

Eksportkreditgaranti og -finansiering

- forslag til reform af de statslige ordninger

**Betænkning afgivet af det
af erhvervsministeren i december 1994
nedsatte udvalg**

Erhvervsministeriet
Information / Bibliotek

ex 3

33.25

*Publikationen kan købes hos
boghandleren eller hos*

STATENS INFORMATION
Postboks 1103
1009 København K

Tlf. 33 37 92 28(9-16)
Fax 33 37 92 99

Tryk:
DanPost Grafik
Design og produktion:
Ole Jensen
Grafisk tegnestue

© Erhvervsministeriet
ISBN 87-601-5401-2

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1 Sammenfatning.....5

1.1	Udvalgets kommissorium, sammensætning og virksomhed.....	5
1.2	Baggrunden for udvalgets arbejde.....	7
1.3	Udvalgets analyser og anbefalinger.....	9
1.4	Sammenfatning og anbefalinger.....	18
1.5	Udvalgsmedlemmers generelle forbehold.....	19

Kapitel 2 Fælles træk ved de statslige finansielle eksportordninger.....20

2.1	Sammenfatning.....	20
2.2	De finansielle eksportordningers struktur og mål.....	20
2.3	Ordningernes kunder og aktivitet.....	23
2.4	Ordningernes indbyrdes relation og deres administration.....	30
2.5	Indholdet af ordningerne.....	31
Bilag 2.1	Aktiviteten i de enkelte ordninger 1994.....	38
Bilag 2.2	Spørgeskemaundersøgelse - Eksportkreditgaranti og -finansiering.....	40
Bilag 2.3	Dansk Industri - spørgeskema.....	42
Bilag 2.4	Beskrivelse af de statslige finansielle eksportordninger.....	45

Kapitel 3 Strukturen for eksportkredit i udlandet.....80

3.1	Sammenfatning.....	80
3.2	Sammenligning af udenlandske ordninger.....	81
3.3	Struktursammenligning af udenlandske garantiordninger.....	82
3.4	Struktursammenligning af udenlandske finansieringsordninger.....	93
3.5	Finansiering af skibsbygning.....	102
3.6	Bistandsfinansiering.....	106
3.7	Koblinger mellem garanti- og finansieringsordninger.....	110
3.8	Hovedkonklusioner for struktursammenligningen.....	113

Bilag 3.1	Finansiering af skibsbygning i udvalgte lande.....	116
Kapitel 4	Er eksportkrediten i Danmark konkurrencedygtig?.....	127
4.1	Sammenfatning.....	127
4.2	Indledning og baggrund.....	128
4.3	De internationale rammebetingelser.....	129
4.4	Udviklingen i garantiomsætningen.....	131
4.5	Eksportgarantigivningens konkurrencedygtighed.....	136
4.6	Eksportfinansieringens konkurrencedygtighed.....	152
Bilag 4.1	Danmarks præmiesatser sammenlignet med de gennemsnitlige præmiesatser for 14 garantiinstitutter.....	160
Bilag 4.2	Garantiinstitutternes regnskabsresultater - Danmark sammenlignet med andre OECD-lande.....	162
Bilag 4.3	Oversigt over 11 landes metoder til sikring af, at eksportkreditter kan ydes til Consensus-rentesatser.....	169
Kapitel 5	Den globale økonomi.....	172
5.1	Sammenfatning.....	172
5.2	Hovedtendenser i den globale økonomi.....	172
5.3	Eksportfinansieringen under omstilling.....	178
5.4	Udviklingen i Danmarks vareeksport.....	183
5.5	Tilpasning af dansk eksportfinansiering.....	189
Kapitel 6	Forbedringer af dansk eksportkredit.....	191
6.1	Sammenfatning.....	191
6.2	Indledning og baggrund.....	192
6.3	Forslag til forbedringer af eksportgarantigivningen.....	194
6.4	Forslag til forbedringer af eksportfinansieringen.....	208
Kapitel 7	Den fremtidige organisation for de statslige ordninger.....	214
7.1	Sammenfatning.....	214
7.2	Betingelser for statslig produktion.....	215
7.3	Grundlaget for en ny organisationsstruktur.....	219
7.4	Overordnet gruppering af de statslige ordninger.....	222
7.5	Forslag til en Eksportkreditfond.....	226

Kapitel I

Sammenfatning

I. I Udvalgets kommissorium, sammensætning og virksomhed

* *Kommissorium*

Erhvervsministeren besluttede i december 1994 at nedsætte et Eksportkreditgaranti- og Finansieringsudvalg (EFU). Udvalget fik følgende kommissorium:

udrede og vurdere den internationale konkurrencesituation på såvel garantiområdet som finansieringsområdet,

overveje en international konkurrencedygtighed og markedsorienteret struktur for en tidssvarende statslig eksportkreditordning på medium/long-term området,

overveje en konkurrencedygtig, gennemsigtig og koordineret struktur på eksportfinansieringsområdet,

overveje og fremkomme med forslag om en helhedsorienteret løsning på de to områder, herunder fastlægge kompetencegrænserne mellem eventuelle flere aktører på området.

Udvalget skal endvidere for så vidt nedennævnte særlige forhold

overveje og fremkomme med forslag med hensyn til strukturen for eksportfinansieringsrenter,

overveje og fremkomme med forslag til forbedrede, integrerede finansierings- og garantiløsninger i forbindelse med eksportprojekter til øst- og udviklingslande.

Udvalget skal endelig fremsætte forslag til ændring af lov om eksportkredit i det omfang, hvori udvalget skønner, at dets forslag kræver lovændring.

Udvalget skal afgive sin endelige betænkning senest den 1. juli 1995.

** Sammensætning*

Udvalget har haft følgende sammensætning :

Formand

Vicedirektør Lars Kolte	Erhvervsfremme Styrelsen
-------------------------	--------------------------

Næstformand

Kontorchef Peter Pedersen	Erhvervsministeriets departement
---------------------------	----------------------------------

Medlemmer

Afd.chef Hanne Christensen	A/S EKR
Prokurist Helge Fosgaard	Danmarks Nationalbank
Kontorchef Jacob Fuchs	Finansministeriet
Økonom Frithiof Hagen	Arbejderbev. Erhvervsråd
Vicedirektør Svend Henriksen	Dansk Industri
Direktør Bo Jagd	Danmarks Skibskreditfond
Vicedirektør Jørgen Dan Jensen	IFU
Afdelingschef Keld Nybo Jensen	Dansk Eksportfinansieringsfond
Kontorchef P. E. Dam Kristensen	Udenrigsministeriet
Kontorchef Finn Mose Mortensen	Entreprenørforeningen
Kontorchef Preben Pettersson	Erhvervsministeriet
Civilingeniør Jørn Schønnemann	AI-rådet
Kontorchef Susanne Schøtt	Finansrådet
Vicedirektør Jørgen Steffensen	Assurandør Societetet

Suppleanter, der har deltaget i arbejdet

Udlandschef Flemming Bækkeskov	Entreprenørforeningen
Vicedirektør Henning Dalgaard	Danmarks Nationalbank
Fuldmægtig Troels Jacobsen	Udenrigsministeriet
Specialkonsulent Ib Kjøller	Erhvervsministeriet
Direktør Niels Larsen Dansk	Eksportfinansieringsfond
Specialkonsulent Ulla Lund	Finansministeriet
Kontorchef Egil Rindorf	Finansrådet

Sekretariat

Fuldmægtig Asmus Bohnfeldt	Erhvervsfremme Styrelsen
Fuldmægtig Henrik Jensen	Erhvervsfremme Styrelsen
Fuldmægtig Lars Peter Frederiksen	Erhvervsfremme Styrelsen
Kontorchef Jan Vassard	Erhvervsfremme Styrelsen
Kontorfuldmægtig Marianne Wendelbo	Erhvervsfremme Styrelsen

Herudover har regionschef Henrik B. Winther (Nordisk Udviklingsfond) og forskningschef Kim Møller (Strategisk Forum) bistået sekretariatet med udarbejdelsen af hhv. kapitel 3 og 5.

* *Virksomhed*

Eksportgaranti- og finansieringsudvalget har afholdt 7 møder. Udvalget har afsluttet sit arbejde den 27. juni 1995 og afgiver herved sin betænkning til erhvervsministeren. Udvalget har ikke udarbejdet forslag til ændring af lov om eksportkredit, men foreslår, at der i Erhvervsministeriet udarbejdes et forslag til rammelovgivning, der omfatter udvalgets anbefalinger og samtidig integrerer behovet for lovændringer på relaterede områder, såsom skibsfinansiering mv.

12 Baggrunden for udvalgets arbejde

Erhvervsredegørelsen 1994 understregede det afgørende forhold for *eksportvirksomhedernes konkurrenceevne*, at de danske eksportkreditgaranti- og finansieringsvilkår skal kunne måle sig med de vilkår, der gælder for konkurrerende udenlandske virksomheder.

Det har igennem en årrække måttet konstateres, at de danske ordninger for ydelse af eksportkreditgaranti og eksportfinansiering i forbindelse med længerevarende eksportforretninger fungerer *mere adskilt og mindre koordineret* end i flere af de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med.

Hertil kommer, at finansieringen af eksport af kapitalgoder ofte har vist sig at være *mere bekostelig* her i landet end i flere konkurrentlande.

Blandt andet på baggrund af Åge Andersen rapporten fra 1988 ophørte Dansk Eksportfinansieringsfond i 1991 med at finansiere eksportørerne direkte og tilrettelagde herefter sin udlånsvirksomhed til alene at omfatte refinansiering af eksportørernes pengeinstitutter. Eksportfinansieringsopgaverne er herefter i en årrække blevet løst af de enkelte pengeinstitutter, mens Dansk Eksportfinansieringsfond, der er oprettet af Danmarks Nationalbank og de danske pengeinstitutter, stiller refinansiering til rådighed for pengeinstitutterne på *Con sensus*-vilkår.

Finansieringen på skibsområdet varetages hovedsagelig af Danmarks Skibskreditfond, men med pengeinstitutterne som delvise garanter og varierende offentlig medvirken. Ved en lovændring i april 1995 blev Skibskreditfondens særstilling på skibsfinansiering med statsgaranti ophævet, hvorefter alle pengeinstitutter kan opnå statsgaranti og dermed kan konkurrere med Skibskreditfonden om finansiering af nybygning af skibe på danske værfter.

Opgaverne i forbindelse med dækningen af eksportkreditrisici, der ikke dækkes af det private marked, varetages i Danmarks Erhvervsfonds regi - siden lov om eksportkredit fra 1992 - ved Erhvervsfremme Styrelsen/Eksportkreditudvalget. Styrelsens indgik i foråret 1992 to fire-årige administrationsaftaler med det nydannede A/S EKR, hvorefter dette selskab er operatør for staten og i øvrigt også administrerer afviklingen af den daværende garantiportefølje. Aftalerne udløber ved udgangen af 1995.

Siden midten af 1980'erne har interessen for at justere og udvikle eksportkredit-

ordningen for mellem-/langfristede forretninger været nedprioriteret. Dette har blandt andet haft sammenhæng med nedgangen i dansk projekteksport, men skyldes også den betydelige vægt, der er blevet lagt på at udvikle garantiinstrumenter på det område, der i 1992 blev overført til det kommercielle marked ved oprettelsen af A/S EKR.

Risikodækningen for mellem-/langfristede kreditter blev opretholdt med udgangspunkt i traditionelle produkter og bevillingskriterier, der i høj grad var præget af den internationale gældskrisens eftervirkninger.

Formålet med udarbejdelsen af forslaget til den ny eksportkreditlov i 1992 var da heller ikke at ændre på disse forhold, men derimod at gennemføre en adskillelse af garantier på kommercielle vilkår ("marketable risks"), og de ekstraordinære risici ("non-marketable risks"), hvis dækning skulle fortsætte i statsligt regi. Herudover var formålet at oprette A/S EKR Eksportkredit Forsikringsselskab til - på et kommercielt grundlag og i konkurrence med andre kommercielle kreditforsikrere - at overtage dækningen af "marketable risks" og dermed gennemføre privatiseringen af denne del af eksportkreditordningen.

Den eneste nyskabelse herudover var indførelsen af et hensættelsessystem, dels som styringsinstrument, dels som regnskabsprincip. Udarbejdelsen af lovforslaget var da også helt og holdent et administrativt anliggende med fokus på de ovenfor nævnte ændringer, mens det i øvrigt blev tilstræbt at holde lovens indhold mest muligt uændret, som det også fremgår af bemærkningerne til lovforslaget.

Hovedtendensen indenfor de danske eksportgaranti- og finansierungsordninger har med andre ord generelt været en udskillelse eller omlægning af de dele af de statslige ordninger, der umiddelbart kunne overlades til det kommercielle marked.

Erhvervsfremme Styrelsen og det nyoprettede Eksportkreditudvalg overtog således en garantiordning for mellem-/langfristede kreditter, der i en årrække havde kørt på et generelt lavt aktivitetsniveau, og hvor holdningerne til såvel risikodækning, som til dækningsmetoder og -vilkår i høj grad var præget af fortiden.

Det daværende Industriministeriums retningslinier for den statslige eksportkreditordning fra 1992 var i overensstemmelse hermed præget af "business as usual".

Den administrationsform, som i forbindelse med loven om eksportkredit i 1992 blev tilrettelagt for den statslige eksportkreditordning, har vist sig at være mindre hensigtsmæssig på en række punkter, bl.a. som følge af en særlig funktionsmæssig opdeling af aktiviteterne mellem en privat operatør, der forestår kundekontakt og policeudstedelse, og en statslig styrelse, der har ansvaret for ordningen som sådan, herunder som sekretariat for Eksportkreditudvalget og ansvarlig for Danmarks Erhvervsfond. Udover den manglende hensigtsmæssighed har denne administrationsform ikke tilskyndet til produktudvikling indenfor det mellem-/langfristede området. Et stærkt brugerpres har dog medført forbedringer og enkelte udviklings tiltag under sektion 3 for garantistillelse til Central- og Østeuropa.

Under hensyn til, at administrationsaftalen med A/S EKR Eksportkredit Forsik-

ringsselskab udløber, **at** statens kortfristede eksportgarantier planlægges omlagt fra direkte garantistillelse til regaranti, samt **at** det samlede udbud af faciliteter på garanti- og finansieringsområdet må karakteriseres som svært gennemskueligt for brugerne, er tiden inde til at vurdere behovet for en samlet reform på hele området.

Formålet med en sådan reform bør være

at fremtidssikre organisationen af det statslige eksportkreditgaranti- og finansieringssystem i overensstemmelse med den forventede internationale udvikling,

at sikre systemets aktuelle og fremtidige konkurrencedygtighed over for tilsvarende udenlandske ordninger,

at frembringe den fornødne gennemskuelighed og koordinering med henblik på størst mulig effektivitet,

alt i lyset af Danmarks internationale forpligtelser og bindinger, herunder den forventede udvikling heri - især for så vidt angår eksportkreditgarantier og skibsfiansiering i EU/OECD-regi.

13 Udvalgets analyser og anbefalinger

** Analyser*

Udvalget har lagt vægt på skabelsen af international konkurrencedygtighed i den danske eksportkredit og -finansiering. Udvalgets betænkning fokuserer derfor på en beskrivelse og analyse af rammerne, strukturen og produkterne for en fremtidig dansk eksportkreditordning set i en international belysning.

Udvalgets arbejde har baseret sig på eksportørernes brugerønsker. Dette er for det første sket gennem interesseorganisationernes repræsentation i udvalget. For det andet er der gennem administrationen af de eksisterende ordninger og deltagelse i diverse arbejdsgrupper med systemets brugere opsamlet et væsentligt erfaringsgrundlag. Endelig er der gennem Finansministeriets m.fl."undersøgelse, samt gennem direkte tilbagemeldinger på udvalgets kommissorium fra de virksomheder, der står for langt hovedparten af den mellem- og langfristede kapitaleksport, afdækket nogle generelle holdninger til den finansielle eksportfremme. Udvalget finder derimod, at det har ligget uden for betænkningens rammer at tilrettelægge og gennemføre en tværgående brugerundersøgelse.

I *kapitel 2* gengives den nuværende struktur for den danske eksport. Kapitlet sammenfatter de generelle træk ved de nuværende ordninger, der er mere udførlig beskrevet i bilag til betænkningen. Kapitlet konkluderer, at det nuværende eksport-

1) Finansministeriet, Industri- og Samordningsministeriet og Kommunernes Landsforening: "Erhvervslivets syn på den offentlige sektor", juni 1994.

kreditsystem er kompliceret set fra kundesiden og i den administrative opbygning. Overordnet retter eksportkreditsystemet sig mod to tæt forbundne politiske mål: For det første ønsket om at styrke og udvikle danske eksportørers konkurrenceevne, og for det andet i tilknytning til østlandepolitikken og u-landsbistanden at udvikle disse landes markeder og industrier.

Det er et markant træk ved de nuværende ordninger, at statens eksportkredit har et stort antal kunder og en stor omsætningsvolumen set i forhold til de øvrige statslige ordninger. Desuden rummer IFU/IØ betydelige ressourcer, og fondenes aktivitetsområde har en relativ bred berøringsflade. Herudover ses kun (skibsfinansieringen undtaget) Udenrigsministeriets ordning for blandede kreditter inden for en overskuelig tid at kunne have en nævneværdig volumen. De øvrige ordninger har et relativt lille antal kunder og en beskeden omsætning.

Dansk Industri gennemførte i maj 95 på udvalgets opfordring en rundspørge blandt 14 større brugere af de statslige finansielle eksportordninger. Brugernes væsentligste kritikpunkter er, at systemet er kompliceret og samspillet tungt og bureaukratisk. Brugerne ønsker en samling af ordningernes administration for at opnå overskuelighed og forenkling samt en bedre koordination. Brugerne ønsker i denne sammenhæng en direkte adgang til ordningernes administration og påpeger behovet for øget brugerrepræsentation i de besluttende organer.

En tidligere undersøgelse blev foretaget i august 1993, hvor 3900 virksomheder blev spurgt om deres syn på den offentlige sektor. En af undersøgelsens centrale konklusioner var, at der er behov for mere overskuelige offentlige erhvervsfremmeordninger.

Det nuværende eksportkreditsystem er således generelt karakteriseret ved mange indgange for brugerne. Det omfatter i alt 11 ordninger og såvel beslutningsstrukturen som administrationen af ordningerne er kompleks og involverer et relativt stort antal aktører.

I *kapitel 3* foretages en international sammenligning af strukturen for garanti- og finansierungsordninger. De udenlandske ordninger er beskrevet og karakteriseret ud fra statens engagement. Statens deltagelse i garantidækning ses i udlandet at ske gennem den statslige markedsdeltagermodel og i et vist omfang operatørmodellen. Den statslige markedsdeltagermodel har mange varianter, men generelt har den udførende enhed en vis organisatorisk autonomi indenfor den statslige sektor. Operatørmodellen derimod udøves af større nationale private selskaber eller privatiserede operatører.

På finansieringssiden anvendes enten et markedsagerende finansieringsinstitut eller en ikke-markedsdeltagende rentereguleringsordning. Refinansieringsmodellen anvendes næsten udelukkende i sammenhæng med andre eksportfinansieringsmodeller.

Den strukturelle og organisatoriske udformning af de nationale eksportkreditordninger i udlandet er i høj grad historisk betinget og afspejler de enkelte landes individuelle finansielle, økonomiske og politiske miljø. Imidlertid ses de udenlandske

garanti- og finansierungsordninger generelt samlet i få - typisk en eller to - større institutioner. Den gensidige afhængighed mellem garantistillelse og finansiering ses at nødvendiggøre et formelt eller uformelt samarbejde mellem aktørerne for at opnå et koordineret og overskueligt eksportkreditsystem.

Udviklingstendensen indenfor statslige garanti- og finansierungsordninger går generelt mod større markedskonformitet. Selv med en større markedstilpasning er der imidlertid - uanset valg af institutionel struktur - fortsat et betydeligt statsligt engagement ved udstedelsen af større langfristede eksportgarantier og ved langfristet eksportfinansiering i international konkurrence.

I *kapitel 4* belyses og vurderes konkurrencedygtigheden for den statslige eksportkredit i Danmark, henholdsvis på garanti- og finansieringssiden. En gennemgang af de internationale rammebetingelser (regelsæt) konkluderer, at hvor Danmark indtil for nylig prioriterede en stram forvaltning af det internationale regelsæt højest, så er situationen i dag mere nuanceret.

Af kapitlet fremgår endvidere, at den statslige garantiomsætning i Danmark til forskel fra andre OECD-lande har udvist et drastisk fald. Den negative udvikling er vanskelig at forklare, men meget tyder på, at eksportfinansieringen og eksportgarantigivningen er blevet stadig mindre konkurrencedygtig i forhold til de kommercielle vilkår, bl.a. på grund af et reduceret element af offentlig støtte, og at dette er en medvirkende forklaring på den stedfundne udvikling.

Sammenligningen af den danske garantiordning med tilsvarende udenlandske på en række væsentlige konkurrenceparametre konkluderer, at Danmark er gået langt i bestræbelserne på at overføre dækningen af kommercielle eksportkreditrisici til det private forsikringsmarked, tilbyder relativt lave garantiprocenter, har et sortiment af garantiprodukter, som kan karakteriseres som smalt, og har relativt høje præmier på det mellem-/langfristede område. Derimod synes risikovilligheden med hensyn til afdækning af politiske risici på højde med andre lande, om end kapaciteten til at dække større engagementer er begrænset. Danmark har - ligesom andre garantiinstitutter i OECD-landene - haft store cash-flow underskud, hvilket tyder på, at der er langt igen til en situation, hvor garantiinstitutterne opnår balance i regnskab.

Sammenligningen af den danske eksportfinansiering med udlandet viser blandt andet, at den danske Consensus-finansiering er relativt dyr, idet andre lande har etableret mekanismer, der gør det muligt for eksportørerne at tilbyde finansiering til Consensus-rentesatser uden tillæg af bankernes; indtjeningsmarginal.

I *kapitel 5* er den internationale ramme for den fremtidige danske erhvervs- og eksportudvikling beskrevet. Kapitlet opsummerer hovedtendenserne i den globale økonomiske udvikling med særlig vægt på verdenshandlens kvantitative og kvalitative udvikling. Udviklingen i den internationale eksportfinansiering og reguleringen heraf beskrives. Herudover analyserer kapitlet udviklingen i den danske vareeksport. Kapitlet opstiller de produktionsmæssige, organisatoriske og økonomiske krav, som udviklingen i den globale økonomi, andre landes eksportfinansiering og

den danske vare- og tjenesteeksport stiller til den danske statslige eksportfinansiering.

Kapitlets hovedkonklusioner er, at OECD-landene i stigende grad anvender eksportkredit som handelspolitisk instrument, at de statslige garantiinstitutter oplever stigende indbyrdes konkurrence, og at dette har medført en betydelig produktudvikling i retning af koordinerede instrumenter og udbygning af risikoanalyser. Den påpegede ændring i handelsmønstrene stiller dog fortsat - og i stigende grad - krav til samordning mellem de ansvarlige myndigheder og ordninger.

** Anbefalinger*

Med udgangspunkt i sammenfatningen af analyserne ovenfor beskriver kapitel 7 kravene til den fremtidige organisation for de statslige ordninger på eksportkreditområdet.

Den nuværende statslige profil indenfor eksportgarantier, eksportfinansiering, udlandsinvesteringer og lån med gavebistand er karakteriseret af tre hovedtræk. For det første er der tale om myndighedsudøvelse - såvel i forbindelse med offentlige bevillinger som i forbindelse med overholdelse af internationale aftaler. For det andet er der tale om komplekse opgaver, der ofte kræver forhandling med brugerne og med det finansielle markeds aktører. For det tredje supplerer de statslige ordningers produkter andre finansielle kreditter og garantier, der ydes af markedet, og investeringer, der foretages af private virksomheder.

Kravene til en fremtidig organisation for de statslige ordninger for finansiell eksportfremme kan - under stadig hensyntagen til statsfinansiell ansvarlighed - herefter skitseres som:

Konkurrencedygtighed. De statslige ordninger skal organiseres således, at der tilføres midler som led i en samlet prioritering af erhvervsfremmen inden for den erhvervspolitiske rammestyring, samtidig med, at organisationens produkter bliver markedskonforme og konkurrencedygtige.

Koordination og effektivitet. Ordningerne må koordineres væsentligt mere end tilfældet er i dag; der må ske en koncentration af ekspertise og rådgivningskompetence i en eller få organisationer, ligesom effektivitetshensynet taler for en samling af ordningerne.

Markedshensyn og markedsstimulering. Den fremtidige organisation skal have et tæt samspil med markedet for at kunne formulere og afbalancere markedets krav til ordningernes konkurrencedygtighed sammenholdt med de overordnede politiske muligheder og ønsker. Markedsnærhed skal desuden sikre en tilstrækkelig produktudvikling og markedsføring af produkterne. Organisationen skal stedse virke for at overføre de opgaver til konkurrencemarkedet, som udviklingen giver mulighed for.

Fremtidssikring. Den fremtidige organisation skal være tilpasset de internationale regler og adfærdsmønstre, herunder ikke mindst indenfor skibsfinansie-

ring, når de særlige skibsordninger i al væsentlighed ophører ved udgangen af 1995 (forudsat OECD-aftalen om dette ratificeres). Der tilstræbes en så enkel og gennemskelig organisation som muligt, der gennem få og profilerede organisationer - hver med klart definerede formål - på en international konkurrencedygtig måde kan videreføre den klare adskillelse mellem udførelsen af offentlige og private opgaver indenfor eksportkreditområdet.

Udvalget *foreslår*, at følgende overordnede principper lægges til grund for den fremtidige praksis ved eksportfinansiering og garantistillelse:

De statslige ordninger skal koncentrere sig om afdækning af ekstraordinære risici med vægt på de risici, som virksomhederne kun i ringe grad kan påvirke, for eksempel politiske forhold eller kommercielle forhold udover virksomhedens økonomiske tidshorizont.

De statslige ordninger skal kunne matche de internationale konkurrence-vilkår, hvor dette falder under den danske erhvervspolitiske strategi og under forudsætning af en sund økonomi i de konkrete eksportprojekter. Ordningerne skal være fleksible og kundevenlige.

De statslige ordninger skal give incitament til at fokusere eksporten til betalingsdygtige købere i lande med betalingsevne. Instrumenterne hertil er eksempelvis gradueret selvrisiko, differentieret garantipræmie efter landerisiko og prioritering af gode betalingserfaringer.

De tre hovedprincipper er komplementære og skal derfor lægges samlet til grund for enhver konkret sagsafgørelse.

Udvalget *tilslutter* sig Danmarks bestræbelser på at begrænse subsidier til eksportkreditordningerne gennem internationale aftaler, der sikrer lige konkurrencevilkår såvel for eksportgarantier som for eksportfinansiering. Målsætningen er inden for en kortere årrække at opnå økonomisk balance i ordningerne under hensyntagen til de internationale konkurrencevilkår.

De statslige ordninger for finansiel eksportfremme er opstået gennem en række delbeslutninger og fremviser derfor et broget billede af ejer- og ansvarsforhold. De udførende organer består således i dag af tre ressortministerier samt Danmarks Nationalbank, hvortil kommer to aktieselskaber (A/S EKR og VindmølleGaranti A/S), som er helt eller delvist privatejede, og to selvejende fonde (IFU/IØ og Dansk Eksportfinansieringsfond). Skibskreditfonden er direkte långiver med deraf følgende selvstændig funding og risikotagning, og dens kommercielle forhold eller fremtidige rolle er ikke omfattet af udvalgets kommissorium.

En fremtidig gruppering af de statslige ordninger bør tage udgangspunkt i ordningernes funktion - med skyldig hensyntagen til de pågældende produktionscentres kompetencer og politiske opgave. Med dette udgangspunkt kan ordningerne opdeles i direkte investeringer, bistand og udviklingsstøtte, samt finansiel eksportfrem-

De *direkte investeringer*, som foretages med offentlige midler som saminvesteringer med danske erhvervsvirksomheder, forvaltes i dag af de to selvejende parallelfonde IFU og IØ-fonden. Investeringerne foretages sideordnet med erhvervslivets investeringer og med samme rentabilitetshensyn. Der er heller ikke tale om formelle forbindelser til internationale aftaler, og der er dermed ikke noget entydigt behov for myndighedsudøvelse eller international repræsentation. Udvalget *foreslår* derfor denne struktur bevaret.

Gaverelateret bistand og udviklingsstøtte, hvis primære formål er modtagerlandenes økonomiske udvikling, varetages af Udenrigsministeriet. I relation til de ordninger, der behandles i denne betænkning, drejer det sig først og fremmest om blandede kreditter til U-lande samt den meget væsentlige ekspertfunktion, som Udenrigsministeriet udøver på basis af sine repræsentationer i udlandet.

Investeringsgarantier forvaltes af Udenrigsministeriet. Baggrunden for Udenrigsministeriets varetagelse af opgaven er investeringsgarantiernes karakter af udviklingspolitiske instrumenter, som afspejlet i lovgrundlaget for ordningen. Investeringsgarantier ligger i alle de lande Danmark normalt sammenligner sig med i disse landes eksportkreditordninger. Udvalget *foreslår*, at ordningerne for investeringsgarantier fortsat administreres af Udenrigsministeriet, men at det i betragtning af ordningernes forsikringsmæssige karakter og erhvervsfremmende sideeffekt bør overvejes, hvorledes man bedst sikrer koordinationen med de relevante dele af eksportkreditordningerne, herunder holdningerne til landerisici og garantifaciliteten for projektf finansiering.

Udvalget *foreslår*, at den finansielle eksportfremme forvaltes i en enkelt administrativ enhed (Eksportkreditfond) under Erhvervsfremme Styrelsen. Fælles for eksportgarantier og eksportfinansiering (incl. ordninger vedrørende skibe) er, at de omfatter beslutninger om indgåelse af ekstraordinære risici på statens vegne, hvor beslutningsgrundlaget i hovedsagen er en afvejning af risiciene ud fra forretningsmæssige overvejelser mod behovet for at matche internationale konkurrencevilkår.

Udvalget *foreslår*, at der etableres en rentereguleringsordning i tilknytning til den langfristede eksportfinansiering i overensstemmelse med de internationale aftaler på området.

Udvalget *foreslår*, at der indledes forhandlinger med garanterne bag Dansk Eksportfinansieringsfond med henblik på udformningen af rentereguleringsordningen og på at sammelægge fondens administration med administrationen af eksportgarantierne

- så vidt muligt samme sted og under hensyntagen til omkostningerne. Dette vil kræve en ændring i fondens vedtægter. Finansieringen af en rentereguleringsordning - eller af alternative måder at sikre CIRR-rentevilkår for eksportørerne på niveau med udlandet - skal ses i tæt sammenhæng med forrentningen af Dansk Eksportfinansieringsfonds egenkapital.

Ligeledes *foreslår* udvalget, at der indledes forhandlinger med henblik på overførsel af VindmølleGaranti A/S fremtidige garantiansvar og præmieindtægter til den statslige eksportkreditordning.

Udvalget er *enige* om, at den samlede finansieringsopgave vedrørende eksportforretninger, herunder finansiering af skibe, i videst mulige omfang skal løses af det private, finansielle marked.

Med den foreslåede gruppering af de statslige, finansielle eksportordninger vil der ske en drastisk forenkling, idet forslagene indebærer, at der kun er tale om tre overordnede aktører (produktionscentre): Erhvervsfremme Styrelsen, Udenrigsministeriet og IFU/IØ fondene. Udvalget *foreslår*, at koordinationen mellem de tre produktionscentre sikres gennem indgåelse af samarbejdsaftaler og ved gensidig repræsentation i besluttende organer.

For at skabe en slagkraftig, profileret og overskuelig struktur for de finansielle eksportfremme ordninger indenfor Erhvervsfremme Styrelsen *foreslår* udvalget at samle disse ordninger i én ny administrativ enhed.

Udvalget *foreslår* at omdanne Danmarks Erhvervsfond til Eksportkreditfonden (EKF), der derefter bemandes af Erhvervsfremme Styrelsen og varetager de nævnte finansielle eksportfremme opgaver.

Eksportkreditfonden vil have til formål at etablere og vedligeholde internationalt konkurrencedygtige rammevilkår for eksportfinansiering og eksportkreditgarantier for danske eksportører.

Eksportkreditfonden skal kombinere en kundevendt organisation med en erhvervs-politisk rammestyling. Eksportkreditfonden skal udvikle og tilbyde markedsnære produkter på eksportgaranti- og finansieringsområdet. Beslutninger om garantigivning og finansiering, der ikke overlades til Eksportkreditfondens administration, træffes af et Eksportkreditudvalg, svarende til det nuværende udvalg, dog suppleret med et sagkyndigt medlem indenfor skibsfinansiering og en yderligere offentlig repræsentant.

Dansk Industri, Entreprenørforeningen og AI-rådet anser det for nødvendigt med øget brugerindflydelse i forhold til den nuværende sammensætning af Eksportkreditudvalget. Dette ønskes opnået ved, at Eksportkreditudvalget udvides med yderligere ét sagkyndigt medlem fra brugersiden. Indstillingsretten skal være lovfæstet.

Udvalget er imidlertid *enige* om, at antallet af medlemmer i Eksportkreditudvalget ikke må overstige 10 personer for at sikre beslutningsdygtighed og effektivitet, og at regeringens repræsentation gennem ministeriernes udvalgsmedlemmer skal skabe den balance, der sikrer den erhvervspolitiske rammemålsætning. Den nærmere udmøntning af disse hensyn skal ske gennem lovgivningen.

Eksportkreditudvalget træffer endelige afgørelser, på basis af oplæg fra Eksportkreditfondens administration, der ikke kan ankes. Eksportkreditudvalget kan som i dag rådføre sig med ministeriet og anmode om ministerens stillingtagen i særligt vanskelige sager.

Eksportkreditfonden skal basere sin virksomhed på en række resultatkrav, der ligesom principielle problemstillinger på eksportkreditområdet løbende skal drøftes og

vurderes af Eksportfremmerådet. Eksportfremmerådet får derved en ny og meget væsentlig rolle i den overordnede styring af de finansielle eksportfremmeordninger. Eksportkreditfonden skal afgive regnskab kvartalsvis og hensættelsesbehovet skal løbende kunne vurderes af Erhvervs- og Finansministeriet. Erhvervsministeriet har budgetansvaret for fonden.

Dannelsen af en Eksportkreditfond, som foreslået, kræver lovændring og tilpasning eller ophævelse af eksisterende lovgivning på relaterede områder, eksempelvis vedrørende skibsfinansiering. Udvalget *foreslår*, at lovgivningen får karakter af en rammelov, der giver mulighed for løbende tilpasning til dansk erhvervslivs behov og konkurrentlandenes forhold, ikke mindst vedrørende produktudvikling.

Udvalget *foreslår* følgende hovedprincipper for ny rammelov:

Rammeloven skal - med udgangspunkt i nærværende betæknings anbefalinger - oprette Eksportkreditfonden (EKF). Fonden etableres som en administrativ enhed under Erhvervsfremme Styrelsen, dog med selvstændigt regnskab. Kapitalindskud i fonden opføres på finansloven.

Loven skal fastlægge de overordnede erhvervspolitiske målsætninger for fondens virke og etablere beslutningsstrukturen i det nye eksportkreditsystem, herunder kompetence og ansvar for styrelsens ledelse af fonden (resultatkrav) samt retningslinier for Eksportkreditudvalgets og Eksportfremmerådets virke i forhold til fonden.

Endvidere skal loven udstikke de overordnede rammer for fondens virke i forhold til eksportfinansiering og eksportgarantier, herunder rammerne for en regarantiordning, i første omgang for kortfristede eksportkreditgarantier. Endelig skal loven bemyndige erhvervsministeren til indenfor ovenstående rammer at fastlægge de nærmere vilkår for fondens aktiviteter.

Udvalget *foreslår*, at den nuværende sektionsopdeling for eksportgarantier ophæves, idet eksportgarantier i stigende grad tjener et fælles erhvervspolitisk formål, om end nogle produkter kan have særligt geografisk sigte. Det bør dog overvejes at skelne mellem den del af Eksportkreditfondens portefølje, der over en flerårig periode skal balancere regnskabsmæssigt, og den del, der løbende kræver offentlige tilskud (fx rentestøtte). Dette vil øge den regnskabsmæssige gennemskuelse og styringen af Eksportkreditfondens aktivitet.

Som det fremgår af ovenstående vil Eksportkreditfonden have som et af sine væsentlige formål at skabe en fortsat produktudvikling indenfor eksportkreditområdet. På baggrund heraf og i overensstemmelse med udvalgets kommissorium er der stillet en række *forslag* til justeringer og forbedringer af produkterne indenfor eksportkreditområdet i kapitel 6.

En forudsætning for gennemførelse af en så omfattende produktudvikling som foreslået i kapitel 6 vil være en parallel styrkelse af de anvendte styringsinstrumenter, eksempelvis overvågning af den samlede portefølje, vurdering af lande-, køber- og bankrisici samt kreditvurdering af enkeltprojekter.'

Forslagene indeholder for det første en række allerede igangsatte tiltag på garantiområdet som:

- overgang til genforsikring af kortfristede eksportkreditrisici fra 1. januar 1996
- en reform af garantipræmier
- bedre dækningmuligheder for kommercielle risici
- bedre dækningmuligheder for indtægtsbaseret projektfinsiering.

Herudover *fo res lår* udvalget en række nye tiltag på *garantiområdet*, der bør overvejes:

- dækning af skibsområdets garantidækningsbehov
- styrkelse af informations- og rådgivningsindsatsen
- garantidækning i udenlandsk valuta
- bedre garantivilkår, herunder en forhøjelse af garantiprocenten
- tillægsgaranti for bankerne for risici på eksportøren
- garantistillelse overfor udenlandsk eksport af danske varer
- regarantiaftaler med andre eksportgarantiinstitutter
- mere fleksibel holdning til garantidækning af udenlandske leverancer
- mere aktiv garantipolitik på tjenesteydelsesområdet
- bedre garantidækning ved operationel leasing
- afkøb af garantitagers andel (selvrisikoelementet)
- mere forudsigelig garantigivning (dækningspolitik)

På finansieringsområdet foreslår udvalget, at der bør overvejes følgende nye tiltag:

- CIRR-rentefinansieringen sikres internationalt konkurrenceniveau uanset, at Danmarks Nationalbank trækker sig ud af refinansieringen af DEF's rentereguleringsordning, eventuelt kombineret med garanti for lånoptagelse.

Udvalget *finder det væsentligt* at fremhæve sammenhængen mellem etableringen af den nye eksportgaranti- og finansieringsorganisation - Eksportkreditfonden - og de foreslåede nye tiltag inden for garantistillelse og finansiering. Den ny organisation må således anses for en nødvendig forudsætning for udviklingen, markedsføringen og opfølgningen af de nye produkter, der kan føre den danske eksportkredit op på et internationalt konkurrenceniveau.

14 Sammenfatning og anbefalinger

Eksportkreditgaranti- og Finanseringsudvalget har analyseret strukturen i danske og udenlandske ordninger for statslige garanti- og finansieringsinstrumenter samt udviklingstendenserne for sådanne ordninger. På denne baggrund foreslår udvalget følgende:

Den fremtidige organisation for de statslige ordninger for finansiel eksportfremme skal sikre:

opfyldelse af virksomhedernes behov inden for den erhvervspolitiske ramme

øget effektivitet gennem samling af ordningerne

samspil med markedet og øget konkurrence i markedet

størst mulig løsning af finansieringsopgaven via markedet

tilpasningsevne til fremtidens krav

Den statslige eksportfinansiering og garantistillelse skal koncentreres om: dækning af risici, der ikke dækkes i markedet

matchning af internationale konkurrencevilkår, i overensstemmelse med den erhvervspolitiske strategi.

betalingsdygtige købere og lande

Den statslige indsats skal organiseres i tre produktionscentre:

Udenrigsministeriet: Blandede kreditter til u-lande, investeringsgarantier

IFU/IØ fondene: Direkte investeringer i u-lande og Østeuropa

Erhvervsministeriet: De øvrige finansielle eksportfremmeordninger

Koordinationen mellem de tre produktionscentre skal styrkes gennem samarbejdsaftaler.

De statslige ordninger under Erhvervsministeriet samles i én administrativ enhed, Eksportkreditfonden, der skabes med udgangspunkt i Danmarks Erhvervsfond og administreres af Erhvervsfremme Styrelsen:

Eksportkreditfonden skal sikre udvikling af internationalt konkurrencedygtige produkter på eksportkreditområdet

beslutninger i enkeltager træffes af et Eksportkreditvalg. Eksportfremmerådet vurderer og drøfter opfyldelse af resultatkrav og principielle problemstillinger vedr. Eksportkreditfondens virke.

Eksportkreditfonden omfatter statens eksportkredit, skibsfinansieringsordningerne, rentestøtte til Baltikum mv.

Endvidere optages forhandlinger med garantierne bag Dansk Eksportfinansieringsfond med henblik på udformningen og administrationen af en rentereguleringsordning, så vidt muligt administreret sammen med eksportgarantierne i Eksportkreditfonden.

Eksportkreditfonden skal aflægge selvstændigt regnskab, hvor såvel drift som balance er retvisende for den udviste aktivitet og risikopåtagning.

Eksportkreditfonden skal sikre overvågning af den samlede statslige portefølje og sikre en risikostyring i overensstemmelse med kommercielle principper. Dette kræver øget risikodokumentation og analyse - bl.a. i ansøgningsmaterialet.

Den nye lovgivning for Eksportkreditfondens virke skal have karakter af en rammelov, der sikrer størst mulig tilpasningsevne og fleksibilitet i forhold til dansk erhvervslivs behov og konkurrentlandes forhold, ikke mindst vedrørende produktudvikling.

15 Udvalgsmedlemmers generelle forbehold

Svend Henriksen, Finn Mose Mortensen og Jørn Schønnemann støtter forslaget om en samling af de finansielle eksportfremmeordninger i en Eksportkreditfond under forudsætning af øget brugerindflydelse i Eksportkreditudvalget og indstillingsret hertil, jf. s. 11.

Niels Larsen mener ikke, at argumenterne for en samling af de statslige finansielle eksportfremmeordninger i en Eksportkreditfond er tilstrækkelig overbevisende, og påpeger, at der også er betydelige fordele ved en administration af statslige ordninger gennem en markedsdeltagende institution. Niels Larsen kan ikke gå ind for en sammenlægning af administrationen af Dansk Eksportfinansieringsfond og A/S VindmølleGaranti i Eksportkreditfonden.

Hanne Christensen kan ikke tilslutte sig udvalgets generelle anbefalinger, der efter EKR's opfattelse er truffet på et utilstrækkeligt grundlag. For det første burde udvalgsarbejdet have taget udgangspunkt i en uafhængig repræsentativ brugeranalyse. Dernæst burde alternative administrationsmodeller, herunder spørgsmålet om offentlig kontra privat administration, have været systematisk gennemgået. Endelig burde modellerne have været belyst med konsekvensanalyser i forhold til brugerundersøgelsen, statsfinancerne samt administrationsomkostninger.

Kapitel 2

Fælles træk ved de statslige finansielle eksportordninger

2.1 Sammenfatning

De statslige finansielle eksportordninger er komplicerede set fra kundesiden og i den administrative opbygning. Det står i modsætning til enkeltheden i systemets grundstruktur og målsætninger og de relativt få typer instrumenter, der indgår i systemet.

Overordnet kan instrumenterne inddeles i tre hovedtyper: Risikoafdækning, fx garantier og kautioner; rentestøtte, fx ordningen blandede kreditter til u-lande; og investering i form af IFU/IØ's joint venture-ordning.

Ordningerne retter sig mod to tæt sammenhængende politiske mål. For det første at styrke og udvikle danske eksportørers konkurrenceevne og for det andet i tilknytning til østpolitikken og u-landsbistanden at udvikle disse landes markeder og industrier.

Der er p.t. to store ordninger i systemet, og en tredje er ved at nå et stor volumen. Statens eksportkredit har ca. 1600 kunder og årligt tilsagnsbeløb på ca. 2,8 mia. DKK (1994). IFU/IØ foretog 61 direkte investeringer i 1994 med endelige tilsagn på 430 mio. DKK. Udenrigsministeriets blandede kreditter til u-landene ventes at få en relativ stor volumen. De øvrige ordninger har et relativt lille antal kunder.

De finansielle eksportordninger er generelt karakteriseret ved mange indgange for brugerne. De omfatter i alt 11 ordninger, og såvel beslutningsstrukturen som administrationen af ordningerne er kompleks og involverer et relativt stort antal aktører.

1.1 De finansielle eksportordningers struktur og mål

a. Den overordnede struktur

Den overordnede struktur for de statslige finansielle eksportordninger er relativ enkel. Ordningerne kan således beskrives ud fra tre hovedtyper: Risikoafdækning, rentestøtte og investering.

Risikoafdækningen gælder eksportørerne og deres finansieringskilder, som kan opnå garantier mod kommercielle og politiske risici i forbindelse med eksport af varer, kapitalgoder, tjenesteydelser eller samlede projekter. Risikoafdækning anvendes både under generelle ordninger som fx den statslige eksportkredit som under specielle ordninger som skibsordningens regaranti af pengeinstitutternes og forsikringsselskabernes garantier over for Skibskreditfonden.

Rentestøtte omfatter den generelle ordning i form af blandede kreditter til u-lande og de mere afgrænsede og specielle ordninger som skibskreditordningen og rentestøtte til Baltikum. Rentestøtte omfatter også refinansieringen af pengeinstitutternes eksportkreditter til eksportører af danske kapitalgoder og dertil knyttede kapitalgoder, hvor der refinansieres til de såkaldte Consensus-rentesatser.

Investerings sker i form af IFU/IØ's joint ventures i forbindelse med danske virksomheders investeringer i øst- og u-lande.

De finansielle eksportordningers overordnede struktur fremgår af tabel 2.1, hvor de forskellige ordninger er indplaceret ud fra de tre hovedtyper af instrumenter: Risikoafdækning, rentestøtte og investering, og om de er udformet som en generel eller speciel ordning.

Tabel 2.1
De finansielle eksportordningers struktur

Ordningernes udformning	Generelle ordninger	Specielle ordninger
Hovedtyper		
Risikoafdækning	- Statslig eksportkredit - Investeringsgarantier	- Skibe - regarantier - Vindmøllegaranti - Små kautioner
Rentestøtte	- Dansk Eksportfinansieringsfond (DEF) - Blandede kreditter til u-lande	- Skibe - rentestøtte - Skibe - inflationsgaranti - Rentestøtte til Baltikum
Investerings	- IFU/IØ	

Samlet indeholder systemet 11 ordninger, der er beskrevet nærmere i bilag 2.1.

b. De finansielle eksportordningers målsætninger

De finansielle eksportordninger har to overordnede politiske målsætninger, der er indbyrdes tæt forbundne. Målsætningerne har således et erhvervsfremmemål eller et bistandspolitisk mål, hvor begge mål ofte galder for en given ordning.

Erhvervsfremmemålet er at sikre danske eksportvirksomheders internationale konkurrenceevne ved at matche tilsvarende internationale ordninger. Det bistandspolitiske mål er at fremme østlandenes udvikling af markedsøkonomi og u-landenes industrialisering og markedsudvikling.

Den bistandspolitiske målsætning har ofte det sekundære mål at sikre danske virksomheders deltagelse i udviklingsprocessen i bistandslandene for at skabe kommercielle og handelsmæssige relationer mellem virksomhederne i de pågældende lande og danske virksomheder.

Det primære mål med *den statslige eksportkreditgarantiordning* er at sikre danske eksportører en konkurrencedygtig afdækning af de risici, der ikke kan dækkes af markedet. Det samme mål gælder den mere specielle ordning for *Vindmølle garanti*. Det primære mål for *skibsordningerne* er at sikre danske værfter lige konkurrencevilkår internationalt ved at matche internationalt aftalte støtteordninger. Det sker både gennem rentestøtte og risikoafdækning.

Det primære mål med *investeringsgarantiordningen til østlandene* er at støtte de reformvenlige østlande i deres bestræbelser på at udvikle sig i retning mod en højere grad af politisk pluralisme samt en mere markedspræget økonomi og at fremme dansk erhvervslivs muligheder for at deltage i denne proces. Tilsvarende er det primære mål med *investeringsgarantierne til u-lande* at fremme industrialisering og udvikling af u-landenes økonomi. For begge ordninger sker dette ved at garantere danske virksomheders investeringer mod politiske risici.

Rentetilskudsordningen for de baltiske lande er etableret for at fremme investeringerne i infrastrukturen i de baltiske lande, og for at danske virksomheder i højere grad får mulighed for at deltage i infrastrukturprojekter.

Det primære mål med ordningen for *blandede kreditter til u-landene* er at tilføre udviklingslandene ressourcer til udviklingsprojekter på områder, de selv prioriterer, medens en sekundær målsætning er at give danske eksportører finansieringsmuligheder ved projekteksport til udviklingslandene, der svarer til, hvad der eksisterer i andre OECD-lande.

IFU og IØ har stort set samme primære målsætning, nemlig at fremme industrialisering, modernisering, markedsøkonomi mv. i hhv. u-landene og østlandene ved at foretage risikobetonede joint venture investeringer i disse lande i samarbejde med danske erhvervsvirksomheder og på samme kommercielle vilkår.

De primære målsætninger for de forskellige ordninger er med andre ord stærkt sammenfaldende. Tabel 2.2 sammenstiller målene og instrumenterne:

Tabel 2.2

De finansielle eksportordningers primære mål og instrumenter

Instrumenter	Risikoafdækning	Rentestøtte	Investering
Primære mål	Garantier, kauti- oner og forsikring	Direkte rentestøtte	Refinansiering Joint venture
Danske eksport- virksomheders konkurrenceevne	-Statens eksport- kredit (sekundært bistandsformål) -Skibe - regaranti -Vindmøllegaranti	-Skibe - rentestøtte	- Dansk Eksport- finansieringsfond (DEF)
Øst- og u-landenes udvikling af markeds- økonomier og indu- strialisering	-Investerings- garantier	- Rentestøtte til Baltikum (sekundært eksportfremme- mål) -Blandede kre- ditter til u-lande (sekundært eksportfremme- mål)	-IFU/IØ (sekundært eks- portfremmemål)

Af tabel 2.2 fremgår, at de anvendte instrumenter til risikoafdækning af eksportørerne og deres pengeinstitutter er garantier, kautioner og forsikring, som afdækker ekstraordinære risici - det være sig statslig eksportkredit, regaranti til skibe, vindmøllegaranti eller investeringsgarantier.

Rentestøtte er enten direkte rentestøtte som anvendes i forbindelse med skibskreditten eller gennem refinansieringen, som DEF tilbyder eksportørernes banker. Dertil kommer rentestøtte til Baltikum og blandede kreditter til u-landene.

Investeringsinstrumentet er joint venture mellem IFU/IØ og danske virksomheder primært som aktieindskud i den direkte investering i et øst- eller u-land.

Samlet betyder dette, at den fælles målstruktur og anvendelsen af de velafgrænsede og relativt ensartede instrumenter klart indikerer, at der på helt centrale og afgørende områder ikke er hindringer for at skabe en mere enkel beslutningsproces og velkoordineret administrativ struktur.

2.3 Ordningernes kunder og aktivitet

a. Dækningsområde

Den statslige eksportgaranti dækker ekstraordinære risici på short-term området

(under 1 års kredittid), som ikke kan dækkes i markedet. På medium/long-term området er det altovervejende staten, som yder dækning.

Udover det statslige områdes dækning bliver der ydet eksportkreditgarantier for kommercielle risici i markedet. Inden for garantiområdet yder A/S EKR kreditgarantier på op til 2 år inden for OECD-landene (excl. Tyrkiet og Mexico). Uden for OECD ydes der garantier op til 1 år (excl. østlandene og enkelte andre lande).

Et mål som indikerer, hvor stor den statslige dækning er i forhold til det, markedet dækker, kan fås ved at sammenligne den statslige eksportkreditgaranti med A/S EKR. Dette er vist i tabel 2.3.

Tabel 2.3
Udestående eksportkreditgarantier mia. DKK

	Staten	Marked-A/S	EKR)
kortfristet < 1-2 år	1,8		60,0
mellem/langfristede > 1-2 år	16,7		

1) Anslået ud fra dækningen af dansk vareeksport

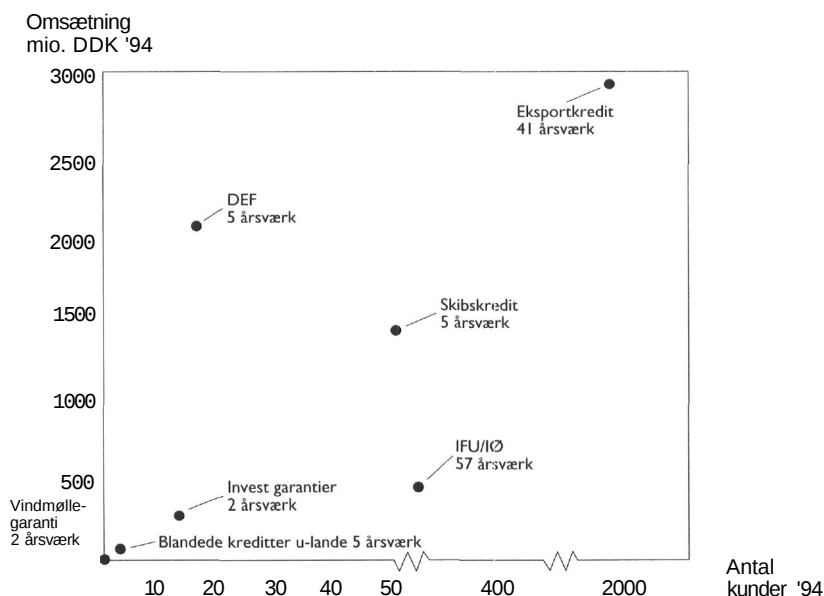
Tabel 2.3 viser for det første, at det statslige område dækker en relativ mindre del af det totale garanti marked. For det andet, at det kun er staten som rent garanti-mæssigt dækker medium/long-term området, hvor risiciene er for store til, at markedet kan bære dem.

b. Aktivitetsniveauet

Aktivitetsniveauet i ordningerne er vidt forskelligt. Det skyldes blandt andet forskellighederne i ordningernes kundestruktur og instrumenter og den portefølje, der bliver administreret. I figur 2.1 er ordningerne samlet i lidt færre men fælles kategorier, og deres aktivitet i 1994 er opgjort ud fra nogle fælles indikatorer. Der viser omsætning og antal kunder samt antal årsværk¹⁾:

1) Bilag 2.1 indeholder en samlet oversigt over aktivitetsindikatorer for ordningerne

Figur 2.1



Figuren giver en illustration af ordningernes omfang og deres betydning. En sådan fremstilling siger ikke hele sandheden. Nogle væsentlige observationer kan dog trækkes frem.

Der er p.t. to store ordninger. På kundesiden har den statslige eksportkredit (garantier, kautioner og rentestøtte til Baltikum) et stort antal kunder og omsætning. Med knap 1600 kunder og en omsætning på 2,8 mia (1994) er det en masseproducerende ordning. Der bliver anvendt 41 årsværk til ordningens administration (direkte bemanning).

IFU/IØ er ligeledes en stor ordning. Den havde ca. 61 kunder (direkte investeringer) og en omsætning på 430 mio. DKK i 1994. Der anvendes 57 årsværk til administrationen (direkte og indirekte bemanning).

Udenrigsministeriets ordning for blandede kreditter er i stærk vækst. Ordningen ventes således at vokse stærkt i forhold til de anførte tal for 1994. Udenrigsministeriet forventer således, at omsætningen når op på 300 mio. DKK i 1997.

De øvrige ordninger har et relativt lille antal kunder, som anvender ordningerne.

c. Udbydere og distribution

Effektiviteten og overskueligheden af et system vil set med brugerøjne ofte kunne måles ved at betragte aktiviteten i forhold til det antal af udbydere, der er i et system. Tabel 2.4 lister udbyderne af de enkelte ordninger.

Tabel 2.4
De finansielle eksportordningers udbydere

Instrument	Ordning	Udbyder
Garantier kautioner	Statslig eksportkredit	Danmarks Erhvervsfond (EKRE/EFES)
	Regaranti (skibe)	Garantifonden for skibsbygning (EFS)
	Vindmøllegaranti	Danmarks Erhvervsfond (EFS)
forsikringer	Små kautioner	VindmølleGaranti A/S (FIH)
	Investeringsgaranti i u-lande	Udenrigsministeriet
	Investeringsgaranti i øst-lande	Udenrigsministeriet
Rentestøtte	Skibe - rentestøtte	EFS
	Skibe - inflationsgaranti	EFS
	Rentestøtte til de baltiske lande	EFS
	Blandede kreditter til u-lande	Udenrigsministeriet
	Langsigtet refinansiering af eksportkredit	Dansk Eksportfinansieringsfond (FIH)
Joint venture	IFU/IØ's deltagelse i direkte investeringer	IFU/IØ

Set i relation til det relativt lille antal kunder og den relativt begrænsede aktivitet i de enkelte ordninger er de finansielle eksportordninger som helhed præget af et stort antal udbydere, der hver især kun udbyder få eller kun én ordning.

En anden indikator til at vurdere kundeeffektiviteten af offentlige virksomheder består i at gennemføre brugerundersøgelser. Brugerundersøgelser siger ikke alt - dertil er de nok for generelle - men de kan være en strømpil, som supplerer andre informationer om en given type ydelse eller institution.

Dansk Industri har for udvalget i samarbejde med Erhvervsfremme Styrelsen gennemført en rundspørge af 14 større brugeres vurdering af det statslige finansielle eksportsystem.

Undersøgelsen er gennemført i maj 1995 ved udsendelse af spørgeskemaer. Sammen med spørgeskemaet blev udvalgets kommissorium udsendt, men uden at der blev gjort rede for drøftelserne i udvalget.

Brugerne er spurgt om ordningerne virker tilfredsstillende, herunder i forhold til udenlandske ordninger. Desuden er de blevet spurgt, hvordan samspillet mellem ordningerne fungerer, og om der bør ske en øget koordinering og/eller centralisering af administrationen.

Brugernes væsentligste kritikpunkter er, at systemet er præget af en kompliceret og uflexibel sagsbehandling, og at samspillet er tungt og bureaukratisk.

Brugerne finder, at de danske ordninger er dyrere end udlandets og mindre risikovilligt samt påpeger behovet for øget brugerrepræsentation i de besluttende organer.

Brugerne ønsker en samling af ordningernes administration ud fra et ønske om overskuelighed, forenkling, mindre bureaukrati og bedre koordination. Brugerne ønsker i denne sammenhæng direkte adgang til de besluttende organers administration.

Dansk Industris sammenfatning af undersøgelsens resultater og spørgeskemaet er indeholdt i bilag 2.2 og bilag 2.3.

En tidligere undersøgelse blev foretaget i august 1993, hvor 3900 virksomheder blev spurgt om deres syn på den offentlige sektor dels generelt - dels på udvalgte offentlige udbydere. Udenrigsministeriet, Erhvervsfremme Styrelsen, A/S EKR og DANIDA/Østeuropastøtten indgik i denne undersøgelse blandt 28 andre udbydere af offentlig service.²⁾

En af undersøgelsens centrale konklusioner var, at der er behov for mere overskuelige offentlige erhvervsfremmeordninger.

Kunderne var ikke tilfredse med *servicen* fra DANIDA/Østeuropastøtten, medens der var en lidt mindre kritisk holdning til A/S EKR. Udenrigsministeriet og Erhvervsfremme Styrelsen blev på denne parameter vurderet relativt neutralt. Derimod var tilfredsheden med *information* lav på nær for Udenrigsministeriet, som fik en relativ neutral bedømmelse. Endelige havde alle fire udbydere en relativ høj andel af såkaldte *kritiske brugere*, det vil sige brugere, der anser institutionens forvaltning for at være af stor betydning samtidig med, at de ikke er tilfredse med dens forvaltning.

Billedet af et komplekst system ændres ikke, når distributionen til kunder betragtes. Den sker således hovedsageligt direkte fra den enkelte udbyder til kunderne. Det betyder, at der er et stort antal indgange for kunderne. Distributionsformen og ordningernes typiske kunder er vist i tabel 2.5.

Samlet er der således en række forhold, som peger på, at der vil være gevinster for kunder og brugere ved en forenkling af systemet.

d. Pengeinstitutternes rolle

Pengeinstitutterne, der vil være en naturlig part i distributionen, er hovedsageligt involveret som distributør i den statslige eksportkredit og i rentestøtten. Derudover står pengeinstitutterne ofte som de direkte brugere, idet pengeinstitutterne får refi-nansieret og garanteret deres egne eksportkreditter i det statslige system - fx skibs-ordningerne.

²⁾ Finansministeriet, Industri- og Samordningsministeriet og Kommunernes Landsforening: "Erhvervslivets syn på den offentlige sektor", juni 1994. Det skal bemærkes, at Udenrigsministeriet og Erhvervsfremme Styrelsen administrerer andre ordninger end de eksportrelaterede.

Korte varekreditter ydes normalt direkte fra virksomhed til virksomhed, og pengeinstitutterne involveres primært indirekte i kraft af remburs sikring eller genbetaling af eksporttilgodehavender. Anderledes forholder det sig med mellem- og langfristede kreditter. Pengeinstitutterne yder i disse tilfælde selve det låneengagement, som oftest gøres til genstand for risikodækning, rentestøtte i muligt omfang og refinansiering. Det sker normalt i form af en kredit fra eksportørens pengeinstitut til køber eller til købers pengeinstitut, der i princippet ikke indebærer forpligtelser for eksportøren. Pengeinstitutterne koordinerer og binder ordningerne sammen med de markedsmæssige muligheder.

Pengeinstitutterne har den finansielle ekspertise, som gør dem til naturlig part i distributionen og rådgivningen af eksportørerne, medens interesseorganisationerne står for en stor del af informationen om ordningerne. Det vil derfor være væsentligt, at pengeinstitutterne i en fremtidig struktur tildeles den centrale rolle som rådgiver af eksportørerne i forbindelse med deres distribution af eksportkreditprodukterne, og at interesseorganisationerne fortsat løser den opgave, de løser i dag.

Tabel 2.5
Ordningernes instrumenter, distribution og kunder

ORDNING	INSTRUMENT	DISTRIBUTION	TYPISKE KUNDER
Statslig eksport-kredit	Garantier til pengeinstitutter	A/S EKR	Pengeinstitutter
- garantier	Garantier til eksportører	A/S EKR	Alle typer af eksportører
Statslig eksportkredit - kautioner	Oparbejdning-kautioner og kautioner for sandsynliggjort eksport	Pengeinstitutter	Nystartede eksportører og eksportører med en vis eksporterfaring og op til 50 ansatte
Skibe - rentestøtte	Rentestøtte til redere	Danmarks Skibskreditfond	Danske værfter og redere, der bygger skibe ved disse værfter
Skibsgaranti	Garanti for lån til skibsbygning i Danmark eller regaranti som supplerende sikkerhed	EFS	Større pengeinstitutter og forsikringsselskaber
Vindmølle-garanti	Garantier for tilbagebetaling af lån til eksport af anlæg udenfor EU og EØS	FIH	Vindmølleeksportører, pengeinstitutter og finansieringsselskaber
Investeringsgarantier - østeuropa	Udstedelse af investeringsgarantier til dækning af danske virksomheders politiske risici ved ny-investering i østlande	Udenrigsministeriet	Større danske eksportører
Investeringsgarantier - u-lande	Udstedelse af investeringsgarantier til dækning af danske virksomheders politiske risici ved nyinvesteringer i u-lande	Udenrigsministeriet (DANIDA)	Større danske eksportører
Dansk Eksportfinansieringsfond (DEF)	Refinansiering af pengeinstitutters eksportkreditter	DEF/FIH	Danske og udenlandske pengeinstitutter
	Rentestøtte og lån i forbindelse med blandede kreditter	DEF/FIH UM	Større danske eksportører
Rentestøtte - blandede kreditter til u-lande	Rentestøtte til finansiering af danske leverancer til u-lande	Pengeinstitutterne UM	Større danske virksomheder
Rentestøtte til de Baltiske lande	Rentestøtte til lån, der finansierer infrastrukturprojekter i de baltiske lande. Rentestøttede lån forudsætter eksportkreditgaranti	EFS Pengeinstitutterne	Virksomheder, der har infrastrukturleverancer
Investeringer	Aktier og lån til danske virksomheders investeringer og projekteksport i øst og u-lande vedr. overførsel af teknologi og know-how	IFU/IØ	Internationalt orienterede danske virksomheder

" For alle ordninger gælder, at brugernes organisationer i høj grad formidler information om ordningerne.

2.4 Ordningernes indbyrdes relation og deres administration

I det foregående er der foretaget en gennemgang af den overordnede struktur, målene med ordningerne, de statslige ordningers kunder, dækning og aktivitet. Som det sidste tværgående emne vil den indbyrdes relation mellem ordningerne og deres administration blive gennemgået.

Regarantiordningen for skibe har mange lighedspunkter med eksportkreditordningen. De to ordninger kan i et vist omfang anvendes som alternativer i forbindelse med garantidækning af skibskredit. *Vindmølle garantiordningen* afdækker kommercielle risici, og ved projekteksport til landene uden for OECD-området skal eventuelle politiske risici afdækkes via eksportkreditordningen. Dette har imidlertid ikke været nødvendigt at bruge til dato. Erhvervsfremme Styrelsen foretager de nødvendige notifikationer/konsultationer af de enkelte forretninger i forhold til EU og OECD.

Investeringsgarantiordningerne har fælles træk med eksportkreditordningen, idet ordningerne afdækker politiske risici. I praksis administreres investeringsgarantierne imidlertid adskilt fra eksportkreditordningen til forskel fra de fleste andre lande, hvor investeringsgarantierne typisk er placeret samme sted. Tab på investeringsgarantier for u-landene finansieres af bistandsmidlerne.

Restestøtten til de baltiske lande er en integreret del af eksportkreditordningen. Den er i princippet identisk med Udenrigsministeriets ordning for *blandede kreditter til udviklingslandene*, der stort set blev etableret på samme tidspunkt. Der består en tæt relation mellem eksportkreditordningen og ordningen for blandede kreditter til udviklingslandene, idet gaveelementet i den blandede kredit bevilges af Udvalget for Blandede Kreditter, mens garantidækningen af den blandede kredit bevilges af Eksportkreditudvalget.

Relationen mellem IFU/IØ's joint ventures i udviklingslandene og de central- og østeuropæiske lande og eksportkreditordningen består i, at adskillige eksportprojekter anvender begge ordninger som finansieringskilde. Efter at Eksportkreditudvalget har åbnet for indtægtsbaseret projektf finansiering, vil et stigende antal projekter blive samfinansieret af de to ordninger. Risiciene ved indtægtsbaseret projektf finansiering er betydelig. Et tæt samarbejde de to ordninger imellem på dette felt synes hensigtsmæssigt, fordi den samlede volumen af indtægtsbaseret projektf finansiering i Danmark er for begrænset til to ordninger med hver deres projektf finansieringsekspertise.

Investeringsgarantiordningen for Østlandene er oprettet ved samme lov som 10-Fonden, og IØ-Fonden anbefaler i sine tilsagnsskrivelser investor at forsikre sig mod politiske risici gennem investeringsgarantiordningen. Udenrigsministeriet råder på samme måde potentielle investorer til at overveje at ansøge om eventuel medfinansiering fra IØ-Fondens side. Det samme gælder for IFU og investeringsgarantierne for u-lande.

IFU/IØ har på forskellige felter et koordinerende og tæt samarbejde med DANIDA. Der er således etableret et særligt koordinationsudvalg mellem DANIDA og IFU,

som mødes kvartalsvis.

Taget ordning for ordning er der således tale om relativt tætte relationer. Men ordningerne ligger adskilt, samtidig med at tilsagn fra en ordning ofte forudsætter, at tilsagn opnås fra en anden ordning. Endvidere vil den optimale finansiering af en eksportforretning i en række tilfælde bygge på elementer fra flere ordninger.

Den valgte administrationsform, hvor ordningerne ligger hos en række forskellige udbydere, forudsætter således en høj grad af koordination. Da denne koordination ikke er indbygget i eksportfinansieringssystemet, er det op til kunderne og brugerne af systemet selv at stå herfor. Denne koordinationsform er næppe den mest hensigtsmæssige eller optimale set i relation til kompleksiteten af systemet og dets produkter.

2.5 Indholdet af ordningerne

I det følgende bliver der givet en summarisk gennemgang af de enkelte ordninger. Gennemgangen omfatter ordningernes funktionsmåde, aktørerne i ordningernes besluttende organ, kunderne og ordningernes administration og distribution. Bilag 2.4 giver en mere teknisk og detaljeret gennemgang af hver ordning.

a. Eksportkreditordningen - garantier og kautioner

Eksportkreditordningen garanterer eksportører og deres finansieringskilder mod ekstraordinære eksportkreditrisici - det vil sige risici på lande, projekter eller købere, hvor det private marked ikke dækker.

Der er ingen begrænsninger med hensyn til dækning af politiske risici, hvorimod kommercielle risici kun dækkes, hvis risikoperioden er længere end 2 år inden for OECD-området og længere end 1 år uden for OECD-området. På de central- og øst-europæiske lande samt Kina, Vietnam, Algeriet, Iran og Ægypten dækkes de korte forretninger dog også.

Garantiprodukterne til *eksportørerne* omfatter garantier til afdækning af betalingsrisici, risici for kontraktbrud eller manglende mulighed for at opfylde kontrakten samt risici for købers ubeføjede træk på tilbuds-, forudbetalings- og arbejdsгарantier.

Garantiprodukterne til *bankerne*, herunder udenlandske banker, omfatter garantier til afdækning af rembursforretninger, vekselforfaitering og långivning til udenlandske købere eller disses banker.

Samtlige garantiprodukter bygger på risikodeling med garantitager, således at garantitager til stadighed har et incitament til at begrænse og forvalte risikoen bedst muligt.

Kautionens ordning giver mulighed for at stille kautioner over for banker i forbindelse med mindre virksomheders introduktion på eksportmarkederne.

Eksportkreditordningen er ikke en tilskudsordning. Den skal således principielt hvile i sig selv, idet der på længere sigt skal være balance mellem indtægter og udgifter.

Den besluttende myndighed er henlagt til Eksportkreditudvalget, der består af 7 medlemmer, heraf 4 medlemmer fra ministerier og Nationalbanken; 2 medlemmer er personligt udpeget (en bank- og en erhvervsmand), mens det sidste medlem repræsenterer Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Udvalget træffer beslutning i konkrete sager, fastlægger politikken inden for alle væsentlige områder og delegerer bemyndigelse til sekretariatet og dets operatør A/S EKR. Eksportfremmerådet er høringsinstans ved principielle spørgsmål. Erhvervsfremme Styrelsen fungerer som sekretariat for Eksportkreditudvalget.

Eksportkreditordningen ligger i Danmarks Erhvervsfonds regi. Fonden bliver administreret af Erhvervsfremme Styrelsen, der anvender A/S EKR Eksportkredit som operatør især vedrørende de kunderelaterede opgaver, fx modtagelse og behandling af ansøgninger, kunderådgivning, udstedelse af garantier mv.

På banksiden er det fortrinsvis de største banker, som anvender eksportkreditgaranti. På eksportørsiden udnyttes ordningen af såvel store som små virksomheder. Ordningen dækker et bredt udsnit af varer fra konsumvarer og tjenesteydelser til store turnkey-projekter (slagterier, cementfabrikker m.m.). Variationen er også stor med hensyn til kredittider - lige fra kontantforretninger til 10-årige eksportkreditlån og undertiden længere.

Ordningen er særlig vigtig for de mindre og mellemstore virksomheder, der eksporterer til de mere risikofyldte markeder. Denne type af virksomheder kan vanskeligt selv håndtere/"bære" risici af den karakter og størrelse. En anden vigtig kundegruppe for ordningen er projekteksportørerne. Eksport af projekter/anlæg til øst- og udviklingslande er i høj grad afhængig af at kunne tilbyde lang finansiering, hvilket alt overvejende forudsætter en eksportkreditgaranti.

Distribution og information til pengeinstitutterne og eksportørerne sker fra Erhvervsfremme Styrelsen og A/S EKR. Distribution og information til eksportørerne sker desuden fra pengeinstitutterne.

b. Rentestøtte og skibsgarantiordningen

Gennem rentestøtteordningen gives der tilskud til at nedbringe omkostningerne til at finansiere om- eller nybygning af skibe på danske værfter.

Rentestøtten udgør op til 9% af kontraktværdien for skibe til en værdi over 10 mio. ECU. For skibe med en lavere kontraktværdi gives der op til 4,5% i støtte. Rentestøtten kan udbetales (kontant) som et tilskud up-front eller som en nedsættelse af lånerenten.

Gennem (re)garantiordningen kan der stilles statsgaranti for lån til ny- eller ombygning af skibe. Garantien dækker den del af lånet, der ikke er sikret ved 1. prioritets pant i skibet. Der kan stilles garantier inden for en ramme på 5 mia. danske kroner.

Regarantierne kan stilles for lån i Danmarks Skibskreditfond gennem garantistillelse fra et pengeinstitut eller forsikringsselskab, der selv bærer 20 % af risikoen, mens staten dækker 80 %. Det er som alternativ muligt at stille garanti direkte overfor långiver for 80% af det udækkede lån.

Der opkræves en risikopræmie på 2,0% p.a. af garantibeløbet. Ordningen er af EU-Kommissionen tildelt en statsstøtteværdi på 1,0% af kontraktværdien, som må fratrækkes ved udbetaling af rentestøtte.

Rentestøtteordningens besluttende myndighed er Erhvervsfremme Styrelsen.

Garantiordningens besluttende myndighed er Erhvervsministeriets Skibsgarantiudvalg. Det består af 9 medlemmer med en repræsentant fra hver af følgende myndigheder, organisationer mv.: Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Danmarks Nationalbank, Finansrådet, Assurandør-Societetet, Danmarks Rederiforening, Skibsværftsforeningen og CO-Industri. Erhvervsfremme Styrelsen er sekretariat for udvalget.

Der er oprettet en særlig statslig fond, Garantifonden for Skibsbygning, som hæfter for de stillede garantier.

Rentestøtteordningen administreres af Erhvervsfremme Styrelsen i samarbejde med Danmarks Skibskreditfond. Styrelsen modtager ansøgninger via Danmarks Skibskreditfond, der udfører den indledende sagsbehandling i lighed med den tidligere gældende indeksfinansieringsordning.

Skibsgarantiordningen administreres af Erhvervsfremme Styrelsen i samarbejde med Danmarks Skibskreditfond, pengeinstitutter og forsikringsselskaber samt Hypotekbanken. Samarbejdet med de tre sidstnævnte reguleres via en rammeaftale, der er indgået med Finansrådet og Assurandørsocietetet samt Hypotekbanken.

Rentestøtteordningens antal kunder er stærkt begrænset målt på antallet af redere, som bygger skibe ved danske værfter. Der er dog ofte tale om meget betydelige beløb. Der blev i 1994 givet tilsagn om rentestøtte til i alt 36 skibe til levering til og med 1997.1 alt 19 redere modtog tilsagn om støtte i forbindelse med bygning af skibe på i alt 9 værfter. Antallet af kunder, som benytter regaranti, er ligeledes stærkt begrænset. Det vil normalt være større pengeinstitutter og forsikringselskaber med erfaring inden for shipping-markedet, der ansøger om regaranti. Indtil marts 1995 har 8 finansielle institutter opnået tilsagn om regaranti, heraf 1 udenlandsk pengeinstitut.

Distribution og information sker fra Erhvervsfremme Styrelsen, Danmarks Skibskreditfond og interesseorganisationerne.

c.Vindmøllegaranti

Ordningen omfatter garantier for tilbagebetalingen af lån til vindkraftanlæg, der sælges til opstilling uden for EU og EØS-området. Garantierne sikrer tilbagebetalingen af de langfristede lån, som optages til finansieringen af et specifikt vind-

kraftprojekt. Der kan ikke stilles garanti for drifts- eller byggelån. Præmien for ydelse af garanti fastsættes på markedsvilkår.

Ordningen ligger i VindmølleGaranti A/S' (VG) regi. VG er stiftet i 1990 med en aktiekapital på 40 mio. DKK. Aktionærkredsen er sammensat af virksomheder inden for vindmølleindustrien samt af Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) og Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk A/S (FIH).

VG's bestyrelse er den besluttende myndighed. Bestyrelsen har 6 medlemmer, hvoraf de 4 vælges hvert år på generalforsamlingen. De resterende 2 medlemmer udpeges af Energi- og Miljøministeriet. VG administreres af FIH.

VG har siden etableringen i 1990 garanteret 3 projekter.

d. Investeringsgarantier - øst- og u-lande

Investeringsgarantiordningerne er forsikringsordninger, der garanterer danske virksomheder mod tab, som skyldes politiske forhold i forbindelse med direkte nyinvesteringer og hermed ligestillede lån i øst- og u-lande.

Omkostningerne ved investeringsgarantiordningerne forudsættes dækket af de opkrævede risikopræmier, der indgår i en fond.

Der er oprettet to investeringsgarantiudvalg - ét for østlande og ét for u-lande - med deltagelse af Udenrigsministeriet (formandsposten), Erhvervsministeriet og hhv. 10 og IFU som observatør. Udenrigsministeriet er sekretariat for begge Investeringsgarantiudvalg.

Ansøgning om investeringsgaranti indgives til Udenrigsministeriet.

Ordningerne har et relativt lille antal kunder. Blandt disse er det større danske virksomheder, der står for den beløbsmæssige tyngde, medens flertallet af virksomheder, der anvender ordningen, er mindre eksportører.

Distribution og information sker fra Udenrigsministeriet og DANIDA.

e. Dansk Eksportfinansieringsfond (DEF)

DEF medvirker ved mellemlang og langfristet finansiering af dansk producerede kapitalgoder og de dertil knyttede serviceydelse. Skibe er undtaget.

DEF refinansierer pengeinstitutternes kreditter i forbindelse med eksport af maskiner, fabriksanlæg samt tjenesteydelser og andre produkter med en betydelig levetid, dog som nævnt med undtagelse af skibe. Det forhold, at DEF yder refinansiering til alle pengeinstitutter på ens vilkår, indebærer, at DEF reelt yder såvel rentestøtte samt fundinggaranti. Refinansiering af pengeinstitutternes blandede kreditter og kreditter under Baltikum-ordningerne sker også gennem DEF.

Herudover har fonden etableret kreditlinier i forbindelse med Udenrigsministeriets ordning for blandede kreditter, jf. afsnit f.

DEF er en selvejende fond, der er stiftet i 1975 af Danmarks Nationalbank og Finansrådet med en garantikapital på 100 mio. DKK fordelt med 40 mio. DKK fra Nationalbanken og 60 mio. DKK fra Finansrådet. Den besluttende myndighed er DEF's styrelse. Styrelsen er på 5 medlemmer udpeget af garantterne i forhold til den tegnede garantikapital.

Fondens kunder er pengeinstitutter, det vil sige danske pengeinstitutter og filialer i Danmark af udenlandske pengeinstitutter. Herudover godkender DEF fra sag til sag store internationale pengeinstitutter. Endelig har fonden udviklingsbanker som direkte kunder.

Administration, information og distribution sker fra DEF/FIH.

f. Blandede kreditter til u-lande

Gennem ordningen medfinansierer staten danske leverancer af kapitaludstyr mv. til udviklingsprojekter i en bred kreds af kreditværdige udviklingslande.

Ordningen giver danske eksportører finansieringsmuligheder ved projekteksport til udviklingslandene, der svarer til, hvad der eksisterer i andre OECD-lande.

Projektidentifikation og gennemførelse ligger i hænderne på den danske eksportør og køberen i udviklingslandet. Finansieringen af projektet sker indenfor rammerne af det danske eksportfinansieringssystem, og ydelsen af udviklingsbistand til gennemførelsen af projektet finansieres under den bilaterale bistand, og administreres af DANIDA.

Den besluttende myndighed er Udvalget for Blandede Kreditter bestående af medlemmer fra Dansk Industri, Finansrådet, LO, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Udenrigsministeriet samt en formand udpeget af udenrigsministeren. Udvalget tager efter indstilling fra DANIDA beslutning om bevilling af rentestøtte til projekter, der finansieres under ordningen.

Når der foreligger en underskrevet kommerciel kontrakt eller letter of intent, der sandsynliggør, at der vil blive tale om en dansk leverance, foretager DANIDA sin bistandsvurdering.

Gennem DEF er der oprettet kreditlinier med udviklingsbanker i Kina, Indien og Tailand, og der forventes oprettet tilsvarende kreditlinier med Filippinerne og eventuelt Indonesien for projekter under 25 mio. DKK. Der skal således ikke etableres individuel låneaftale hver gang, og DANIDA kan basere sig på de pågældende udviklingsbankers bistandsvurdering.

Udenrigsministeriet administrerer ordningen via et selvstændigt sekretariat, der behandler ansøgninger, tilsagn, udbetalinger mv. og koordinerer bistandsvurderingen af projekterne i samarbejde med DANIDA's tekniske afdeling. Kreditlinierne administreres af Dansk Eksportfinansieringsfond som långiver.

Der er tale om et relativt lille antal kunder til ordningen, men relativt store projekter. De ansøgninger, der er under behandling, tyder på, at kunderne skal findes blandt en relativ snæver kreds af større danske virksomheder for projekter over 25 mio. DKK. For mindre projekter vil der også blive tale om en større kreds af mellemstore danske virksomheder.

Distribution og information sker fra pengeinstitutterne og A/S EKR, og for kreditlinier fra DEF.

g. Rentestøtte til de baltiske lande

Ordningen gør det muligt for eksportører/banker at tilbyde rentefrie eller lavforrentede eksportkreditter (lån) til de baltiske lande i forbindelse med finansieringen af danske leverancer til infrastrukturprojekter i disse lande.

Det er en betingelse for opnåelse af rentetilskud, at eksportkrediten samtidig afdækkes med sædvanlig eksportkreditgaranti.

Som følge af aftalerne om eksportkredit i OECD-regi ophørte ordningen den 4. marts 1995. Det er fortsat muligt at udnytte ordningen for de allerede anmeldte projekter, og ordningen vil i realiteten fortsætte i måske op til 2 år endnu, hvilket er den seneste frist for indgåelse af leverandør- og lånekontrakter under ordningen.

Den besluttende myndighed er Eksportkreditudvalget, som træffer beslutning om bevilling af rentetilskud samt bevilling af eksportkreditgaranti.

Samtlige rentetilskudssager sendes til høring hos relevant høringsmyndighed. Er der fx tale om et miljøprojekt, høres Miljøstyrelsen. Erhvervsfremme Styrelsen har indgået samarbejdsaftale med 9 forskellige høringsmyndigheder.

Administrationen af rentetilskudsbevillingen sker i Erhvervsfremme Styrelsen. For ekspeditionen af Eksportkreditudvalgets beslutninger varetager A/S EKR udstedelsen af eksportkreditgarantien, medens Erhvervsfremme Styrelsen udsteder tilsagnet om rentetilskud. I øvrigt varetager Erhvervsfremme Styrelsen den videre administration af rentetilskudsdelen, medens A/S EKR varetager administrationen af garantidelen.

Det er alene banker, som kan ansøge under ordningen. Hidtil er der stort set kun indgivet ansøgninger fra to banker. Distribution og information til eksportørerne varetages af EFS, A/S EKR og pengeinstitutterne.

På eksportørsiden er der en bred brugerkreds, men afgrænset til eksportører med leverancer til infrastrukturprojekter. Eksportørkredsen domineres af de store internationale firmaer, men på det seneste er flere mindre/mellemstore eksportører kommet på banen.

h. IFU/IØ

IFU/IØ deltager i danske virksomheders risikobetonede investeringer, der omfatter overførsel af teknologi og know-how til øst- og u-lande.

Det dominerende investeringsprodukt er aktietegning. Hertil kommer investering i form af lån eller garantistillelse herfor. Aktietegning sker som en matchning til den private danske partner. Efter 5-7 år vil aktieposten normalt blive solgt, ofte med en købsret og -pligt til den danske partner.

Sædvanlige projektlån løber normalt 5-6 år med en kommerciel rente, der fastsættes efter en vurdering af projekt- og landerisici.

Mellemformer mellem egenkapital og lånekapital bruges i stigende grad, fx subordnede lån (overskudsafhængig rente), evt. med konverteringsrettigheder. Ved långivning eller garantistillelse påtager IFU/IØ sig projektrisikoen, idet der ikke stilles krav om sikkerhedstillelse fra andre aktionærs side.

Det besluttende organ er bestyrelsen, som er fælles for IFU og 10. Bestyrelsen udnævnes for en 3-årig periode af hhv. udviklingsministeren og udenrigsministeren. 3 medlemmer kommer traditionelt fra det offentlige (Udviklingsministeriet, Udenrigsministeriet og Erhvervsministeriet). De øvrige (herunder formanden) kommer fra erhvervslivet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

De typiske kunder er større internationalt orienterede danske virksomheder.

Administrationen bliver varetaget af IFU/IØ's administration, der står for information, behandling af ansøgninger, projektvurdering og udarbejder projektindstillinger til direktion/bestyrelse. Medarbejdere fra administrationen repræsenterer IFU/IØ i projektselskabernes bestyrelser.

Bilag 2.1

Aktiviteten i de enkelte ordninger 1994

Oversigten i dette bilag indeholder nøgletal for de enkelte ordninger i 1994. Det er vigtigt at bemærke, at der er store indholdsmæssige forskelle mellem de ordninger, de forskellige aktører administrerer, og sammenligninger af eksempelvis personaleforbrug på tværs mellem udstedelse af en eksportgaranti i forhold til en direkte investering kan ikke lade sig gøre. Skemaet er derimod en indikation af ordningernes indbyrdes størrelse i det senest afsluttede finansår.

For tilsagn er det vigtigt at bemærke, at der er anvendt *endelige* tilsagn i antal og mio. DKK. Urealiserede tilsagn (tilbud) indgår således ikke i tallene. Bemandingen omfatter alene direkte ansatte under ordningerne. Overordnet ledelse, personaleforvaltning, regnskab, ejendomsadministration m.v. er således ikke omfattet. IFU/IØ's årsværk er dog opgjort brutto.

Aktivitet i de statslige finansielle eksportordninger 1994

Ordning	Aktor	Bemanning årsværk	Produktion Endelige tilsagn		Samlet portefølje Mio. DKK	Administrati- onsomk., Mio. DKK
			Antal	Mio. DKK		
Eksportkredit (garanti)	EFS/ A/S EKR	35	1.582	2.760	18.345	32
Kautionser	EFS	6	20	12	752	1
Rentestøtte, skibe	EFS	3	39	785	1.366	1,4
Regaranti, skibe	EFS	2	18	635	1.286	1,4
Vindmølle- garanti	VGA/S (FIH)	2	0	0	139	3,1 ⁴
Invest.garanti, Østlande	UM	1	8	165	412	0,5
Invest.garanti, U-lande	UM	1	4	19	550	0,5
Eksportfin. (CIRR/SDR)	DEF (FIH)	5	14	2.116	2.878	6,5 ⁴
Blandede kreditter U-lande ¹	UM	5	3	25	25	2,5
Rentestøtte, Baltiske lande	EFS/ A/S EKR	1	20	100	100	
Direkte invest, til u-lande og Østlande	FU/IØ	573	61	430	2.141	25,5

¹ Ordningen er etableret i 1993-94. Rentestøtten forventes at stige til 300 mio. DKK i 1997

² Administreres sammen med eksportkreditordningen

³ IFU/IØ's årsværk er opgjort som direkte og indirekte antal årsværk

⁴ Samtlige omkostninger, og ikke kun udgifter til de direkte ansatte

Bilag 2.2

Spørgeskemaundersøgelse - Eksportkreditgaranti og -finansiering

Til belysning af vore medlemsvirksomheders holdning til en række væsentlige spørgsmål vedrørende de nuværende eksportkreditgaranti- og -finansieringsordninger udsendtes et spørgeskema til 14 større virksomheder. Vi har modtaget 13 besvarelser, idet dog fire af firmaerne har udarbejdet en fælles besvarelse.

Som svar på *spørgsmålet om den danske eksportkreditordning fungerer tilfredsstillende*, svarer kun et firma bekræftende. To firmaer benytter ikke ordningerne og fire svarer direkte at ordningerne ikke fungerer tilfredsstillende. Kommentarer til dette spørgsmål er i øvrigt en kritik af en for lang og uigennemskuelig behandling af Baltikum-lån, DEF's begrænsede rolle, for ringe risikovillighed, manglende matchning samt prisen (bl.a. CIRR-tillægget).

På spørgsmålet *om den danske eksportfinansiering er dårligere end udlandets*, svarer 5 firmaer ja, mens 2 firmaer mener at den er ligesom udlandets. Ingen firmaer svarer at den danske ordning er bedre end udlandets. De problemområder der fremhæves er omkostningerne, hvor de danske ordninger hævdes at være dyrere end udlandets, at der ikke er en to-års grace periode ved projektsalg, at rådgivning ikke kan finansieres i modsætning til i Frankrig, hvor dette kan lade sig gøre hvis der efterfølgende er tale om kapitaleksport, samt at den danske struktur er uhensigtsmæssig, fordi alt for mange parter er involveret.

Spørgsmålet *om statens eksportkreditgarantier på MT og LT området fungerer tilfredsstillende* besvares positivt af tre af firmaerne, idet dog to af firmaerne kritiserer at sagsbehandlingen er for langsommelig og at risikovilligheden m.h.t. accept af visse banker er for ringe. Ni firmaer mener ikke at de danske ordninger fungerer tilfredsstillende. De væsentligste kritikpunkter er en langsommelig, kompliceret og uflexibel sagsbehandling, men også overdrevne sikkerhedskrav og for høje præmier anføres.

Disse synspunkter går til dels igen i besvarelsen af spørgsmålet *om den danske garantidækning er dårligere end udlandets*. To firmaer svarer positivt, at ordningerne svarer til udlandets, og et firma har ingen erfaring med de danske ordninger. Blandt ni besvarelser anføres at de danske ordninger er for dyre, at de tyske ordninger er billigere, at Hermes er billigere, at man ikke kan matche den britiske EGCD garanti på Etiopien, at andre ordninger er mere flexible samt, hævder to af firmaerne, at mulighederne for eller viljen til matchning er utilstrækkelig.

Med hensyn til firmaernes *anvendelse af eksportfinansieringsordningerne* var anført nedennævnte seks muligheder, hvor der i parentes er anført hvor mange af de tretten respondenter der benyttede den pågældende ordning.

1. Garantier (og kautioner) fra Danmarks Erhvervsfond administreret af EFS og A/S EKR: (12)
2. Blandede kreditter fra UM: (8)
3. Investeringsgarantier fra UM: (8)
4. Direkte investeringer fra IØ/IFU: (10)
5. Refinansiering af kreditter fra DEF: (8)
6. Sektorspecifikke ordninger inden for skibs- eller vindmølleområdet: (1)

Spørgsmålet om *hvorledes samspillet mellem de forskellige ordninger oplevedes* besvaredes positivt af fem virksomheder. Den ene dog med den tilføjelse at det kun var tilfældet for ordningerne 1 og 5, men at samspillet mellem de øvrige var tungt og bureaukratisk. I en anden samlet, positiv besvarelse fra fire virksomheder, anførtes at det krævede stor viden at anvende systemerne.

Fire af besvarelserne gik ud på at der intet samspil var, at det var tungt og bureaukratisk, at det ikke fungerede, at der manglede både samspil og information.

Det sidste spørgsmål gik på om firmaerne fandt *en øget koordinering og/eller centralisering ønskelig, eller om den nuværende decentraliserede administration var ønskværdig*. Elleve af besvarelserne gik her ind for en centralisering i større eller mindre grad var ønskelig. Begrundelserne for disse ønsker er primært ønsket om overskuelighed, forenkling, mindre bureaukrati og bedre koordination. En virksomhed har ikke besvaret dette spørgsmål direkte, mens den sidste besvarelse påpeger faren ved øget bureaukrati ved en centralisering, men går dog alligevel ind for at ordninger der er nært beslægtede bør sammenlægges. Flere af besvarelserne er i øvrigt inden på samme tema, idet man finder at IØ/IFU bør fortsætte som separate ordninger, mens den statslige og den private EKR ordning samt Dansk Eksport Finansiering bør sammenlægges. Samtidig er det imidlertid et gennemgående træk i samtlige besvarelser, og specielt i de mundtlige kommentarer vi i øvrigt har fået fra de deltagende firmaer, at man lægger endog megen stor vægt på, at der bliver tale om øget brugerindflydelse, hvad enten der bliver tale om en centralisering eller ej.

Bilag 2.3

DANSK INDUSTRI

Confederation of
Danish Industries

Confederation des
Industries Danoises

Hauptverband der
Dänischen Industrie

1"

2"

3"

4"

5"

30. maj 1995

SHe/MJ

Eksportkreditgaranti og -finansiering

Af vedlagte kommissorium for det af erhvervsministeren nedsatte Eksportkreditgaranti- og Finansieringsudvalg fremgår, at udvalget bl.a. skal

1. udrede og vurdere den internationale konkurrencesituation på såvel garantiområdet som finansieringsområdet.
2. overveje en international konkurrencedygtig og markedsorienteret struktur for en tidssvarende statslig eksportkreditordning på medium/long-term området.
3. overveje en konkurrencedygtig, gennemsigtig og koordineret struktur på eksportfinansieringsområdet.
4. overveje og fremkomme med forslag om en helhedsorienteret struktur på eksportfinansieringsområdet.

I den forbindelse er der fra udvalgets side udtrykt ønske om at undersøge nogle få, udvalgte superbrugeres opfattelse af de nuværende ordninger og behovet for eventuelle ændringer af ordningerne og administrationen heraf.

Vi beder Dem venligst besvare vedlagte spørgeskema. Gerne på et separat brevpapir såfremt Deres kommentarer er mere omfattende.

Tidsrammen for udvalgets arbejde er meget stram, hvorfor vi må bede om et svar *senest onsdag den 7. juni 1995*. Svarene bedes sendt evt. pr. fax til Dansk Industri, att: Dorthe Demuth.

På forhånd tak for hjælpen.

Med venlig hilsen
Svend Henriksen

Spørgeskema

Eksportkreditgaranti og -finansiering

Vedrørende statens eksportkreditgarantier på MT og LT området

- A: Fungerer statens eksportkreditgarantisystem tilfredsstillende, f.s.v. angår opnåelse af garantier fra Danmarks Erhvervsfond? Er der problemer, og hvad består de i?
- B: Er den danske garantidækning dårligere end i udlandet? Er der problemer, og hvad består de i?

Vedrørende eksportfinansiering

- A: Fungerer den danske eksportfinansiering tilfredsstillende? Er der problemer, og hvad består de i?
- B: Er den danske eksportfinansiering dårligere end i udlandet? På hvilke områder er der problemer, og hvad bør der gøres for at afhjælpe problemerne?

Vedrørende det samlede eksportfinansieringssystem

Det offentlige eksportfremmeindsats kanaliseret via mange forskellige ordninger og aktører. På eksportfinansieringsområdet er hovedaktiviteterne:

1. Garantier (og kautioner) fra Danmarks Erhvervsfond, der administreres af Erhvervsfremme Styrelsen og A/S EKR
2. Blandede kreditter fra Udenrigsministeriet
3. Investeringsgarantier fra Udenrigsministeriet
4. Direkte investeringer fra IØ/IFU
5. Refinansiering af eksportkreditter fra Dansk Eksportfinansieringsfond
6. Hertil kommer sektorspecifikke ordninger inden for skibs- og vindmølleområdet.

Hvilke af disse ordninger har De anvendt (venligst anfør numre)

Hvorledes oplever De samspillet mellem de enkelte eksportfinansieringsordninger?

Finder De, at en øget koordinering og/eller centralisering af administrationen af disse ordninger ville være ønskelig eller finder De den nuværende decentraliserede administration ønskværdig?

30.05.1995
SHe/MJ

Bilag 2.4

Beskrivelse af de statslige finansielle eksportordninger

I. Den statslige eksportkreditordning: Garantiordningen

Garantiordningens grundlag

Den statslige eksportkreditordning (Danmarks Erhvervsfond - Statens Eksportkredit), har hjemmel i Lov om Eksportkredit, der trådte i kraft den 1. maj 1992. Loven afløste en tidligere lov om eksportkredit, nemlig Lov om Danmarks Erhvervsfond. Formålet med den nye lov var en modernisering af eksportkreditordningen, primært en tilpasning til de kommende EU-regler i forbindelse med etableringen af Det Indre Marked. Loven indebar, at markedsræssige eksportkreditrisici blev udskilt fra eksportkreditordningen til det nyoprettede A/S EKR Eksportkredit, som forsikrer markedsræssige eksportkreditrisici på kommercielle vilkår i konkurrence med andre debitorforsikringsselskaber. Den statslige eksportkreditordning dækker således kun ikke-markedsræssige (ekstraordinære) risici. Eksportkreditordningen består af en garantiordning og en kautionsordning. I det følgende beskrives garantiordningen. Kautionsordningen er beskrevet i afsnit 2.

Ordningens målsætning

Hovedformålet med eksportkreditordningen er at sikre danske eksportørers konkurrenceevne inden for eksportkreditområdet for så vidt angår ikke-markedsræssige risici, således at de stilles lige i konkurrencen med andre landes tilsvarende ordninger. Hertil kommer to sekundære formål, nemlig i særlig grad at støtte eksportfinansieringen dels til udviklingslandene for herved at fremme udviklingsrelaterede projekter i disse lande (sektion 2-ordningen), dels til de central- og østeuropæiske lande for herved at fremme såvel udviklingen mod markedsøkonomi i disse lande som danske eksportørers markedsmuligheder i disse lande (sektion 3-ordningen).

Afgrænsningen af de ikke-markedsræssige risici, det "statslige" garantiområde, foretages af Eksportkreditudvalget, idet der sker en løbende justering efter konsultation af markedsaktørerne på området. Der er ingen begrænsninger med hensyn til dækning af politiske risici, hvorimod kommercielle risici alene dækkes, hvis risikoperioden er længere end 2 år inden for OECD-området og længere end 1 år uden for OECD-området. På de central- og østeuropæiske lande samt Kina, Vietnam, Algeriet, Iran og Ægypten dækkes de korte forretninger dog også.

Eksportkreditgarantiordningen er opdelt i nedenstående tre tæt sammenknyttede delordninger:

Sektion 1: Den almindelige eksportkreditordning. Denne ordning adskiller sig pri-

mært fra sektion 2 og 3 ved at kriterierne for risikodækning er strengere end under sektion 2 og 3.

Sektion 2: Dette er en særlig garantiordning over for *udviklingslandene*. Ordningen vedrører de større eksportforretninger, hvor der ydes lange kreditter (5 år eller mere). Kriterierne for risikodækning er på visse områder lempeligere end under sektion 1.

Sektion 3: Dette er en særlig garantiordning over for de central- og østeuropæiske lande. Ordningen blev etableret medio 1991, og al garantigivning over for disse lande sker under denne ordning. Kriterierne for risikodækning er lempeligere end under sektion 1.

Institutionel forankring, herunder beslutningsinstans og -proces

Eksportkreditordningen fungerer formelt gennem Danmarks Erhvervsfond (DE). Ud af til er det Danmarks Erhvervsfond, som tegner eksportkreditordningen; garantier og tilsagn udstedes således i Danmarks Erhvervsfonds navn. Staten hæfter for fondens forpligtelser. Gennem fonden synliggøres eksportkreditordningen som en selvstændig post i stats- og bevillingsregnskabet. Fonden har således karakter af en regnskabsmæssig konstruktion på Finansloven. Der er ingen ansatte i fonden, der administreres af Erhvervsfremme Styrelsen (EFS).

De primære kunderelaterede opgaver varetages af operatøren A/S EKR, fx modtagelse og behandling af ansøgninger, kunderådgivning, udstedelse af garantier, opfølgning mv. Endvidere udarbejder operatøren landeanalyser og varetager kommercielle inkassointeresser.

Den besluttende myndighed er Eksportkreditudvalget, der består af 7 medlemmer, heraf 4 medlemmer fra ministerier; 2 medlemmer er personligt udpeget (en bank og en erhvervsmand), mens det sidste medlem repræsenterer Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Erhvervsfremme Styrelsen fungerer som sekretariat for Eksportkreditudvalget. Sekretariatet indstiller og begrundet en afgørelse til Eksportkreditudvalget. Dette sker efter oplæg fra A/S EKR.

Erhvervsfremme Styrelsen varetager eksportkreditordningens internationale relationer i EU og OECD.

Internationale bindinger, konkurrenceforhold og samarbejdsrelationer

Eksportkreditordningen er underlagt en lang række internationale bindinger, der i det væsentlige regulerer subsidieringen gennem de statslige eksportkreditordninger. Bindingerne strækker sig fra retligt bindende regler til "gentlemen's agreements". Bindingerne er fastlagt i en række internationale organisationer såsom GATT, EU, OECD, Berner Unionen, Nordisk regi og Paris-klubben (internationalt organ for forhandling af gældsomlægningsaftaler).

Den vigtigste binding er den i OECD-regi indgåede Consensus-aftale, der bl.a. fastsætter regler for kredittider, renter og anvendelsen af blandede kreditter.

Ressourcer, bevillinger, årsværk

Eksportkreditordningens ressourcestræk kan i hovedtræk illustreres ved følgende tal:

	1994
Samlede administrationsomkostninger, mio. DKK*)	32,1
- heraf betaling til A/S EKR mio. DKK.	22,8
Samlede antal ansatte (årsværk)	41
- heraf ansatte i A/S EKR	19

*) Omfatter også administrationsomkostninger til kautionsordningen og rentetilskudsordningen for de baltiske lande. Lønomsomkostninger indgår i beløbet.

Endvidere udarbejder operatøren landeanalyser og varetager kommerciel inkasso. De anførte tal for antal ansatte vedrører alene de direkte beskæftigede. Hertil kommer personale beskæftiget med forskellige former for fællesfunktioner.

	Træk på Finansloven/garantiramme		
	Sektion 1	Sektion 2	Sektion 3
Kapitalindskud over Finansloven			
1994	- 280 mio. DKK -		195 mio. DKK
1995	- 280 mio. DKK -		10 mio. DKK
Garantiramme	15 mia. DKK	30 mio. DKK	7,5 mio. DKK
- heraf udnyttet pr. 31 /12-94	5,5 mio. DKK	3,7 mio. DKK	1,5 mio. DKK

De anførte kapitalindskud medgår til dækning af hensættelsesbehovet, dels på garantiporteføljen som sådan, dels i forbindelse med den løbende garantigivning. Hensættelserne foretages for at opbygge en "skadesreserve" udover præmiereserven for at kunne imødegå risikoen for tab under ordningen. Hensættelsesniveauet fastsættes ud fra en konservativ vurdering af risikoen for herved at tage højde for "worst case".

Konkrete instrumenter/produkter

Eksportkreditordningen virker gennem en række garantiprodukter. For det første er der garantiprodukterne over for bankerne, herunder udenlandske banker, i forbindelse med disses finansiering af eksportforretninger. Det drejer sig om garantier til afdækning af rembursforretninger, vekselforfaiering og långivning til udenlandske købere eller disses banker.

For det andet er det garantiprodukterne over for eksportørerne, der omfatter garantier til afdækning af betalingsrisici, risici for kontraktbrud eller manglende mulighed for at opfylde kontrakten samt risici for købers ubeføjede træk på tilbuds-, forudbetalings- og arbejdsgarantier.

Der opkræves en risikopræmie, hvis størrelse bl.a. afhænger af land, risikotype og kredittid.

Samtlige garantiprodukter bygger i større eller mindre grad på risikodeling med garantitager, således at garantitager til stadighed har et incitament til at begrænse og forvalte risikoen bedst muligt.

Fra januar 1996 træder en genforsikringsordning i kraft, hvorved kreditforsikrings-selskaber og pengeinstitutter, der forsikrer eller afkøber eksportørernes kortfristede eksportkreditrisici, kan genforsikre disse hos Danmarks Erhvervsfond.

Kunderelationer, ansøgningsprocedurer og betaling

A/S EKR, varetager de kunderelaterede arbejdsprocesser under eksportkreditordningen¹⁾, herunder rådgivning i forhold til eksportører og banker, på basis af en administrationsaftale med Erhvervsfremme Styrelsen. Eksportfremme Styrelsen udformer sammen med Eksportkreditudvalget produkt-, kredit-, præmie- og markedsføringspolitikken, herunder udarbejdelse af detaljerede retningslinier/bemyndigelser til A/S EKR. Styrelsen har ansvaret for produkt- og markedsføringsmateriale.

Alle ansøgninger til Danmarks Erhvervsfond indsendes gennem A/S EKR. Der opkræves ikke gebyr i den forbindelse, heller ikke for afgivelse af tilbud (tilsagn) om garantidækning. Garantipræmie opkræves først, når endelig garanti, bliver udstedt. Pengeinstitutterne har en væsentlig formidlingsrolle i forhold til brugerne af ordningen.

Operationelle succeskriterier

Der er ikke hidtil formuleret eksplicite operationelle succeskriterier for eksportkreditordningen. Ordningen er blevet administreret som en efterspørgselsorienteret forsikringstilbud til eksportvirksomhederne og pengeinstitutterne.

De to grundlæggende hensyn har været:

1. at kunne tilbyde internationalt konkurrencedygtige eksportkreditprodukter til danske eksportører og pengeinstitutter, og
2. at tilgodese det langsigtede økonomiske balancekrav, som ordningen er underlagt iht. lovgivning og internationale regler.

¹⁾ Erstatningsudbetalinger og inddrivelse af nødlidende forretninger for så vidt angår politiske fordringer varetages dog af Erhvervsfremme Styrelsen

2. Den statslige Eksportkreditordning: Kautionsordningen

Kautionsordningens grundlag

Kautionsordningen har hjemmel i Lov om eksportkredit, der i 1992 afløste den tidligere lov om Danmarks Erhvervsfond. Loven indebar blandt andet, at dækningsområdet for kautionsordningen blev indskrænket i forhold til den tidligere gældende lov.

Ordningens målsætning

Kautionsordningen giver mulighed for at stille kautioner over for banker i forbindelse med mindre virksomheders introduktion på eksportmarkederne (mindre kautioner). Endvidere åbnes der mulighed for, at der kan stilles kaution til finansiering af store enkeltstående eksportforretninger - herunder skibsfinansiering - som indebærer en særlig stor risikokoncentration for den pågældende bank.

Hovedformålet med ordningen for mindre kautioner er at fremme potentielle eksportørers muligheder for at bevæge sig ud på eksportmarkederne. Det sker ved at Danmarks Erhvervsfond v/Erhvervsfremme Styrelsen stiller en kaution, som i princippet dækker den sikkerhedsmæssige manko, som gør, at pengeinstitutterne ikke ønsker at stille de nødvendige kreditter til den påtænkte eksport.

Kautionsordningen er præmiebærende, og det er målsætningen, at den på sigt skal kunne hvile i sig selv.

Institutionel forankring, herunder beslutningsinstans og -proces

Eksportkreditordningen fungerer formelt gennem Danmarks Erhvervsfond (DE). Kautioner udstedes således i DE's navn.

DE administreres af Erhvervsfremme Styrelsen (EFS), som er ansvarlig for fondens forvaltning.

Den besluttende myndighed er Eksportkreditudvalget (EKU).

Erhvervsfremme Styrelsen fungerer som sekretariat for EKU.

For mindre kautioner (nu med et beløbsmæssigt maksimum op til 750.000 DKK) har EKU bemyndiget styrelsen til at træffe afgørelse i alle sager med efterfølgende orientering af EKU. Ankesager skal forelægges EKU inden en afgørelse træffes.

I forbindelse med ikraftsættelsen af den nye lov blev kautionsporteføljen i DE delt i to. Alle kautioner med et beløbsmæssigt maksimum op til 500.000 DKK overgik administrativt til EFS, mens kautioner større end 500.000 DKK administrativt - ved en administrationsaftale med udløb 31. december 1995 - forblev i den privatiserede del af det forhenværende Eksportkreditråd (nu A/S EKR Eksportkredit Forsik-

ringsselskab). I sidstnævnte del af kautionsporteføljen træffer A/S EKR beslutninger på styrelsens vegne med styrelsen som rekursinstans.

Internationale bindinger.

Eksportkreditordningen er underlagt en lang række internationale bindinger, som Eksportkreditudvalget i sine afgørelser skal følge. For kautionsordningen er disse bindinger ikke relevante, da den nuværende kautionsudstedelse alene begrænser sig til maksimalt 750.000 DKK pr. virksomhed.

Ressourcer, bevillinger, årsværk

½ AC samt en specialiseret videreuddannet HK på fuld tid.

Forvaltningen af kautionsordningen forudsætter - specielt hvad angår ordningerne fra før den nye lov - en stor specialviden om de forskellige og mangeartede kautionsinstrumenter. Bevilling af nye kautioner i Erhvervsfremme Styrelsen er blevet enklere i sin form, men kræver fortsat en væsentlig erhvervsøkonomisk/juridisk indsigt.

Konkrete instrumenter/produkter

Ordningen for mindre kautioner indeholder 2 instrumenter:

1. Revolverende oparbejdningsskaution (DO-R), som primært henvender sig til nystartede eksportører, og eksportører med meget svingende eksportomsætning. Ordningen er ordrebaseret, således at lånet under kautionen alene kan trækkes i takt med tilgangen af bekræftede eksportordrer indtil kautionsmaksimum. Ved købers betaling afvikles lånet under kautionen, som herefter kan genudnyttes med nye ordrer indtil maksimum.
2. Kaution for sandsynliggjort Eksport (D-UA), der i realiteten er en kaution for en særskilt kassekredit. Denne benyttes til eksportører med et vist minimum af eksporterfaring og udstedes kun med et maksimum på halvdelen af den realiserede eksportomsætning de seneste 12 mdr. forud.

Mindre kautioner ansøges gennem og stilles overfor pengeinstitutterne, som derved er mindre forbeholdne med at yde kreditter til eksportørerne. Dette skaber eksport, hvor der af banksikkerhedsmæssige grunde ellers ikke ville blive givet kredit.

Kunderelationer, ansøgningsprocedurer og betaling

Kautionsordningens kunder er på den ene side eksportører (som primære beneficianter) og på den anden side pengeinstitutter (som ansøgere og kautionstagere).

Erhvervsfremme Styrelsens rådgivningsfunktion er fremtrædende, idet adgangskriterierne - specielt for relativt nystartede eksportører - kan virke vanskelig gennemskuelige.

Kunderelationen, når kautionerne bliver effektive, er pengeinstitutter og advokater, hvor sagsbehandlingen er tung og specialistkrævende.

Operationelle succeskriterier

Kautionsordningen er efterspørgselsbaseret.

Indskrænkningen i ordningens anvendelsesområde i medfør af den nye lov om eksportkredit har afspejlet sig i engagementet under ordningen. Pr. 31. december 1993 udgjorde engagementet 1,2 mia. DKK faldende til 752 mio. DKK pr. 31. december 1994.

Ordningen er på nuværende tidspunkt overskudsgivende (4,8 mio. DKK).

3. Rentestøtteordningen for skibe

Grundlaget for rentestøtteordningen for skibe

Rentestøtteordningen til nedbringelse af finansieringsomkostningerne i forbindelse med bygning af skibe på danske værfter blev aftalt ved et politisk forlig indgået den 26. august 1993. Ordningen afløste indeksfinansieringsordningen, hvor staten garanterede rederen at betale forskellen mellem en maksimal indeksering, som rederen skal betale, og den faktiske indeksering på Danmarks Skibskreditfonds indeksobligationer. Ordningen blev den 13. oktober 1993 godkendt af EU-Kommissionen i henhold til 7. skibsværftsdirektiv (90/684/EØF), som senest er forlænget til udgangen af 1995.

Da ordningen indeholder et direkte støtteelement, vil den bortfalde, når den nye OECD-aftale for skibe træder i kraft den 1. januar 1996.

Ordningens målsætning

Formålet er at sikre samme konkurrencevilkår for skibe bygget ved danske værfter som for skibe bygget ved værfter i andre lande.

De politiske aftaleparter var ved indgåelsen af den politiske aftale forud for vedtagelsen af rentestøtteordningen enige om, at de statslige udgifter til støtte af skibsbygningsindustrien skal være gennemskuelige.

Nye tilsagn om rentestøtte kan gives for kontrakter indgået inden udgangen af 1995 for skibe til levering senest 31. december 1998. Støtten kan udbetales up-front som et engangsbeløb i forbindelse med skibets levering, eller ratevis over lånets løbetid, forrentet med den på leveringstidspunktet gældende CIRR-rente. I så fald vil de statslige udgifter fordele sig over en årrække på op til 14 år.

Institutionel forankring

Ordningen administreres af Erhvervsfremme Styrelsen, som modtager ansøgning via Danmarks Skibskreditfond, der udfører den indledende sagsbehandling i lighed med den tidligere gældende indeksfinansieringsordning. Danmarks Skibskreditfond foretager en teknisk gennemgang af ansøgningsmaterialet, således at Erhvervsfremme Styrelsen har et kvalificeret beslutningsgrundlag.

Udbetaling af rentestøtten i forbindelse med skibets levering foretages af Erhvervsfremme Styrelsen, mens ratevise udbetalinger i lånets løbetid administreres af Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning. Indtil nu har alle udbetalinger været up-front i forbindelse med skibets levering.

Internationale bindinger, konkurrenceforhold og samarbejdsrelationer

Ordningen er underlagt EU's 7. skibsværftsdirektiv, samt OECD's sektoraftale fra 1981 om eksportkreditter til skibe. OECD-aftalen får betydning i forbindelse med rentestøtteordningen, hvis rederen vælger at få rentestøtten udbetalt ratevis over

lånets løbetid. Løbetiden for lån til ikke-EU-baserede redere må da maksimalt være 8 ½ år.

Ressourcer, bevillinger, årsværk

De statslige udgifter følger omfanget af kontraheringer på de danske værfter. Forudsat at støtten udbetales up-front, forventes samlede udgifter på

1995: 465 mio. DKK

1996: 900 mio. DKK

1997: 725 mio. DKK

1998: 660 mio. DKK

Ved ratevis udbetaling vil udbetalingerne fordele sig over en længere årrække (op til 14 år.)

Ordningen indgår i Sekretariatet for Skibsfinansierings samlede opgaveportefølje. Sekretariatet er organisatorisk en del af Erhvervsfremme Styrelsen.

Konkrete instrumenter/produkter

Maksimumsgrænsen for støtten er fastsat af Kommissionen bl.a. på grundlag af den bestående forskel mellem de mest konkurrencedygtige EU-værfters omkostninger og markedspriserne på tilsvarende skibe. Ved støtte op til maksimumsgrænsen sikres, at værfternes internationale konkurrencedygtighed ikke forvrides af andre landes eventuelle subsidiemæssige overbudspolitik, men alene styres af værftets materielle, effektivitetsmæssige og videnmæssige standard.

Kunderelationer, ansøgningsprocedurer og betaling

Ordningen er alene rettet mod redere, som bygger skibe ved danske værfter. Danmarks Skibskreditfond modtager normalt ansøgning om rentestøtte fra reder/værft, og forbehandler sagen, uanset om Danmarks Skibskreditfond er blevet anmodet om at finansiere skibet.

Erhvervsfremme Styrelsen modtager Danmarks Skibskreditfonds gennemgang og tager stilling i form af et tilsagn eller et afslag.

Operationelle succeskriterier

Der er ikke eksplicit formuleret operationelle succeskriterier. Der henvises til aktivitetstal for 1994 (bilag 2.1).

4.Regarantiordningen for skibe

Regarantiordningen

Regarantiordningen (Garantifonden for Skibsbygning) er etableret ved lov nr. 209 af 28. april 1993 og kan finde anvendelse for skibsbygningskontrakter indgået ved danske værfter i perioden 1993 til 1995 til levering senest 3 år efter kontraktsdatoen. Garantiordningen skal være fuldt selvfinansierende, således at risikoen modsvares en præmie på 2,0 % p.a. Ved lovændring af 19. april 1995 er det tillige blevet muligt at stille 80% garanti direkte overfor långivende finansielle institutter for den udækkede del af lånet.

Ordningens målsætning

Gennem ordningen stilles statsgaranti for lån til ny- eller ombygninger af skibe. Garantien dækker den del af lånet, der ikke kan sikres ved prioritetspant i skibet. Der kan stilles garantier inden for en ramme på 5 mia. DKK.

Garantierne stilles overfor et pengeinstitut eller forsikringsselskab, der selv bærer 20% af risikoen, mens staten dækker de yderste 80%.

Institutionel forankring

Der er oprettet en særlig statslig fond, Garantifonden for Skibsbygning, som udgør en selvstændig regnskabskreds. Fondens midler tilvejebringes ved garantipræmier, commitment-fee's samt andre indtægter, herunder renteindtægter, kursgevinster og afdrag på fordringer. Skibsgarantifondens midler anbringes i statsobligationer.

Fonden hæfter for de stillede garantier. Såfremt Fondens midler ikke er tilstrækkelige til at dække eventuelle tab, kan yderligere midler tilvejebringes ved kapitalindskud eller optagelse af lån. Tab i ordningens første år kan medføre, at der må tilføres kapital over bevillingslovene. Kapitaltilførsler må afholdes inden for Erhvervsministeriets rammer.

Staten hæfter for de udstedte garantier, hvis fondens midler ikke er tilstrækkelige til at dække opståede tab. Fondens udgifter og indtægter optages på Finansloven.

Fonden administreres af Erhvervsfremme Styrelsen.

Der er 16. december 1994 indgået en samarbejdsaftale med Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning, som forestår præmieopkrævning, retter påkrav i forbindelse med indfrielse af regarantier og incassoforretninger mv.

Den besluttende myndighed er henlagt til et Skibsgarantiudvalg, der består af 9 medlemmer med en repræsentant fra hver af følgende myndigheder, organisationer mv.: Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Danmarks Nationalbank, Finansrådet, Assurandør-Societetet, Danmarks Rederiforening, Skibsværftsforeningen og CO-Industri. Formanden, som skal være uafhængig af brancheinteresser, udnævnes af

erhvervsministeren tillige med næstformanden. Erhvervsministeren udpeger medlemmerne efter indstilling. Medlemmerne udnævnes for 3 år ad gangen.

Erhvervsfremme Styrelsen fungerer som sekretariat for Skibsgarantiudvalget.

Internationale bindinger, konkurrenceforhold og samarbejdsrelationer

Ordningen er anmeldt og godkendt under EU's 7. skibsværftsdirektiv (90/684/EØF), som er forlænget til udgangen af 1995. Nye tilsagn om regaranti kan gives indtil 31. december 1995 for skibe til levering inden udgangen af 1998.

Europa-Kommissionen har tildelt ordningen et støtteelement på 1,0 % af kontraktsummen under henvisning til, at ordningen ikke kunne etableres i markedet, og at staten hæfter for ekstraordinære tab.

Ressourcer, bevillinger, årsværk

Der blev i 1994 afholdt administrationsomkostninger for 1,4 mio. kroner. Der blev desuden erhvervet værdipapirer for 8,4 mio. DKK.

Der er afsat 2 årsværk i bemærkningerne til lovforslaget til varetagelse af sekretariatsfunktionen, som er en del af Sekretariatet for Skibsfinansiering.

Ordningen indbragte i 1994 commitment-fee på 303.983 kroner og præmieindtægter for 10.991.141 kroner.

Konkrete instrumenter/produkter

Ordningen er udformet som en 80% regaranti for et pengeinstitut eller forsikrings-selskabs garantistillelse over for Danmarks Skibskreditfond. Alternativt kan der stilles garanti direkte over for långiver for 80% af den udækkede del af lånebeløbet. Derved styrkes tilliden til, at der vil blive foretaget en grundig og forsigtig kreditvurdering efter kommercielle kriterier. De meget betydelige garantibeløb har bevirket, at den endelige afgørelse er henlagt til Skibsgarantiudvalget med såvel branche- som myndighedsrepræsentanter. Skibsgarantiudvalget skal foretage en efterkontrol af den kreditvurdering, der er foretaget af det finansielle institut. Supplerende kreditoplysninger fra Danmarks Skibskreditfond skal ligeledes indgå i beslutningsgrundlaget.

Kunderelationer, ansøgningsprocedurer og betaling

Der er 18. maj 1993 indgået en rammeaftale mellem Industriministeriet og Finansrådet og Assurandør-Societetet om administration af loven om Garantifonden. Aftalen regulerer ansøgningsprocedure, vilkår for stillelse af regaranti, betaling af risikopræmie mv. samt eventuelle indfrielse. Der vil blive indgået en ny rammeaftale i forbindelse med 80% garantier.

Sekretariatet modtager ansøgning om regaranti fra garantistillende finansielt institut. Garantistilleren foretager en kreditvurdering af projektet, således at statsgaran-

ten ydes på et kommercielt forsvarligt grundlag. Finder instituttet, at en risiko-præmie på 2% p.a. kan dække den individuelle risiko i projektet, kan der søges om 80% regaranti i Garantifonden for Skibsbygning. Der medsendes en redegørelse for de indhentede oplysninger, der indgår i kreditvurderingen. Det garantistillende finansielle institut må forinden være accepteret af Danmarks Skibskreditfond.

Sekretariatet kontrollerer kreditvurderingen, herunder tilstedeværelsen af de fornødne kreditoplysninger. Sekretariatet er ansvarlig for sagsforelæggelsen samt indstillingerne i sagerne.

Det finansielle institut skal desuden kunne godkendes af Skibsgarantiudvalget, som træffer den endelige afgørelse om garantistillelse.

I tilsagnsperioden betales commitment-fee (præmie) på 0,1 % p.a. af tilsagnsbeløbet og i garantiperioden en risikopræmie på 2,0 % p.a. af det til enhver tid værende statslige garantiansvar.

Der er ved aktstykke af 22. november 1994 åbnet mulighed for at stille regarantier nomineret i US-dollar. Det overvåges på bevillingstidspunktet, at garantirammen på maksimalt 5 mia. kroner er overholdt.

Operationelle succeskriterier

Der er ikke eksplicit formuleret operationelle succeskriterier for regarantiordningen. Der henvises til aktivitetstal for 1994 (bilag 2.1).

5. Beskrivelse af garantier for eksport af vindmøller.

Garantier for eksport af vindmøller

VindmølleGaranti A/S (VG) er et privatejet aktieselskab med Rigsrevisionen som tilsynsmyndighed. Staten har som sikkerhed for VG's forpligtelser stillet garanti på indtil 750 mio. DKK.

Selskabet er stiftet i 1990 på baggrund af Lov nr. 813 af 19. december 1989, senest ændret ved Lov nr. 1049 af 23. december 1992. Aktiviteten i VG er fastsat i Energinisteriets bekendtgørelse nr. 987 af 14. december 1993, senest ændret ved tilæg til bekendtgørelse af 6. januar 1995.

Ordningens målsætning

For at fastholde og udbygge eksportsalget af danske vindkraftprojekter, der sælges til opstilling i lande, der ikke er medlem af Den Europæiske Union eller omfattet af Aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejde, har VG siden 1. april 1990 kunne udstede finansielle garantier.

VG's garantier sikrer tilbagebetalingen af de langfristede lån, som optages til finansieringen af et specifikt vindkraftprojekt. Der kan ikke stilles garanti for drifts- eller byggelån.

Præmien for ydelse af garanti fastsættes på markedsvilkår efter en konkret risikovurdering af det enkelte projekt. Det er i bekendtgørelsen fastsat, at VG's præmieindtægter skal anvendes til:

- 1) dækning af administrationsomkostninger,
- 2) imødegåelse af tab på de stillede garantier, og
- 3) udlodning til aktionærerne.

Set fra en vindmøllekøbers synspunkt er der tale om en usubsidieret ordning, idet der skal betales en markedspris for såvel de langfristede lån som for en VG-garanti. Statsgarantien sikrer alene VG's kapitalgrundlag og dermed troværdigheden over for garantimodtagerne.

Institutionel forankring, herunder beslutningsinstans og -proces

VG er stiftet i 1990 med en aktiekapital på 40 mio. DKK. Aktionærkredsen er sammensat af virksomheder inden for vindmølleindustrien samt af Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD) og Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk A/S (FIH).

VG har en bestyrelse på 6 medlemmer, hvoraf de 4 vælges hvert år på generalforsamlingen. De resterende 2 medlemmer udpeges af Energi- og Miljøministeriet. Bestyrelsen har den besluttende myndighed.

Selskabet har ingen ansatte, idet administrationen af ordningen er henlagt til FIH, som udarbejder alle beslutningsnotater til VG's bestyrelse.

Internationale bindinger, konkurrenceforhold og samarbejdsrelationer

VG er i sin virksomhed underlagt internationale bindinger, som bestyrelsen i sine beslutninger skal iagttage. Disse bindinger er fastlagt i EU og OECD-aftalerne.

Den vigtigste binding er den i OECD-regi indgåede Consensus-aftale, der for VG bl.a. fastsætter regler for kredittider og den maksimale garantistørrelse.

Samarbejdsrelationerne er beskrevet nedenfor.

VG garanterer projektf finansiering, og der er ikke aktuelt andre tilsvarende og/eller konkurrerende ordninger.

Ressourcer, bevillinger, årsværk

VG trækker i princippet på hele FIH's organisation, afhængig af opgaverne.

I FIH's organisation arbejder 2 personer dagligt med administrationen af VG. Heri indgår ikke den belastning VG lægger på FIH's direktion og øvrige personale.

Refusionen til FIH for administrationen af VG udgjorde i 1993 2,6 mio. DKK. VG's regnskab for 1994 er endnu ikke færdigt, men refusionen vil for 1994 formentlig være af samme størrelsesorden.

Ud over at trække på FIH's organisation anvender VG ekstern konsulentbistand, bl.a. i forbindelse med vurdering af de specifikke vindressourcer for de enkelte projekter.

Aktiviteten i VG har været yderst begrænset i det seneste år, idet afsætningen af vindmøller primært har fundet sted på de nære europæiske markeder, hvor VG ikke kan garantere.

Konkrete instrumenter/produkter

Som tidligere nævnt yder VG garantier for tilbagebetalingen af lån til vindkraftanlæg, der sælges til opstilling uden for EU og EØS-området.

Garantipræmien fastsættes på markedsvilkår efter en konkret risikovurdering af det enkelte projekt.

En VG-garanti er kun aktuel i det omfang, hvor et dansk eller udenlandsk pengeinstitut ikke vil yde den nødvendige finansiering uden den sikkerhed, som en VG-garanti giver.

For kreditgiver ligger incitamentet for at bruge VG alene i en risikoafdækning, og for købers side kan incitamentet være en form for blåstempling af projektet.

Formidlerne af VG-ordningen er principielt de danske vindmølleproducenter, og for dem ligger incitamentet for at bruge VG i salg af vindmøller, som måske ikke kunne realiseres uden VG's medvirken.

Kunderrelationer, ansøgningsprocedurer og betaling

VG har den direkte kontakt til såvel vindmøllefabrikant, den udenlandske køber samt det finansierende pengeinstitut.

Der er ikke en standardiseret ansøgningsprocedure i VG. Normalt vil det være den danske vindmølleproducent, som præsenterer en konkret sag for VG.

Der opkræves ikke gebyr for garantitilsagn, men vindmøllefabrikanten/køber skal refundere afholdte udgifter i forbindelse med sagsbehandlingen (rejseudgifter samt evt. konsulentonorarer).

VG yder ikke teknisk rådgivning, men kan i et vist omfang rådgive i konkrete finansielle spørgsmål, som har med finansieringen at gøre.

Operationelle succeskriterier

De operationelle succeskriterier for VG er hurtigst muligt at opnå en høj udnyttelse af garantikapaciteten, en fornuftig risikospredning med mange enkeltprojekter samt en god indtjening, som dækker administrationsomkostninger og nødvendige hensættelser til imødegåelse af tab på de stillede garantier.

Som privat aktieselskab er succeskriteriet endvidere, at der kan udbetales udbytte til aktionærerne. VG kunne allerede for regnskabsåret 1993 udbetale udbytte.

VG har endnu ikke opnået en høj udnyttelse af garantikapaciteten samt en fornuftig risikospredning med mange enkeltprojekter.

6. Investeringsgarantiordningen for Østeuropa

Investeringsgarantiordningens grundlag

Garantiordningen for danske investeringer i østlande har hjemmel i lov nr. 828 af 19. december 1989 om støtte til danske investeringer i østlandene.

Investeringsgarantiordningen er en forsikringsordning og i henhold til loven kan udenrigsministeren indenfor en ramme af 2 mia. DKK give garanti til danske virksomheder mod tab, som skyldes politiske forhold i forbindelse med direkte nyinvesteringer og hermed lignende lån.

Ordningens målsætning

Hovedformålet med garantiordningen er, via bedring af investeringsvilkårene i østlandene for danske virksomheder, at støtte de reformvenlige østlande i deres bestræbelser på at udvikle sig i retning mod en højere grad af politisk pluralisme, samt en mere markedspræget økonomi og at fremme dansk erhvervslivs muligheder for at deltage i denne proces.

De økonomiske reformer i en række østlande kan skabe nye muligheder for på længere sigt at forøge det hidtidige begrænsede økonomiske samarbejde med disse markeder.

Institutionel forankring, herunder beslutningsinstans og -proces

Der er oprettet et investeringsgarantiudvalg med deltagelse af Udenrigsministeriet (formandsposten), Erhvervsministeriet og som observatør Industrialiseringsfonden for Østlandene (IØ-Fonden).

Udenrigsministeriet fungerer som sekretariat for Investeringsgarantiudvalget.

Ansøgning om investeringsgaranti indgives til Udenrigsministeriet, inden investeringen har fundet sted. Sekretariatet indhenter oplysninger fra den danske repræsentation i modtagerlandet om investeringsklima, herunder bl.a. risiko for nationalisering og transfereringsrisici, samt om arbejdsmarkedsforhold. På grundlag af de modtagne oplysninger forelægger Udenrigsministeriet skriftligt sin indstilling for Investeringsgarantiudvalget.

Såfremt der ikke er enighed i udvalget, forelægges ansøgningen for udenrigsministeren.

Internationale bindinger, konkurrenceforhold og samarbejdsrelationer

Området er ikke reguleret af internationale aftaler.

I bemærkninger til lov nr. 828 af 19. december 1989 om støtte til danske investeringer i østlandene er nævnt, at den af Verdenbanken i 1988 etablerede investeringsgarantiordning Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) åbner

mulighed for at supplere den nationale ordning, i det omfang de pågældende lande har tilsluttet sig denne ordning.

MIGA kan komplementere den danske Investeringsgarantiordning med hensyn til udstedelse af garantier for meget store investeringer, og kan endvidere dække kontraktbrud fra værtslandets regerings side. Denne dækningsform findes ikke i den danske ordning.

Medlemskab er åben for alle Verdensbankens medlemslande. Indtil udgangen af 1994 har tyve østeuropæiske lande underskrevet aftalen. Heraf har Bosnien-Herzegovina, Letland, Tadzjikistan, Ukraine og Serbien/Montenegro ratificeret overenskomsten, men endnu ikke opnået fuldt medlemskab.

MIGA tilbyder såvel parallel- som genforsikringsaftaler i forbindelse med nationale investeringsgarantiordninger.

Ressourcer, bevillinger, årsværk

Det er vanskeligt at vurdere de økonomiske omkostninger, der kan være forbundet med investeringsgarantiordningen. Under den nuværende ordning har der til dato ikke været udbetalt erstatninger.

Samlet antal ansatte (årsværk) for 1994: 1 fordelt på formands- og sekretærposten.

Træk på Finansloven/garantiramme 1994: 445.723.920 DKK

Omkostningerne ved investeringsgarantiordningen forudsættes dækket af de opkrævede risikopræmier, der indgår i en fond.

Såfremt der opstår tab, som er større end de midler, som fonden besidder, skal erstatningsbeløbet forelægges Finansudvalget.

Forvaltningen af investeringsgarantiordningen forudsætter en betydelig økonomisk-juridisk kompetence.

Konkrete instrumenter/produkter

Muligheden for at forsikre en investering skaber incitamenter til at gennemføre sådanne investeringer.

Ordningens produkt er policer på basis af hvilke, der opkræves præmie.

Kunderelationer, ansøgningsprocedurer og betaling.

I henhold til loven er det Udenrigsministeriet, (Sekretariatet for Udenrigshandel), som varetager de kunderelaterede arbejdsprocesser under investeringsgarantiordningen, herunder rådgivning og vejledning ved ansøgningsproceduren.

Ansøgning om investeringsgaranti indgives til Udenrigsministeriet, inden investe-

ringen har fundet sted. På grundlag af oplysninger fra bl.a. ambassaden i investeringslandet udarbejder Udenrigsministeriet skriftligt sin indstilling for Investeringsgarantiudvalget.

Såfremt indstillingen falder positivt ud, gives kunden tilsagn om investeringsgaranti. Tilsagnet er gældende i 9 måneder.

Police for investeringen udstedes, når der foreligger dokumentation for de lokale myndigheders godkendelse af projektet, og for at investeringen er foretaget.

Der opkræves ikke gebyr i forbindelse med ekspeditionsproceduren med henblik på udformning af ansøgning, indstilling til investeringsgarantiudvalget og afgivelse af tilsagn.

Udenrigsministeriet opkræver garantipræmien 0,5% af investeringssummen hos kunden, når endelig police udstedes.

Sekretæren fører regnskab med stillede garantier, indbetalte præmiebeløb og erstatninger. Regnskab og status for garantiordningen opføres henholdsvis i Finansloven og Statsregnskabet.

Rigsrevisionen modtager kopi af policer og materiale vedrørende status for investeringsgarantisekretariatets regnskab.

Med bl.a. et tæt samarbejde med IØ-Fonden bliver kunderne gjort opmærksom på investeringsgarantiordningen.

Informationsopgaven er udbygget.

Der er i 1995 udarbejdet en introduktionspjece til garantiordningen, som er udsendt til et bredt udsnit af erhvervslivet.

Operationelle succeskriterier

Beløbsrammen er pr. 31. december 1994 udnyttet som følger:

Garantipolicer udstedt	456 mio. DKK
Tilsagn om garanti givet	342 mio. DKK
I alt	798 mio. DKK

Alene i 1994 er der udstedt policer og givet tilsagn for 466 mio. DKK. Det forventes, at den konstaterede tendens til en betydelig vækst i antallet af ansøgninger og størrelsen af disse vil fortsætte, hvorfor Udenrigsministeriet ved lov nr. 1137 af 21.12.1994 har fået udvidet beløbsrammen til 2 mia.kr.

7. Investeringsgarantiordningen for udviklingslande

Investeringsgarantiordningens grundlag

Ordningen benævnes Garantiordningen for danske investeringer i udviklingslande og har hjemmel i § 8 i Lov om Internationalt Udviklingssamarbejde af 10. juni 1971.

Investeringsgarantiordningen er en forsikringsordning og i henhold til loven kan udenrigsministeren inden for en ramme af 2,5 mia. DKK give garanti til danske virksomheder mod tab, som skyldes politiske forhold i forbindelse med direkte nyinvesteringer og hermed ligestillede lån.

Ordningens målsætning

Hovedformålet med garantiordningen er at fremme den økonomiske udvikling i udviklingslandene via danske virksomheders investeringer i udviklingslande.

Institutionel forankring, herunder beslutningsinstans og -proces

Der er oprettet et investeringsgarantiudvalg med deltagelse af Udenrigsministeriet (formandsposten), Erhvervsministeriet og som observatør Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU).

Udenrigsministeriet fungerer som sekretariat for Investeringsgarantiudvalget.

Ansøgning om investeringsgaranti indgives til Udenrigsministeriet, inden investeringen har fundet sted. Sekretariatet indhenter oplysninger fra den danske repræsentation i modtagerlandet om investeringsklima, herunder bl.a. risiko for nationalisering og transfereringsrisici, samt om arbejdsmarkedsforhold. På grundlag af de modtagne oplysninger forelægger sekretariatet skriftligt sin indstilling for Investeringsgarantiudvalget.

Såfremt der ikke er enighed i udvalget, forelægges ansøgningen for Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde.

Internationale bindinger, konkurrenceforhold og samarbejdsrelationer

Den af Verdensbanken i 1988 etablerede investeringsgarantiordning Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) åbner mulighed for at supplere den danske ordning, i det omfang de pågældende lande har tilsluttet sig denne ordning.

MIGA kan komplementere den danske Investeringsgarantiordning med hensyn til udstedelse af garantier for meget store investeringer.

MIGA tilbyder såvel parallel- som genforsikringsaftaler i forbindelse med nationale investeringsgarantiordninger.

Ressourcer, bevillinger, årsværk

De anvendte ressourcer til investeringsgarantiordningen for udviklingslande skønnes at være ca. to årsværk fordelt på formands- og sekretærfunktion samt inddragelse af intern juridisk ekspertise i forbindelse med erstatningssager mv.

Af lovgrundlaget for investeringsgarantiordningen fremgår:

For ydede garantier betales en risikopræmie, der indgår i en garantifond, som anvendes til imødegåelse af tab.

Den nævnte fond eksisterer ikke som sådan, men udgøres i praksis af statskassen. Der er oprettet en konto for præmieindbetalinger (2730.1016/253001), hvor også udbetalinger i forbindelse med tidligere erstatningssager (ca. 3 mio. DKK frem til 1993), er udgiftsført. Ordningen berører således ikke bistandsmidlerne.

Større erstatninger forelægges Finansudvalget.

Forvaltningen af investeringsgarantiordningen forudsætter en betydelig evne til at sætte sig ind i ofte spidsfindige juridiske forhold. Man skal besidde evnen til at gå langt ned i detaljen og samtidig have et godt jugement.

Konkrete instrumenter/produkter

Muligheden for at forsikre en investering skaber incitamenter til at gennemføre sådanne investeringer.

Ordningens produkt er policer på basis af hvilke, der opkræves præmie.

Kunderelationer, ansøgningsprocedurer og betaling

Det er Udenrigsministeriet (DANIDAs Erhvervssekretariat), som varetage]- de kunderelaterede arbejdsprocesser under investeringsgarantiordningen, herunder rådgivning og vejledning ved ansøgningsproceduren.

Ansøgning om investeringsgaranti indgives til Udenrigsministeriet, inden investeringen har fundet sted. På grundlag af oplysninger fra bl.a. ambassaden i investeringslandet udarbejder Udenrigsministeriet skriftligt sin indstilling for Investeringsgarantiudvalget, jf. ovenfor.

Såfremt indstillingen falder positivt ud, gives kunden tilsagn om investeringsgaranti. Tilsagnet er gældende i 9 måneder.

Police for investeringen udstedes, når der foreligger dokumentation for de lokale myndigheds godkendelse af projektet, og for at investeringen er foretaget.

Der opkræves ikke gebyr i forbindelse med ekspeditionsproceduren med henblik på udformning af ansøgning, indstilling til investeringsgarantiudvalget og afgivelse af tilsagn.

Udenrigsministeriet opkræver garantipræmien på 0,5% af investeringssummen hos kunden, når endelig police udstedes.

Sekretæren fører regnskab med stillede garantier, indbetalte præmiebeløb og erstatninger. Regnskab og status for garantiordningen opføres henholdsvis i Finansloven og Statsregnskabet.

Rigsrevisionen modtager kopi af policer og materiale vedrørende status for investeringsgarantisekretariatets regnskab.

Retningslinier for ordningen er under revision.

Operationelle succeskriterier

Beløbsrammen er pr. 31. december 1994 udnyttet som følger:

Garantipolicer udstedt	169,0 mio. DKK
Tilsagn om garanti givet	26,1 mio. DKK
I alt	195,1 mio. DKK

8. Dansk eksportfinansieringsfond (DEF)

Grundlaget for eksportfinansiering (CIRR/SDR)

Dansk Eksportfinansieringsfond (DEF) er en selvejende fond med Finanstilsynet som fondsmyndighed. Den er stiftet i 1975 af Danmarks Nationalbank og Finansrådet (i 1975: Den Danske Bankforening og Danmarks Sparekasseforening) med en garantikapital på 100 mio. DKK fordelt med 40 mio. DKK fra DNB og 60 mio. DKK fra FR.

Ordningens målsætning

DEF medvirker ved refinansiering af pengeinstitutternes kreditter i forbindelse med mellemlang og langfristet finansiering af dansk producerede kapitalgoder og de dertil knyttede serviceydelser. Skibe er undtaget.

Indtil den 1. januar 1991 ydede DEF sælger-, køber-, forfættelses- og refinansieringskreditter. Siden den 1. januar 1991 har DEF alene refinansieret pengeinstitutternes kreditter i forbindelse med eksport af maskiner, fabriksanlæg samt tjenesteydelser og andre produkter med en betydelig levetid, dog med undtagelse af skibe.

Fra den 1. juli 1994 er fonden tillige indgået i regeringens program for Eilandede Kreditter, som administreres af Udenrigsministeriet, SBK.

Herudover optræder DEF som långiver til en udviklingsbank under en kreditlinieaftale samt den efterfølgende administration af delånene i forbindelse med UM's programmer for blandede kreditter. Kreditlinier fra DEF skal anvendes til projekter på mellem 5 og 25 mio. DKK.

Endelig refinansierer DEF bankernes blandede kreditter samt bankernes kreditter til Baltikum med rentestøtte fra Erhvervsfremme Styrelsen.

Institutionel forankring, herunder beslutningsinstans- og proces

DEF har en styrelse på 5 medlemmer udpeget af garanterne i forhold til den tegnede garantikapital. Styrelsen har den besluttende myndighed.

DEF har indgået en administrationsaftale med Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk A/S, FIH.

Ifølge DEF's vedtægter er FIH direktion for fonden.

Internationale bindinger, konkurrenceforhold og samarbejdsrelationer

DEF er i sin virksomhed bundet af Consensus-reglerne under OECD.

DEF har ikke noget formaliseret samarbejde med andre eksportfinansieringsselskaber i EU incl. Den Europæiske Investeringsbank, men et uformelt samarbejde med

de nordiske eksportfinansieringsselskaber og via FIH med EIB og bl.a. KfW i Tyskland.

Ressourcer, bevillinger, årsværk

Fondens mulighed for at afgive tilsagn og lån til faste renter fastsat af OECD opnåes ved, at Danmarks Nationalbank yder lån til DEF på identiske lånevilkår.

I FIH's organisation arbejder 5 personer dagligt med administrationen af DEF. Heri indgår ikke den belastning fonden lægger på FIH's direktion. Herudover trækkes der på FIH's øvrige organisation i særlige spørgsmål.

Refusion til FIH for administrationen af DEF udgjorde i 1994 6,6 mio. DKK og i 1993 4,6 mio. DKK. Stigningen skyldes den øgede aktivitet med etablering af de blandede kreditter. Endvidere er FIH's administrationshonorar blevet momsbelagt fra den **1. juli** 1994.

Konkrete instrumenter/ produkter

Låneformerne er *refinansiering* af banker og kreditlinier under *blandede kreditter*.

Brugen af fondens lån afhænger bl.a. af om rentesatserne (SDR-baseret rente eller CIR-rente - SDR ophører efteråret 1995) er lavere end for kommercielle lån fra bankerne.

Fonden afgiver foreløbige tilsagn, hvori der med en frist på 4 måneder tilsiges en fast rentesats. Satsen vil være gældende i hele lånets løbetid, hvis den kommercielle kontrakt underskrives af parterne indenfor 4 måneders fristen. Denne option er gratis.

Hvis rentesatsen i markedet er lavere på datoen for tilsagnets udløb, vil banken formentlig finansiere lånet selv uden at ansøge DEF om et endeligt tilsagn.

Kunderelationer, ansøgningsprocedurer og betaling

Ved refinansieringer er DEF alene i forbindelse med det låntagende pengeinstitut. Låntager dvs. banken indestår fonden for, at en evt. nødvendig konsultation/notifikation via EKR/EFS har fundet sted. Ved en blandet kredit er fondens kunde den låntagende udviklingsbank i køberlandet. Eksportørens bank stiller efter anmodning fra eksportøren en supplerende garanti til dækning af den del, som Danmarks Erhvervsfond ikke dækker. DEF indhenter selv tilsagn om rentetilskud fra Udenrigsministeriet og garanti fra Danmarks Erhvervsfond og eksportørens bank.

DEF forestår den efterfølgende administration af dellånet. Hvis eksportøren anmoder om det, bekræfter banken rembursen overfor eksportøren.

Operationelle succeskriterier

DEF har ikke noget krav til indtjening. Hidtil har bankerne taget en omkostnings-

marginal ovenpå CIRR-satsen. Denne marginal vil fremover blive fratrasket CIRR-satsen fra DEF's side.

Fonden har indtil videre aftalt med Danmarks Nationalbank, at fonden på sin egenkapitalkonto hos DNB opnår en forrentning svarende til DEF's udgifter til administration og skat.

9. Blandede kreditter til udviklingslandene

Grundlaget for blandede kreditter til udviklingslandene

Ordningen for Blandede Kreditter til udviklingslandene har hjemmel i aktstykke 406 af 7. september 1993. Inden for rammerne af lovgivningen om Danmarks internationale udviklingsbistand og strategien for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000, er det hensigten med ordningen at give tilskud til finansieringen af danske leverancer af kapitaludstyr mv. til udviklingsprojekter i en bred kreds af kreditværdige udviklingslande.

Ordningens målsætning

Hovedmålsætningen er at tilføre udviklingslandene ressourcer til udviklingsprojekter på områder, de selv prioriterer, samt at give danske eksportører finansieringsmuligheder ved projekteksport til udviklingslandene, der svarer til, hvad der eksisterer i andre OECD-lande.

Institutionel forankring, beslutningsinstans og -proces

Der er under ordningen tale om udviklingsprojekter, hvor projektidentifikation og gennemførelse ligger i hænderne på en køber i et udviklingsland og en dansk eksportør. Finansieringen af projektet sker indenfor rammerne af det normale danske eksportkreditsystem, og ydelsen af udviklingsbistand til gennemførelsen af projektet finansieres under den bilaterale bistand og administreres af DANIDA.

Ordningen er således forankret i Udenrigsministeriet, hvor der er etableret et selvstændigt sekretariat, der behandler ansøgninger, tilsagn, udbetalinger mv. og koordinerer bistandsvurderingen af projekterne i samarbejde med DANIDA's tekniske afdeling. Udviklingsministeren har i henhold til aktstykket nedsat et Udvalg for Blandede Kreditter bestående af medlemmer fra Dansk Industri, Finansrådet, LO, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Udenrigsministeriet samt en formand udpeget af ministeren. Udvalget tager efter indstilling fra DANIDA beslutning om bevilling af rentestøtte til projekter, der finansieres under ordningen.

Eksportøren søger om støtte til en blandet kredit via sin danske bankforbindelse, der ansøger om rentestøtte fra DANIDA og om garanti fra Danmarks Erhvervsfond. Rentestøtten forudsætter, at sagen garanteres af Danmarks Erhvervsfond.

I praksis anmodes Sekretariatet for Blandede Kreditter ofte om en tidlig stillingtagen til, om et projekt vil falde ind under ordningen. En sådan stillingtagen behandles ved, at sekretariatet udarbejder en kort sagsnotits til Udvalget for Blandede Kreditter til orientering om, at man ønsker at gå videre med sagen. Såfremt der ikke er indsigelser i udvalget, informeres eksportøren, banken og EKR om, at der kan arbejdes videre med henblik på en blandet kredit.

Når der foreligger en underskrevet kommerciel kontrakt eller letter of intent, der

sandsynliggør, at der vil blive tale om en dansk leverance, foretager DANIDA sin bistandsvurdering.

I samarbejdet med Kina om de blandede kreditter er der fra kinesisk side ønsket en rammeaftale med den danske regering, hvor dels visse betingelser er aftalt, dels aftales en pipeline for projekter for en periode fremover. I dette tilfælde genereres projekter således i første omgang ofte uden, at en dansk eksportør er involveret, således at der er tale om "ekstra" dansk eksport. For andre projekter kan der dog være tale om, at en dansk eksportør har identificeret et projekt, og eksportør og køber vil i dette tilfælde skulle sikre sig, at deres fælles projekt bliver optaget på de kinesiske myndigheders prioritetsliste for at blive finansieret med en blandet kredit. Noget tilsvarende vil kunne komme til at gælde i andre lande, hvor forhold i modtagerlandet gør det mest hensigtsmæssigt, at der etableres rammeaftaler med myndighederne for at lette den løbende behandling af projekter for finansiering med blandede kreditter.

Internationale bindinger, konkurrenceforhold og samarbejdsrelationer

Ydelse af bundne bistandskreditter er omfattet af den såkaldte Helsinkipakke, der er en del af OECD's Consensus-aftale. OECD-reglerne fastsætter maksimumsgrænser for hvor højt et lands bruttonationalindkomst må være for at kunne få blandede kreditter. Desuden fastsættes, at gaveelementet skal være 35% for lav og mellemindkomstlande, medens gaveelementet for de fattigste lande skal være 50%. Endelig forudsættes, at projekter i lande, der ikke tilhører gruppen af de allerfattigste lande, ikke må være kommercielt levedygtige, når de finansieres med almindelig eksportkredit.

Projekter, der finansieres under ordningen skal notificeres i henhold til Consensus-reglerne, og projekterne vil kunne blive drøftet i OECD's konsultationsgruppe, hvis et andet medlemsland kræver det. Udenrigsministeriet deltager sammen med Erhvervsfremme Styrelsen i konsultationsgruppen, når der er behov for det.

Ressourcer, bevillinger, årsværk

Udgifter til bistandselementet og hensættelser under ordningen vil blive afholdt inden for de årlige finanslovsbevillinger til bilateral projektbistand til udviklingslandene.

Der var fra starten afsat en årlig bevilling på 300 mio. DKK pr. år til rentetilskud mv. under ordningen. På grund af en langsom opstart og omlægning af udbetalingsproceduren forudses imidlertid kun udnyttet 173 mio. DKK i 1995, 2:67 mio. DKK i 1996, og først fra 1997 ventes bevillingen fuldt udnyttet. På basis heraf påregnes udlånet at blive på 6-800 mio. DKK/år.

Ordningen administreres af Sekretariatet for Blandede Kreditter i Udenrigsministeriet, der p.t. er bemandet med tre akademikere, en sekretær og en student. Hertil kommer, at appraisals i vid udstrækning gennemføres af DANIDA's sektorfaglige kontor med støtte fra eksterne konsulenter. Der trækkes ca. 2 mandeår på det sek-

torfaglige kontor, og det skønnes, at der vil blive brugt 30-40 m/m i konsulentbistand.

Beskrivelse af konkrete instrumenter mv.

Modtagerlandet kan højst have en bruttonationalindkomst på 80% af grænsen for ydelse af 20-årige Verdensbank-lån, d v s. p.t. 2230 USD pr. capita. Konkret samler interessen for anvendelsen af ordningen sig i høj grad om Kina, Indien, Filippinerne, Thailand, Vietnam og Indonesien.

Typen af udviklingsprojekter, der vil kunne gennemføres under ordningen, defineres hovedsagelig på basis af de begrænsninger, der findes i OECD's Consensus-aftale om bundne bistandskreditter.

I praksis peger alt på, at der vil blive tale om generelle miljøtiltag (affaldsforbrænding, spildevandsrensning, farligt affald), vindmøller, diverse infrastruktur (havne, lufthavne, jernbaner, veje), samt mindre industriprojekter i svagt udviklede områder samt i LDC lande.

Finansieringen tager form af en normal køberkredit, hvor DANIDA ved commissioning betaler den långivende bank nutidsværdien af den rente, som modtager skal betale fra commissioning og til lånets fulde tilbagebetaling. Rentetilskuddet udgør et subsidie på kreditten på 35% for lav- og mellemindkomstlande og 50% for de fattigste lande. Af praktiske hensyn er det aftalt, at rente mv. i byggeperioden tillægges lånets hovedstol, og at bankens marginal samt eksportkreditgarantipræmie i lånets løbetid efter commissioning tillægges lånets hovedstol som nettoværdi ved commissioning og tilbagebetales med lånet.

Endelig kan nævnes, at der som noget nyt er oprettet kreditlinier med udviklingsbanker i Thailand, Kina og Indien, og der forventes oprettet tilsvarende kreditlinier med Filippinerne og eventuelt Indonesien. Disse kreditlinier er oprettet med henblik på administration af projekter under 25 mio. DKK for at lette sagsgangen. Der skal således ikke etableres individuel låneafale hver gang, og DANIDA kan basere sig på de pågældende udviklingsbankers bistandsvurdering, der foretages på professionel måde. Kreditlinierne administreres af Dansk Eksportfinansieringsfond som långiver.

Kunderelationer, ansøgningsprocedurer og betaling mv.

Det er eksportørens danske pengeinstitut, der står som långiver, og er kontaktpunktet på den enkelte sag, og som under den enkelte sag holder kontakten til de forskellige andre agenter. Pengeinstitutterne markedsfører således også ordningen overfor de danske eksportører.

Hvad angår kreditlinierne, er Dansk Eksportfinansieringsfond kontaktpunkt for så vidt angår selve den blandede kredit, medens pengeinstituttet er ansvarlig for kunderådgivning mv. på de kommercielle dele, d v s. remburs, performance garantier etc.

Sekretariatet for Blandede Kreditter har kontakt til eksportørerne, ofte sammen med pengeinstituttet, angående vejledning om et projekt kan accepteres som udviklingsprojekt og dermed falde ind under ordningen. Desuden har sekretariatet sammen med DANIDA's tekniske afdeling kontakt til køber og leverandør i forbindelse med den bistandsmæssige vurdering af projektet. Endelig er der igennem de danske ambassader i udviklingslandene og ved rejser af sekretariatet i samarbejde med pengeinstitutterne kontakt til myndigheder, pengeinstitutter, og potentielle købere i de vigtigste modtagerlande.

Udenrigsministeriet har udgivet en kort vejledning om ordningen, hvoraf diverse betingelser og procedurer fremgår. Der er ikke nogen formelle ansøgningsskemaer, blot skal ansøgningen komme fra långivende bank, og der er i vejledningen angivet de informationer og den dokumentation, som en ansøgning skal indeholde.

Der sker ingen betaling for Udenrigsministeriets arbejde i forbindelse med de blandede kreditter, idet udgifterne dækkes over udviklingsbistanden som en del af administrationen af ordningen. De øvrige aktører i en blandet kredit modtager betaling som ved en normal eksportkredit.

Operationelle sucsskriterier

Ordningen er en ordning under udviklingsbistanden, og sucsskriterierne vil derfor i første omgang være, om der etableres gode udviklingsprojekter. I denne forbindelse påtænkes udvalgte projekter evalueret et par år efter fuldførelse. Evalueringen vil følge DANIDA's normale procedurer og kriterier.

Angående ordningen som eksportfremmende instrument er der ikke etableret andre kriterier, end at der tilstræbes en vis spredning på eksportører og modtagerlande, med en vis koncentration til de for erhvervslivet mest interessante lande, og at man tilstræber fuldt ud at anvende den givne bevilling.

10. Rentestøtte til de baltiske lande

Grundlaget for rentestøtte til de baltiske lande

Ordningen benævnes rentetilskudsordningen for de baltiske lande, og den har hjemmel i Lov om Eksportkredit. Ordningen blev etableret ved ændring af lov om eksportkredit, respektive lov nr. 1063 af 23. december 1992 og lov nr. 1092 af 22. december 1993.

På grund af OECD-reglerne inden for eksportkreditten ophørte ordningen den 4. marts 1995. Dette var den seneste frist Danmark kunne anmelde nye projekter under ordningen over for OECD. Der arbejdes på at forlænge ordningen som en ubunden ordning, dvs. en ordning, hvor rentetilskuddet ikke er betinget af, at der er tale om finansiering af danske leverancer. Denne form for bløde lån vil være i overensstemmelse med OECD-reglerne på området.

Ordningens målsætning

Der er et stort behov for at genopbygge og forbedre infrastrukturen i de baltiske lande. Finansiering af infrastrukturprojekter med normale, kommercielle eksportkreditter har vist sig vanskeligt, bl.a. fordi infrastrukturprojekter som regel er langsigtede investeringer, og indtjeningen ved sådanne investeringer er ofte utilstrækkelig til at afdrage og forrente finansiering på normale eksportkreditvilkår. Rentetilskudsordningen er etableret for at afhjælpe disse problemer og dermed fremme investeringerne i infrastrukturen i de baltiske lande. Rentetilskudsordningen gør det muligt for eksportører/banker at tilbyde rentefrie eller lavforrentede eksportkreditter (lån) til de baltiske lande i forbindelse med finansieringen af danske leverancer til infrastrukturprojekter i disse lande. Herved får danske virksomheder i højere grad mulighed for at deltage i infrastrukturprojekter, ikke mindst projekter, finansieret af eller samfinansieret med multilaterale finansieringskilder.

Ordningen bidrager i væsentlig grad til at opfylde bestræbelserne på at gøre øststøtten mere erhvervsrelateret; at støtte implementeringen af projekter, som forudsætter en øget prioritering af hardware-leverancer fremfor forstudier, konsulentarbejde m.m.

Institutionel forankring, herunder beslutningsinstans og -proces

Administrationen af rentetilskudsbevillingen er henlagt til Erhvervsfremme Styrelsen, der også administrerer eksportkreditordningen/Danmarks Erhvervsfond.

Det er Eksportkreditudvalget, som træffer beslutning om bevilling af rentetilskud samt bevilling af eksportkreditgaranti.

Ansøgninger om rentetilskud indgives af banker til Danmarks Erhvervsfond ved A/S EKR sammen med en ansøgning om eksportkreditgaranti.

Samtlige rentetilskudssager sendes til høring hos relevant høringsmyndighed. Er der fx tale om et miljøprojekt, høres Miljøstyrelsen. Erhvervsfremme Styrelsen har

indgået samarbejdsaftale med 8 forskellige høringsmyndigheder. Aftalerne regulerer bl.a., hvad høringsmyndigheden skal udtale sig om, hvilket primært består i en udtalelse om projektets faglige kvalitet. Høringsmyndighedens udtalelse har stor vægt ved beslutningen om bevilling af rentetilskud til et projekt.

Forelæggelse af rentetilskudssager for Eksportkreditudvalget følger i øvrigt tilsvarende procedurer m.m. som ved normale eksportkreditsager, jf. beskrivelsen af eksportkreditordningen. For så vidt angår ekspeditionen af Eksportkreditudvalgets beslutninger varetager A/S EKR udstedelsen af eksportkreditgarantien, medens Erhvervsfremme Styrelsen udsteder tilsagnet om rentetilskud. I øvrigt varetager Erhvervsfremme Styrelsen den videre administration af rentetilskudsdelen, medens A/S EKR varetager administrationen af garantidelen. Det er et vilkår for opnåelse af rentetilskud, at eksportkrediten samtidig afdækkes med sædvanlig eksportkreditgaranti.

Internationale bindinger, konkurrenceforhold og samarbejdsrelationer

Rentetilskudsordningen er underlagt de samme internationale bindinger som eksportkreditordningen. Væsentligst i denne sammenhæng er de i Consensus-aftalen indeholdte reglers anvendelse af blandede (subsidierede) kreditter. Generelt forbyder disse regler blandede kreditter til de central- og østeuropæiske lande, når disse kreditter er bundet til indkøb i donorlandet.

Ressourcer, bevillinger, årsværk

Rentetilskudsordningen administreres som en del af eksportkreditordningen.

For så vidt angår trækket på Finansloven bemærkes, at rentetilskudsbevillingen i 1994 udgjorde 100 mio. DKK. Dette beløb er opbrugt. For 1995 er der ikke afsat midler til ordningen.

Konkrete instrumenter/produkter

Rentetilskudsordningens instrument/produkt er rentetilskuddets størrelse. Consensus-reglerne foreskriver, at rentetilskuddet mindst skal udgøre et gavelement på 35%, hvilket er ensbetydende med, at der skal ydes rentefrie lån med en løbetid på minimum 8,5-10 år, afhængig af lånevalutaen. Generelt tilstræbes, at gaveelementet ikke bliver højere end 35%.

Rentetilskudsordningen er forholdsvis kompleks. Dette er formentlig hovedforklaringen på, at stort set kun to banker indtil nu har bevæget sig ind på dette område som formidlere af rentetilskudsordningen, jf. at alene banker accepteres som ansøgere under ordningen.

Kunderelationer, ansøgningsprocedurer og betaling

Beskrivelsen af dette punkt er et langt stykke af vejen identisk med den tilsvarende beskrivelse under eksportkreditordningen. Der er tale om en todelt opdeling af arbejdsopgaverne mellem Erhvervsfremme Styrelsen og A/S EKR, hvor det er

Erhvervsfremme Styrelsen, der er ansvarlig for rentetilskudsdelen, medens A/S EKR varetager kunderelationerne, rådgivning m.m. Først når rentetilskuddet skal udstedes, etableres der en direkte kunderelation mellem Erhvervsfremme Styrelsen og rentetilskudsmodtageren. Bankerne har en vigtig koordinerende funktion og formidlerrolle i denne sammenhæng, dels i forhold til de kommercielle parter, dels i forhold til de offentlige aktører.

Operationelle succeskriterier

P.t. er der anmeldt projekter over for OECD svarende til et samlet rentelettet lånebehov på mere end 1 mia. DKK. Heraf er godt 300 mio. DKK allerede bevilget. Det er fortsat muligt at udnytte ordningen for de allerede anmeldte projekter, og ordningen vil derfor i realiteten fortsætte i måske op til 2 år endnu, hvilket er den sene-
ste frist for indgåelse af leverandør- og lånekontrakter under ordningen.

Ordningen har opbrugt sine midler og er i den forstand en efterspørgselsmæssig succes. Samtidig er formålet med ordningen i høj grad ved at være opfyldt, herunder også målsætningen om at fremme en mere erhvervsrelateret og resultatorienteret øststøttepolitik.

II. IFU og IØ (Aktieinvesteringer og lån mv. i udviklingslandene og østlandene)

Grundlaget for IFU og 10

Både IFU og 10 er organiseret som en selvejende fond med egen bestyrelse, administrerende direktør og direktion.

De to investeringsfonde (investeringsordninger) hedder:

- 1.1. Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU). Lovhjemmel i 1967. Investeringer (aktier, lån mv.) i u-landene sammen med dansk erhvervsliv. Refererer p.t. til udviklingsministeren.
- 1.2. Investeringsfonden for Østlandene (10). Lovhjemmel i 1989. Investeringer (aktier, lån mv.) i østlandene sammen med dansk erhvervsliv. Refererer p.t. til udenrigsministeren.

Da 10 stort set er etableret som en kopi af IFU vil begge fonde i den følgende beskrivelse blive behandlet under ét.

Ordningens målsætning

Begge fonde har stort set samme målsætning, nemlig at fremme industrialisering, modernisering, markedsøkonomi mv. i hhv. u-landene og østlandene ved at foretage risikobetonede investeringer i disse lande i samarbejde med danske erhvervsvirksomheder, som i denne sammenhæng også investerer i og overfører know-how/teknologi til den pågældende projektvirksomhed.

Lokal deltagelse ses gerne, men er normalt ikke et krav.

For IFU og 10 forudsættes således fra den private partner en overførsel af know-how/teknologi (fx teknisk viden, licenser, ledelse, markedsadgang etc.), men der ligger *ikke* i de to fondes lovmæssigt formulerede mål, at der stilles krav om dansk eksport af udstyr mv.

Regelsættet for IFU/IØ forudsætter eksport af dansk "software", men ikke af dansk "hardware".

Det skal dog i samme åndedrag understreges, at en betydelig del af de rent faktisk foretagne investeringer med IFU/IØ-finansiering som forudsætning fra den danske erhvervsinvestors side har eksport af dansk udstyr mv. - Herved bliver der tale om *projekteksport*, koblet sammen med træning, uddannelse og ledelse.

Eksempler er: Slagteriudstyr, mejeriudstyr, cementmaskiner, sprayudstyr etc.

IFU/IØ er *ikke* gaveordninger. Efter en nøje vurdering af investeringsforslaget og specielt af dets afkastpotentiale træffes investeringsbeslutninger, hvori det sandsynlige, konkrete afkast indgår som et vigtigt element. IFU har ikke modtaget stats-

lige kapitalindskud siden 1979. 10 modtager fortsat statslige kapitalindskud, men det planlægges, at 10 fra ca. år 2000 også skal være selvfinansierende.

For dansk erhvervsliv betyder medfinansiering fra IFU/IØ en reduktion i investeringsbeløbet og dermed risikoen, idet den private danske partner som regel med IFU/IØ aftaler en forkøbsret/købsoption til IFU/IØ's aktiepost.

Ved långivning eller garantistillelse påtager IFU/IØ sig projektrisikoen, idet der ikke stilles krav om sikkerhedstillelse fra andre aktionærs side.

IFU/IØ spiller en aktiv rolle i forbindelse med sine investeringer, både i beslutningsfasen og i den administrative fase. Dette sker ved medvirken - sammen med de øvrige partnere - i projektvurderingen og senere ved deltagelse i projektselskabets bestyrelse.

Institutionel forankring

IFU forestår ledelse og administration af 10 ifølge en særlig aftale og modtager fra 10 et omkostningsbestemt honorar herfor. IFU og 10 har identisk bestyrelse og direktion ligesom alt øvrigt personale formelt er ansat i IFU.

Alle investeringsbeslutninger, aktiesalg, administrationsbudgetter, organisationen, indretning o.lign. besluttet af bestyrelsen efter indstilling fra den administrerende direktør.

Bestyrelsen, der er fælles for IFU og 10, udnævnes for en 3-årig periode af hhv. udviklingsministeren og udenrigsministeren. Alle 9 medlemmer er udpeget i kraft af deres personlige kapacitet. 3 medlemmer kommer traditionelt fra det offentlige (Udviklingsministeriet, Udenrigsministeriet og Erhvervsministeriet). De øvrige (herunder formanden) kommer fra erhvervslivet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

IFU/IØ's administration forestår informationsvirksomhed, behandling af ansøgninger og projektvurdering, ligesom der udarbejdes projektindstillinger til direktion/bestyrelse. Ligeledes er det medarbejdere fra administrationen, der normalt repræsenterer IFU/IØ i projektselskabets bestyrelse. De nævnte arbejdsfunktioner udføres fra hovedkontoret i København, men også i stigende omfang fra IFU's regionalkontor i Malaysia, Mexico og Zimbabwe og fra IØ's kommende kontor i Polen.

Internationale bindinger, konkurrenceforhold og samarbejdsrelationer

IFU/IØ's investeringsaktiviteter er ikke underlagt internationale bindinger.

IFU/IØ deltager i et uformelt samarbejde med en række lignende institutioner i de øvrige EU-lande (Interact) og sammen med en del af disse institutioner er IFU/IØ medinteressent i EDFI (European Development Finance Institutions), der driver et informations- og koordinationskontor i Bruxelles.

På tilsvarende måde er IFU/IØ involveret i et uformelt samarbejde med lignende nordiske institutioner (Nordact).

Samarbejdet drejer sig bl.a. om erfaringsudveksling, samfinansiering og koordinering af samarbejde med andre institutioner.

IFU/IØ har traditionelt haft et tæt og godt samarbejde med IFC (International Finance Corporation) som en del af Verdensbankgruppen. Omkring 15 projekter har opnået finansiering af IFC. 10 har indledt samarbejde med EBRD, som hidtil har medfinansieret én dansk investering i Polen. 7-8 projektforslag drøftes p.t. Derudover arbejder 10 på at få etableret en særlig SME-fond, der i væsentlig grad finansieres af EBRD og evt. JOPP-midler.

I forhold til EU er IFU udpeget til "financiell intermediary" for ECIP (European Community Investment Partners), der via IFU kan medfinansiere projekter med risikokapital. Tilsvarende er 10 "financiell intermediary" for JOPP (Joint Venture Phare Programme), der giver tilskud til forundersøgelser og deltager med risikokapital i central- og Østeuropa. Der er planer om at European Investment Bank tager initiativ til en analog ordning for Lomé-landene.

Der kan ikke siges at foreligge konkurrentlignende forhold internationalt. Principielt vil det kunne forekomme, da en del af de tilsvarende institutioner inden for EU blot stiller krav om en "EU-partner". Der er overvejende tale om et samarbejdsforhold.

Ressourcer, bevillinger, årsværk mv.

IFU har pr. 31.12.1994 en egenkapital på 1,2 mia. DKK og har ikke modtaget kapital fra det offentlige siden 1979. 10 har pr. samme dato en egenkapital på 708 mio. DKK og forventes i de næste 3-4 år at modtage yderligere kapitalindskud på 250-300 mio. DKK pr. år. Herefter forventes det, at 10 i lighed med IFU vil være selvfinansierende.

Konkrete instrumenter/produkter

De to dominerende investeringsprodukter er aktietegning og lån.

Aktietegning sker som en matchning til den private danske partner. Efter 5-7 år vil aktieposten normalt blive solgt, ofte med en købsret og -pligt til den danske partner.

Sædvanlige projektlån løber normalt 5-6 år med en kommerciel rente, der fastsættes efter en vurdering af projekt- og landerisici. Renten er variabel med 6 mdr.'s intervaller i henhold til LIBOR/CIBOR. Lån kan ydes i de væsentligste konvertible valutaer.

Mellemformer mellem egenkapital og lånekapital bruges i stigende grad, fx subordinerede lån (overskudsafhængig rente), evt. med konverteringsrettigheder.

Kunderelationer, ansøgningsprocedurer og betaling

IFU/IØ's potentielle kundekreds er dansk erhvervsliv. IFU/IØ søger at fremme små og mellemstore virksomheders deltagelse i joint venture investeringer, men der må dog samtidig fastholdes visse grundlæggende forudsætninger angående finansielle og ledelsesmæssige ressourcer. IFU/IØ deltager i alt i ca. 270 investeringer pr. 31.12.1994. Der modtages ca. 200 ansøgninger pr. år.

Der lægges i organisationen stor vægt på, at de to fonde kan samarbejde og agere på erhvervslivets vilkår ang. beslutningsdygtighed, hurtighed og professionel forretningsholdning inden for det fastlagte lov- og regelsæt.

Succeskriterier

IFU/IØ har to succeskriterier, nemlig antallet af nye investeringer og afkastet af investeringerne. Det første kriterium kan konstateres år for år og har generelt for IFU og 10 været stigende i de sidste 5 år. Investeringens kvalitet - i form af afkast - kan som regel først konstateres over en årrække.

Afkastkriteriet er en forudsætning for at være og forblive selvfinansierende. Samtidig er både IFU og 10 etableret med henblik på at påtage sig en investeringsrisiko, der er større end den, der er acceptabel af kommercielle/private finansieringsinstitutioner.

IFU har været selvfinansierende i de sidste 15 år og har endnu aldrig haft et underskud. 10 er endnu ikke selvfinansierende og har p.g.a. det høje investeringsniveau og de heraf følgende automatiske hensættelser haft et betydeligt underskud i 1994.

Kapitel 3

Strukturen for eksportkredit i udlandet

3.1 Sammenfatning

/ dette kapitel foretages en international sammenligning af strukturen for garanti- og finansierungsordninger. De udenlandske ordninger er opdelt efter karakteristika ud fra statens engagement i henholdsvis garanti- og finansieringsmarkedet. Indledningsvis beskrives eksterne og interne hensyn ved udformningen af ordningerne. I afsnit 3.3 sammenlignes de udenlandske eksportgarantiordninger på baggrund af fire modeller (markedsdeltager, statsselskab, operatør og genforsikring). Statens deltagelse i garantidækning sker gennem den statslige markedsdeltagermodel og i et vist omfang operatørmodellen. Den statslige markedsdeltagermodel har mange variationer, men generelt har den udførende enhed en vis organisatorisk autonomi indenfor den statslige sektor. Operatørmodellen derimod udøves af større nationale private selskaber eller privatiserede operatører.

På tilsvarende måde sammenlignes de udenlandske ordninger for eksportfinansiering i afsnit 3.4 ud fra fire modeller (markedsdeltager, finansselskab, refinansiering og renteregulering). Sammenligningen viser, at der typisk på finansieringssiden anvendes enten markedsdeltager/finans selskab eller en ikke-markedsdeltagende rentereguleringsordning. Refinansierings-modellen anvendes i udlandet næsten udelukkende i sammenhæng med andre modeller.

Modelssammenligningerne er suppleret med indikatorer for de udenlandske eksportkreditinstitutters aktivitetsniveau, samt nogle generelle udviklingstendenser indenfor eksportkreditområdet. Den strukturelle og organisatoriske udformning af de nationale eksportkreditordninger i udlandet er i høj grad historisk betinget. De afspejler de enkelte landes individuelle finansielle, økonomiske og politiske miljø. Som et generelt træk er de udenlandske garanti- og finansierungsordninger imidlertid samlet i få - typisk en eller to - større institutioner.

Sammenligningerne er udbygget med en kort skitsering af forholdene i udlandet indenfor finansiering af skibsbygning (afsnit 3.5) og bistandsfinansiering (afsnit 3.6). Disse områder har store berøringsflader med den almindelige eksportkredit. Indenfor langfristet eksportfinansiering er sammenhængen mellem ydelsen af garanti og finansiering af stor betydning. Den gensidige afhængighed mellem garantistillelse og finansiering ses i afsnit 3.7 at nødvendiggøre et formelt eller uformelt samarbejde mellem markedets aktører. Derved øges muligheden for et koordineret og overskueligt eksportkreditsystem.

Udviklingstendensen indenfor statslige garanti- og finansierungsordninger går mod større markedskonformitet. Selv med en større markedstilpasning er der imidlertid fortsat et betydeligt statsligt engagement ved udstedelsen af større langfristede eks-

portgarantier og ved langfristet eksportfinansiering. Dette gælder uanset valg af institutionel struktur.

3.2 Sammenligning af udenlandske ordninger

De enkelte eksportkreditordninger for garantistillelse og finansiering præges af en række ydre faktorer på internationalt plan. Dette giver sig udslag i nogle generelle tendenser indenfor eksportfinansiering, der blandt andet udmønter sig indenfor samarbejdet i OECD og gennem harmoniseringsbestrebelse i EU, som omtalt i kapitel 5. Med henvisning til dette kapitels tanker omkring "internationaliseringsfinansiering" belyses i dette og det følgende kapitel, hvordan de enkelte lande, Danmark normalt sammenligner sig med, løser eksportkreditopgaverne i statsligt regi.

Indledningsvis vil det være nyttigt at fremhæve nogle *generelle forbehold* ved sådanne sammenligninger. For det første er de enkelte nationale systemer oftest præget af historiske forhold, hvorfor den helt konkrete udformning i et land kan forekomme mindre relevant. For det andet vil der være danske forhold, som gør sammenligninger med andre landes ordninger mindre egnede. Her kan peges på, at eksporten fra Danmark med baggrund i den danske erhvervsstruktur traditionelt består af en stor eksport på korte kredittider og en relativ mindre kapitalgodeeksport på lange kredittider. Dette samtidig med, at der finder en ikke ubetydelig finansiering af skibsbygninger sted til endnu længere kredittider. Der er også sket en udskillelse og privatisering af garantistillelsen for de korte kreditter i Danmark. Hvortil kommer, at der fortsat er en stor spredning af de danske ordninger over en række aktører. Der tegner sig derfor en helt speciel dansk synsvinkel ved sammenligningen af internationale garanti- og finansieringsordninger. For det tredje må det erindres, at de enkelte statslige eksportkreditinstitutioner opererer i vidt forskellige politiske, økonomiske og finansielle miljøer om end de grundlæggende løser de samme finansielle opgaver.

Sammenligningen er delt op i to kapitler. I dette kapitel foretages en sammenligning af ordningerne for garanti og finansiering i udlandet først og fremmest struktureret efter statens rolle indenfor ordningerne. Der er ikke lagt op til en udtømmende beskrivelse af hver enkelt institution. I stedet er der fortrinsvis forsøgt fremdraget relevante aspekter af den organisatoriske opbygning. Aspekter, som kan indgå i overvejelserne omkring en ny struktur for eksportfinansieringen i Danmark. Denne struktur- eller modelsammenligning suppleres med at se på nogle særlige garanti- og finansieringsordninger. Her er udvalgt væsentlige specialområder som finansiering af skibsbygning og projekter med bistandsfremmende formål. Endvidere belyses sammenhængen mellem garanti- og kreditgivning og nogle varianter for samarbejdet indenfor statslig eksportfinansiering. Kapitlet afsluttes med opstilling af hovedkonklusioner for struktursammenligningen.

Den internationale sammenligning udbygges i *kapitel 4*, der belyser henholdsvis garanti- og finansieringsordningernes produkter og pris m.m. De danske ordninger sammenlignes her med tilsvarende udenlandske med udgangspunkt i et konkurrenceevnehensyn.

De udenlandske ordninger dækker som regel både kort- og langfristede garantier. Hovedsigtet med denne redegørelse er imidlertid at belyse eksportgaranti- og finansieringsforholdene for *den langfristede eksportfinansiering*. Det bemærkes dog, at den største del af eksporten også i udlandet sker på korte kredittider. Samt, at man specielt på garantisiden med få undtagelser opererer med ordninger og institutioner, der dækker både korte og lange kredittider.

3.3 Struktursammenligning af udenlandske garantiordninger

Staten er involveret i eksportgarantigivningen i alle lande. Staten påtager sig derigennem et ansvar for de risici, der derved afdækkes for eksportører, banker og andre finansieringsinstitutter. De forskellige ordninger adskiller sig til gengæld i den måde, hvorpå administrationen er udformet, eller ved den struktur, hvormed man søger at opnå den mest effektive og brugervenlige løsning af eksportgarantiopgaven. Sammenligningen af de udenlandske garantiordninger er derfor belyst ud fra fire modeller for statens engagement i eksportgarantimarkedet. Indledningsvis beskrives imidlertid de eksterne og interne hensyn, som statslige eksportgarantiordninger overordnet bør tilgodesee. Herefter beskrives og vurderes de fire modeller eksemplificeret ved udvalgte udenlandske ordninger.

a. Eksterne og interne hensyn ved udformningen af eksportgarantiordninger

Statens administrative og beslutningsmæssige rolle er ikke den eneste måde, hvorpå man kan karakterisere og vurdere den institutionelle opbygning. Eksportkreditordningerne kan således generelt anskues ud fra, hvorledes de opfylder en række eksterne og interne hensyn.

Blandt eksportgarantiinstitutternes *eksterne hensyn* tænkes først og fremmest på *brugerhensyn*. Det bør derfor ved vurderingen af en eksportkreditordning lægges til grund, om den er udformet, så den giver brugeren en let og overskuelig indgang. Den skal på en effektiv, hurtig, billig og servicebetonet måde tilfredsstille eksportørernes og de deltagende finansielle institutioners krav.

I forbindelse hermed kan det ved vurderingen af en eksportkreditordning være nyttigt at se på, hvorledes den valgte model opererer ud fra et *markedsmæssigt hensyn*. Den valgte model bør således vurderes ud fra, hvordan den fungerer i konkurrence med det private garanti- og forsikringsmarked. Det indgår også i vurderingen, i hvor høj grad udformningen leder til konkurrenceforvridning. Samt i hvilket omfang den valgte form tilskynder til samarbejde med og konkurrence mellem markedets øvrige deltagere.

Tæt knyttet til statens rolle er også et styringsmæssigt ønske fra statens side. Dette går på en forsvarlig kontrol i forbindelse med garantiudstedelsen, skadesforebyggelse og inddrivelse af udestående fordringer. De *statsfinansielle hensyn* kan udlægges som etablering af nogle særlige strukturer. Strukturer, som tilskynder til i videst muligt omfang at skabe balance mellem indtægter og udgifter ved eksportkreditordningen, samt en forsvarlig hensættelsespolitik.

Endelig kan der ved udformningen af eksportkreditordningerne lægges *erhvervs-politiske hensyn* til grund. Ønsket om anvendelsen af garantiordninger til fremme af valutaskabende og beskæftigelsesfremmende eksport er alment kendt. Desuden fremhæves generelt ønsket om at udforme garantiordninger, der sikrer konkurrence på lige fod med udenlandske konkurrenter. Der kan imidlertid også være tale om at tilgodese særlige hensyn med det formål at fremme specielle grupperinger indenfor erhvervslivet i deres eksportbestræbelser.

Ud over de nævnte eksterne hensyn bør tillægges en række *interne hensyn*, som skal tilgodeses. En eksportkreditordning bør således udføres af en bæredygtig og fleksibel statslig institution. Som udgangspunkt tænkes her på tilstedeværelsen af rimelige og tilstrækkelige *kvantitative og kvalitative ressourcer* til opfyldelse af de forventede opgaver. I forlængelse heraf bør også indgå overvejelser om, hvorvidt udformningen af eksportkreditordningen bidrager til en ressourcebesparende administration. Herved undgås dobbeltadministration, og der sikres direkte og korte kommunikationslinier.

Et andet karakteristika ved beskrivelsen af ordningerne er deres evne til at tilpasse sig markedets ændrede krav til *produkttilpasning og produktudvikling*. Dette kræver igen en tæt kontakt til brugerne, kvalificeret personale, samt ressourcer og strukturer, der tilskynder og tilsikrer, at denne proces løbende finder sted.

Endelig kan det ved en eksportkreditordning være væsentligt at vurdere dens indplacering i staten. I hvor høj grad den er *centralt placeret* i forhold til beslutningsprocessen omkring garantistillelse i forbindelse med eksport til udlandet. Dette dækker for det første over de forskellige institutioners krav på information og viden, samt evne til at påvirke udformningen af den statslige eksportkredit. For det andet over et operationelt ønske om at udgøre en samlet og logisk enhed ved udmøntningen af et lands eksportfremmende garantiordning.

De enkelte modellers opfyldelse af brugerhensyn, konkurrencehensyn, statsfinansielle hensyn, erhvervspolitiske og administrative hensyn er alle med til at karakterisere de valgte modeller. De enkelte modeller kan således ansues ud fra en række supplerende, men også indbyrdes afhængige hensyn. En vurdering af opfyldelsen af disse eksterne og interne hensyn ved tilrettelæggelsen af de udenlandske eksportkreditgarantiordninger kræver imidlertid et indgående kendskab til de enkelte landes institutioner. En analyse, der i detaljeringsgrad og omfang ligger ud over formålet for denne sammenligning. Det er samtidig heller ikke oplagt, at de fire valgte modeller er de mest oplagte til en vurdering af alle de beskrevne hensyn. Det må endelig forventes, at der er store variationer indenfor den aktuelle udformning af de eksportkreditordninger, der vurderes at tilhøre samme modeltype.

De beskrevne hensyn er til gengæld væsentlige at holde for øje, når de forskellige "idealiserede" modeller skal beskrives og vurderes. Der vil derfor i det følgende blive lagt vægt på, om de beskrevne modeller og de udvalgte eksempler på udenlandske ordninger opfylder - eller giver incitament til at opfylde - de beskrevne hensyn.

b. Fire modeller for statens rolle

Staten kan mest direkte være engageret i eksportforsikringsmarkedet gennem en egen institution (*markedsdeltagermodel*). Man kan fra statens side også have udlagt denne funktion til en mere selvstændig og kommercielt orienteret enhed i form af et statselskab (*statselskabsmodel*). Staten kan endvidere vælge at fjerne sig endnu mere fra en direkte markedsoptræden. Dette kan ske ved at agere gennem én udvalgt agent eller operatør (*operatørmodel*). Eller det kan ske ved en genforsikringsordning (*genforsikringsmodel*), der åbner for, at flere af markedets agenter kan fungere som operatører for staten. De udenlandske eksportgarantiordninger er i tabel 3.1 rubriceret efter disse modeller.

Opstillingen af de statslige engagementsformer ud fra 4 standardmodeller er ikke ensbetydende med, at alle eksportkreditgarantiordninger utvetydigt følger disse fire betegnelser. De enkelte ordninger er tværtimod karakteriseret ved at være meget individuelle.

Tabel 3.1

Udenlandske eksportgarantiordninger karakteriseret ud fra modeller for statslig deltagelse i langfristet garantidækning

Markedsdeltager	Statsselskab	Operatør	Genforsikring
Belgien	Canada	Danmark	(anvendes kun for korte kredittider)
Finland	Spanien	Frankrig	
Italien		Holland	
Japan		Tyskland	
Sverige		Portugal	
Norge		Østrig	
UK			
USA			

* *Markedsdeltagermodel*

Under denne model overlades såvel ansvar som selve administrationen af eksportkreditordningen til en statslig institution. Dette svarer til den danske ordning før 1992.

Denne model finder bred anvendelse i udlandet. Således udøves for eksempel eksportkreditordningerne i Sverige (EKN), Norge (GIEK), Finland (FGB), Belgien (OND), UK (ECGD), USA (Eximbank) og Japan (EID) af statslige myndigheder. De enkelte institutioner er som det fremgår af oversigt 3.1 indplaceret i statsadministrationen på forskellig måde under forskellige ressortministerier. Derimod har de alle det til fælles, at staten gennem den nationale eksportkreditinstitution direkte administrerer eksportkreditordningen.

Det svenske *Exportkreditnämnden* (EKN) er ét blandt mange eksempler på en stats-

lig myndighed indenfor eksportgarantiordningerne, der optræder som direkte markedsdeltager. EKNs garantityper dækker et bredt spektrum af risici. Overfor svenske eksportører og udenlandske virksomheder, der eksporterer fra Sverige, dækkes kommercielle risici i oparbejdnings- og afskibningsperioden under flere garantiformer. Overfor de svenske eller udenlandske banker ydes långivergaranti og rembursgaranti i forbindelse med svensk eksport. Garantierne kan kombineres og suppleres med en række tillægsgarantier. Herudover yder EKN specielle garantier som fx investeringsgarantier for politiske risici dækkende investeringer i udlandet og afkastet heraf.

Som følge af forskelle i kundestrukturer og eksportforretningernes sammensætning varetages garantigivningen af to afdelinger for henholdsvis korte og lange kredittider. EKN er ved præmiefastsættelsen underlagt et hensyn til både konkurrenceevne og balance i eksportkreditordningen. Sidstnævnte samt forberedelse til indtræden i EU førte til, at de korte garantier blev omorganiseret for at opnå en regnskabsmæssig udskillelse.

Som garantiforsikrer har EKN et indgående markedskendskab og en markedsprofil. EKN garanterer imidlertid kun en beskeden del af eksporten fra Sverige. Dette

Oversigt 3.1 Eksportgarantiordninger i udvalgte lande

Belgien

Office National du Ducroire (OND) fra 1939 er en statsgaranteret offentligt virksomhed, der forsikrer både kommercielle og politiske risici. OND har mulighed for garantistillelse på vegne af den belgiske regering.

Canada

Det nuværende Export Development Corporation (EDC) blev etableret i 1964 og varetager både eksportgarantidækning og -finansiering. Som "Crown corporation" opererer EDC autonomt indenfor en generel udstukket politisk ramme. Eksportgarantier, der ikke dækkes af EDC, kan henføres til "the Canada Account", hvor EDC opererer på regning af staten.

Finland

Valtiontakuuokeskus eller Finnish Guarantee Board (FGB) fremstod i 1989 i sin nuværende form som en sammenslutning mellem de daværende eksportgaranti- og statsgarantiorganer. FGB er en offentlig styrelse under Handels- og Industriministeriet.

Frankrig

Compagnie Francaise d' Assurance pour le Commerce Extérieur (COFACE) er et privat aktieselskab fra 1946 ejet af de større banker, forsikrings- og genforsikringsselskaber. Siden 1990 påtager COFACE sig dels egne kortfristede kommercielle og politiske risici i forbindelse med eksportgarantier, dels fungerer det som operatør for den franske stat ved anden garantistillelse. COFACE er her underlagt det Udenrigsøkonomiske Ministerium og Finansministeriet.

Holland

Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij N.V. (NCM) er en afdeling af NCM Holding, der ejes af en række større hollandske banker og forsikringsselskaber, samt nogle udenlandske forsikrings- og genforsikringsselskaber. NCM har siden 1932 under skiftende aftaler kunne få regarenteret ikke-kommercielle risici og kommercielle risici, der falder uden for det private forsikringsmarked, hos den hollandske regering.

Japan

The Export-Import Insurance Division (EID) i Ministry of International Trade and Industry (MITI) begyndte sin virksomhed i 1930 og garanterer eksportforretninger under specifikke og generelle eksportgarantier.

Norge

Garanti-Instituttet for Eksportkredit (GIEK) er en offentlig styrelse, der opererer på baggrund af en statslig garanti. GIEK er underlagt det norske Udenrigsministerium.

Sverige

Eksportkreditnämnden (EKN) er en offentlig styrelse etableret i 1933 for at fremme svensk eksport gennem at udstede eksportgarantier. EKNs styrelse udnævnes af regeringen.

Tyskland

Hermes Kreditversicherungs AG (Hermes), der er et privat forsikringsselskab, fungerer som leder i et konsortium, der også består af Treuarbeit AG. Hermes fik sit første mandat fra staten i 1926 og fungerer som operatør for den tyske forbundsstat, der påtager sig både politiske og kommercielle risici i forbindelse med eksport. Hermes statslige opgaver styres af en interministeriel komite, og større eksportforretninger godkendes af Økonomiministeriet.

Storbritannien

Export Credits Guarantee Department (ECGD) fra 1919 er et statsligt departement under Handels- og Industriministeriet. ECGD påtager sig eksportgarantier for større projekt- og kapitalgodeeksport, og regaranterer fra 1991 kortfristede eksportgarantier for private forsikrere.

USA

The Export-Import Bank of the United States (Eximbank) blev i 1934 oprettet som et uafhængigt "Government Agency", der yder eksportgarantier og langfristet eksportfinansiering.

skyldes, at en stor del af eksporten sker på kontantbasis eller på meget korte kredittider, at der i mange tilfælde anvendes remburs, at salg gennem datterselskaber er meget anvendt. EKN fremhæver dog også de svenske eksportørers manglende kendskab til EKNs virksomhed - til trods for den direkte markedsoptræden.

For de fleste lande gælder, at garantiinstitutterne dækker både short-term og medium/long-term forretninger. Der er for nogle institutter sket en udskillelse af short-term forretningerne. I Storbritannien blev short-term området således privatiseret i 1991 svarende til udviklingen i Danmark i 1992. Den statslige styrelse *Export Credits Guarantee Department (ECGD)* regaranterer herefter alene specielle short-term forretninger overfor de private selskaber NCM UK og Trade Indemnity. ECGD står derimod fortsat som eksportkreditforsikrer for medium- og long-term forretninger i form af sælgerkreditter, køberkreditter, "general purpose lines of credit" og "project lines of credit".

En noget tilsvarende udvikling genfindes i Belgien. Her overlod det statslige *Office National du Ducroire/Nationale Delcreditedienst (OND/NDD)* i 1993 eksportkreditforsikringen for short-term forretninger til det private forsikringsselskab COBAC. Samtidig overtog man 25 pct. af aktierne i selskabet.

Den statslige markedsdeltagermodel kan i princippet opfylde alle brugerhensyn med hensyn til en hurtig, effektiv og servicebetonet administration. En statslig institution kan dog have svært ved at konkurrere med et privat selskab, der kan have flere frihedsgrader ved tilrettelæggelsen af sin virksomhed. Det må i den forbindelse bemærkes, at de udenlandske garantiordninger overfor eksportørerne udgør en større samlet enhed indenfor garantistillelse. De tilbyder nemlig en række garantiydelse, der i det danske system er henført under andre ordninger. Markedsdeltagermodellen vil ikke i væsentligt omfang bidrage til at skabe konkurrence på forsikringsmarkedet. De kommercielle muligheder specielt inden for de længerevarende garantier anses imidlertid generelt for at være yderst begrænsede.

Et stort antal af landene vedbliver således at anvende markedsdeltagermodellen for medium/long-term. Medvirkende hertil kan være et ønske om at opretholde statens adgang til at følge udviklingen i markedets dækningsmuligheder og konkurrencen fra andre OECD lande på eksportkreditområdet. Dette selvom short-term garantier udlægges til det private marked. For denne holdning taler også de større eksportrisici's direkte statsfinansielle virkning. Markedsdeltagermodellen giver således generelt større muligheder for at opfylde statens ønsker mht. statsfinansielle og erhvervspolitiske hensyn.

* *Statsselskabsmodel*

I følge denne model overlades administrationen af eksportkreditordningen til et forvaltningsorgan. Det kan ske gennem dannelse af en særlig institution, et institut, en fond eller et statsaktieselskab, der har eksportkreditgaranti (og -finansiering) som hovedarbejdsområde. Styrings- og ansvarsmæssigt er dette forvaltningsorgan direkte underlagt en statslig styrelse.

En sådan model findes i Canada, hvor *The Export Development Corporation (EDC)* fuldt ud ejes af den canadiske regering. EDC yder som statsejet aktieselskab (udover en række andre finansielle ydelser, der omtales senere) eksportgaranti for både korte og lange kredittider. Udskillelsen af garantigivningen til et statsaktieselskab findes indenfor Europa i *Spanien*, der imidlertid udelukkende dækker garantisiden af eksportforretningerne.

Hovedformålet med en administrativ og personalemæssig udskillelse i et statsaktieselskab er opnåelsen af en styrket og mere professionel kundebetjening. Denne opbygning antages at medføre en større identitet og kompetenceopbygning. I det canadiske tilfælde er også eksportfinansieringen tillagt dette statselskab, hvilket er motiveret ud fra et ønske om en større samordning af eksportgaranti- og finansieringssiden.

Etableringen af et statselskab må under forudsætning af en velfungerende organisation antages at tilfredsstille brugerønsker om et enkelt, velfungerende og kompetent garantiinstitut. Staten må forventes gennem klare retningslinier at kunne afløste selskabet for større risici. Ligesom erhvervspolitiske hensyn i et vist omfang kan tilgodeses gennem styring af kreditvilkår og dækningsområde. Statselskabsmodellen tilskynder imidlertid ikke til en konkurrence indenfor medium/long-term garantier.

* *Operatørmodel*

Ved denne model indgår staten en tidsbegrænset administrationsaftale med en privat operatør, der herefter udfører eksportkreditydelsen på statens vegne. Administrationsaftalen vil beskrive formen og indholdet af de ydelser, som operatøren skal levere, samt operatørens øvrige rettigheder og forpligtelser. Operatørmodellen anvendes i Frankrig, Tyskland, Holland, Portugal, samt Østrig. Operatørmodellen har flere varianter, men svarer i hovedtræk til den struktur, der blev indført for den danske eksportkredit i 1992.

I Frankrig yder *Compagnie Francaise d'Assurance pour le Commerce Extérieur (COFACE)* eksportgarantier både som operatør for den franske stat og for egen regning. For forretninger ydet for den franske stat bevilges garantien af et inter-ministeriel udvalg (Commission des Garanties). Udvalget er sammensat af repræsentanter for økonomiske ministerier, ressortministerier, centralbanken, BFCE (omtales senere) og COFACE. COFACE's rolle er hovedsagelig af teknisk karakter. Den franske garantiordning, der dækker både korte og langfristede forretninger, er i øvrigt kendetegnet ved at tilbyde et meget bredt udvalg af garantiformer. Udformninger, der er tilpasset specielle hensyn indenfor mindre virksomheder og særlige eksportforretninger.

I Tyskland forestår eksportgarantiforsikringen af et konsortium *Hermes* bestående af *Hermes Kreditversicherungs AG* og *Treuarbeit Wirtschaftsprüfungsgesellschaft*. Med det første selskab som leder fungerer *Hermes* som den tyske forbundsstats operatør på eksportkreditområdet. Beslutningskompetencen indenfor den tyske eksportgarantiordning ligger i den inter-ministerielle komite *IMA* (Interministerieller Ausschuss für Ausführgarantien und Ausführbürgschaften). Den består af repræsentanter for ministerier indenfor økonomi og udenrigshandel. Beslutningerne træffes i samråd med *Hermes*, centralbanken, *KfW* og *AKA*.

I Holland varetages garantidækningen både indenlandsk og vedrørende eksport af *Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij (NCM)*, der ejes af *NCM Holding NV*. *NCM*s ejerkreds består af ti hollandske banker, syv hollandske forsikringselskaber, samt 3 andre hollandske og 4 udenlandske (tysk, schweizisk, britisk) for-

sikrings- og genforsikringsinstitutioner. NCM forsikrer kommercielle risici for egen regning. Ikke-kommercielle risici regaranteres af den hollandske regering under en treårig operatøraftale. Det samme gælder de kommercielle medium/long-term risici, der hverken kan tages for egen regning eller kan regaranteres i privat regi. NCM varetager alle opgaver i forbindelse med garantigivningen, herunder garantiudstedelse og erstatningsudbetaling. I henhold til europæiske regler har NCM Holding et "managing board" og et "supervisory board", hvoraf det sidste inkluderer en repræsentant for Finansministeriet

En afdeling i den hollandske centralbank (Afdeling Export en importgaranties van de Nederlandsche Bank) er autoriseret til at godkende garantier på op til 25 mio. gylde på vegne af den hollandske regering. Garantier, som NCM ikke selv kan dække. Enkeltstående garantier over dette niveau kræver godkendelse af de hollandske finans- og økonomiministerier. Endelig kan disse ministerier rådgives af en komite (Rijkscommissie voor Export- Import- en Investeringsgaranties) bestående af repræsentanter fra banker, forsikringsselskaber, handel, industri, centralbanken samt landbrugs-, fiskeri- og miljøministerierne. Den hollandske ordning åbner desuden i princippet mulighed for regarantier overfor andre private forsikringsselskaber. I praksis er denne mulighed ikke udnyttet. Hvilket antageligvis må ses i sammenhæng med NCMs dominerende placering på forsikringsmarkedet i kraft af rollen som operatør for den hollandske stat.

De portugisiske og østrigske ordninger udgør et specialtilfælde. I Portugal ejes den private operatør *Companhia de Seguro de Créditos COSEC* (privatiseret i 1992) af den finansielle gruppe *Banco de Fomento e Exterior*. Gruppen er dominerende indenfor eksportfinansiering i landet. Portugal er dermed et eksempel på en operatør, der oprindeligt stammer fra forsikringsverden, men hvis ejere nu kommer fra banksektoren. Staten er dog indirekte involveret gennem sin ejerandel på 59 pct af banken.

I Østrig udfører det bankejede *Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft (OKB)* eksportgarantistillelse på vegne af den østrigske stat. Samtidig står OKB - udover en række finansielle serviceydelser for banksektoren - for en betydelig del af refinansieringen af den mellem- og langfristede eksportfinansiering i de østrigske banker. OKB udfører her opgaven i eget navn. OKB får derved karakter af "dobbeltoperatør". Østrig er således, ligesom Portugal, et eksempel på en operatør med udgangspunkt i banksektoren.

De beskrevne operatørmodeller falder generelt i to kategorier. I den ene er operatøren et egentligt kommercielt institut (forsikringsselskab) som i Holland og Tyskland. Hvorimod det i den anden kategori, som i Frankrig, Portugal og Østrig, er et institut, hvis primære opgave er servicering af kunder til den statslige garanti-dækning. Det bemærkes, at de statslige operatørselskaber alle er nationale selskaber. Samtidig regnes NCM, Hermes og COFACE blandt de førende eksportkreditselskaber i Europa.

En større og velkvalificeret operatør med betydelige frihedsgrader vil kunne tilfredsstille brugerønsker om service og kompetence. Forhold, som det kan være vanskeligt at opfylde under for eksempel den statslige markedsdeltagermodel. På

den anden side kan det ikke udelukkes, at samme serviceniveau vil kunne opnås i et mere statsligt regi, hvor beslutningskompetencen ofte er større.

Specielt for medium/long term garantier gælder, at finansieringsløsninger på garanti- og kreditsiden skal ses i en sammenhæng. Dette taler for, at man har en operatør med tilknytning til den finansielle del fremfor til den forsikringsmæssige del af markedet. De nævnte udenlandske operatørordninger dækker dog både kort- og langfristede garantier. Valget er sandsynligvis derfor fortrinsvis faldet på operatører med tilknytning til forsikringsmarkedet.

Operatørmodellen fritager ikke staten for en række opgaver i forbindelse med garantistillelse. En vis dobbeltadministration er derfor uundgåelig. Endvidere vil en operatørmodel gennem favorisering af den private operatør have konkurrenceforvridende virkninger. Disse kan smitte af på et mere kommercielt privat marked for garantistillelse på short-term området, hvis operatøren er et forsikringsselskab. Eller på den kommercielle eksportkreditgivning, hvis operatøren er et pengeinstitut.

** Genforsikringsmodel*

Genforsikringsmodellen indebærer, at den primære garant (pengeinstitut eller forsikringsselskab) påtager sig en større eller mindre del af risikoen for egen regning. Den resterende del af risikoen overlades til regaranten (staten).

Medium/long-term området er imidlertid karakteriseret ved en stor andel langfristede, politiske risici, ofte på højrisikomarkeder. Det er derfor en generel international erfaring, at forsikringsselskaber og pengeinstitutter typisk ikke påtager sig større risici af denne karakter. Et forsvarligt kommercielt grundlag for at konstruere en generel garantiordning indenfor medium/long-term området baseret på et genforsikringsprincip er således - i modsætning til short-term området - næppe tilstede.

UK har valgt genforsikringsmodellen for short-term området, men kombinerer denne ordning med en statslig markedsdeltagelse på medium/long-term området.

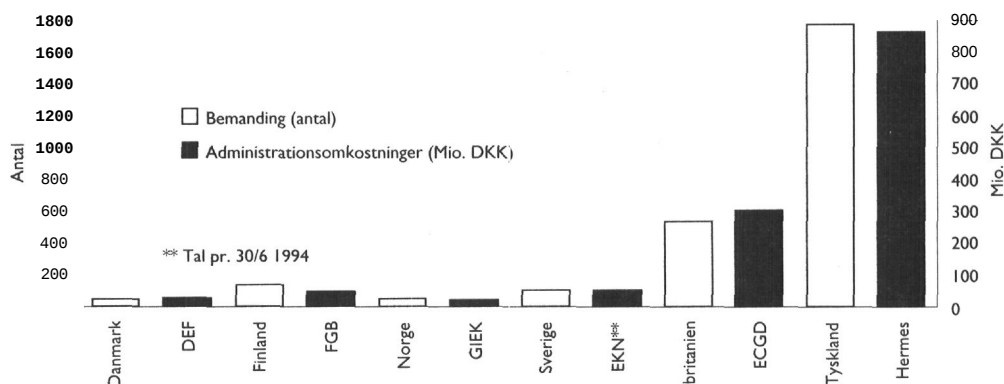
Visse mindre standard medium-term forretninger vil kunne administreres gennem en genforsikringsmodel. Det generelle indtryk er imidlertid, at man i de udenlandske garantiordninger ikke anvender genforsikringsmodellen indenfor mellem- og langfristet garantistillelse.

Den danske regarantiordning, der ventes iværksat pr. 1. januar 1996, vil også i første omgang kun dække korte forretninger (under 1 års kredittid).

c. Aktivitetsniveau og udviklingstendenser for eksportgarantiordningerne

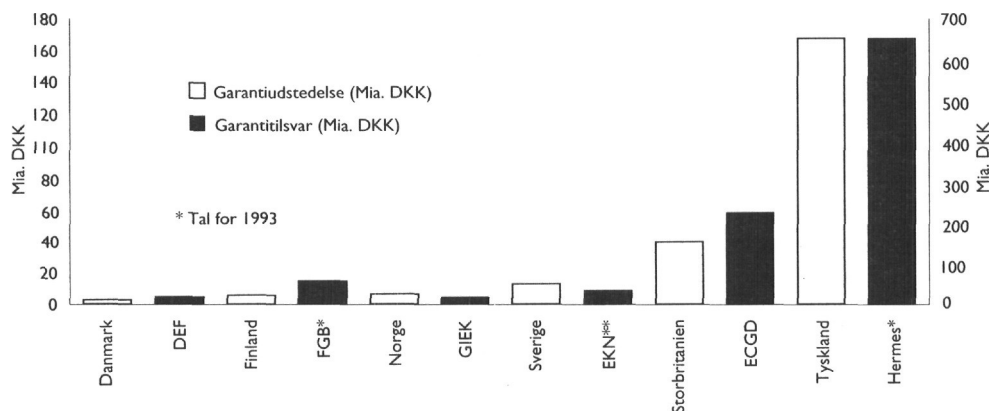
De udenlandske eksportgarantiordninger er ovenfor beskrevet ud fra strukturen for statens rolle i eksportfinansieringen. Denne beskrivelse suppleres i figur 3.1 og 3.2

Figur 3.1:
Antal ansatte og administrationsomkostninger for udvalgte udenlandske garantiordninger (1994).



Kilde: Institutternes årsberetninger

Figur 3.2:
Garantiudstedelse og garantiansvar for udvalgte udenlandske garantiordninger (1994).



Kilde: Institutternes årsberetninger

med nogle indikatorer for ordningernes aktivitetsniveau. Her er anvendt antal ansatte, ordningernes administrationsomkostninger, garantiudstedelse (strømsførelse) og udestående garantiansvar (beholdningsstørrelse).

Der blev indledningsvis i kapitlet nævnt en række generelle forbehold ved internationale sammenligninger mellem eksportkreditordningerne. Disse forbehold gør sig fuldt ud gældende ved nedenstående sammenligninger. De tjener derimod først og fremmest som en indikation af den danske ordnings relative størrelse i forhold til udlandet.

Det fremgår af den tidligere gennemgang, at eksportgarantiordningerne fortrinsvis er organiseret efter markedsdeltagermodellen i form af en offentlig styrelse eller lignende. Operatørmodellen finder også nogen anvendelse, fortrinsvis under udførelse af større private eller privatiserede forsikringsselskaber. Ændringerne i de udenlandske institutioners status er begrænsede, og de mest markante ændringer indenfor de seneste år findes i Frankrig og Storbritannien, der begge har bevæget sig mod et *mere markeds baseret eksportkreditsystem*.

Det generelle indtryk af sammenligningerne er dels en *stor variation i niveauet* for eksportgarantiinstitutionernes aktiviteter, dels *den danske ordnings begrænsede volumenmæssige omfang*.

Der findes uanset organisationsformen en række generelle tendenser indenfor de statslige eksportkreditordninger. Først og fremmest viser trenden i følge IMF, at der gennem institutionelle og stukturelle ændringer er blevet skabt en større opmærksomhed - og en forbedring i teknikken - omkring *risikovurdering af lande og købere*.

Dette skal ses i sammenhæng med, at de statslige eksportkreditordninger er udsat for en *stigende konkurrence* fra private forsikrere, kommercielle banker og andre private kreditorer indenfor lavrisikoområder. Dette medfører, at de statslige eksportfinansieringsordninger - blandt andet i kraft af deres additionelle funktion - bevæger sig ind på relativt flere højrisicomarkeder.

Man forsøger i højere grad at tilpasse sine produkter til eksportørernes og modtagerlandenes behov. Der er en generel tendens mod større anvendelse af markedsrelateret prisfastsættelse ved garantipræmierne i institutterne. Herudover sker der en udvidet harmonisering af præmiefastsættelsen i EU og OECD sammenhænge. Endelig sker der en større vægtning af konkurrenceevnehensynet ved præmiefastsættelsen.

Rationalet for *offentlig involvering i eksportforsikring* - specielt indenfor den langfristede eksportforsikring - er fortsat markedssvigt i det private forsikringsmarked. Dette skyldes blandt andet transaktionernes størrelse, ufuldkommen adgang til information og statens bedre kreditorstatus. De statslige ordninger vil således ideelt set - også uden at subsidiere eksporten - kunne påtage sig risici, som det private marked ikke kan. Dette skyldes, at disse risici er for store, for vanskelige at forudsige, eller fordi det potentielle tab er for stort.

Eksportgarantiordningernes indplacering i den statslige sektor er meget varieret og kompleks. Alligevel er der en generel tendens til, at udviklingen går mod *større uafhængighed for det udførende organ*. Selv offentlige enheder opererer med en høj grad af uafhængighed under et klart mandat og ansvar. Eksportgarantiinstitutionerne har således forsøgt at modgå den stigende konkurrence fra det private marked gennem omstrukturering, effektivisering og større åbenhed omkring garantistillelsen.

3.4 Struktursammenligning af udenlandsk« finansieringsordninger

Det statslige engagement indenfor eksportfinansiering i de forskellige lande er generelt opstået på et senere tidspunkt end for garantigivningen. Ligeledes er variationerne i statens direkte og specielt indirekte støtte til eksportfinansieringen større. Staten er imidlertid involveret i eksportkreditgivningen i stort set alle lande. Man påtager sig her igennem ikke alene rente- og valutarisici, der kan påføre staten udgifter, men samtidig også gennem rentesubsidiering en mere direkte statsfinansiel byrde. De nationale ordninger adskiller sig væsentligt fra hinanden specielt med hensyn til udformningen af specialinstitutter og den mere tekniske form for rentesubsidiering ved langfristet kapitalgodeeksport. Der er således her lagt mere vægt på fælles strukturer, hvormed man søger at løse eksportfinansieringen. De mange forskelle ordningerne imellem beskrives, som ved garantiordningerne, kun i mindre omfang.

Sammenligningen af de udenlandske finansieringsordninger er anskuet ud fra fire former (modeller) for statens engagement i eksportfinansieringen. Under garantiordningerne blev der i tilknytning til modellerne beskrevet en række eksterne og interne hensyn, som statslige ordninger må tilgodesee. Disse forhold gør sig stort set gældende i samme omfang ved finansieringsordningerne og skal derfor ikke gentages her.

a. Fire modeller for statens rolle

Staten kan være engageret i finansmarkedet gennem en statslig institution, der direkte yder eksportfinansiering (*markedsdeltagermodel*). Den statslige eksportfinansiering overlades ofte til en anden form for specialinstitut, der bygger på deltagelse af de private pengeinstitutter (*finansselskabsmodel*). Dette skal blandt andet ses som en følge af finansieringens mere tekniske karakter og sammenhæng med andre bankforretninger. Statens kapitalandel og ledelsesansvar i et sådant selskab kan variere, men fælles for dem er, at dette specialinstitut optræder direkte i finansieringsmarkedet. I modsætning hertil kan staten vælge at fjerne sig fra den mere direkte markedsoptræden. Dette kan ske ved udelukkende gennem et specialinstitut at refinansiere pengeinstitutternes udlån til eksportforretninger (*refinansieringsmodel*). Endelig kan staten vælge helt at undlade en direkte eller indirekte deltagelse i selve finansieringsforretningen. Dette kan ske ved en rentesubsidiering i henhold til gældende internationale aftaler (*rentereguleringsmodel*). Sådanne ordninger er i udlandet både administreret direkte fra statens side og gennem et specialinstitut.

De udenlandske ordninger er nedenfor rubriceret efter de fire modeller. De minder i karakteristika om de fire modeller på garantisiden (afsnit 3.3.b), men er tilpasset de særlige forhold på finansieringssiden.

Opstillingen af mulige finansieringsordninger ud fra 4 standardmodeller vanskeliggøres af to forhold. For det første befinder finansieringsinstitutterne sig i praksis ofte i en glidende overgang mellem de forskellige former. For det andet kan det enkelte land benytte flere modeller på en og samme tid.

Tabel 3.2**Udenlandske eksportfinansieringsordninger karakteriseret ud fra modeller for statslig deltagelse i langfristet kreditgivning**

Markedsdeltager	Finansselskab	Refinansiering	Renteregulering
Canada	Norge	Belgien	Frankrig
Finland	Sverige	<i>Danmark</i>	Holland
Japan	Tyskland (AKA)		Italien
Tyskland (KfW)	USA (PEFCO)		Portugal
USA (Eximbank)	Østrig		Spanien
			UK

* *Markedsdeltagermodel*

I følge denne model optræder staten direkte som deltager (agent) i markedet for eksportfinansiering gennem et specialinstitut.

Et eksempel på et sådant specialinstitut er det canadiske *Export Development Corporation (EDC)*. EDC er et statsejet selskab, der blandt andet yder mellem- og langfristet finansiering i eksportøjemed. Selskabet yder finansiering direkte til de canadiske eksportører.

Ligeledes yder *Export Import Bank of the United States (Eximbank)* i USA, der er et uafhængigt statsligt organ, mellem- og langfristet eksportfinansiering. Eximbanks udlån sker til fast rente, der hovedsagelig svarer til OECDs CIRR-rente.

Eximbank yder imidlertid også mellemfinansiering i eksportøjemed for mindre forretninger (lån op til USD 5 mio. og med maksimal løbetid på 5 år). Eximbanks funktion minder i dette tilfælde om refinansieringsmodellen, der omtales nedenfor.

I Tyskland er *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* et statsligt/forbundsstatsligt finansielt institut, der yder officiel støttet investeringsfinansiering og eksportfinansiering. Størsteparten af KfWs aktiviteter har i de seneste år ligget indenfor investeringer i de nye forbundsstater. KfWs eksportfinansiering anvendes blandt andet til køberkreditter, hovedsagelig i udviklingslandene, samt finansiering af eksport af skibe og fly. KfW finansierer hovedparten af eksportforretningerne på markedsvilkår, baseret på kapitalfremskaffelse på de internationale penge- og kapitalmarkeder.

Den langfristede norske eksportfinansiering sker for en stor dels vedkommende gennem Eksportfinans, der gennem sin ejerkreds af private banker ganske vist falder under finansselskabsmodellen. Det er dog af interesse at notere sig bemærkningerne i den norske redegørelse, der udkom på samme tid som Åge Andersen rapporten. Heri påpeger man den begrænsede kapitalgode- og projekteksport fra landet, og dermed behovet for en samlet eksportfinansieringsenhed gennem fastholdelsen af et specialinstitut. Det er også sådanne overvejelser, der kan ligge bag oprettelsen af et statsligt finansieringsinstitut. Markedsdeltagermodellen kan således tilgodese væsentlige brugerhensyn, men vil modvirke konkurrence på finansieringsmarkedet.

* *Finansselskabsmodel*

Ved denne model medvirker staten til eksportfinansiering gennem et specialinstitut oprettet i samarbejde med de kommercielle pengeinstitutter. I modsætning til markedsdeltagermodellen optræder staten i finansselskabsmodellen altså ikke direkte i markedet. Staten overlader i stedet dette til et specialinstitut, der drives fælles med de private banker eller evt. udelukkende af de private banker.

Denne form for specialinstitut findes i Sverige. Her sker den langfristede eksportfinansiering blandt andet gennem *AB Svensk Exportkredit (SEK)*, der er et eksempel på en finansieringsinstitution etableret med ligelig offentlig og privat deltagelse. SEK blev stiftet i 1962 og ejes for 50 pct.s vedkommende af den svenske stat, og for 50 pct.s vedkommende af 7 kommercielle banker. SEK er med andre ord ikke et statsligt organ og skal i øvrigt som et finansielt aktieselskab opfylde de samme kapitalkrav som de svenske banker.

SEK har to adskilte udlånsporteføljer. SEK yder primært medium- og long-term eksportkreditter i samarbejde med de kommercielle banker i Sverige. Som den anden del administrerer SEK også statslige ordninger, dvs. den svenske stats eksportstøttesystem (CIRR-rentefinansiering) og den svenske stats koncessionelle udlån til bistandsfremmende projekter. Realiserede rente- og valutakurstab ved eksportstøttesystemet erstattes af den svenske stat. Oprindelig udgjorde skibsfinansieringen en stor del af aktiviteten for SEK, men i takt med nedgangen i det svenske

Oversigt 3.2

Eksportfinansieringsinstitutioner i udvalgte lande

Belgien

Eksportfinansieringen i Belgien varetages hovedsageligt af de private banker. Det delvist statsejede *Creditexport*, der blev etableret i 1959, kan yde refinansiering af de private bankers eksportfinansiering.

Canada

Eksportfinansieringen udføres stort set udelukkende af det statsejede *Export Development Corporation (EDC)*, der i sin nuværende form siden 1964 også har påtager sig eksportgarantistillelse.

Finland

Eksportfinansieringen i Finland varetages af *Finnish Export Credit Ltd. (FEC)*, der "funder" sig i markedet. FEC blev oprettet i 1956 og blev under perioden 1990-92 overtaget af staten.

Frankrig

Eksportfinansieringen i Frankrig varetages af de private banker.

Holland

Eksportfinansieringen i Holland varetages af de private banker.

Japan

The Export-Import Bank of Japan (JEXIM) er en statslig finansiel institution, der påbegyndte sin virksomhed i 1951, og som blandt andet udfører eksportfinansiering. JEXIM samfinansierer ofte de enkelte eksportforretninger med de private banker.

Norge

Det bankejede *Eksportfinans* (EF) fra 1962 udfører eksportfinansiering på baggrund af markedsbaseret "funding".

Sverige

Eksportfinansieringen i Sverige varetages af det delvist statsejede *Svensk Eksportkredit* (SEK) ligeledes fra 1962. SEK arbejder tæt sammen med de svenske banker, som blandt andet kan optræde som agenter for SEK.

Tyskland

Eksportfinansieringsopgaven i Tyskland løses primært af det statsejede *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), der blev oprettet i 1948, og det bankejede *Ausfuhrkredit-Gesellschaft* (AkA) fra 1952. De private banker yder også eksportfinansiering, men dette sker fortrinsvis gennem AkA.

Storbritannien

Eksportfinansieringen i Storbritannien varetages af de private banker.

USA

Den statslige organisation *Export Import Bank of the United States* (Eximbank) fra 1934 yder udover eksportgarantier også eksportfinansiering. Eximbank kan tillige refinansiere bankernes eksportkreditter.

skibsbyggeri steg andelen af finansieringen af kapitalgodeeksporten, som i dag udgør 90 pct. af SEKs virksomhed.

SEK tilbyder finansiering på kommercielle vilkår i de mest konvertible valutaer. De fleste lån ydes til eller i samarbejde med de svenske banker. Af særlig interesse er den mekanisme, hvormed specielt de større svenske banker har forhandlet og håndteret SEKs lån. Ved at optræde som agenter for SEK belastes de private bankers balancer ikke af eksportfinansieringen. SEKs udlån sker overvejende til fast rente. Udlån i variabel rente eller en kombination af de to former forekommer også. Løbetiderne ligger normalt mellem 3 og 10 år, men kan gå lige fra 3 måneder til 20 år. SEKs lån skal være sikret gennem tilstrækkelig garantistillelse enten i form af garanti fra EKN eller en første klasses bank/ køber. Efterspørgslen efter eksportfinansiering til industrialiserede lande er stor. Dog sker hovedparten af M/L-T finansieringen til udviklingslande under EKN garantier.

SEK finansierer sine aktiviteter primært gennem udstedelse af værdipapirer og direkte oplåning på de internationale kapitalmarkeder. SEKs lånoptagelse er ikke garanteret af den svenske stat og afhænger derfor af en vurdering af SEKs kredit-

værdighed. En kreditværdighed, der imidlertid som følge af statens ejerandel hidtil har været den samme som den svenske stats. Hovedparten af af SEKs udlån og SEKs finansiering sker i USD. SEK afdækker imidlertid hovedparten af sin valutakursrisici gennem valutaswaps. 2/3 af SEKs udlån er i dag direkte garanteret af den svenske stat.

Statens indflydelse på SEKs virksomhed udøves gennem udnævnelsen af bestyrelsesmedlemmer (herunder bestyrelsesformanden), samt ledelsesrepræsentanter (herunder formanden). Herudover sker reguleringen af eksportstøttesystemet gennem statslige dekreter, der blandt andet kontrolleres gennem en årlig afrapportering.

Sammenfattende kan det konstateres, at SEK befinder sig i en markeds konkurrencesituation med direkte og indirekte kontakt til svenske eksportører. SEK har derigennem fået en vis markedsprofil. Dette har givet anledning til en betydelig markeds tilpasning og produktudvikling indenfor eksportkreditfinansiering, som for eksempel ved finansiering af leasingkontrakter og af oversøiske investeringer.

Der er en række andre lande, hvis eksportfinansieringssystem har lighedspunkter med det svenske. Det norske *Eksportfinans (EF)* har mange lighedspunkter med SEK. EF finansierer eksportforretninger på mere end 0,5 mio. NOK og med en løbetid på 2 år og derover. Hovedparten af udlånene ligger dog i størrelsesordenen mellem 10 og 100 mio. NOK. Eksportfinans ejerkreds består af 4 større norske banker, der ejer 97 pct., og 8 mindre banker, der ejer resten. Eksportfinans foretager på linie med SEK sin oplåning på de internationale kapitalmarkeder. Man sikrer sin udlåning, der primært er i USD, gennem eksportgarantier fra GIEK eller anden supplerende bankgarantier.

Eksportfinans udlån skete - først og fremmest på baggrund af den store skibsfinansiering - i 1994 for 89 (1993:82) pct.s vedkommende på markedsvilkår, og for 11 (1993:18) pct.s vedkommende gennem statssubsidierede ordninger. EF adskiller sig dog fra SEK ved, at staten ikke har en direkte ejerandel i specialinstituttet, og ikke besidder en af de 8 bestyrelsesposter i Eksportfinans. Den norske stat garanterede for 28 pct. af EFs udlån i 1994. Den resterende sikkerhed kommer fra norske banker (52 pct.), udenlandske banker i OECD-området (17 pct) og forsikringselskaber (2-3 pct.). En restriktion på Eksportfinans aktiviteter er imidlertid, at det ikke-GIEK finansierede udlån ikke må overstige 20 gange egenkapitalen.

Eksportfinans er et eksempel på et rent banksamarbejde uden direkte statslig deltagelse. Staten er trådt endnu længere tilbage fra deltagelse i eksportfinansieringen, samtidig med, at de finansielle og operationelle fordele ved et samlet kreditværdigt specialinstitut opretholdes. Ud fra et konkurrencesynspunkt har Eksportfinans derimod en dominerende markedsposition, og bidrager ikke til en konkurrence mellem de nationale pengeinstitutter. Set i forhold til markedsdeltagermodellen løser finansselskabsmodellen altså principielt ikke markedshensynet, men giver mulighed for en yderligere hensyntagen til brugerønsker.

Det kan nævnes, at der - foruden gennem den statslige Eximbank - varetages mellem- og langfristet eksportfinansiering i USA over det private marked ved bl.a. *The Private Funding Corporation (PEFCO)*. PEFCO ejes af private banker, industrifor-

retagender og andre finansielle institutioner. PEFCOs udlån sker alene under Eximbank garantier. Eximbank står endvidere som garant for afkastet på de PEFCO værdipapirer, der sikrer institutionens kapitalfremskaffelse. PEFCO giver hermed de amerikanske eksportører adgang til en fordelagtig markedsbaseret finansiering.

En særlig udgave af finansselskabsmodellen findes i Tyskland, hvor eksportfinansieringen udover KfW også varetages af *Ausfuhrkredit-Gesellschaft (AKA)*. Dette er et konsortium af 51 tyske banker med Deutsche Bank som konsortieleder. AKA tilbyder finansiering af sælger- og køberkreditter, som hovedregel med statslig eksportgaranti. Kreditterne refinansieres af eksportørens bank (75 pct.) og AKAs deltagere (25 pct.). Som finansselskab står AKA for en betydelig del af eksportfinansieringen i Tyskland.

Et andet eksempel på et nationalt banksamarbejde er det tidligere omtalte OKB, der ejes af de østrigske banker. OKB har ingen statslig deltagelse, men refinansierer alene forretninger, der er garanteret af den østrigske stat. Østrig lægger sig derved tæt op ad den følgende refinansieringsmodel.

* *Refinansieringsmodel*

I følge refinansieringsmodellen sker den egentlige eksportfinansiering gennem de private banker. De refinansierer sig herefter hos staten eller centralbanken, eventuelt gennem et specialinstitut. Dette svarer til den refinansiering af de danske pengeinstitutter, der siden 1991 har fundet sted i Dansk Eksportfinansieringsfond (DEF).

I Belgien yder *Creditexport* mellemfristet finansiering for større forretninger (over ca. 1 mio. USD) med en kredittid på over 2 år. Creditexport er en non-profit organisation, der for 44,5 pct.s vedkommende ejes af den belgiske stat gennem to statslige selskaber (SNCI og CGER). Resten ejes af den private sektor, hovedsagelig af de større kommercielle banker. Creditexport tilbyder en samlet refinansieringspulje på 115 mia. BFR. Institutionen styres af et råd med ligelig offentlig og privat repræsentation med centralbankens repræsentant som formand.

Creditexport yder finansiering både til sine egne medlemmer og til andre forretningsbanker, som eksportøren måtte henvende sig til. Creditexports refinansiering tilbydes til en rente, der hver måned fastsættes på basis af renten for femårige statsobligationer, den langfristede lånerente for kapitalinvesteringer tilbudt af det statslige SNCI, samt den femårige markedsrente for belgiske franc. Rentesubsidierne til den langfristede CIRR finansiering ydes i Belgien af Copromex (Comite pour la Promotion des Exportations des Biens d'Equipment Belges), som består af repræsentanter for ressortministeriet, OND og Creditexport.

Refinansiering gennem Creditexport er normalt beroende på en OND garanti. For at opnå de laveste finansieringsrenter kræves godkendelse fra centralbanken. I modsat fald er renten 0,5 pct. p.a. højere. I tillæg hertil pålægges et bankgebyr, der imidlertid kan reduceres for udviklingslandene omfattet af Consensus-reglerne gennem et tilskud fra Copromex.

Refinansiering anvendes i flere lande i kombination med andre ordninger. Refinansieringsmodellen er generelt karakteriseret ved, at specialinstituttet ingen markedsprofil har overfor eksportørerne. Ud fra et konkurrencesynspunkt er det vigtigt at fremhæve, at alle pengeinstitutter har lige adgang til refinansieringen og derfor opererer på lige konkurrencevilkår.

* Rentereguleringsmodel

I Storbritannien varetager *Export Credits Guarantee Department (ECGD)* "the fixed rate export finance (FREF) scheme", der anvendes til rentesubsidiering i henhold til OECDs Consensus-rentesatser. De godkendte private banker modtager en aftalt rente bestående af en variabel markedsrente plus en margin. Når den aftalte rente er højere end Consensus-renten betaler ECGD differencen til bankerne og omvendt, når den aftalte rente er lavere end den faste Consensus-rente. Der er således tale om en rentereguleringsmekanisme, der kan medføre betalinger både til og fra de private banker. For sterling er den aftalte rente baseret på tremåneders eller seksmåneders LIBOR-renten tillagt en margin. For USD og DEM anvendes normalt 6 måneders LIBOR rentesatsen.

30 pct. af finansieringen er i udenlandsk valuta, og heraf er igen 70 pct. i USD. For at kontrollere og reducere omkostningerne ved rentesubsidieringen har man refinansieret ca. en tredjedel af den eksisterende bankfinansiering. Dette er sket gennem et privat finansierings-institut under anvendelse af en blanding af fast- og variabelt forrentede midler fra kapitalmarkedet under en garanti fra ECGD. Herudover har man for at mindske usikkerheden omkring den fremtidige renteutvikling indgået en række US dollarrente swapaftaler.

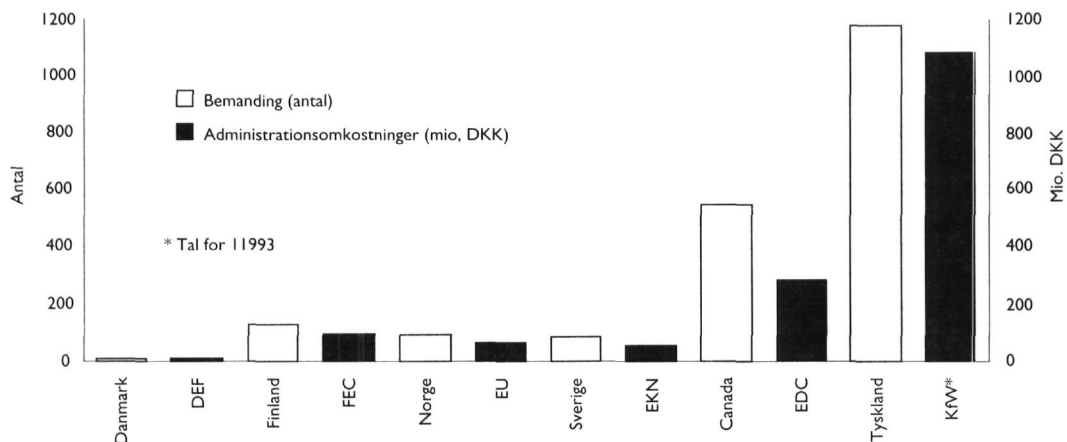
I *Holland* udføres eksportfinansieringen ligeledes af de private banker. Undtagelser herfor er bistandsfinansiering og en rentesubsidieordning for matchning formål, som udføres af staten.

I Frankrig yder *Banque Francaise du Commerce Exterieur (BFCE)* en rentesubsidieordning. Ordningen kompenserer de private pengeinstitutter for forskellen mellem Consensus-renten og pengeinstitutternes oplåningsomkostninger inklusive en margin. Ved denne renteregulering udregnes oplåningsrenten som gennemsnittet af tre rentesatser, nemlig den etårige og den femårige markedsrente, samt et nærmere defineret afkast på obligationsmarkedet. For lån i udenlandsk valuta anvendes PIBOR for den relevante valuta (plus en margin på 0,75-0,85 pct. afhængig af løbetiden). BFCE agerer for regning af Finansministeriet.

Det specielle ved den franske ordning er, at rente subsidieringen administreres gennem et specialinstitut. En tilsvarende ordning anvendes blandt andet i Italien og Spanien.

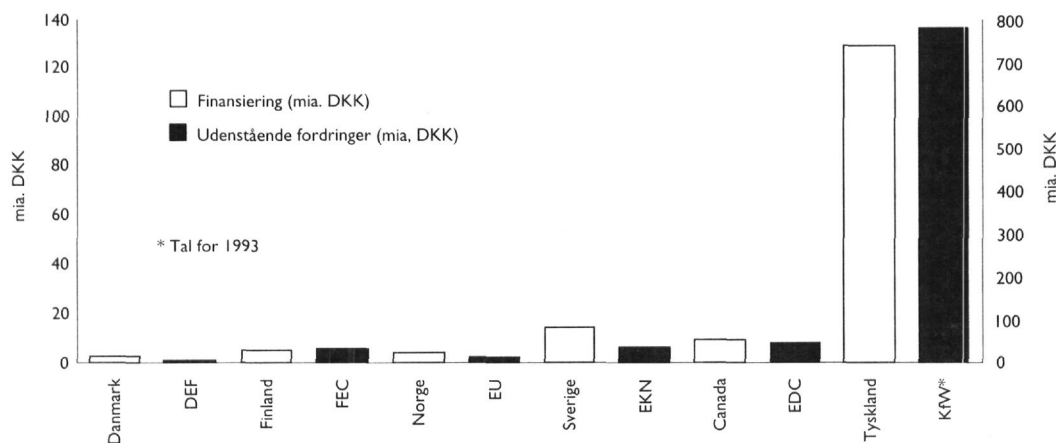
Rentereguleringsmodellen er ligesom refinansieringsmodellen markedsneutral, men adskiller sig herfra ved en mere direkte form for statsfinansiel udgift. Set over tiden vil størrelsen af statssubsidiet i de to modeller vanskeligt kunne forudses pga. usikkerheden omkring fremtidige rente- og valutakurssvingninger.

Figur 3.3:
Antal ansatte og administrationsomkostninger for udvalgte udenland-
ske finansieringsordninger (1994).



Kilde: Institutternes årsberetninger

Figur 3.4:
Finansiering og udestående fordringer for udvalgte udenlandske
finansieringsordninger (1994).



Kilde: Institutternes årsberetninger

b. Aktivitetsniveau og udviklingstendenser for eksportfinansieringsordningerne

På tilsvarende måde som under omtalen af eksportgarantiordningerne er den strukturelle beskrivelse af eksportfinansieringsordningerne suppleret med nogle indikatorer for aktivitetsniveauet for de enkelte institutter i figur 3.3 og 3.4.

Disse sammenligninger tjener i første omgang et illustrativt formål, idet de enkelte institutioner jf. den tidligere omtale påtager sig vidt forskellige opgaver. De øvrige nordiske institutioners opgaver er imidlertid rimelig identiske, hvorimod fx KfW har en lang række andre aktiviteter. Udvalget af lande er i øvrigt mindre, blandt andet fordi en række lande har udlagt eksportfinansieringsopgaven til de private banker.

Den statslige deltagelse i eksportfinansieringsordningen i udlandet sker, som vist tidligere, fortrinsvis gennem en statslig markedsdeltagelse i et finansieringsinstitut eller ved en rentereguleringsmodel.

Sammenligningerne er imidlertid en god illustration af de betydelig større *ressourcemæssige krav*, der stilles ved at udføre en mere markedsdeltagende eksportfinansieringsordning end den nuværende danske refinansieringsordning.

Et *statligt eksportfinansieringsselskab* findes mest markant i Canada med EDC. Årsagen til opretholdelsen af et sådant selskab kan bl.a. findes i begrundelserne hos en arbejdsgruppe i det canadiske finansministerium. Mandatet for redegørelsen var spørgsmålet om de canadiske banker burde engageres stærkere i EDCs virksomhed eller eventuelt overtage dele af virksomheden. Arbejdsgruppen fremførte hertil at:

omkostningerne vil blive forøget, hvis bankerne overtager opgaven
bankerne vil til enhver tid søge hen til de mest kommercielt
interessante områder og dermed udviser en ustabilitet mht. engagementet
i eksportfinansieringen
EDC har stordriftsfordele i "fundingen"
EDC har et indtjeningspotentiale i finansforvaltningen af eksportkredit-
midlerne, som forudsætter, at virksomheden ikke er spredt på mange
institutioner.

Denne tankegang genfindes i den norske bankforenings tilslutning til, at ekspertisen indenfor eksportfinansiering samles i et centralt institut. Herudover støttes Eksportfinans ud fra dets lavere funding satser og lavere krav til margin.

Heroverfor står det forhold, at eksportfinansieringen i flere lande, herunder Danmark, traditionelt er varetaget af *de kommercielle banker*. I det omfang de på en konkurrencemæssig og servicebetonet måde kan udføre eksportfinansieringen bliver fordelene ved et specialinstitut tilsvarende mindre. Specielt tilstedeværelsen af den nødvendige volume for et specialinstitut har i flere redegørelser været draget i tvivl.

En anden tendens indenfor eksportfinansieringen går i retning af *mindre statslig*

engagement i eksportfinansieringen. Dette er sket gennem udelukkende at udøve en renteregulering, der stiller eksportørerne lige med udlandet i henhold til internationale aftaler. Flere lande anvender forskellige tekniske udformninger heraf.

Uanset hvilken tendens det enkelte land følger, er der to centrale problemer indenfor eksportfinansieringen, der skal løses i fremtiden. For det første opnåelsen af en *markedsbaseret finansiering* billigst muligt. Dette bliver stadig mere centralt i takt med afviklingen af statslige støtteordninger til eksportfinansieringen. For det andet er det vigtigt, ikke mindst i mindre lande som Danmark, at *koncentrere de begrænsede ressourcer og ekspertise* indenfor eksportfinansiering. Særligt i et marked, der bliver mere og mere præget af international konkurrence.

3.5 Finansiering af skibsbygning

Finansieringen af skibsbygning og udviklingsfremmende projekter er karakteriseret ved særlige formål og en betydelig offentlig deltagelse. Disse typer af projekter har imidlertid store berøringsflader med den generelle eksportkreditfinansiering. I dette og det følgende afsnit beskrives derfor nogle af de måder, hvorpå opgaverne er løst i udlandet.

a. Skibsfinansiering i de udvalgte lande

I det følgende gennemgås de vigtigste principper i en række væsentlige konkurrenters finansieringsordninger. Der foreligger oplysninger om følgende lande: Finland (FI), Frankrig (F), Holland (NL), Italien (I), Japan (J), Norge (N), Spanien (E), Tyskland (D), Storbritannien (UK), Sydkorea (SK) og USA (US).

Det bør fremhæves, at kilderne til afdækning af de enkelte landes eksport- og hjemmemarkedsfinansieringsordninger vedr. skibsbygning er sparsomme, og for enkelte lande endog meget sparsomme. Herudover gælder, at praksis indenfor området oftest afviger fra den formelle beskrivelse, eller i bedste fald bevæger sig i en bestemt retning indenfor "normalområdet". De enkelte landes **skibsfinansieringsinstrumenter** er detaljeret beskrevet i bilag 3.1 til dette kapitel.

Af denne beskrivelse fremgår, at der er *særdeles stor spredning mellem de enkelte lande*, med hensyn til:

- det statslige engagement,
- skibsfinansieringens institutionelle placering (statsligt/privat regi),
- anvendelsen af generelle kredit-og finansieringsordninger
- og/eller et særligt skibsfinansielt regime,
- kombinationen af eksport-og hjemmemarkedsfinansiering,
- centraliseret eller decentraliseret administration,
- anvendte støtte- og tilskudsformer, dvs. om disse er relateret direkte til finansiering(garantisiden) eller relateret til kontraktprisen på produktet (skibet).

På baggrund heraf er der i det følgende valgt at fokusere på nogle hovedtendenser dels indenfor det statslige engagement, dels formen for den statslige støtte.

b. Modeller for statsligt engagement på skibsfinansieringsområdet

Der er nedenfor fremhævet fire varianter mht. statsligt engagement på skibsfinansieringsområdet.

** Generelle garanti og finansieringsordninger*

Denne model indebærer, at det statslige engagement i skibsfinansiering *varetages på linje med finansiering af andre store kapitalgoder*, dvs. via generelle garanti- og finansieringsordninger. Institutionelt varetages statens engagement i skibsfinansiering sammen med statens engagement indenfor anden garantigivning og finansiering. Skibsfinansiering foregår institutionelt i regi af de generelle statslige kredit- og finansieringsinstitutter i *Frankrig, Norge, Spanien, USA, Finland* og delvist i *Storbritannien*. Der tilbydes finansiering på OECD-vilkår med varierende risikopræmier og varierende dækning.

**Særligt skibsfinansierings "set-up "*

Denne model indebærer, at det statslige engagement i skibsfinansiering varetages efter *særlige regler og procedurer og er institutionelt anderledes* funderet end finansiering af andre store kapitalgoder. I blandt andet Danmark og Tyskland er der etableret særlige institutionelle rammer for skibsfinansieringen. Finansieringen foregår på grundlag af en kombination af statslige garantiordninger og privatfinansiering inden for rammerne af OECD-reglerne.

I *Tyskland* finder administrationen af skibsfinansieringen sted i et samarbejde mellem en *statsligt ejet operatør*, finansielle operatører og de enkelte skibsværfter. Lokaladministrationen i de enkelte länder varetager statsgarantistillelse, hvorimod den af staten udpegede operatør "Kreditanstalt für Wiederaufbau" administrerer den særlige rentesubsidieordning, der er knyttet til finansieringen.

I *Danmark* varetages administrationen af skibsfinansieringsordningen i et samarbejde mellem de offentlige myndigheder, Danmarks Skibskreditfond og de private banker. Der er krav om den private finansielle parts risikodeling (top-up).

** Privatfinansiering*

Denne model indebærer, at skibsfinansiering *foregår på det private marked* - der eksisterer ingen statslige garanti- og kreditordninger rettet mod skibsfinansiering. Denne organisationsform forekommer i *Holland*, hvor intet skibsfinansieringssystem er etableret i offentligt institutionelt regi - det private finansielle marked løser opgaven. De offentlige myndigheder administrerer alene den kontraktrelaterede støtte.

**Skibsfinansieringen tilrettelagt som en kombination af statslig garanti og privatfinansiering*

Denne organisationsform, der går på tværs af de tidligere nævnte varianter, forekommer i *Danmark, Italien, Norge, Tyskland, Storbritannien og USA*.

c. Modeller for statsstøtte indenfor skibsfinansieringsområdet

På tilsvarende måde som ved organiseringen af skibsfinansieringen kan man fastlægge følgende tre hovedvarianter for statsstøtten.

* *Rentestøtte*

Med rentestøtte forstås statslig støtte rettet mod reduktion af de finansielle ydelser. *Danmark* yder rentestøtte op til EUs støtteloft (9 pct. af kontraktsummen for skibe til en værdi over 10 mio. ECU). Støtten kan udbetales kontant ved skibets levering eller ratevis over lånets løbetid med CIRR-renten gældende på afleveringstidspunktet.

Italien opererer ikke med kontraktrelateret støtte, men statsinstitutionen "Medio-credito Centrale" administrerer rentestøtten, der ydes til redere. Rentestøtten beregnes som forskellen mellem et hypotetisk lån i italienske Lire på 80 pct. af kontraktprisen og de tilsvarende renteomkostninger, såfremt lånet ydes på OECD-vilkår. Forudsætningen er, at skibet kontraheres på EU-værft. *Spanien* yder også rentestøtte, såfremt de konkrete kreditbetingelser i forbindelse med finansiering af et skib overstiger OECD-betingelserne.

* *Støtte til reduktion af kontraktprisen på skibe mv.*

Der ydes 9 pct. støtte til de enkelte værfter i *Holland*, eller matchningsstøtte i relation til udenlandsk konkurrence. For *Spanien* er det oplyst, at der med udgangspunkt i EU's 7. direktiv om statsstøtte til skibsbygningsindustrien i en årrække er ydet underskudsdekning til spanske skibsværfter fra det statslige holdingselskab INI.

I *Italiens* tilfælde ydes der investeringsstøtte og tabskompensationsstøtte til italienske skibsværfter. I *Frankrig* ydes støtten som præmie til reder, der placerer ordre på fransk værft, investeringsstøtte til skibsværfter, lukningsstøtte mv. Endelig ydes der i *Storbritannien* støtte op til 9 pct. baseret på de enkelte skibsværfters kontraktrelaterede omkostninger.

* *Kombination af rentestøtte og kontraktprisstøtte*

De foregående to støttemuligheder kan også kombineres. I *Danmark* kan rentestøtten således kombineres med andre støtteformer op til EUs støtteloft på 9 pct. Dette kan ske ved en kombination af flere støtteformer - normalt en kombination af statslig regaranti (1 pct.) og rentestøtte (8 pct.). Der ydes i *Tyskland* statsstøtte i overensstemmelse med EU's 7. skibsbygningsdirektiv, fordelt 1:1 mellem central og lokal stat. Dette sker ved rentestøtte (Werfthilfen) 2-4 pct., direkte værftsstøtte (Wettbewerbshilfen) max. 9 pct. matchning og Finanzbeihilfen 0,425 pct.. der fordeles på værfterne efter omsætning. Støtten fordeles inden for en samlet maksimalt budgetramme.

De ovenstående oplysninger er søgt fremstillet skematisk i tabel 3.3. Der henvises i øvrigt til beskrivelserne i bilag 3.1, hvor *Japan* (J) og *Syd Korea* (SK) også indgår.

Tabel 3.3
Finansiering af skibsbygning - Hovedvarianter

Statsligt engagement	DK	FI	F	NL	I	J	N	E	D	UK	US	SK
a. Generelle garanti-og finansierungsordninger		x	x				x	x		x	x	
b. Særlige ordninger for skibsfinansiering	x				x	x		x	x			x
c. Private marked				x	x	x						
d. Kombination af statlig garanti & privatfinansiering	x				x		x		x	x	x	
Forvaltning												
Statsinstitution	x	x	x		x	x	x		x	x		x
Operatør	x								xxx			
Markedet				x		x				x		x
Statsstøtte												
a. Støtte relateret til finansiering	x	x				x			xxx			x
b . Støtte relateret til prisen på produktet	x		x	x	x			x	x	x	x	

Japan og Sydkorea har ikke direkte støtteordninger til skibsbygning, men tilbyder finansiering lavere end markedsrenten før og efter skibets levering, indeholdende et indirekte støtteelement.

d.Finansiering af skibsbygning set i forhold til den generelle eksportkreditgivning

Som det fremgår kanaliseres garanti og finansiering for skibsbygning i et stort antal lande gennem de eksisterende eksportkreditordninger. Dette sker ofte gennem en statsinstitution, men operatører anvendes også. I nogle lande sker finansieringen ved en kombination af statslig garanti og finansiering gennem det private marked. I enkelte lande, herunder Danmark, er der etableret særlige skibsfinansierungsordninger.

Statsstøtten til skibsfinansiering kan ske gennem støtte til finansieringen og/eller

relateret til selve produktets (skibets) pris. Skibsfinansieringen er således produktmæssigt forskellig fra den traditionelle kapitalgodeeksport.

Harmoniseringen indenfor OECD på skibsfinansieringsområdet og afviklingen af subsidieringen peger imidlertid over mod en garantistillelse og finansiering, der fremover ligger mere på linie med den øvrige langfristede kapitalgodeeksport. Der arbejdes i erhvervsministeriets regi med overvejelser omkring den fremtidige danske skibsfinansieringsordning.

3.6 Bistandsfinansiering

I dette afsnit belyses eksportfinansieringsinstitutternes medvirken og andel i finansieringen af bistandsprojekter. Beskrivelsen vil først og fremmest søge at belyse forholdene for de blandede kreditter og venture kapital finansiering, der udgør de mest oplagte alternativer til traditionel kapitalgodeeksport.

a. Blandede kreditter

Finansiering af udstyr og tjenester i forbindelse med bistandsfremmende projekter har store berøringsflader med den traditionelle langfristede kapitalgodeeksport. Set fra eksportørens synsvinkel er det nemlig i sig selv ikke afgørende om finansieringen af en kommerciel kontrakt sker på ordinære eksportfinansieringsvilkår eller ved hjælp af bistandsmidler. Forudsat eksportøren i øvrigt stilles sikkerhedsmæssigt og på anden måde lige.

Teknisk assistance og gavefinansierede leverancer har imidlertid en begrænset indvirkning på handelsmønstret. Dette skyldes primært af karakteren af disse opgaver og de begrænsede finansielle ressourcer, der kan afsættes til sådanne formål. Derimod er der en større lighed med den almindelige eksportfinansiering inden for de blandede kreditter, hvor kommerciel eksportfinansiering blandes med bistandsfinansiering. Man opnår ved hjælp af denne "gearing" en langt større handelsmæssig effekt med de samme bistandsmidler.

De blandede kreditter har opnået en større udbredelse indenfor de seneste år. Udformningen af de blandede kreditter styres af OECDs "Helsinki Package". Et af formålene er her netop at begrænse den statslige subsidiering af eksporten fra medlemslandene. Aftalen sigter mod at undgå bistandsfinansiering af kommercielt levedygtige projekter og begrænse konkurrencen omkring finansieringens gaveelement.

I oversigt 3.3 er eksportkreditinstitutternes deltagelse i ydelsen af de blandede kreditter søgt belyst.

Leverancer i forbindelse med projekter finansieret af multilaterale eller regionale udviklingsorganisationer er ikke inddraget i denne beskrivelse, hvor der er fokuseret på eksportkreditordningernes samarbejde med bilaterale udviklingsorganisationer.

Af oversigten fremgår, at *eksportfinansieringsinstitutterne* i nogle lande udnyttes til

Oversigt 3.3

Eksportkreditordningernes deltagelse i bistandsfinansiering i udvalgte lande

Belgien

Den koncessionelle del af de blandede kreditter, der i matchning-situationer afpasses udenlandske tilbud, ydes af Copromex efter beslutning i en komité under udenrigshandelsministeriet.

Canada

For det første parallelfinansierer EDC sin eksportfinansiering med udviklingskreditter fra CIDA og for det andet matches andre landes koncessionelle tilbud over "the Canada Account" efter en regeringsvedtagelse.

Finland

FEC administrerer på vegne af FINNIDA "premix credits" på koncessionelle vilkår.

Frankrig

Den franske ordning for blandede kreditter, blokkreditter og kreditter til tidligere oversøiske besiddelser varetages af de økonomiske ministerier og "la Caisse centrale de coopération économique" (CCCE).

Holland

Gavebistand blandes med statslig garanteret eksportkredit under et "Programme for Export Transactions Relevant to Development", der administreres af Udenrigsministeriet. Blandede kreditter ydes også i forbindelse med matching situationer, hvor den bevilgende myndighed er det hollandske økonomiministerium.

Japan

OEFC (Overseas Economic Cooperation Fund) samarbejder med de kommercielle banker i udstedelsen af koncessionelle bistandskreditter - blandede kreditter - til udviklingslande.

Norge

Norges facilitet for blandede kreditter administreres af NORAD. Gaveelementet gives enten i form af gavebistand, eller rentetilskud i forbindelse med kreditter fra Eksportfinans eller andre finansielle institutioner.

Sverige

I det svenske system for koncessionelle kreditter bevilges bistandsmidlerne (indtil 1. juli 1995) af BITS, hvorefter SEK står for udførelsen af de finansielle transaktioner og samarbejdet med de kommercielle banker.

Tyskland

Bistandsmidler fra forbundsstaten blandes med KfWs egen finansielle ressourcer til en samlet blandet kredit. De blandede kreditter sagsbehandles af KfW og vedtages af ministeriet for økonomisk samarbejde.

Storbritannien

Under "The Aid and Trade Provision" ydes gavebistand i parallelfinansiering med almindelige statslige eksportkreditter. Ordningen administreres af "Department of Trade and Industry" og "Overseas Development Administration" i samarbejde med ECGD. Gaveelementet fastsættes ud fra OECDs regler og matchning-forhold.

USA

I USA anvendes "The War Chest" til at matche andre landes bundne kreditter, eller udenlandske forsøg på at opnå konkurrencemæssige fordele. Ordningen administreres af Eximbank og US AID, der yder koncessionelle kreditter i matchning øjemed. Gaveelementet kan også bevilges af "U.S. Trade and Development Agency"(TDA), der ikke er underlagt samme a priori begrænsninger, og hvor beslutningerne træffes i et interministerielt forum.

at kanalisere de blandede kreditter. Ved denne fremgangsmåde udnyttes de eksisterende finansieringsinstitutters ekspertise. Alternativt anvendes de private pengeinstitutter, som tilfældet er i Danmark.

Eksportgarantiinstitutterne indtager en central rolle i beslutningen om ydelse af garanti for den kommercielle del af kreditten i kraft af den generelle landedækningspolitik. Derimod tager de generelt ikke del i beslutningen om ydelse af de konkrete blandede kreditter på projektniveau, hvor de har en mere rådgivende funktion i beslutningsprocessen.

b. Venture kapital finansiering

For en eksportør af et større kapitalgode udgør etableringen af et joint venture selskab i udlandet med en udenlandsk partner et alternativ til den almindelige eksportfinansiering. Dette gælder ikke mindst i de lande, hvor det kan være vanskeligt at opnå traditionel eksportkreditfinansiering. For staten har støtte til oprettelsen af joint venture selskaber et erhvervsmæssigt sigte gennem større kapitalgodeeksport. Der er også et udviklingsmæssigt sigte gennem den videnoverføring, der tilgår modtagerlandet gennem eksportørens drift af den nyetablerede virksomhed.

Svarende til de danske organisationer IFU og 10 findes der i Norden det finske *Finfund* og det svenske *Swedfund*. Tilsvarende organisationer findes også indenfor en række andre europæiske lande som :

det belgiske *Societe Beige d'Investissement International* (SBI),
de franske *Caisse Frangaise de Developpement* (CFD) og *Societe de Promotion et de Participation pour La Cooperation Economique* (PROPAFCO),
det hollandske *Netherlands Development Finance Company* (FMO),
det italienske *Societa Italiana per Le Imprese Miste All'Estero S.p.A.* (SIMEST),
det portugisiske *Banco de Fomento e Exterior S.A.* (BFE),
det spanske *Compania Espanola de Financiacion del Desarrollo S.A* (COFIDES),

det tyske *Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH* (DEG)
og - det UK baserede *Commonwealth Development Corporation* (CDC).

Disse institutioner yder risikovillig kapital. Dette sker i form af aktiekapital, lån og i visse tilfælde garantier til nationale virksomheders internationale etableringer - med hovedvægt på udviklingslande. Organisationerne er helt eller delvist ejet af de nationale stater. Der er *private minoritetsinteresser* i det belgiske SBI (33 pct.), det franske PROPARCO (31 pct.), det hollandske FMO (49 pct.), det italienske SIMEST og det portugisiske BFE (41 pct.).

I USA bidrager *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) med langfristet finansiering til amerikanske oversøiske investeringer bl.a. gennem direkte lån og investeringsgarantier. Det japanske *Overseas Economic Cooperation Fund* (OECF) yder "equity investments" foruden långivning til udviklingsprojekter og en række andre formål herunder finansiering af forstudier. Det canadiske EDC yder udover den almindelige eksportgaranti- og finansiering også finansiering til canadiske selskabers investeringer i udlandet.

De udenlandske ordninger for venture kapital finansiering skal ikke uddybes nærmere i denne sammenhæng. Det generelle indtryk er imidlertid, at man har *opbygget en særlig organisation* til at varetage nogle specielle funktioner. Det kræver således en egen organisation at etablere og overvåge egenkapitalindskud, lån og garantier ved kapitalinvesteringer i udenlandske virksomheder (ofte på svære og fjerne markeder).

Eksportkreditinstitutterne er kun i begrænset omfang inddraget i disse organisationers arbejde uanset de overfor eksportørerne i et vist omfang optræder som alternativer og i nogen grad optræder på de samme markeder.

c. Bistandsfinansiering **set i forhold til den generelle eksportkreditgivning**

Bistandsfinansieret eksport hører til i yderområdet af eksportfinansieringen. Finansieringen gennem blandede kreditter og gennem statslig joint venture finansiering er de mest oplagte alternativer for virksomhederne.

For de *blandede kreditter* ses, at det i udlandet - såvel som i Danmark - er *de bistandspolitiske myndigheder*, som står for allokeringen af de statslige midler til de blandede kreditter. Det fremgår endvidere, at specialinstitutter indenfor eksportfinansiering inddrages i kanaliseringen af de blandede kreditter. De eksportgaranti-udstedende institutioner indtager en generel rolle gennem deltagelse i udvælgelsen af modtagerlande, men derimod alene en rådgivende funktion i de konkrete sager. Rent teknisk ydes de blandede kreditter enten i parallelfinansiering (statslån eller gave kombineret med lån med statslig eksportkredit), eller som en samlet blandet kredit ("premix credit"). Den første form svarer til den tidligere danske ordning, og den sidste svarer til den nuværende danske ordning.

Mulighederne for *joint venture finansiering* med statslig støtte er mindre omfattende belyst. Det generelle indtryk er dog, at denne funktion som følge af dens særlige

ge karakter varetages af *specialinstitutter* indenfor området. Eksportkreditinstitutterne ses generelt ikke inddraget i dette arbejde.

Som det fremgår inddrages eksportgaranti- og finansieringsinstitutterne kun i begrænset omfang i den bistandsfinansierede eksport og de statsstøttede direkte investeringer i udlandet. Eksportfinansieringsinstitutternes ekspertise anvendes her alene i en generel retningsgivende og rådgivende funktion. *Behovet for koordinering og samarbejde* mellem den bistandsfinansierede eksport, støtten til internationale direkte investeringer og den statslige eksportkredit synes imidlertid oplagt.

3.7 Koblinger mellem garanti- og finansieringsordninger

I de foregående afsnit er garanti- og finansieringsordningerne i de udvalgte lande beskrevet isoleret. Eksport på mellem- og langfristede kredittider, som beskrivelserne fokuser på, udmærker sig dog i forhold til short-term forretninger ved, at sikkerhedsstillelse og finansiering i langt højere grad anskues, bearbejdes og løses samlet. Herved bliver den samtidige udformning af henholdsvis garanti- og finansieringsordning af særlig interesse. Ordningernes samarbejdsform og de indbyggede incitamenter hertil bliver derfor væsentlige. Det valgte set-up kan være medvirkende til at etablere et velfungerende eksportkreditsystem.

a. Oversigt over udenlandske eksportkreditgaranti- og finansieringsordninger

De udenlandske ordninger for henholdsvis garantiområdet og finansieringsområdet blev beskrevet i afsnit 3 og 4. Samspillet mellem modelvalget indenfor de to områder er skematisk fremstillet nedenfor for de udvalgte lande.

Som det fremgår er der store variationsmuligheder. En generel iagttagelse er, at staten har en *stærk markedsdeltagelse*. Dette sker enten *på garantisiden* i form af en egentlig statslig markedsdeltager/et statsselskab (de to øverste rækker A og B), eller *på finansieringssiden* gennem direkte statslig deltagelse/en eller anden form for finansselskab (de to kolonner a og b til venstre).

Generelt kan den statslige markedsoptræden således opfattes som størst i øverste venstre hjørne faldende mod nederste højre hjørne. Det vil med andre ord sige, at organiseringen af eksportkredit i de øvrige nordiske lande, Canada, Japan og USA fremtræder som mest statsligt styret, hvorimod organiseringen i Frankrig, Holland, Portugal og Danmark fremstår som mindst statsligt styret.

Det skal imidlertid bemærkes, at der i en sådan betragtningsmåde *ikke ligger en vurdering af omfanget - volumen - af det statslige engagement i eksportfinansieringsmarkedet*. Størrelsen af det statsfinansielle engagement er ikke udelukkende afhængig af ordningernes struktur, men i mindst lige så høj grad af deres tekniske udformning. Ved den skematiske oversigt er der alene lagt vægt på formen for statens deltagelse.

Udformningen af ordningerne beror på nationale præferencer. Det forekommer

Tabel 3.4
Oversigt over udenlandske eksportkreditgaranti- og finansierungsordninger

Garantimodeller	Finansierungsmodeller			
	a.Markedsdeltager	b.Finansselskab	c.Refinansiering	d.Renteregulering
A.Markedsdeltager	Finland, Japan USA(Eximbank)	Norge, Sverige, USA(PEFCO)	Belgien	Italien UK
B.Statsselskab	Canada			Spanien
C.Operatør	Tyskland(KfW)	Tyskland(AKA) Østrig	Danmark	Frankrig, Holland, Portugal
D.Genforsikring				(UK short-term)

imidlertid som *et paradoks*, at Frankrig, der traditionelt bliver anset for at være blandt de førende indenfor garanti- og finansierungs løsninger, fremstår som et af de lande, der afstår mest fra markedsintervention. Endvidere er Frankrigs eksportkreditordning kendetegnet ved en betydelig produktudvikling. Her søger man løbende at tilpasse sig markedets, dvs. eksportørernes krav. Danmark er også i den skematiske oversigt over organiseringen af eksportgaranti- og finansierungsordningerne karakteriseret ved en ringe statslig markedsintervention. Den danske ordning har imidlertid ikke et internationalt omdømme med hensyn til brugertilpasning og produktudvikling på linie med den franske ordning.

Dette kan i høj grad dække over "*en tredje dimension*". Den afhænger for det første af i hvor høj grad den statslige eksportindsats er samlet og koordineret. Det kan således påpeges, at den franske ordning for hele garantispektret administreres af én organisation. På tilsvarende måde administreres den hollandske ordning af ét forsikrings selskab NCM og den portugisiske ordning af ét finansselskab (gennem Banco de Fomento e Exterior's ejerskab af COSEC). For det andet kan effekten af ordningen afhænge af i hvor høj grad den statslige organisation udøver sin deltagelse og opbakning overfor sine agenter. Herudover spiller karakteren af de retningslinier, som staten udstikker, en rolle. Den franske udgave af operatørmodellen hører således til den kategori, hvor det statslige engagement i eksportkrediten er meget nærværende. Kimen til Frankrigs omdømme som aggressiv eksportfinansierer må søges blandt disse forhold.

b. Samarbejdsrelationer mellem garanti og finansiering

Samarbejdet mellem de nationale institutioner, der varetager eksportgaranti og eksportfinansiering kan tage mange former. Samarbejdsformen kan tilmed være reguleret af forskellige varianter af formelle og uformelle aftaler. Den vigtige sammenhæng belyses i det følgende ved tre former for samarbejdsrelationer. Beskrivelsen er ikke udtømmende, men understreger behovet for at se garanti- og finansierungsordningerne under ét.

** Institutionsfællesskab*

Den mest direkte sammenknytning af garanti- og finansieringsområdet opnås, når eksportgarantigivningen og eksportfinansieringen udøves af et og samme statslige selskab.

Canada er et eksempel herpå. EDC yder således garantidækning for både kort- og langfristede eksportforretninger, betalingsgarantier og udenlandske investeringer, samt mellem- og langfristet eksportfinansiering. Garantidækning stilles dog også uafhængig af finansieringssiden. EDC har for forretninger, hvor størrelsen af forretningen, de særlige projektrisici og/eller som følge af subsidieringen i finansieringen, mulighed for at overføre finansieringen til "the Canada Account". Herved afdækkes risikoen af den canadiske stat.

Det østrigske OKB er gennem sin dobbelte funktion som operatør på garantisiden og i rollen som refinansieringsinstitut på finansieringssiden også et eksempel på et institutionsfællesskab.

De nævnte samarbejdsformer indenfor garanti og finansiering af eksportforretninger har en række umiddelbare fordele indenfor brugerbetjening og produktudvikling.

** Samarbejde*

En anden form for statsligt engagement indenfor eksportkreditfinansieringen kan ske ved to selvstændige statslige institutioner, der gennem et mere eller mindre formaliseret samarbejde optræder som en koordineret enhed overfor omverden.

I *Finland* varetages garantisiden og finansieringssiden af to statslige organisationer. Det statslige garantiinstitut Valtiontakuuokeskus eller Finnish Guarantee Board (FGB) er en institution under Handels- og Industriministeriet, der yder garantier. Finnish Export Credit (FEC), der er et fuldt statsejet selskab, yder mellem- og langfristet finansiering. Med 53 pct. (1994) af FECs portefølje afdækket af FGB er der imidlertid lagt op til et betydeligt samarbejde. Tilsvarende består det statslige *svenske* eksportkreditsystem, som tidligere beskrevet, af to institutioner nemlig af det statslige EKN på garantisiden og det delvist statsejede SEK på finansieringssiden. Det *norske* system består af garantiinstituttet GIEK og det dominerende bankejede finansieringsinstitut Eksportfinans.

Finansieringssiden har dermed en forskellig ejerstruktur i de tre lande. Falles for de øvrige nordiske landes langfristede eksportkreditsystemer er derimod det statslige garantiinstituts tætte samarbejde med et specialinstitut. Der har været overvejelser om en fælles institution, men den generelle opfattelse har indtil videre været, at organisationerne arbejder mest hensigtsmæssigt individuelt.

** Individuelt markedssupplerende funktioner*

Staten rolle indenfor eksportfinansiering kan endelig have form af enkeltstående ordninger til supplement af markedets normale funktioner. Der foreligger i dette

tilfælde ikke noget institutionaliseret samarbejde i form af en fælles institution eller et etableret samarbejde mellem statslige institutioner. Der lægges således op til et markedsbaseret system med mindre statsligt engagement, men samtidig også til et system, der umiddelbart kan forekomme mindre koordineret overfor brugerne.

I *Storbritannien* er det statslige engagement koncentreret om markedssupplerende funktioner, der er søgt udformet på en konkurrenceneutral måde. På garantisiden er den private garantidækning på short-term området suppleret med en regarantiordning. Denne er åben for alle markedsdeltagerne og afdækker områder, hvor forsikringsmarkedet ikke selv kan påtage sig risici. Garantidækningen på det ikke-kommercielle medium-/long-term område dækkes derimod direkte af det statslige ECGD. Men igen er systemet åbent for alle garantitagere og uden favorisering af enkelte markedsaktører.

Karakteren af markedssupplerende funktion er ikke nødvendigvis ensbetydende med en ringere kompetenceopbygning inden for fx projektf finansiering. Dette anskueliggøres i ECGDs tilfælde gennem, at man eksempelvis har 4 projektf finansieringsenheder. 3 regionalt opdelt enheder og en produktorienteret enhed (Defence & Aerospace). Dette er et udtryk for, at specielt skibsfinansiering og flyfinansiering, men også anden projektf finansiering, søges tilgodeset gennem specialenheder.

I *Storbritannien* intervenserer staten ikke direkte i markedet på finansieringssiden, men søger finansieringen holdt internationalt konkurrencedygtig gennem en rentereguleringsordning.

Ved denne variant af eksportgaranti- og finansieringsordningen skal brugerne henvende sig til flere forsikrings- og finansieringsinstitutioner, men vil til gengæld kunne drage fordel af en større konkurrence mellem de enkelte markedsaktører.

En nogenlunde tilsvarende løsning findes i Belgien, hvor det statslige garantiinstitut OND arbejder tæt sammen med de private banker i eksportfinansieringen. Der eksisterer herudover to betydende private garantiselskaber, COBAC og Namur Assurance de Crédit, som imidlertid hovedsagelig dækker kortfristede kommercielle risici i industrialiserede lande. For kredittider på 2 år og derunder findes redis-konteringsfaciliteter i Institut de Reescompte et de Garantie. Creditexport yder, som omtalt tidligere, finansiering for den langfristede kapitaleksport. Denne udformning af eksportkreditordningen har således tydelig præg af markedssupplerende ordning. Der foreligger ikke noget formaliseret samarbejde, og det er eksportøren eller pengeinstituttet selv, der må rette henvendelse til de enkelte offentlige systemer (OND, Creditexport og Copromex).

3.8 Hovedkonklusioner for struktursammenligningen

Der blev indledningsvis i dette kapitel fremhævet nogle af de vanskeligheder, der kan være ved at foretage sammenligninger mellem eksportkreditordninger i forskellige lande. Beskrivelsen og analysen af de udenlandske ordninger giver således også et indtryk af de mange strukturelle udformninger, som eksportkreditordnin-

gerne kan have. Sammenligningen af strukturen for de udenlandske eksportgaranti- og finansieringsordninger - vurderet efter statens rolle - leder imidlertid også frem til nogle generelle tendenser.

Struktur og organisation

- * Eksportkrediten i udlandet er struktureret på varierende vis afhængig af historisk udvikling, samt finansielt, økonomisk og politisk miljø.
- * De udenlandske garanti- og finansieringsordninger er samlet i få - typisk en eller to - større institutioner.
- * Den gensidige afhængighed mellem garantistillelse og finansiering for langfristede eksportforretninger nødvendiggør et formelt eller uformelt samarbejde mellem markedets aktører.

Eksportgarantiordninger

- * På garantisiden anvendes først og fremmest den statslige markedsdeltagermodel og i et vist omfang operatørmodellen. Den statslige styrelsesmodel har mange varianter, men generelt har den udførende enhed en vis organisatorisk autonomi indenfor den statslige sektor.
- * Operatørmodellen udøves af større nationale operatører, der enten er private forsikringsselskaber (eller banker) eller privatiserede selskaber med tilknytning til statslig eksportfinansiering.

Eksportfinansieringsordninger

- * På finansieringssiden anvendes enten et markedsagerende finansieringsinstitut eller en ikke-markedsdeltagende rentereguleringsordning.
- * Refinansieringsmodellen anvendes i udlandet fortrinsvis i sammenhæng med andre eksportfinansieringsmodeller.

Statens rolle og markedstilpasning

- * Generelt ses staten - udover den almindelige eksportkredit - også at være stærkt involveret i eksportfinansiering indenfor finansiering af skibsbygning og ved finansiering af udviklingsfremmende projekter.
- * Udviklingstendenserne indenfor strukturen for statslige garanti- og finansieringsordninger går mod større markedskonformitet.
- * Selv med en større markedstilpasning er der uanset valg af institutionel struktur fortsat et betydeligt statsligt engagement ved udstedelsen af større langfristede eksportgarantier og ved langfristet eksportfinansiering under et internationalt konkurrencepres.

Ser man på *den danske eksportkreditordning* i lyset af de udenlandske ordninger fremstår den danske ordning på garantisiden som mere spredt og ukoordineret. Den danske operatørmodel kan vanskeligt direkte jævnføres med forholdene for de større udenlandske operatører. Denne sammenligning vil efter indførelsen af regarantiordningen for korte kreditter blive endog endnu vanskeligere.

På finansieringssiden indtager den danske refinansieringsmodel en særstilling mellem markedsdeltager/finanselskabsmodellen og rentereguleringsmodellen, der er de mest anvendte i udlandet. Det forekommer derfor nærliggende at følge den internationale udvikling. Der må således træffes et valg mellem på den ene side større statslig markedsdeltagere i form af et specialinstitut eller på den anden side en mindre statslig markedsindgriben, der begrænses til en indirekte renteregulering i henhold til internationale aftaler.

To særlige områder - finansiering af skibsbygning og bistandsfinansiering - er blevet fremhævet som områder med betydelige berøringsflader til den almindelige eksportkredit. Specielt skibsfinansieringen indgår som en del af den almindelige eksportkreditordning i store dele af udlandet. De danske ordninger for blandede kreditter og venture kapital følger derimod organisatorisk i store træk forholdene i flere lande i udlandet.

Generelt har den danske eksportkreditordning - gennem den nuværende operatørmodel, refinansieringsmodellen for eksportfinansiering, og den kommende regarantiordning for korte kreditter - en udpræget grad af markedskonformitet i sammenligning med størstedelen af de udenlandske ordninger.

Den internationale sammenligning viser til gengæld også et fortsat behov for et slagkraftigt og *koordineret statsligt engagement* på eksportkreditområdet i Danmark, hvis man i fremtiden vil matche de udenlandske ordninger.

Bilag 3.1

Finansiering af skibsbygning i udvalgte lande

Finansieringsparametre og risikopræmier												
Parametre	D (1)*	FI (2)	F (3)	NL (4)	1 (5)	J (6)	N (7)	E (8)	UK (9)	SK (10)	D (11)	U (12)
Max. pct af kontraktpris	80	80	80	-	(80)	80	80	80	80	80	80	87,5
- heraf på basis af pant i skibet	50/60	80	70			50/60	63	80	50/60	80	50/60	87,5
- heraf statslig garanti-top-up	24/16	-	-				37		20/30		20/30	
-Løbetid/år	8,5	8,5	8,5			13	8,5	12	8,5	13	12/14	25
Rente fast rente pct. p.a.	8	8	8					8	8		8	***
Grace Periode/år	0	-	-			3	0	3	0	5	0	0
Risiko præmie (pct.)												
Eksport	2	2,2	2				3,4	-	2		0,8	1,25
Hjemmemarked	2	1,3	-				3,4	-	0,5		0,8	0,75

* Særlige betingelser ved hjemmemarkedsfinansiering: Løbetid 12-14 år, grace på 2 - 4 år og markedsrente.

** Markedsrente.

*** Særlig administrativt fastsat rente.

I) Stat - marked Danmark

Statslig styring/
statslig engagement
- offentlig/ privat.

Den danske stat er engageret i Skibsfinansiering via Garantifonden for Skibsbygning, der er en statslig fond med det formål indenfor en ramme på 5 mia. dkr. at stille garanti for lån i Danmarks Skibskreditfond, pengeinstitutter eller forsikringsselskaber, eller regaranti over for pengeinstitutter eller forsikringsselskaber, som har stillet garanti for lån optaget i Danmarks Skibskreditfond. Garantien eller regarantien dækker 80 % af den del af lånet, der overstiger det lånebeløb, der er ydet på grundlag af 1. prioritets panteret i skibet uden supplerende sikkerhed (den garanterede del af lånet.) Risikoen skal modsvare en risikopræmie på 2 pct. p.a. med en støt-teekvivalent på 1 pct. af kontraktsummen. Risikopræmien deles pro-rata. Der kan også kombineres med almindelig eksportkredit.

Skibsgarantiordningen er primært etableret for at overvinde den barriere, at de finansielle institutioner viser tilbageholdenhed med at indgå i risici på mere end 50/60 pct. på grundlag af 1. prioritetspant. Statsregarantien giver mulighed for yderligere finansiering op til 80 pct. Den resterende 1/5 skal bæres af den kommercielle finansielle part.

Et særligt udvalg, Skibs garantiudvalget, varetager administrationen af skibsgarantifonden, med sekretariat i Erhvervsfremme Styrelsen.

Administrativt superviseres de danske skibsfinansieringsordninger af Erhvervsministeriet.

Institutionelstruktur

Skibsfinansiering er i Danmark hidtil næsten udelukkende foregået via Danmarks Skibskreditfond (DSKF), der er selvejende (Nationalbanken, private banker, forsikringsselskaber, skibsværfter og rederier har stillet garanti på 300 mio. dkr. for aktiviteterne). DSKF stiller finansiering til rådighed på fleksible vilkår:

- CIRR baseret, 12 års løbetid (op til 14,4 år) med 2 års grace,

- OECD-vilkår, dvs. 8 pct.fast rente, 8,5 års løbetid. Danmarks Skibskreditfond varetager sagsbehandling.

Konkurrence-
marked

Enkelte danske banker har på det seneste vist stigende interesse for selv at finansiere ny- og ombygning af skibe ved danske værfter under forudsætning af, at der kan opnås garantier under bl.a. Garantifonden for Skibsbygning. I praksis er det dog primært Skibskreditfonden, der er operatør.

Kunde-bruger-
relationer

Primært via skibskreditfonden eller via finansiell institution.

Statstøtte	Max. subsidium på 9 pct ydes som kombination af statslig regaranti (1 pct) og kontrakterelateret støtte til køber.
------------	--

2) Stat-marked Finland

Statslig styring/ statslig engagement Offentlig/ privat.	Det finske eksportkreditselskab er 100 pct. statsejet. Der ydes Eksportfinansiering til alle erhverv. Lån og kredit støttes via garantier udstedt af det finske garantiråd, der er en statsinstitution under Handels-og Industriministeriet. Der skelnes ikke mellem eksport-og hjemmemarkedsfinansiering. Der tilbydes finansiering på OECD-vilkår, dvs. 80 pct. 8,5 års løbetid og 8 pct. fast rente. Der finansieres i national valuta. Risikopræmien er ved eksport ca. 2,25 pct og ved hjemmemarkedsfinansiering ca. 1,25 pct.
Beslutningsstruktur	
Institutionel struktur	Statslig ordning.
Administration Konkurrencemarked	Der foreligger ikke oplysninger om eksistensen af alternativer til den statslige kredit.
Kunde-bruger relationer	Sandsynligvis via private finansielle institutioner.
Statsstøtte	Det er oplyst, at der ikke ydes statsstøtte til skibsværfter eller til redere.

3) Stat-marked Frankrig

Statslig styring/ statslig engagement Offentlig/ privat.	Ministeriet for Industri, Transport og Turisme er ansvarlig for de eksisterende skibsfinansieringsordninger. Den operative institution er den franske eksportkreditinstitutionen "COFACE", der tilbyder eksportforsikring for alle erhvervs-virksomheder. Ifølge de foreliggende oplysninger tilbydes alene eksportfinansiering og ikke hjemmemarkedsfinansiering på OECD-vilkår, med normalt 70 pct. finansiering, med 8,5 års løbetid, 8 pct. fast rente og 2 pct. i risikopræmie. Der finansieres i national valuta.
Beslutningsstruktur	Der ydes muligvis herudover subsidier til værfter, som præmie til redere, der placerer ordrer på et fransk værft.

Institutionelstruktur Statslig funderet finansiering der administreres i statsligt regi.

Administration

Konkurrencemarked Det vides ikke, om der eksisterer noget konkurrencemarked.

Kunde-bruger-
relationer Via statsinstitution og finansielle institutioner

Statsstøtte Det er oplyst, at der ydes støtte i overensstemmelse med EU's 6. og 7. skibsbygningsdirektiv.

4) Stat-marked Holland

Statslig styring/
statslig engagement
Offentlig/ privat. Der eksisterer ingen statslige kreditordninger rettet mod skibsf finansiering i Holland. Finansiering vil således skulle finde sted på den private marked. Det hollandske Økonomiministerium administrerer derimod de hollandske støtteordninger, der enten indebærer

Beslutningsstruktur - 9 pct's støtte til de enkelte værfter eller
- matchningsstøtte i relation til udenlandsk konkurrence (udenlandsk rente/valutafordel swappes ud).

Institutionel
struktur Private markedsoperatører

Administration

Konkurrencemarked Finansiering tilbydes af private banker.

Kunde-bruger-
relationer Private operatører.

Statsstøtte 9 pct. i overensstemmelse med EU's 7. direktiv - kontraktrelateret.

5) Stat-marked Italien

Statslig styring/ statslig engagement Offentlig/ privat.	Subsidier til skibsbygningsindustrien administreres af statsinstitutionen "Mediocredito Centrale", der ligeledes administrerer udbetaling af subsidier til kommercielle finansieringsinstitutioner.
Beslutningsstruktur	Ifølge oplysninger fra italienske kilder overholdes OECD-reglerne for skibsfinansiering. Der ydes rentestøtte til redere beregnet som forskellen mellem renteomkostningerne i italienske lire på et hypotetisk lån på 80 pct. af kontraktprisen og de tilsvarende renteomkostninger, såfremt lånet ydes på OECD-vilkår. Forudsætningen er at skibet kontraheres på EU-værft. Der ydes finansiering til eksport og hjemmemarked. Der finansieres normalt i national valuta, men tilbydes også lån i fremmed valuta, normalt i EU-valutaer eller USD.
Institutionel struktur	Der foreligger ikke yderligere oplysninger.
Administration	
Konkurrencemarked	Skibsfinansiering ydes af både private og offentligt ejede og kontrollerede banker.
Kunde-bruger- relationer	Der foreligger ikke oplysninger.
Statsstøtte	Omfattende statsstøtte, primært ydet som investeringsstøtte og tabskompensationsstøtte på grundlag af EU's 6. direktiv om statsstøtte til skibsbygningsindustrien. 7. direktiv er først gennemført i 1994.

6) Stat-marked Japan

Statslig styring/ statslig engagement Offentlig/ privat.	Den Japanske Udviklingsbank (JDB), som er 100 % stats-ejet, yder kredit på 50-60 % af kontraktbeløbet. Kredittiden er 13 år med en grace periode på 3 år og en faste rente på 6,2 % (10/4 1990) i.f.t. CIRR på 7,7 %. Eksportrenten er på 6,1 % brutto.
Beslutningsstruktur	
Institutionel struktur	Der foreligger ikke relevante oplysninger
Administration	

Konkurrencemarked	MCC, som er delvis statsejet, yder lån til kystskibe (interne skibe) med en kredittid på 7-15 år og 3 års grace.
Kunde-bruger-relationer	Der foreligger ikke relevante oplysninger
Statsstøtte	EU-Kommissionen har beregnet, at støtteelementet er 6,9 % sammenholdt med OECD-mindsterenten på 8 %. I forhold til en CIRR-rente på 7,7 % er støtteelementet beregnet til 5,25 %.

7) Stat-marked Norge

Statslig styring/ statslig engagement Offentlig/ privat.	Det statsligt ejede Garantiinstitut for EksportKredit (GIEK) tilbyder garantier til eksportfinansieringsselskabet "Eksportfinans" og til andre finansielle institutioner. Eksportfinans er 97 pct. ejet af de 4 største norske banker.
Beslutningsstruktur	Der ydes ikke subsidier i forbindelse med finansiering af eksport eller hjemmemarkedssalg, herunder rentestøtte. Den almindelige eksportkreditordning kan anvendes. GIEK yder garantier i forbindelse med finansiering af kontraherede skibe på grundlag af en grundig kreditvurdering og mod at låntagers bank påtager sig en betydelig risiko mod 1. prioritetspant i skibet. Der er landebegrænsning på garantiudstedelse. Finansiering ydes i overensstemmelse med OECD-reglerne, dvs. garanti op til 80 pct. (incl 37 pct. top-up), 8,5 års løbetid og en cost/markedsbaseret rente, der fastsættes på det åbne rente swap-marked. Der finansieres normalt i national valuta, men der kan tilbydes finansiering i enhver større konvertibel valuta. Risikopræmien er ca. 3,36 for både eksport og hjemmemarkedsgaranti. Der kræves 100 pct. selvskyldnerkaution fra GIEK eller fra anerkendt international bank
Institutionel struktur	Statslig garanti og administration, samarbejde med private finansielle institutioner.
Administration	
Konkurrencemarked	Eksportfinans og de private banker, domineret af Eksportfinans.
Kunde-bruger-relationer	Via finansielle institutioner.

Statsstøtte	Ydes som produktionsstøtte i overensstemmelse med EU's 7.direktiv.
-------------	--

8) Stat-marked Spanien

Statslig styring/ statslig engagement Offentlig/ privat.	Subsidieret eksportkredit og finansiering udbydes af den statsejede bank: Banco Exterior de Espana og via den halv-private bank: Cia. Espanola de Seguros de Credito a La Exportation, samt via private banker. Der foreligger kun begrænsede detaljerede oplysninger, men det oplyses, at der i
--	--

Beslutningsstruktur	Spanien ydes finansiering på OECD-vilkår, dvs. op til 80 pct. og 8 pct. rente, men med 12 års løbetid og 3 års grace. Der finansieres primært i national valuta, men også i enhver anden konvertibel valuta. Den spanske stat deltager ikke i funding i fremmed valuta. Der ydes støtte, såfremt de konkrete kreditbetingelser overstiger OECD-betingelserne.
---------------------	---

Det er oplyst, at subsidierne er begrænset til 3 pct. pr. år.

Institutionel struktur	Der foreligger ikke yderligere oplysninger.
------------------------	---

Administration

Konkurrencemarked	Der foreligger ikke oplysninger
-------------------	---------------------------------

Kunde-bruger relationer	Der foreligger ikke oplysninger
-------------------------	---------------------------------

Statsstøtte	Spanien var indtil udgangen af 1991 undtaget fra EU's 7. direktiv om statsstøtte til skibsbygningsindustrien, herunder loftet for statsstøtte. Det er oplyst, at en række statsejede spanske værfter i en årrække har haft underskud, der er blevet dækket af det statslige holdingselskab INI.
-------------	---

9) Stat-marked **Storbritannien**

Statslig styring/ statslig engagement Offentlig/ privat.	Eksportfinansiering er administreret af "Export Credit Guarantee Department " ECGD" i Handels-og Industriministeriet (DTI). Hjemmemarkedsfinansiering tilbydes via det private selskab "Ship Mortgage Finance Co plc. Der ydes garanti fra Handels-og Industriministeriet til kommercielle låntagere.
Beslutningsstruktur	Både eksport og hjemmemarkedsfinansiering overholder OECD-reglerne, dvs. 8 pct. fast rente, en løbetid på 8,5 år og en garantipræmie på 2 pct. ved eksport og ca. 0,5 pct. ved hjemmemarkedsfinansiering. Der tilbydes statsgaranti på normalt 50 pct. ved eksport og 60 pct. ved hjemmemarkedsfinansiering. Finansiering i national valuta.
Institutionel struktur	Statslig eksportfinansiering og privat hjemmemarkedsfinansiering.
Administration	
Konkurrencemarked	Der er sandsynligvis tale om eksistensen af andre private finansielle operatører, særligt på hjemmemarkedsfinansieringsområdet.
Kunde-bruger- relationer	Der foreligger ikke præcise oplysninger.
Statsstøtte	Der ydes statsstøtte i overensstemmelse med EU's 7. direktiv. Støtten ydes til skibsværfter på basis af cost.

10) Stat-marked **Sydkorea**

Statslig styring/ statslig engagement Offentlig/ privat.	Den koreanske Eksport/Import bank (KEXIM), som finansierer sig i Centralbanken, bl.a. ved træk på valutareserverne, men uden statslige omkostninger, er ansvarlig for eksportkreditter, -garantier og/eller eksportkreditforsikring. Både køber og sælgerkreditter anvendes.
Beslutningsstruktur	Som adgangskriterie må køberen betale mindst 20% af kontraktsummen før skibets levering. Lånet må være fuldstændig garanteret af en første klasses bank eller køberlandets regering eller centralbank.

Finansiering sker op til 85% af nettokontraktsummen, resten finansieres af private banker.

Der finansieres primært i USD, men også Yen, DM og CHF er tilgængelige. Der findes ikke lån- og vekselgaranti.

For hjemmemarkedssalg tilbyder den statsejede koreanske udviklingsbank (KDB) subsidierede lån. For højsøskibe ydes 80 % lån med 13 års løbetid incl. 5 års grace til LIBOR + 2. For kystskibe ydes lån med en maksimal løbetid på 10 år incl. en graceperiode på 1/3 med rentesats 10,5 %, eller ved anvendelse af udenlandsk rente LIBOR + 1,25 %.

Institutionel struktur Der foreligger ikke relevante oplysninger.

Administration

Konkurrencemarked Der foreligger ikke relevante oplysninger.

Kunde-bruger relationer Der foreligger ikke relevante oplysninger.

Statsstøtte I byggeperioden ydes ved finansiering i USD lån til 10 %, som kan anbringes til en USD-rente på 20 %, dvs. med en intern rente på 10 % p.a., svarende til et subsidium på 20 % over 2 år som følge af renteforskellen. Støtteniveauet i LIBOR + 1,25 % svarer til under 1 % i subsidie.

11) Stat-marked Tyskland

Statslig styring/
statslig engagement
Offentlig/ privat. Skibsfinansiering tilbydes i Tyskland bl.a. via Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der er støttet og majoritetsejst af den tyske forbundsstats. KfW yder finansiering til alle tyske industrierhverv og administrerer de tyske statsstøtteordninger til skibe. Forbundsregeringen tilbyder ikke statsgarantier i forbindelse med lån i KfW.

Beslutningsstruktur

Det normale er at sådanne garantier ydes af de tyske lokalregeringer med henblik på at sætte KfW i stand til at tilbyde 80 pct. lån på grundlag af 1. pant.

Der differentieres ikke mellem eksport-og hjemmemarkedsfinansiering, der finder sted på OECD-vilkår, dvs. 80 pct. 8 pct. rente og 8 1/2 år.

Den almindelige tyske eksportkreditordning kan også anvendes.

Der kan ydes en rentestøtte med et fastsat et støtteloft på 2 pct. for lav rentevaluta og et 4 pct. loft for høj rentevaluta. Støtten udbetales når lånerenten incl. marginal overstiger 8. pct. p.a. Rentestøtten udbetales til reder i maksimalt 8,5 år. Lån på OECD-vilkår kan kombineres med længerelevende lån på kommercielle vilkår.

Der finansieres i DM. Optages lån i anden valuta konverteres lånet til en syntetisk DM-hovedstol. Rederen bærer valutakurs risikoen. Risikopræmien ved eksport og hjemmemarkedsfinansiering er fastsat til 0,8 pct.

Institutionel
struktur

Skibsfinansieringen administreres på den særlige måde, at rammebeløb/blokke allokeres til de individuelle værfter for en 3 årig-periode. Værfterne er herefter ansvarlige for at anvende finansieringen på specifikke kontrakter. Rammebeløbene er endelige og nødvendiggør værfternes selektive anvendelse. Der kan foretages en fordeling på flere kontrakter, hvilket medfører en lavere subsidieeffekt pr. kontrakt.

Administration

Skibsfinansieringen og værftsstøtten administreres således decentralt i samarbejde med KfW.

Konkurrencemarked

KfW finansierer ca. 1/3 af skibene fra de tyske værfter. Resten finansieres af den private sektor. Der er to skibsfinansieringsinstitutter, som er ejet af de største tyske banker, og som kan yde lån på 60% baseret på udstedelse af obligationer.

Kunde-bruger-
relationer

Værfterne opererer overfor køberne m.h.t det direkte subsidium.
Rentestøtten udbetales til rederen via den bank, der forestår finansieringen. Værfter/Redere forhandler direkte med långivende bank, som ansøger om rentestøtte hos KfW.

Statsstøtte

Statsstøtte i overensstemmelse med EU's 7. skibsbygningsdirektiv, fordelt 1:1 mellem central og lokal stat. Der ydes rentestøtte (Werfthilfen) 2-4 pct., direkte værftsstøtte (Wettbewerbshilfen) max. 9 pct. matchning og Finanzbeihilfen 0,425 pct., der fordeles på værfterne efter omsætning. Støtten fordeles inden for en samlet maksimeret budgetramme.

12) Stat-marked USA

Statslig styring/ statslig engagement Offentlig/ privat.	Der eksisterer ikke subsidierede eksportfinansieringsordninger, men et statsligt garantisystem, der tilbyder garanti op til 87, 5 pct. af kontraktværdien med en løbetid på 25 år. Der finansieres i USD med en fast rente og en risikopræmie på ca. 1,25 for eksport og 0,75 ved hjemmemarkedsgaranti.
Beslutningsstruktur	I praksis bygges der på amerikanske værfter kun skibe til hjemmemarkedet.
Institutionel struktur	Statsligt regi - Der opereres via private finansielle institutioner.
Administration	
Konkurrencemarked	Der foreligger ikke oplysninger om dette.
Kunde-bruger- relationer	Der foreligger ikke oplysninger.
Statsstøtte	To typer har eksisteret: - Direkte incentives til redere, der benytter US værfter til reparation og bøder til de redere, der benytter udenlandske værfter, - Ordninger der privilegerer skibe bygget i USA (Jones Act). Der ydes ikke længere driftsstøtte til bygning af skibe, hvilket blev stoppet i 1981. - Pt. er der planer om restruktureringsstøtte i forbindelse med omstilling af værfter fra militær til civil produktion.

Kapitel 4

Er eksportkrediten i Danmark konkurrencedygtig?

4.1 Sammenfatning

/ dette kapitel belyses og vurderes konkurrencedygtigheden for den danske eksportkredit, henholdsvis på garanti- og finansieringssiden.

I afsnit 4.3 gives en oversigt over de internationale rammebetingelser, der fastlægger "regelsættet", indenfor hvilket den statsstøttede eksportkredit kan udspille sig. Det konkluderes, at hvor Danmark indtil for nylig prioriterede en stram forvaltning af det internationale regiesæt højest, så er situationen i dag mere nuanceret. Danske eksportører kan i dag i højere grad påregne at kunne matche konkurrenternes kreditvilkår, også fra de "offensive" lande.

I afsnit 4.4 påvises, at garantivolumenet i Danmark på medium/long-term området har udvist et dramatisk fald de seneste 15 år; en udvikling der er væsentligt forskellig fra andre OECD-lande, der har oplevet en betydelig vækst i garantivolumenet siden 1988. Det konkluderes, at den negative udvikling i Danmark er vanskeligt at forklare, men meget tyder på, at eksportfinansieringen og eksportgarantigivningen i den omhandlede periode er blevet stadig mindre konkurrencedygtig, og at dette er en væsentlig medvirkende forklaring på den stedfundne udvikling.

1 afsnit 4.5 sammenlignes den danske garantiordning med tilsvarende udenlandske garantiordninger på en række væsentlige konkurrenceparametre. Sammenligningen kan udmøntes i følgende hovedkonklusioner:

Danmark tilhører den gruppe lande, der er gået længst med hensyn til at overlade garantidækning af kommercielle eksportkreditrisici til det private forsikringsmarked.

Generelt tilhører Danmark - med enkelte modifikationer - den gruppe lande, der tilbyder de laveste garantiprocenter.

Generelt må det danske sortiment af garantiprodukter karakteriseres som smalt. Hovedparten af konkurrentlandene kan tilbyde et bredere garantiproduktsortiment samt bedre dækningsmuligheder end Danmark. Det er navnlig garantidækningsmulighederne overfor bankerne, der er bedre i flere af konkurrentlandene.

Danmark tilhører den gruppe af lande, der har relativt høje præmier på medium/long-term området.

Det er vanskeligt at sammenligne garantiinstitutternes risikovillighed. Risikovilligheden med hensyn til afdækning af politiske risici synes på højde med andre lande, om end kapaciteten til at dække større engagementer er begrænset.

I afsnit 4.5.d gennemgås garantiinstitutternes regnskabsresultater, belyst ved netto cashflow. Det fremgår, at OECD-landenes garantiinstitutter har udvist store cash

flow-underskud siden 1982. Danmark har også haft store cash flow-underskud. De fortsat store cash flow-underskud tyder på, at der er langt igen til en situation, hvor garantiinstitutterne opnår balance i regnskabet.

I afsnit 4.6 undersøges eksportfinansieringens konkurrencedygtighed. Det konkluderes, at den danske Consensus-finansiering er dyrere end i udlandet. Så godt som alle andre lande har etableret mekanismer, der gør det muligt for eksportørerne, at tilbyde finansiering til Consensus-rentesatser uden tillæg af en bankomkostningsmarginal. Endvidere konkluderes, at en konkurrencedygtig eksportfinansiering i høj grad beror på, om de finansielle institutioner er i stand til at udnytte potentialet for markedsbaseret eksportfinansiering, dvs. finansiering uden CIRR-rentestøtte. På dette område er danske banker ofte dårligere stillet, primært fordi andre landes finansielle institutioner typisk kan finde sig billigere.

4.2 Indledning og baggrund

Erhvervsredegørelse 1994 understreger det afgørende forhold for eksportvirksomhedernes konkurrenceevne, at de danske eksportkreditgaranti- og eksportfinansieringsvilkår skal kunne måle sig med de vilkår, der gælder for konkurrerende udenlandske virksomheder.

I udvalgets kommissorium anføres endvidere, at der skal foretages en udredning og vurdering af den internationale konkurrencesituation på såvel garanti- som finansieringsområdet.

I det følgende foretages en sådan udredning og vurdering, primært ved at sammenligne den danske garantidækning og eksportfinansiering med de væsentligste konkurrentlande. Sammenligningen koncentrerer sig til de væsentligste konkurrenceparametre.

De foretagne sammenligninger giver ikke et fuldt dækkende billede af konkurrencesituationen. De tidsmæssige og ressourcemæssige rammer for arbejdet samt ikke mindst de begrænsede tilgængelige oplysninger, herunder statistiske oplysninger, om eksportgaranti- og eksportfinansieringsområdet i udlandet har alene gjort det muligt at foretage en begrænset sammenligning. Det bemærkes, at kapitlet og dets vurderinger i høj grad beror på de erfaringer, som løbende er blevet gjort under administrationen af eksportkreditområdet, herunder ikke mindst erfaringer i det internationale arbejde.

Indledningsvis er der grund til at påpege, at den nuværende konkurrencesituation på eksportkreditområdet i høj grad er en konsekvens af, at interessen for at ajourføre og udvikle garantiordningen på medium/long-term området har været nedtonet siden midten af 1980'erne. Det er først på det seneste, at området har fået en vis opprioritering, og der er gennemført tiltag, der har forbedret konkurrencesituationen væsentligt de seneste 1-2 år. Gennemgangen i det følgende må ses i lyset af denne historiske baggrund.

4.3 De internationale rammebetingelser

Ved vurderingen af konkurrenceevnen for de danske ordninger for eksportgaranti og eksportfinansiering er det vigtigt at have de internationale rammebetingelser på området for øje. Det drejer sig først og fremmest om de internationale aftaler og hensigtserklæringer. Danmark har tilsluttet sig for at begrænse det statsstøttede kreditkapløb samt subsidieringen inden for eksportkreditområdet. I nedenstående oversigt er de vigtigste rammebetingelser/regler i henhold til GATT-aftalen, Consensus-aftalen og Berner Unions-samarbejdet opsummeret.

Oversigt 4.1

De internationale rammebetingelser på eksportkreditområdet.

GATT-aftalen (april 1994)

- Foreskriver, at der ikke må ydes eksportkreditgarantier til præmier, som er utilstrækkelige til at dække omkostningerne forbundet med garantigivningen.

Consensus-aftalen (juni 1992 og senest ændret pr. august 1994)

- Omfatter offentligt støttede (officially supported) eksportkreditter med en tilbagebetalingsperiode længere end 2 år.
- Omfatter ikke militært udstyr og landbrugsvarer.

"Almindelige " eksportkreditter

- Forudbetalingen skal minimum udgøre 15 %, kreditten skal afvikles efter serielånsprincippet, og kreditten må ikke indeholde en afdragsfri periode. Kredittiden må maksimalt udgøre
 - 5 år, dog 8,5 år efter forudgående notifikation over for OECD for de relativt rige lande,
 - 10 år for øvrige lande (lande med en BNP pr. capita mindre end 4865 USD)
- Lokale omkostninger i køberlandet må ikke finansieres af offentligt støttede eksportkreditter.
- For eksportkreditter, der ydes med offentlig finansieringsstøtte skal renten minimum fastsættes til CIRR- rentesatsen for pågældende valuta, som er en tilnærmet markedsrente, der beregnes og offentliggøres hver måned i OECD-regi. En særlig lav rente - den såkaldte SDR-rente - kan anvendes over for de relativt fattige lande, men kun indtil 1. september 1995. Herefter må alene CIRR-renten anvendes.

Blandede kreditter (subsidierede eksportkreditter)

- Regler for de "almindelige" eksportkreditter gælder ikke for blandede kreditter.
- Gaveelementet skal minimum udgøre 35%, dog 50% hvis køberlandet er meget fattigt.
- Der må ikke ydes blandede kreditter til lande med et BNP pr. capita større end 2785 USD, eller til lande der af andre grunde ikke anses for berettiget til blandede kreditter, primært de central- og østeuropæiske lande.

- Der må ikke ydes blandede kreditter til "kommercielt levedygtige" projekter, medmindre der er tale om et meget fattigt land, eller lånebeløbet er mindre end 2 mio. SDR (ca. 18 mio. DKK)

Særregler for specielle sektorer

- Omfatter skibe, atomkraftværker, kraftværker og luftfartøjer.
- For skibe er der netop vedtaget et nyt regelsæt, der forventes at træde i kraft 1. januar 1996. Reglerne bliver herefter i vidt omfang som ved eksport af kapitaludstyr i øvrigt, idet kredittiden dog maksimeres til 12 år.

Berner Unions-regler

- Berner Unionen (BU) er en sammenslutning af garantiinstitutter, som har formuleret retningslinier til begrænsning af den statsstøttede kreditkonkurrence, primært i form af vejledende maksimale kredittider for forskellige produkttyper samt afpasset efter ordrebølgets størrelse. De vigtigste regler foreskriver følgende maksimale kredittider:
 - råvarer, halvfabrikata og forbrugsvarer: normalt 180 dages kredit,
 - varige forbrugsgoder, dele og komponenter : V^2 - 2 års kredit,
 - kapitaludstyr : 5 års kredit og længere ved store ordrebøb,
 - hele anlæg: længere end 5 års kredit.

International handelskutyme

- Den internationale handelskutyme, herunder praksis hos andre eksportkreditinstitutter, danner normer for de betalingsvilkår, som garantiinstitutterne finder acceptable.

De internationale rammebetingelser afgrænser området, inden for hvilket den statsstøttede eksportkredit kan udspille sig, og dermed er der sat grænser for, hvor konkurrencedygtig man kan indrette den statsstøttede eksportkredit.

De internationale rammebetingelser er ikke klare og entydige. Der er således et vist spillerum for, hvor begrænsende de internationale rammebetingelser kan og bliver opfattet. Nogle lande fortolker rammebetingelserne udvidende og fører en offensiv statsstøttepolitik på eksportkreditområdet.

Danmark har traditionelt tilhørt den gruppe af lande, der har tolket de internationale rammebetingelser snævert, ligesom man generelt har været tilbageholdende i sin statsstøttepolitik på eksportkreditområdet.

Spørgsmålet om, hvor langt et land er villig til at gå i sin tolkning og administration af de internationale rammebetingelser, er af væsentlig betydning ved vurderingen af, om danske eksportører stilles lige i konkurrencen med udenlandske virksomheder.

Administrationen af eksportkreditordningen har det seneste 1-1½ år bevæget sig i retning af at tillægge konkurrencedygtighedsaspektet stadig større betydning, hvilket bl.a. har udmøntet sig i en højere grad af "matchning" i forhold til andre lande.

Endvidere er fortolkningen og administrationen af de internationale rammebetingelser lempet. Som eksempler på denne udvikling kan nævnes:

- introduktionen og administrationen af de blandede kreditter dels over for udviklingslandene, dels over for de baltiske lande,
- at der i en række tilfælde accepteres længere kredittider end tidligere,
- at op til 85% af garantipræmien, bankgebyrer samt renter i byggeperioden nu tillades indregnet i kreditbeløbet,
- at Dansk Eksportfinansieringsfond kan tilbyde lempeligere refinansieringsvilkår til bankerne, herunder til lavere renter.

Konkluderende kan man sige, at hvor Danmark indtil for nylig prioriterede en stram forvaltning af "de internationale rammebetingelser" højest, er situationen i dag mere nuanceret. Danske eksportører kan således i dag i højere grad påregne at kunne matche konkurrenternes kreditvilkår, også fra de "offensive" lande.

4.4 Udviklingen i garantiomsætningen

Indledningsvis er der grund til at se på udviklingen i garantiomsætningen, dvs. årets garantiudstedelser opgjort som de garanterede beløb (det maksimale garantiansvar). Der vil alene blive fokuseret på medium/long-term garantigivningen, da dette område er hovedemnet for betænkningen.

Garantiomsætning omfatter således ikke udstedte tilsagn. På medium/long-term området udstedes der et betydeligt antal tilsagn, som ikke udmønter sig i garantier og dermed præmieindtægter. Garantiomsætningstallene dækker således over en væsentligt større aktivitet, end man umiddelbart får indtryk af.

Udviklingen i garantiomsætningen kan indikere, om der er konkurrenceevneproblemer inden for eksportkreditområdet - ikke mindst ved en sammenligning med udlandet. I tabel 4.1 er udviklingen i Danmark sammenholdt med udviklingen for OECD-landene totalt.

Tabel 4.1

Udviklingen i OECD-landenes medium/long-term garantigivning sammenholdt med udviklingen i Danmark, 1981-94

	Omsætning (garantiudstedelser)		Engagement (garantiansvar)
	OECD Mia. USD	Danmark Mia. DKK	Danmark Mia. DKK
1980			8,6
1981	82,8	} (5,0) ¹⁾	10,6
1982	85,6		13,6
1983	67,5		18,9
1984	58,2	} (2,2) ¹⁾	20,5
1985	47,8		18,7
1986	46,1		16,8
1987	47,1	1,57	16,3
1988	45,0	1,54	13,5
1989	54,1	0,94	9,2
1990	48,2	0,26	7,7
1991	64,0	0,52	5,9
1992	72,8	2,42	8,7 ₂₎
1993	(78) ¹⁾	0,80	4,7
1994		0,48	4,0

Kilde: IMF, OECD og egne opgørelser

Note: Tallene vedrører garantier, dvs. eksklusive tilsagn. Eksportkreditter indgår i tallene i det omfang, at disse ydes direkte af det offentlige.

¹⁾ Tallene er beregnet af sekretariatet.

²⁾ Tallet skal tages med et vist forbehold; på grund af overgangsproblemer i forbindelse med den gamle og den nye eksportkreditlov udstedte man alene garantier i en vis periode, uanset at der reelt var tale om tilsagn. En del af disse garantier blev ikke udnyttet. Garantiengagementet i 1992 er derfor formentlig en del overvurderet.

OECD-landenes garantiomsætning faldt fra 82,8 mia. USD i 1981 til 45 mia. USD i 1988. Dette fald må ses i sammenhæng med, at udviklingslandene i den periode begrænsede de offentlige investeringer, og garantiinstitutterne begrænsede garantigivningen til udviklingslandene på grund af disses gældsproblemer. Siden 1988 har OECD-landenes garantiomsætning været stigende - gennemsnitligt har den årlige (nominelle) stigningstakt udgjort 11-12%.

Sammenholder man denne udvikling med den danske, fremstår et helt andet billede. I perioden frem til 1988 faldt den danske garantiomsætning langt mere end for OECD-landene, og efter 1988 er garantiomsætningen i Danmark faldet yderligere,

hvor OECD-landene udviste en betydelig stigning. Det dramatiske fald i den danske garantiomsætning kan illustreres ved at sætte den danske garantiomsætning i forhold til garantiomsætningen for OECD-landene.

Danmarks markedsandel på eksportkreditområdet (medium/long-term garantiomsætning)

	DK i % af OECD
1981-1985	0,63%
1986- 1990	0,38%
1991 - 1994	0,23%

Danmarks markedsandel for offentligt støttede medium/long-term eksportkreditter blandt OECD-garantiinstitutter er således faldet drastisk - næsten med 2/3 siden begyndelsen af 1980'erne. En markedsandel på 0,23% - som beregnet i perioden 1991-94 - svarer til en årlig garantiomsætning på knap 1 mia. DKK. Garantiomsætningen for det seneste år (1994) udgjorde knap 1/2 mia. DKK, hvilket kan skønnes at udgøre en markedsandel på kun 0,10-0,12%. Den seneste udvikling peger således ikke i retning af en forbedring af Danmarks markedsposition, tværtimod.

Som nævnt er garantiomsætningen i tabel 4.1 opgjort ud fra de udstedte garantier. Bedømt ud fra den seneste udvikling i bevilgede tilsagn og bestanden af tilsagn må det forventes, at udviklingen i garantiomsætningen har nået bunden, og at 1995 vil udvise en pæn stigning i garantiomsætningen, herunder ikke mindst under sektion 3. Denne forventede udvikling må ikke mindst ses i sammenhæng med, at garantimulighederne er blevet væsentligt forbedret på det seneste. Endvidere forventes Udenrigsministeriets nye facilitet for blandede kreditter - efter en indkøringsperiode - at tilføre eksportkreditordningen en garantiomsætning på 600-800 mio. DKK om året.

I tabel 4.1 er udviklingen i Danmarks samlede medium/long-term garantiengagement (beholdningsstørrelse) også vist. Det fremgår, at garantiengagementet kulminerede i 1984 med 20,5 mia. DKK; siden da er garantiansvaret faldet til mindre end 1/4 af niveauet for 10 år siden. Reelt er der tale om et væsentligt større fald, jf. at inflationen i perioden 1984-94 har udgjort 32,6%. Opgjort i 1994-priser kan garantiansvaret i 1984 på 20,5 mia. DKK beregnes til godt 27 mia. DKK.

Den danske udvikling i medium/long-term garantiansvaret er markant forskellig fra OECD-landene. I perioden 1987-1993 steg OECD-garantiansvaret således med ca. 8%, medens det danske garantiansvar faldt med 71% (69% hvis der reguleres for valutakursudviklingen).

Faldet i den danske garantiomsætning (strømstørrelse) forklares delvist af den internationale udvikling. For OECD totalt faldt garantiomsætningen således med 58% (opgjort i DKK) i perioden 1982-87. Den danske udvikling udviste i samme periode et fald på 69%.

Forklaringsfaktorerne bag den faldende danske garantiomsætning på medium/long-term området er usikker. Følgende forhold synes dog at kunne forklare noget af udviklingen. For det første blev der i begyndelse af 1980'erne garanteret en del skibseksport. Fra midten af 1980'erne ophørte garantidækning af den type eksport i vidt omfang, hvilket primært må ses i sammenhæng med, at OECD-reglerne for skibe gjorde det uinteressant at bruge eksportkreditordningen som finansieringskilde. Skibene forklarer dog kun en mindre del af faldet, hvilket ses af, at kun 16-17% af garantiansvaret i 1984 kan henføres til skibseksport.

En anden forklaringsfaktor er de mange byggeprojekter, som blev garanteret i begyndelsen af 1980'erne, herunder navnlig til Algeriet og til dels også til Nigeria (Flex Plan-projekterne). Størrelsesordenen af denne garantiaktivitet er usikker, men det skønnes, at en stor del af sektion 2 - garantiengagementet på Algeriet i 1984 på 5,9 mia. DKK (29% af det samlede garantiengagement dette år) kan henføres til byggeprojekter.

En tredje forklaringsfaktor er det forhold, at der i begyndelsen af 1980'erne fandtes en hel del projekteksportører, der eksporterede totalprojekter (turnkey projekter), bla. inden for mejerisektoren. Disse eksportører blev hårdt ramt af tilbageslaget i udviklingslandene, og mange af disse eksportører fik betalingsproblemer eller indstillede projekteksporten.

Det må vurderes, at faldet i garantiomsætningen fra begyndelsen af 1980'erne og frem til omkring 1988 i vidt omfang kan forklares af eksterne forhold, herunder den internationale udvikling og særlige danske forhold. Det fortsatte fald i garantiomsætningen siden 1988, hvor andre OECD-lande har oplevet en betydelig stigning, er derimod vanskeligt at forklare ud fra eksterne forhold.

De fleste OECD-lande effektiviserede garantiinstitutterne i løbet af 1980'erne, og der førtes generelt en mere restriktiv garantipolitik end tidligere. I de senere år har flere OECD-lande, der tidligere førte en restriktiv eksportkreditpolitik, ført en stadig mere aggressiv eksportfremmepolitik for at stimulere den økonomiske vækst i recessionsperioden i begyndelsen af 1990'erne. Samtidig steg efterspørgslen efter importerede kapitalgoder fra mange udviklingslande. Endvidere betragter flere OECD-lande eksportkreditter som et vigtigt instrument i støtten til de central- og østeuropæiske lande, og betydelige eksportkreditbeløb er bevilget til disse lande. Kombinationen af disse faktorer har været afgørende for, at udviklingen i garantiomsætningen for OECD-landene er vendt fra en faldende tendens til en kraftigt stigende tendens.

Årsagerne til den fortsatte negative udvikling i Danmarks garantiomsætning på medium/long-term området er vanskeligt at forklare, men meget tyder på, *at eksportfinansieringen og eksportgarantigivningen i Danmark er blevet stadig mindre konkurrencedygtig, og at dette er en væsentlig medvirkende forklaring på den stedfundne udvikling.*

* *Prisparameteren*

Eksportfinansieringen i Danmark har i de senere år været forholdsvis dyr, dels for-

di garantipræmierne har været høje, og til dels også fordi selve finansieringen har været dyrere end i udlandet. På garantisiden er der sket justeringer af prisparameteren i nedadgående retning, fx kan nævnes, at sektion 3, der startede op i 1991 med ekstremt høje præmier, er blevet billiggjort i flere omgange. Endvidere betød prisnedsættelsen for 1 år siden på kurstillægsgarantien en væsentlig billiggørelse af de længerevarende eksportkreditter. Prissituationen i dag på garantisiden er betydeligt bedre end for 2-4 år siden.

Den lave garantiomsætning i de senere år må i høj grad ses i sammenhæng med, at eksportfinansieringen (inklusive garantidækning) i Danmark har været væsentligt dyrere end hos konkurrentlandene. I den forbindelse må det erindres, at garanti-præmie og finansieringsomkostninger - eksklusive renter - er en betydelig omkostningspost ved eksport af kapitalgoder, der finansieres med lang kredit. Medium/long-term eksportkreditter er særlig prisfølsom ved eksport til de risikomæssigt bedre lande. Endvidere er kapitalgodeeksporten generelt meget konkurrencepræget, hvilket forstærker prisparameterens betydning i konkurrencen.

Prisparameteren på medium/long-term området er - til forskel fra short-term - ofte uden den store betydning for, om eksportøren eller finansierende bank vælger at tegne en eksportkreditgaranti eller ej. Medium/long-term eksportkreditter til øst- og udviklingslande er typisk så risikobehæftet, at eksportkreditte ikke kan etableres, medmindre den afdækkes med en eksportkreditgaranti. Konkurrencen fra "selvforsikring" er langt mindre på medium/long-term området end på short-term området. Eksportører og banker er således generelt relativt prisufølsomme med hensyn til at søge om garantidækning for medium/long-term eksportkreditter på de fleste øst- og udviklingslande.

Denne konstatering gælder imidlertid ikke for de internationalt funderede projekt- og kapitalgodeeksportører. Disse eksportører har mulighed for at placere eksportordrerne i udlandet hos koncerntilknyttede selskaber og dermed udnytte andre landes mere fordelagtige eksportfinansieringsvilkår. Danmark har flere af den type eksportører, og erfaringerne fra administrationen af eksportkreditordningen viser, at prisparameteren inden for eksportfinansieringen - når der er behov for lang eksportkredit - er af ganske stor betydning for disse eksportørers valg af eksportland og dermed i hvilket land, produktionen af den pågældende eksportordre placeres.

Tendensen mod en stadig større internationalisering og globalisering af eksportvirksomhederne har gjort efterspørgslen efter medium/long-term eksportkreditter i forhold til det enkelte garantiinstitut mere prisfølsom. Nedgangen i den danske garantiomsætning må i en vis udstrækning ses i sammenhæng med denne udvikling.

Tendensen mod en stadig større internationalisering og globalisering af eksportvirksomhederne medfører i vidt omfang, at garantiinstitutterne konkurrerer direkte mod hinanden. Denne udviklingstendens øger behovet for, at det danske eksportgaranti- og finansieringssystem kan "matche" andre lande, ligesom behovet for harmonisering landene imellem også øges.

De små og mellemstore virksomheder har ikke de samme muligheder for at place-

re eksportordrerne der, hvor eksportfinansieringsmulighederne er gunstige. Efterspørgslen efter medium/long-term eksportkreditter fra den type eksportører er derfor forholdsvis prisfølsom i forhold til det enkelte garantiinstitut.

Eksportgarantigivningens og eksportfinansieringens prisfølsomhed er primært en konsekvens af eksportørernes konkurrencesituation på eksportmarkederne. Eksportørerne har generelt ikke mulighed for at forhøje eksportpriserne som følge af en dyrere eksportfinansiering i Danmark. Denne konstatering leder frem til, at prisparameteren inden for lang eksportfinansiering i mange tilfælde er af relativ stor betydning for, om eksportordrer opnås, og dermed om garantidækning efterspørges.

Blandt de faktorer, som forklarer de seneste års fald i garantiomsætningen, synes mangelfuld markedsføring og en dyrere eksportfinansiering i Danmark at udgøre væsentlige forklaringsfaktorer.

** Blandede kreditter*

Blandede kreditter eller bløde lån har i de seneste år været et vigtigt instrument i mange landes eksportfremmeindsats, navnlig til de mindre risikobehæftede udviklingslande. En ikke uvæsentlig del af OECD-landenes garantiomsætning kan formentlig tilskrives garantidækning af blendede kreditter. Danmark har indtil fornylig været meget tilbageholdende med at yde blendede kreditter. Dette kan formentlig forklare noget af faldet i den danske markedsandel på eksportkreditområdet.

Udenrigsministeriets nye facilitet for blendede kreditter, der endnu ikke har udmøntet sig i konkrete garantier, vil tilføre eksportkreditordningen betydelig garantiomsætning. Efter en indkøringsperiode ventes de blendede kreditter at resultere i en garantiomsætning på 600-800 mio. DKK om året, dvs. mere end en fordobling af den nuværende garantiomsætning på medium/long-term området.

4.5 Eksportgarantigivningens konkurrencedygtighed

En sammenligning af den danske garantiordning med tilsvarende udenlandske ordninger kan ske på flere måder. Her er valgt at fokusere på garantiprodukter, præmier (prisen på garantidækning), risikovillighed (dækningspolitik) samt garantiinstitutternes "regnskabsmæssige" resultater. Formålet hermed er alene at give et hovedindtryk af, hvorledes den danske garantiordning er placeret i forhold til tilsvarende udenlandske ordninger, herunder nogle vigtige aspekter i forbindelse med vurderingen af konkurrenceevnen. Det skal understreges, at de forskellige garantiordninger er vanskelige at sammenligne, ligesom dækkende statistisk materiale ikke findes. Sammenligninger på dette område bør derfor generelt tolkes med forsigtighed.

a. Sammenligning af garantiprodukter

I det følgende sammenholdes garantiprodukterne under den danske eksportkreditordning med udenlandske garantiinstitutters produkter for herved at få belyst, om "kvaliteten" af den danske garantidækning er på højde med udlandet. Det er ingen-

lunde hensigten at foretage en detaljeret sammenligning. Sigtet er primært at vurdere, om det danske produktsortiment/dækningsområde er smallere eller bredere end i udlandet, herunder at belyse på hvilke områder, der tilbydes en "bredere" garantidækning i udlandet. Dette aspekt er væsentligt for vurderingen af, om danske eksportører eksportgarantimæssigt stilles lige i konkurrencen med andre landes eksportører. Spørgsmålet om, hvor risikovillig den danske garantidækningspolitik er i forhold til udlandet, behandles i afsnit c.

Indledningsvis er den danske eksportkreditordnings produkter, herunder garantiområdet, kort gengivet i oversigt 4.2. Eksportkreditordningen er i øvrigt nærmere beskrevet i kapitel 2.

Oversigt 4.2

Eksportkreditordningens **garantiprodukter/garantiområde**

Garantiprodukter over for banker m.m.

Remburs garantien

- Afdækker kommercielle og politiske betalingsrisici i forbindelse med bankernes bekræftelse af remburs.

Lån & Veksel-garantien

- Afdækker kommercielle og politiske betalingsrisici i forbindelse med bankernes afkøb af vekslere (vekselforfaiering) samt långivning til køber eller dennes bank til finansiering af danske eksportleverancer.

Køberkreditgarantien

- Afdækker kommercielle og politiske betalingsrisici i forbindelse med bankernes långivning til køber eller dennes bank til finansiering af danske eksportleverancer. Garantiformen er billigere og garantidækningen bedre end Lån & Veksel-garantien. Køberkreditgarantien anvendes som hovedregel alene ved garantidækning under den såkaldte sektion 2-ordning, der vedrører garantidækning af større projekter til udviklingslandene.

Garantiprodukter over for eksportører

1-års garantien

- Afdækker kommercielle og politiske betalingsrisici ved 1-års løbende samhandel, idet kredittiden maksimalt må udgøre 180 dage. Garantiformen anvendes ved eksport af forbrugsvarer og tilsvarende produkter, der alene er berettiget til korte kredittider.

Efter afsendelses-garantien

- Afdækker kommercielle og politiske betalingsrisici lige fra eksportleverancer med kontante betalingsbetingelser til betalingsbetingelser med op til 10-12 års kredit.

Før afsendelses-garantien

- Afdækker kommercielle og politiske risici, der umuliggør varernes afsendelse herfra landet.

Projektgarantien

- Afdækker de samme risici, som garantien før og efter afsendelse dækker, hvortil kommer afdækning af risici ved arbejde i udlandet. Garantiformen anvendes ved projektleverancer (turnkey-projekter).

Tilbuds-, forskudsbetalings- og arbejdsgarantier

- Afdækker købers ubeføjede træk på sikkerheder (bankgarantier), som eksportør har stillet i forbindelse med afgivelse af tilbud, modtagelse af forudbetaling og sikkerhed for kontraktsopfyldelse.

Kurstillægsgarantien

- Tegning af denne tillægsgaranti sikrer, at eventuel erstatning under hovedgarantien altid afregnes i forhold til valutakursen på erstatningstidspunktet. I modsat fald beregnes erstatningen ud fra den laveste kurs på kontrakttidspunktet eller forfaldstidspunktet, hvilket indebærer, at hovedgarantien ikke dækker tab, der skyldes, at valutakursen er steget. Garantiformen anvendes næsten altid ved garantidækning af mellemlange og lange eksportkreditter i fremmed valuta. Det bemærkes, at tillægsgarantien ikke anvendes ved køberkreditgarantien, idet kurstillægsgarantien er indeholdt i de almindelige garantivilkår for denne garantiform.

Statens garantiområde

- Statens garantiområde er afgrænset til de såkaldte ikke-markedsmæssige risici, dvs. risici som vanskeligt kan dækkes af det private forsikringsmarked. Statens garantiområde fastlægges af Eksportkreditudvalget, idet der sker en løbende justering efter konsultation af markedsaktørerne på området. For øjeblikket er der ingen begrænsninger med hensyn til dækning af politiske risici, hvorimod kommercielle risici alene dækkes, hvis risikoperioden er længere end 2 år inden for OECD-området og længere end 1 år uden for OECD-området. På de central- og østeuropæiske lande samt Kina, Algeriet, Iran, Vietnam og Ægypten dækkes de korte forretninger dog også.

De danske garantiprodukter er sammenlignet i forhold til følgende 11 lande: Sverige, Norge, Finland, Holland, Belgien, Tyskland, Frankrig, Storbritannien, USA, Canada og Japan.

** Statens garantiområde*

Det første spørgsmål, som melder sig, er, om den danske afgrænsning af statens garantiområde er bredere eller smallere end i andre lande. Svaret på dette spørgsmål fremgår af nedenstående oversigt.

Oversigt 4.3

Er der begrænsninger i statens muligheder for at forsikre eksportkreditrisici?

Danmark	Ja.	Kommercielle risici dækkes ikke ved risikoperioder kortere end 2 år inden for OECD-landene og kortere end 1 år uden for OECD-landene, dog undtaget de central- og østeuropæiske lande og nogle få andre lande.
Norge	Nej.	
Finland	Nej.	
Sverige	Nej.	
Tyskland	Nej.	
Holland	Ja.	Risici på private købere (kommercielle risici) dækkes ikke ved kredittider kortere end 5 år på industrialiserede lande, 2 år på udviklingslande, idet alene insolvensrisikoen er omfattet. Risikoen for langvarig betalingsforsinkelse - protracted default - kan således altid dækkes af staten.
Belgien	Ja.	Forretninger med op til 1 års kredit på OECD-lande, bortset fra Tyrkiet og Mexico, dækkes ikke.
Storbritannien	Ja.	Kortfristede eksportkreditrisici, der ikke er projektbaseret, dækkes ikke. Dog tilbydes en vis genforsikring på området, i det omfang det private genforsikringsmarked ikke kan dække behovet.
Frankrig	Ja.	Kommercielle risici dækkes ikke ved kredittider op til 3 år. Tilsvarende for politiske risici, men alene omfattende OECD-landene (eksklusive Tyrkiet og Mexico.)
USA	Nej.	
Canada	Nej.	
Japan	Nej.	

Oversigten viser, at Danmark tilhører den gruppe af lande, der er gået længst med hensyn til at indskrænke den statslige garantidækning af kommercielle eksportkreditrisici og dermed overlade dette område til det private forsikringsmarked. Dog bemærkes, at Danmarks Erhvervsfond fortsat dækker kommercielle risici fuldt ud på østlandene. Uanset at statens garantiområde formelt ikke er begrænset i flere af de anførte lande, så dækker det private forsikringsmarked i flere af landene en betydelig del af det kortfristede eksportforsikringsbehov. Dette er fx tilfældet i Norge, Tyskland og Sverige.

Inden længe forventes EU at vedtage regler, der forbyder statslig garantidækning af markedsmæssige risici (marketable risk), medmindre dette sker på markedsvilkår. Markedsmæssige risici forventes at ville omfatte kommercielle eksportkreditrisici på OECD-lande - eksklusive Tyrkiet og Mexico - for risikoperioder op til 2 år.

I betragtning af, at statens garantiområde kun i begrænset omfang omfatter afdækning af kortfristede kommercielle eksportkreditrisici, indeholder det følgende ikke en sammenligning på dette område. Det skal dog nævnes, at hovedproduktet på dette felt i de fleste lande er garantidækning i henhold til generalgarantikonceptet, dvs. forsikringsaftaler der indebærer, at eksportøren afdækker hele eller hovedparten af sin eksportomsætning.

**Garantiprocenten*

Eksportkreditgarantier er normalt forbundet med et selvrisikoelement, dvs. at garantitager ikke får dækket eventuelle tab under garantien fuldt ud. Garantiprocenten er en helt afgørende parameter ved garantiproduktet. Garantiprocenten er et risikostyringsinstrument, der fastsættes under hensyntagen til forskellige risikofaktorer. En sammenligning med andre lande er vanskelig, primært fordi kriterierne for garantiprocentens differentiering landene imellem varierer. I Danmark dækkes kommercielle risici typisk med en garantiprocent på 80-95%. Politiske risici dækkes typisk med 85-95%. Generelt tilhører Danmark - med enkelte modifikationer - den gruppe lande, der tilbyder de laveste garantiprocenter. Det kan konstateres, at banker i udlandet typisk tilbydes en garantidækning på 95%. I Danmark udgør samme garantiprocent ofte 90, medmindre der er tale om garantidækning under den særlige sektion 2-ordning eller i forhold til de central- og østeuropæiske lande, hvor garantiprocenten overfor banker normalt udgør 95.

I visse lande tilbydes 100%'s garantidækning. Dette er tilfældet i Storbritannien ved garantier over for banker. Endvidere også i USA, Canada og Japan, jf. at disse lande udover garantistillelse også tilbyder statslige eksportkreditter (uden regres til eksportør). Finland tilbyder også 100%'s garantier til banker, men bevarer dog en regresadgang til eksportør for selvrisikoelementet.

De danske garantiprocenter kan også sammenholdes med EUs forslag til harmonisering på eksportforsikringsområdet. EU-forslaget opererer med en maksimal garantiprocent for køberkreditter på 95 og 90 for sælgerkreditter. Såfremt EU-forslaget - der et langt stykke af vejen afspejler det generelle niveau blandt EU-garantiinstitutterne - gennemføres, vil de i forslaget indeholdte maksimale garantiprocenter formentlig komme til at udgøre det fremtidige dækningsniveau generelt i EU, uanset at der er tale om maksimale garantiprocenter. Såfremt Danmark skal tilbyde dækningsprocenter på samme niveau, skal de nuværende garantiprocenter i en række tilfælde justeres op - typisk med 5%-point.

** Garantiproduktsortimentet*

De danske garantiprodukter kan karakteriseres ved, at de dækker de basale eksportforsikringsbehov. Det danske garantiproduktsortiment genfindes stort set i samtlige lande, der indgår i nærværende sammenligning. Generelt må det danske

sortiment af garantiprodukter karakteriseres som smalt. Hovedparten af konkurrentlandene kan tilbyde et bredere spekter af garantiprodukter og dækningsmuligheder. Den bredere garantidækning i flere andre lande består primært af nedenstående garantidækningsmuligheder:

Kurssikringsgaranti

Denne garantiform indebærer, at eksportør i større eller mindre grad sikres mod valutakursændringer ved leverandørkontrakter indgået i fremmed valuta. Valutagevinsten indbetales til garantiinstituttet, medens valutatab godtgøres af garantiinstituttet. Hovedsigtet er at sætte eksportør i stand til at afgive fastpristilbud i fremmed valuta, samtidig med at indtægterne i eksportørens egen valuta fikseres. Det er diskutabelt, om det kan anses for en statsopgave at tilbyde denne form for garantidækning. Det finansielle marked synes at have gode muligheder for at dække forsikringsbehovet på dette felt. Danmark tilbød også tidligere denne garantiform, men efterspørgslen efter garantidækning var lille. Garantiformen udbydes i forskellige varianter i Belgien, Tyskland, Holland, Storbritannien, Frankrig og Japan.

Garantier i fremmed valuta

Det fleste institutter kan tilbyde garantidækning i fremmed valuta - ofte beregnes der ikke særskilt vederlag herfor, eller også er vederlaget minimalt. Garantier i fremmed valuta tilbydes bl.a. af Belgien, Norge, Finland, Sverige, Storbritannien, Japan og USA. Ved garantier i fremmed valuta opnår garantitager sikkerhed for, at erstatningen er tilstrækkelig til at "matche" den konkrete valutaeksponering.

Garantiformer til afdækning af bankernes risiko på eksportøren

På dette felt findes der adskillige varianter, men hovedsigtet med dem alle er at dække bankernes eksportørrisiko i forbindelse med finansieringen af og garantistillelse i konkrete eksportforretninger.

Den mest gunstige garantidækning på dette felt udbydes af Finland. Bankernes finansiering af eksportkontrakter dels i produktionsperioden, dels til refinansiering af eksportørens sælgerkredit afdækkes med 100%, idet garantiinstituttet har fuld regres over for eksportøren. Der er således tale om en kautionslignende ordning.

Tidligere udbød Danmark en tilsvarende kautionsdækning. En reminiscens af den tidligere kautionsordning eksisterer fortsat, men alene i forbindelse med mindre virksomheders introduktion på eksportmarkederne. Begrundelsen i Danmark for at indskrænke dækningen af bankernes risici på eksportører var, at bankerne typisk er tættere på eksportvirksomhederne og har bedre muligheder for at styre engagementer på disse.

I Holland tilbydes bankerne en ubetinget garanti i forbindelse med vekseldiskontering. Garantiinstituttet har regres til eksportør, hvis denne er årsag til, at vekslerne ikke betales ved forfald.

I Storbritannien, USA og Canada tilbydes bankerne generelt ubetingede garantier med 100%'s dækning. Garantiinstituttet dækker således også betalingsudeblivelser, der skyldes, at eksportør ikke har leveret kontraktsmæssigt.

Belgien og Sverige tilbyder udvidet garantidækning af sælgerkreditter i forbindelse med, at sådanne garantier tiltransporteres banker. Banken opnår en ubetinget ret til erstatningsudbetaling, dvs. også i de tilfælde, hvor eksportør er årsag til, at køber ikke betaler.

I USA har mindre og mellemstore virksomheder, som ikke kan "funde" sig tilstrækkeligt i markedet, og som har eksportpotentiale, mulighed for at opnå banklån i eksportøjemed med 90%'s garantidækning (kaution) fra EXIMBANK (arbejdskapitalgaranti).

I Finland, Holland, Canada og Sverige tilbydes også garantidækning af bankens risiko på eksportør i forbindelse med, at banken stiller en tilbuds-, forskudsbetalings- eller arbejds garanti på vegne eksportøren over for den udenlandske køber.

Ovenstående garantidækningsformer gør det muligt for bankerne at finansiere og stille garantier for konkrete eksportforretninger, uden at man derved løber en risiko - udover en eventuel selvrisiko - på hverken debitor eller eksportør. Denne form for garantidækning gør det lettere og billigere for eksportørerne, herunder navnlig de mindre eksportører, at opnå finansiering og garantier hos bankerne i konkrete eksportforretninger. Den bedre garantidækningskvalitet indebærer normalt, at eksportørens kreditramme med banken ikke belastes.

Som det fremgår, er det ganske udbredt med en særlig høj - eller mulighed for en sådan - kvalitet i garantidækningen over for bankerne. I Danmark er der ikke tilgang til noget tilsvarende.

Garantidækning af kreditlinier

Finland, USA og Storbritannien tilbyder særlige garantiformer til afdækning af betalingsrisici i forbindelse med kreditliniers udnyttelse.

Garantidækning af bankers refinansieringsbehov

Denne særlige garantifacilitet findes i Tyskland. Faciliteten anvendes af banker, der yder en køberkredit, og som ønsker at refinansiere køberkrediten hos en finansiell institution, der har tilgang til langfristet finansiering til fast rente på kapitalmarkederne. Det tyske garantiinstitut Hermes tilbyder 100%'s garantidækning over for den refinansierende finansielle institution, idet Hermes har en regresret over for banken - der yder køberkrediten - svarende til selvriskoelementet. Formålet med denne særlige facilitet er formentlig at tilvejebringe den billigst mulige funding for bankernes eksportfinansiering.

I USA "funder" eksportfinansieringsinstituttet PEFCO - der er privatejet - sig på basis af garantistillelse fra EXIMBANK. Uanset at PEFCO baserer sin funding på statslig garantistillelse, kan PEFCO tilbyde eksportkreditter til rentesatser lavere end Consensus-aftalens minimumsrentesatser.

Også udenlandske virksomheder kan opnå garanti

I Sverige kan også udenlandske virksomheder opnå eksportgarantier, hvis de eksporterer svenske produkter. Noget tilsvarende gør sig gældende i Storbritannien.

Garantidækning af melleghandlerkontrakter

I Japan tilbydes garantidækning til japanske firmaer (handelshuse), der formidler salg af udenlandske varer.

Ovenfor er vist hovedparten af de garantidækningsmuligheder, der har kunnet konstateres ved en gennemgang af de 11 udvalgte landes eksportgarantiprogrammer, og som ikke udbydes i Danmark. Det kan konstateres, at hovedparten af landene har et bredere garantiproduktsortiment samt bedre dækningsmuligheder end Danmark. Det er navnlig garantidækningsmulighederne over for bankerne, der er bedre i flere af konkurrentlandene.

Gennemgangen har alene omfattet garantimulighederne. Hertil kommer, at flere af landene kan tilbyde direkte (statslige) eksportkreditter. Også på dette område udbydes der et varierende produktspekter. Direkte (statslige) eksportkreditter udbydes i Japan, Canada og USA. I Finland og Tyskland er staten ligeledes stærkt involveret i formidlingen af eksportkreditter.

Der er ikke foretaget en detaljeret sammenligning af de respektive garantiprodukter landene i mellem, herunder af de konkrete garantivilkår som fx dækkede risici, karenstid, dækningens omfang og andre garantivilkår. Kvaliteten af de danske garanti vilkår - for samme garantiprodukt - synes dog et langt stykke af vejen af samme standard som i udlandet.

De danske garantivilkår kan sammenholdes med EUs forslag til harmonisering på eksportforsikringsområdet af de mellemlange og lange eksportkreditter. EUs forslag til harmonisering af garantivilkårene vil stort set ikke indebære kvalitetsændringer i den danske garantidækning. De mindre justeringer, der kan komme på tale, vedrører primært:

at karenstiden (venteperioden indtil erstatningsudbetaling) reduceres fra 6 mdr. til 3 mdr. for Lån & Veksel-garantien,
at Lån & Veksel-garantiens dækning af forsinkelsesrenter skal forbedres,
at "efter afsendelses-garantiens" dækningsområde skal udvides til også at omfatte risici i forbindelse med naturkatastrofer m.m.

EU-reglerne vedrørende dækning eller garantibetingelser fastlægger alene en række principper, som de enkelte lande skal indrette deres forsikringsvilkår efter. Der er således ikke tale om, at direktivet udmønter en egentlig fælles EU-forsikringspolice, og det enkelte land vil derfor fortsat have en vis frihedsgrad til at fastlægge sit eget kvalitetsniveau i garantidækningen.

** Investeringsgarantier*

Danske virksomheders investeringer i udlandet kan forsikres under investeringsgarantiordningen for henholdsvis østlandene og udviklingslandene. De to ordninger dækker alene tab, som skyldes politiske forhold i forbindelse med direkte investeringer og dermed ligestillede lån. Ordningerne er nærmere beskrevet i kapitel 2.

Ved en sammenligning med førnævnte 11 lande kan følgende konklusioner udledes:

I alle landene udbydes en investeringsgarantiordning, og med undtagelse af Danmark og USA administreres disse ordninger af den samme institution, som udbyder eksportkreditgarantier.

Det er alene politiske risici, som afdækkes, dog undtaget Japan, der også tilbyder afdækning af kommercielle risici med 40%.

I flere af landene tilbydes også garantidækning af almindelig långivning eller garantistillelse herfor til investeringsprojekter.

Garantiprocenterne udgør almindeligvis 90-95%.

Præmierne differentieres almindeligvis afhængig af risikoen ved pågældende investeringsland.

Til forskel fra Danmark er investeringsgarantiordningernes primære sigte i de fleste lande at støtte egne virksomheders erhvervsinteresser i udlandet.

b. Præmiesammenligning

Eksportkreditgarantier opnås mod betaling af en præmie. Pris-/præmieparameteren er en væsentlig faktor dels for at skabe balance mellem indtægter og udgifter, dels for hvor konkurrencedygtig eksportkreditprodukterne er i forhold til tilsvarende produkter i konkurrentlandene. Præmieparameteren er speciel vigtig ved garantidækning af lang eksportfinansiering, dvs. 5-10 årige kreditter, hvor præmien undertiden udgør op til 10% af kontraktprisen.

Eksportkreditområdet er karakteriseret ved meget store prisforskelle landene imellem for de respektive garantiprodukter. Dette beror bl.a. på, at nogle lande tilstræber en risikorelateret prissætning, medens andre lande mere eller mindre bevidst subsidierer eksporten ved at tilbyde billige eksportkreditgarantier. Dermed stilles eksportørerne i de respektive lande ulige i den indbyrdes konkurrence om eksportordrene. Det er navnlig eksportører af kapitalgoder og projekter med eksport til øst- og udviklingslandene, der er påvirket af denne form for konkurrenceforvridning.

Det er overordentlig vanskeligt at sammenligne præmier landene imellem. Hovedproblemet er, at en sammenligning kræver sammenlignelige produkter for at give mening. De fleste garantiprodukter er sammenlignelige landene imellem, men der er forskelle, som der bør tages højde for ved en prissammenligning. Blandt andet kan nævnes forskelle med hensyn til garantiprocenter, hvilke risici der er omfattet af garantidækningen, om garantidækningen er ubetinget eller betinget, længden af karenperioden (venteperioden indtil erstatningsudbetaling), om forsinkelsesrenter er dækket, om inkassoomkostninger er dækket, og om dækningen kompenserer for valutakursændringer.

Et andet problem er selve prisen eller præmien, hvor der er forskelle i beregningen og betalingen imellem landene, fx med hensyn til om præmien betales "up front" (som et engangsbeløb ved garantiudstedelsen) eller løbende hen over garantiperioden, samt om præmien beregnes af hovedstolen, af garantiansvaret eller af hovedstol plus renter.

Internationalt er man blevet mere og mere opmærksom på præmieproblemet. I OECD-regi er der igangsat bestræbelser på at skabe gennemsigtighed i prissammenligningen på eksportkreditområdet, bl.a. ved at foretage præmiesammenligninger. Endvi-

dere har EU fremsat et direktiv til harmonisering af præmierne på eksportkreditområdet, ligesom OECD også har igangsat et harmoniseringsarbejde på dette felt.

I efteråret 1994 gennemførte OECD en omfattende præmieundersøgelse. Resultatet af denne undersøgelse er opsummeret i tabel 4.2. Undersøgelsen vedrørte garantidækning af en køberkredit, hvor lånets tilbagebetaling er garanteret af køberlandets monetære myndighed (Finansministerium eller Centralbank). 43 debitorlande indgik i undersøgelsen. Landene fremgår af bilag 4.1. Undersøgelsen er det hidtil bedste forsøg på at give et dækkende billede af det generelle præmieniveau for mellemlange og lange kreditter garantiinstitutterne imellem.

Tabel 4.2

14 garantiinstitutters I) præmieniveau ved garantidækning af suveræne (statsgaranterede) betalingsrisici, opgjort som et gennemsnit for 43 (debitor)lande

Antal garantiinstitutter fordelt på indekserede præmieintervaller, idet Danmark = indeks; 100

Præmieintervaller (indeks)	2+5 års kredit*)	3-8½ års kredit³⁾
50-60	5	5
60-70	:	2
70-80	1	1
80-90	2	S
90-100	0	!
100	Danmark	Danmark
100-110	2	2
110-120	0	0
120-130	1	1
130-140	1	0
Gennemsnit, ekskl. Danmark	81	75

Kilde: OECD

Note: Præmien er opgjort for en køberkredit i det garantiudstedende lands valuta. Præmien er beregnet for en standard serielånsforretning (lige store halvårslige afdrag).

¹⁾ De 14 garantiinstitutter omfatter Schweiz, Storbritannien, Sverige, Portugal, Danmark, Tyskland, Norge, Belgien, USA, Østrig, Italien, Frankrig, Finland og Australien.

²⁾ 2 års trækperiode og 5 års kreditperiode.

³⁾ 3 års trækperiode og 8,5 års kreditperiode.

Af tabellen fremgår, at ud af de 14 garantiinstitutter, som indgår i undersøgelsen, ligger Danmark på en 4. og 5. plads med hensyn til det gennemsnitlige præmieniveau for de lange og mellemlange eksportkreditter. Selv om der er tale om gennemsnitstal, varierer præmieniveauet betydeligt mellem garantiinstitutterne. Præmieniveauet for det billigste garantiinstitut ligger således 50% under det danske niveau, medens det dyreste garantiinstitut ligger 32% over det danske niveau. Det fremgår endvidere, at flertallet af garantiinstitutterne ligger i den lave ende af præmieskalaen. De danske præmier er i den konkrete sammenligning 19-25% højere end gennemsnittet for de andre garantiinstitutter. Specielt på de lange kreditter ligger Danmarks præmier relativt højt.

I bilag 4.1 er vist to figurer, som viser de danske præmier målt i forhold til gennemsnittet for garantiinstitutterne, opgjort på de respektive 43 debitorlande, som indgår i undersøgelsen. Det fremgår, at Danmarks præmier - med få undtagelser - ligger over gennemsnittet på samtlige debitorlande. Det bemærkes, at Danmark har lukket for garantidækningen på de lande, hvor der ikke er anført en søjle.

Den store spredning i præmierne på enkeltlande beror i høj grad på en forskellig differentiering af præmierne i forhold til landerisikoen. Danmark tilhører den gruppe af lande, der har en relativ høj grad af præmiedifferentiering. Dette udmønter sig i, at højrisikolandene præmiesættes relativt højt i Danmark sammenlignet med flere andre lande. Dette må ses i sammenhæng med, at opstramningen af den danske garantigivning - som konsekvens af de store underskud - bl.a. har udmøntet sig i en stramning af lantedækningspolitikken, herunder prispolitikken.

Indledningsvis anførtes en række forbehold ved præmiesammenligninger. I den forbindelse bør det tilføjes, at Danmarks præmier generelt er lavere, end tabel 4.2 giver indtryk af. For det første vedrører OECD-undersøgelsen en suveræn risiko (risiko på staten). I Danmark er præmien den samme for suveræne risici som for bankgaranterede risici, medens flere andre lande har lavere præmiesatser for suveræne risici. Dette er medvirkende til at forklare, hvorfor Danmark ligger så højt i den refererede undersøgelse.

For det andet har Danmark en særlig billig garantidækning af køberkreditter under den såkaldte sektion 2-ordning, der vedrører garantidækning af større projekter til udviklingslandene. Denne særlig billige garantidækning - der er 20-30% billigere end den normale garantidækning af køberkreditter - indgår imidlertid ikke i OECD-præmiesammenligningen. De indberettede danske præmiesatser vedrører den såkaldte Lån & Veksel-garanti, der står for hovedparten af medium/long-term garantivolumenet. På den anden side har andre lande også specialordninger, hvor præmien er lavere end gengivet i tabel 4.2.

Endelig skal nævnes, at Danmark (formelt) har åbent på lidt flere af de lande, som indgår i præmieundersøgelsen, end flere af de andre garantiudstedende lande. Der indgår derfor flere af de dyre lande i præmie gennemsnittet for Danmark. Dette forklarer formentlig noget af de højere præmier i Danmark. Af undersøgelsen fremgår imidlertid, at Danmark også på de bedre debitorlande har noget højere præmier end gennemsnittet.

På den anden side er kvaliteten af den danske garantidækning for køberkreditter ikke af samme standard som hos flere af de andre lande, fx er garantiprocenten typisk lavere i Danmark, ligesom dækningen ved kreditter i fremmedvaluta er relativt dårligere og/eller dyrere. Dette virker forhøjende på det (reelle) danske præmieniveau.

Generelt tyder præmiesammenligningen på, at Danmark tilhører den gruppe af lande, der fører en risikorelateret præmiepolitik. Den danske præmiepolitik går i stigende grad i retning af at tillægge konkurrenceevnen mere vægt. Dette har på det seneste udmøntet sig i generelle nedjusteringer af præmierne på især de øst- og centraleuropæiske lande. Endvidere er der igangsat et arbejde med strukturelle ændringer af præmiesystemet, således at prissætningen på de forskellige typer af risici og produkter bliver mere risikorelateret og markedskonforme. Det er dog ikke hensigten, at det generelle præmieniveau dermed skal forhøjes eller sænkes.

** Præmiepolitikken*

OECD-materialet (marts 1992) indeholder endvidere en vis belysning af garantiinstitutternes præmiepolitik. De vigtigste konklusioner vedrørende præmiepolitikken kan opsummeres som følger:

Alle garantiinstitutter har en målsætning om, at garantiordningens udgifter og indtægter skal balancere på lang sigt. Man forsøger - med baggrund i GATT-reglerne om ikke at subsidiere eksportkreditområdet - at holde underskuddene på et acceptabelt niveau. Nogle institutter har anført supplerende målsætninger som fx at holde åbent for garantigivning på lande så lang tid som muligt eller at forblive konkurrencedygtig med andre garantiinstitutter (fx USA).

De fleste garantiinstitutter forfølger balancemålsætningen inden for et landerisikoklassificeringssystem, der indebærer en løbende justering af landenes risikoklassificering og dermed præmiesætning.

De fleste garantiinstitutter anfører, at præmien skal dække de forventede (netto) tab ved afdækning af politiske og kommercielle risici samt administrationsomkostningerne. Enkelte anfører, at præmiesætningen også skal tage højde for funding-omkostningerne i forbindelse med erstatningsudbetalinger.

Flere anfører, at sådanne funding-omkostninger ikke opstår, fordi erstatningsudbetalinger og genvundne erstatningsudbetalinger håndteres via Finansministeriet.

Næsten alle garantiinstitutter anfører, at præmien for "ny" garantidækning ikke skal fastsættes med henblik på at inddække tab på "gammel" garantidækning. Flertallet mener, at underskud i garantidækningen bør lede til højerepræmier, men at problemet bedst håndteres via landerisikoklassificeringen og dækningspolitikken.

Af en netop udgivet IMF-publikation fremgår, at alle garantiinstitutter differentierer præmien i forhold til landerisikoen. Endvidere, at garantiinstitutterne i løbet af 1980'erne har foretaget en løbende justering af præmieniveauet i opadgående retning, ligesom præmiestrukturen i højere grad er søgt differentieret i forhold til de påtagne risici.

c. Garantiinstitutternes risikovillighed

De respektive garantiinstitutters dækningspolitik er en helt afgørende faktor ved vurderingen af, hvorledes eksportørerne er stillet garantimæssigt ud fra et konkurrenceevnesynspunkt. I nogle lande er det relativt nemt at opnå garantidækning, medens det forholder sig omvendt i andre lande. Tilsvarende forholder det sig med hensyn til de vilkår, hvorunder garantidækning tilbydes, fx garantiprocent, krav til sikkerheder m.m.

Der er grund til at skelne mellem dækningspolitikken for kommercielle henholdsvis politiske risici. Afdækning af politiske risici er hovedopgaven inden for den statsstøttede eksportkreditforsikring, idet "markedet" vanskeligt kan håndtere denne type risici. Dækningsmulighederne inden for de kommercielle risici varierer betydeligt fra land til land. Det kan fx nævnes, at garantiordningen i Schweiz indtil for nyligt overhovedet ikke gav mulighed for afdækning af kommercielle risici. Man har dog nu åbnet for afdækning af kommercielle bankrisici.

En kvantitativ fremstilling af, hvor risikovillig de enkelte landes dækningspolitik er, lader sig ikke gøre. Det er i det hele taget vanskeligt at foretage en relevant sammenligning af denne konkurrenceparameter mellem garantiinstitutterne. En mulighed kan være at se på garantiinstitutternes regnskabsresultater, idet store underskud kunne tyde på en lempelig dækningspolitik. En sådan sammenligning er behæftet med stor usikkerhed, og i bedste fald er den alene af historisk interesse, jf. i øvrigt afsnit d.

** Politiske risici*

Dækningspolitikken inden for politiske risici eller landerisici er efterhånden blevet rimelig gennemskueligt. Garantiinstitutterne udveksler systematisk såkaldte landeholdninger, dvs. holdninger til dækningsmulighederne på forskellige lande. Hovedkraften i dette arbejde er Berner Unionen, som er garantiinstitutternes fælles organ/interesseorganisation.

I den danske eksportkreditordning foretager Eksportkreditudvalget en løbende fastlæggelse/revision af landeholdningerne. Disse bliver på vigtige markeder typisk revurderet én gang om året. Ved disse landevurderinger indgår andre landes landeholdninger som en betydningsfuld parameter, dels fordi andre landes landeholdning er af væsentlig betydning for vurderingen af et lands kreditværdighed, dels fordi landeholdningen influerer væsentligt på, hvor konkurrencedygtig eksportører er på det pågældende marked.

De danske landeholdninger ligger stort set på linie med andre garantiinstitutters landeholdninger. Naturligvis er der forskelle fra land til land, men i almindelighed er den danske risikovillighed på dette felt på højde med andre lande. På de øst- og centraleuropæiske lande har Danmark dog relativt lempelige landeholdninger. Generelt gælder det, at desto større beløbene er, desto vanskeligere er det at opnå garantidækning. Denne sammenhæng er særlig udtalt for den danske eksportkreditordning, hvilket til en vis grad har sin naturlige forklaring (lille land, lille garantiportefølje og dermed lille risikospredning).

I afsnit b omtales en OECD-præmieundersøgelse. I denne undersøgelse indgik 43 (debitor)lande. Undersøgelsen viser også på hvor mange af disse lande, de enkelte garantiinstitutter ikke tilbyder garantidækning ved kredittider længere end 1 år. Dette er vist i tabel 4.3.

Tabel 4.3

Antal lande ud af 43 (debitor)lande, hvor der er lukket for garantigivning ved kredittider længere end 1 år.

Australien	1
Tyskland	9
Spanien	9
Schweiz	10
USA	11
Japan	11
Danmark	12
Finland	13
Norge	13
Sverige	14
Storbritannien	15
Østrig	15
Belgien	15
Frankrig	15

Kilde: OECD

** Kommercielle risici*

Dækningspolitikken inden for afdækning af kommercielle risici er mindre gennemskuelig, ligesom betydelige variationer på dette område gør sig gældende garantiinstitutterne imellem.

På short-term området (kredittider op til 1 år) hører Danmark til den gruppe af lande, der er gået længst med hensyn til at begrænse den statslige garantidækning af kommercielle risici og dermed udvide det private forsikringsmarkeds muligheder for at dække dette forretningsområde. På de øst- og centraleuropæiske lande har Danmark dog en meget risikovillig dækningspolitik for kommercielle short-term risici. De danske garantimuligheder på dette område må vurderes som værende en af de mest fordelagtige.

På medium/long-term området (kredittider længere end 1 år) tilhører Danmark formentlig den gruppe lande, der er mest tilbageholdende med at afdække kommercielle risici. Typisk afdækkes alene kommercielle betalingsrisici, der er garanteret af gode banker. På de øst- og centraleuropæiske lande udvises dog igen en større grad af risikovillighed, herunder også til at garantere kommercielle risici, der ikke er bankgaranteret.

De fleste garantiinstitutter har garantidækningsmulighed for såkaldt indtægtsbaseret projektf finansieringsrisici, dvs. risici, der primært beror på, om projektet kan generere tilstrækkelig indtjening til at afdrage og forrente finansieringen. Denne form for ikke-bankgaranteret projektf finansiering bliver stadig mere almindelig i øst- og udviklingslandene, men endnu er området begrænset - om end i stærk vækst. Indtil for nylig kunne denne form for risici stort set ikke garanteres i Danmark, men Eksportkreditudvalget har nu åbnet forsigtigt for garantidækning af denne type risici; indtil videre primært på østlandene.

d. Garantiinstitutternes regnskabsresultater

GATT-aftalen foreskriver, at der ikke må ydes eksportkreditgarantier til præmier, der er utilstrækkelige til at dække de omkostninger, der er forbundet med garanti-givningen. Dette indebærer, at garantivirksomheden i de enkelte lande skal balancere på sigt. Lande, der har tilsluttet sig GATT-aftalen, har forpligtet sig til at drive garantivirksomhed i overensstemmelse med dette balancehensyn, dvs. uden bevidst subsidiering.

Før gældskrisen i 1980'erne var garantiinstitutternes virksomhed som hovedregel overskudsgivende. Fra 1982, hvor gældskrisen for alvor gjorde sig gældende, fik de fleste garantiinstitutter store underskud, og langt hovedparten af garantiinstitutterne har i dag akkumuleret store underskud.

En sammenligning af garantiinstitutternes regnskaber er overordentlig vanskelig, bl.a. fordi regnskabsprincipperne er forskellige, ligesom en egentlig resultatopgørelse i forbindelse med garantidækning af politiske risici er behæftet med stor usikkerhed.

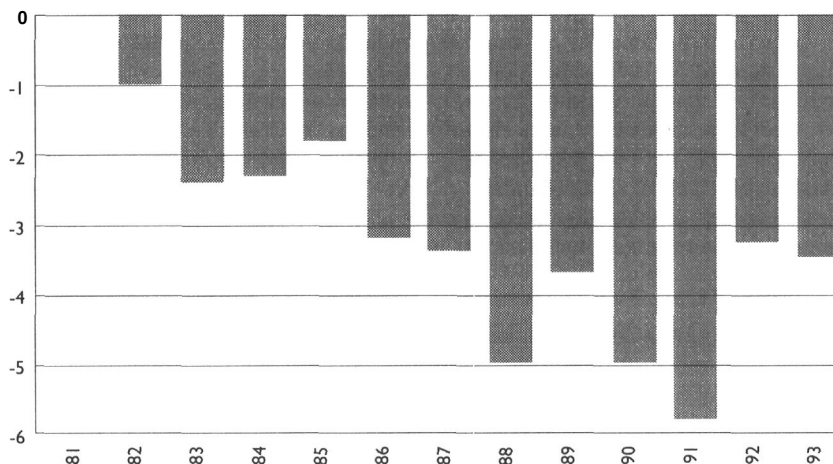
** Udviklingen i cash flow for OECD-landene*

OECD foretager løbende undersøgelser af garantiinstitutternes regnskabsresultater i form af en cash flow-opgørelse. I nedenstående figur 4.1 er udviklingen i det årlige "likviditetsregnskab" (netto cash flow) for OECD-landenes garantiinstitutter vist. Netto cash flow består af følgende komponenter: Præmieindtægter og genvundne erstatninger fratrukket udbetalte erstatninger og administrative omkostninger.

Figur 4.1

Udviklingen i det årlige netto cash flow for OECD-landenes garantiinstitutter, 1981-93.

Netto cash flow - mia. SDR (1 SDR = 8,64 DKK, marts 1995)



Kilde: OECD

Det fremgår, at OECD-landenes garantiinstitutter samlet har udvist store cash flow-underskud siden 1982, kulminerende med et underskud i 1991 på 5,8 mia. SDR. Underskuddet i 1992 blev betydeligt mindre, nemlig 3,4 mia. SDR. Underskuddet for 1993 er af foreløbig karakter, idet tallene for Danmark, Frankrig, Holland og Østrig ikke indgår i opgørelsen for dette år. En opgørelse, hvor disse lande er inkluderet, må forventes at resultere i et samlet underskud for 1993 på op mod 4,6 mia. SDR.

En stor del af det nuværende cash flow-underskud kan tilskrives gamle engagementer, kontraheret for 5-10 år siden, jf. at erstatningsudbetalinger som hovedregel sker løbende i takt med afdrag og renters forfald. Underskuddet i fx 1992 er derfor ikke udtryk for performance for dette års garantiomsætning/garantiudstedelse. Et givet års cash flow-underskud må ses i sammenhæng med garantiudstedelser flere år tilbage. Garantivirkomhedens performance bør derfor måles over en længere årrække.

Det skal understreges, at et cash flow-underskud ikke er udtryk for det reelle underskud. Langt hovedparten af garantiinstitutternes cash flow-underskud vedrører politiske fordringer, som forventes betalt på et senere tidspunkt, når pågældende debitorland har fået stabiliseret økonomien og den valutariske situation. Cash flow-underskuddet over en årrække kan dog bruges som indikator for de med garanti-givningen forbundne reelle underskud og dermed statens subsidiering af denne aktivitet.

* *Danmark sammenlignet med OECD-landene*

I bilag 4.2 er den danske cash flow-udvikling beskrevet, ligesom der på basis af OECD-tallene for garantiinstitutternes regnskabsresultater er foretaget en sammenligning af de danske resultater med de øvrige OECD-lande.

Som nævnt indledningsvis er sammenligninger på dette felt behæftet med betydelig usikkerhed, men det synes dog at kunne *konkluderes*, at Danmark i hovedtræk har haft den samme udvikling i cash flow-underskuddet som andre garantiinstitutter. Endvidere synes Danmarks cash flow-underskud på medium/long-term området i perioden 1988-92 ikke væsentligt forskellig fra det gennemsnitlige underskudsniveau blandet OECD-landene, når der tages hensyn til, at garantiomsætningen i Danmark er faldet dramatisk i forhold til andre garantiinstitutter. For den nærmere baggrund for disse konklusioner henvises til bilag 4.2.

4.6 Eksportfinansierings konkurrencedygtighed

Eksportører af kapitalgoder har ofte behov for at kunne tilbyde kunden lang finansiering i forbindelse med salg af kapitaludstyr eller hele fabriksanlæg. Ved salg til de industrialiserede lande er eksportfinansiering mindre vigtigt som konkurrenceparameter. Købere i disse lande er som regel i stand til at skaffe finansiering bedst og billigst hos køberlandets egne finansielle institutioner.

Udviklingslandene og østlandene har derimod ofte behov for eksportkreditter, hvilket må ses i sammenhæng med, at disse landes ofte dårlige kreditværdighed gør det vanskeligt for dem at skaffe alternativ finansiering på det internationale kapitalmarked. Købere i disse lande vil derfor ofte efterspørge finansiering med eksportkreditter, fordi dette er den lettest tilgængelige og billigste finansieringskilde. Danske kapitalgodeeksportørers konkurrencesituation på disse markeder er derfor i høj grad afhængig af, at bankerne kan tilbyde eksportfinansiering af tilsvarende standard som i udlandet. En helt afgørende forudsætning for, at dette vil kunne ske er, at bankerne har tilgang til eksportforsikrings- og funding-muligheder af tilsvarende standard som i udlandet.

Eksportforsikringsmulighederne vurderet i forhold til udlandet er søgt belyst i det foregående. Tilbage står at få belyst, om selve eksportfinansieringen i Danmark er konkurrencedygtig, hvilket rejser spørgsmålet, om støtten til eksportfinansierings funding er god nok, samt om bankerne kan matche eksportfinansieringen i udlandet.

a. Eksportfinansiering til Consensus-rentesatser

I afsnit 4.3 omtales den såkaldte Consensus-aftale, herunder at offentligt støttet eksportfinansiering ikke må ydes til rentesatser lavere end et vist niveau fastsat i henhold til samme aftale. I nedenstående oversigt 4.4. er reglerne omkring eksportfinansiering til Consensus-rente opsummeret.

Oversigt 4.4

Consensus-aftalens regler for eksportfinansiering til Consensus-rentesatser

Anvendelsesområde

Omfatter offentlig finansieringsstøtte i form af direkte kreditter, refinansiering og rentestøtte.

Kommercielle eksportkreditter dækket af statslig eksportkreditgaranti (pure cover) er ikke omfattet .

CIRR-renten (Commercial Interest Reference Rates)

En tilnærmet markedsrente, der består af en basissats tillagt en marginal på 1%-point.

Basissatsen beregnes typisk ud fra den effektive rente på statsobligationer/ statsgældsbeviser med en løbetid/restløbetid på 5 år. Nogle lande differentierer basissatsen i forhold til løbetiden.

På basis heraf kalkulerer OECD en CIRR-rentessats for de respektive valutaer, der offentliggøres månedligt hver den 15.

Tilbud om finansiering til en fast CIRR-rente må ikke løbe længere end 120 dage (tilbudsperioden).

CIRR-renten skal forhøjes med 0,2%-point, hvis CIRR-renten fikses for kontraktsdatoen.

SDR-renten

Denne rente kan alene tilbydes ved eksportkreditter til de relativt fattige lande.

Renten består af en basissats tillagt en marginal på 0,5%-point.

Basissatsen beregnes ud fra den effektive rente på lange statsobligationer for de valutaer, som indgår i "IMF Speciel Drawing Right" (USD, DEM, JPY, FRF og GBP), og vægtes i forhold til valutaernes vægt.

Renten gælder for et halvt år af gangen (beregnes januar og juli hver den 15.).

Pr. 1. september 1995 afskaffes SDR-renten; herefter er det alene CIRR-renten, som må anvendes.

Consensus-reglerne omkring minimumsrentesatser har sin baggrund i en øget konkurrence på subventionerede eksportkreditter efter den første oliekrise i 1974. Dette gav anledning til, at OECD-landene i 1977 indgik en aftale om at begrænse rentesubsidieringen. Siden da er reglerne blevet strammet flere gange; senest med afskaffelsen af SDR-renten.

Af oversigten fremgår, at CIRR-renten dannes ud fra markedsrentesatsen ved statslig oplåning tillagt 1%-point. I mange tilfælde kan "markedet" tilbyde eksportfinansiering til lavere rentesatser end CIRR-rentesatser. I visse lande er der et meget begrænset behov for statslig subvention for at sikre en konkurrencedygtig CIRR-finansiering. I Danmark kan der konstateres et ganske stort behov for en statslig CIRR-finansieringsfacilitet, jf. det følgende afsnit.

Det er navnlig de lande, som kanaliserer eksportfinansieringen via et særligt eks-

portfinansieringsinstitut, der ikke har behov for statslig subvention til CIRR-finansiering. Dette gælder fx lande som Tyskland, Sverige og Norge. Eksportfinansieringsinstitutterne i disse lande har en høj "rating", og de kan dermed funde sig billigt, hvilket giver dem gode muligheder for at tilbyde eksportfinansiering, der er bedre eller på højde med statssubventioneret CIRR-finansiering. Ovennævnte aspekt belyses nærmere i det følgende afsnit.

I betragtning af, at SDR-renten afskaffes pr. 1. september 1995, vil denne finansieringsmulighed ikke blive uddybet i det følgende. Det skal dog nævnes, at SDR-finansieringen ofte vil indebære rentesubsidiering, jf. at SDR-renten er ens, uanset i hvilken valuta finansieringen ydes. Vælges derfor en højrentevaluta - som DKK, SEK eller ESP - vil SDR-renten være lavere end markedsrenten for pågældende valuta.

Den statsstøttede eksportfinansiering i Danmark formidles via Dansk Eksportfinansieringsfond (DEF). Denne ordning er omtalt i kapitel 2. De væsentligste karakteristika ved ordningen er:

- at bankerne kan få deres eksportkreditter refinansieret hos DEF til Consensus-rentesatser,
- at DEF ikke tilbyder refinansiering til eksportører, der selv yder eksportkrediten,
- at DEF alene yder refinansiering, dog varetager DEF direkte långivning i forbindelse med enkelte blandede kreditter,
- at DEF refinansierer de enkelte udlån i Nationalbanken på samme vilkår, som udlånet er sket, herunder til Consensus-rentesatser.

Refinansiering i DEF udnyttes for hovedparten af de eksportkreditter, der ydes til fast rente. Den primære fordel, som refinansieringsmuligheden hos DEF indebærer, er, at banken/eksportør kan få fikseret renten på et meget tidligt tidspunkt i eksportforløbet, fx allerede på tilbudstidspunktet, uden at dette koster ekstra, bortset fra et rentetillæg på 0,2%-point, som DEF i øvrigt beregner sig i alle tilfælde. Anførte fordel genfindes i den statsstøttede eksportfinansiering i andre lande. Det anføres undertiden, at CIRR-rentetillægget på 1%-point samt tillægget på 0,2%-point bl.a. giver dækning for omkostningerne til reservation af funding til endnu ikke udnyttede udlånsforpligtelser til fast rente.

I det kommercielle marked kan det være ganske bekosteligt at opnå et fastrentetilbud, afhængig af perioden fra rentens fiksering og indtil lånet trækkes/udnyttes, jf. at denne periode undertiden kan udgøre helt op til 3 år. Omkostningerne hænger sammen med, at långiver må gardere sig mod renteændringer ved at reservere funding, når renten fikseres. Omkostningerne herved udgøres primært af de såkaldte "lageromkostninger", dvs. forskellen mellem den lange oplåningsrente og den korte genplaceringsrente.

Umiddelbart synes Consensus-reglerne omkring minimumsrenter forholdsvis klare og tydelige. Der kan imidlertid konstateres en betydelig variation i den måde, landene fortolker og administrerer reglerne på. Også på dette område tilhører Danmark den gruppe af lande, der fører en relativ restriktiv politik, jf. i øvrigt afsnit 4.3. I

OECD-regi erkendes det, at der er en betydelig variation inden for området, og flere medlemslande advokerer for yderligere harmoniseringstiltag. Der er således iværksat en undersøgelse for at få afdækket forskellighederne og skabt større gennemsigthed.

** Consensus-finansiering i udlandet*

Den danske eksportfinansiering til Consensus-rentesatser er blevet sammenlignet med tilsvarende statsstøttet Consensus-finansiering i udlandet, baseret på diverse OECD-materiale samt andet tilgængeligt materiale. 11 lande er blevet undersøgt, nemlig Sverige, Norge, Finland, Holland, Belgien, Tyskland, Frankrig, Storbritannien, USA, Canada og Japan.

Med enkelte modifikationer har samtlige lande, bortset fra Danmark, ordninger/systemer, der gør det muligt for eksportørerne at tilbyde eksportkreditter til de i Consensus-aftalen fastlagte minimumsrentesatser (CIRR/SDR).

I Danmark tilbyder DEF ganske vist refinansiering til bankerne til Consensus-rentesatser, men i tillæg til denne rente lægger bankerne en omkostningsmarginal. Omkostningsmarginalen skal primært dække bankernes omkostninger til administration af eksportkreditlånet samt vederlag til dækning af bankens dokumentrisiko og selvriskoelementet, der omfatter den del af lånet, som ikke dækkes af eksportkreditgaranti -typisk 5-15%.

Omkostningsmarginalproblemet i andre lande er typisk løst på en af følgende måder:

Bankerne tilbydes en refinansieringsrente svarende til Consensus-rentesatsen med fradrag af en passende omkostningsmarginal.
Bankerne har tilgang til et rentereguleringssystem/rentestøttefacilitet indeholdende kompensation for omkostningsmarginalen, som sætter dem i stand til at yde eksportkreditter til Consensus-rentesatser.
Eksportkreditgivning kanaliseres gennem særlige finansielle institutioner ofte statslige eller halvstatslige institutioner - som altid er i stand til at yde eksportkreditter til Consensus-rentesatser - og ofte under - baseret på fx statslig funding, rentekompensation eller billige funding-muligheder i markedet, grundet en høj (statsstøttet) kreditværdighed.

I bilag 4.3 er de metoder, som 11 udvalgte lande anvender til sikring af, at eksportkreditter kan ydes til Consensus-rentesatser, beskrevet.

Sammenfattende kan det konkluderes, at *Consensus-finansiering er dyrere i Danmark end i andre lande*, svarende til bankernes omkostningsmarginal. For en typisk langfristet eksportfinansiering indebærer dette en konkurrenceevneforringelse for danske eksportører på 2-4%.

Problemstillingen har gennem lang tid været rejst af Dansk Industri, og det er nu besluttet at etablere en midlertidig ordning til nedbringelse af DEFs refinansie-

ringsrente. Den konkrete udformning af ordningen forventes udmøntet fra juli 1995. Ordningen vil skulle afløses af en mere permanent ordning fra juli 1996.

** Consensus-vilkår i øvrigt*

Af bilag 4.3. fremgår, at der er store forskelle i den måde, landene har organiseret Consensus-finansieringen. Den konkrete administration, herunder fortolkningen af Consensus-reglerne, varierer også meget fra land til land. I det følgende er hovedresultaterne af en OECD-undersøgelse af finansieringen til CIRR-rente opsummeret. Undersøgelsen omfattede Østrig, Canada, Finland, Frankrig, Danmark, Tyskland, Italien, Japan, Sverige, Holland, Storbritannien og USA.

Consensus-reglerne foreskriver, at såfremt CIRR-renten fikses indtil 120 dage før kontrakttidspunktet, så skal renten forhøjes med 0,20% p.a. Rentetillægget skal ikke anvendes, hvis renten fikses i forbindelse med kontraktindgåelse. DEF beregner sig imidlertid også et rentetillæg i sidstnævnte tilfælde. På dette punkt er Danmark forskellig fra de øvrige lande.

Almindeligvis er der mulighed for at opnå tilbud om en fast CIRR-rente - i indtil 120 dage før kontrakttidspunktet - uden omkostninger udover ovenanførte rentetillæg på 0,2% p.a. Dette er også tilfældet i Danmark. Canada tilbyder ikke denne mulighed, og Tyskland beregner sig et reservationsgebyr på 1% af lånebeløbet (4 mdr.).

Flere af landene, herunder Danmark, giver mulighed for, at den tilbudte faste rente kan reguleres ned, hvis renten er lavere på kontrakttidspunktet. På dette punkt er den engelske ordning særlig gunstig, idet långiverne på kontrakttidspunktet har mulighed for at fikse CIRR-renten til den laveste sats, som har været gældende i perioden indtil 120 dage før kontrakttidspunktet.

b. Eksportfinansiering på markedsrentevilkår

Generelt ydes hovedparten af eksportfinansieringen på "rene" markedsrentevilkår. Den offentligt støttede Consensus-finansiering bruges typisk i det omfang, markedet ikke kan tilbyde noget, der er lige så godt eller bedre. Når SDR-renten afskaffes pr. 1. september 1995, vil betydningen af den offentligt støttede Consensus-finansiering formindskes væsentligt.

Brugen af Consensus-finansiering varierer betydeligt fra land til land. I nogle lande kan bankerne eller særlige eksportfinansieringsinstitutter i vidt omfang selv klare eksportfinansieringsopgaven uden rentestøtte fra staten, medens dette ikke er tilfældet i andre lande. Årsagen hertil er flere, men som de væsentligste kan peges på, at det er af betydning, i hvor høj grad eksportfinansieringen kan ydes i eksportørlandets egen valuta. Af stor betydning er endvidere, hvor billigt eksportfinansieringen kan fundes, hvilket primært er afhængig af det finansielle instituts kreditværdighed.

En relativ stor del af eksportfinansieringen i Danmark bliver ydet i fremmed valuta, primært USD og til dels DEM. Fundingsmæssigt er dansk eksportfinansiering

derfor stillet dårligere end de lande, hvor eksportfinansieringen fortrinsvis ydes i "egen" valuta, fx USA og Tyskland. Dette forhold begrænser de danske bankers muligheder for at tilbyde markedsrentevilkår, der er bedre end CIRR-vilkår. Generelt vil der derfor være et relativt større behov for CIRR-finansiering i Danmark end i vore største konkurrentlande.

Den markedsbaserede funding af eksportfinansieringen er som nævnt afhængig af det finansielle instituts kreditværdighed. Vurderingen af den markedsbaserede fundings konkurrencedygtighed i Danmark kan belyses ved at sammenligne de største bankers funding-rente ved lang oplåning på interbank-/swap-markedet med den tilsvarende funding-rente for finansielle institutter i udlandet. Dette er gjort i tabel 4.4, der viser den billigste markedsbaserede lange funding af eksportfinansieringen for nogle væsentlige konkurrentlande, opgjort som den merrente, der betales i forhold til den danske stats oplåningsrente. De anførte forskelle i funding-omkostninger afspejler markedssituationen ved oplåning på interbank-/swap-markedet for et 5-årigt variabelt forrentet USD-lån, således som denne kunne vurderes i april 1995.

Tabel 4.4

Den markedsbaserede eksportfinansierings funding-omkostninger i udvalgte lande, opgjort ud fra en vurdering af funding-mulighederne på interbank-/swap-markedet for et 5-årigt variabelt forrentet USD-lån, april 1995.

Procentsatserne angiver tillægget i forhold til den danske stats tilsvarende oplåningsrente.

	% p.a.
Danmark (største banker)	0,30-0,40
Finland (Finnish Export Credit)	0,15-0,20
Sverige (Svensk Eksportkredit)	0,20
Norge (Eksportfinans)	0,15-0,20
Tyskland (Kreditanstalt für Wiederaufbau + største bank)	0,05-0,10
England (største bank)	0,20
Frankrig (største bank)	0,20

Kilde: Oplysninger indhentet hos fundingekspert

Det må vurderes, at de i tabellen anførte forskelle i funding-omkostninger er en god indikation af det generelle billede for den markedsbaserede funding af eksportfinansieringen.

Tabellen viser, at de største danske bankers funding af eksportfinansieringen er dyrere end i udlandet. Eksportfinansieringsinstitutterne i Sverige, Norge og Finland kan funde sig 0,10-0,25% p.a. billigere. Den største bank i såvel England som Frankrig funder sig 0,10-0,20% p.a. billigere, og i Tyskland er såvel KfWs som den største tyske banks funding 0,20-0,35% p.a. billigere. Den dyrere markedsbaserede funding i Danmark modificeres i det omfang, udenlandske banker med en høj rating deltager i finansieringen af danske eksportleverancer.

Den billigere funding i Finland, Norge og Sverige kan alene tilskrives det forhold, at man i disse lande har etableret eksportfinansieringsinstitutter med en særlig høj kreditværdighed (rating). I Sverige og Finland funder disse institutter sig ligeså billigt som staten, hvilket bl.a. må ses i sammenhæng med det statslige engagement i disse institutter.

I en række lande har staten engageret sig i særlige eksportfinansieringsinstitutter - primært som aktionær - som samtidig yder markedsbaseret eksportfinansiering. Dette er tilfældet i Finland, Sverige, Tyskland, Canada, Østrig og til dels USA (PEFCO). Det statslige engagement indebærer typisk en højere kreditværdighed og dermed lavere funding-omkostninger. I OECD-regi drøftes løbende en begrænsning af staters indirekte involvering i markedsbaseret eksportfinansiering (markedsvindueproblemet), men der er foreløbig ikke udsigt til mere lige konkurrencevilkår på dette område.

Eksportfinansiering med lang kredit til fast rente har et beskedent omfang i Danmark, når der ses bort fra skibsfinansieringen. Skibsfinansieringen kan efter de foreslåede OECD-regler ikke ydes under CIRR-renten, hvis der er et for statsligt engagement i fundingen af denne finansiering, herunder statsgaranteret funding.

Potentialet for markedsbaseret eksportfinansiering er primært afhængig af forskellen mellem CIRR-renten og den markedsbaserede funding-rente. I nedenstående tabel er denne forskel vist for henholdsvis en 5-årig og 10-årig eksportkredit i USD, opgjort som et gennemsnit for de seneste godt 2 år.

Tabel 4.5
Gennemsnitlige rentesatser for perioden jan. 93 - feb. 95,
beregnet for USD

	Eksportkreditten	
	5-årig, % p.a.	10-årig, % p.a.
CIRR-renten	7,19	7,49
Funding-renten for en 1. klasses bank i swap-markedet	5,87	6,45
Renteforskel	1,32	1,04

Tabellen viser, at i de seneste 2 år har 1. klasses banker gennemsnitligt kunnet funde 5-årige og 10-årige USD-eksportkreditter henholdsvis 1,32% p.a. og 1,04% p.a. billigere end CIRR. Funding-renten har på intet tidspunkt været højere end CIRR-renten. For den 10-årige eksportkredit udgjorde den største renteforskel i perioden 1,67% p.a. og den mindste 0,27% p.a., og for den 5-årige eksportkredit henholdsvis 2,20% og 0,60% p.a. Tilsvarende renteforskelle kan også konstateres for DEM.

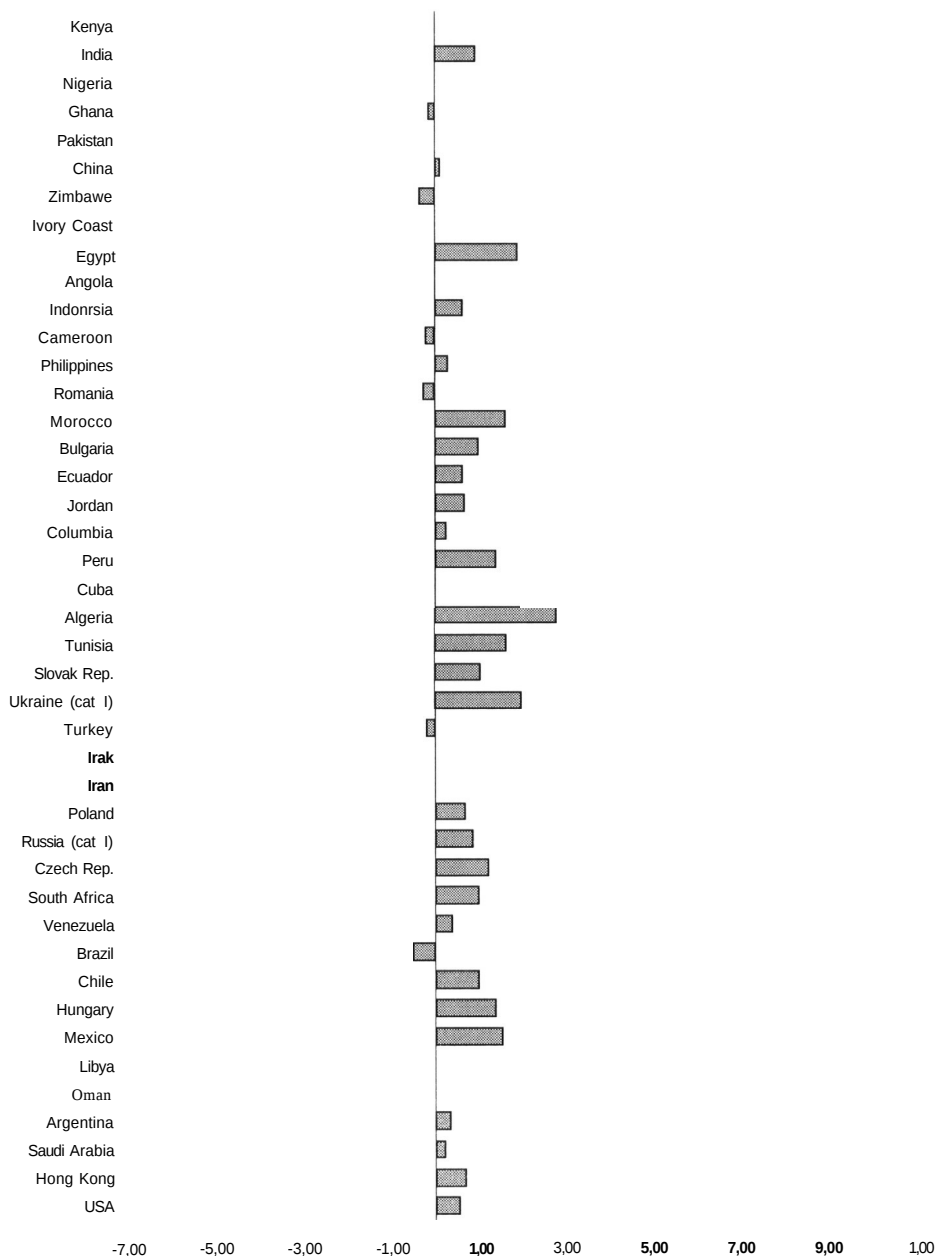
Tallene i tabel 4.5 viser, at potentialet for markedsbaseret eksportfinansiering er betydeligt - også når der tages hensyn til, at forskellen mellem CIRR-renten og funding-renten skal dække en passende indtjeningsmarginal til banken. Potentialet for markedsbaseret eksportfinansiering stiger, desto kortere kredittiden er, idet funding-renten er relativt lavere - i forhold til CIRR-renten - desto kortere kredittiden er.

Bilag 4.1

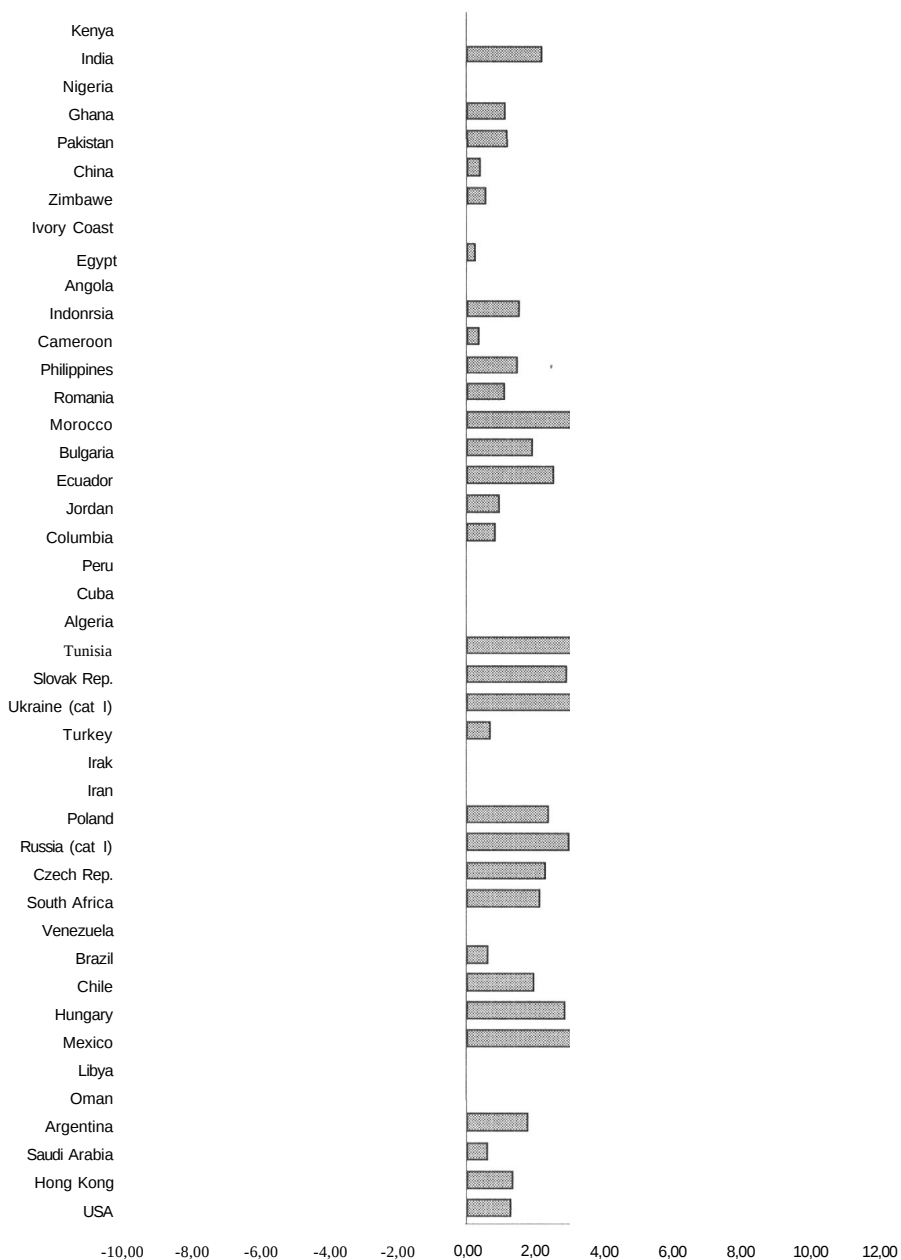
Danmarks præmiesatser sammenlignet med de gennemsnitlige præmiesatser for 14 garantiinstitutter.

2+5 års kredit, suveræn betalingsrisiko.

Antal %-point Danmarks præmiesatser er større/mindre end de gennemsnitlige præmiesatser.



Danmarks præmiesatser sammenlignet med de gennemsnitlige præmiesatser for 14 garantiinstitutter.
 3+8,5 års kredit, suveræn betalingsrisiko.
 Antal %-point Danmarks præmiesatser er større/mindre end de gennemsnitlige præmiesatser.



Bilag 4.2

Garantiinstitutternes regnskabsresultater - Danmark sammenlignet med andre OECD lande

Sammenligningerne i det følgende baserer sig på OECD-opgørelser over garantiinstitutternes regnskabsresultater i form af cash flow-opgørelser, idet netto cash flow afgrænses til præmieindtægter og genvundne erstatninger fratrukket udbetalte erstatninger og administrative omkostninger. Det skal understreges, at sammenligninger på dette felt er behæftet med betydelig usikkerhed.

** Udviklingen i cash flow for Danmark*

Udviklingen i cash flow-underskuddet i Danmark og dets sammensætning i perioden 1987-94 er vist i tabel 1. Tallene er opgjort for Danmarks Erhvervsfond, omfattende alene garantidelen, dvs. eksklusive kautionsordningen. Tallene før og efter 1991 er ikke fuldt sammenlignelige, idet hovedparten af den kortfristede garantiportefølje blev overdraget til A/S EKR pr. januar 1992. Cash flow-udviklingen inklusive A/S EKR's garantivirksomhed er supplerende vist i parentes.

Tabel 1
Udviklingen i og sammensætningen af det årlige netto cash flow-underskud for Danmark, 1987-94

Mio. DKK	1	2	3	4	1-2+3-4
	Præmieindtægter	Udbetalte erstatninger	Genvundne erstatninger	Administrationsomkostninger	Netto cash flow-underskud
1987	170	1137	228	54	793
1988	157	904	132	60	676
1989	153	774	210	58	469
1990	188	707	258	60	322
1991	176	717	516	64	89
1992	96 (252)	754 (782)	228	40 (72)	470 (375)
1993	51 (187)	594 (697)	262	31 (65)	312 (312)
1994	60 (186)	1062 (1145)	246	29 (66)	785 (779)

Note: Pr. 1. maj 1992 blev A/S EKR Eksportkredit dannet, og selskabet overtog den overskudsgivende del af den kortfristede garantiportefølje. Tallene for 1992-94 inkluderer ikke A/S EKR, og vedrører således alene Danmarks Erhvervsfonds garantiportefølje. Supplerende er dog i parentes anført tallene inklusive A/S EKR, idet udbetalte erstatninger for A/S EKR er opgjort som nettoerstatninger. Det bemærkes, at tallene - bortset fra administrationsomkostningerne - er opgjort eksklusive kautionsordningen.

Danmark har i hovedtræk haft den samme udvikling i cash flow-underskuddet som andre garantiinstitutter. Sammenholder man cash flow-udviklingen i Danmark med OECD-landene under ét fremgår imidlertid, at cash flow-underskuddet udvikler sig forskelligt i perioden 1987-91. Underskuddet for OECD-garantiinstitutterne under ét viser et stigende underskud frem til 1991, hvorimod underskuddet i Danmark falder fra 793 mio. DKK i 1987 til 89 mio. DKK i 1991. Denne vending i underskudsudviklingen skyldes primært faldende erstatningsudbetalinger og navnlig en stigning i genvundne erstatninger, som hovedsagelig består af tilbagebetalinger af betalingsrestancer, der er forårsaget af valutamangel, gældsomlægninger m.m. (politiske risici). For 1992 udviser cash flow-underskuddet i Danmark en stor stigning, hvor de øvrige garantiinstitutter under ét oplevede et faldende underskud.

De store erstatningsudbetalinger i 1994 skyldes Iran (560 mio. DKK), Algeriet (215 mio. DKK) og det tidligere Sovjetunionen (175 mio. DKK).

De udbetalte erstatninger består af erstatninger vedrørende dels politiske risici, dels kommercielle risici. I perioden 1987-91 kunne 37% af erstatningerne tilskrives kommercielle risici. De resterende 63% vedrørte politiske risici. Tages der hensyn til, at genvundne erstatninger primært vedrører politiske risici, kan det beregnes, at næsten halvdelen af netto cash flow-underskuddet - før fradrag af administrationsomkostninger - kan tilskrives kommercielle erstatningsudbetalinger i perioden 1987-91. Sammenlignet med andre lande synes Danmark op til 1991 at skille sig ud ved at have særlig høje kommercielle erstatningsudbetalinger.

En stor del af de senere års cash flow-underskud kan tilskrives gamle engagementer. Med den nye eksportkreditlov i 1992 blev garantiivirksomheden delt op i to dele, henholdsvis et afviklingsområde vedrørende garantier udstedt under den gamle lov og en ny eksportkreditordning for garantier udstedt under den nye lov. Cash flow-udviklingen for den nye eksportkreditordning siden starten i 1992 fremgår af tabel 2.

Tabel 2
Cash flow for den nye eksportkreditordning, 1992-94

	1992 Mio. DKK	1993 Mio. DKK	1994 Mio. DKK
Præmieindtægter	18,0	30,8	40,7
Udbetalte erstatninger (netto)	23,5	8,1	245,1
Adm. omkostninger	3,8	8,0	16,4
Netto cash flow	-9.3	14.7	-220.8

Note: Tallene er opgjort i henhold til Danmarks Erhvervsfonds regnskabsopgørelse

Næsten alle de udbetalte erstatninger vedrører Iran (1993 og 1994) og Rusland (1992). Disse erstatningsbeløb - der vedrører short-term garantigivning - er indeholdt i gældsomlægningsaftaler med Iran og Rusland. Beløbene forventes at blive tilbagebetalt over en 5-8 årig periode.

De kommercielt betingede erstatningsudbetalinger under den nye eksportkreditordning har -til forskel fra tidligere - været minimale og har kun resulteret i tab på 1 mio. DKK.

**Cash flow-underskuddet sammenholdt med garantiomsætningen*

Ved en sammenligning mellem garantiinstitutterne er cash flow-underskuddets absolutte størrelse mindre relevant; det interessante er den relative størrelse. OECD-tallene giver ikke et dækkende svar på denne problemstilling, der i øvrigt vanskeligt lader sig belyse, bl.a. fordi de respektive garantiinstitutter er meget forskelligartede, herunder navnlig med hensyn til garanti-omsætningens sammensætning.

I OECD-opgørelserne er cash flow-underskuddet i forhold til garantiomsætningen (nyt garantiansvar) for perioden 1988-92 beregnet¹). Opgjort på denne måde udgjorde underskuddet i Danmark 2,05%²), hvilket skal sammenholdes med en gennemsnitlig underskudsgrad på 3,05% for OECD-landene under ét. Målt på denne måde har langt hovedparten af OECD-landene et relativt større underskud end Danmark. Landet med det største underskud udgjorde 11,5%.

Der er flere grunde til, at ovennævnte resultatmåling må tolkes med den absolut største forsigtighed. Danmarks gunstige placering i sammenligningen skyldes nemlig hovedsagelig, at garantiomsætningen i pågældende periode primært bestod af kortfristet garantidækning, herunder ikke mindst anvendelsen af generalgarantikonceptet (whole turnover-dækning), jf. at denne form for garantidækning øger garantivolumenet kunstigt³). Dette forbehold gælder også for flere af de andre lande, som i større eller mindre udstrækning anvender samme garanti-form.

OECD-tallene viser, at ved garantidækning af kortfristede forretninger (op til 360 dages kredit) er underskuddene langt mindre end for forretninger med længere kreditter. Flere institutter har overskud på denne del af garantivirksomheden. Danmark skiller sig imidlertid ud ved systematiske og betydelige cash flow-underskud. Underskuddene kan primært tilskrives tab som følge af kommercielle risici på købere i OECD-lande.

Opgjort for de enkelte år, hvorefter gennemsnittet for perioden er beregnet.

For hver 100 kr. i nye garantidækning udgjorde cash flow-underskuddet således 2.05 kr.

Generalgarantikonceptet består bl.a. i, at eksportøren for at opnå garantidækning af "dårlige" risici også skal lade de "gode" risici garantidække. Danmark omlagde garantidækningen af kortfristede risici til generalgarantikonceptet i perioden 1989-91. Fra maj 1992b ev hovedparten af den kortfristede garantidækning udskilt fra statens garantiområde.

**Cash flow-underskuddet for medium/long-term garantier*

OECD-tallene giver mulighed for at foretage en vis sammenligning på medium/long-term området, dvs. garantidækning af mellemlange (1-5 år) og lange (over 5 år) eksportkreditter. I tabel 3 er vist en opstilling, der illustrerer resultatbillet på medium/long-term området for Danmark sammenholdt med 11 andre garantiinstitutter.

Tabel 3

Danmarks cash flow-underskud for medium/long-term garantier sammenholdt med 11 andre garantiinstitutter 1), 1988-92

Medium/long-term - gennemsnit for perioden 1988-92

	Danmark %	11 garantiinstitutter, ekskl. Danmark			
		Gennemsnit ²⁾		Højeste	Laveste
		Simpel %	Vægtet % % %	underskuds- grad	underskuds- grad
Underskudsgrad (netto cash flow-underskud/ garantioms.)	25,7 (11) ⁴⁾	10,8	10,8	22,6	2,3
Præmiedækning (præmieindt./ garantioms.)	3,6	2,6	2,4	2,	1,8
Break-even grad ³⁾ (underskudsgrad - præmiedæk.)	29,3 (14,6) ⁴⁾	13,4	13,2	24,9	4,1

Kilde: OECD-materiale

¹⁾ De 11 garantiinstitutter, der indgår i sammenligningen, omfatter Norge, Japan, Storbritannien, Frankrig, Belgien, Østrig, Tyskland, USA, Canada, Sverige og Holland.

²⁾ Gennemsnittet er beregnet dels som et simpelt gennemsnit for de 11 garantiinstitutter, dels som et vægtet gennemsnit, vægtet ud fra garantiinstitutternes garantiomsætning.

³⁾ Break-even graden viser, hvor høje præmieindtægterne skulle have været for at udligne det konstaterede netto cash flow-underskud.

⁴⁾ Danmarks høje underskudsgrad og break-even grad skyldes primært, at garantiomsætningen i Danmark i den omhandlede periode faldt, medens den steg for de øvrige garantiinstitutter. Underskudsgrad og break-even grad er derfor alternativt kalkuleret ud fra den erstatningsrelaterede garantiomsætning - dvs. den omsætning, som er baggrunden for de senere konstaterede erstatningsudbetalinger - jf. tallene i parentes.

De store underskud, som har kunnet konstateres inden for den offentligt støttede eksportkreditgarantigivning i OECD-landene, kan for langt hovedpartens vedkommende tilskrives medium/long-term området. Som tidligere nævnt har den kortfristede (short-term) garantigivning for de fleste lande været tæt på balance eller kun udvist mindre cash flow-underskud. Dette er ikke overraskende, når man sammenholder med den måde gældsomlægningerne i den såkaldte Paris-Klub tilrettelægges på. Hovedreglen ved disse omlægninger er nemlig, at alene medium/long-term gælden omlægges. Kun undtagelsesvist, når dette ikke er tilstrækkeligt til at skabe balance i debitorlandets finansieringsbehov, bliver også den kortfristede gæld omlagt.

Tabel 3 viser, at Danmark for den her omhandlede undersøgelsesperiode (1988-92) skiller sig ud som det land med den højeste underskudsgrad på medium/long-term området. Netto cash flow-underskuddet målt i forhold til garantiomsætningen (nye garantier) udgjorde 25,7%. Såfremt cash flow-underskuddet skulle have været undgået, ville dette indebære, at garantiomsætningen skulle belastes med præmiebetalingen på 29,3% (break-even graden). De faktiske præmieindtægter udgjorde 3,6%, dvs. en præmiemæssig underdækning på 25,7%.

Den gennemsnitlige underskudsgrad for de 11 garantiinstitutter, som Danmark er sammenlignet med, udgjorde 10,8%. Gennemsnittet dækker over en betydelig variation, varierende fra 22,6% for garantiinstituttet med den højeste underskudsgrad til 2,3% for garantiinstituttet med den laveste underskudsgrad.

Det relativt høje underskudsniveau i Danmark i omhandlede periode skyldes i høj grad store cash flow-underskud på sektion 2-ordningen. Tidligere blev der udvist en høj grad af risikovillighed under denne ordning, primært fordi garantidækning under denne ordning også blev bevilget ud fra bistandsmæssige hensyn. Endvidere er sektion 2-garantier forbundet med særlige fordele i form af lavere præmier, højere garantiprocent og bedre garantivilkår, hvilket har været medvirkende til at "trække" eksportørerne og garantigivningen i retning af de mere risikofyldte lande og projekter.

Generelt må der tages et forbehold overfor de oplysninger, der afgives til OECD. Der kan være anledning til at tro, at indberetningerne ikke sker på en ensartet måde. Det er navnlig posten genvundne erstatninger - recoveries - der er behæftet med usikkerhed. Fx får garantiinstitutterne ofte godtgjort en til debitorlandet ydet gældsnedskrivning ved, at bistandsmyndighederne eller lign. kompenserer garantiinstituttets tab. Omfanget af denne kompensationspraksis varierer fra land til land, ligesom der formentlig er en forskellig behandling heraf i forhold til tallene, der indberettes til OECD. Et andet usikkerhedsmoment er behandlingen af gældsomlægningsaftaler. Indgåelse af en sådan med et debitorland opfattes måske af nogle som om, der er sket recovery.

Den her foretagne sammenligning kan alene bruges som en grov indikator af det relative subsidieniveau på medium/long-term området i den omhandlede periode, herunder Danmarks placering i den forbindelse.

For det første er en opgørelse over 5 år for kort en periode, jf. at garantier på dette

felt kan have en levetid på helt op til 10-12 år, hvortil kommer en eventuel gæld-somlægningsperiode.

For det andet er Danmarks garantiomsætning inden for medium/long-term området faldet væsentligt mere end i andre lande, jf. gennemgangen i afsnit 4.4. Cash flow-underskuddet vedrører således en betydeligt større garantiomsætning, kontraheret helt tilbage til begyndelsen af 1980'erne. Danmarks underskud - som opgjort i tabel 3 - måles i forhold til en garantiomsætning, som undervurderer den reelle garantiomsætning, der er baggrunden for det konstaterede cash flow-underskud i perioden 1988-92.

Erfaringerne viser, at der på medium-/long-term området gennemsnitligt går 5-6 år fra garantiudstedelsestidspunktet, og indtil en eventuel erstatning udbetales. På baggrund heraf er der gjort beregninger over størrelsesordenen af den garantiomsætning, der er baggrunden for de i perioden 1988-92 udbetalte erstatninger. Den således opgjorte erstatningsrelaterede garantiomsætning kan skønnes til gennemsnitligt ca. 2,6 mia. DKK om året, hvilket skal sammenholdes med, at Danmarks underskudsgrad i tabel 3 er opgjort ud fra en perioderelateret (1988-92) garantiomsætning på gennemsnitligt 1.135 mio. DKK om året. Beregnes underskudsgraden i forhold til den erstatningsrelaterede garantiomsætning falder underskudsgraden fra 25,7% til ca. 11% (anført i parentes i tabel 3).

Ovenstående beregninger er i vidt omfang skønsmæssigt baseret, men de viser, at *Danmarks underskudsgrad i omhandlede periode er væsentligt lavere, end OECD-tallene umiddelbart giver indtryk af. Danmarks cash flow-underskud synes således ikke væsentligt forskellig fra det gennemsnitlige underskudsniveau blandt OECD-landene.*

OECD-tallene viser i øvrigt, at Danmarks garantiomsætning på medium/long-term området er bemærkelsesværdigt lavt - også ved en sammenligning med andre små lande. Det fremgår endvidere, at cash flow-underskuddene for stort set alle lande generelt er meget store, og at præmieinstrumentet langt fra vil kunne dække disse underskud ind, jf. den i tabel 3 anførte break-even grad.

** Administrationsomkostningerne sammenholdt med præmieindtægterne*

OECD-opgørelserne giver ligeledes mulighed for at sammenholde garantiinstitutternes administrationsomkostninger med præmieindtægterne. I perioden 1988-92 udgjorde de danske administrationsomkostninger målt i forhold til præmieindtægterne gennemsnitligt 37%. Det tilsvarende tal for 13 andre garantiinstitutter udgjorde i gennemsnit 30%, varierende fra 77% til 9% for instituttet med henholdsvis de højeste og de laveste administrationsomkostninger.

Generelt er kortfristet garantigivning relativt mere omkostningstung end den mellem- og lange garantigivning. Garantiinstitutter, hvor den kortfristede garantigivning dominerer, vil derfor anvende en relativt større andel af præmieindtægterne til dækning af de administrative omkostninger. Dette forhold gør sig gældende for Danmark i den omhandlede periode.

Med den nye lov om eksportkredit og den heraf følgende udskillelse af den kommercielle del af eksportkreditforsikringsvirksomheden i A/S EKR blev det organisatoriske og administrative "set up" omkring den fortsættende statslige eksportkreditordning drastisk ændret.

Udviklingen i de administrative omkostninger, præmieindtægterne samt relationen her imellem før og efter omlægningen af eksportkreditordningen i maj 1992 fremgår af tabel 4.

Tabel 4

Administrationsomkostninger og præmieindtægter for den danske eksportkreditordning, 1990-94

	(1) Administrationsomk. Mio. DKK	(2) Præmieindtægter ¹⁾ Mio. DKK	(1)/(2) Omkostningsprocent %
1990	60	188	32
1991	64	176	37
1992	42	96	44
1993	31	51	61
1994	32	61	52

- 1) Præmieindtægterne omfatter alene garantidelen og er opgjort som i Danmarks Erhvervsfonds årsregnskab, dvs. som de periodiserede præmieindtægter. Indbetalte præmier vil derfor være forskellig fra de anførte præmieindtægter. Administrationsomkostningerne omfatter også kautionsdelen.

Nedgangen i administrationsomkostninger og præmieindtægter i 1992-93 skyldes primært udskillelsen af den kommercielle del af eksportforsikringsvirksomheden i A/S EKR.

Tallene viser, at den danske garantiordning er karakteriseret ved at være administrativt dyr målt i forhold til præmieindtægterne. Årsagen hertil er ikke, at de danske præmiesatser er for lave. En af forklaringerne er, at omlægningen af eksportkreditordningen betød en stramning i mulighederne for at opnå garantidækning. Den deraf følgende nedgang i garantivolumenet og dermed præmieindtægterne afstedkom ikke en tilsvarende nedgang i de administrative omkostninger. Dette må også ses i sammenhæng med de administrative omkostninger ved at forvalte den eksisterende garantiportefølje, herunder udestående fordringer (nødlidende garantier). Det bemærkes, at præmieindtægterne forventes at ville stige fremover, bl.a. fordi der er lempet på mulighederne for at opnå garantidækning, herunder navnlig på de øst- og centraleuropæiske lande.

Selv med ovenstående forbehold tyder tallene på, at en af hovedforklaringerne på de relativt høje administrationsomkostninger blandt andet må søges i den nuværende organisering af eksportkrediten i Danmark.

Bilag 4.3

Oversigt over 11 landes metoder til sikring af, at eksportkreditter kan ydes til Consensus-rentesatser

Belgien

I det omfang belgiske banker/eksportører ikke kan få finansieret eksportkreditlån til rentesatser, der sætter dem i stand til at "matche" konkurrerende eksportkredittilbud fra andre lande, træder staten - via Copromex - til med et kompenserende rentetilskud. Rentetilskuddets størrelse vil ikke bringe renten på eksportkreditlånet under den relevante Consensus-rentesats, medmindre dette er nødvendigt for at "matche" konkurrerende tilbud.

Banker og eksportører i Belgien har gode muligheder for at få eksportkreditter refi-nansieret på fordelagtige vilkår. Behovet for rentetilskud er derfor begrænset.

Canada

Eksportfinansieringsopgaven i Canada varetages stort set udelukkende af Export Development Corporation (EDC), der er statsejet og som også varetager eksportforsikringsopgaven. EDC opererer på kommerciel basis og "funder" sig i markedet. EDC er ikke bundet af Consensus-reglernes minimumsrentebestemmelse. I det omfang eksportforretningen ikke kan finansieres på kommerciel basis, herunder til Consensus-rentesatser, yder EDC finansiering på statens regning - national interest account (the Canada Account - dvs. med statslig funding). Det canadiske system er ikke fuldt gennemskueligt, men det vurderes, at opnåelse af eksportkreditfinansie-ring til Consensus-rentesatser er uproblematisk i Canada, bl.a. fordi EDC har til-gang til billig funding.

Finland

Eksportfinansieringsopgaven i Finland varetages af Finnish Export Credit Ltd (FEC). I det omfang FEC ikke kan "funde" sig tilstrækkeligt billigt i markedet til, at eksportkreditter kan ydes til Consensus-rentesatser træder staten til med et kom-penserende rentetilskud.

Frankrig

Eksportfinansieringsopgaven i Frankrig varetages af bankerne. Bortset fra eks-portkreditter til de relativt rige lande (kategori 1-lande) har bankerne tilgang til et rentestøttesystem, der muliggør eksportkreditter til Consensus-rentesatser. Ved eks-portkreditter i FRF kompenseres bankerne for forskellen mellem Consensus-renten og bankernes funding-omkostninger (gennemsnit af 1- og 5-årige pengemarkeds-rentesatser og renten på tilsvarende obligationer) tillagt en marginal (interest rate make-up system).

For eksportkreditter i fremmed valuta har bankerne tilgang til et renteregulerings-system, hvor forskellen mellem Consensus-renten og bankens funding-omkostnin-ger tillagt en marginal på 0,8-0,9% p.a. godtgøres banken, hvis forskellen er nega-tiv, og indbetales af banken, hvis forskellen er positiv. Funding-omkostningerne

fastsættes ud fra den korte variable rente for pågældende valuta (PIBOR).

Tyskland

Eksportfinansieringsopgaven i Tyskland løses primært af Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der er statsejet, og af AkA Ausfuhrkreditgesellschaft, der er bank-ejet. Bankerne yder også eksportkreditter, men det sker fortrinsvis gennem AkA.

Langt hovedparten af KfW's eksportkreditter - fortrinsvis køberkreditter - er baseret på markedsmæssig funding. I det omfang dette ikke kan sikre eksportkreditter til Consensus-rentesatser, og der samtidig er tale om eksport til et udviklingsland, kan KfW refinansiere sig med statslige midler i den udstrækning, dette er nødvendigt for at kunne yde eksportkredit på Consensus-rentevilkår.

Også AkA har en særlig facilitet med statslig funding (B-plafond). Det drejer sig om en diskonteringsfacilitet i Centralbanken for eksportkreditter med kredit mellem 1-4 år, og hvor eksporten ikke må gå til et EU-land. Denne funding er undertiden så billig, at eksportøren efterfølgende må indbetale en "renteafgift" til AkA for herved at tilsikre, at eksportør ikke har fået refinansieret sin sælgerkredit til en rente lavere end den relevante Consensus-rentesats. Renteafgiften placeres i en fond, dedikeret til ulandsformål.

Japan

Eksportfinansieringsopgaven i Japan varetages hovedsageligt af Eksport-Import Bank of Japan (JEXIM), der er en statslig institution. Bankerne og JEXIM samfinansierer ofte de enkelte eksportforretninger. JEXIM refinansierer eksportørerne og yder direkte eksportkreditter til Consensus-rentesatser. JEXIM må ikke gå under disse satser. Bankerne deltager i eksportfinansieringen på markedsvilkår, og har ikke tilgang til refinansiering hos JEXIM eller rentekompensation.

Holland

Eksportfinansieringsopgaven i Holland varetages af bankerne. Bankerne/eksportørerne har tilgang til en rentestøttefacilitet, som kan udnyttes til at bringe renten ned på Consensus-niveau, hvis eksportøren kan dokumentere, at man er udsat for udenlandsk konkurrence med tilgang til statsstøttet eksportfinansiering til Consensus-rentesatser. Herudover har bankerne/eksportørerne tilgang til en såkaldt "matchning facilitet", som kan benyttes til at opnå rentestøtte til rentesatser lavere end Consensus-renten, hvis dette dokumenteres nødvendigt for at "matche" udenlandsk statsstøttet eksportfinansiering, herunder blandede kreditter i strid med Consensus-reglerne.

Norge

Eksportfinansieringsopgaven i Norge varetages hovedsageligt af Eksportfinans, der er bankejet. Eksportfinans "funder" sig på markedsmæssige vilkår. Eksportfinans har tilgang til rentestøtte fra staten i det omfang, dette er nødvendigt for at reducere renten til Consensus-rentesatser. Knap 20% af eksportkreditterne gør brug af rentestøttemuligheden.

Sverige

Eksportfinansieringsopgaven i Sverige varetages hovedsageligt af Svensk Eksport-

kredit (SEK), der arbejder tæt sammen med bankerne, idet disse fungerer som agenter for SEKs udlån. SEK kan trække på en statslig facilitet (S-system), der muliggør eksportkreditter til Consensus-rentesatser, idet SDR renten dog forhøjes med et tillæg på 0,25%. Under denne facilitet inddækkes SEKs underskud af staten. SEK kan - baseret på markedsmæssig funding - typisk tilbyde lavere rentesatser end Consensus-rentesatser, hvorfor udnyttelsen af den statslige facilitet er begrænset.

Storbritannien

Eksportfinansieringsopgaven i Storbritannien varetages af bankerne. Det engelske garantiinstitut ECGD administrerer et rentereguleringssystem, hvorved bankerne kan tilbyde eksportkreditter til Consensus-rentesatser. Rentereguleringssystemet indebærer, at forskellen mellem Consensus-renten og bankens funding-omkostninger tillagt en marginal på 0,45-0,7% p.a. godtgøres banken af ECGD, hvis forskellen er negativ, og indbetales til ECGD, hvis forskellen er positiv. Funding-omkostningerne fastsættes ud fra den korte variable rente for pågældende valuta (LIBOR). Det bemærkes, at ovenanførte marginal skal vurderes i lyset af, at ECGD yder 100% garantier samt bærer en del af lånedokumentrisikoen.

ECGD kan pålægge bankerne at refinansiere deres eksportkreditter hos et dertil oprettet privatorganiseret refinansieringsinstitut. Refinansieringsrenten fastsættes til Consensus-renten fratrullet en marginal på 40-60% p.a.

USA

Udover at garantere yder Eximbank, der er en statslig institution, også direkte eksportkreditter, hvilket udelukkende sker til Consensus-rentesatser.

Eximbank yder også refinansiering af bankernes eksportkreditter. Dette sker til den relevante Consensus-rentesats fratrullet en marginal på 0,5% p.a. Marginalen skal vurderes i lyset af, at Eximbank yder 100% garantier samt bærer en del af lånedokumentrisikoen.

En betydelig del af eksportfinansieringen i USA varetages af PEFCO, der er privatejet, primært af banker og store virksomheder. Det interessante ved PEFCO er, at man i realiteten "funder" sig på basis af garantistillelse fra Eximbank, dvs. statsgaranti. Uanset dette kan PEFCO yde eksportkreditter til rentesatser lavere end Consensus-renten.

Kapitel 5

Den globale økonomi

5.1 Sammenfatning

Den globale økonomi er midt i en omfattende omstilling. Åbningen af de østeuropæiske markeder, den fortsatte nedbrydning af barrierer for international handel og investering, samt ikke mindst de nye teknologisk betingede muligheder for at opdele produktion i tid og rum, ændrer det økonomiske verdensbillede radikalt.

De statslige eksportfinansieringstilsagn fra OECD-landene under ét er tredoblet fra 1988 til 1993. Det samme har langt fraværet tilfældet for Danmarks vedkommende. Udviklingen stiller store krav til omstilling og tilpasning af den statslige eksportfinansiering i Danmark. Overordnet skal den statslige eksportfinansiering have en volumen, en kvalitet, og en kompetence, der kan matche den internationale udvikling.

I afsnit 5.2 beskrives hovedtendenserne i den globale økonomi. Her beskrives nedbrydningen af handelsbarrierer, fremkomsten af nye vækstmarkeder, væksten i den private sektor og stigningen i de direkte investeringer.

Afsnit 5.3 behandler omstillingen i eksportfinansieringen internationalt. OECD-landene anvender tilsyneladende i stigende grad eksportkredit som et handelspolitisk instrument. Udestående eksportkreditter udgør nu mere end en tredjedel af u-landenes og overgangs-økonomiernes statslige gæld. Der er de senere år i OECD-landene foregået en betydelig produktudvikling i retning af bedre og mere integrerede finansieringsinstrumenter. Samtidig er risikovurdering og -styring blevet styrket.

Udviklingen i den danske eksport er analyseret i afsnit 5.4. Tendensen følger udviklingen i de internationale handelsmønstre i retning af større eksport til de nye vækstmarkeder samt en mere videnintensiv eksport.

Kravene til tilpasningen i den danske eksportfinansiering som følge af de internationale tendenser er behandlet i afsnit 5.5. Betydningen af harmoniseringen af eksportkreditområdet indenfor EU og OECD belyses.

5.2 Hovedtendenser i den globale økonomi

Siden 1989 er den globale økonomi vokset betydeligt. Markeder, som tidligere kun var tilgængelige på meget specielle modkøbsvilkår og for helt specifikke varetyper, **bliver nu** i stigende grad kommercialiserede. Privatiseringsbølgen i de tidligere statshandelslande og en række udviklingslande øger de potentielle afsætningsmuligheder for konkurrencedygtige virksomheder fra den vestlige verden.

a. De nye markeder

De nye markedsøkonomier i Asien, Latinamerika og Østeuropa står, trods deres beskedne udgangspunkt, allerede som modtagere af 40 pct. af de samlede internationale virksomhedsinvesteringer. Det svarede i 1993 til en samlet international investering på 500 milliarder DKK - en fordobling i forhold til 1991. Samtidig er de asiatiske NIC-landes (de nyligt industrialiserede udviklingslande) import af varer steget med 13,6 pct. i gennemsnit om året fra 1991 til 1994. Til sammenligning er importen i hele OECD-området vokset med 3,8 pct. i gennemsnit om året. Importvæksten i de mindre vesteuropæiske lande har endda været helt nede på 1,8 pct. i gennemsnit.

Tabel 5,1
Importvækstrater 1991-1994

	1991	1992	1993	1994
G-7 landene	3,4	5,3	3,8	5,3
Vesteuropa iøvrigt	2,5	1,5	-0,3	3,6
OECD i alt	3,0	4,4	2,7	5,0
Udviklingslandene	12,5	11,1	10,1	9,4
Asean	12,5	11,1	10,1	9,4
NICS	19,1	12,5	11,7	11,0

OECD Economic Outlook 53, pp. 169.

De nye markeder i den globale økonomi er bl.a. *ASEAN-landene*, hvis 328 millioner forbrugere vil vokse til 400 millioner i år 2000. De vil gradvist nærme sig en levestandard og købekraft svarende til amerikansk eller europæisk niveau. Den netop afsluttede GATT-runde betyder, at disse lande skal reducere deres told på varer fra bl.a. EU-landene betragtelig. Selvom ASEAN markederne allerede nu må betegnes som relativt åbne, vil de således skulle åbne sig yderligere i de kommende år og bidrage til den globale økonomis vækst.

Kina har allerede i dag en forbrugergruppe på omkring 60 millioner mennesker med en købekraft efter vestlig standard. Denne gruppe vil være vokset til op mod 200 millioner allerede ved årtusindskiftet. På længere sigt vil de i dag 1,2 milliarder kinesere blive købedygtige forbrugere. De vil kunne udgøre et marked, der nærmer sig en størrelse som USA, Europa og Japan tilsammen.

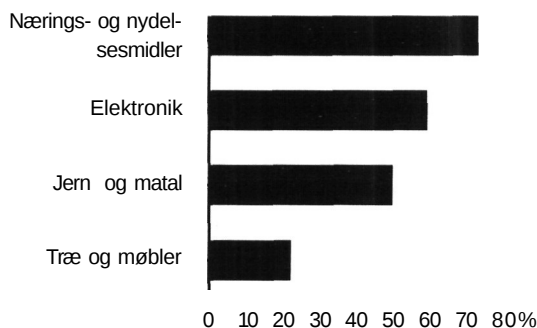
Indien har været et relativt lukket marked i 40 år. Landet er nu gennem omfattende markedsreformer ved at placere sig som en økonomisk faktor på verdenskortet. Indbyggertallet på 900 millioner overgås kun af Kina. Indien oplever en økonomisk vækst på 5 pct. om året og en eksportvækst på ikke mindre end 27 pct.

Sydamerika gennemgår i disse år en grundlæggende økonomisk omstilling.

Landene har nu fået 70'ernes og 80'ernes gældsbyrde og inflation under kontrol og opbygget nye frihandelsaftaler. Mercosur, som tæller Argentina, Brasilien, Paraguay og Uruguay udgør et marked på knap 200 millioner mennesker. Andinpagten mellem Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru og Venezuela tæller yderligere knap 100 millioner mennesker. Endelig er Chiles økonomi i dag en af verdens hurtigst voksende.

Figur 5.1:
Så mange forventer at øge afsætningen i Østeuropa inden for 2 år

Andel der venter øgning som procent af branchens totale beskæftigelse



Kilde: Dansk Industri

Østeuropa er efter gennemgribende økonomiske omstillingsproblemer nu flere steder på vej ind i en positiv økonomisk udvikling. Ringe statistikker har sløret udviklingen. Men det ser nu ud til, at flere af de østeuropæiske lande er ved at stabilisere sig med vækstrater på 8-9 pct. om året. I Østeuropa er store transnationale selskaber for alvor rykket ind med investeringer og produktion. Efter en tøvende start ser det (jf. fig. 5.1) også ud til, at de danske virksomheder er ved at komme med.

Afrika fremstår ikke umiddelbart som et større eksportmarked. Den positive udvikling i det sydlige Afrika kan dog blive starten til skabelsen af et nyt - om end begrænset - marked.

b. Nedbrydning af handelsbarrierer

Væksten i den globale økonomi går hånd i hånd med nedbrydning af handelsbarrierer. Rygraden i den hidtidige og formentlig også kommende handelsliberalisering er liberalisering via det multilaterale handelssystem under GATT/WTO. De multilaterale tiltag suppleres dog i stigende omfang af forskellige regionale handelsaftaler.

Det seneste multilaterale liberaliseringsspring var resultaterne af Uruguay Runden, som blev iværksat ved årsskiftet. Blandt rundens mange resultater skal nævnes: Begyndende reduktion af såvel produktionsstøtte som eksportstøtte for landbrugsvarer; etablering af en rammeaftale for handel med tjenesteydelser og aftale om fortsatte forhandlinger om liberalisering vedrørende finansielle tjenesteydelser,

skibsfart og telekommunikation. Et afgørende resultat var endvidere etablering af verdenshandelsorganisationen (WTO) til afløsning af GATT.

WTO vil udgøre en stærk ramme for den fortsatte multilaterale nedbrydning af handelsbarrierer. Udviklingen vil ske gennem en udvidelse af liberaliseringsområdet, herunder ved optagelse af nye medlemmer. Ikke mindst Kina og en række af de tidligere kommunistiske lande står på spring. Endvidere vil nedbrydningen af handelsbarrierer ske gennem fortsatte multilaterale forhandlinger. Disse vil udover de ovennævnte tjenesteydelsesområder især berøre nye emner som handel, miljø, arbejdstagerrettigheder, konkurrenceforhold og investeringer.

De regionale liberaliseringstiltag domineres især af:

EU's udvidelse og frihandelsaftaler med andre lande - specielt de kommende medlemslande, men også fx LOMÉ-landene og Middelhavslandene.

Den nordamerikanske frihandelsaftale (NAFTA) og den politiske målsætning om senest i år 2005 at etablere et pan-amerikansk frihandelsområde, som - i det omfang det virkeliggøres - formentlig vil blive en gradvis sammenslutning af NAFTA og regionale aftaler i Latinamerika som MERCOSUR og ANDIN-pagten.

Handelsliberalisering henover Stillehavet, dvs. NAFTA på den ene side og de østasiatiske lande på den anden side, formentlig i regi af APEC. Denne regionale organisation vedtog sidste år en politisk målsætning om frihandel senest i år 2020.

Det er dog i høj grad usikkert, i hvilket omfang og hvorledes denne målsætning vil blive realiseret.

De hidtidige erfaringer viser, at regionale markedsblokke har bidraget positivt til den internationale handel og yderligere handelsliberalisering i multilateralt regi. Det kan naturligvis ikke udelukkes, at de seneste års opblomstring af regionale tiltag kan føre til konflikter. Men der er indtil videre ikke meget, der tyder herpå. De væsentligste konflikter for nærværende er fortsat bilaterale (USA - Japan). Ikke mindst de transnationale selskaber vil presse stærkt på for, at der fortsat fjernes handelsbarrierer frem for etablering af nye. En væsentlig årsag hertil er, at handelsbarrierer reducerer de transnationale selskabers muligheder for at udnytte de nye teknologiske muligheder til at opsplitte produktionen yderligere i tid og rum.

c. Opsplitning af produktion i tid og rum

Den informationsteknologiske udvikling har gjort det muligt for virksomheder i endnu højere grad end tidligere at dele produktionen op i mindre, afgrænsede opgaver. Derved kan de geografisk placeres netop der, hvor de udføres mest hensigtsmæssigt. Tidligere samlede en virksomhed typisk en række funktioner lige fra logistik og produktion til regnskab, markedsføring og finansiering. Nu kan hver enkelt delopgave løses der i verden, hvor det er bedst og billigst.

Den teknologiske udvikling har altså gjort det muligt - og konkurrencen har tilmed

gjort det nødvendigt - at virksomhederne spreder deres aktiviteter globalt. Dette skyldes flere forhold:

Levetiden for det enkelte produkt er blevet kortere i takt med, at den teknologiske udvikling har accelereret, og den internationale konkurrence er taget til. Inden for beklædningsindustrien er produkternes levetid reduceret til typisk 6-8 måneder. På computerområdet er levetiden under 2-3 år.

Udviklingsomkostningerne skal derfor tjenes ind på stadig kortere tid samtidig med, at de stiger. Det koster let over 500 millioner DKK at udvikle et nyt enzym, 1-2 milliarder DKK at udvikle et nyt farmaceutisk produkt og 35 milliarder DKK at udvikle et digitalt telekommunikationssystem. Det har kostet 16 milliarder SKK at udvikle bilmodellen Volvo 850. Dermed kommer udviklingsomkostningerne formentlig til at udgøre mere end udgifterne til selve produktionen af alle de Volvo 850 biler, der bliver fremstillet i modellens levetid.

For at finansiere denne udvikling skal der store markedsandele til. Globale markedsandele - og en effektiv distribution. Det har ført til en bølge af internationale opkøb, fusioner og strategiske alliancer verden over, som har til formål at samle kræfterne inden for de enkelte brancher og nå så mange markeder som muligt.

d. Direkte investeringer fremfor eksport

Ifølge World Investment Reports (UN) er den samlede omsætning i udenlandske datterselskaber nu større end hele verdens samlede eksport. Betydningen af direkte investeringer illustreres ved:

Virksomheder med udenlandske investeringer står for 25-35 pct. af den globale produktion. Omkring 40 pct. af den samlede handel i OECD-området foregår inden for virksomhedernes netværk. Sagt på en anden måde foregår omkring en tredjedel af verdens produktion inden for integrerede - og samtidig lukkede - internationale produktionsnetværk.

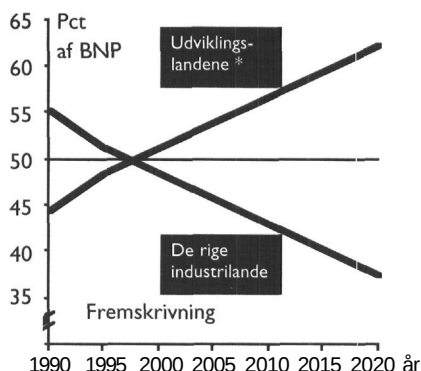
De internationale direkte investeringer er i følge den seneste opgørelse på 1.200 milliarder DKK i 1993. Det er mere end i 1992, men noget mindre end i rekordåret 1990 (1.500 milliarder DKK). Imidlertid er en ny kraftig investeringsbølge i gang, som hovedsagelig bliver trukket af investeringer i udviklingslandene.

Væksten i den globale økonomi, der understøttes af handelsliberaliseringer og udviklingen i de direkte investeringer, betyder bl.a., at produktionen skifter geografisk, og nye regioner fremstår som de globale vækstcentre.

e. Produktionens vandring

I 1990 stod de rige industrilande for 55 pct. af verdens produktion, som illustreret i figur 5.2 Inden år 2020 forventes denne andel at være faldet til mindre end 40 pct. i følge Verdensbanken. Modsvarende vil de tidligere udviklingslande øge deres andel af den globale produktion fra 45 pct. til over 60 pct. Der er her tale om et for-

Figur 5.2:
Andel af verdens produktion



Note* Incl Østeuropa og SNG

Kilde: Verdensbanken

søg på "realistiske skøn". De østasiatiske landes andel af verdenseksporten er allerede steget fra 7 pct. for 25 år siden til 21 pct. i dag. Omkring århundredeskiftet ventes de østasiatiske lande at stå for 33 pct. af verdenshandelen. Kapacitetsmæssigt kan produktionen omfordes i endnu højere grad end figur 5.2 indikerer. Verdensbanken regner således med, at Kina potentielt ville kunne stå for op mod halvdelen af hele verdens industriproduktion omkring år 2010.

Kina kommer dog ikke til at stå for halvdelen af verdensproduktionen i år 2010. De asiatiske landes eksportvækst har allerede skabt så store handelsoverskud, at konflikter med de rige lande og protektionisme er blevet en potentiel trussel.

Der er allerede eksempler herpå. USA og Frankrig fremsatte således op til de afsluttende GATT-forhandlinger krav om, at de nyindustrialiserede lande skal overholde visse minimumsregler på det sociale og miljømæssige område.

f. Omstilling og tilpasning

For OECD-landene, og i særdeleshed de europæiske lande, stiller denne udvikling omfattende krav til omstillings- og tilpasningsevnen.

Den industrielle vareproduktion bliver isoleret set stadig mindre konkurrencedygtig og kan hverken skabe det nødvendige indtægts- eller beskæftigelsesgrundlag til at opretholde landenes velstand og velfærd. Viden og service tager i stigende grad over som økonomiske drivkræfter og skal integreres i den tilbageværende industrielle produktion.

Tilsvarende skal den rene vareeksport i stigende grad videreudvikles til international afsætning af kombinerede viden/vare/service-ydelser. Ydelser, der dels skal eksporteres, dels produceres lokalt i forbindelse med udenlandske direkte investeringer.

I USA og i Japan påhviler denne omstilling og tilpasning i hovedsagen alene virksomhederne. I Vesteuropa derimod, hvor der typisk tages større hensyn til den sociale balance mellem virksomhedernes indtjening og lønmodtagernes velfærd end i den amerikanske og japanske kapitalisme, spiller love, aftaler og samfundets institutioner en meget større rolle. Det betyder, at den offentlige sektor - dens størrelse, le i udviklingen af nationernes internationale konkurrenceevne, samt i omstillingen og tilpasningen til den nye globale økonomi.

5.3 Eksportfinansieringen under omstilling

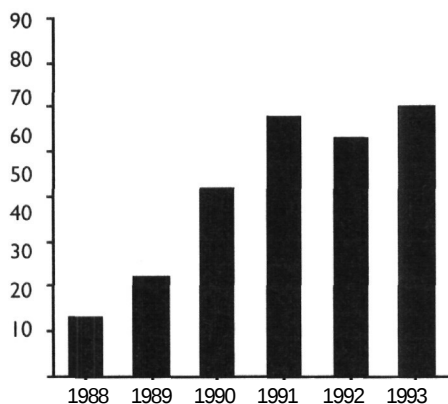
Den statslige eksportfinansiering er blevet et vigtigt element i den offentlige sektors indsats for international konkurrenceevne, omstilling og tilpasning.

a.Vækst i eksportfinansieringen

Først og fremmest er den statslige eksportfinansiering stærkt stigende - langt stærkere end selve vareeksporten fra OECD-landene.

Som illustreret i figur 5.3 steg nyttilgangen i eksportfinansieringstilsagn fra 25 milliarder USD (1988) til 52 (1990) og igen til 69 milliarder USD i 1993. Stigningen

Figur 5.3:
Udviklingen i OECD-landenes nye eksportfinansieringstilsagn 1988-1993 (mia. USD)



Kilde: IMF "Officially Supported Export Credits", Marts 1995.

i den statslige eksportfinansiering synes ikke at være udtryk for en kortvarig konjunkturbedring. Snarere, at den statslige eksportfinansiering har fundet et nyt og højere niveau.

IMF tilskriver det nye niveau for den statslige eksportfinansiering flere forhold:

For det første er den økonomiske situation i en række lande - ikke mindst i Asien - bedret markant. Det har ført til en meget stærk efterspørgsel efter kapitalgoder, som er oplagte mål for de statslige eksportkreditter og garantier. Det

gælder særligt lande som Kina, Indien og Indonesien, hvor kapitalgodeimporten er steget stærkt og dermed den statslige eksportfinansiering til disse lande. Desuden har de vestlige eksportfinansieringsinstitutioner i fællesskab for lande som Egypten og Polen nedskrevet deres tidligere tilgodehavender med op til 50 pct. Dette har i sig selv åbnet mulighed for nye kredit- og garantiengagementer.

For det andet er eksportfinansieringen blevet et instrument i en række vestlige landes generelle støtte til overgangsökonomierne i Østeuropa samt i det tidligere Sovjetunionen.

For det tredje er en række statslige eksportfinansieringsinstitutioner blevet mere konkurrencedygtige i forhold til private finansierings- og forsikringsinstitutioner bl.a. gennem effektiviseringer af deres sagsbehandling, debitorvurderinger mv.

Resultatet af stigningen i de statslige eksportkreditter har bl.a. været, at eksportkrediternes andel af den samlede gæld i udviklingslandene og overgangsökonomierne er øget til mere end 20 pct. Udestående eksportkreditter repræsenterer 37 pct. af udviklingslandenes og overgangsökonomiernes statslige gæld og overstiger dermed gælden til multilaterale kreditorer som IMF og Verdensbanken. For de 20 største modtagere af eksportkreditter (hvilket inkluderer alle de store debitorlande) udgør eksportkreditterne knap halvdelen af deres statslige gæld.

Den forventede fremtidige øgning af eksporten til de nye vækstmarkeder vil - i det omfang det private marked ikke kan dække samhandelsrisici - stille øgede krav til de statslige eksportkreditsystemer.

b. Eksportfinansiering som konkurrenceparameter

Den registrerede stigende statslige eksportfinansiering er således dels et positivt udtryk for den nye vækst i verdensøkonomien, dels et mere negativt udtryk for, at den statslige eksportfinansiering bruges som et aggressivt konkurrenceparameter mellem kreditorlande.

Det sidste kommer særligt til udtryk i anvendelsen af blandede kreditter. På den ene side kan blandede kreditter være en måde, hvorpå kreditorlandene ønsker at strække deres bistandsmidler og styrke udviklingsprocessen i modtagerlandene. På den anden side kan blandede kreditter også være en måde, hvorpå kreditorlandene konkurrerer med hinanden på fordelagtige eksportfinansieringsvilkår. I følge IMF's seneste rapport, "Officially supported Export Credits" fra marts 1995, er det navnlig konkurrenceperspektivet, der har gjort sig gældende i de senere år. Omfanget af blandede kreditter er ikke opgjort, men baseret på interview med statslige eksportfinansieringsinstitutioner i hele OECD-området finder IMF, at der er tale om en stigning i de blandede kreditter, som er bekymrende på grund af deres omfang og karakter.

Principielt er alle statslige eksportfinansieringsinstitutioner bundet af den såkaldte OECD Consensus-aftale med hensyn til betingelserne for blandede kreditter. Ved anvendelse af blandede kreditter skal bistanden således mindst udgøre 50 pct. af

eksportfinansieringen til de fattigste lande, 35 pct. til de øvrige udviklingslande og må slet ikke indgå i eksportfinansiering til industrilande. Ikke desto mindre rapporterer alle statslige eksportfinansieringsinstitutioner i IMF-rapporten, at Consensus-aftalens ånd - om end ikke bogstav - er brudt i en række tilfælde.

De statslige eksportfinansieringsinstitutioner finder generelt, at konkurrencen for en række af de større debitorlande er så stor, at blandede kreditter fortsat vil være et vigtigt element for at kunne opnå eksportkontrakter. Flere af de store debitorlande - ikke mindst i Asien - indikerer direkte, at eksportører, som ikke kan stille med blandede kreditter, kun har ringe chance for at opnå eksportkontrakter.

Eksportfinansieringsinstitutioner og deres statslige myndigheder har derfor på visse markeder følt sig pressede til at operere med kosmetiske rentesatser på deres eksportkreditter og -garantier. Det betyder, at rentesatser og importtariffer kombineres således, at de reelle finansieringsvilkår bliver aldeles uigennemsigtige og usammenlignelige.

Denne udvikling vil formentlig føre til yderligere stramninger af Consensus-reglerne, herunder reglerne for blandede kreditter.

Den private sektor i øst- og udviklingslandene har fået stadig større betydning som eksportmarked. En udvikling, som ventes at fortsætte i de kommende år. Øst- og udviklingslandene fører i stigende grad en økonomisk politik, der går i retning af en begrænsning af statens rolle i produktion og investeringer. Statslige virksomheder privatiseres og selv områder som kraftværker og telekommunikation, der tidligere betragtedes som statslige opgaver, overgår til den private sektor. På finansieringssiden ses også en tendens mod afvikling af det statslige engagement i banksektoren. Herudover søges omfanget af statsgarantier oftest reduceret i øst- og udviklingslandene, hvilket lægger et yderligere pres på den private sektors kreditværdighed.

Denne udvikling mod privatisering i øst- og udviklingslandene stiller nye krav til eksportgarantiinstitutionerne, der i stadig større omfang må indrette sig på at dække egentlige kommercielle risici. I de central- og østeuropæiske lande er banksektoren tilmed endnu ikke tilstrækkeligt stærk. Risikovilligheden og evnen til at dække kommercielle risici får derfor øget betydning for konkurrencen på eksportkreditområdet - herunder også garantiinstitutionerne imellem.

c. Nye instrumenter og strategier

Væksten i den statslige eksportfinansiering, og konkurrencen mellem finansieringsinstitutioner, har også mere positivt ført til udvikling af: Nye, avancerede risikovurderingsinstrumenter, udvidede finansieringsområder, større koordinering og samarbejde mellem eksportfinansieringsinstitutioner, statslige institutioner og internationale institutioner.

Alle eksportfinansieringsinstitutioner er således begyndt at placere debitorlande i risikogrupper. Grupperne - og konsekvenserne for finansieringen af debitorlandes

placering i de forskellige grupper - varierer. Men alle lande opererer nu med numerisk rangordning af debitorlande.

I Storbritannien er man gået meget langt i denne retning og har udviklet et portfolio management system, hvor hver enkelt creditsag vurderes i forhold til koefficienter for sandsynligheden for mislighold samt "forventet tab koefficienter". Tilsvarende kvantitative systemer er udviklet af Frankrig og Belgien. Generelt arbejdes der i EU på at udvikle et fælles lande-risiko-vurderingssystem, jf. afsnit 5.4.

Samtidig med raffineringen af landerisikovurderinger har en række eksportkreditinstitutioner udvidet deres aktivitets- og finansieringsområder. Det gælder således i Canada, hvor eksportkreditinstitutionen nu også engagerer sig i leasing, indskud af egenkapital, finansiering på hjemmemarkedet, brede forsikringsaktiviteter samt i låneoperationer på det internationale kapitalmarked.

Generelt består udviklingen i eksportkreditinstitutionernes aktiviteter af:

- Udvikling af nye og mere effektive eksportfremmeinstrumenter, herunder mere komplekse forsikrings- og finansieringsteknikker.

- Mere åben informationspolitik med hensyn til landerisici og dækningsmuligheder.

- Støtte til virksomheder med ingen eller ringe erfaring med udenlandske kunder.

- Støtte til virksomheder, der kan skifte fra høj-risiko til lav-risiko markeder.

- Diskussioner med debitorlande med begrænsede lånemuligheder om investeringsprioriteringer og effektiv anvendelse af finansieringsmuligheder - fremfor dækning af eksportkontrakter efter "først til mølle" princippet.

- Styrket in-house kapacitet m.h.t. projektvurderinger og sammenstilling af finansieringspakker.

Det øgede og bredere aktivitetsniveau i en række eksportkreditinstitutioner har endelig haft den positive effekt, at samarbejde og koordinering på tværs af institutioner og landegrænser er styrket.

Nationalt er samarbejdet med andre eksport- og finansieringsinstitutioner styrket. Ligesom samarbejde med udenrigstjenesterne bliver stadig mere central.

Internationalt er samarbejdet mellem eksportkreditinstitutionerne styrket. De fleste institutioner holder nu bilaterale konsultationer med institutioner, der er stærkt engagerede i de samme debitorlande. Berner-Unionen holder regelmæssige møder om dækningspolitik o.lign. og forsyner i øvrigt sine medlemmer løbende med informationer om udviklingen i 40 vigtige debitorlande.

Tilsvarende er aktiviteten i konsultationerne i EUs Export Credit Group samt i OECD-Consensus Working Group steget markant. Endelig er den multilaterale

samfinansiering i kraftig stigning. Verdensbanken har over de seneste 2 år godkendt 250 samfinansieringsprojekter til en samlet værdi af 12 milliarder USD, ligesom IFC (The International Finance Corporation), EBRD (The European Bank for Reconstruction and Development) og de øvrige regionale udviklingsbanker er stadig mere vigtige partnere i den internationale samfinansiering af eksportaktiviteter.

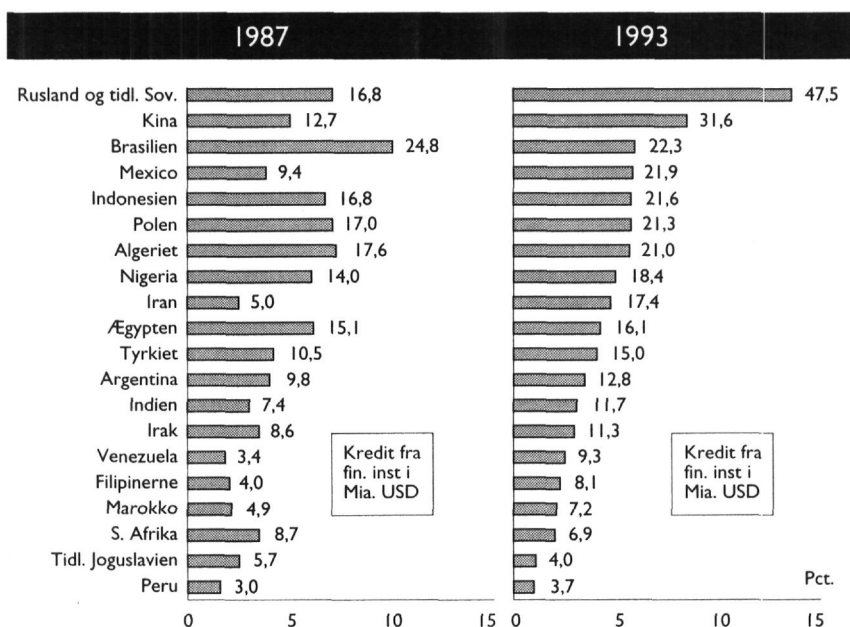
d. Nyt geografisk fokus

Udviklingen i den globale økonomi har også afspejlet sig i de statslige eksportkreditinstitutioners geografiske fokus. Figur 5.4 viser således de 20 største modtagerlande af statslige eksportkreditter og -garantier i henholdsvis 1987 og 1993.

Det tidligere Sovjetunionen er nu den største modtager af statslig eksportfinansiering efterfulgt af Kina og Brasilien. I 1987 derimod var Brasilien den største modtager af statslig eksportfinansiering efterfulgt af Algeriet og Sovjetunionen.

Figuren viser desuden, hvor stor en andel de enkelte lande står for af de statslige eksportfinansieringsinstitutionernes samlede tilgodehavender. Målt på denne måde modtager landene i Asien samt i Østeuropa en stigende del af de samlede eksportgarantier og kreditter:

Figur 5.4:
De 20 største modtagerlande af statslig eksportfinansiering -pct. andel af eksportfinansieringsinstitutionernes samlede tilgodehavender



Kilde: IMF "Officially Supported Export Credits", Marts 1995.

Polen og det tidligere Sovjetunionen har øget deres andel af OECD-landenes eksportfinansiering fra 16 pct. i 1987 til 21 pct. i 1993.

Kina, Indien og Filippinerne har øget deres andel fra 11 pct. i 1987 til 15 pct. i 1993.

5.4 Udviklingen i Danmarks vareeksport

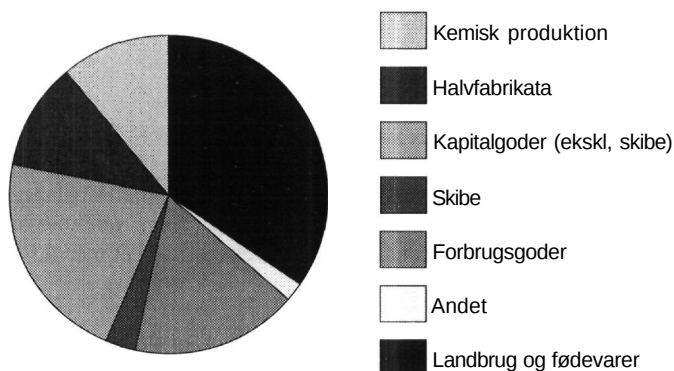
Dansk eksport har klaret sig relativt godt i de senere år. Handelsbalancen har været positiv, om end eksportvæksten ikke helt har kunnet følge verdensmarkedsudviklingen. Målt i løbende priser er den danske vareeksport steget med 23 pct. fra 1989 til 1994.

Den gennemgående positive udvikling dækker over en ikke ubetydelig ændring i eksportens sammensætning. En ændring, der afspejler omstillingen i den globale økonomi.

Statistisk er det kun muligt at vurdere udviklingen på meget traditionelle varegrupper. Alligevel viser en analyse af udviklingen fra 1989 til 1994, at varesammensætningen skifter fra landbrugs- og fødevarer til mere vidensintensive produkter som kemiske produkter (ikke mindst medicinalvarer) og forbrugsgoder. Landesammensætningen ændres fra de Vesteuropæiske lande og Nordamerika mod ASEAN-landene og Østeuropa.

Ændringerne er endnu ikke store i absolutte tal, men vækstraterne er så høje og stabile i den betragtede 5-årsperiode, at der er basis for relativ markante konklusioner. Fremskrives udviklingen i dansk eksports landesammensætning, vil ASEAN-landene og Østeuropa således komme til at stå for over halvdelen af dansk eksport inden år 2010. Landbrugs- og fødevareeksporten vil samtidig være reduceret fra 1/3 af Danmarks vareeksport til 12-15 pct.

Figur 5.5:
Dansk eksports fordeling på varegrupper, 1994



Kilde: Danmarks Statistik, Udenrigshandel

a. Mere vidensintensiv eksport

Den mest iøjnefaldende, og forventelige, udvikling er den relative stagnation i eksporten af landbrugs- og fødevarer. Siden 1989 er denne eksport kun steget med 14 pct. i løbende priser. Landbrugs-/fødevareeksportens andel af den samlede danske vareeksport er dermed faldende.

Den udgør dog stadig med 35 pct. af den danske eksport, jf. figur 5.5 den største enkeltgruppe. Den faldende tendens skal således fortsætte med uændret styrke frem til år 2010, før landbrugs-/fødevareeksporten når ned på omkring 12-15 pct. af den samlede eksport.

Den danske kapitalgodeeksport excl. skibe har haft den laveste vækst. Den er i løbende priser kun steget med 9 pct. fra 1989 til 1994, mens dansk vareeksport for perioden som helhed er steget med 23 pct.

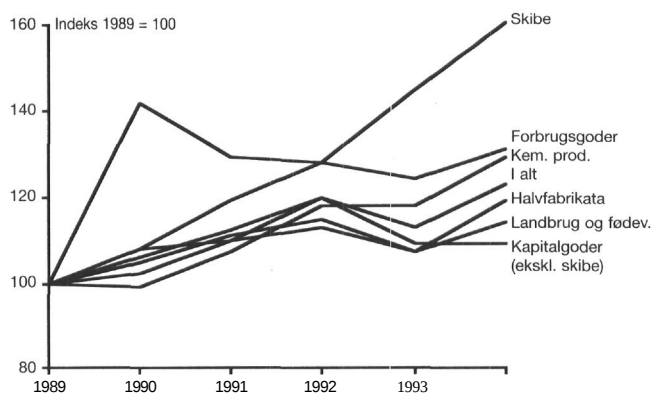
Væksten i den danske eksport sker, jf. fig. 5.6 inden for kemiske produkter og forbrugsgoder. Disse grupper er i løbende priser steget med henholdsvis 29 pct. og 31 pct. fra 1989 til 1994. Kemiske produkter består ikke mindst af medicinalvarer, hvor Danmark har en af de højeste eksportater per indbygger i verden.

Halvfabrikata er derimod vokset mindre end gennemsnittet for dansk eksport. En udvikling, som isoleret set kan være betænkelig i et globalt perspektiv. Her skulle netop kapitalgoder - og til en vis grad halvfabrikata - være mulige at udbygge med et større videninhold. Samtidig skal afsætningen kobles til internationale etableringer og salg af serviceydelser.

b. Fra Vest til Øst

Set i et landeperspektiv har eksportvæksten været størst til Østeuropa, Asien og Sydamerika. Eksporten til Østeuropa er næsten fordoblet over den 5-årige periode.

Figur 5.6:
Udviklingen i dansk eksport 1989-1994

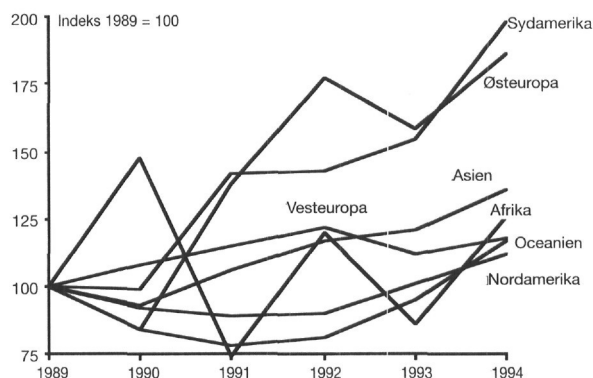


Kilde: Danmarks Statistik, Udenrigshandel

Væksten i forhold til de øvrige ikke-OECD lande har været på godt 40 pct. i løbende priser. Stadig går størstedelen af den danske vareeksport (73 pct.) til de øvrige vesteuropæiske lande, hvorfor de ændringer i landesammensætningen - som er sket i de sidste fem år - umiddelbart kan synes marginale. Ikke desto mindre viser en simpel, lineær fremskrivning af de sidste fem års udvikling (som vist i fig. 5.7), at de asiatiske og østeuropæiske lande tilsammen vil kunne aftage over halvdelen af dansk eksport inden år 2010.

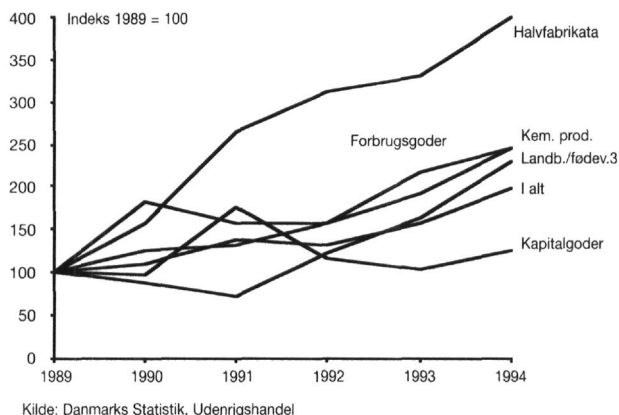
Udviklingen i eksportsammensætningen mod mere forarbejdede varer til højvækstmarkeder er forventelig. Trenden er også i overensstemmelse med det generelle billede, der tegner sig for udviklingen i den globale økonomi. I hvor høj grad denne udvikling vil blive realiseret, er et spørgsmål om bl.a. virksomhedernes omstillingsevne, og rammebetingelser virksomhederne bliver tilbudt.

Figur 5.7:
Dansk eksports fordeling på lande 1989-1994



Kilde: Danmarks Statistik, Udenrigshandel

Figur 5.8:
Dansk eksport til Østeuropa 1989-1994

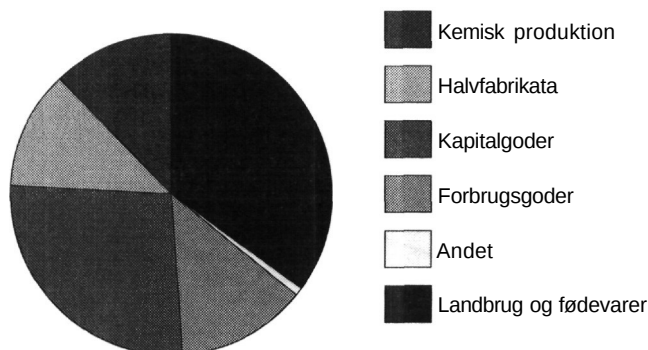


c. Kapitalgodeeksporten til Østeuropa

En nærmere analyse af udviklingen på de østeuropæiske markeder viser, at der i det generelle billede for dansk eksport er tale om en vækst inden for landbrugs- og fødevarer, kemiske produkter og halvfabrikata de sidste fem år. Landbrugs- og fødevarer eksporten, som i en række tilfælde er subsidieret i et ikke ubetydeligt omfang, er således steget med 129 pct. fra 1989 til 1994. Gennemsnittet for den danske eksportvækst i forhold til Østeuropa har til sammenligning været på knap 100 pct. Landbrugs- og fødevarer er i dag den største varegruppe i den danske eksport til Østeuropa og udgjorde i 1994 35 pct.

Kapitalgodeeksporten til Østeuropa er vokset mindre end dansk eksport som helhed. I 1989 var kapitalgoder den største enkeltgruppe i vareeksporten til Østeuropa

Figur 5.9:
Dansk eksports fordeling på Østeuropa, 1994



Kilde: Danmarks Statistik, Udenrigshandel

Tabel 5.2**Udviklingen i udvalgte landes eksport af kapitalgoder til Østeuropa og SNG, 1989-92.**

Index 1989=100	1989	1990	1991	1992
Danmark-CEEC	100	111	115	1147
Danmark-NIS	100	142	138	222
Sverige-CEEC	100	117	149	182
Sverige-NIS	100	135	1571	189
Norge-CEEC	100	165	140	482
Norge NIS	100	237	83	132
Belgien/Luxemburg-CEEC	100	109	266	319
Belgien/Luxemburg-NIS	100	167	227	249

Note: CEEC=Central- og østeuropæiske lande, NIS=Newly Independent States tidl. USSR

Kilde: OECD "Trade by Commodities" div. årg.

og udgjorde 44 pct. I 1994 var kapitalgoder den næststørste varegruppe og udgjorde kun 27 pct. Hovedparten af forklaringen er dog at finde i afsætningen af skibe, der stort set er forsvundet i perioden. Renses kapitalgodeeksporten således for skibe, stiger den fortsat mindre end eksporten i øvrigt. Andelen falder dog "kun" fra 33 pct. i 1989 til 27 pct. i 1994.

En nærmere analyse af kapitalgodeeksporten til Østeuropa viser, at det ikke mindst er udviklingen i forhold til Polen, der er væsentlig. Polens andel af dansk kapitalgodeeksport til Østeuropa steg fra 24 pct. i 1990 til 70 pct. i 1991, hvorefter den faldt år efter år til 30 pct. i 1994. Samtidig faldt den ikke ubetydelige eksport til Jugoslavien af åbenlyse årsager næsten helt væk i løbet af perioden.

En sammenligning med andre mindre industrilandes eksport af kapitalgoder til Østeuropa viser i tabel 5.2, at Danmark har klaret sig dårligere på dette marked end både Sverige, Norge og Belgien. Norge næsten femdobled sin kapitalgodeeksport til Østeuropa fra 1989 til 1992. Belgien mere end tredobled sin eksport, mens Sverige knap fordobled en i forvejen ganske omfattende kapitalgodeeksport. Årsagen til den relativt dårlige markedsudvikling for dansk eksport af kapitalgoder til Østeuropa kan ikke umiddelbart forklares, men bør belyses nærmere.

Eksporten af halvfabrikata er til gengæld steget næsten konstant i perioden. Den er samlet vokset med 300 pct. Eksporten af halvfabrikata til Østeuropa udgør dog stadig kun 12 pct. af den samlede danske vareeksport.

d. De asiatiske markeder

En nærmere analyse af udviklingen på de asiatiske markeder viser tilsvarende, at landbrugs- og fødevareeksporten er steget ganske kraftigt, modsat det generelle billede af den danske eksportudvikling i perioden. Fra 1989 til 1994 har væksten i den

samlede danske eksport til Asien været på 76 pct i løbende priser, mens landbrugs- og fødevarieeksporten i perioden næsten er fordoblet. Væksten overgås dog af udviklingen i dansk eksport af forbrugsgoder (125 pct). Men også halvfabrikata ligger med en eksportstigning på 89 pct. over gennemsnittet for dansk eksport til Asien i perioden.

Kapitalgodeeksporten holder godt trit med udviklingen i den samlede danske eksport. Den er stadig den vigtigste del af dansk eksport til de asiatiske lande. I 1994 udgjorde kapitalgoder således 47 pct. af dansk eksport til Asien.

e. Direkte investeringer, tjenesteydelser og eksport

En tolkning af udviklingen i vareeksporten er vanskelig uden en samtidig analyse af udviklingen i de direkte investeringer, internationale etableringer samt udviklingen i tjenesteydelseeksporten.

Et eksempel herpå er afsætningen af miljø- eller energiindustrielle ydelser i udlandet. I 1980'erne skete størsteparten af den internationale afsætning i form af kapitalgoder af forskellig slags: Røggasrensingsanlæg, udstyr til vandrensning etc. Denne eksport var i hovedsagen vareeksport og blev registreret som sådan. Om end dette skete i relativt små mængder og under forskellige klassificeringer, da der ikke var en særlig klassifikation af miljøudstyr.

I 90'erne har afsætningen primært på de nye markeder i Asien samt i Østeuropa af miljø- og energiindustrielle ydelser været mere kompleks. For det første består den af leverancer af tjenesteydelser enten fra private rådgivende virksomheder eller fra den offentlige sektors nyetablerede systemeksport- eller østrådgivningskontorer. Tjenesteydelserne består i bistand til opbygning af miljø- eller energiadministrationer, feasibilitystudier mv. og finansieres ofte af nationale eller internationale fonde og organisationer (Øststøtten, IØ-fonden, EU-programmer, Verdensbankprogrammer mv.). Derfor registreres denne tjenesteydelseeksport sjældent som afsætning til de pågældende markeder, men - i bedste fald - som tjenesteydelseeksport til det land, de pågældende organisationer er lokaliseret i.

For det andet kan eksporten bestå af private virksomheders og/eller semi-offentlige organisationers egne feasibility-studier som forløbere til den egentlige eksport. Hermed er det imidlertid sjældent afsluttet. Endelig for det tredje forlanger aftagerne på en række af de østeuropæiske og asiatiske markeder i stigende grad, at de vestlige producenter engagerer sig, også ejermæssigt, i den efterfølgende drift. Den internationale afsætning går på dette tidspunkt fra vare- og tjenesteydelseeksport til en direkte investering i det pågældende land.

Vareeksporten bliver derfor i stigende grad et element i den internationale afsætning snarere end en selvstændig og afgrænset national aktivitet. Vareeksporten vil dog fortsat være et økonomisk og strategisk meget vigtigt element. Det betyder bl.a., at når eksporten analyseres isoleret, kan et fald i eksporten være positivt, hvis det er udtryk for, at den erstattes af en mere konkurrencedygtig dansk produktion i udlandet. Modsvarende er eksport ikke en entydig positiv aktivitet, hvis fx en eksportstigning finder sted på grund af høj subsidiering.

En analyse af den internationale afsætnings reelle indhold, fordeling på direkte investeringer, tjenesteydelser og vareeksport og karakteren af de specifikke sammenhænge mellem de tre typer økonomiske aktiviteter findes imidlertid ikke.

5.5 Tilpasning af dansk eksportfinansiering

Udviklingen i den globale økonomi stiller i sig selv omfattende krav til omstilling og tilpasning af den statslige eksportfinansiering.

Overordnet kræver den geografiske nyorientering af eksporten, som sker i disse år, at den statslige eksportfinansiering har et volumen, en kvalitet, og en kompetence, der kan matche denne udvikling. De statslige eksportfinansieringstilsagn fra OECD-landene under et er tredoblet fra 1988 til 1993, mens tilsagnsgivningen har været faldende for Danmarks vedkommende.

a. EU-harmonisering

I EU-sammenhæng pågår allerede et arbejde, der skal sikre, at EU-landenes virksomheder stilles ens med hensyn til specifikke kreditbetingelser og garantivilkår. Dette sker som led i realiseringen af EU's indre marked. Aktuelt foreslår EU-Kommissionen i et udkast til direktiv, at der nedsættes et forvaltningsudvalg, som udformer de specifikke fælles retningslinier for bl.a. garantivilkår, præmiefastsættelse, landedækningspolitik samt - ikke mindst - hvornår der kan gøres undtagelser med hensyn til konkrete sager og lande.

De fælles regler for garantibetingelser vedrører regler for definition af privat henholdsvis offentlig køber, karenstid inden erstatningsudbetaling, omfanget af dækkede risici og størrelsen af henholdsvis selvrisiko og dækningsprocent.

Principperne for præmiefastsættelse vedrører regler for de faktorer, der skal indgå, når risikopræmien for forskellige garantityper beregnes. Udarbejdelsen af de fælles retningslinier for præmiefastsættelsen vedrører også spørgsmålet om sikkerheder, der kan betinge nedsættelse af præmier, samt hvilke beløb, der skal beregnes præmier af, og hvornår præmier skal betales. De fastsatte minimumspræmiesatser vil af de nationale eksportfinansieringsmyndigheder kunne forhøjes med indtil 40 pct. under nærmere definerede betingelser, fx hvis der totalt set er underskud på eksportkreditordningen, eller hvis der er dårlige betalings erfaringer.

For landedækningspolitikken foreslås for det første, at der udarbejdes en fælles landeklassifikation, der opdeler køberlande i 6 kategorier. Disse kategorier er igen bestemmende for præmiesatserne for de pågældende lande. Lande i den sjette kategori skal helt være udelukket fra dækning, medmindre der opnås undtagelse. For køberlande i kategori 2 til 5 fastsættes der lofter for garantigivning på de enkelte lande bestemt som en procentdel af det samlede risikoengagement. Overskridelser af disse tærskler skal godkendes via undtagelsesbestemmelser. For lande i kategori ét skal der derimod ikke gælde begrænsninger af nogen art.

Endelig arbejdes der aktuelt med forslag til procedurer vedrørende gensidig information om konkrete eksportfinansieringssager og -afgørelser.

For Danmark er det afgørende, at vareeksport fra OECD-landene ikke bliver en konkurrence på fordelagtige finansieringsbetingelser og inddragelse af u-landsbi-stand. I givet fald bliver den statslige eksportfinansiering også konserverende på erhvervsstrukturen og dermed en barriere for den omstilling og tilpasning, som er alt afgørende for Danmarks fremtidige velstand og beskæftigelse. Danmark må således i de internationale fora arbejde for, at reglerne for statslig eksportfinansie-ring fører til en reduktion af egentlig subsidiering. Dette bør ske ved at reglerne har-moniseres som i EU, og ved, at den statslige eksportfinansiering bliver så gennem-sigtig som muligt.

b. Koordinering og samarbejde

En harmonisering af de specifikke kreditbetingelser og garantivilkår med de andre EU-lande - og senere OECD-lande i øvrigt - er et første nødvendigt, men ikke til-strækkeligt, skridt mod at tilpasse den statslige eksportfinansiering til udviklingen i den globale økonomi. Det næste afgørende skridt i denne tilpasningsproces vil være, at den statslige eksportfinansiering effektiviseres gennem en nøje koordine-ring og samarbejdning mellem statslig eksportfinansiering og støtte til internatio-nale direkte investeringer.

Vareeksport og international etablering er to intimt sammenhængende måder for virksomhederne at agere globalt på. Som dele af virksomhedernes *internationali-seringsfinansiering* er de hinandens alternativer, men i stigende grad også hinan-dens forudsætninger. Det er derfor i dag en væsentlig internationaliseringsbarriere, at der er så lidt gennemsigtighed i og koordinering mellem de forskellige finansie-ringsinstitutioner.

c. Kundebetjening

Den internationale afsætning består altså ofte af flere elementer såsom en vareeks-port, en privat tjenesteydelseseksport, en offentlig tjenesteydelseseksport og et direkte investeringselement. Internationaliseringsfinansieringen må kunne unders-tøtte alle elementer af en sådan integreret ydelse. Det medfører:

"Kunderne" til den statslige internationaliseringsfinansiering er ikke længere kun private vareproducerende virksomheder. Private tjenesteydelsesproducen-ter og offentlige institutioner er nye - ligeså vigtige - målgrupper for den stats-lige finansiering af Danmarks internationale afsætning.

Den enkelte finansieringssag kompliceres dermed betydeligt. Det vil ikke længere "kun" være et spørgsmål om fra sag til sag at vurdere risici og kreditværdighed for eksportør, kunde og land. Internationaliseringsfinansiering bliver i stigende grad et spørgsmål om at kunne vurdere langsigtede forretningsområder og -strategier. Der-for må forvaltningen af den statslige internationaliseringsfinansiering ske ved:

Et tæt samarbejde med andre statslige forvaltningsenheder, bl.a. inden for ener-gi- og miljøområdet, uddannelsesområdet, det sociale- og sundhedsmæssige område mv. Endelig skal den statslige internationaliseringsfinansiering foreta-ges på et mere dybtgående og omfattende selvstændigt videngrundlag.

Kapitel 6

Forbedringer af dansk eksportkredit

6.1 Sammenfatning

Kapitlet omhandler en række tiltag til forbedring og justering af garanti- og finansieringsforholdene for danske eksportører. Formålet er at bringe det samlede produktbud op på et konkurrencedygtigt niveau. Omsætning og samlet præmieindtægt øges dermed i takt med tilpasningen af produkterne til efterspørgslen, ligesom der opnås en større risikospredning.

I af snit 6.2 redegøres for behovet for produktudvikling og for principperne i styringen af garanti- og finansieringsprodukterne.

Beskrivelsen i afsnit 6.3 indeholder en gennemgang af allerede igangsatte tiltag på garantiområdet:

Overgang til genforsikring af kortfristede eksportkreditrisici fra 1. januar 1996.

En garantipræmiereform for at opnå en mere hensigtsmæssig præmiestruktur uden derved at ændre det generelle præmieniveau væsentligt.

Bedre dækningsmuligheder for kommercielle risici:

forbedret kreditanalyse og kreditvurdering af køberrisici,

øget engagement i køberrisici baseret på risikodeling med eksportørers og køberes banker,

større risikovillighed med hensyn til dækning af bankrisici.

Bedre dækningsmuligheder for indtægtsbaseret projektfinansiering.

Endvidere gennemgås forslag til en række nye tiltag på garantiområdet:

Forhøjelse af garantiprocenten, bedre garantivilkår og garantidækning i udenlandsk valuta.

Mulighed for tegning af tillæg s garanti for risici på eksportøren.

Forbedrede muligheder for deltagelse i internationale totalprojekter for danske underleverandører og projekteksportører.

En mere fleksibel holdning til garantidækning af udenlandske underleverancer.

En mere offensiv garantipolitik på tjenesteydelsesområdet samt bedre garantidækning af operationel leasing.

Udbygning af eksportkreditordningen til også at dække skibsområdets garantidækningsbehov.

Mulighed for afkøb til markedspris af selvriskoen på udestående fordringer.

Styrkelse af informations- og rådgivningsindsatsen om dækningspolitikken og landeholdninger.

I afsnit 6.4 gennemgås forslag til forbedringer på finansieringssiden:

Forslag til samarbejde om kreditlinier til Østeuropa

Drøftelse af den statslige medvirken i eksportfinansieringen

6.2 Indledning og baggrund

Kvaliteten og omfanget af produktudbuddet vedrørende forsikring og finansiering af eksportforretninger, herunder navnlig kapitalgodeeksporten, er ikke i tilstrækkelig grad fulgt med den produktudvikling, der er sket i andre eksportørlande. Konkurrerende udenlandske virksomheder har derfor på en række områder bedre vilkår end de danske eksportvirksomheder, jf. kapitel 4.

Dertil kommer, at udnyttelsen af de danske eksportkreditordninger er faldende, samtidig med at eksportkreditvolumenet i udlandet har udvist en stærkt stigende trend siden 1988. Dette giver lavere præmieindtægt og en højere risikokoncentration.

Flere af de tiltag, som omtales i det følgende, er formelt allerede *vedtaget og under implementering*. Det drejer sig om flere af de forslag, der indgår i Erhvervsministeriets "Redegørelse vedrørende forbedring af finansieringsmulighederne i forbindelse med eksport til Central- og Østeuropa" (Østredegørelsen). En række organisationer har været hørt i den anledning. Baggrunden for redegørelsen var det meget lave træk under sektion 3, herunder navnlig i forbindelse med den danske kapitalgodeeksport. Redegørelsen har været forelagt såvel Eksportkreditudvalget som Eksportfremmerådet. Begge instanser var positivt indstillet over for redegørelsen og dens forslag.

Endvidere nedsatte Erhvervsministeriet i oktober 1994 en *arbejdsgruppe* med henblik på at vurdere, om staten kunne forlade det nuværende princip om direkte dækning og gå over til *genforsikring*. Arbejdsgruppen afgav sin rapport den 7. december 1994 med anbefaling af, at statens risikodækning på short-term området omlægges til genforsikring. Arbejdet blev herefter igangsat med henblik på ikrafttræden pr. 1. januar 1996.

Vilkårene for eksportkredit og -finansiering indgår blandt *rammebetingelserne*, hvorunder danske eksportvirksomheder fungerer - på linie med stabil lønudvikling, en veluddannet arbejdskraft, gode infrastrukturforhold mv. Gode eksportkredit- og -finansieringsvilkår styrker konkurrenceevnen.

Arbejdet med at forbedre eksportkrediten har som *målsætning* at bringe den danske eksportkredit op på et internationalt niveau. Det indebærer dog ikke, at der på ethvert område og i enhver situation skal tilbydes vilkår svarende til de mest vidtgående på markedet. Da eksportkreditordningens indtægter og udgifter skal *balancere på sigt*, må der løbende foregå en prioritering af de områder, hvor der tilstræbes ydet særligt gunstige vilkår. For eksportfinansieringsordningen gælder, at behovet for statens økonomiske engagement her må afvejes over for behovet på andre områder. Denne prioritering finder bl.a. sted gennem Eksportfremmerådet, der rådgiver regeringen omkring prioriteringen af eksportfremmemidlerne.

Det videre arbejde med at udvikle og implementere forslagene til en bedre garantidækning vil skulle ske inden for de afstukne udgiftsmæssige rammer, herunder målsætningen om, at garantigivningen skal balancere på sigt. Tiltagene må derfor indrettes på en sådan måde, at eventuelle øgede risici, som staten påtager sig, dæk-

kes af øgede præmieindtægter. I vidt omfang bør dette behov for øgede indtægter kunne dækkes gennem en forøgelse af garantivolumenet.

Forslagene til produktforbedring er samtidig udtryk for imødekommelse af de mest markante og umiddelbare *brugerønsker*. De risikomæssige konsekvenser af forslagene skal analyseres nærmere.

** De styringsmæssige prioriteringer*

I dette kapitel fokuseres der på de væsentligste produktforbedringer i forbindelse med en styrkelse af de statslige ordninger for eksportgaranti og eksportfinansiering. De overordnede principper for styringen af eksportkreditordningen er imidlertid afgørende for den fortsatte produktudvikling og administrationen af produkterne i konkrete sagsafgørelser. Som indledning og baggrund for beskrivelsen af forslag til nye produkter er der derfor grund til en kort omtale af nogle af de væsentligste styringsprincipper.

Balancemålsætningen er fortsat helt central for eksportkreditordningens forvaltning. En styrkelse af eksportkreditordningens konkurrenceevne skal ikke ske på bekostning af balancemålsætningen; hensigten er tværtimod, at en øget konkurrencekraft skal bidrage til en bedre opfyldelse af balancemålsætningen, primært gennem en øget garantiomsætning, og dermed øgede præmieindtægter og en mere afbalanceret garantiportefølje.

Der skal fortsat fokuseres på garantiinstrumenternes *incitaments strukturer*, således at eksportører og banker tilskyndes til at kanalisere eksporten til de betalingsdygtige købere og lande. Garantidækningen og garantipræmien skal fortsat afspejle den risiko, som den konkrete eksportforretning forventes at indebære.

Samtidig skal det fortsat være et hovedprincip, at den statslige garantigivning begrænses til de områder, hvor markedet ikke kan løfte opgaven. Dette hovedprincip bør også være styrende for udformningen af garantiinstrumenternes incitamentstruktur, fx garantiprocenten. Et tilsvarende princip bør gælde eksportfinansieringen, hvor eksempelvis en ordning for rentestøtte skal indeholde incitament for pengeinstitutter og andre brugere til at skaffe kapital billigst muligt i markedet.

Muligheden for at kunne *matche* andre landes kreditvilkår i de tilfælde, hvor kreditvilkårene bruges som en unfair konkurrenceparameter, bør være en del af eksportkreditsystemet. I det omfang hensyn til at kunne matche kommer i strid med balancehensynet, bør afvejningen i den konkrete garantidækning foretages på baggrund af de samlede samfundsmæssige interesser i forretningen.

For at sikre konkurrencedygtige garanti- og finansieringsinstrumenter inden for de bevillingsmæssige rammer er det væsentligt, at *risikostyringen* har den fornødne kvalitet; først og fremmest udmøntet gennem landevurderinger og den løbende evaluering af risikoeksponeringen for den samlede portefølje. Men også gennem øget risikodokumentation, herunder projektanalyser og usikkerhedsvurderinger.

Styring af den samlede valutaeksponering er et andet område, som bør prioriteres

fremover. Det er kendetegnende, at en række udenlandske garantiinstitutter generelt har udbygget og styrket instrumenterne til risikostyring. Opbygning og bevarelse af ekspertise inden for ovenanførte risikostyringsområder bør have høj prioritet ved den fremtidige organisering af eksportkreditområdet.

Gennem den førte hensættelsespolitik tilstræbes at opbygge en realistisk hensættelsesreserve til imødegåelse af tab. Denne reserve udgør sammen med Eksportkreditfondens egenkapital stødpuden overfor kalkulerede tab og ekstraordinære tabsrisici. Egenkapitalen tilstræbes fastholdt i en størrelsesorden svarende til den faktiske risikoeksponering. Opretholdelse af egenkapitalen gennem periodevis kapitaltilskud fra finansloven er derfor en vigtig rammebetingelse for risikostyringen og for garantimulighederne, herunder mulighederne for at øge garantiomsætningen.

6.3 Forslag til forbedringer af eksportgarantigivningen

a. Genforsikring af kortfristede eksportkreditrisici

Statens garantiområde omfatter udelukkende såkaldte ikke-markedsmæssige risici. Afgrænsningen af dette område er der tidligere redegjort for. På short-term området - forretninger med op til 360 dages kredit - dækker staten alene politiske risici, bortset fra de central- og østeuropæiske lande og enkelte andre lande, hvor også kommercielle risici dækkes.

Med virkning fra januar 1996 afløses den direkte dækning på short-term området over for eksportører af et *genforsikringssystem*. De private kreditforsikrere, herunder A/S EKR, kan således indgå en genforsikringsaftale med staten, hvorved de kan tilbyde eksportørerne garantidækning af tilsvarende kvalitet og omfang, som de kan opnå hos staten i dag.

Med indførelsen af genforsikring er der skabt muligheder for en mere fleksibel og markedsnær dækning, og der vil i højere grad blive åbnet for konkurrence på short-term området. Over for banker, factoring-selskaber o. lign. udbygges og *forbedres garantidækningen* i form af såkaldte dækningsaftaler, hvorved bankerne m.m. via et interaktivt edb-system i et vist omfang vil være i stand til at udløse garantidækning af konkrete forretninger inden for aftalte rammebetingelser. Ordningen over for bankerne træder ligeledes i kraft fra januar 1996. Banker, der ikke ønsker at indgå dækningsaftaler, kan fortsætte med at opnå garantidækning som i dag.

Garantidækningsaftalerne omfatter udover de eksisterende garantimuligheder (dækning af remburs, vekselforfæitering og lån) som noget nyt mulighed for dækning af (afkøb af) simple fordringer, hvilket gør det muligt for factoringsselskaber at opnå garantidækning.

Genforsikring og aftalebaseret dækning over for bankerne forventes at gøre garantiprocessen hurtigere og mere fleksibel. Den grundlæggende strategi bag begge ordninger er, at garantiordningen skal styres gennem rammebetingelser for opnåelse af garanti samt indbyggede incitamenter, primært risikodeling, til fremme af en forsvarelig udnyttelse af statens dækningsmuligheder. Herigennem minimeres den kon-

krete sagsbehandling og ressourceforbruget i statslig regi, uden at dette indebærer forringede styringsmuligheder eller øgede garantitab.

Det videre perspektiv i omlægningen af short-term området er en udvidelse til også at omfatte visse dele af den mellemlange eksportfinansiering. En sådan udvidelse må bero på de erfaringer, som indhøstes i det videre forløb.

b. Garantiprocenten

I kapitel 4.5 konstateredes, at Danmark tilhører den gruppe af lande, der tilbyder de laveste garantiprocenter. Det er navnlig garantidækningen over for bankerne, der er bedre i flere konkurrentlande. Øget dækning af bankernes risici vil i et konkurrencemarked som det danske give lettere og billigere adgang til eksportfinansiering.

Det kommende EU-harmoniseringsdirektiv på eksportforsikringsområdet indeholder regler om de maksimale garantiprocenter, som må anvendes. Disse garantiprocenter, der et langt stykke af vejen afspejler det generelle niveau blandt EU-garantiinstitutterne, vil formentligt komme til at udgøre det fremtidige dækningsniveau generelt i EU, uanset at der er tale om maksimale garantiprocenter. Såfremt Danmark skal tilbyde dækningsprocenter på samme niveau, skal de nuværende garantiprocenter i en række tilfælde justeres op - typisk med 5%-point.

Med et sådant tiltag vil garantiprocenten over for bankerne normalt skulle fastsættes til 95. For sælgerkreditter vil garantiprocenten normalt skulle fastsættes til 90. Ændringen vil typisk indebære, at garantiprocenten ved dækning af politiske risici under sektion 1 vil skulle forhøjes med 5%-point. Under sektion 2 og 3 er garantiprocenten typisk altid 95 over for banker. Garantidækningen forbedres dermed under den almindelige garantiordning (sektion 1), medens garantidækningen under sektion 2 og 3 stort set er uændret.

Princippet er, at garantiprocenten er højere på de risici, som eksportør eller bank dårligt kan påvirke eller overskue - fx politiske risici. Til gengæld stiger præmien med statens vurdering af den samlede risiko for det pågældende land.

Der skal fortsat være mulighed for nedsat garantidækning i tilfælde, hvor risikoforholdene i den konkrete forretning gør dette påkrævet. Dette styringsinstrument bør dog fortrinsvis reserveres til garantidækningen af kommercielle risici.

Fra eksportørside er det blevet påpeget, at det synes mindre velbegrundet, at garantiprocenten over for eksportører er lavere end over for banker. Spørgsmålet er også blevet rejst i forbindelse med det af EU fremsatte harmoniseringsdirektiv. De danske garantiprocenter bør så vidt muligt afspejle det kommende EU-harmoniseringsdirektiv, herunder også i spørgsmålet om differentieret dækning mellem eksportører og banker.

c. Garantivilkårene - en moderniseret Lån & Veksel-garanti

De danske garantiprodukter bør tilpasses de forventede EU-regler på området. Det vigtigste tiltag vil være en ny og *moderniseret Lån & Veksel-garanti* over for ban-

kerne til afløsning af den eksisterende Lån & Veksel-garanti samt af køberkreditgarantien. De vigtigste forbedringer/justeringer i forhold til den nuværende garantidækning kan opsummeres som følger:

Garantien bør kunne stilles i *fremmed valuta*. Mulighed for garantistillelse i fremmed valuta bør i øvrigt også indarbejdes i de øvrige garantiprodukter. Hovedparten af garantiinstitutterne i andre lande tilbyder denne garantiform, jf. kapitel 4.5.

Der bør tilbydes fuld dækning af *variabelt forrentede fordringer*. I dag begrænses dækningen af renterne til et af banken deklareret beløb.

Karenstiden bør være 3 mdr. I den nuværende Lån & Veksel-garanti er karenstiden 6 mdr., medens den er 3 mdr. i køberkreditgarantien.

Garantien bør dække *forsinkelsesrenter* fuldt ud. Den nuværende Lån & Veksel-garanti giver ikke fuld dækning af forsinkelsesrenter.

Garantien skal dække en række *positivt afgrænsede tabsforvoldende begivenheder*, således som defineret i forslaget til EU-direktiv. Dette muliggør en differentieret garantidækning mellem politiske og kommercielle risici.

Garantivilkårene bør *tydeliggøres*, således at garantitager ikke er i tvivl om sine forpligtelser og rettigheder.

Ovenstående forbedringer/justeringer af garantivilkårene indebærer ikke en væsentlig forøgelse af statens risiko. Uanset der risikomæssigt er tale om relativt marginale forbedringer, anser især bankerne forbedringerne som væsentlige og som nødvendige tiltag for at bringe garantidækningen op på internationalt niveau. Forbedringerne vil formentlig gøre eksportfinansieringen lidt billigere og dermed mere konkurrencedygtig.

I et vist omfang kan der være behov for en mindre præmieforhøjelse for at kompensere for den øgede risiko, som forbedringerne måtte indebære.

d. Garantipræmien

Præmiesammenligningen i kapitel 4.5 viser, at Danmark tilhører den gruppe af lande, der har relativt høje præmier på garantidækning af mellemlange og lange eksportkreditter. Såfremt dansk eksportfinansiering skal være konkurrencedygtig, bør det tilstræbes, at præmieniveauet ikke afviger alt for meget fra de væsentligste konkurrentlande. Præmieudviklingen i disse lande bør derfor overvåges med henblik på en løbende vurdering af konkurrencesituationen.

Der er allerede iværksat tiltag til en *reform af præmiestrukturen* med henblik på et præmiesystem, der dels tilpasses den præmiemodel, som harmoniseringsarbejdet i EU indtil videre har ført til, dels resulterer i en mere risikorigtig præmiesætning af de respektive risikoelementer og garantiprodukter. Arbejdet forventes ikke at indebære en ændring af det generelle præmieniveau, men alene en ændring af præmiestrukturen, herunder en billiggørelse af de lange eksportkreditter, hvor Danmark har vist sig at være forholdsvis dyr.

Der er endvidere behov for mere klare præmieregler, herunder en større grad af

offentlighed omkring præmiesætningen gennem udsendelse af en præmievejledning.

Konkurrencemæssigt vil det ofte være en fordel, at *garantipræmien ikke "synliggøres"* over for låntager/køber. Ved garantidækning af køberkreditter vil garantipræmien typisk være synlig for låntager/køber, idet garantitagende bank enten øger finansieringsomkostningerne eller lånebeløbet tilsvarende. Som alternativ hertil kan garantitagende bank opkræve præmien hos eksportør, men dette forudsætter, at eksportør har taget højde for garantipræmien i forbindelse med afgivelse af pristilbud og kontraktsindgåelse.

Ved garantidækning af køberkreditter er det garantitagende bank, som er betalingsforpligtet for garantipræmien, og banken er frit stillet med hensyn til, om det er eksportør eller låntager/køber, som i den sidste ende skal betale præmien. Generelt bør banker og eksportører overveje i højere grad at lade garantipræmien betale af eksportør, og dermed ikke "synliggøre" denne over for låntager/køber. En sådan omlægning af præmiebetalingen forudsætter, at eksportørerne med rimelig sikkerhed kan indkalkulere garantipræmien i kontraktprisen. En højere grad af offentlighed omkring præmiesætningen og mere faste regler på området vil kunne fremme en sådan omlægning af præmiebetalingen.

Tilsvarende kan der være behov for, at bankens indtjeningsmarginal betales af eksportør, og dermed ikke synliggøres over for låntager/køber.

Med hensyn til vægtningen af balancehensynet og konkurrenceevnehensynet i præmiepolitikken bør sidstnævnte tillægges størst vægt. Balancehensynet bør naturligvis indgå i præmieovervejelserne med betydelig vægt, men dette hensyn bør primært varetages via andre styringsmidler som fx garantidækningspolitikken, dvs. den udviste risikovillighed i forhold til dækning af kommercielle og politiske risici.

Samtidig bør Danmark fortsætte arbejdet for en international harmonisering af præmieområdet, henholdsvis i EU og OECD regi, og gerne på et risikorelateret niveau.

e. Garantiformer til afdækning af bankernes risiko på eksportøren

I kapitel 4.5 blev det påpeget, at der i flere lande findes garantiformer, der afdækker bankernes eksportørrisiko i forbindelse med finansieringen af og garantistillelse i konkrete eksportforretninger. Denne form for garantidækning gør det lettere og billigere for eksportørerne, herunder navnlig de mindre eksportører, at opnå finansiering og garantier hos bankerne i konkrete eksportforretninger. I den forbindelse bør det overvejes at udvide garantimulighederne på to måder:

* *Regaranti for sikkerheder*

Købers uberettigede træk af tilbuds-, forskudsbetalings- og arbejdssikkerheder (garantier) garanteres i dag ved garantistillelse over for eksportør. Det bør overvejes at tilbyde bankerne m.m. *direkte garantidækning* (regaranti) af disse sikkerhe-

der, herunder garantidækning af eksportørrisikoen, d.v.s. det forhold, at sikkerheden trækkes berettiget, fordi eksportøren ikke kan levere kontraktmæssigt. Samtidig indbygges en klausul om, at Danmarks Erhvervsfond kan gøre regres gælden-
de over for eksportør, i det omfang denne er årsagen til, at sikkerheden trækkes.

** Tillægs garanti ved refinansiering af sælgerkreditter*

Sælgerkreditter ydes af eksportør og kan afdækkes med sædvanlig eksportkreditgaranti. Erstatning under garantien kan tiltransporteres en bank. På basis heraf kan eksportør opnå finansiering hos bankerne. Sådant finansiering vil normalt belaste eksportørens kreditramme fra pågældende bank, idet banken ikke anser den tiltransporterede eksportkreditgaranti som en ubetinget garanti. Det bør overvejes at udbygge denne garantiform med en *tillægs garanti*, der giver tiltransporterede, finansierende bank en ubetinget ret til erstatningsudbetaling.

Ovennævnte udvidelse af garantimulighederne vil sammen med en moderniseret Lån & Veksel-garanti hæve kvalitetsniveauet af garantidækningen betragteligt. Den udvidede garantidækning vil skulle kompenseres af præmietiltag, der står mål med den øgede risiko, som afdækkes.

f. Danske eksportørers deltagelse i internationale total projekter.

** Garantistillelse over for udenlandske virksomheder*

Det er i dag muligt at stille garanti over for udenlandske banker, men ikke over for udenlandske virksomheder, der vidørsælger eller udfører projekter med danske varer. Det vil være i overensstemmelse med udviklingen mod internationalisering/globalisering at tillade garantistillelse over for sådanne udenlandske virksomheder. Dette vil gøre det nemmere for danske virksomheder at deltage som *underleverandører* i store projekter, hvor udenlandske projektsportører står som hovedleverandør, ligesom det bliver mere attraktivt for udenlandske projektsportører at anvende danske virksomheder som underleverandører. Dansk eksportindustri er netop karakteriseret ved i høj grad at fungere som underleverandører, ligesom der kun findes et fåtal af danske projektsportører, der går ind som hovedleverandør af totalprojekter.

Den nuværende eksportkreditlov tillader alene, at der stilles eksportkreditgarantier over for eksportvirksomheder hjemmehørende her i landet. Ovennævnte forudsætter derfor, at loven ændres på dette punkt.

** Aftaler om regaranti med andre eksportgarantiinstitutter*

Regler omkring begrænsning af garantidækning af udenlandske leverancer er særlig byrdefuld for danske virksomheders deltagelse i den internationale samhandel og projektsport. Regarantiaftaler gør det muligt for Danmarks Erhvervsfond at garantere hele forretningen mod samtidig regaranti fra den udenlandske underleverandørs eksportgarantiinstitut.

Regarantiaftaler kan også bruges i tilfælde, hvor danske virksomheder fungerer

som underleverandører til udenlandske projekteksportører, jf. i øvrigt afsnit e ovenfor. I disse tilfælde vil det udenlandske garantiinstitut kunne garantere hele projektleverancen, herunder den danske underleverance, mod en regaranti fra Danmarks Erhvervsfond omfattende den danske del af projektet.

Regarantiaftaler vil kunne lette danske eksportørers og bankers deltagelse i *internationale projekter* samt finansieringen heraf.

Det bemærkes, at regarantiaftaler endnu har et begrænset omfang blandt garantiinstitutterne. Sverige er formentlig førende på dette felt. Sverige har indgået regarantiaftaler med 7 garantiinstitutter.

g. Udenlandsk andel

Eksportkreditordningen har primært til formål at fremme eksport fra Danmark. Eksportkreditudvalget har fastsat en minimumsregel på et dansk indhold af en konkret eksportleverance på mindst 50%.

I EU-regi er der fastsat regler (Rådets beslutning af 10. december 1982 - 82/854/EØF), der pålægger medlemslandene at garantere underleverancer fra andre EU-lande, der udgør mindre end 30% af den totale leverance. Ved hovedleverancer mindre end 7,5 mio. ECU (ca. 54 mio. DKK) er man dog pligtig at garantere udenlandske EU-underleverancer, der udgør op til 40% af totalleverancens kontraktsværdi. EU-reglerne kan fraviges, hvis risikoen skønnes for stor.

Sammenligninger med andre landes garantiinstitutter viser, at disse typisk maksimerer den udenlandske andel til 30-40%. Flere lande har dog en noget lavere andel, hvis den udenlandske andel har sin oprindelse fra et land uden for EU, fx 10% i Frankrig og Spanien. USA maksimerer den udenlandske andel til 15%.

Begrænsningerne i garantidækningen af udenlandske leverancer giver løbende anledning til problemer og henvendelser fra eksportører. Det er navnlig tre hovedproblemer, som gør sig gældende.

For det første har virksomheder, der eksporterer et bredt sortiment af varer, det problem, at løbende samhandel med en bestemt køber ofte vil indeholde enkeltleverancer med en udenlandsk andel større end 50% - uanset at den totale samhandel med køber har et dansk indhold større end 50%. Problemet har navnlig gjort sig gældende inden for kødeksporten.

For det andet vanskeliggøres mange handelseksportørers eksportbestræbelser. Disse virksomheder sælger danske som udenlandske varer, og ofte er de udenlandske varer en nødvendig forudsætning for salg af de danske varer som følge af, at kunden efterspørger et bredt sortiment.

For det tredje er opgørelsen af den udenlandske andel et særskilt problem. Den danske måde at opgøre den udenlandske andel på er forskellig fra flere andre lande, herunder også fra EU-reglerne for underleverancer (jf. ovenfor), der ser bort fra det udenlandske indhold i form af råvarer, halvfabrikata, m.m. ved fremstillingen af indenlandske produkter.

Overgangen til genforsikring af short-term risici fra januar 1996 har givet anledning til en revurdering af problematikken omkring udenlandsk andel, alene af den grund at de nuværende regler synes vanskeligt forenelige med genforsikringstanken.

På den baggrund bør det overvejes:

at afgrænse/definere udenlandske leverancer på en mere entydig, klar og kontrollabel måde, idet udgangspunktet bør være, at det udenlandske indhold i dansk fremstillede produkter ikke skal indgå i opgørelsen af den udenlandske andel,
at opbløde reglerne for udenlandsk andel på short-term området, herunder navnlig ved eksport, der er forbundet med garantidækning af de "bedre risici",
at anvende præmiefastsættelsen som parameter ved garanti af leverancer med højere udenlandsk indhold end normalt.

På grund af Danmarks beskedne størrelse vil danske projekteksportører typisk skulle kontrahere betydelige underleverancer i udlandet. Problematikken omkring garantidækning og finansiering af udenlandske leverancer bør derfor have særlig prioritet. Gunstige rammebetingelser på dette område er en vigtig forudsætning for, at danske projekteksportører kan klare sig i den internationale konkurrence.

h. Tjenesteydelser

Fra forskellig side rejses der undertiden kritik af garantidækningsmulighederne for tjenesteydelser, bl.a. i forbindelse med rådgivende ingeniørers eksportvirksomhed. Tjenesteydelsesområdet er en af Danmarks styrkepositioner, og det bør prioriteres, at dette område tilbydes konkurrencedygtige eksportgaranti- og eksportfinansieringsvilkår. Også tjenesteydelser i form af licensaftaler, management-aftaler, software-leverancer og systemeksport bør prioriteres.

Tjenesteydelser er som udgangspunkt ligestillet med den del af vareeksporten, der alene er berettiget til kredittider op til 180 dage, fx forbrugsvarer, halvfabrikata og råvarer. Hvis tjenesteydelsesleverancen knytter sig til en totalleverance af et fabriksanlæg eller kapitaludstyr, kan tjenesteydelser imidlertid opnå tilsvarende kredittider som totalleverancen i øvrigt, dvs. som for kapitalgoder.

Der findes ingen faste regler omkring maksimale kredittider for tjenesteydelser. Dette område reguleres i høj grad ud fra handelskutyme, herunder praksis hos andre eksportgarantiinstitutter. Generelt har Danmark været tilbageholdende med at garantere lange kreditter for tjenesteydelser.

Generelt bør der føres en mere offensiv *garantipolitik for tjenesteydelser* uden dog af den grund at bryde internationale sædvaner om maksimale kredittider. Fx bør det i højere grad tillades lang kredit for tjenesteydelser, der knytter sig til arbejder i projektforberedelsesfasen, hvis pågældende kapitalgodeprojekt i øvrigt realiseres. Endvidere at acceptere lang kredit, hvis tjenesteydelsen indgår i eller er en forudsætning for et kapitalgodeprojekt.

i. Leasingforretninger

Leasing består af to hovedformer, henholdsvis finansiel og operationel leasing. Finansiel leasing minder meget om et traditionelt salg med lang kredit; primært med den forskel, at ejendomsretten først overgår til køber, når hele leasingfinansieringen er afviklet. Finansiel leasing kan fuldt ud dækkes med de nuværende garantiprodukter.

Dette er derimod ikke tilfældet ved operationel leasing. Leasingydelser inden for en kortere tidshorisont kan afdækkes, men risikoen for, at det udlejede kan hjemtages, bæres fuldt ud af udlejer. Det bør overvejes at udvide garantidækningen til også at omfatte denne type risici, idet dækningen kan begrænses til alene at omfatte *hjemtagelsesrisikoen som følge af politiske risici*, herunder køberlandets tilbageholdelse, beslaglæggelse samt andre politisk betingede forhold, der er til hinder for, at det udlejede kan hjemtages.

Andre garantiinstitutter tilbyder ofte garantidækning af den politisk betingede hjemtagelsesrisiko i leasingforretninger. Leasingfinansiering er et nyttigt finansieringsinstrument til fremme af eksporten af de flytbare kapitalgoder. Leasing er også et velegnet instrument til begrænsning af betalingsrisikoen. I en række tilfælde vil købere og lande, der ikke er tilstrækkeligt kreditværdige, kunne opnå garantidækning, hvis eksportforretningen udformes som en leasingforretning.

Leasingforretninger bør derfor så vidt muligt kunne tilbydes garantidækning af samme standard som ved traditionel eksportfinansiering.

j. Kommercielle risici

Kommercielle risici vedrører primært konkurs-/insolvensrisikoen. Der bør skelnes mellem kommercielle risici på banker og på købere.

Siden anden halvdel af 1980'erne og navnlig ved omlægningen af eksportkreditordningen i 1992 er garantimulighederne gradvis blevet strammet, specielt med hensyn til afdækning af kommercielle risici. De strammere vilkår må navnlig ses i sammenhæng med de betydelige kommercielle tab gennem 1980erne.

Som omtalt i kapitel 5 peger de internationale udviklingstendenser mod privatisering i øst- og udviklingslande i retning af et øget behov for kommerciel risikoafdækning. Et svagt banksystem i mange øst- og udviklingslande udgør et selvstændigt argument for i højere grad at engagere sig i garantidækning af køberrisici. Andre garantiinstitutter har i stigende grad engageret sig i dækning af kommercielle risici.

Den lave udnyttelse af sektion 3 (Østeuropa) foranledigede i foråret 1994, at der i Erhvervsministeriets regi blev udarbejdet en redegørelse med forslag til forbedring af finansieringsmulighederne i forbindelse med eksport til Central- og Østeuropa. Et af forslagene går ud på, at der skal udvises øget risikovillighed i forhold til bank- og køberrisici. Forslaget er delvist udmøntet i praksis, men endnu mangler den endelige udarbejdelse af en ny dækningspolitik for bank- og køberrisici.

Overvejelserne om en ny dækningspolitik for køber- og bankrisici under sektion 3 for så vidt angår medium/long-term kreditter vedrører primært følgende forhold:

- Bedre kreditrapporter.
- Risikodeling med eksportørs bank.
- Risikodeling med købers bank.
- Større risici på banker.

De anførte tiltag uddybes nærmere i det følgende.

**Bedre kreditrapporter*

Garantidækning af køberrisici forudsætter tilvejebringelse af dokumentation af købers kreditværdighed. Dette er problematisk på østlandene - og ofte også på de fleste udviklingslande - hvor oplysningsbureauernes kreditrapporter ofte er mangelfulde, ligesom virksomhedsregnskaberne ikke har den fornødne kvalitet. For at afhjælpe dette problem påtænkes samarbejdet med bankerne udbygget, således at disse - udover at yde eksportkredit - udbygger ansøgningen med en analyse af købers økonomiske og finansielle situation. Analyserne vil typisk skulle udarbejdes af eller i samarbejde med købers bank, herunder bl.a. af vestlige banker, der er repræsenteret i køberlandet.

** Risikodeling med eksportørs bank*

Garantidækning af køberrisici bør som overordnet princip være baseret på risikodeling med garantitager. Endvidere, at adgangen til garantidækning gøres nemmere desto større selvrisiko, garantitager bærer.

Ovenstående princip vil som udgangspunkt alene kunne anvendes med banker, leasingselskaber m.m. som garantitagere.

Fastlægges dækningspolitikken for køberrisici efter disse principper, herunder med en kreditrapport som omhandlet ovenfor, vil garantidækningen i højere grad, end tilfældet er i dag, kunne baseres på *størrelsen af selvrisikoelementet* samt en vurdering af garantitagers kreditvurderingskompetence m.m. Garantiprocenten for politiske risici bør til forskel fra garantiprocenten over for køberrisici som hovedregel fastholdes på et højt niveau - typisk 95.

** Risikodeling med købers bank*

De danske banker kan typisk ikke engagere sig i udenlandske køberrisici i samme omfang som de globalt baserede banker. De danske banker vil derfor som hovedregel forlange, at eksportkredit ydes til eller garanteres af en acceptabel bank i køberlandet. Risikodeling med danske banker omkring udenlandske køberrisici har derfor ringe potentiale.

Begrænsning af risikodeling vedrørende køberrisici til de globale banker er imidlertid problematisk, idet det alene vil være de store eksportvirksomheder, som i praksis kan udnytte denne mulighed. Dette har sin baggrund i, at de globale banker

som hovedregel alene er interesseret i de store danske eksportvirksomheder. De små og mellemstore eksportvirksomheder er til gengæld stærkt afhængige af deres danske bankforbindelse - også på eksportområdet.

For at afhjælpe dette problem drøfter Erhvervsfremme Styrelsen, Finansrådet og Dansk Industri p.t. forskellige løsningsmodeller. De foreløbige drøftelser peger i retning af en særlig form for *finansskredder*, hvor risikoen på køber deles med købers bank. Hovedprincippet er, at eksportkreditten etableres gennem et lån fra eksportørs bank til købers bank, der videreudlåner til køber til finansiering af eksportørs kapitalgodeleverance, samtidig med, at købers banks risiko på køber begrænses til 50%. Eksportørs bank afdækker sit udlån med en eksportkreditgaranti. Udover, at købers bank deltager i køberisikoen med halvdelen, vil købers bank samtidig skulle forpligte sig til at varetage eksportørs banks/Danmarks Erhvervsfonds interesser i forhold til køber, herunder i forbindelse med dels dokumentationen af købers kreditværdighed, dels inddrivelse af overforfalden gæld.

Fordelene for Danmarks Erhvervsfond ved denne form for risikodeling er, at en bank tæt på køber deltager i risikoen, og har egeninteresse i at varetage Danmarks Erhvervsfonds kreditorinteresse i tilfælde af købers misligholdelse af lånet.

I ovenfor anførte model deltager købers bank i køberisikoen via eksportørs bank. Et alternativ hertil er, at Danmarks Erhvervsfond stiller garantien direkte over for købers bank. Denne form for direkte garantistillelse - på risikodelingsbasis - med banker i køberlandet er muligt i dag, og det er sket i to tilfælde (Tjekket) hidtil. Foreløbig reserveres denne mulighed dog alene til banker i køberlandet med international bankstandard. I overvejelserne omkring forbedrede dækningsmuligheder for køberisici vil øget brug af direkte garantistillelse over for banker i køberlandet skulle analyseres nærmere.

** Større risici på banker*

De hidtidige erfaringer for afdækning af bankrisici er overordentligt gode. Der er stort set ikke konstateret tab som følge af bankers kommercielle insolvens. I så godt som alle tilfælde, hvor banker har misligholdt deres betalingsforpligtelser, kan dette tilskrives valutaproblemer og tilsvarende politiske risici. De herved opståede restancer er typisk blevet omlagt i Paris Klub regi.

Tidligere var kravene til bankers kreditværdighed af denne årsag forholdsvis lempelige, men efter omlægningen af eksportkreditordningen i 1992 strammedes praksis således, at et antal banker i de enkelte lande forhåndsgodkendes, og der fastsættes rammebetingelser for den enkelte bank. Denne praksis øger gennemskueligheden og styringsmulighederne, men må ikke hindre fleksibilitet ved godkendelse af banker i konkrete tilfælde.

Som nævnt indeholder *Østredegørelsen* et forslag om en lempeligere kreditvurdering af banker i østlandene. En dækningspolitik som hidtil praktiseret, hvor kun nogle få store banker accepteres som kreditværdige er for stift og hindrer eksportør og køber i at udnytte de eventuelle konkurrencemæssige fordele hos de mindre banker, der kan være solide nok.

Den nye dækningspolitik for bankrisici bør bl.a. indeholde følgende forbedringer:

Kredsen af godkendte banker bør gøres bredere.

Der bør udvises en højere grad af risikovillighed, såfremt garantitagende bank er villig til at bære en forhøjet selvrisiko på pågældende bank.

Banker i østlandene, der er udpeget af Verdensbanken, EBRD eller eventuelt andre multilaterale finansieringskilder som låntagere eller formidlere af lån, bør i særlig grad nyde fremme.

Danmarks Erhvervsfond bør prioritere de banker, som danske banker, udenlandske banker eller andre eksportgarantiinstitutter anser for kreditværdige.

Ovenanførte tiltag vedrører især østeuropæiske banker. Det bør overvejes også at forbedre garantidækningsmulighederne for bankrisici for den øvrige garantigivning.

k. Indtægtsbaseret projektf finansiering

Indtægtsbaseret projektf finansiering indeholder typisk følgende karakteristika:

Køberselskabet (projektselskabet) er typisk oprettet med henblik på driften af et konkret projekt.

Projekteksportøren deltager ofte i projektet som ejer og ansvarlig for driften af projektselskabet. Projekteksportøren træder typisk ud af projektet efter en årrække. Internationalt benævnes denne type projekter som BOOT-projekter (build, own, operate and transfer projects).

Lånefinansieringen til projektselskabet sker alene med sikkerhed i den indtjening, som projektselskabet kan generere, dvs. uden sikkerhedsstillelse fra stat, bank eller garanter (limited recourse financing). Typisk stilles dog garantier i byggeperioden, ligesom køberlandet ofte engageres i projektet i form af forskellige former for prisgarantier, afsætningsgarantier, transfereringsgarantier, garantier for råvaretilgang m.m.

Indtægtsbaseret projektf finansiering er en kompleks og risikabel form for finansiering, som stiller store krav til ekspertise inden for jura, finansiering samt analyse og vurdering af projektrisici.

Indtægtsbaseret projektf finansiering på eksportkreditområdet er af relativ ny dato. Behovet for denne form for eksportkreditter er vokset frem i takt med privatiseringstrenden i øst- og udviklingslandene, herunder navnlig i forbindelse med tilvejebringelsen af finansiering til store infrastrukturprojekter. Endvidere giver indtægtsbaseret projektf finansiering kombineret med et "escrow account-arrangement" mulighed for at yde/garantere eksportkreditter til lande, der i øvrigt ikke anses for kreditværdige, fx Rusland.

Indtil for nylig var det stort set ikke muligt at opnå garantidækning af indtægtsbaseret projektf finansiering under den danske eksportkreditordning. Eksportkreditudvalget har imidlertid bevilget garantidækning i 4-5 konkrete prøvesager under sektion 3. Det videre arbejde består bl.a. i formuleringen af en generel dækningspoli-

tik, udarbejdelse af informationsmateriale samt markedsføring af faciliteten. Dette arbejde er igangsat og forventes afsluttet i år.

Endvidere skal nævnes ordningen for garantidækning af vindmølleeksport gennem VindmølleGaranti A/S, jf. kapitel 2. Garantidækningen under denne ordning vedrører primært risici forbundet med indtægtsbaseret projektfinansiering af vindmølleprojekter.

** Samarbejde med IØ/IFU*

Erhvervsfremme Styrelsen har indledt drøftelser med IØ/IFU med henblik på et nærmere samarbejde. Baggrunden for ønsket om et nærmere samarbejde er, at der ofte er behov for, at Danmarks Erhvervsfond af dækker eksportkreditrisici i forbindelse med projekter, hvor IØ/IFU deltager som investor. Eksportkreditrisiciene knytter sig ofte til projektets levedygtighed som sådan, dvs. principielt samme type risiko, som IØ/IFU engagerer sig i som investor i projektet. Et langt stykke af vejen står IØ/IFU og Danmarks Erhvervsfond over for de samme problemstillinger og arbejdsopgaver ved et engagement i den type projekter/risici, fx i forbindelse med analysen og dokumentationen af projektets kommercielle levedygtighed og risikofaktorer samt ved den løbende opfølgning på projektet, herunder ikke mindst i tilfælde af, at projektet får økonomiske problemer.

Et samarbejde vil blive søgt formaliseret gennem en *samarbejdsaftale* for herved at udnytte de *synergieffekter*, der åbenbart eksisterer. Hensigten er, at Danmarks Erhvervsfond i så vid udstrækning som muligt drager nytte af IØ/IFUs ekspertise inden for indtægtsbaseret projektfinansiering, således at IØ/IFUs analyser af og informationer om det enkelte projekt *genbruges* af Danmarks Erhvervsfond, dels i forbindelse med beslutning om garantistillelse, dels i den løbende varetagelse fondens garanti-/kreditorinteresser. Derved kan Danmarks Erhvervsfond begrænse sin ressourceindsats på dette felt, samtidig med at engagementet inden for indtægtsbaseret projektfinansiering kan øges på et forsvarligt grundlag.

De videre perspektiver i samarbejdet er en eventuel udbygning, således at Danmarks Erhvervsfond på risikodelingsbasis stiller regaranti over for IØ/IFU i forbindelse med disses garantistillelse over for finansielle institutioner, der yder lånefinansiering til projekterne.

Et samarbejde med IØ/IFU kan bidrage til, at danske projekteksportører udstyres med en mere konkurrencedygtig finansieringspakke. Specielt på østlandene er der behov for denne finansieringsform. Drøftelserne med IØ/IFU er endnu ikke afsluttet, hvorfor samarbejdsmulighederne er uafklaret.

** Dækningspolitikken for indtægtsbaseret projektfinansiering*

Hovedelementerne i en fremtidig garantifacilitet for indtægtsbaseret projektfinansiering vil i høj grad skulle bygge på risikodeling med banker, der kan karakteriseres som kompetente og professionelle indenfor indtægtsbaseret projektfinansiering. I nedenstående oversigt er rammebetingelserne for en sådan facilitet opsummeret.

Oversigt 6.1

Rammebetingelser for en garantifacilitet for indtægtsbaseret projektf finansiering

Landekreds

- Som udgangspunkt bør landekredsen omfatte lande uden for OECD - medmindre det sandsynliggøres, at det finansielle marked ikke selv kan "udstyre" projektet/eksportøren med en konkurrencedygtig finansierings-pakke.

Garantitagere

- Banker og andre finansielle institutioner med erfaring på området.
- I det omfang multilaterale finansieringskilder deltager i projektet, vil traditionelle banker også kunne accepteres som garantitagere.

Risikodeling

- I det omfang multilaterale finansieringskilder og IØ/IFU deltager i projektet, vil garantitagende bank kunne opnå dækning til de normale garantiprocenter. I andre tilfælde vil garantitagende bank normalt skulle påtage sig en betydelig selvrisiko for så vidt angår den kommercielle risiko.

Præmien

- Præmien for politiske risici fastsættes efter de normale regler. Præmien for kommercielle risici fastsættes med udgangspunkt i en risikopræmie, der svarer til den, som andre långivere til projektet beregner sig.

Sikkerheder

- Garantitager/Danmarks Erhvervsfond skal have samme sikkerhedsplacering som andre långivere til projektet opnår.

Kreditvurdering

- Garantitagende bank udarbejder en analyse og vurdering af projektet og de hermed forbundne risici. Oplysningskravene kan reduceres i det omfang, multilaterale finansieringskilder og IØ/IFU deltager i projektet.

Risikovurdering

- Indtægtsbaseret projektf finansiering vil ikke skulle risikovurderes lempeligere end anden form for eksportfinansiering, og risikovurderingen vil primært skulle baseres på risikodelingen.

En garantifacilitet for indtægtsbaseret projektf finansiering som skitseret ovenfor vil lette danske kapitalgodeeksportørers tilgang til navnlig multilateralt finansierede projekter og til projekter, hvor IØ/IFU deltager. Indtægtsbaseret projektf finansiering herudover må forventes at få et moderat omfang.

Det skitserede koncept bygger på maksimal udnyttelse og deltagelse af de aktører, herunder markedsaktører, som i forvejen beskæftiger sig med indtægtsbaseret projektf finansiering, baseret på en antagelse om, at disse aktørers deltagelse i risikoen

er den bedste garanti for, at statens deltagelse i risikoen og interesser i den forbindelse varetages på forsvarlig vis.

Garantidækning af indtægtsbaseret projektf finansiering - som skitseret her - kan ske inden for rammerne af den nuværende eksportlæreditlov. Erhvervsministerens retningslinier for eksportkreditordningen er netop blevet revideret, bl.a. med henblik på at muliggøre en udvidet garantidækning af indtægtsbaseret projektf finansiering.

I. Garantidækning af skibe

I januar 1996 træder en ny OECD-aftale for skibe i kraft, hvis aftalen er blevet ratificeret af alle parter inden dette tidspunkt. OECD-aftalens vigtigste regler på eksportkreditområdet er:

at kredittiden, regnet fra skibets afleveringstidspunkt, maksimalt må udgøre 12 år, idet kreditten skal afvikles med lige store halv- eller helårige afdrag,
at der skal erlægges en forudbetaling på mindst 20%,
at renten minimum skal udgøre den såkaldte CIRR-rente for pågældende valuta, som kreditten ydes i. CIRR-rentesatserne fastsættes hver måned af OECD og er en tilnærmet markedsrente,
at indenlandsk skibssalg ikke må tilbydes gunstigere garanti- og finansieringsvilkår end ved eksport.

Samtidig med OECD-aftalens ikrafttræden ophører de særlige danske støtteordninger til skibsområdet. Det drejer sig om rentestøtte-, regaranti-, sidste skibsgaranti-, fragtskibs- og swap-garantiordningen. I den forbindelse overvejes det at *udbygge eksportkreditordningen* til også at dække skibsområdets garantidækningsbehov, primært til afløsning af den nuværende regarantiordning under Garantifonden for Skibsbygning. I den forbindelse bør det overvejes at etablere retningslinjer for garantidækning af skibe målrettet de særlige behov og internationale regler, som forefindes på dette område. Samtidig bør det overvejes også at lade en sådan garantifacilitet omfatte garantidækning i forbindelse med skibssalg til indenlandske købere. Dette forudsætter en ændring af eksportkreditloven.

m. Køb af selvrisiko

Under alle eksportkreditgarantier har eksportøren/banken en selvrisiko på 5-20%. Når der hjemkommer beløb under en erstattet garanti, skal det modtagne beløb fordeles svarende til størrelsesforholdet mellem garantiprocenten og selvriskoprocenten. Dette gælder også, når en fordring er indeholdt i en gældsomlægningsaftale (moratorieaftale), der er indgået mellem Danmark og et debitorland. Disse moratorieaftaler løber over et tidsrum på 10-25 år, alt efter hvilken type aftale der er tale om. Danmarks Erhvervsfond og garantitagende eksportør/bank skal således løbende dele de betalinger, der hjemkommer i aftalens løbetid.

Det er forbundet med en meget væsentlig *administrativ byrde* at fordele hjemkomne beløb på tidligere erstattede fordringer. Der er typisk tale om halvårsvise fordelinger for den enkelte fordring. Fordringernes løbetid er typisk meget lange, og ofte er der tale om ganske små beløb, der skal fordeles.

For at *forenkle og billiggøre administrationen* af udestående fordringer skal Danmarks Erhvervsfond have mulighed for at afvikle mellemværendet med garantitager én gang for alle via afkøb af garantitagers andel af den udestående fordring. Afkøbsmuligheden vil være et tilbud, som garantitager har mulighed for at fravælge. Afkøbet vil skulle ske til markedsprisen på de pågældende fordringer. Den nuværende eksportkreditlov giver ikke en sikker hjemmel til afkøb af selvriskoelementet. Der er derfor behov for en ændring af loven på dette punkt.

n. En mere forudsigelig garantigivning

Med forudsigelighed i garantigivningen menes i hvilken udstrækning, kunderne kan foruddiskontere den garantidækning og de garantivilkår, som kan opnås, herunder også hvor sikker den konkrete garantidækning er.

For brugerne af garantisystemet er forudsigeligheden en central parameter. Problemstillingen gør sig navnlig gældende med hensyn til *landepolitikken*, dvs. den konkrete holdning til garantidækning på et givet land. Tilgængeligheden for garantidækning er ofte et afgørende moment for, på hvilke markeder eksportøren vælger at satse. Markedsføringen på visse eksportmarkeder er ofte en lang, varig og dyr proces. Eksportøren har derfor behov for, at det er rimeligt sikkert, at der kan opnås garantidækning, når det er aktuelt at indgå kontrakt.

Forudsigeligheden af det nuværende garantisystem må generelt karakteriseres som lav. En højere grad af forudsigelighed i garantigivningen bør derfor prioriteres fremover. En indsats på det område bør navnlig koncentreres til:

- en styrkelse af informations- og rådgivningsindsatsen,
- i højere grad at formulere klare og entydige dækningspolitikker, herunder navnlig på landområdet, hvor anvendelse af afgørelse fra sag til sag bør begrænses,
- periodisk offentliggørelse af Danmarks Erhvervsfonds landeholdninger.

Hurtig sagsbehandling og samarbejde med långivere bør også prioriteres for herigennem at lette sagsgangen for lånedokumentation.

6.4 Forslag til forbedringer af eksportfinansieringen

a. Kreditlinier

Erhvervsministeriets Østredegørelse indeholder et forslag om kreditlinier til finansiering af danske kapitalgodeleverancer til de bedre østlande. Erhvervsfremme Styrelsen, Finansrådet og Dansk Industri drøfter p.t., et sådant finansieringsinstrument, herunder den mest hensigtsmæssige udformning af kreditliniekonceptet.

Som udgangspunkt for drøftelserne er foreslået, at de interesserede pengeinstitutter udpeger et medlem som arrangerende bank for den enkelte kreditlinie, at alle danske banker får mulighed for at tilslutte sig kreditliniesamarbejdet med en bred kreds af banker i pågældende køberland, og at finansiering af konkrete forretninger under

kreditlinien udmøntes gennem standardlåneaftaler eller rembursen mellem købers og eksportørs bank.

Dansk Industri har foretaget en mindre undersøgelse af behovet for kreditlinier. Resultatet af undersøgelsen var, at danske virksomheder finder det relevant at have mulighed for at anvende kreditlinier i deres markedsføring over for kunder i Østeuropa:

Kreditlinier giver nogle rammebetingelser for finansieringen af eksporten til Østeuropa, som eksportører finder vil kunne være en lettelse, da eksportørene i de fleste tilfælde er nødt til at levere en finansieringsløsning.

Kreditlinier har den fordel, at man på forhånd har udpeget en lokal bank, som kunden kan henvende sig til i forbindelse med finansieringen.

Danske virksomheders konkurrenter på det østeuropæiske marked har mulighed for at finansiere eksport via kreditlinier.

Større udenlandske banker har egne filialer i Østeuropa, hvilket giver deres kunder en konkurrencefordel ved finansiering af eksport. Danske eksportører mener, at her vil oprettelse af kreditlinier kunne give en forbedring af deres konkurrenceevne.

b. Ubunden rentestøtte til de baltiske lande

Rentetilskudsordningen (blandet kredit) gør det muligt at tilbyde rentefrie eller lavtforrentede eksportkreditter til de baltiske lande i forbindelse med finansieringen af danske leverancer til infrastrukturprojekter i disse lande, jf. kapitel 2. Ordningen har i løbet af sin godt 1-årige levetid været overordentligt efterspurgt.

Ordningen kan på grund af Consensus-reglerne ikke fortsætte. Det har derfor været overvejet at etablere en såkaldt ubunden ordning, dvs. en ordning, der ikke er bundet til danske leverancer. Dermed falder ordningen uden for Consensus-aftalens begrænsninger. Teknisk vil en sådan ordning - uanset at den formelt er ubunden - kunne udformes således, at Danmark opnår en rimelig returprocent.

Hvorvidt en sådan ordning bør have prioritet afhænger af, om der stadig er politisk opbakning til en særlig støtteindsats over for infrastrukturudviklingen i de baltiske lande. Endvidere er det et spørgsmål om den samlede prioritering af øststøttemidlerne.

c. Statslig medvirken i eksportfinansieringen

I kapitel 4.6 konkluderes, at samtlige lande, bortset fra Danmark, har ordninger, der gør det muligt for eksportørene at tilbyde eksportkreditter til de i Consensus-aftalen fastlagte minimumsrentesatser. Consensus-finansiering i Danmark er typisk dyrere end i andre lande, svarende til bankernes omkostningsmarginal i forbindelse med formidlingen af Consensus-finansiering fra Dansk Eksportfinansieringsfond (DEF). For en typisk langfristet eksportfinansiering indebærer dette en konkurrenceevneforringelse for danske eksportører på 2-4%. I de lande, hvor bankerne varetager eksportfinansieringsopgaven, kompenserer staten bankernes omkostnings-

marginal, primært gennem en rentetilskudsordning eller ved refinansiering af bankerne til Consensus-renten fratrasket en passende omkostningsmarginal.

I 1991 omlagde DEF - i samråd med Nationalbanken og bankerne - sin udlånspolitik, således at Consensus-finansieringen fremover alene formidles gennem bankerne. Direkte udlån til eksportører eller til disses købere eller købers bank ophørte. Omlægningen havde den utilsigtede konsekvens, at Consensus-finansieringen i Danmark blev fordyret, og samtidig reduceredes forskellen mellem de subsidierede renter og markedsrenterne, hvilket reducerede efterspørgslen efter refinansiering i fonden. DEF's udlånsaktivitet faldt drastisk fra afgivne foreløbige tilsagn i 1990 på 5,2 mia. DKK til 1,4 mia. DKK i 1992 og 0,6 mia. DKK i 1993.

Dansk Industri har gennem lang tid påpeget problemet med den dårligere Consensus-finansiering i Danmark. Erhvervspolitisk er det med *Erhvervsredegørelse 1994* fastslået, at Consensus-finansieringen i Danmark skal kunne matche vore konkurrentlande. Erhvervsministeriet har drøftet problemet med Nationalbanken. Nationalbanken har foranlediget, at fondens styrelse for tiden søger problemet løst på følgende måde:

DEF nedsætter refinansieringsrenten over for bankerne, svarende til en passende omkostningsmarginal til disse.

Rentenedsættelsen finansieres over DEF's egenkapital.

Rentenedsættelsen træder i kraft juli 1995 og løber 1 år frem.

Rentenedsættelsen skal holdes inden for en beløbsramme på 10 mio. DKK.

Problemstillingen er derfor at etablere en Consensus-finansieringsordning i Danmark fra juli 1996 til afløsning af den nuværende ordning. Såfremt OECD-aftalen som ventet ratificeres, skal Consensus-finansiering desuden kunne anvendes for skibe fra januar 1996.

De alternative løsningsmodeller, som indgår i overvejelserne om en ny finansieringsordning, er skitseret i det følgende.

* *Statslig funding*

En mulighed er, at staten overtager fundingen af pengeinstitutter og Skibskreditfonden til en rente, der indeholder kompensation for disses marginal. En alvorlig ulempe ved denne løsning er imidlertid, at statsgælden belastes med et meget stort udlånsvolumen, forudsat, at skibe også skal finansieres. Dette kan forringe statens kreditværdighed og fordyre statens øvrige låntagning. Desuden forringes mulighederne for at tilfredsstille EU's konvergenskrav vedrørende statsgældens størrelse.

* *Renteregulering*

Et eksempel på rentereguleringsmodellen er det engelske Consensus-system. I nedenstående oversigt er hovedelementerne i det engelske system vist.

Oversigt 6.2

Det engelske rentereguleringssystem ved Consensus-finansiering

Et pengeinstitut yder eksportfinansiering til en fast Consensus-rentesats.

ECGD - det engelske eksportkreditinstitut - udbetaler et løbende rente tilskud til pengeinstituttet i takt med, at eksportkreditlånets renter forfalder til betaling. Tilskuddet opgøres som forskellen mellem pengeinstituttets kortfristede funding-omkostninger i terminsperioden, tillagt en omkostningsmarginal, og Consensus-rentesatsen for lånet. I tilfælde af, at forskellen er negativ, indbetales forskellen til ECGD (negativ tilskud).

Funding-omkostningerne opgøres som renten på interbankmarkedet ved 6 måneders oplåning (LIBOR), dvs. at tilskuddet beregnes uafhængigt af pengeinstituttets faktiske funding-omkostninger.

Omkostningsmarginalen er fastlagt på forhånd og udgør mellem 0,45-0,70% p.a., afhængig af løbetid, valuta og lånebeløb.

ECGD af dækker bankens eksportkreditlån med en garantiprocent på 100.

Af oversigten fremgår, at rentetilskuddet kan være både positivt og negativt, samt at tilskuddet er uafhængig af den konkrete banks, faktiske funding-omkostninger og omkostningsmarginal. Banker, der kreditvurderes lavere, opnår således ikke større tilskud end banker med en højere international kreditværdighed.

Det engelske rentereguleringssystem gør det muligt for bankerne at funde lang eksportfinansiering til fast rente med funding til variabel rente, herunder eventuel kortfristet oplåning. Det er normalt billigere at låne kort eller til variabel rente fremfor langt til fast rente, ligesom en bredere kreds af banker har adgang til det korte eller det variabelt forrentede funding-marked. Dermed belastes bankernes funding-kapacitet ikke i samme udstrækning som ved lang funding til fast rente. Endvidere opnås en større konkurrence mellem bankerne, når også de knap så store banker kan funde den lange eksportfinansiering.

Det engelske rentereguleringssystem er ensbetydende med, at staten påtager sig en *renterisiko*, nemlig risikoen for, at renten stiger og dermed, at den korte rente bliver højere end den i eksportkreditlånet aftalte faste Consensus-rente. Renterisikoen kan i vidt omfang afdækkes i markedet for renteswaps.

En *variant af rentereguleringsmodellen* er en model, hvor eksportkreditlånet matches af en tilsvarende funding med fast rente i interbank-/swap-markedet. Rentetilskuddet udregnes herefter som forskellen mellem den konkrete funding-rente, tillagt en omkostningsmarginal, og Consensus-rentesatsen for lånet. For at sikre den fornødne markedseffektivitet opgøres funding-renten ud fra en idealiseret lånesituation med en 1. klasses bank som låntager.

En sådan rentereguleringsmodel med lang funding har den fordel, at staten kender rentetilskuddets størrelse fra lånets etablering, dvs. at renterisikoen er elimineret. Til forskel fra rentereguleringsmodellen med kort funding (variabel rente) skal

negative tilskud ikke indbetales til staten. Såfremt beregningen resulterer i negative tilskud, vælger banken naturligvis at yde eksportfinansiering til markedsrenten, der er lavere end den aktuelle Consensus-rente.

* *Statslig funding-garanti*

En tredje model for statslig medvirken i eksportfinansieringen er at sikre den billigst mulige funding til eksportfinansieringen gennem statslig garantistillelse i forbindelse med bankers eller særlige eksportfinansieringsinstitutters oplåning i markedet. Garantistillelse kan være mere acceptabelt end direkte statslig funding, fordi garantistillelse ikke nødvendigvis belaster statsgælden på samme måde som statslig funding.

Det kan eksempelvis overvejes, at lade DEF funde sig selv i markedet på basis af en statsgaranti. En funding-garanti overfor DEF vil stort set være risikofrit for staten, dels fordi DEF's udlån sker til banker, dels fordi der kan tilvejebringes sikkerhed i statens eksportkreditgarantier.

En anden mulighed er, at bankerne udstyres med en funding-garanti i forbindelse med bankens refinansiering af den konkrete eksportkredit. I Tyskland har bankerne tilgang til en sådan funding-garantifacilitet, jf. kapitel 4.5.a. Endvidere kan nævnes den private eksportfinansieringsinstitution PEFCO i USA, der i realiteten funder sig på basis af statslig garantistillelse. Eksportgaranti- og -finansieringsinstituttet Oesterreichische Kontrollbank AG, Østrig, funder sig ligeledes i markedet på basis af en statsgaranti.

Statslig funding-garanti kan *begrænse bankernes behov for statsunder støttet Consensus-finansiering*, men en sådan facilitet kan næppe stå alene, hvis hensigten er, at eksportørerne i alle situationer skal have adgang til eksportfinansiering til CIRR-rente.

* *Skibsfinansieringen*

Tidligere er den nye OECD-aftale for skibe omtalt, herunder de garantimæssige implikationer. På finansieringsområdet indebærer den nye aftale også betydelige ændringer. Consensus-reglerne foreskriver en maksimal kredittid for skibe på 12 år. Consensusfinansieringen til skibe vil skulle ydes til CIRR-rentesatser. I OECD drøftes p.t., hvorledes CIRR-renten for skibe skal opgøres.

Udviklingen på skibsområdet leder frem til den naturlige *konklusion*, at Consensus-finansiering af skibe principielt ikke bør behandles anderledes end for kapitalgoder i øvrigt. Et fremtidigt Consensus-rentesystem i Danmark bør derfor være indeholdt i en fælles ordning og administration. Et fremtidigt Consensus-rentesystem vil dog skulle tilpasses det særlige forhold, at Consensus-finansiering for skibe også skal være tilgængelig for skibe leveret til indenlandske redere. En samling af den danske Consensus-finansiering vil resultere i et samlet eksportfinansieringsvolumen af betydeligt omfang.

Det potentielle finansieringsbehov på skibsområdet kan skønnes til op mod 8 mia. DKK. om året. Behovet for finansiering af eksportkreditter for den øvrige kapitalgodeeksport kan forsigtigt skønnes til ca. 2-3 mia. DKK om året.

**Blandede kreditter*

Det er de kommercielle banker, som står for långivningen i forbindelse med de blandede kreditter, bortset fra enkelte kreditlinjer, der er etableret gennem DER. Løbetiden for de blandede kreditter er typisk fra 10 år og op til 12-13 år, hvis der tages hensyn til en projektperiode på undertiden op til 2-3 år.

De blandede kreditter refinansieres i dag af Nationalbanken via DEF til almindelige Consensus-vilkår, dvs. enten til CIRR- eller SDR-rente. I det fremtidige system skal det eventuelle subsidieelement i forhold til markedsrenten dækkes af statslige bevillinger.

Kapitel 7

Den fremtidige organisation for de statslige ordninger

7.1 Sammenfatning

Den nye organisationsstruktur skal give mulighed for konkurrencedygtige produkter samtidig med, at der udvises statsfinansiell ansvarlighed. Organisationen skal sikre væsentlig større koordination mellem ordningerne, administrere disse samlet og øge effektiviteten gennem en nedbringelse af den nuværende spredning af ekspertise og rådgivningskapacitet. Samling af ordningerne i en slagkraftig organisation vil desuden være en forudsætning for øget produktudvikling, markedsføring og bedre kundebetjening. Strukturen skal i videst muligt omfang være fremtidssikret således, at de allerede kendte ændringer i det internationale regelsæt inkorporeres, og den nye organisation gøres robust overfor de forventede internationale udviklingstendenser.

På denne baggrund foreslås en overordnet organisationsstruktur, hvor de bistandsrelaterede ordninger, hvis primære formål er modtagerlandenes økonomiske udvikling, fastholdes i Udenrigsministeriet, og direkte investeringer med offentlige midler i udlandet fastholdes i IFU/IØ-fonden, mens de erhvervspolitiske ordninger samles i Erhvervsministeriets ressort. Den overordnede opdeling kræver tværgående koordination mellem de tre ansvarlige enheder (produktionscentre). Dette kan i vidt omfang tilgodeses gennem udbygning af den nuværende tradition for gensidig repræsentation i udvalg og bestyrelser, men bør også baseres på samarbejdsaftaler mellem de tre produktionscentre, således at brugerne oplever en koordineret holdning til den enkelte ansøgning.

For de statslige ordninger, der fremover foreslås lagt under Erhvervsministeriets ressort, anbefales oprettelsen af en Eksportkreditfond som udførende organ for eksportgarantier, eksportfinansiering og de særlige ordninger for skibe. I overensstemmelse med de opstillede, overordnede krav skal denne fond være i snæver kontakt med markedet for at kunne tilfredsstille brugernes krav, men også være underlagt den erhvervspolitiske rammestyling. Der skal lægges vægt på kontinuitet i hovedprodukterne, men samtidig sikres fleksibilitet i produktudviklingen. Eksportkreditfonden skal desuden stimulere til konkurrence om afsætningen af de statslige produkter ved i videst mulige omfang af sælge disse gennem det finansielle markedsformidlere.

Der argumenteres for, at Eksportkreditfonden organiseres som en statsejet fond under administration af Erhvervsfremme Styrelsen. Enkeltbeslutninger, der ikke delegeres til fondens administration, tages af et Eksportkreditudvalg med deltagelse af brugere og relevante myndigheder. Fondens overordnede politik drøftes i Eksportfremmerådet, der efter lovændring i maj 1995 er direkte rådgivende organ for regeringens øvrige eksportfremmepolitik.

7.2 Betingelser for statslig produktion

a. Grænsen mellem statslige ordninger og privat produktion.

De finansielle instrumenter for statslig eksportfremme gennemgik meget betydelige ændringer i den første halvdel af dette årti, jf. kapitel 2. Hovedtendensen var en udskilning eller omlægning af de dele af de statslige ordninger, der umiddelbart kunne overlades til det kommercielle marked.

Dansk Eksportfinansieringsfond, der fortsat finansieres af Danmarks Nationalbank, ophørte således i 1991 med direkte finansiering af eksportørene og refinansierer herefter alene eksportørernes pengeinstitutter. I 1992 udskilte Danmarks Erhvervsfond sin kommercielle portefølje, der udgjorde godt halvdelen af det samlede garantiansvar, til det nydannede A/S EKR.

I 1993 afløstes den sidste del af den indirekte statsstøtte til skibsfinansiering fra Nationalbanken af en direkte statslig rentestøtte til rederne. Det primære formål med dette var at gøre støtten til skibsbygning gennemskuelig ved at belaste finansloven med det fulde støttebeløb - og således gøre det danske argument mod international statsstøtte mere slagkraftigt. Men ikke mindre vigtigt udtrykte omlægningen et ønske om at omdanne Danmarks Skibskreditfond til et markedsbaseret specialinstitut for skibsfinansiering samtidig med, at Nationalbanken ønskede at koncentrere sin virksomhed om hovedopgaven som centralbank.

Denne proces er endnu ikke afsluttet. Ved lovændring i april 1995 blev det således besluttet at ophæve Skibskreditfondens eneret på skibsfinansiering med statsgaranti, hvorefter alle pengeinstitutter kan opnå statsgaranti og dermed konkurrere med Skibskreditfonden. Tilsvarende blev det i december 1994 besluttet at omlægge statens kortfristede eksportgarantier fra direkte garantistillelse til regaranti i umiddelbar forbindelse med opsigelsen af administrationsaftalen mellem Erhvervsfremme Styrelsen og A/S EKR vedrørende de statslige eksportgarantier. Dette indebærer, at eksportgaranti fra staten på forretninger under 1 års løbetid fra 1. januar 1996 vil blive udført af flere finansielle institutter i indbyrdes konkurrence.

For såvel skibe som kortfristet eksportkredit vil der således fremover være to store specialinstitutter - Danmarks Skibskreditfond og A/S EKR. Men disse vil hver for sig være i direkte konkurrence med andre finansielle institutioner, der ønsker en del af markedet. Det må forventes, at denne situation også vil appellere til udenlandske pengeinstitutter og forsikringsselskaber, der har nedsat sig her i landet. Dette vil i sig selv øge konkurrenceniveauet og medvirke til internationalisering af produkterne.

De resterende hovedopgaver i forbindelse med eksportgarantier, eksportfinansiering, udlandsinvesteringer og lån med gavebistand vil herefter stå med en væsentlig skarpere statslig profil.

Denne profil er karakteriseret ved tre hovedtræk. For det første er der tale om *myn-dighedsudøvelse* - såvel i forbindelse med offentlige bevillinger som i forbindelse med overholdelse af internationale forpligtelser. Der er derfor behov for en over-

ordnet rammestyring, der står i direkte forbindelse med udøvelse af ministeransvar og tilrettelæggelse af regeringens erhvervspolitik.

For det andet er det karakteristisk for de resterende statslige opgaver, at de er *komplekse og ofte kræver forhandling* mellem staten og eksportøren eller pengeinstitutter. Desuden skal hver enkelt forretning vurderes i forhold til den risiko, staten eventuelt måtte være villig til at løbe. Dette adskiller disse ordninger fra fx de mere enkle statstøttede låneordninger, der administreres af Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk eller skattebegünstigede pensionsopsparinger, der administreres af arbejdsgivere eller pengeinstitutter.

For det tredje er det et fællestræk ved disse ordningers produkter, at de set med eksportørernes øjne *supplerer andre finansielle kreditter og garantier*, der ydes af markedet. Der må derfor være en høj grad af parallelitet mellem den service, markedsføring og produkttilpasning, der udbydes af de statslige ordninger og det, der tilbydes i det private marked. Da de offentlige og private produkter er komplementære, vil de af brugerne blive bedømt efter samme målestok.

Som en udløber af dette må der hele tiden stilles spørgsmålstejn ved snitfladen mellem det statslige og det private udbud. Det statslige udbud må således ikke fortrænge det private marked, og de statslige udbydere skal også have som opgave at stimulere et privat konkurrencemarked til eventuelt at overtage hidtidige statslige opgaver.

b. Krav til de statslige opgavers udførelse

I overvejelserne om den fremtidige organisation af de statslige ordninger for finansiel eksportfremme er det vigtigt at formulere de hovedkrav, som organisationen skal kunne leve op til. De væsentligste krav er:

** Statsfinansiell ansvarlighed og konkurrencedygtighed*

De statslige ordninger skal organiseres således, at den overordnede politiske styring sikres samtidig med, at organisationens produkter bliver så markedskonforme som muligt.

Dette indebærer på den ene side, at de politiske beslutninger om de samlede finanslovsbevillinger og fordelingen på produktgrupper kan tages på et klart og let gennemskueligt grundlag, der sikrer effektiv anvendelse af de offentlige midler og den rette balance mellem eksportørkrav og alternativ anvendelse af erhvervsfremmen. Desuden skal de finansielle eksportinstrumenter kunne anvendes aktivt i erhvervspolitikken. Denne politiske rammestyring omfatter ikke enkeltbeslutninger, idet disse alene bør træffes på markedets betingelser og efter de overordnede retningslinier.

Organisationen skal have et snævert samspil med markedet. Som nævnt ovenfor bør snitfladen mellem offentlige, finansielle eksportfremmeprodukter og private instrumenter konstant være under overvejelse. Det er derfor vigtigt, at den offentlige udbyder kan levere produkter, der er i overensstemmelse med markedets behov

og samtidig udvise en betydelig fleksibilitet i sit produktsortiment. Organisationen skal desuden kunne levere analyser, der påviser behov for ændringer - hvadenten disse skyldes ændrede behov i markedet eller produktændringer i tilsvarende udenlandske ordninger. Den internationale markedsovervågning er af afgørende betydning for at opnå konkurrencedygtige ordninger.

** Koordination og effektivitet*

Brugerne af de statslige ordninger efterspørger ofte flere produkter samtidig - for eksempel eksportgaranti og eksportfinansiering eller rentelettede lån og investeringssgaranti. Det må derfor være et ufravigeligt krav, at ordningerne er væsentligt mere koordinerede end i dag, hvor hver ordning stort set har sit eget hjemsted. Den nuværende fragmentering indebærer også, at brugerne skal benytte flere indgange, der selv ved høj grad af koordination mellem ordningerne udgør en unødvendig barriere for såvel eksportører som formidlere af ordningerne.

De statslige ordninger stiller særlige krav til viden hos medarbejderne i den offentlige organisation. Dels er der ofte tale om komplekse projekter, dels er der behov for et dybtgående kendskab til det internationale regelsæt, der netop ikke finder direkte anvendelse i det private, finansielle marked. Koncentration af ekspertise i en eller få organisationer vil derfor øge den samlede kompetence.

Effektivitetshensynet gør sig også gældende vedrørende det faktuelle kendskab til de udenlandske markeder, der eksporteres til eller investeres i. Risikovurderingen har således betydelige fælleselementer, hvadenten det drejer sig om eksportgaranti eller eksportfinansiering. Samarbejde mellem de involverede myndigheder kan fremme en bedre udnyttelse af fælles viden og sikre ensartede retningslinier, men samling på ordningerne er nødvendig for at opnå den fulde effekt.

** Markedshensyn og markedsstimulering*

Som nævnt ovenfor skal den fremtidige organisation have et tæt samspil med markedet for at kunne formulere og afbalancere markedets krav til ordningerne sammenholdt med de politiske fastsatte rammebetingelser. Dertil kommer, at organisationen i sit daglige virke må være tæt på markedet for at sikre en tilstrækkelig produktudvikling og markedsføring. Brugerne har krav på såvel produkt dynamik som informationsaktivitet om produkterne.

Et tæt samspil med markedet er også nødvendigt for at sikre kontinuitet i produktudbuddet. Selvom der hyppigt vil være behov for justeringer af udbud og produkter eller udvikling af helt nye produkter eller produktkombinationer, er det mindst lige så vigtigt, at der udbydes faste og kendte standardvarer. Organisationen af de statslige ordninger må således sikre, at udbuddet gives den tilstrækkelige tid til at blive indarbejdet i markedet og får en levetid, der giver fuld udnyttelse af en given ordning.

En anden årsag til behovet for markedsnærhed er evnen til at kunne fastsætte det rette forhold mellem pris og efterspørgsel. Eksempelvis indebærer forsikringselementet i eksportgarantier, at en øget anvendelse af den statslige ordning kan sikre

større risikospredning, relativt færre tab, og således mulighed for en lavere pris. Omvendt kan for høje præmier indebære, at kun de dårligste risici søges forsikret. Præmiepolitikken skal med andre ord tilrettelægges således, at præmien differentieres efter risikoen.

Endelig er samarbejde med markedet på dette område formentlig en forudsætning for at kunne stimulere dette til en højere grad af effektivitet. Samspil med markedet er således nødvendigt for en effektiv distribution af de statslige produkter gennem eksempelvis pengeinstitutterne. Tilsvarende vil det være nødvendigt med et tæt samarbejde mellem den statslige regarant og de private forsikringsselskaber for at sikre en hensigtsmæssig konkurrence i udbuddet af de kortfristede eksportkreditforsikringer.

** Fremtidssikring*

Det må være et ufravigeligt krav, at organisationen af de statslige ordninger tilpasses de forventede ændringer i de internationale regler og adfærdsmønstre. Eksempelvis er det uomgængeligt at indpasse skibsfinansiering og garantier for skibseksport i ordningerne for eksport af andre kapitalgoder, når de særlige skibsordninger i al væsentlighed ophører ved udgangen af 1995. Skibsfinansiering og -garanti ved produktion til hjemmemarkedet skal afklares inden dette tidspunkt.

Mere generelt vil det være væsentligt for et lille land med en høj eksportkvote som Danmark at have så en så enkel og gennemskuelig organisation som muligt. Forfægtelsen af de grundlæggende danske synspunkter vedrørende statsstøtte til eksport fremmes væsentligt ved at kunne påvise en klar organisationsstruktur over for Danmarks internationale forhandlingspartnere. I denne forbindelse er det af særlig betydning at have en klar adskillelse mellem udførelsen af offentlige og private opgaver, at der er få og profilerede organisationer, og at sammenblanding af flere formål inden for en enkelt organisation så vidt muligt undgås.

c. Synkronisering mellem organisations- og produktudvikling

Udvalgets overvejelser om nye produkter under de statslige ordninger behandles i kapitel 6, der også omfatter en gennemgang af omlægningen af de kortfristede eksportgarantier fra direkte garanti til regaranti gennem det private finansielle marked. Drøftelsen af organisationsstrukturen i nærværende kapitel har imidlertid betydning for produktudviklingen i det omfang en ændret organisationsstruktur er en forudsætning for skabelsen af nye produkter. Eksempelvis er produktudvikling ikke blot et teknisk anliggende, men også bestemt af muligheden for koordination med andre produkter samt af organisationens holdning til markedsføring og rådgivning.

Uanset behovet for udvikling af mere markedskonforme produkter er der en række umiddelbare årsager til et behov for en ændret organisationsstruktur:

Hovedparten af den nuværende lovgivning på skibsfinansieringsområdet udløber ved udgangen af 1995 samtidig med, at en ny OECD-aftale forventes at træde i kraft. Denne aftale sidestiller i vidt omfang skibseksport med eksport af øvrige kapitalgoder.

Den 1. juli 1996 vil den midlertidige ordning udløbe, der tillader finansiering til ren CIRRR-rente ved eksport af kapitalgoder. Samtidig har Danmarks Nationalbank tilkendegivet, at banken ønsker at ophøre med den direkte finansiering af Dansk Eksportfinansieringsfonds udlån.

Fra 1. januar 1996 ventes en regarantiordning indført for eksportforretninger under et års løbetid - under forudsætning af vedtagelse af den fornødne lovgivning og et hensigtsmæssigt aftalekompleks med de private forsikrere. Desuden udløber den nuværende administrationsaftale mellem A/S EKR og Erhvervsfremme Styrelsen, hvorfor den statslige eksportkredit under alle omstændigheder skal finde sin kommende forankring.

Et væsentligt argument for at sikre en ny organisationsstruktur - fremfor primært at fokusere på produktudvikling - er det opsparede og umiddelbare behov for en organisationsreform. De omfattende ændringer i omgivelserne og de tydelige krav til en ny organisation, der udtrykkes i denne betænkning, gør det lidet meningsfuldt blot at tilpasse produkterne indenfor den eksisterende organisationsstruktur. En ny og strømlinet organisation kan netop være forudsætningen for skabelsen af tidssvarende produkter. Det er således påpeget, at spredningen af ordningernes hjemsteder og ansvar er en væsentlig hindring for koordinerede produkter - og ikke mindst for markedsføringen af dem.

Et andet argument er, at skabelsen af mere produktynamik ofte fremmes af en ny organisation med klare målsætninger og egen identitet. Dertil kommer, at den ventede samling af ordningerne også vil indebære en koncentration af ekspertise på samme sted. Endelig er det hensigtsmæssigt at ny lovgivning både omfatter organisation og produkter.

De nye produkter, der er en følge af nye aftaler på området, eksempelvis OECD-aftalen om skibsfinansiering og aftalerne om regaranti for kortfristede eksportkredit, skal imidlertid være på plads ved aftalernes ikrafttræden - forventeligt 1. januar 1996.

Betænkningen lægger derfor op til, at en organisationsreform synkroniseres med en produktreform og med muligheden for løbende produktudvikling fremover. Dette har umiddelbare fordele, da den nye organisation bliver det udførende organ for de nye produkter, men det giver også mere langsigtede perspektiver for en iboende produktynamik.

7.3 Grundlaget for en ny organisationsstruktur

Betænkningens foregående kapitler 2-5 giver grundlag for en række observationer, der må inddrages i overvejelserne om en ny organisationsstruktur for de statslige ordninger for finansielle eksportinstrumenter.

Den nuværende fragmenterede struktur i de danske eksportordninger, der behandles i kapitel 2, er allerede kommenteret i de foregående afsnit af dette kapitel. Det er i denne forbindelse væsentligt, at det ikke nødvendigvis er antallet af (sær)ord-

ninger, der svækker effekten af den statslige indsats, idet hver ordning i princippet har sin målgruppe og hver for sig dækker vigtige behov. Det er snarere den manglende koordinering af ordningerne, komplicerede beslutningsveje og de mange indgange for brugerne, der er problemet.

Behovet for udvikling af nye produkter og ændring af den eksisterende produkt-sammensætning er behandlet i kapitel 4 og kapitel 6. Af betydning for en organisationsreform er imidlertid, at den nye organisation kan levere konkurrencedygtige produkter til en konkurrencedygtig pris. Dette er ikke kun et spørgsmål om finansielle ressourcer, men i høj grad også et spørgsmål om en hensigtsmæssig indretning af ordningerne og deres administration.

Garantipræmiernes forholdsvis høje niveau efter international målestok kunne muligvis reduceres uden yderligere bevillinger, såfremt risikospredningen øges gennem opnåelse af større volumen ved mere effektiv markedsføring. Tilsvarende ville det klart kunne finansiere en præmiereduktion, hvis risikovilligheden blev justeret nedad til et niveau, der yderligere understregede den forsigtigere politik, der er anlagt i de senere år. Det ligger i sagens natur, at der skal være en rimelig grad af risikovillighed i de statslige ordninger, men tabene kan reduceres ved at forbedre beslutningsgrundlaget og derved øge indsigten i forretningens samlede risici. Dette er især af betydning for store projekter, hvor man - ligesom den nuværende behandling af skibsfinansieringssager - kunne forestille sig en væsentlig forbedring af risikodokumentationen og et øget samspil mellem eksportør, statsligt organ og pengeinstitut.

En reduktion af administrationsomkostningerne gennem en sammenlægning af ordningerne og færre sagsbehandlingsled ville entydigt give mulighed for besparelser, der kunne anvendes på præmiereduktion eller produktforbedring.

Hovedindtrykket fra kapitel 3 om udvalgte landes organisationsstruktur er, at staten enten har en stærk markedsdeltager for så vidt angår eksportgarantier i form af en egentlig statslig markedsdeltager, eller staten deltager på finansieringsiden gennem et selskab, der er markedsdeltager. Det er kendetegnende, at langt de fleste lande har få, indfyldelsesrige institutioner. Det er vanskeligt at finde eksempler på lande, hvor ansvar og udførelse er fordelt så uklart som i Danmark, samtidig med at beslutningsvejene har flere led end i de fleste udlande.

I kapitel 5 om internationale udviklingstendenser argumenteres for, at dansk eksport i stigende grad søger mod de nye vækstmarkeder i Østeuropa, Sydøstasien og visse lande i Sydamerika. Den danske eksport til de traditionelle markeder i OECD-området er ofte præget af underleverancer eller afsætning til faste handelspartnere. Eksporten til de nye markeder er derimod hyppigt en del af et større projekt med en selvstændig rentabilitet, der skal betale eksportøren på kortere eller længere sigt.

Dette indebærer dels, at behovet for statslig eksportkredit stiger som følge af større eksport til fjerne markeder, der hverken kan forsikres mod politisk eller kommerciel risiko i det private marked, dels at koordinationsbehovet mellem de statslige ordninger øges.

Ved dansk deltagelse i projekteksport til de nævnte vækstmarkeder ventes det ofte, at eksportøren selv kan tilbyde langfristet finansiering og muligvis også deltager med en del af projektets egenkapital. Set med den danske projekteksportørs øjne kan der således blive tale om et samtidigt behov for eksportkreditgaranti, langfristet finansiering på internationale vilkår, eventuelt lån med gavebistand, og muligvis investeringsgaranti samt overvejelser om at inddrage en offentlig investor som IFU eller IØ-fonden.

En sådan udvikling stiller betydelige krav til koordinationen af de statslige ordninger - og således også krav til organisationen af disse - for at fremme korte beslutningsgange og konstruktive løsninger. Potentielt har Danmark en komparativ fordel fremfor de større eksportnationer på dette område, fordi indsatsen kan koncentreres på få og forholdsvis små, statslige organer og et lille antal finansielle formidlere.

Til gengæld har danske eksportører og finansielle institutioner sjældent den størrelse og internationale gennemslagskraft, der kendetegner konkurrenterne i de større lande. For at kompensere for dette er kravene til opfindsomhed og kombinations-evne i de statslige ordninger afgørende, og det er netop her, at behovet for fleksibilitet og korte beslutningsveje gør sig gældende.

Som vist i kapitel 6 har de seneste år været præget af en betydelig produktudvikling under de udenlandske eksportfinansieringsordninger - blandt andet drevet af en stigende konkurrence mellem de førende statslige institutioner. Ikke mindst på området skibsfinansiering, men også ved langfristet finansiering af andre kapitalgoder, har samspillet mellem fleksible offentlige finansieringsinstitutioner og private finansieringskilder vist sig at være en væsentlig konkurrenceparameter.

For Danmark stiller dette krav om et mere aktivt offentligt-privat samspil, hvor også den politiske rammestyring inddrages. Det er ikke blot et spørgsmål om en mere enkel statslig organisation, men også et spørgsmål om større gennemskuelighed i de statslige ordninger.

Den internationale udvikling viser tydelige, om end træge, tendenser i retning af bestræbelser på en harmonisering af de finansielle eksportkreditinstrumenter mellem de økonomisk velstillede lande - såvel inden for OECD som i den Europæiske Union.

I slutningen af 1994 blev der således indgået en aftale mellem OECD-landene, der i princippet afskaffer statsstøtte til skibsbygning. Denne aftale er endnu ikke ratificeret af aftalepartnerne og vil fortsat kræve afklaring af en række tekniske aspekter samt fortsat internationalt samarbejde om overvågning af aftalen og dens konsekvenser, men tendensen er klar nok.

Tilsvarende har Europa-kommissionen fremsat forslag til begyndende harmonisering og samordning af den statslige garantigivning for mellem- og langfristede eksportforretninger, det vil sige eksport på kredittider over 1 år. EU-landene har også opnået høj grad af enighed om grænsedragningen mellem det statslige og kommer-

cielle marked for eksportkreditgarantier og arbejder på at opnå fælles regler for garantivilkår og præmiepolitik for de statslige eksportgarantier.

I lyset af disse tendenser vil det være en fordel for Danmark at indrette sine finansielle eksportfremmeordninger i en slagkraftig organisation med en klar rollefordeling mellem de offentlige organer og det private marked. Den danske eksportkvote sammenlignet med eksportens andel af det samlede nationalprodukt i de større EU- og OECD-lande betyder, at det er i dansk interesse fortløbende at forhandle en reduktion af statssubsidiering til eksporten. Denne forhandlingsposition skal befæstes ved at fremvise en enkel og tydelig organisationsstruktur.

På baggrund af denne gennemgang af de væsentligste resultater af de foregående kapitler og de indledende overvejelser om kravene til en fremtidig organisationsstruktur vil det være muligt at foretage en indledende gruppering af ansvaret for de statslige ordninger. Det gennemgående princip er en væsentlig forenkling i såvel antallet af institutioner som deres opgave, større klarhed i de resulterende organers målsætning og skabelse af direkte forbindelser til såvel marked som den politiske styring. En nærliggende mulighed er at samle den nuværende flerhed af ordninger med hvert deres hjemsted i få produktionscentre, der er indbyrdes koordinerende, men med klar arbejdsdeling og alene med ansvar for statslige opgaver.

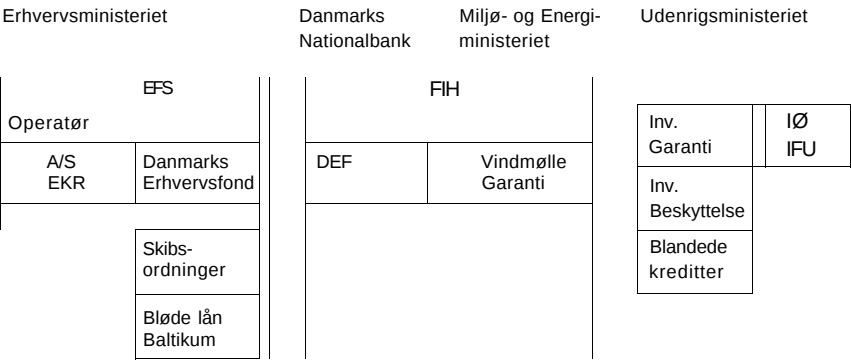
7.4 Overordnet gruppering af de statslige ordninger

De statslige ordninger for finansiel eksportfremme er opstået gennem en række delbeslutninger og fremviser derfor et broget billede af ejer- og ansvarsforhold. De udførende organer består således af tre ressortministerier samt Danmarks Nationalbank, hvortil kommer to aktieselskaber (A/S EKR og VindmølleGaranti A/S), som er helt eller delvist privatejede, og to selvejende fonde (IFU/IØ og Dansk Eksportfinansieringsfond). I over for stående figur er det forsøgt at skitsere den nuværende opgavefordeling.

Det er typisk, at intet enkelt organ har haft så høj en profil, at nye initiativer naturligt er tillagt en eksisterende institution. Manglen på en dominerende institution eller en institution med interesse og kompetence til at koordinere ordningerne har formentlig været medvirkende til spredningen af ordningerne. Eksempelvis blev VindmølleGaranti ikke lagt i styrelsen EKR, der i forvejen forvaltede de statslige eksportgarantier, men i FIH. Et modeksempel er IFU, der på basis af sin "standing" blev det naturlige hjemsted for IØ-fonden.

De private operatører af statslige eksportordninger er blevet valgt på grundlag af faglig ekspertise og markedskompetence, men de udlagte ordningers målsætninger har ofte været forskellige fra formålet med operatørernes hovedvirksomhed. Ganske anderledes forholder det sig, hvor den udliciterede opgave - fx busdrift eller rengøring - har samme incitamentsstruktur og formålsbeskrivelse som operatørens hovedvirksomhed. Dertil kommer, at aftalerne typisk har manglet incitament til tværgående opgaveløsning mellem de udlagte opgaver og med de øvrige statslige ordninger på området. Der er dog næppe tvivl om, at operatørernes faglige kompetence isoleret set har styrket udførelsen af opgaverne.

Figur 7.1:
Nuværende organisationsstruktur



Det er givet muligt at skabe større koordination mellem ordningerne selv med bevarelse af den nuværende struktur, men det vil være en lappeløsning. En samling af ordningerne i færre produktionscentre med en klarere beslutningsstruktur er nødvendig for at sikre forenklet kundeadgang, og øget produktudvikling, og en samling af ekspertise og rådgivningskapacitet i mere effektive enheder. Desuden er det nødvendigt at skabe væsentlig større overblik for de politiske beslutningstagere og for de erhvervsorganisationer, der skal formulere krav til udformningen af ordningerne.

Et overordnet grupperingsprincip må i vidt omfang tage hensyn til ministeriernes kompetencer og dermed evne til dels at levere ydelserne på basis af den optjente erfaring, dels at kunne koordinere med relaterede ordninger, der ikke behandles i denne betænkning. Eksempelvis er gavebistanden til u-lande et kompetenceområde for Udenrigsministeriet, som er tæt forbundet med DANIDA's øvrige aktiviteter og udenrigspolitikken generelt. Tilsvarende er der en snæver sammenhæng mellem eksportkreditgarantier og de øvrige aktiviteter i den erhvervsfremmepolitik, der formuleres og forvaltes af Erhvervsministeriet.

En overordnet gruppering af de statslige ordninger kunne tage udgangspunkt i ordningernes funktion - med skyldig hensyntagen til de pågældende produktionscentres kompetencer og politiske opgave. Med dette udgangspunkt kan ordningerne opdeles i *direkte investeringer, bistand og udviklingsstøtte samt finansiel eksportfremme*.

De direkte investeringer, som foretages med offentlige midler som saminvesteringer med danske erhvervsvirksomheder, forvaltes i dag af de to selvejende parallelfonde IFU og IØ-fonden. Der kan argumenteres stærkt for at bevare denne struktur. De væsentligste forhold er, at investeringerne foretages sideordnet med erhvervslivets investeringer og ud fra samme rentabilitetshensyn. Der er heller ikke

tale om formelle forbindelser til internationale aftaler, og der er dermed ikke noget entydigt behov for myndighedsudøvelse eller international repræsentation. Der er dog ingen tvivl om, at der er en snæver forbindelse mellem fondenes virke og det offentlige udbud af for eksempel investeringsgarantier og eksportgarantier og -finansiering. En eventuel ny investeringsfond for eksempelvis de vækstmarkeder i Sydøstasien, der har særlig interesse for danske erhvervsvirksomheder, skulle efter samme princip forvaltes sammen med IFU/IØ.

Gaverelateret *bistand og udviklingsstøtte*, hvis primære formål er modtagerlandenes økonomiske udvikling, varetages af Udenrigsministeriet. Dette omfatter i bred forstand DANIDA's arbejdsfelt og den generelle og koordinerende rolle vedrørende Østeuropa-programmerne. I relation til de ordninger, der behandles i denne betænkning, drejer det sig først og fremmest om blandede kreditter til u-lande samt den meget væsentlige ekspertfunktion, som Udenrigsministeriet udøver på basis af sine repræsentationer i udlandet. Denne kompetence er ofte afgørende for etableringen af et fornuftigt beslutningsgrundlag for afgørelser under de øvrige ordninger.

Bilaterale aftaler om investeringsbeskyttelse er kun kursorisk berørt i denne betænkning. Der er dog næppe tvivl om værdien af sådanne aftaler for det overordnede samarbejdsforhold med aftalelandene, og dermed betydning for dansk eksport og danske investeringer i udlandet. Da der er tale om rene interstatslige aftaler bør indgåelse og overvågning af sådanne aftaler fortsat bevares under Udenrigsministeriets ressort. Erhvervsministeriet er repræsenteret i det besluttende udvalg.

Investeringsgarantier forvaltes af Udenrigsministeriet. Ordningen er opdelt på to kontorer vedr. garantier for henholdsvis Østeuropa og øvrige udviklingslande med hver sit beslutningsudvalg, hvor Erhvervsministeriet er repræsenteret og IFU/IØ er observatør. Baggrunden for Udenrigsministeriets varetagelse af opgaven er investeringsgarantiernes karakter af udviklingspolitiske instrumenter. Dette er afspejlet i lovgrundlaget for ordningen og i det forhold, at omkostningerne dækkes af bistandsmidlerne vedrørende ordningen for udviklingslande. Ministeriets forvaltning varetages ud fra investeringernes udviklingsøkonomiske perspektiver og ministeriets opdaterede viden om forholdene i investeringslandene.

I udlandet er investeringsgarantierne typisk placeret sammen med eksportkreditordningerne. Baggrunden for dette er dels en tæt tilknytning til de analyser af landerisiko, der udarbejdes i forbindelse med beslutning om langfristet eksportkreditter, dels at investeringsgarantier i udlandet først og fremmest har karakter af et kommercielt instrument med udgangspunkt i forsikringsmæssige overvejelser.

Det udviklingspolitiske sigte med den nuværende danske ordning tilsiger en fortsat placering i Udenrigsministeriet. Det bør dog overvejes, hvorledes man bedst sikrer koordinationen med de relevante elementer i eksportkreditsystemet, herunder landerisikovurdering og garantifaciliteten for projektf finansiering. De nævnte overvejelser bør drøftes mellem Udenrigs- og Erhvervsministeriet.

Den finansielle eksportfremme foreslås forvaltet samlet under Erhvervsministeriet. Disse ordninger omfatter eksportgarantier, eksportfinansiering, incl. skibsfinansie-

ring, og (de nu udfasede) rentelette lån til Baltikum. Fællesnævneren for disse ordninger er, at de omfatter beslutninger om indgåelse af ekstraordinære finansielle risici på statens vegne, hvor beslutningsgrundlaget i hovedsagen er en afvejning ud fra forretningsmæssige overvejelser mod behovet for at matche internationale konkurrencevilkår. Hensynet til modtagerlandets økonomiske udvikling spiller således kun ind i det omfang, dette lands virksomheder kan udvikle sig til gensidigt lukrative samarbejdspartnere for danske virksomheder.

Med denne argumentation foreslås følgende overordnede struktur for de statslige ordninger:

Figur 7.2:
Forslag til fremtidig struktur

Erhvervsministeriet		Udenrigsministeriet
Eksportkreditfond:	IFU/IØ:	
Danmarks -	Direkte	Blandede kreditter
Erhvervsfond	investeringer	U-lande
Vindmøllegaranti*		Investerings-
Dansk Eksport-		beskyttelse
finansieringsfond*		Investerings-
Skibsordninger		garanti
Skibsgarantifonden		
Bløde lån/Baltikum		

* Skal forhandles med garanter og ejere

A/S EKR burde principielt også medtages i opstillingen, da staten fortsat har en væsentlig ejerinteresse i dette selskab, om end den kommercielle forsikringsportefølje holdes skarpt adskilt fra de egentlige statslige ordninger. A/S EKR optræder parallelt med de øvrige forsikringsselskaber og pengeinstitutter, der forventes at indgå aftale om genforsikring for kortfristede eksportkreditgarantier eller deltager i eksportfinansiering under de statslige ordninger.

Skibsfinansieringsordningerne adskiller sig fra de øvrige ordninger ved også at omfatte garantistillelse ved skibsbygning til danske redere. Den nærmere udformning af denne ordning er endnu under udarbejdelse. Konkurrenceituationen for danske værfter er imidlertid uafhængig af købers nationalitet, idet danske redere typisk vil kontrahere, hvor pris og kvalitet er den bedst opnåelige - uanset værftets placering eller ejerforhold. Danske værfters salg til ud- eller indland bliver derfor alene et temmelig uinteressant spørgsmål om eksport eller importsubstitution.

De øvrige statslige finansierings- og garantiordninger rettet mod indenlandske låntagere er derimod ikke medtaget, da disse ordninger falder uden for udvalgets kom-

missorium. Vækstfondens aktiviteter og de låneordninger, som FIH administrerer på Erhvervsministeriets vegne, vil derfor ikke være omfattet af udvalgets forslag.

Med den foreslåede gruppering af de statslige, finansielle eksportordninger vil der ske en drastisk forenkling, idet forslaget indebærer, at der kun er tale om tre overordnede aktører (produktionscentre). De statslige ordninger under Erhvervsministeriet foreslås samlet i et administrativ organ, der ligesom Udenrigsministeriets administration vil have entydige formål at forfølge, men samtidig være underlagt en overordnet politisk rammestyring. IFU og IØ-fonden vil bevare den nuværende struktur, administration og formål, men samtidig få mere profilerede samarbejdspartnere og derfor bedre mulighed for at kunne udnytte relaterede ordninger.

Behovet for koordination mellem de tre produktionscentre vil dog fortsat være stort. Det foreslås derfor, at den nuværende gensidige repræsentation i de beslutende organer fastholdes og udbygges - for eksempel med en formaliseret informationsudveksling i lighed med det kontaktudvalg, der for nogle år siden blev etableret mellem IFU/IØ og Udenrigsministeriet. Desuden foreslås, at der indgås egentlige samarbejdsaftaler mellem de tre instanser.

Disse aftaler skal have til formål at sikre, at den nødvendige informationsudveksling indarbejdes både på generelt plan ved ændringer af ordninger og mere specifikt ved udarbejdelse af landeholdninger og risikovurderinger samt ved behandlingen af enkeltstager efter forud fastsatte principper. Aftalerne bør desuden tilstræbe, at en ansøgning, der berører mere end et produktionscenter behandles samlet set fra ansøgerens side. Princippet bør være, at det ikke er ansøger, men beslutningstagerne, der sikrer koordinationen.

På grundlag af den overordnede gruppering af de statslige ordninger foreslået ovenfor vil det følgende afsnit omhandle forslag til organisation af den del af ordningerne, der fremover vil ligge under Erhvervsministeriets ressort.

7.5 Forslag til en Eksportkreditfond

Formålet med at tilføre Erhvervsministeriet de opgaver, der i den overordnede gruppering foreslås varetaget under erhvervsministerens ansvar, er at samle disse ordninger og de nuværende finansielle eksportfremmeordninger under Erhvervsfremme Styrelsen i en enkelt organisatorisk enhed. I den følgende diskussion af alternative modeller og øvrige overvejelser er det derfor forudsat, at der er tale om een administrativ enhed. Denne enhed benævnes Eksportkreditfonden - uden at der dog herved er taget stilling til et endeligt navn eller til ledelsesformen.

a. Overordnede hensyn i en organisationsmodel

Kravene til den fremtidige organisation af de statslige ordninger er drøftet i det indledende afsnit af dette kapitel. I forbindelse med dannelsen af en Eksportkreditfond vil en af de vanskelige opgaver være at balancere kravet om politisk rammestyring med kravene om markedsnærhed og markedsstimulering. Der kan derfor være behov for at drøfte disse kriterier specifikt med henblik på en Eksportkreditfond.

Derimod vil kravet om koordination og effektivitet og kravet om fremtidssikring potentielt kunne indfris ved netop en så enkel model som en Eksportkreditfond.

En Eksportkreditfond må nødvendigvis være i direkte kontakt med de politiske ansvarlige og deres rådgivere (ministeriets departement). Eksportkreditfonden omfatter de statslige eksportgarantiordninger, der er afgrænset til ekstraordinære risici og derfor potentielt har vidtrækkende statsfinansielle konsekvenser. Tilsvarende forhold gør sig gældende ved den fremtidige garantigivning ved eksport af skibe - et erhverv, der typisk er stærkt cyklisk og konkurrencemæssigt presset. Der til kommer, at de ordninger, som en Eksportkreditfond administrerer, vil have stærk politisk og erhvervsmæssig bevågenhed og derfor skal indgå i den erhvervspolitiske prioritering. Dialogen om denne prioritering skal blandt andet kunne foregå med faglig assistance og analysegrundlag fra Eksportkreditfonden.

Et andet væsentligt forhold er, at Eksportkreditfondens ordninger er underlagt internationale aftaler, danner grundlag for et internationalt samarbejde og er genstand for løbende forhandlinger om international harmonisering. En Eksportkreditfond må derfor kunne opnå de nødvendige mandater og have den tilstrækkelige forståelse for det politiske forhandlingsmiljø i EU og i OECD.

Snæver kontakt med markedet er en lige så vigtig dimension for at sikre kundebejningen, såvel den direkte som indirekte gennem det finansielle markeds formidlere. Styring via markedet er uden tvivl et betydeligt incitament til fornuftig markedsføring, rådgivning på et højt niveau, konkurrencedygtig produktudvikling, og en realistisk vurdering af forholdet mellem pris og afsætning. Tæt kontakt med ordningernes brugere giver også et solidt grundlag for at fastholde gode produkter og dermed skabe den nødvendige kontinuitet i en ellers omskiftelig politisk verden. Tilsvarende skal konkrete beslutninger baseret på en risikovurdering og øvrige markedsforhold alene tages efter overordnede politiske retningslinier.

En Eksportkreditfond skal medvirke til at stimulere det private marked ved at tilskynde til konkurrence i udbuddet af de statslige ordninger, eksempelvis ved at lade dele af sit produktsortiment distribuere gennem de finansielle markeds formidlere (genforsikring, refinansiering, rentetilskud uden finansiering). Fonden skal også stimulere og motivere markedet til gradvist at overtage de produkter, der på et givent tidspunkt ikke behøver statslig opbakning. Prissætningen og de øvrige vilkår for en ordning, der inden for en rimelig tidshorisont kan overlades til markedet, må derfor tilpasses dette markeds betingelser.

b. Valg af organisationsform

De senere års vidtrækkende drøftelser om organisation af statslige aktiviteter byder på en række alternative former for juridisk status for en administrativ enhed, der producerer offentlige eller semi-offentlige ydelser.

Det er karakteristisk for såvel den statslige fond, aktieselskabsformen som udlicitering og frasalg, at den offentlige aktivitet udøves sammen med en tilsvarende privat aktivitet (fx IFU) eller er i hel eller delvis konkurrence med et privat udbud

(transport, bankvirksomhed, forsikring). Eventuelt ønskes en sådan konkurrence fremmet - fx på området telekommunikation eller postale forsendelser.

I Finansministeriets rapport om erfaringerne med statslige aktieselskaber¹⁾ angives som nogle af de vigtige betingelser for at opnå en hensigtsmæssig omdannelse til aktieselskab, at konkurrencen på det pågældende område skal være reel, således at markedsstyring erstatter bevillingsstyring, og at aktieselskabsformen kun i specielle tilfælde kan anbefales, hvis virksomheden under en eller anden form kræver offentlige tilskud. Disse to betingelser kan ikke opfyldes af den statslige eksportkreditgaranti eller en statslig eksportfinansiering med rentelette vilkår.

Eksportkreditfonden skal ikke unddrages konkurrence eller konkurrentkritik. Det er således fremhævet som væsentligt, at en Eksportkreditfond kan medvirke til at stimulere en markedsudvikling til mere konkurrence på dets egne produkter, og at en Eksportkreditfond til stadighed har tæt markedskontakt. Men der er i argumentationen også lagt betydelig vægt på, at en Eksportkreditfond udfører en ren statslig opgave, der kun kan løses tilfredsstillende ved snæver forbindelse til sit ministeriums top og under stram overordnet styring.

Udlicerings- eller operatørmodellen for statslige eksportkreditgarantier fortjener en særlig drøftelse, da den har været anvendt siden 1992.1 en dansk sammenhæng har det været en given sag, at en ny operatøraftale til afløsning for den, der udløber ved udgangen af 1995, skal i offentligt udbud. Dette er ikke i sig selv hindrende for at gennemføre en udlicitering, men givet strukturen i det danske marked for eksportkredit ville der formentlig kun være en enkelt seriøs dansk byder (bortset fra eventuelt Erhvervsfremme Styrelsen selv). Dette ville indebære, at operatøren enten blev et udenlandsk selskab, eller at konkurrencesituationen ville blive fastholdt på et urimelig skævt niveau, hvis det blev en dansk vinder af licitationen.

Samme hensyn til opbygning af et konkurrencemarked for eksportkredit gør sig gældende for så vidt angår regarantiordningen for kortfristede eksportforretninger. Det ville ikke give lige konkurrencevilkår, hvis et enkelt af de regaranterede selskaber som operatør for øvrige statslige ordninger havde adgang til en privilegeret position og særskilt information om statens landevurderinger, risikopolitik mv.

I den øvre ende af spektret forekommer det ikke hensigtsmæssigt at skabe en ny styrelse under Erhvervsministeriet alene til varetagelse af Eksportkreditfondens opgaver. Alene den ventede størrelse af Eksportkreditfonden vil ikke kunne begrunde et sådant skridt. Dertil kommer, at skulle den rette balance mellem markedsnærhed og politisk nærhed vurderes til at være på niveau med en styrelse, ville det give mere mening at drage fordel af samværet med de erhvervsfremmeordninger, der administreres af Erhvervsfremme Styrelsen, herunder de eksportfremmeordninger, der koordineres af Eksportfremmerådet.

En statsejet fond vil - på trods af ejerskabet - normalt opnå en betydelig selvstændighed i kraft af sin bestyrelse og i visse tilfælde desuden som følge af en finansi-

¹⁾ "Erfaringer med statslige aktieselskaber", Finansministeriet, 1993

Figur 7.3:
Organisationsformer

Juridisk status	Eksempel
Del af styrelse	Danmarks Erhvervsfond (ubemandet regnskabsenhed)
Administreret af styrelse	Eksportkreditfond under Erhvervs- fremme Styrelsen
Selvstændig styrelse	Styrelsen Eksportkreditrådet
Statsejet fond	Danmarks Turistråd, Vækstfonden
Statsvirksomhed	DSB (egen bestyrelse)
Statslig fond (selvejende)	IFU og 10-fonden
Helejet statsaktieselskab	Post Danmark, DSB rederi m.fl.
Delejet aktieselskab I	A/S EKR, Giro, Lufthavnene m.fl.
Udlicitering	HT, operatøraftale med A/S EKR, FIH
Fuldt frasalg	Statsanstalten, Kryolitselskabet

el frihed baseret på egenkapitalens størrelse. Dette kan være en fordel, hvor opgaven er forholdsvis snævert afgrænset og ledelsens beslutninger er markedsbaserede, således at det finansielle resultat over en vis periode kan henføres direkte til direktionens og bestyrelsens dømmekraft. Dette er typisk ikke tilfældet for de statslige eksportkreditordninger, der som nævnt er afgrænset til ekstraordinære risici, hvor markedsmekanismen er ufuldstændig. Risikovilligheden er derfor i sidste ende et politisk spørgsmål, der må udmøntes i en politisk rammestyring. Et tilsvarende argument gælder administrationen af statslig rentestøtte og lånegarantier for eksportfinansiering.

Der er imidlertid gode argumenter for at give en Eksportkreditfond en selvstændig profil i forhold til brugerne. Den direkte brugergruppe af finansielle formidlere og et mindre antal eksportører er forholdsvis afgrænset, finansielt sofistikeret og forhandlingskrævende. Der er derfor behov for en identificerbar enhed, hvor såvel medarbejdere som ledelse har mulighed for at koncentrere sig entydigt om enhedens opgaver og formål. Der er desuden behov for at anlægge en langsigtet risiko- og produktpolitik, der i sine grundprincipper er isoleret mod indgreb i enkeltafgørelser, og samtidig giver mulighed for produktkontinuitet kombineret med markedsbestemt produkttilpasning. Såvel den statsfinansielle styring som de internationale krav til regnskabsaflæggelse tilsiger en selvstændigt regnskabsførende enhed,

hvor administrationsudgifter, driftsomkostninger og kapitalbevægelser gives udtryk i et retvisende regnskab, jf. nedenfor under pkt. d.

Den selvstændige profil udadtil kan med fordel kombineres med en administration under Erhvervsfremme Styrelsen. Dette giver som nævnt mulighed for en tæt forbindelse til de øvrige eksportfremmeordninger og giver desuden mulighed for en billigere infrastruktur. Et væsentligt argument er også, at en sådan konstruktion åbner lettere adgang til den politiske dialog om rammestyringen, om end det skal være givet, at enkeltsagsafgørelser træffes inden for det selvstændige myndighedsområde, jf. drøftelsen af beslutningsstrukturen under pkt. c.

Disse overvejelser giver anledning til følgende skitse af organisationen af Eksportkreditfonden:

Figur 7.4:
Eksportkreditfondens administration



Som et eksempel på en fond, som administreres af en anden enhed, kan nævnes Danmarks Skibskreditfond, der som selvstændig enhed administreredes af Bygge-riets Realkreditfond med fælles direktion indtil udskillelsen i 1991.

c. Beslutningsstruktur og styring

Den foreslåede administration af Eksportkreditfonden under Erhvervsfremme Styrelsen indebærer, at fonden ikke skal have egen direktion. Det vil dog som nævnt være afgørende med en identificerbar medarbejderstab og ledelse, der kan varetage opgaveløsningen, herunder dag-til-dag beslutninger, i forhold til brugerne.

Af samme årsag og af hensyn til såvel den overordnede finansielle styring som den politiske rammestyring bør dialogpartneren være Erhvervsfremme Styrelsens direktion og ikke en selvstændig fondsbestyrelse. Til gengæld er der udpræget behov for et beslutningsudvalg, der selvstændigt og uden utidige indgreb kan træffe afgørelser i større enkeltsager. Et sådant udvalg - der for alle praktiske formål udfylder den professionelle bestyrelses- eller forretningsudvalgs rolle - skal mødes med hyppige mellemrum, formentlig hver 14. dag, og desuden være rede til at træffe beslutninger efter hasteprocedure og ved skriftlig høring.

Det afgørende for et sådant udvalg er, at det ved sin saglighed opnår en sådan respekt om linien i sine afgørelser, at ministeren afskærmes mod inddragelse i

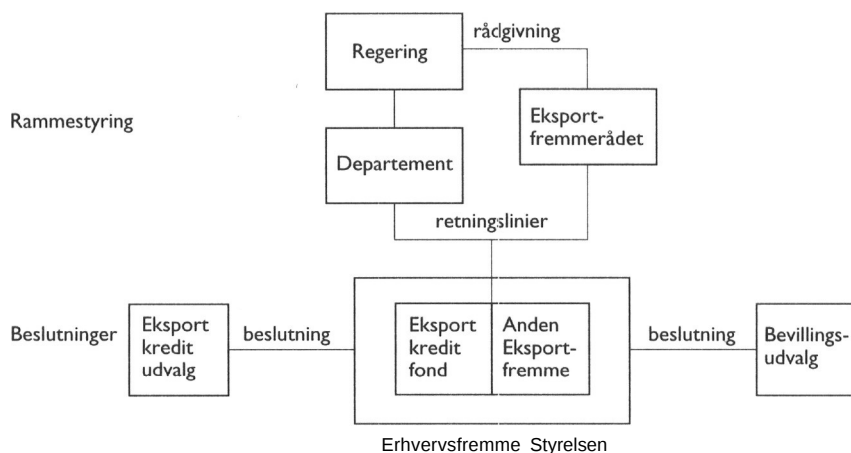
enkeltsager. Denne status er opnået af det nuværende Eksportkreditudvalg, hvis sammensætning er præget af balancen mellem brugere, ministerielt ansvarlige og sagkyndige, og hvor arbejdsformen bæres af Consensus om de overordnede retningslinier, der er udstukket af Erhvervsministeriet. Et sådant udvalg foreslås fortsat for Eksportkreditfonden, men udvidet med en uvildig sagkyndig på skibsfinansiering.

Dansk Industri, Entreprenørforeningen og AI-rådet anser det for nødvendigt med øget brugerindflydelse i forhold til den nuværende sammensætning af eksportkreditudvalget. Dette ønskes opnået ved, at eksportkreditudvalget udvides med yderligere ét sagkyndigt medlem fra brugersiden. Indstillingsretten skal være lovfæstet.

Udover afgørelse af enkeltsager er der behov for løbende dialog om rammestyringen af Eksportkreditfonden - såvel bredt fra brugernes organisationer som i direkte dialog med repræsentanter for de politisk ansvarlige ministerier. Desuden er der behov for overordnet koordination mellem de ordninger, der administreres af Eksportkreditfonden og de øvrige eksportfremmeordninger. Denne opgave tænkes varetaget af Eksportfremmerådet - også i dette tilfælde udvidet med repræsentanter fra værft- og rederorganisationerne. Generelt skal fondens overordnede politik drøftes i Eksportfremmerådet, der efter lovændring i maj 1995 er direkte rådgivende organ for regeringens øvrige eksportfremmepolitik.

Dette giver følgende beslutningsstruktur:

Figur 7.5:
Beslutningsstruktur



Eksportkreditfondens målopfyldelse er som nævnt adskillige gange i denne betænkning andet og mere end blot administration af ordningerne i gængs forstand - det vil sige afgørelser i enkeltsager. Væsentlige eksterne resultatkrav er eksempelvis:

kundebetjening
markedsføring
produktudvikling
sagsbehandlingstider
international markedsovervågning
analysekompetence
international forhandlingsevne
driftssikkerhed og kontinuitet
finansiell ansvarlighed og dømmekraft
kvalitet i produktion af beslutningsgrundlag

Disse resultatkrav bør dels udmøntes i en resultatkontrakt med ledelsen, dels gøres til genstand for løbende overvågning i Eksportfremmerådet. Det kunne overvejes at pålægge Eksportkreditfonden at afgive kvartalsrapporter samtidig med kvartals- eller halvårsregnskab og gøre disse rapporter - og efter behov - oplæg om udvalgte emner til genstand for drøftelser i Eksportfremmerådet.

d. Økonomi og personale

Eksportkreditgarantierne bogføres i dag i Danmarks Erhvervsfond. Danmarks Erhvervsfond er alene en regnskabsmæssig konstruktion, der primært er skabt for at tydeliggøre det regnskabsmæssige resultat af den statslige eksportkredit. Danmarks Erhvervsfonds regnskab er desuden velegnet til at redegøre for de ganske komplicerede sammenhænge mellem drift og balance, der er karakteristisk for langfristet garantistillelse og indfrielse af garantier. Finansloven og statsregnskabet, der typisk fokuserer på et 1-årigt forløb, vil kun vanskeligt kunne opstille det regnskab, der i realiteten er resultatet af flere års dispositioner og forsikringshændelser.

Principperne for Danmarks Erhvervsfonds regnskab er i foråret 1995 blevet foreslået ændret således, at finanslovens bevilling opfattes som et kapitalindskud i fonden fremfor et tilskud til gennemførelse af enkeltbeslutninger om garantigivning. Dette medvirker til at give et væsentligt mere retvisende billede af fondens aktiviteter, der som nævnt skal ses over en flerårig periode. De nye regnskabsprincipper indebærer også kvartalsvise revurderinger af porteføljen med deraf følgende justeringer af hensættelserne. Dette giver ikke mindst de bevilgende myndigheder mulighed for en tæt overvågning af udviklingen.

Det foreslås, at Eksportkreditfonden overtager Danmarks Erhvervsfonds regnskab og bygger videre på dette vedrørende de nye aktiviteter, der ventes at indgå i Eksportkreditfonden, herunder skibsgarantier, skibsfinansiering og rentestøtte ved eksportfinansiering. Dette vil kræve en regnskabsmæssig fusion mellem en række ordninger ved dannelsen af en Eksportkreditfond.

Eksportkreditfonden foreslås opført i et selvstændigt afsnit under erhvervsfremmebevillingerne i finansloven, idet der jævnligt kan være behov for ekstraordinære kapitalindskud, og der også vil blive tale om udførelse af finanslovsfinansierede aktiviteter - for eksempel ved administration af rentestøtte. Et retvisende billede af resultatet af Eksportkreditfondens aktiviteter skal imidlertid kunne aflæses af en given periodes regnskab. Styringen af den finansielle udvikling forringes derfor

ikke, men vil snarere blive mere overskuelig at gennemføre. Erhvervsministeriets, Finansministeriets og rigsrevisionens åbenlyse behov for fuld og løbende indsigt kan derfor tilfredsstilles.

Der kan anslås et personalebehov på ca. 60 personer eller lidt under det antal, der i dag er beskæftigede med de ordninger, der forventes omfattet af Eksportkreditfondens. Nedgangen i forhold til det nuværende antal medarbejdere, der er beskæftiget med Eksportkreditfondens fremtidige forretningsområde, udtrykker den effektivisering, som en sammenlægning indebærer. Desuden skal sammenlægningen give mulighed for den styrkelse af rådgivning, produktudvikling og markedsføring, der er krævet i forhold til den nuværende situation.

Af disse godt 60 medarbejdere betales ca. 25 personer allerede i dag af Danmarks Erhvervsfond under administrationsaftalen med A/S EKR, mens andre personale- og administrationsudgifter afholdes over finansloven eller af ikke-statslige organer.

e. Internationalt samarbejde

Eksportkreditfondens deltagelse i det løbende samarbejde inden for EU og OECD er dels nødvendigt for at kunne levere den rette tekniske bistand til den danske forhandlingsdelegation, dels nødvendigt for at opnå tilstrækkelig indsigt i den politiske udvikling i det internationale regelsæt og overvågningen heraf.

På skibsområdet er det i dag Erhvervsministeriets departement, der varetager den internationale mødeaktivitet og kontaktskabelse. For de statslige eksportkreditaftaler er det derimod alene Erhvervsfremme Styrelsens medarbejdere, der har ansvar for dette arbejde. Dog med den undtagelse, at de internationale moratorieaftaler (forhandlingerne i Paris-klubben) og aftaler om gældsomlægning varetages af Erhvervsfremme Styrelsen og Udenrigsministeriet i fællesskab.

Af de nævnte grunde foreslås, at Eksportkreditfondens overtager hovedansvaret for den internationale mødeaktivitet, men med deltagelse af en medarbejder fra Erhvervsministeriets departement efter behov - og i særlige tilfælde sammen med Udenrigsministeriet. En sådan hovedregel vil sikre en kompetent dansk forhandlingsdelegation, hvor såvel den politiske styringsansvarlige som den teknisk indsigtsfulde side er repræsenteret.

Internationale finansieringskilder bør i højere grad søges inddraget ved dansk deltagelse i internationale projekter. Samfinansiering kan i sig selv være nyttig ved at strække effekten af dansk finansiering, men en meget væsentlig virkning er den afklaring af risikobilledet, som en professionel projektvurdering indebærer. De væsentligste aktører er Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Øst-banken (EBRD) i Østeuropa samt Verdensbanken (IBRD) og International Finance Corporation (IFC) i den øvrige del af verden. Dertil kommer de regionale udviklingsbanker i Afrika, Amerika, Asien og Norden.

På eksportkreditområdet er der udstedt garantier til flere store projekter, hvor multilaterale finansieringskilder deltager. På dette felt kan samarbejdsrelationerne utvivlsomt intensiveres og dermed åbne for flere ordrer til danske eksportører i den-

ne type projekter. Erhvervsfremme Styrelsen har også arbejdet tæt sammen med EBRD, NIB, IBRD og EIB i forbindelse med projekter under Østeuropa-programmet. Eksportkreditfonden bør formalisere disse kontrakter til rammeaftaler om samarbejde.

Udover det internationale samarbejde på offentligt plan har der været en lang tradition for et intensivt samarbejde mellem de udførende organer på eksportkreditområdet. Med den nye OECD-aftale for skibsfinansiering, der åbner mulighed for lange eksportkreditgarantier for skibe, må det ventes at dette samarbejde også vil omfatte skibsfinansiering. Samarbejdet er formaliseret i Berner Unionen, der blev oprettet i 1930'erne som en sammenslutning af de institutioner, der udsteder eksportkreditgarantier. Desuden er der et veletableret, om end uformelt, samarbejde i nordisk regi, hvor de nordiske eksportkreditorganisationer mødes halvårligt på chefniveau og derudover mødes i arbejdsgrupper om tekniske problemstillinger.

Værdien af samarbejdet ligger dels i en formaliseret og systematisk udveksling af oplysninger om garantivilkår, risikopolitik og debitorlandes betalingsmønstre, dels en gensidig forpligtelse til at informere om enkeltforretninger på forespørgsel. I medfør af dette samarbejde kan de nationale garantiinstitutter således etablere et solidt beslutningsgrundlag, der i vidt omfang sikrer de ønskede konkurrencevilkår for eksportørerne.

A/S EKR og Erhvervsfremme Styrelsen har siden 1992 deltaget sammen i Berner Unionen, men siden april 1994 er medlemskabet blevet varetaget af A/S EKR alene. Udløbet af administrationsaftalen med A/S EKR medfører, at Eksportkreditfonden bliver afhængig af selv at udveksle informationer med Berner Unionen og dens medlemmer. De opgaver, der ventes tillagt Eksportkreditfonden vil desuden ligeså stille denne aktivitetsmæssigt med de øvrige medlemmer. Eksportkreditfonden bør derfor søge om medlemskab af Berner Unionen.

f. Strategi for distribution af produkter

Det overordnede princip må være, at Eksportkreditfonden i videst muligt omfang distribuerer sine produkter gennem de finansielle markeds institutioner - pengeinstitutter, forsikringsselskaber og de private specialinstitutter (Skibskreditfonden, A/S EKR og FIH). Dette gælder ligeledes markedsføringen af ordningerne, hvor Eksportkreditfonden bør være ansvarlig for udarbejdelse af informationsmateriale, mens informationsudbredelsen primært bør foregå gennem det finansielle marked og via brugernes organisationer.

Formålet med at basere Eksportkreditfonden på et sådant princip er at opnå den mindst mulige fortrængningseffekt mellem det private marked og dets kunder samtidig med, at det finansielle markeds aktører kan konkurrere indbydes om salget af de statlige produkter - eventuelt i en "indpakning", der afpasses den enkelte aktørs øvrige produktudbud og serviceniveau. Dertil kommer, at et frugtbart samarbejde om udformningen af de statslige produkter fremmes, hvis deltagerne i det finansielle marked bevarer det direkte kundeforhold.

** Garantiside*

For eksportkreditgarantierne er det allerede besluttet at udlægge de kortfristede garantier (under 1 års løbetid) til en genforsikringsordning. Eksportkreditfonden varetager på dette område alene ansvaret for at udstede regarantier over for forsikringsselskaber (herunder A/S EKR) og pengeinstitutter. Til dette formål er et EDB-system under udarbejdelse, hvorefter regarantier for veldefinerede standardforretninger kan udstedes automatisk, mens afvigelser i forretnings- og sikkerhedsvilkår kræver godkendelse af Eksportkreditfonden via EDB-forbindelsen. Udstedelse af garantier for særlige forretninger og udstedelse af garantier til pengeinstitutter, der ikke er tilknyttet EDB-nettet, sagsbehandles efter den nuværende procedure.

For mellemfristede standard forretninger (løbetider på 1-5 år) tilstræbes samme princip anvendt. Garantiudstedelse for øvrige forretninger og for alle forretninger med over 5 års løbetid vil dog normalt kræve individuel behandling. Princippet om distribution gennem formidlere må i disse tilfælde afviges, idet den direkte kontakt med eksportøren vil være af væsentlig betydning for sagsbehandlingen. Sådanne sager vil typisk skulle forhandles med hensyn til sikkerhedsstilling, garantiprocent, løbetid og øvrige vilkår. Desuden vil disse garantiansøgninger udgøre langt hovedparten af de sager, der ikke kan afgøres administrativt, men må forelægges bestyrelsen eller det besluttende udvalg.

** Finansieringsside*

Den statslige deltagelse gennem Eksportkreditfonden i støtte til finansiering af langfristet kapitalgodeeksport (incl. skibsfinansiering) må ligesom for garantigivning bygge på det hovedprincip, at en kommerciel kreditvurdering foretages af pengeinstituttet eller Skibskreditfonden, og at disse bærer en forholdsmæssig del af risikoen på totalforretningen. Dette sikrer en professionel vurdering og selvrisikoen har en skadesbegrænsende effekt for brugen af de offentlige midler. Dette indebærer også, at den primære kontakt bliver mellem Eksportkreditfonden og pengeinstituttet eller Skibskreditfonden, mens disse fortsat varetager forholdet til eksportør, reder eller værft. I praksis vil der dog formentlig være behov for et tæt samspil mellem alle tre parter.

Den langfristede eksportfinansiering er baseret på en OECD-aftale om, at mindsterenten for långivning med offentlig støtte er den såkaldte CIRR-rente (Commercial Interest Reference Rate), der fastsættes månedligt for hver valuta. Udgangspunktet er markedsrenten ved den pågældende stats obligationsudstedelse tillagt 1,00 pct-point, der skal modsvare et rentetillæg for kreditrisikoen ved udlån til andre end statslige låntagere. Der forhandles for tiden om fastlæggelse af en særlig CIRR-rente for skibsfinansiering, der indrømmes en løbetid op til 12 år, hvor anden kapitalgodeeksport højst kan finansieres over 10 år.

Eksportkreditfondens erhvervspolitiske opgave vil i denne forbindelse være at sikre, at danske eksportører og skibsværfter kan finansiere deres eksport til CIRR-rente og dermed være i stand til at matche udenlandske konkurrenters vilkår. Denne opgave varetages i dag af Dansk Eksportfinansieringsfond, der imidlertid kun frem til 1. juli 1996 har erklæret sig villig til at yde rentetilskud således, at eksportører

af kapitalgoder kan finansiere sig til den rene CIRR-rente uden tillæg af bankmarginal.

Eksportkreditfondens opgave kan i princippet løses på to måder - enten ved at yde tilskud til den markedsrente, som pengeinstituttet/Skibskreditfonden kan opnå eller ved selv at refinansiere pengeinstituttet/Skibskreditfonden til en sådan rente, at det endelige udlån kan finde sted til CIRR-renten. Ved rentetilskud ydes samme rentestøtte til alle finansieringsinstitutter. Ved refinansiering ligestilles alle finansieringsinstitutter med hensyn til kreditværdighed (samme refinansieringsrente).

Rentetilskudsmodellen er den enkleste og finder da også betydelig udbredelse i vore konkurrentlande, jf. kapitel 4. Den harmonerer desuden med Eksportkreditfondens målsætning om i videst muligt omfang at overlade de opgaver til det finansielle marked, som dette marked traditionelt udfører - eksempelvis refinansiering (funding) af udlån. Ulempen ligger i at kunne kontrollere, at markedet funder sig billigst muligt og således har incitament til selv at opnå rentesatser, der tillader udlån til CIRR-rente eller lavere, når dette er muligt. Desuden skal der indgås aftaler med pengeinstitutterne og Skibskreditfonden om et rimeligt leje for den formidlingsprovision og margin for dækning af dokument- og selvrisko, der indgår i pengeinstitutternes omkostning ved at yde den endelige långivning.

Dertil kommer det såkaldte "lagerproblem", der især er relevant ved skibsbygning, hvor finansieringsomkostningerne skal være kendte - men ikke nødvendigvis fastlåste - to til tre år inden trækket på lånet finder sted, når skibet leveres. Et tilsvarende problem er til stede ved eksport af større kapitalgoder, om end tidshorisonten sjældent er så lang som for skibe. Tilbud om långivning på kendte vilkår en rum tid i forvejen indebærer, at pengeinstituttet/Skibskreditfonden skal have sine eventuelle omkostninger dækket ved at låne langt og placere kort i "lagerperioden".

Set med statens øjne er det vigtigste, at refinansieringen er billigst mulig, da dette nedbringer eller fjerner behovet for rentetilskud. Der kunne derfor argumenteres for, at refinansieringen burde ske med statslig garanti eller foretages af staten selv med videreudlån til den endelige låntagers pengeinstitut/Skibskreditfonden. Den statslige låneoptagelse eller låntagning med statens garanti til disse formål vil imidlertid reducere statens fremtidige kreditværdighed. Statslig refinansiering på basis af egen låneoptagelse vil samtidig gøre det vanskeligere at forfølge EU's konvergensmål for samlet statsgæld.

En særlig problemstilling vedrører den såkaldte "market window" facilitet, der er oprettet i flere af Danmarks konkurrentlande. Efter denne model kan en selvstændig institution, for eksempel tilknyttet Eksportkreditfonden, optage udlandslån i eget navn og videreudlåne disse midler til en rente under CIRR-renten, såfremt de markedsmæssige muligheder for dette opstår.

En anden problemstilling, der må undersøges nærmere, er det forhold, at Dansk Eksportfinansieringsfond giver faste tilbud på CIRR-rentefinansiering forud for kontraktunderskrivelse. Disse tilbud - i realiteten optioner til meget billig pris - udnyttes især under forventning om stigende rente og er derfor omkostningstunge. Denne problemstilling drøftes for indeværende i såvel EU som i OECD.

g. Produktudvikling og produkter

De planlagte og helt eller delvis gennemførte produktudviklingsopgaver er omtalt i kapitel 6. Dette er dog næppe en udførlig listning og der vil givet opstå nye behov fremover, som skal analyseres og eventuelt implementeres.

Det væsentligste er at påpege behovet for, at lovgivningen om Eksportkreditfonden bliver tilstrækkelig rummelig til at give plads for en varieret produktudvikling fremover.

h. Forholdet til ophørende ordninger

Hvis Eksportkreditfonden efter betænkningens forslag får mulighed for at sikre endeligt udlån til eksportører af langfristede kapitalgoder til CIRR-rente vil Dansk Eksportfinansieringsfonds refinansiering af pengeinstitutternes udlån på de nuværende vilkår ikke være konkurrencedygtig.

Det foreslås, at der indledes forhandlinger med garantterne bag Dansk Eksportfinansieringsfond (Danmarks Nationalbank og en kreds af pengeinstitutter) samt FIH, der administrerer DEF, om fondens fremtid, herunder afviklingen af den eksisterende låneportefølje. Problemstillingen vedrører især Danmarks Nationalbank, der har været kilden til opbygning af fondens nuværende egenkapital.

Denne problemstilling skal ikke løses i udvalget. Men en nærliggende mulighed er, at DEF videreføres sammen med Eksportkreditfonden med en hensigtsmæssig styrelses- og garantsammensætning. DEF kunne i så fald danne udgangspunkt for den eventuelle lånoptagning, der kunne skabe grundlaget for et "market window" i Danmark.

En tilsvarende problemstilling vedrører VindmølleGaranti A/S, der ejes af fremstillingsvirksomhederne og institutionelle investorer. Forhandlinger bør indledes med miljø- og energiministeriet og FIH - og senere eventuelt med ejerkredsen.

