0.65	69.38	19.43	7.2	3.1
40	-0.37	117.25	74.70	0.6	20.8



MENON-PUBLIKASJON NR. 12/2014

Av Sveinung Fjose, Magnus Gulbrandsen, Gjermund Grimsby og Christian Mellbye



MENON
Business Economics

Innhold

1.	Innledning og oppsummering	2
2.	Overordnet tilnærming, metode og datakilder	5
2.1.	OECDs evalueringsmal er brukt som rammeverk for evalueringen	5
2.2.	Et bredt utvalg bedrifter som bruker GIEK er intervjuet.....	5
2.3.	Bedriftenes eksportinntekter er hentet fra Menons regnskapsdatabase	6
2.4.	Ringvirkninger er beregnet med Menons Totaleffektmodell	6
3.	GIEKs tilbud er relevant for norske eksportbedrifter	8
3.1.	GIEKs tilbud er i tråd med vedtatt politikk.....	8
3.1.1.	GIEK øker norske eksportørers konkurransevne	8
3.1.2.	GIEK utvider kapasiteten i kredittmarkedet	9
3.1.3.	GIEK reduserer konsekvensene av et volatilt finans- og eksportmarked	10
3.2.	Kraftig vekst i bruk av garantier bekrefter GIEKs relevans for bedriftene	12
3.2.1.	Kraftig eksportvekst for leverandørindustrien har drevet veksten i bruk av garantier	12
3.2.2.	Lavere eksport gir mindre etterspørsel etter garantier fra andre norske næringer	13
3.2.3.	Garantiene er brukt av eksportrettet næringsliv i hele landet.....	14
4.	GIEKs tilbud har stor effekt på norsk eksport og næringsliv	15
4.1.	Norsk eksport i 2012 ville vært mer enn 20 milliarder lavere uten GIEK.....	15
4.2.	Bortfall av eksport på 23 milliarder vil redusere sysselsettingen	17
4.3.	Redusert eksport vil redusere verdiskapingen	20
4.4.	Bortfall eller reduksjon av GIEKs tilbud vil også ha langsiktige konsekvenser	20
5.	GIEKs tilbud har høy effektivitet, men tjenesteutførelsen kan forbedres	24
5.1.	Omfanget av garantier har økt – administrasjonskostnader har ikke økt like mye	24
5.2.	GIEK kan bedre tilbudet ved å øke kapasiteten og bli mer tilgjengelig utenom ordinær åpningstid	25
5.2.1.	GIEK er blant de beste i klassen, men ikke best på alt	25
5.2.2.	Mye vil ha mer	26
	Vedlegg: Intervjuobjekter	27

1. Innledning og oppsummering

I denne rapporten foretar Menon en evaluering av GIEK. Evalueringen er gjort på oppdrag av GIEK som en del av en rammeavtale med Menon innen samfunnsøkonomiske analyser.

Evalueringen er foretatt i tråd med OECDs evalueringskriteria, hvilket medfører at vi har evaluert GIEKs relevans, effekt og effektivitet. I tråd med oppdragsbeskrivelsen har vi lagt hovedvekten på dokumentering av effekt, her operasjonalisert som hvor mye eksport som ville falt bort dersom GIEK ikke hadde gitt sine garantier.

GIEKs tilbud om kreditter virker i hovedsak på to måter:

1. Det bidrar til å utjevne konkurransevilkårene for norske bedrifter relativt til bedrifter i andre land som også har eksportkredittinstitusjoner.
2. Det bidrar til å avlaste risiko for finansieringsinstitusjoner, slik at disse har mulighet til å øke sin långivning til næringslivet.

Med hensyn til relevans finner vi at GIEK gjennomfører aktiviteten i tråd med de føringer som er gitt av Regjeringen. Sterk økning i etterspørselen etter garantier i kombinasjon med bedriftenes vurdering av effekt tyder på at tilbudet anses som relevant for bedriftene. Flere bedrifter og finansinstitusjoner påpeker imidlertid at GIEK synes å håndtere OECDs regelverk om eksportkreditt strengere enn andre OECD-land. Om også Norge hadde lagt seg på samme linje ville garantiene trolig blitt brukt i enda større utstrekning. En oppmykning av praksis vil imidlertid innebære at GIEK tar større risiko, hvilket kan bidra til at selskapets tap overstiger inntekter. Det vil i så fall medføre at GIEK ikke når målsetning om å gå i balanse på sikt. Våre undersøkelser knyttet til relevans er basert på beskrivelsen av GIEKs mandat i statsbudsjettet og vi har ikke undersøkt den daglige dialogen mellom GIEK og Nærings- og fiskeridepartementet.

Våre analyser, som er basert på intervjuer med brukere av GIEK og utvalgte internasjonale kredittinstitusjoner, viser en addisjonell effekt av GIEKs tjenester på eksportinntekter på om lag 23 milliarder kroner i 2012. Om GIEK ikke hadde tilbudt sine tjenester ville altså norsk eksport vært om lag 23 milliarder kroner lavere i 2012. Gjennom intervjuer har vi undersøkt bedrifter som har fått om lag 75 prosent av mengden garantier gitt av GIEK i 2012. For de resterende 25 prosent har vi anslått redusert eksport med bakgrunn i de besvarelser vi har fått.

Anslaget på 23 milliarder kroner er et minimumsanslag og beskriver kun kortsiktig effekt. Bakgrunnen for at det er minimumsanslag er at vi i beregning av effekt for de 25 prosent vi manglet besvarelse fra har lagt til oss i en nedre lei med hensyn til addisjonell effekt.

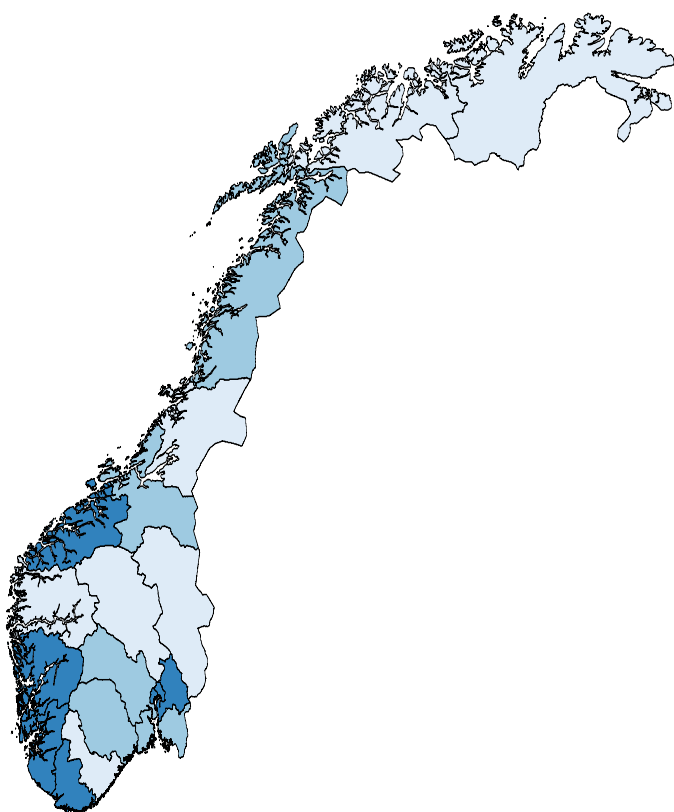
Med et høyt norsk lønns- og kostnadsnivå må norske eksportører stadig innovere for å beholde konkurransekraft. Dersom vi ikke innoverer vil våre konkurrenter raskt kopiere våre løsninger og teknologi, og med et lavere lønns- og kostnadsnivå vil de raskt kunne være mer konkurransedyktige. Implisitt innebærer dette at GIEK i sine garantier deler risiko ved en rekke innovative prosjekter. At prosjektene har høyere innovasjon innebærer at risikoen øker, samtidig som prosjektene kan bidra til at norsk næringsliv opprettholder konkurransekraft. Kunnskap og innovasjon regnes i samfunnsøkonomien som et kollektivt gode, i betydning av at den deles utover den bedrift hvor innovasjonen først fant sted. Den innovasjon som foregår i de bedrifter som mottar GIEK-garantier deles altså med flere, herunder andre eksporterende bedrifter og de bedrifter som er orientert mot det norske innenlandsmarkedet. Verdien av innovasjon er svært vanskelig å tallfeste, og er følgelig ikke tatt med

i vår vurdering av addisjonell effekt. Dette taler ytterligere for at vårt anslag på 23 milliarder er et minimums-anslag. Bakgrunnen for at vi har lagt til grunn et minimumsanslag er forsiktighetsprinsippet innen forskning (Troye, 2002)¹. Våre anslag er således i tråd med dette prinsippet.

Anslaget på 23 milliarder er kun kortsiktig effekt. På lang sikt vil en reduksjon eller et bortfall av GIEKs tjenester bidra til svakere rammevilkår for eksportrettet virksomhet i Norge enn i andre OECD-land. Det kan føre til at enkelte eksportrettede bedrifter vil velge å lokalisere produksjonen i andre land, hvilket vil medføre en reduksjon i verdiskaping og klyngeeffekter.

I figuren nedenfor viser vi GIEKs effekt på norsk eksport fordelt på fylker.

Figur 1-1: GIEKs effekt på norsk eksport fordelt på fylker

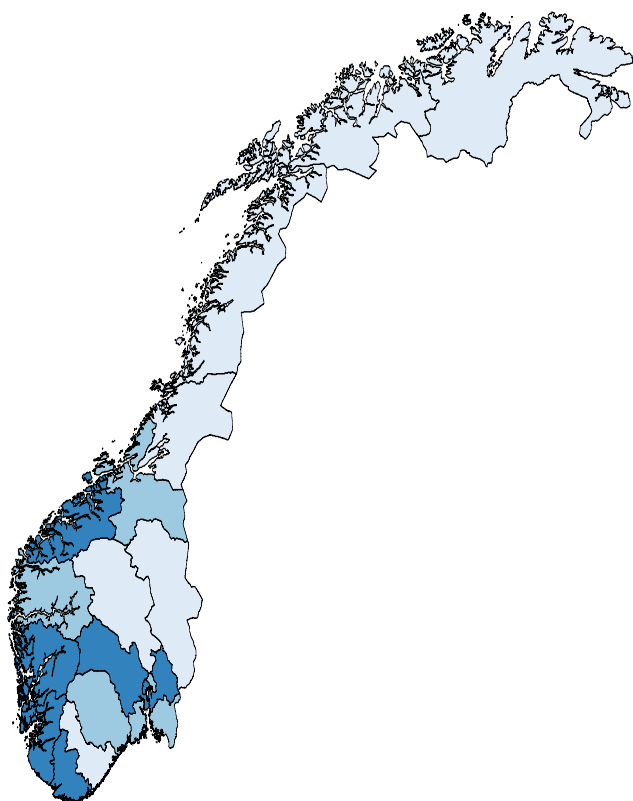


	Økt eksport som følge av GIEKs aktivitet i millioner kroner
VEST-AGDER	7 955
MØRE OG ROMSDAL	4 929
ROGALAND	3 644
AKERSHUS	1 539
HORDALAND	1 530
OSLO	894
BUSKERUD	646
ØSTFOLD	505
SØR-TRØNDELAG	364
TELEMARK	257
SOGN OG FJORDANE	200
VESTFOLD	194
NORDLAND	146
AUST-AGDER	71
NORD-TRØNDELAG	46
FINNMARK	18
OPPLAND	8
TROMS	7
HEDMARK	1

Brukerne av GIEK utmerker seg ved å ha høyere verdiskaping per ansatt og høyere avkastning på kapital enn snittet av norsk næringsliv. At GIEK bidrar til å øke norsk eksport fører både til høyere verdiskaping og sysselsetting i eksportbedriftene og deres underleverandører. Menon har ved hjelp av Totaleffektmodellen beregnet sysselsettingsvirkningene som følger av GIEKs effekt på norsk eksport (NOK 23 milliarder). Våre beregninger viser at man som følge av den økte eksporten får om lag 4000 sysselsatte i bedrifter som bruker GIEK og om lag 7000 hos deres leverandører og underleverandører. I figuren nedenfor viser vi hvordan disse sysselsettingseffektene fordeler seg på fylker.

¹ Troye, Sigurd Vilands (2007): Teori- og forskningsevaluering - et kritisk perspektiv. Tano Aschehoug

Figur 1-2: Sysselsettingseffekt som følge av addisjonell eksport fordelt på fylker. Kilde: Menon 2014



	GIEKs sysselsettingseffekt
VEST-AGDER	3 082
MØRE OG ROMSDAL	2 319
ROGALAND	1 729
AKERSHUS	827
HORDALAND	1 221
OSLO	262
BUSKERUD	530
ØSTFOLD	357
SØR-TRØNDELAG	253
TELEMARK	162
SOGN OG FJORDANE	166
VESTFOLD	157
NORDLAND	76
AUST-AGDER	52
NORD-TRØNDELAG	34
FINNMARK	32
OPPLAND	5
TROMS	9
HEDMARK	2

Effektene går imidlertid utover det vi har beregnet ettersom et bortfall av GIEKs tjenester over tid vil føre til at Norge blir mindre attraktivt for etablering av internasjonale bedrifter.

Med hensyn til effektivitet finner Menon at administrasjonskostnadene i GIEK vokser saktere enn premie- og gebyrinntekter. Effektiviteten har derfor økt i betydelig grad i perioden 2007-2013. Intervjuer med bedriftene viser at GIEK blir oppfattet som en profesjonell aktør og at profesjonaliteten har økt de senere år. En gjennomgående tilbakemelding fra bedriftene og finansinstitusjoner er at GIEK bør bli noe mer tilgjengelige utenfor ordinær arbeidstid, da dette er viktig i de markedene GIEK arbeider innenfor.

2. Overordnet tilnærming, metode og datakilder

Denne evalueringen er gjennomført i tråd med OECDs rammeverk for evalueringer som vurderer politiske tiltak og virkemidler etter relevans, effekt og effektivitet. For å vurdere de ulike kriteriene har vi gjennomført dybdeintervjuer av ulike brukerbedrifter og internasjonale finansinstitusjoner. På bakgrunn av informasjonen fra intervjuene har vi beregnet GIEKs effekt på norsk eksport ved hjelp av Menons regnskapsdatabase. Effektberegningene er deretter brukt i å beregne ringvirkninger for resten av norsk næringsliv med Menons Totaleffektmodell.

2.1. OECDs evalueringsmal er brukt som rammeverk for evalueringen

Evalueringen er gjennomført i tråd med OECDs rammeverk for evalueringer². Rammeverket er utviklet spesielt for evalueringer av offentlig politikk og tiltak, og bruker følgende evalueringskriteria:

- **Relevans:** Under relevans vurderer man om gjennomførte tiltak har forankring og hjemmel i politiske styringsdokumenter som statsbudsjett eller stortingsmeldinger. Man vurderer altså om gjennomførte tiltak er relevant for vedtatt politikk. Videre vurderer man om det er sammenheng mellom mål og virkemidler. For GIEKs tilfelle baserer denne vurderingen seg på i hvilken grad garantiene brukes av det internasjonalserte norske næringslivet.
- **Effekt:** Under dette evalueringskriteriet vurderer man i hvilken grad gjennomføring av tiltakene har hatt effekt i forhold til de målsetninger som er vedtatt. Ved måling av effekt er det essensielt å måle addisjonalt. Addisjonalt måles som den effekt som har oppstått som følge av virkemidlene utover de effekter som hadde oppstått uansett. For GIEKs tilfelle vurderer vi den addisjonelle effekten gjennom å se på i hvilken grad utstedelse av garantiene har bidratt til økt eksport. For å synliggjøre den totale effekten på norsk økonomi beregnes også ringvirkningene av økt eksport i form av sysselsettingseffekter for underleveranser fra annen norsk næringsliv.
- **Effektivitet:** På dette punktet vurderes det i hvilken grad man kunne oppnådd sterkere resultater med samme ressursbruk eller tilsvarende resultater med lavere ressursbruk. Vi har operasjonalisert dette gjennom å se på utviklingen i administrasjonskostnader relativt til utstedelse av garantier over tid.

OECDs rammeverk for evalueringer er i utgangspunktet utviklet for å evaluere utviklingshjelp. Det systematiske rammeverket har imidlertid i økende grad blitt tatt i bruk i evalueringer av offentlige tiltak og organisasjoner generelt, og EU har over flere år bygget videre på OECDs rammeverk ved evaluering av sine programmer og tiltak. Menon benytter OECDs rammeverk systematisk i sine evalueringer, i likhet med organisasjoner som Pöyry Management Consulting, Damvad og Consept.

2.2. Et bredt utvalg bedrifter som bruker GIEK er intervjuet

Vi har denne evalueringen valgt å gjennomføre dybdeintervjuer med et utvalg av brukerne blant GIEKs kunder. Vi har i utvalget av respondenter lagt vekt på å sikre så god representativitet som mulig. Dette innebærer i korte trekk at vi har balansert utvalget med tanke på å sikre:

- At vi dekker så høy andel av GIEKs totale garantibeholdning som mulig. Dette har vært viktig for å sikre at feilmarginen ved måling av addisjonell effekt er så lav som mulig.

² En nærmere beskrivelse av OECDs rammeverk for evalueringer finnes her: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>

- At vi dekker et bredt spekter av næringer. Om lag 95 prosent av GIEKs garantier går til bedrifter innen næringene maritim og offshore leverandørindustri. Det har imidlertid vært viktig å undersøke hvordan tjenestene oppfattes utenfor denne næringen.
- At vi har besvarelser fra større, mellomstore og mindre bedrifter.

I tillegg til intervjuer med bedrifter har vi også valgt å intervjuer internasjonale finansinstitusjoner som er med å finansiere norsk eksport. Intervju med disse har vært viktig for å dokumentere effekten GIEK har på finansmarkedet. Det har også gitt oss innsikt i hvordan GIEK fungerer i forhold til andre eksportkreditinstitusjoner.

Til sammen har vi gjennomført 30 dybdeintervjuer inkludert en mindre workshop med erfarne saksbehandlere i GIEK. Bedrifter vi har intervjuet dekker om lag 75 prosent av GIEKs totale garantibeholdning. Menon har hatt utfordringer med å få bedriftene til å stille til intervju og dette har naturligvis gått utover antallet intervjuer. Vi har imidlertid opplevd at mange av bedriftene innenfor hvert segment har relativt like tilbakemeldinger, hvilket kan indikere at informasjonen er mer representativ enn antallet skulle tilsi.

Bedriftenes villighet til å stille til intervju står i skarp kontrast til den effekt bedriftene oppgir at GIEK har. Med sikte på å redusere utfordringer med dokumentering av effekt ved senere evalueringer eller effektstudier anbefaler vi at GIEK kontraktfester at bedriftene er pliktige til å delta i undersøkelser knyttet til effekt. Tilsvarende forpliktelser er satt som betingelse for andre offentlige virkemidler, blant annet i Norges Forskningsråd og Innovasjon Norge.

2.3. Bedriftenes eksportinntekter er hentet fra Menons regnskapsdatabase

Menons regnskapsdatabase består av alle regnskapstall fra samtlige norske regnskapspliktige selskaper. I regnskapsdatabasen har Menon lagt inn bedriftenes eksporttall. Eksporttallene er innhentet gjennom spørreundersøkelser, dybdeintervjuer og ved å gjennomgå årsregnskapene til bedrifter.

I dybdeintervjuene har Menon bedt bedriftene om å anslå hvor mye deres eksport hadde blitt redusert med dersom de ikke hadde fått garantier fra GIEK innen ulike størrelseskategorier gitt nedenfor:

- Ingen
- Mindre enn 10 prosent
- Mellom 10 og 20 prosent
- Mellom 20 og 50 prosent
- Over 50 prosent

Kategoriene er gjort store ettersom bedriftene har hatt utfordringer med å fastslå nivået. I enkelte tilfeller har imidlertid bedriftene hatt eksakte estimater, og da er disse lagt til grunn.

Den addisjonelle eksporten som kommer som følge av GIEKs garantier er beregnet ved å multiplisere en middelverdi av størrelseskategorien med den eksport bedriften er registrert med i Menons regnskapsdatabase. For de bedrifter vi ikke har intervjuet har vi lagt til grunn gjennomsnitt av anslag for den næring bedriften representerer. Ekstremresultater er holdt utenfor gjennomsnittsberegningene.

2.4. Ringvirkninger er beregnet med Menons Totaleffektmodell

For å beregne effekter lenger ned i verdikjeden har vi benyttet Totaleffektmodellen, som er Menons ringvirkningsmodell. Totaleffektmodellen er bygd opp med utgangspunkt i SSBs kryssløpstabell som viser omfanget av leveranser mellom ulike norske næringer. Menons modell har i tillegg inkludert Menons regnskapsdatabase

som består av bedriftenes regnskap de siste 10 årene. I regnskapsdatabasen har vi også informasjon om de enkelte avdelinger i alle bedrifter, ikke bare informasjon om hovedkontoret. Informasjonen er hentet fra bedrifts- og foretaksregisteret i Brønnøysund. Dette gjør at vi med et høyere presisjonsnivå kan vurdere hvilke aktiviteter som er i regionen og i hvilket omfang aktiviteten vil bli berørt.

Gjennom å knytte regnskapsdata opp mot SSBs kryssløp kan vi med hjelp av de relative forholdene mellom omsetning, varekjøp, importandel og sysselsetting beregne effekter av varekjøp hos underleverandører i form av sysselsetting og skatteinntekter.

Beregning av effekt er gjort i syv ledd bakover i verdikjeden. Etter syvende ledd fant Menon at de samlede effektene var mindre enn 1 sysselsatt.

3. GIEKs tilbud er relevant for norske eksportbedrifter

GIEK har i perioden 2004 til 2013 nær seksdoblet omfanget av garantier. Sterk økning i etterspørselen viser at GIEKs tilbud er relevant for norsk eksportnæring. Kraftig vekst i eksporten fra maritim næring og offshore leverandørindustri sammen med økt risikoaversjon i finansmarkedene i etterkant av finanskrisen forklarer den sterke veksten. GIEKs tilbud og vekst er i tråd med vedtatt politikk og er en viktig del av Regjeringens satsning på å fremme norsk eksport. Menon konkluderer med at GIEKs aktiviteter er relevante både i forhold til politiske målsetninger og i forhold til bedriftenes behov.

3.1. GIEKs tilbud er i tråd med vedtatt politikk

Gjennom å øke kreditttilgangen og redusere finansieringskostnadene for norske eksportører og importører av norske varer utfyller GIEK rollen den er gitt av myndighetene. Gjennom å tilby risikoavlastning reduserer GIEK finansieringskostnadene for norsk eksport og utjevner med det konkurranseulempen andre lands eksportkredit-institusjoner medfører. Risikoavlastning gir også økt kreditt-tilgang, bedrer vekstvilkårene for norsk eksport og utjevner svingninger i finansmarkedene.

3.1.1. GIEK øker norske eksportørers konkurransevne

I St. prp. Nr. 1 (2013-2014) står følgende om GIEK:

«Det statlige tilbudet av eksportkredittgarantier skal bidra til å sikre norsk næringsliv konkurransedyktige vilkår i forhold til deres utenlandske konkurrenter og være et supplement til det private garantimarkedet. Tilbudet har vist seg spesielt viktig under de siste årenes uro i finansmarkedene, da tilbudet i det kommersielle markedet har vært begrenset.»

Statlige eksportkreditbyråer (Export Credit Agencies, ECA) har over flere tiår innehatt en viktig rolle i finansieringen av grensekryssende handel. Med statsapparatet i ryggen kan eksportkreditbyråene påta seg større risiko enn private aktører og hente inn kapital til en lavere pris. Som en følge av de statlige eksportkreditbyråenes dominans er det i dag få private aktører som tilbyr eksportkredittgarantier. Finansiering av eksportkreditt som kun involverer private aktører vil derfor øke finansieringskostnadene slik markedet er i dag. Grunnen til dette er at den samlede kredittrammen vil være lavere for private aktører og at risikoen vil prises høyere. Dette betyr at dersom GIEK ikke lenger tilbød garantier knyttet til finansiering av norsk eksport ville finansieringskostnaden og med det prisen på norske varer vært høyere. Høyere pris relativt til leverandører fra andre land med tilgang til relativt rimelige statlige garantier vil føre til at norske bedrifter vil få færre kontrakter.

Selv om statlige garantier generelt vil anses som sikrere enn garantier fra private aktører er det også forskjeller i enkelt staters soliditet. Dette er kommet tydeligere til syne etter finanskrisen der flere stater har kommet i gjeldsproblemer med påfølgende nedjustering av kredittvurderingen for den enkelte stat. Når det kommer til statsfinanser er den norske stat i en særstilling. Ikke bare har Norge god kontroll og orden på budsjettene, vi har også Statens pensjonsfond utland som sikkerhet dersom underskuddet på statsbudsjettet skulle begynne å eskalere. Dette medfører at GIEKs involvering i finansiering av norsk eksport kan gi lavere risikopremie på den samlede finansieringen enn involvering av andre lands ECA, noe som gir norske eksportører et ytterligere konkurransefortrinn i form av lavere finansieringskostnader.

Finansinstitusjonene og flere av bedriftene vi har intervjuet påpeker imidlertid at GIEK garanterer for en mindre andel av totalbeløpet og setter strengere kriterier enn andre nasjonale eksportkreditbyråer, inkludert Sverige og Danmark. Minstekrav til sikkerhet er imidlertid fastsatt av myndighetene, og GIEK har således noe begrenset handlingsrom for med hensyn til andelen det garanteres for.

Det påpekes også at GIEK tar seg bedre betalt i form av gebyrer enn tilsvarende organer i utlandet, inkludert resten av Skandinavia. Selv om dette til dels kompenseres gjennom høy effektivitet, fleksibilitet og kompetanse reduserer det GIEKs konkurranseutjevnende effekt.

GIEK har en konkurranseutjevnende effekt på norske bedrifter som leverer varer og tjenester til utlandet. Norske leverandører har derimot ikke mulighet til å benytte GIEKs tjenester på leveranser til hjemmemarkedet. Utenlandske bedrifter som eksporterer til Norge har tilgang på eksportkredittgarantier fra sine respektive eksportkredittbyråer. Dette fører til at utenlandske bedrifter får en konkurransefordel i form av større kreditttilgang og lavere finansieringskostnader på kontrakter for leveranser til det norske markedet. Det er spesielt verft som konkurrerer om leveranser til den norske fiskeflåten som trekker fram dette som et problem. Hvorvidt GIEK er det riktige organet for å gjøre noe med dette kan diskuteres, men det viser likevel et paradoks ved eksportkredittbyråenes tilstedeværelse i markedet.

3.1.2. GIEK utvider kapasiteten i kredittmarkedet

I St. prp. Nr. 1 (2013-2014) står følgende om GIEK:

«GIEKs eksportkredittgarantier gis i dag først og fremst i forbindelse med avdekking av kommersiell risiko, men kan også gis for å avdekke politisk risiko. Med kommersiell risiko menes risiko forbundet med at en privat kjøper kan gå konkurs eller av andre grunner ikke betaler. Med politisk risiko menes risiko forbundet med at en offentlig kjøper ikke vil betale, eller at krig, ekspropriasjon eller andre tiltak fra offentlige myndigheter hindrer betaling.»

GIEK påvirker norsk eksport gjennom å øke kreditttilgangen til norske eksportører og utenlandske importører av norske varer. Dette skjer primært på to måter: GIEK kan påta seg risiko i enkeltprosjekter som markedet ikke er villig til å ta eller øke kreditttilgangen gjennom å redusere den totale risikoeksponeringen i det private finansmarkedet.

GIEK kan påta seg høyere risiko enn private finansaktører

Generell risikoaversjon i finansmarkedene og ufullstendig diversifisering av enkeltaktørers porteføljer kan føre til at det private markedet ikke er villig til å påta seg tilstrekkelig høy risiko. Asymmetrisk eller mangelfull informasjon kan også føre til at private aktører er mer risikoaverse enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. For høy risikoaversjon eller manglende evne til å diversifisere hos kredittyter kan føre til at prosjekter som er samfunnsøkonomisk lønnsomme ikke blir finansiert fordi finansieringskostnaden hos bedriften blir for høy. Dette gjelder både prosjekter med høy kommersiell risiko, men også risiko forbundet med politisk ustabilitet i importørlandene. Private finansinstitusjoner kan også ha en kortere investeringshorisont og høyere avkastningskrav enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. I tillegg vil private investorer og finansinstitusjoner primært vurdere forventet avkastning opp mot risiko for hvert enkelt prosjekt eller sin portefølje.

Ettersom staten har en bredere portefølje av investeringer enn private aktører og kan øke inntektene gjennom høyere skatter dersom tapene blir store kan statlige garantiinstitutter som GIEK påta seg høyere risiko enn private aktører i markedet. Statlige aktører vil i større grad også kunne vurdere risikoen i enkeltprosjekter opp mot framtidig avkastning for økonomien som helhet. For eksempel kan gjennomføringen av et prosjekt medføre eksterne virkninger som redusert miljøbelastning eller åpne et nytt marked for andre norske aktører som kan gi avkastning utover enkeltprosjektet på lengre sikt. Gjennom å påta seg risiko det private kapitalmarkedet ikke er villig til å ta sørger GIEK for at prosjekter som ikke ville oppnådd finansiering i det private markedet blir gjennomført likevel.

Med et høyt norsk lønns- og kostnadsnivå må norske eksportører stadig innovere for å beholde konkurransekraft. Dersom vi ikke innoverer vil våre konkurrenter raskt kopiere våre løsninger og teknologi, og med et lavere lønns- og kostnadsnivå vil de raskt kunne være mer konkurransedyktige. Implisitt innebærer dette at GIEK i sine garantier deler risiko ved en rekke innovative prosjekter. At prosjektene har høyere innovasjon innebærer at risikoen øker, samtidig som prosjektene kan bidra til at norsk næringsliv opprettholder konkurransekraft. Kunnskap og innovasjon regnes i samfunnsøkonomien som et kollektivt gode, i betydning av at den deles utover den bedrift hvor innovasjonen først fant sted. Den innovasjon som foregår i de bedrifter som mottar GIEK-garantier deles altså med flere, herunder andre eksporterende bedrifter og de bedrifter som er orientert mot det norske innenlandsmarkedet. Gjennom sine garantier bidrar således GIEK til å øke innovasjonen i norsk næringsliv.

GIEK øker kredittrammene i finansmarkedet

I tillegg til å justere for risikoaversjon i finansmarkedene bidrar GIEK til å øke kredittrammen for långivere som fort kan bli overeksponert mot et marked. Kostnader forbundet med informasjonsinnhenting og manglende erfaring med risikovurdering av nye markeder kan også være et hinder for at nye aktører velger å gå inn i eksportkredittmarkeder utenfor sitt normale nedslagsfelt. Etter finanskrisen er antallet finansinstitusjoner som tilbyr eksportkreditt kraftig redusert. Finansinstitusjoner vi har snakket med oppgir at antallet internasjonale tilbydere av eksportkreditt innen shipping/offshore har falt fra rundt 55 aktører før finanskrisen til om lag 10 aktører i dag. I tillegg har den allerede påbegynte innføringen av Basel III-regelverket for banker ført til strengere kapitalkrav og endring av risikovekter i finansmarkedene. Samlet har dette ført til at de låneaktørene som opererer i det internasjonale eksportkredittmarkedet fort kan bli overeksponert mot enkelte land, næringer og markeder, noe som begrenser kreditttilgangen til norske eksportører og importører av norske kapitalintensive eksportvarer.

Gjennom å redusere risikoeksponeringen til enkeltaktører utvider GIEK kredittrammene til institusjoner som finansierer kjøp av norske eksportvarer. Risikoavlastningen og GIEKs kompetanse på eksportmarkedene norske aktører opererer i fører både til at aktører som allerede tilbyr eksportkreditt kan øke sine utlån og at nye aktører kan komme inn i markedet. GIEK øker dermed kreditttilgangen til importører av norske varer, hvilket fremmer norsk eksport.

Det er svært vanskelig å tallfeste hvor stor denne effekten i form av utvidelsen av kredittmarkedet er. Dersom en regner at det private markedet ikke hadde tilbudt kreditt om det ikke var for GIEKs garantier, er effekten 100 prosent av den totale garantimengden fra GIEK, altså i 2012 i overkant av 100 milliarder kroner. Gjennom intervjuene har vi imidlertid avdekket at GIEKs kunder vurderer at man uten GIEKs garantier også ville fått tilgang til kreditt, men da til en høyere kostnad. Vi antar derfor at utvidelsen av garantimarkedet er lavere enn 100 prosent.

3.1.3. GIEK reduserer konsekvensene av et volatilt finans- og eksportmarked

Kontinuerlig tilgang til kreditt er avgjørende for langsiktige investeringsbeslutninger og en robust eksportnæring. I lavkonjunkturer øker risikoen i finansmarkedene og tilgangen til kreditt reduseres. Dette kan føre til at kontrakter utsettes eller kanselleres samtidig som lånekostnadene øker. På kort sikt fører dette til at lønnsomheten til norske eksportbedrifter reduseres. Dersom en slik situasjon vedvarer kan det i verste fall føre til at norske bedrifter stanser driften eller legges ned selv om de vil være lønnsomme på lengre sikt. I kjølvannet av finanskrisen tørket kreditttilgangen nesten helt opp og etterspørselen etter og viktigheten av statlige garantier kom til syne.

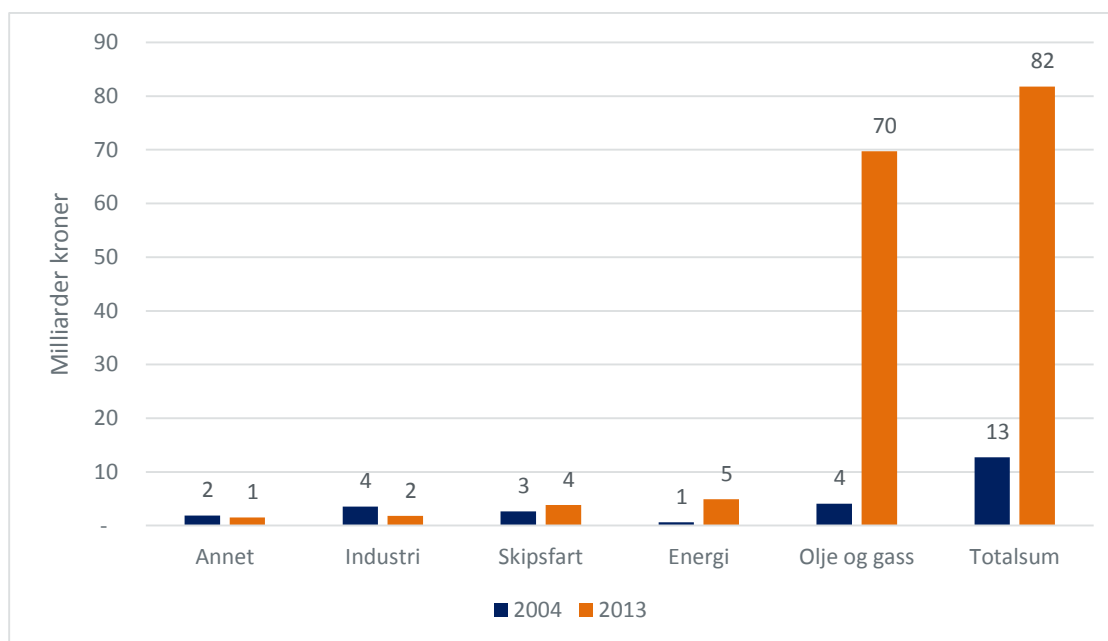
Gjennom sine garantier sikrer GIEK kredittilgang for norske eksportbedrifter og utenlandske importører av norske varer også i nedgangstider og perioder med finansiell uro. Dette reduserer etterspørselsfallet i lavkonjunkturer og sikrer mer stabile rammebetingelser gjennom å redusere svingningene i kredittilgangen.

3.2. Kraftig vekst i bruk av garantier bekrefter GIEKs relevans for bedriftene

GIEK har de senere år opplevd en betydelig økning i etterspørselen etter sine tjenester. Mens GIEK i 2004 totalt garanterte for om lag 13 milliarder kroner, garanterte de i 2012 for 77,5 milliarder kroner. Ved inngangen til 2014 var totalt garantibeløp over 100 milliarder kroner.

I figuren nedenfor vises omfang av GIEK-garantier ved utgang av 2004 og 2013 fordelt på segmenter.

Figur 3-1: Omfang av GIEK-garantier fordelt på segment i 2004 og 2013. Kilde: GIEK 2014



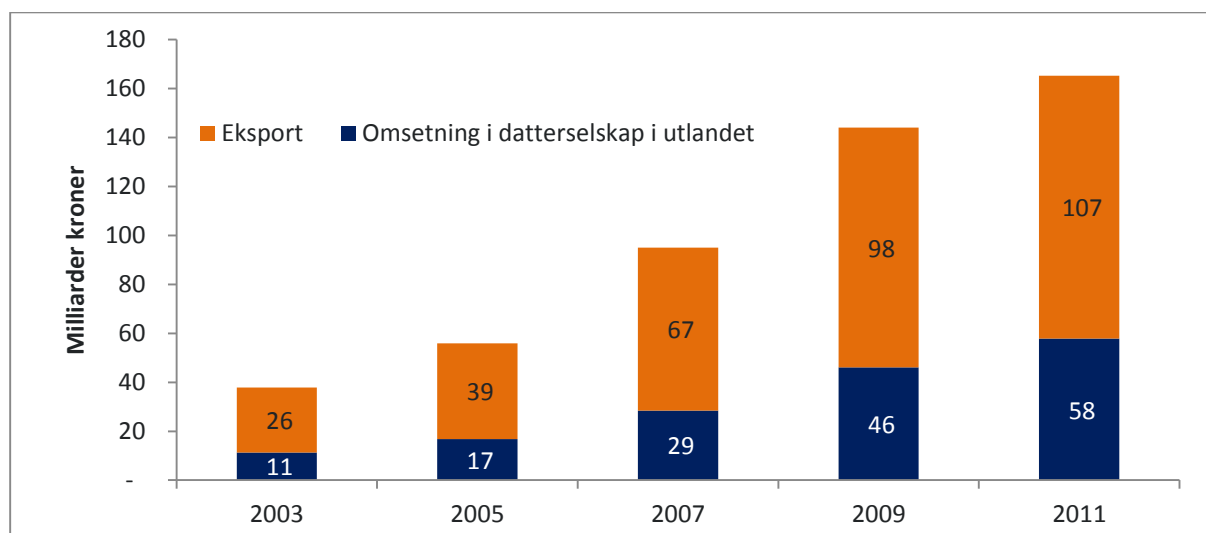
Som det går frem av figuren har omfanget av garantier økt fra 13 milliarder kroner i 2004 til 82 milliarder kroner i 2013. Veksten har vært sterkest innen leverandørindustrien til olje og gass. I perioden har omfanget av garantier til dette segmentet økt fra 4 til 70 milliarder. Maritim næring og energi har også økt i perioden, dog i et mindre omfang. Miljø og andre næringer har derimot redusert sitt omfang av garantier de seneste årene.

Sterk økning i GIEKs aktivitet mot offshore leverandørindustri de senere år kommer som følge av en sterk etterspørselsøkning i dette markedet. At andre næringer ikke har økt sin etterspørsel tilsvarende skyldes at man innen disse næringer ikke har hatt tilsvarende etterspørselsøkning i markedene. Det er også grunn til å tro at finanskrisen og dens ettervirkninger har bidratt til å øke risikoaversjonen i finansmarkedene, noe som kan øke etterspørselen etter eksportkredittgarantier generelt. Den sterke økningen i bruken av GIEKs garantier tyder på at GIEKs tilbud er relevante for bedriftene.

3.2.1. Kraftig eksportvekst for leverandørindustrien har drevet veksten i bruk av garantier

Den sterke økningen i etterspørsel etter garantier fra offshore leverandørindustri har sammenheng med den sterke økningen i eksport og utenlandsomsetning fra denne delen av næringslivet. I figuren nedenfor viser vi utvikling i eksport og utenlandsomsetning i offshore leverandørindustri.

Figur 3-2: Utvikling i eksport og utenlandsomsetning i offshore leverandørindustri i perioden 2003-2011. Kilde: Menon 2012



Som det går frem av figuren utgjorde eksport og utenlandsomsetning i offshore leverandørindustri i 2011 om lag 165 milliarder kroner, hvorav eksporten utgjorde 107 milliarder. Offshore leverandørindustri er med dette Norges desidert største eksportnæring med en samlet eksport på mer enn 3 ganger så mye som sjømat.

3.2.2. Lavere eksport gir mindre etterspørsel etter garantier fra andre norske næringer

Mens eksport og utenlandsomsetning har økt sterkt i omfang innen offshore leverandørindustri, har andre norske eksportnæringer opplevd betydelig reduksjon i eksporten. Dette gjelder ikke minst solenergi hvor selskapet REC i 2004 var en betydelig eksportør. Som følge av et kraftig fall i priser på solcellepaneler ble imidlertid en stor andel av produksjonen flyttet ut av landet i etterkant av finanskrisen i 2009, og Norge har i dag svært begrenset produksjon av solcellepaneler. I tabellen nedenfor viser vi prisutviklingen på ulike typer solceller per installert effekt.

Tabell 3-1: Pris på ulike typer solceller pr installert effekt (€/Wp). Kilde: www.solarserver.de

Pris per installert effekt (€/Wp)	Juni 09	Juni 12	Endring 09-12
Krystallinske solceller Europa	2,45	0,93	-61 %
Krystallinske solceller Kina	2,03	0,66	-67 %
Krystallinske solceller Japan	2,42	0,94	-60 %

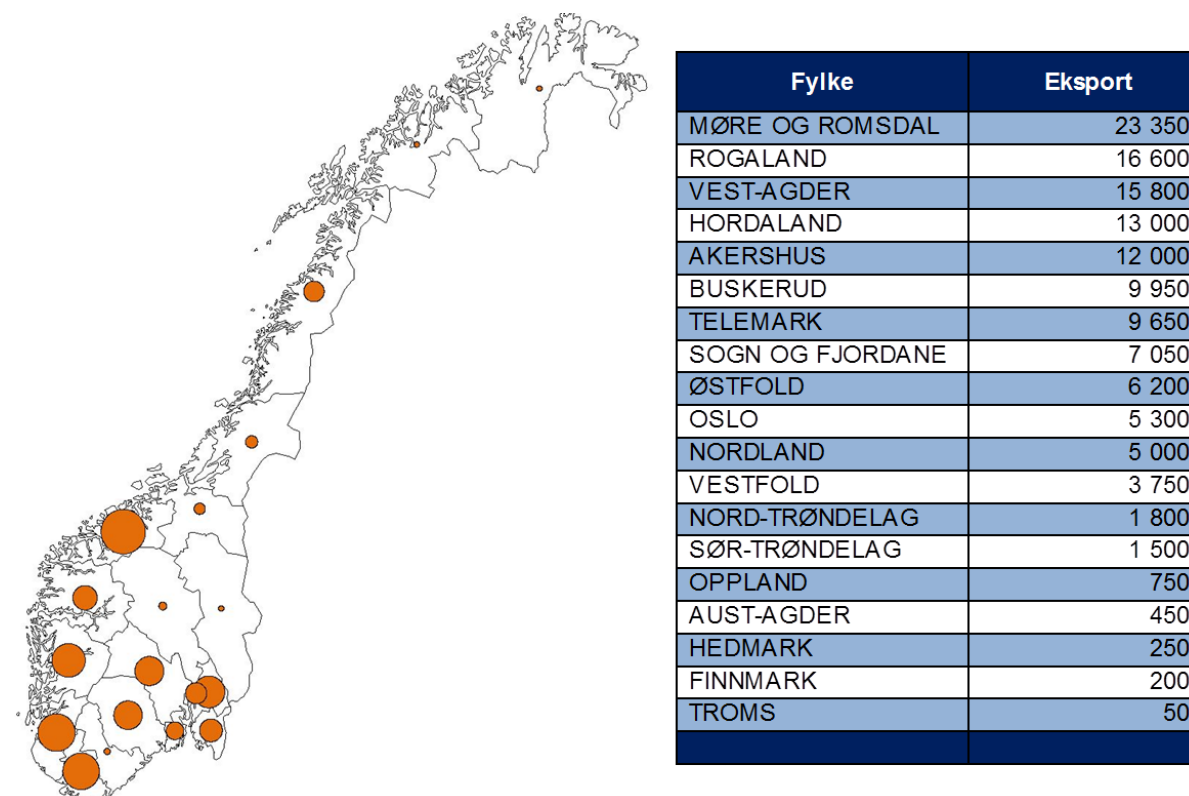
Ved siden av solenergi, ble også offshore vind ansett som en næring med betydelig internasjonalt potensial i 2004. De siste to årene har det vært en sterk reduksjon i strømpriser i Europa, dels som følge av redusert pris på kull og dels som følge av økt installert kapasitet, noe som har imidlertid bidratt til at satsninger innen vindkraft, og særlig offshore vind, er blitt forsinket. Den store veksten innen offshore vind har dermed foreløpig uteblitt mens fremvoksende markeder kommer til med stor etterspørsel og gode ressurser på fornybar energi som sammenfallende med sterk reduserte priser åpner opp for nye markedsmuligheter.

3.2.3. Garantiene er brukt av eksportrettet næringsliv i hele landet

Ved hjelp av Menons regnskapsdatabase og eksporttall har vi mulighet til å se hvordan eksporten fordeler seg geografisk³. Brukerne av GIEK eksporterte i 2012 for om lag 133 milliarder kroner. Som figuren og tabellen nedenfor viser er Møre og Romsdal det viktigste eksportfylket med en total eksport på 23,3 milliarder etterfulgt av Rogaland og Vest-Agder. Sistnevnte er muligens en overraskelse, men dette skyldes at National Oilwell Varco er lokalisert i fylket. Selskapet leverer boreutstyr til oljenæringen og omsatte for over 19 milliarder kroner i 2011 og er med det en av Norges desidert største eksportører.

Kartet nedenfor viser hvordan eksporten er fordelt utover Norges fylker, og som en kan se er eksporten størst på Vestlandet etterfulgt av Sørøstlandet. I Innlandet, Trøndelag og de to nordligste fylkene er eksporten lavere. Dette skyldes i hovedsak at det er færre store bedrifter med eksport lokalisert her. Eksporten fra de nordligste fylkene ville også vært høyere om virksomheten i GIEK Kredittforsikring, som er GIEKs datterselskap, hadde vært inkludert. GIEK Kredittforsikring forsikret i 2012 eksport av varer for 45 milliarder kroner, 57 prosent av dette var sjømat. Sjømatindustrien står bak nesten halve vareeksporten i de tre nordligste fylkene.

Figur 3-3: Fylkesfordelt eksport for brukere av en GIEK-garanti 2011. Tall i millioner kroner og avrundet til nærmeste 50. Kilde: Menon 2013



³ For mer informasjon om metode henvises det til rapporten "Eksport fra norske regioner" som kan lastes ned fra www.menon.no. Vi har i stor grad brukt samme metodikk som i denne rapporten.

4. GIEKs tilbud har stor effekt på norsk eksport og næringsliv

GIEKs tilbud har stor effekt på norsk eksport. Uten garantier fra GIEK ville norsk eksport i 2012 vært 23 milliarder kroner lavere basert på eksportbedriftenes egne vurderinger. En reduksjon eller bortfall av GIEKs garantier ville i tillegg gi langsiktige effekter i form av at Norge blir et mindre attraktivt land å lokalisere eksportrettet virksomhet i.

Størst effekt målt i kroner finnes i maritim næring og offshore leverandørindustri, hvilket ikke er unaturlig gitt at om lag 95 prosent av GIEKs garantier går til disse næringene. Bedrifter innen ren energi er imidlertid de bedrifter som melder om høyest prosentvis effekt.

Reduksjon eller bortfall av garantier vil ramme det eksporterende næringslivet, samt deres leverandører og underleverandører. Menon viser at den addisjonelle eksporten som følger av GIEKs garantier har en brutto sysselsettingseffekt på 11 000. Den sterkeste sysselsettingseffekten finner vi i fylkene Vest-Agder, Møre og Romsdal og Rogaland og Hordaland.

4.1. Norsk eksport i 2012 ville vært mer enn 20 milliarder lavere uten GIEK

Som en del av evalueringen har Menon gjennomført til sammen 27 intervjuer med brukere av GIEKs tjenester. Til sammen dekker intervjuene våre bedrifter som står for om lag 75 prosent av GIEKs totale beholdning av garantier.

I intervjuet har bedriftene blitt bedt om å vurdere konsekvensen for sin bedrifts eksport dersom GIEKs tilbud av garantier forsvant. I tabellen nedenfor viser vi gjennomsnittsverdien som ble oppgitt intervjuene innenfor de ulike næringskategoriene:

Tabell 4-1: Gjennomsnittseffekt oppgitt i intervjuene fordelt på ulike næringskategorier

Næring	Addisjonell effekt av GIEK
Utstysleverandører	20,6 %
Skipsfart og drilling	20,8 %
Verft	42,5 %
Ren energi og miljø	28,8 %

Som det går frem av tabellen er utmerker verftene og bedrifter innen ren energi og miljø seg med særlig sterk addisjonalitet. Man har imidlertid også sterk addisjonalitet også blant utstysleverandører, samt innen skipsfart og drilling. Blant de to sistnevnte grupper er det imidlertid større variasjon enn det er blant verftene og aktører innen ren energi og miljø.

Menon har i sin regnskapsdatabase med mikrodata en tilnærmet komplett oversikt over eksport fra norske bedrifter. Data om den enkelte bedrifts eksport er innsamlet gjennom spørreundersøkelser, dybdeintervjuer og ved gjennomgang av årsrapporter. For å beregne hvor mye norsk eksport ville blitt redusert med dersom bedriftene ikke fikk tilgang til GIEKs tjenester har vi foretatt en beregning i to ledd:

- For de bedrifter vi har intervjuet, har vi multiplisert et gjennomsnitt av intervallet for eksportreduksjon med bedriftens faktiske eksport i 2012.

- For bedrifter vi ikke har intervjuet har vi basert oss på et gjennomsnittlig oppgitt antatt eksportreduksjon i næringen bedriften tilhører. Vi har eksempelvis for ren energi og miljøbedrifter tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig besvarelse for ren energi og miljøbedrifter. Tilsvarende har vi også gjort for andre næringer.

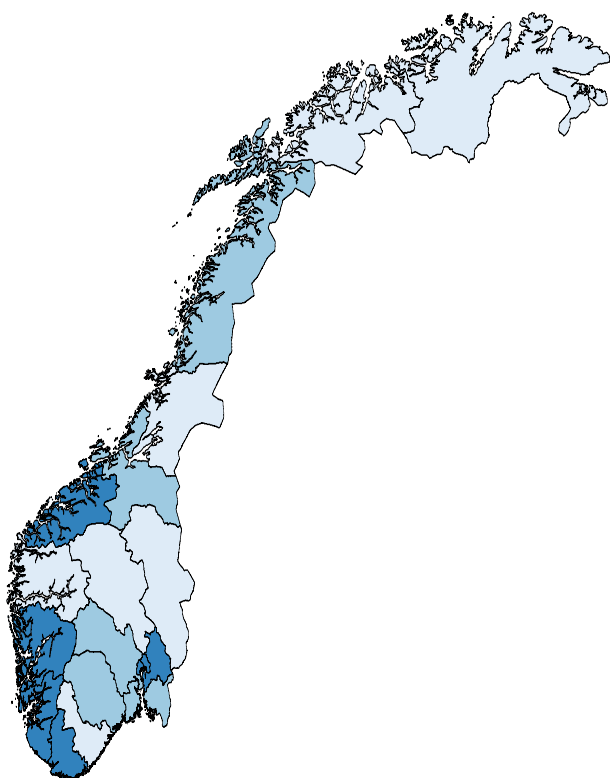
Vi har som nevnt dekket om lag 75 prosent av beholdningen av GIEK kreditter gjennom intervjuer, og vi har for disse bedriftene anslag på hvor mye deres eksport ville blitt redusert med dersom de ikke fikk garantier. For de resterende 25 prosent har vi altså gjort anslag basert på besvarelsene til bedrifter som har deltatt i spørreundersøkelsen.

Våre beregninger viser at total norsk eksport ville falt med om lag 23 milliarder kroner i 2012 dersom GIEK ikke hadde tilbudt sine tjenester. Av dette er altså om lag 17 milliarder basert på intervjuer direkte, mens om lag 5 milliarder er basert på et gjennomsnitt av intervjuene. Vi har ved beregning av effekt lagt til grunn et noe lavere anslag enn hva bedriftene har oppgitt i intervjuer. Bakgrunnen for dette er forsiktighetsprinsippet for forskning. Dersom vi hadde lagt til grunn den gjennomsnittlige effekt fra intervjuene ville effekten vært om lag 2 milliarder kroner høyere. Samtidig er det også grunn til å understreke at bedriftene kan ha incentiver til å overdrive effekten av garantiene, med sikte på å opprettholde en ordning som bidrar til å redusere deres kostnader ved eksport. Vi har imidlertid i intervjuene utfordret bedriftene på dette punktet til å komme med så realistiske svar som mulig, og vi har utfordret dem til å begrunne anslaget. Vi er derfor av en oppfatning av anslagene er relativt korrekte, og at omfanget av strategisk svargivning har vært begrenset. Det er videre slik at få bedrifter vil ønske å gi andre (ufortjent) ære for sin egen suksess. Dette er et moment som isolert sett peker i retningen av at kundene vil underdrive betydningen av GIEKs garantier.

I figuren viser vi hvordan den addisjonelle effekten fordeler seg på fylker. Som det går frem av figuren ville et bortfall av GIEKs tilbud ramme eksporten i Vest-Agder sterkest med et total reduksjon i eksporten på nær 8 milliarder kroner. Sterkt fall i Vest-Agder har sammenheng med at National Oilwell Varco i tillegg til flere andre større aktører har gitt uttrykk for et sterk behov for GIEKs garantier.

Sterk effekt ser vi også i Møre og Romsdal, hvor samlet addisjonell effekt er beregnet til nær 5 milliarder kroner. Effekten i Møre og Romsdal kan blant annet skrives til at flere av verftene oppgir sterk addisjonalitet.

Figur 4-1: GIEKs effekt på eksport fordelt på fylker. Kilde: Menon 2014



	Tapt eksport 2012 (millioner kroner)
VEST-AGDER	7 955
MØRE OG ROMSDAL	4 929
ROGALAND	3 644
AKERSHUS	1 539
HORDALAND	1 530
OSLO	894
BUSKERUD	646
ØSTFOLD	505
SØR-TRØNDELAG	364
TELEMARK	257
SOGN OG FJORDANE	200
VESTFOLD	194
NORDLAND	146
AUST-AGDER	71
NORD-TRØNDELAG	46
FINNMARK	18
OPPLAND	8
TROMS	7
HEDMARK	1

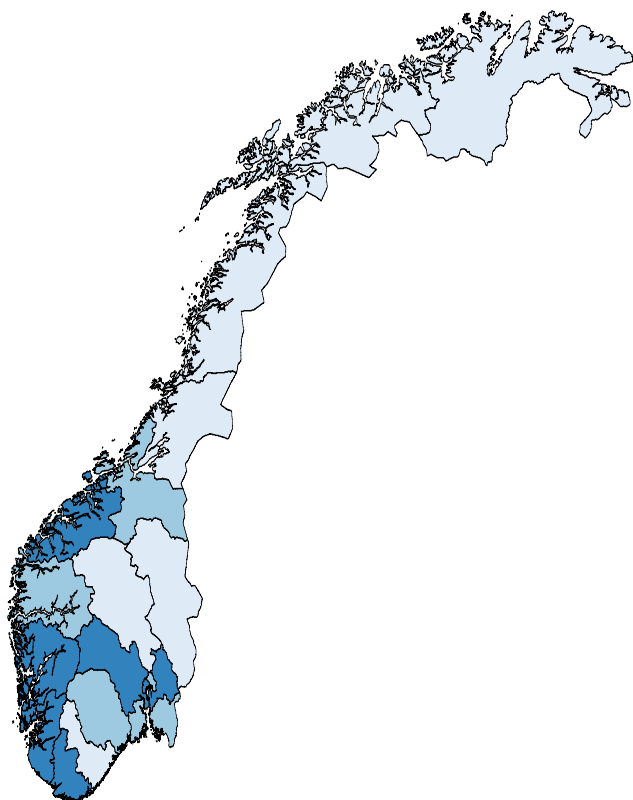
4.2. Bortfall av eksport på 23 milliarder vil redusere sysselsettingen

Et bortfall av GIEKs tjenester vil ikke bare ramme de bedrifter som eksporterer, men også deres underleverandører. Menon har beregnet effekten for underleverandører gjennom vår ringvirkingsmodell, Totaleffektmodellen. I modellen tas det utgangspunkt i de innkjøpskostnader bedriftene har. Disse innkjøpskostnadene går frem av bedriftenes regnskaper, som Menon har i sin regnskapsdatabase. For å beregne effekter lenger ned i verdikjeden tas det utgangspunkt i at bedriftenes innkjøp fordeler seg på underleverandører i tråd med den næringstilknytning bedriften har. Informasjon om hvordan bedriftenes innkjøp fordeler seg på næringer går frem av SSBs kryssløpsmatrise. SSBs kryssløpsmatrise er bygget inn i Totaleffektmodellen.

Våre beregninger i Totaleffektmodellen viser at den totale sysselsettingseffekten som følge av tapt eksport er på om lag 11 000 sysselsatte⁴. Hvordan disse fordeler seg på fylker er vist i figuren nedenfor.

⁴ Totaleffektmodellen måler brutto sysselsettingseffekt og tar ikke høyde for at de sysselsatte ville ha kunnet utføre alternativt arbeid ved bortfall av disse eksportprosjektene.

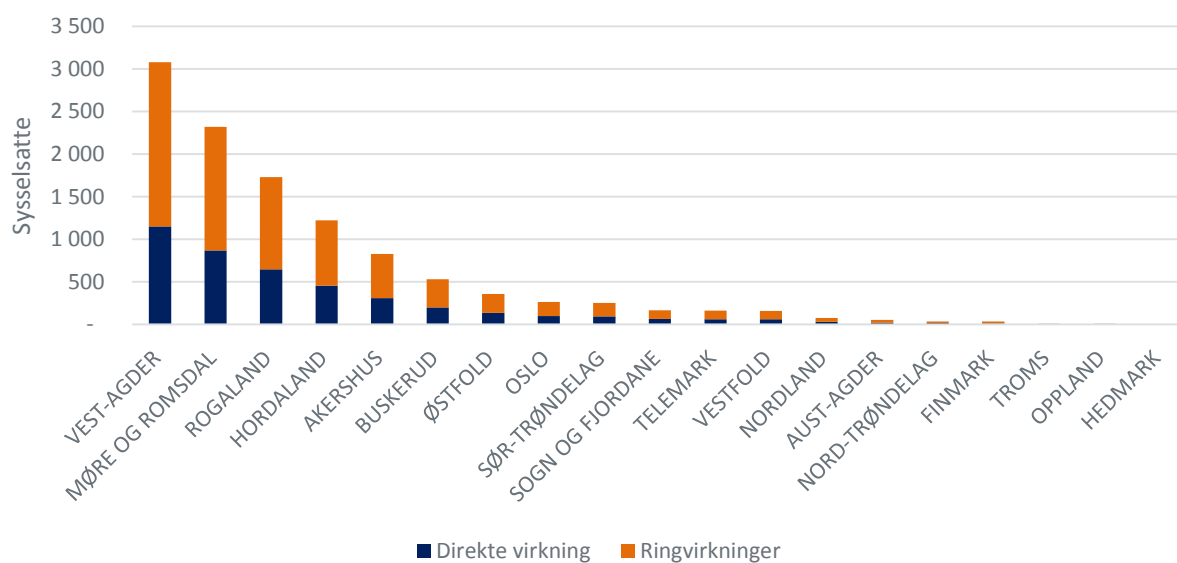
Figur 4-2: Addisjonell eksporteffekt målt i sysselsetting. Kilde: Menon 2014



	Total tapt sysselsetting
VEST-AGDER	3 082
MØRE OG ROMSDAL	2 319
ROGALAND	1 729
AKERSHUS	827
HORDALAND	1 221
OSLO	262
BUSKERUD	530
ØSTFOLD	357
SØR-TRØNDELAG	253
TELEMARK	162
SOGN OG FJORDANE	166
VESTFOLD	157
NORDLAND	76
AUST-AGDER	52
NORD-TRØNDELAG	34
FINNMARK	32
OPPLAND	5
TROMS	9
HEDMARK	2

Av total sysselsettingseffekt på 11 000, utgjør de direkte effektene 4100 sysselsatte, mens effekter som følge av tapte oppdrag fra leverandører og deres underleverandører utgjør om lag 7000. I figuren nedenfor viser vi forholdet mellom direkte virkninger og ringvirkninger fordelt på fylker.

Figur 4-3: Sysselsettingseffekt fordelt på direkte og ringvirkninger. Kilde: Menon 2014



Som det går frem av figuren overstiger ringvirkningene de direkte effektene. Bakgrunnen er at de bedrifter som melder om høy addisjonalitet av GIEK-garantien i gjennomsnitt har en høy andel innkjøpskostnader. Forholdet mellom direkte effekter og ringvirkninger er typisk for bedrifter innen offshore leverandørindustri, og resultatet er på linje med beregninger Menon tidligere har gjort (Menon, 2012⁵, 2013⁶, 2013⁷).

⁵ Menon-publikasjon 4/2012: Totale sysselsettings- og skatteeffekter av petroleumsvirksomheten i Norge.

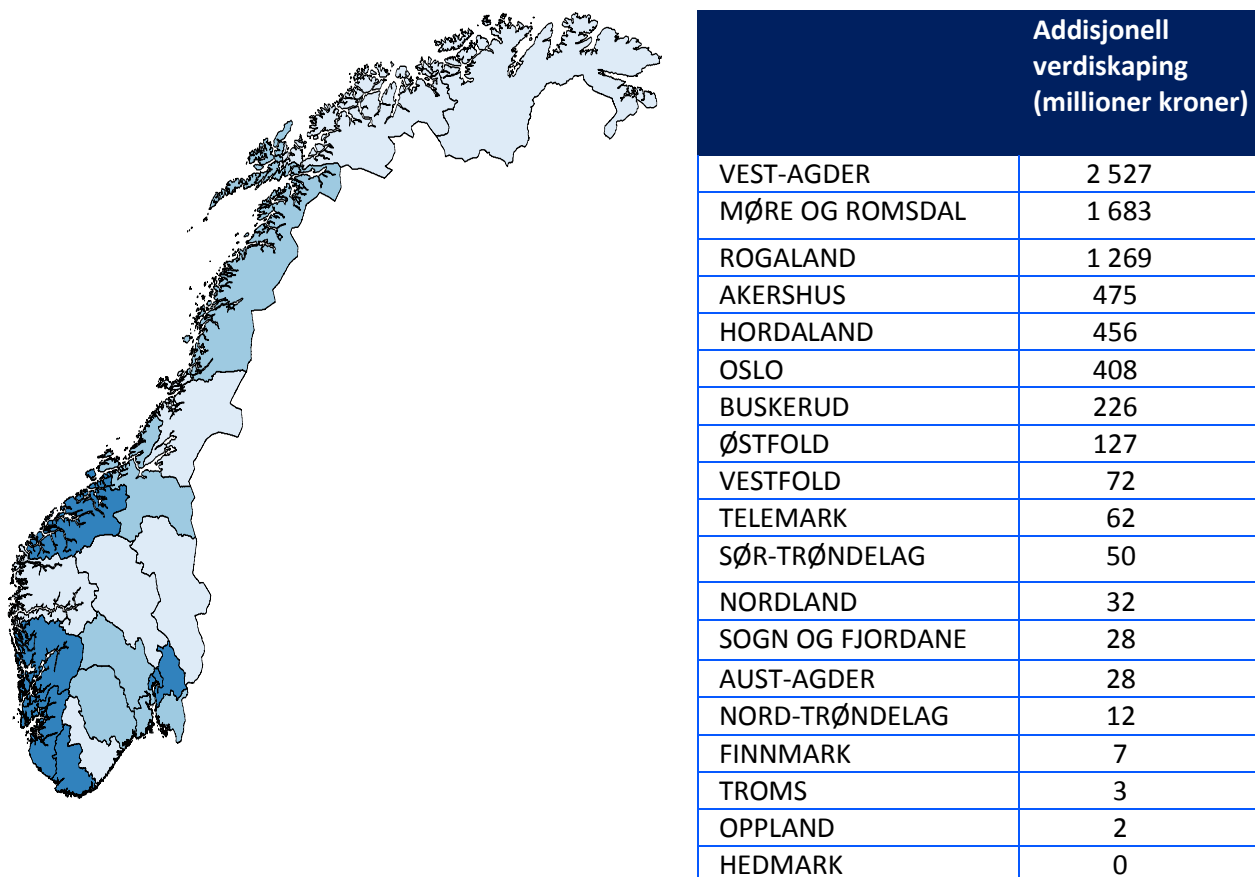
⁶ Menon-publikasjon 4/2013: Olje- og gassnæringens betydning for Norge og Nord-Norge

⁷ Menon-publikasjon 34/2013: Ripple effect from NOV's operations in Norway

4.3. Redusert eksport vil redusere verdiskapingen

Redusert eksport vil naturligvis også redusere verdiskapingen i eksportbedriftene. I figuren nedenfor viser vi GIEKs effekt på verdiskapingen i 2012 for eksportbedriftene som bruker GIEK.

Figur 4-4: GIEKs effekt på verdiskaping i eksportbedriftene fordelt på fylker.



Det er naturlig nok de regionene som vil oppleve sterkest fall i eksporten som også vil miste det meste av verdiskapingen dersom GIEK opphørte. Verdiskapingseffekter for underleverandørene vil komme i tillegg.

4.4. Bortfall eller reduksjon av GIEKs tilbud vil også ha langsiktige konsekvenser

I tillegg til å redusere norsk eksport umiddelbart vil det også få langsiktige konsekvenser, dersom GIEK forsvant. Over tid vil fraværet av støtte fra GIEK kunne gjøre Norge mindre attraktivt for investorer. Et robust, effektivt og kompetent eksportkredittbyrå vil redusere risikoen ved etablering av eksportbedrifter. Kundenens tilgang til eksportkreditt kan derfor være avgjørende for valg av land ved nyetablering, oppkjøp og ekspansjon. Spesielt multinasjonale selskaper kan i større grad velge å etablere seg i andre land, der rammebetingelsene er mer gunstige. For multinasjonale selskaper som allerede er etablert i Norge kan manglende tilstedeværelse av et eksportkredittbyrå føre til at deler av produksjonen flyttes til produksjonsfasilitetene i andre land.

Konsekvensene kan være at det blir en økende tendens til at teknologi, kompetanse og spesialtilpassede produkter kjøpes opp i Norge, mens produksjonen flyttes ut til lavkostland.

Uten GIEKS tilstedeværelse vil kreditt-tilgangen for norske eksportører og utenlandske importører av norske varer bli lavere, mindre forutsigbar og mer volatil. Konsekvensen av dette er at flere lønnsomme prosjekter ikke vil kunne realiseres. Økte lånekostnader og manglende tilgang på kreditt kan også føre til flere mislighold fra både norske leverandører og kjøpere av norske varer. Dersom norske leverandører oftere misligholder gjeld eller ikke klarer å overholde kontraktsforpliktelser, vil det gå på bekostning av omdømme og over tid redusere evnen til å få kontrakter og finansiering. Dersom flere kunder misligholder sine forpliktelser, vil det redusere lønnsomheten og gjøre norske eksportbedrifter mer sårbare. Kombinert med redusert tilgang til kreditt for bedriften selv kan det føre til flere tilfeller av midlertidig stans og permitteringer. Mindre kontinuitet i produksjonen påfører bedriftene merkostnader, og øker risikoen for å miste humankapital.

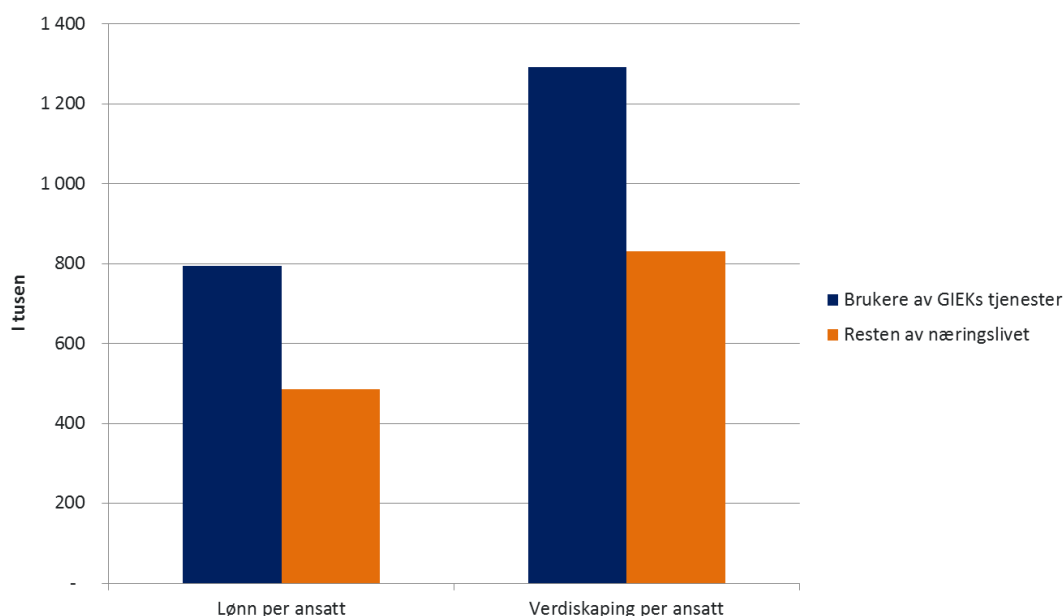
Svakere rammevilkår for eksportrettet virksomhet i Norge sammenlignet med andre land vil på sikt bidra til at eksporterende og internasjonalt næringsliv velger å flytte deler av aktiviteten ut av landet. Samlet vil den overordnede konsekvensen være en nedbygging av norske eksportnæringer relativt til en situasjon der GIEK fortsetter å tilby sine tjenester. Selv om dette vil frigjøre ressurser til andre deler av næringslivet, viser en artikkel av Greenaway, Sousa og Wakelin fra 2002⁸ at tilstedeværelsen av eksportbedrifter og spesielt multinasjonale selskaper fører med seg positive eksternaliteter for resten av næringslivet. Artikkelen viser at tilstedeværelsen av multinasjonale selskaper øker andre bedrifters produktivitet og tilbøyelighet til å eksportere. Den viktigste årsaken til dette er økt konkurranse på hjemmemarkedet, spesielt hvis konkurransen var begrenset i utgangspunktet. For å være i stand til å konkurrere med de multinasjonale selskapene må innenlandske bedrifter bli mer produktive, noe som vil øke konkurranseevnen også på utemarkedene. I tillegg kan samarbeid og integrasjon med multinasjonale selskaper gi informasjons- og kompetanseoverføringer til innenlandske bedrifter. Dette kan knytte seg til organisering, teknologi og produksjonsprosesser og markedsmulighetene utenlands (Greenaway et. al, 2002). En artikkel fra 2004 av Girma, Greenaway og Kneller⁹ indikerer også at i tillegg til at det gjerne er de mest produktive bedriftene som eksporterer kan det å eksportere i seg selv gjøre bedrifter mer produktive. Årsakene er også her at interaksjon med kjøpere fra andre land gir læring samtidig som økt konkurranse stimulerer til produktivitetsfremmende aktiviteter. Konsekvensene av redusert eksport og mindre tilstedeværelse av multinasjonale selskaper vil over tid derfor kunne være at norsk økonomi blir mindre produktiv.

Forskjeller i lønn og sysselsetting per ansatt for bedrifter som bruker GIEK indikerer det samme som artiklene ovenfor. De bedriftene som bruker GIEK utmerker seg ved å ha betydelig høyere verdiskaping per ansatt enn

⁸ Greenaway, Sousa og Wakelin (2002): Does Domestic Firms Lean to Exporters. University of Nottingham. Research Paper Series

⁹ Girma, Greenaway og Kneller (2004): Firm Level Interactions Between Exporting and Productivity. Industry Specific Evidence. University of Nottingham. Research Paper Series

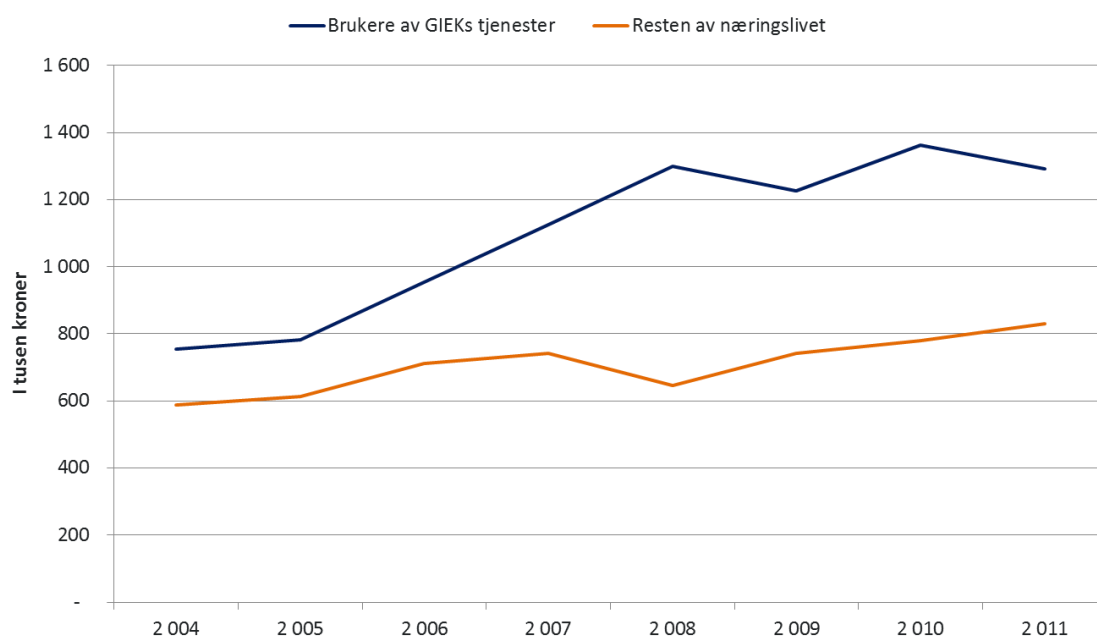
Figur 4-5: Lønn og verdiskaping per ansatt i brukere av GIEKS-tjenester sammenlignet med resten av næringslivet (2011).
Kilde: Menon 2013



Som man ser av figuren er verdiskapingen blant brukere av GIEKs garantier langt høyere enn i næringslivet for øvrig i Norge målt per ansatt, det samme gjelder lønn per ansatt. Det betyr at brukere av GIEKs garantier kaster av seg langt høyere verdier til samfunnet per ansatt enn næringslivet for øvrig.

Ser en på utviklingen over tid, har verdiskapingen per ansatt økt mer hos brukere av GIEKs garantier enn i resten av næringslivet. Verdiskaping per ansatt lå 28 prosent høyere hos brukere av GIEKs garantier i 2004 og dette har økt til 55 prosent i 2011, slik vist i figuren nedenfor.

Figur 4-6: Verdiskaping per ansatt i bedrifter som bruker GIEKs tjenester sammenlignet med resten av næringslivet (2004-2011). Kilde: Menon 2013



Med andre ord er det ikke bare slik at produktiviteten hos brukere av GIEKs garantier er langt høyere enn i resten av næringslivet i dag, den totale produktivetsveksten har siden 2004 også vært klart sterkere i disse bedriftene. Vi har ikke gjennomført analyser som kan fastslå at dette skyldes at bedriftene eksporterer eller bruker GIEK, men tendensen i både nivå og utvikling er likevel klar. En reduksjon eller svekkelse av GIEKs tilbud vil kunne bidra til at næringsliv i Norge som utmerker seg med høy produktivitet vil velge å flytte deler av produksjonen ut. Hvor sterk denne effekten vil være er usikkert, og avhengig av betydning av pris i konkurransen. Dersom markedet er mindre prissensitivt og i større grad legger vekt på kunnskap og teknologiske løsninger, vil effekten i form av utflytting bli mindre.

5. GIEKs tilbud har høy effektivitet, men tjenesteutførelsen kan forbedres

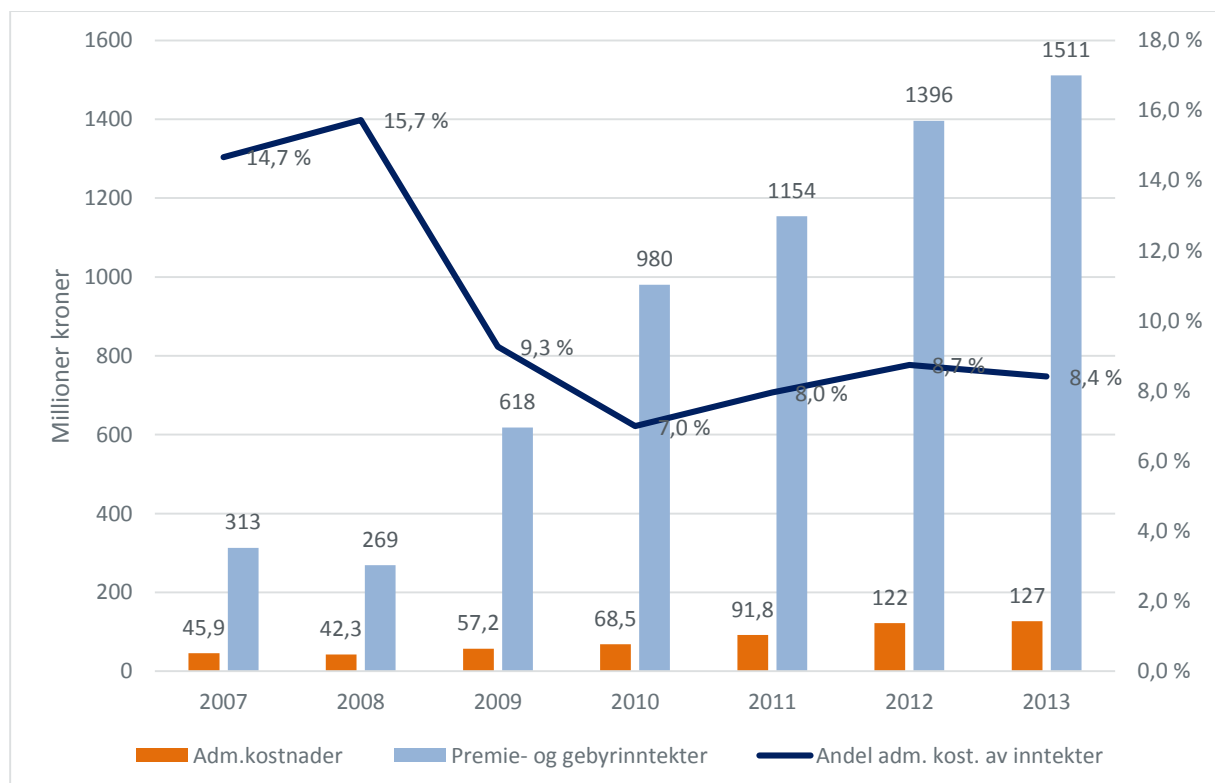
Basert på bedriftenes tilbakemeldinger er GIEK en effektiv og profesjonell organisasjon med betydelig kompetanse på sitt område. Bedriftene opplever at GIEK har dreid mer i retning av å opptre som en kommersiell aktør de seneste årene. I samme periode har administrasjonskostnadene til GIEK økt langt mindre enn omfanget av garantier, noe som indikerer økt effektivitet. Over tid har andelen administrasjonskostnader relativt til gebyrinntektene falt fra om lag 14 prosent i 2007 til om lag 8 prosent i 2012. Det er likevel rom for forbedringer. Flere bedrifter oppgir at manglende kapasitet kan gå ut over saksbehandlingstiden. Den viktigste tilbakemeldingen er likevel manglende tilgjengelighet, spesielt i forbindelse med ferier og utenfor ordinær arbeidstid.

5.1. Omfanget av garantier har økt – administrasjonskostnader har ikke økt like mye

Måling av effektivitet i offentlige organisasjoner er utfordrende, blant annet fordi offentlige organisasjoner utmerker seg med å ha multiple mål. I private bedrifter er målsetningen singulær, og orientert mot å gi så høy avkastning som mulig for eierne. Måling av effektivitet i private bedrifter gjøres ofte ved å sammenligne avkastning mellom bedrifter i samme marked. En slik sammenligning gir som regel ikke mening mellom offentlige organisasjoner, med mindre også de har som mål å maksimere profitt. I GIEKs tilfelle finner vi at dette ikke er tilfellet.

Som operasjonelt mål på effektivitet bruker vi andelen administrasjonskostnadene utgjør av premie- og gebyrinntekter. I figuren nedenfor viser vi utviklingen i disse størrelsene.

Figur 5-1: Utvikling i premie og gebyrinntekter og administrasjonskostnader i GIEK i perioden 2007-2013. Kilde: GIEK 2014



Som det går frem av figuren har premie- og gebyrinntektene økt fra 313 millioner kroner i 2007 til 1,5 milliarder ved utløpet av 2013. I samme periode har administrasjonskostnadene økt fra om lag 46 millioner i 2007 til 127 millioner i 2013. Administrasjonskostnadene som andel av premie- og gebyrinntekter har i perioden blitt redusert fra 14,6 prosent til 8,4 prosent. Vi ser altså at inntektene har vokst raskere enn kostnadene, hvilket tyder på en bedring av effektiviteten.

En sammenligning av administrasjonskostnader som andel av premie- og gebyrinntekter kunne også vært foretatt på tvers av land. En slik sammenligning ville vært svært ressurskrevende, og ettersom den er på siden av hovedfokuset for oppdraget, nemlig å dokumentere effekt, fant vi at en slik sammenligning ikke var hensiktsmessig.

Vi finner imidlertid at GIEK i betydelig grad har bedret effektiviteten i perioden, og at organisasjonen trolig driftes effektivt.

5.2. GIEK kan bedre tilbudet ved å øke kapasiteten og bli mer tilgjengelig utenom ordinær åpningstid

For å forbedre tjenestetilbudet bør GIEK bli mer tilgjengelige, spesielt utenfor ordinær arbeidstid og i feriene. Det kan også være behov for å øke kapasiteten. Dette er spesielt viktig for bedrifter som opererer i markeder utenfor de store norske eksportnæringene.

5.2.1. GIEK er blant de beste i klassen, men ikke best på alt

Sammenliknet med andre lands eksportkreditbyråer er GIEK blant de beste i klassen. Ut ifra intervjuene vi har gjennomført med brukerbedriftene og ikke minst de internasjonale finansinstitusjonene som har erfaring med mange eksportkreditbyråer kommer GIEK godt ut.

Generelt trekkes det fram at GIEK er effektive, profesjonelle og lite byråkratiske. Her er GIEK i en særklasse sammen med eksportkreditbyråene i de andre skandinaviske landene. GIEK besitter også god kompetanse på de internasjonale markedene knyttet til maritim næring og olje- og gassrelatert leverandørindustri. Videre påpeker bedriftene at GIEK stort sett operer med faste vilkår for sine garantier som gjør prosessene forutsigbare. Dette sparer bedriftene for administrasjonskostnader og gjør det lettere å vurdere hvorvidt en søknad kan forventes å bli innvilget eller ikke. Ettersom GIEK har en solid norsk stat i ryggen gir involveringen av GIEK lavere risikopåslag enn garantier som involverer andre lands eksportkreditbyråer. Dette gir GIEK og norske eksportører et konkurransefortrinn.

Det er likevel elementer som gjør GIEK mindre attraktive enn tilsvarende institusjoner i andre land. For eksempel påpeker finansinstitusjonene at GIEK tilbyr garantier mot kommersiell risiko på maksimalt 90 prosent av totalrammen på finansieringspakker i de mest risikoutsatte landene enn 95 prosent hos for eksempel eksportkreditbyråene i Sverige og Danmark. GIEK har imidlertid manglende fleksibilitet på dette punktet ettersom andelen som kan garanteres for i de mest krevende markedene er fastlagt av myndighetene. I fornybarprosjekter kan GIEK derimot gå helt opp mot 100 prosent.

GIEK stiller i tillegg krav til at bankene som fasiliterer finansieringen av norsk eksport er også involvert i finansieringen av produktene, noe som reduserer bankenes fleksibilitet. Ifølge finansinstitusjonene er det få andre eksportkreditbyråer som har denne praksisen. At GIEK stiller krav til at også andre finansinstitusjoner skal være med å dele risikoen sikrer imidlertid at de prosjekter GIEK garanterer for har en risikoprofil som også markedet kan akseptere. Praksisen bidrar således til selektere bort prosjekter med for høy risiko, hvilket bidrar til at GIEK lettere kan nå målsetning om balanse på lang sikt.

Intervjuobjektene påpeker at GIEK priser sine tjenester høyere enn andre, men at prisene til en viss grad kompenseres av høy effektivitet i saksbehandlingen. Den sterke veksten i etterspørselen etter garantier de senere år tyder imidlertid på at prisen ikke er satt for høyt.

En gjennomgående tilbakemelding i intervjuene er at GIEKs saksbehandlere er noe utilgjengelige utenom ordinær arbeidstid og i ferier. Dette utgjør et problem når finansieringspakker skal settes sammen raskt. Problemet er spesielt tydelig i fellesferier og helger og har ifølge finansinstitusjonene blitt verre de seneste årene. En sannsynlig forklaring på dette er norske arbeidstidsbestemmelser og rettigheter på ferie i norsk offentlig sektor som vanskelig lar seg endre. Det er likevel tydelig at private aktører, spesielt utenlandske, anser dette som et reelt problem og det kan derfor være behov for å vurdere ulike tiltak for å øke tilgjengeligheten. Med utgangspunkt i den betydning GIEK har for norsk økonomi, bør en utvidelse av kapasiteten slik at man demper effekten av fravær vurderes. En slik oppjustering av kapasitet må i så fall bestemmes av Nærings- og fiskeri-departementet, som fastsetter administrative rammer for GIEK.

5.2.2. Mye vil ha mer

Norske eksportbedrifter er i all hovedsak godt fornøyd med GIEK. Tjenestene oppleves som svært relevante og kompetansen og effektiviteten vurderes stort sett som god, men med rom for forbedring. Det er en gjennomgående tilbakemelding om at GIEK de senere år har beveget seg mot å bli mer kommersielle i sin framtoning, der det blant annet legges større vekt på å gjøre egne risikovurderinger.

Mange av eksportbedriftene vi har intervjuet anser GIEKs egne risikovurderinger som unødvendige og ønsker at dette overleveres til bankene. Årsaken er at det kan skape komplikasjoner og forsinkelser dersom GIEKs risikovurdering avviker fra bankenes. Finansinstitusjonene ønsker derimot GIEKs risikovurderinger velkomne og mener det er naturlig at slike gjennomføres siden GIEK tar en betydelig del av risikoen.

Når det kommer til kompetanse er bedrifter i de næringene som bruker GIEK mest, maritim næring og olje og gass, godt fornøyd. Tilbakemeldingen innen ren energi og andre næringer som GIEK i mindre grad arbeider med enn maritim næring og olje og gass er imidlertid at bedriftene ikke er tilsvarende fornøyd med kompetanse og effektivitet. Det er også bedriftene som opererer i disse markedene som sterkest ønsker økt kapasitet for å redusere saksbehandlingstiden.

Blant bedriftene som opererer i mer risikable markeder er det et ønske om at GIEK viser større risikovilje. De samme bedriftene ønsker også å kunne kjøpe garantier på egenkapitalen og etterspør ordninger med blandet kreditt som inkluderer subsidielementer slik de har i Danmark. Slik endringer er imidlertid en sak for myndighetene, og kan medføre at GIEK på sikt ikke vil gå i balanse ettersom de i større grad eksponeres for risiko. En endring av risikotaking kan således gå på bekostning av mandatet til GIEK.

Verftene påpeker at det er et problem for konkurranseevnen i hjemmemarkedet at GIEK kun gir garantier knyttet til eksport. Ettersom utenlandske verft som konkurrerer på det norske markedet kan benytte sine lands eksportkredittbyråer kan de oppnå billigere finansiering for kunden og dermed lavere pris på leveransen.

Vedlegg: Intervjuobjekter

Næring	Bedrift	Person	Tittel
Fornybar og ren energi	Nexans	Ingar Olsen	CFO
Fornybar og ren energi	Energi Teknikk	Eivind Tvedt	Sales Manager
Fornybar og ren energi	Jacobsen Elektro	Geir Gjerstad	CEO
Fornybar og ren energi	SN Power	Ole Gran	Head of Finance
Sjømat	Akva Group	Eirik Børve Monsen	CFO
Sjømat	Norwegian Royal Salmon ASA	Rut Merete Wang	Økonomi og administrasjonsavdeling
Skipsfart/drilling	Knutsen OAS Shipping	Ole Jacob Raestad	CFO
Skipsfart/drilling	Seadrill	Rune Magnus Lundetræ	CFO
Skipsfart/drilling	Stolt - Nielsen	Jens F. Grüner-Hegge	V.P. Corporate Finance
Skipsfart/drilling	DOF	Hilde Drønen	CFO
Utstysleverandører	ABB AS	Jorulf Nergard	Vice President Business Development O&G Vessels
Utstysleverandører	Ulstein Group	Trond Gundersby,	Manager Project and Finance
Utstysleverandører	Kongsberg Maritim	Steinar Åbelvik	
Utstysleverandører	Polarcus	Tom Henrik Sundby	CFO
Utstysleverandører	REM offshore ASA/ REM Maritime	Arild Myrvoll	CFO
Utstysleverandører	NorLense	Sissel Pedersen	Regnskapsleder
Utstysleverandører	Båtservice Holding AS	Bjørn Aanensen	Økonomisjef
Utstysleverandører	Aker Solutions	Roy Dyrseth	Head of Drilling Technologies
Utstysleverandører	NOV	Oddvar Solemsli	Director of Sales, Norway
Utstysleverandører	Rolls Royce	Andres Almested	Innleid konsulent. Tidligere direktør i samme selskap
Verft	Havyard verft	Idar Fuglseth	CFO
Verft	Kleven verft	Olav Tanberg	CFO
Verft	VARD	Inge Skogstad	Financial Manager
Finansinstitusjoner	DVB Bank SE	Sjur Agdestein	Managing Director Offshore Drilling & Production
Finansinstitusjoner	Citygroup	Guido Musso	Head of Shipping & Offshore
Finansinstitusjoner	ING Commercial Banking	Erwin Neederkoorn	Director, Global Head Oil/Gas Offshore Services
Finansinstitusjoner	HSBC Bank plc	Andrew French	Director, Export Finance
Departement	Nærings- og fiskeridepartementet	Julie Rønning	Underdirektør
Departement	Nærings- og fiskeridepartementet	Silje Stadheim Stokke	Rådgiver
GIEK	GIEK	Johan E. Mowinckel	Avdelingsdirektør

GIEK	GIEK	Stine Rebekka Vikesland	Senior kommunikasjonsrådgiver
GIEK	GIEK	Bakkehaug, Cay	Administrasjonsdirektør
GIEK	GIEK	Allon Groth	Kommunikasjonssjef
GIEK	GIEK	Maria Risberg	Senior Rådgiver
GIEK	GIEK	Gulliksen, Tom W.	Senior Vice President
GIEK	GIEK	Solheim, Odd	Senior Vice President