

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
(DFØ)
Postboks 7154 St. Olavs plass
0130 Oslo

Deres ref

Vår ref
21/3354-1

Dato
6. mai 2021

Sammenslåingen av GIEK og Eksportkreditt Norge AS til Eksportfinansiering Norge (Eksfin) - anmodning om videreføring av unntak fra bestemmelser om økonomistyring i staten

Vi viser til dialog mellom Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) om oppfølging av regjeringens beslutning om at Eksportkreditt Norge AS (Eksportkreditt) og Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) skal slås sammen fra 1. juli 2021. Det er besluttet at den sammenslåtte enheten skal hete Eksportfinansiering Norge (Eksfin) og at den etableres som statlig forvaltningsbedrift. Finansierungsordningene videreføres i Eksfin som i dag, og sammenslåingen er i praksis kun en omorganisering av dagens virksomheter.

Før Eksfin blir operativ 1. juli 2021, vil departementet med dette brev sikre at Eksfin har nødvendige unntak fra Bestemmelsene om økonomistyring i staten (Bestemmelsene).

1 Bakgrunn om dagens virksomheter

Eksportkreditt er et heleid statlig aksjeselskap hvis eneste oppgave er å forvalte statens eksportkredittordning. Ordningen ble opprettet i 1978 og har tidligere vært administrert av Eksportfinans ASA. Formålet med eksportkredittordningen er å fremme norsk eksport. Ordningen skal i hovedsak tilby lån for å fremme norsk eksport når kjøper trenger langsiktig finansiering. Ordningen skal være et supplement til markedet. Lånene under eksportkredittordningen står på statens balanse, og alle kontantstrømmer knyttet til lånene går inn og ut av statskassen. Selskapets virksomhet er regulert ved egen lov og forskrift. Det ledes av et styre og har ca. 50 ansatte. Administrasjonskostnader dekkes i dag ved et tilskudd.

GIEK er en statlig forvaltningsbedrift med formål å fremme norsk eksport og investeringer i utlandet. Dette gjøres ved at GIEK utsteder garantier på vegne av den norske stat. Staten forvalter fem ordinære garantiordninger, hvorav alminnelig garantiordning er den største.

Garantiene under denne ordningen gis i hovedsak til virksomheter som gir lån til kjøpere av norske eksportvarer, som Eksportkreditt. De ordinære ordningene GIEK forvalter skal være et supplement til kommersielle finansieringsinstitusjoner, og det er et krav at hver av disse ordningene skal gå i balanse på lang sikt. Balansekravet innebærer at inntekter fra garantiene bl.a. skal dekke kostnader til administrasjon og evt. tap. NFD har fastsatt regelverk for de ordinære garantiordningene. For å avbøte konsekvenser av koronakrisen, fikk etaten forvaltningsansvar for tre midlertidige garantiordninger våren 2020. For disse midlertidige kriseordningene er det ikke balansekrav, men bevilget tilskudd til tapsfond og administrasjon av ordningene. GIEK har ca. 95 ansatte og ledes av et styre. GIEK tar selv beslutning i garantisaker.

2 Om sammenslåingen og Eksfin

Regjeringen har bestemt at GIEK og Eksportkreditt skal slås sammen til Eksfin. Formålet med sammenslåingen er å gjøre tilbudet enklere for næringslivet og få et mer effektivt eksportfinansieringssystem. Eksfin blir en statlig forvaltningsbedrift med eget styre. Sammenslåingen vil skje i form av en virksomhetsoverdragelse. Alle ansatte og eiendeler i Eksportkreditt og GIEK vil overdras til Eksfin. Opprettelsen av virksomheten forutsetter Stortingets budsjettvedtak. Den nye forvaltningsbedriften er en del av staten, som GIEK er det i dag, og den norske stat vil stå bak garantiene som utstedes av Eksfin, på samme måte som i dag. For eksportkredittordningen skal fortsatt utlånene i sin helhet finansieres ved bevilgning over statsbudsjettet ved trekk i statskassen, og avdrag, renter og gebyrinntekter skal tilbakeføres til statskassen.

Ordningene og tilbudet som i dag forvaltes av GIEK og Eksportkreditt, videreføres i Eksfin. Det vil fremdeles være slik at både risikoen og lånet/funding skal prises hver for seg, slik det gjøres i dag. Ordningene skal fortsette å være et supplement til markedet. Det skal fortsatt kunne gis lån kun med private garantister og det skal kunne gis garanti kun med private långivere. Balansekrav videreføres for de ordinære garantiordningene, som betyr at disse fortsatt skal dekke sine kostnader til forvaltning og er fond. Måltallet for risiko for eksportkredittordningen videreføres, slik at det skal ikke være noe særlig risiko i eksportkredittordningen.

3 Unntak fra bestemmelsene

3.1 Dagens unntak

Nedenfor følger oversikt over hvilke unntak Eksportkreditt og GIEK har i dag fra bestemmelsene.

3.1.1 Unntak innvilget av DFØ om forvaltningen av eksportkredittordningen

1. Unntak fra Bestemmelsene punkt 3.7.1 – valutakonto

I henhold til brev fra DFØ av 23.10.2020 fra DFØ har Eksportkreditt unntak fra Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 3.7.1 om opprettelse og bruk av valutakonti. Unntaket gjelder til 31.12.2021.

2. Unntak fra Bestemmelsene punkt 3.7.3.2 og 3.7.3.3 om å foreta overføringer via nettbank

I henhold til brev fra DFØ av 08.10.2018 har Eksportkreditt unntak fra Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 3.7.3.2 om produksjon og overføring av betalingsoppdrag og punkt 3.7.3.3 om autorisasjon av betalingsoppdrag. Unntaket gjelder frem til og med 31.12.2023.

3. Unntak fra Bestemmelsene punkt 2.3.3 om krav til årsrapport

DFØ har i brev 16.09.2019 innvilget permanent unntak fra Bestemmelser om økonomistyring i staten punkt 2.3.3 om kravet til separat årsrapport for eksportkredittordningen og punkt 1.6.1 om at årsrapporten skal bestå av seks deler og om benevnelser for del I, II og IV.

3.1.2 Unntak innvilget av DFØ til GIEK fra Økonomiregelverket

1. Unntak fra SRS 1 Oppstillingsplaner

GIEK har midlertidig unntak til og med regnskapsåret 2021 fra punkt 10 og 14 i SRS 1 Oppstillingsplaner for resultatregnskap og balanse, jf. brev 8.9.2016 fra DFØ.

2. Unntak fra Bestemmelsene punkt 3.7.3.2, 3.7.3.3 og 4.3.3 Reserveløsning for utbetalinger

GIEK har midlertidig unntak til og med regnskapsåret 2025 til å benytte reserveløsning for utbetalinger. Det er en forutsetning at reserveløsning kun benyttes når dette er GIEKs eneste mulighet for å gjennomføre utbetalinger knyttet til garantier og fordringer. Unntakene og vilkår for bruk av unntakene er formidlet i brev 11. juni 2020 fra DFØ.

3. Unntak fra Bestemmelsene punkt 8 Forvaltning av garantiordninger

GIEK har unntak som gjelder garantivirksomheten, jf. brev fra daværende Senter for statlig økonomistyring (SSØ nå DFØ) av 22.12.2004. Tillatelsen ble gjort permanent, dvs. inntil det gjøres vedtak om ev. endringer i ordningene. Brev fra DFØ av 4.12.2017 bekrefter for øvrig at de gitte unntakene også vil gjelde for nye garantiordninger, forutsatt at Stortinget har godkjent hovedvilkårene i tråd med grunnlaget for søknaden og unntakene som ble gitt i 2004. Unntakene fra Bestemmelsene er:

- pkt. 8.2.2 første ledd bokstav b: Staten stiller seg som simpel kausjonist,
- pkt. 8.2.2 første ledd bokstav c: Risikofordeling på pro rata basis mellom staten og øvrige långivere og garantister, og begrensning av statens garantiansvar til 50 pst. av tapene,
- pkt. 8.2.2 femte ledd: Statens ansvar skal begrenses oppad til en maksimal grense i kronebeløp for garantier for lån i utenlandsk valuta,
- pkt. 8.3.3 første ledd: Vilkår for garanti skal nedfelles i en avtale/garantierklæring, og
- pkt. 8.3.3 andre ledd bokstav c: Krav til periodisk rapportering fra långiver.

Vi vil bemerke at GIEK frem til 31.12.2020 hadde unntak fra konsernkontoordningen for å ha valutakonto i USD og EUR, jf. brev 18. november 2015 fra DFØ. GIEK har benyttet valutakonto for å redusere risiko knyttet til valutakursendringer under alminnelig garantiordning. I forbindelse med RNB 2020 fikk etaten trekkfullmakt under alminnelig garantiordning for å foreta utbetalinger under garantier. Som følge av dette endret GIEK sin strategi for valutasikring, slik at etaten avventer å bruke valutakonti til etaten igjen har positiv

likviditet i ordningen. I samråd med NFD besluttet GIEK derfor å ikke sende søknad om å videreføre unntaket for å kunne ha valutakonto.

3.2 Vurdering av behov for videreføring

Som omtalen over viser så videreføres garantiordningene og eksportkredittordningen som i dag. Det er ingen endring i hvordan garantiordningene eller eksportkredittordningen fungerer som har betydning for unntakene som er innvilget i dag. Det er imidlertid nytt at forvalteren av eksportkredittordningen etter 1. juli 2021 vil være en statlig virksomhet og ikke et aksjeselskap. Det betyr at det ikke lenger er behov for unntak fra årsrapport som Eksportkreditt har i dag.

Vi vurderer at følgende nedenstående unntak som Eksportkreditt og GIEK har i dag bør videreføres i Eksfin.

1. Unntak fra kapittel 8 Forvaltning av garantiordninger

Vi oppfatter at disse unntakene følger de eksisterende garantiordningene, som overføres i sin helhet fra GIEK til Eksfin, og at det derfor ikke er behov for nye vedtak fra Stortinget. Når det gjelder evt. nye garantiordninger så oppfatter vi at unntakene under også vil gjelde for nye garantiordninger gitt at Stortinget for en evt. ny ordning gir vedtak om adgang for Eksfin til å avvike fra normalvilkårene for garantier.

Unntakene innebærer at:

- Eksfin er unntatt fra kravet å stille seg som simpel kausjonist, jf. pkt. 8.2.2 første ledd bokstav b,
- Eksfin er unntatt fra kravet om risikofordeling på pro rata basis mellom staten og øvrige långivere og garantister, og begrensning av statens garantiansvar til 50 pst. av tapene, jf. pkt. 8.2.2 første ledd bokstav c,
- Eksfin er unntatt fra kravet om at statens ansvar skal begrenses oppad til en maksimal grense i kronebeløp for garantier for lån i utenlandsk valuta, jf. pkt. 8.2.2 femte ledd,
- Eksfin er unntatt fra kravet om at garantien skal utformes som en avtale/garanti-erklæring, jf. pkt. 8.3.3 første ledd, og
- Eksfin er unntatt fra kravet om periodisk rapportering fra långiver, jf. pkt. 8.3.3 andre ledd bokstav c.

Siden dette avhenger av forhold ved garantiordningene som ligger fast og som ikke vil endre seg så ber vi om at dette unntaket gjøres permanent for Eksfin, slik som for GIEK i dag.

2. Unntak fra statens konsernkontoordning slik at den nye virksomheten kan holde valutakonto

Eksfin vil, i likhet med dagens organisasjoner, ha transaksjoner i valuta som en del av sin ordinære aktivitet og foretar dermed inn- og utbetalinger i valuta. Disse inn- og utbetalingene kan ha ulike tidspunkt og hyppighet. Dette er forhold ved eksportfinansieringsordningene som ikke vil endre seg da formålet er å fremme norsk eksport. Eksportkreditt har i dag unntak for dette, men på nåværende tidspunkt er det ikke innestående midler på valutakonto

for GIEK på grunn av situasjonen i porteføljen til GIEK, men dette varierer over tid. I og med at valutakonto er viktig for kjernevirksomheten for Eksfin og at dette ikke vil endre seg over tid, ber vi om at dette unntaket gjøres permanent, dvs. anledning til å holde valutakonto både for låne- og garantiordningene.

3. Unntak fra 3.7.3.2, 3.7.3.3 og 4.3.3 Reserverløsning for utbetalinger, jf. brev 11. juni 2020 fra DFØ for GIEK og brev fra DFØ av 08. oktober 2018 for Eksportkreditt

Eksfin vil, i likhet med dagens virksomheter, ha behov for unntak fra følgende krav i Bestemmelsene:

- punkt 3.7.3.2 om at betalingsoppdrag skal produseres i virksomhetens økonomisystem.
- punkt 3.7.3.3 om autorisasjon av betalingsoppdrag
- punkt 4.3.3 krav til funksjonalitet i økonomisystemet

Unntakene vil gi Eksfin anledning til å benytte reserverløsning for utbetaling av midler fra arbeidskonto og valutakonti til mottaker ved utenlandsbetalinger som stiller krav til komplekse betalingsinstruksjoner. Reserverløsning vil også måtte brukes i tilfeller hvor utbetaling av lån knyttet til låne- og garantisaker er tidskritisk og økonomisystem ikke virker på tidspunkt hvor utbetaling må skje. Slike betalingsinstruksjoner vil benyttes kun når dette er Eksfins eneste mulighet for å gjennomføre utbetalinger knyttet til lån, garantier og fordringer. For GIEK og Eksportkreditt har reserverløsning blitt benyttet i svært lite antall saker. I Eksportkreditt ble reserverløsning ikke brukt i 2020 eller 2021, og kun et fåtall ganger i perioden 2015-2019. Etter at GIEK har gjort tilpasninger i september 2020 er bruk av reserverløsning kraftig redusert, og GIEK anslår at Eksfin vil ha behov for å bruke reserverløsning knyttet til garantisaker om 2-3 ganger i året. På samme måte som GIEK og Eksportkreditt, vil Eksfin jobbe for å minimere antall saker hvor det er nødvendig å bruke reserverløsningen, men virksomhetens karakter innebærer at det ikke er mulig å eliminere slike saker.

Eksfin vil innrette kontrolltiltak og prosesser for bruk av reserverløsningen i tråd med vilkår som DFØ har stilt i brev 11. juni 2020 vedrørende GIEK og brev 8. oktober 2018 vedrørende Eksportkreditt. Det innebærer følgende:

- minimum to tilsatte skal undertegne hver transaksjon i et betalingsoppdrag
- dersom det gjøres en endring i beløp eller bankkontonummer på en transaksjon i et betalingsoppdrag som er undertegnet, må endringen undertegnes på nytt av to tilsatte
- minst en av de to tilsatte som undertegner transaksjonen skal ikke ha tilgang til å registrere et betalingsoppdrag i økonomisystemet eller nettbanken
- sikre at banken for hver transaksjon har bekreftet hva som ligger i bankens systemer. En slik bekreftelse skal for hver transaksjon minst inneholde utbetalingsbeløpet og mottakers bankkontonummer

Eksfin skal ha en skriftlig dokumentasjon som dekker rutiner for bruk av unntakene ved reserverløsninger. Videre skal Eksfin etablere en intern kontroll, som blant annet omfatter kontroll av betalingsoppdrag/transaksjoner som ligger i bankens system mot det som ligger i økonomisystemet.

Vi vurderer at behov for reserveløsning avhenger av forhold ved finansieringsordningene som ligger fast og som ikke vil endre seg. Vi ber derfor om at unntakene som gjør det mulig for GIEK og Eksportkreditt å bruke reserveløsning videreføres for Eksfin og at unntakene gjøres permanent.

4. Unntak fra SRS 1 Oppstillingsplaner, jf. brev 8. september 2016 fra DFØ om GIEK

Med gjeldende unntak vurderer vi at oppstilling av resultat og balanse for garantifondene er godt tilpasset fondenes egenart, herunder at midlene i fondene benyttes til å yte finansielle tjenester som er sammenlignbare med tjenester levert av finansinstitusjoner. Etter vår vurdering bidrar unntak fra punkt 10 og 14 i SRS 1 til økt forståelighet og relevans for regnskapsbrukerne. Vi ber derfor om at unntakene videreføres, primært permanent, alternativt midlertidig f.eks. i fem år.

5. Unntak fra Bestemmelsene 3.4.6 med krav til et eget årsregnskap for hvert fond

GIEK fører eget regnskap for hver garantiordning, men har hatt praksis for å presentere årsregnskap for garantiordningene som føres etter SRS samlet. I GIEKs årsregnskap for 2020 er også de midlertidige garantiordningene som er innført for å avbøte konsekvenser av viruskrisen og som føres etter kontantprinsippet samlet på tilsvarende måte. Presentasjon av årsregnskapene for garantiordningene er forankret med oppdragsgiverne for de ulike garantiordningene. Det har også vært god dialog med Riksrevisjonen. I dialog med DFØ om ulike forhold tilknyttet sammenslåingen har vi imidlertid blitt gjort oppmerksom på at GIEKs praksis ikke har nødvendig unntak fra Bestemmelsene 3.4.6 og punkt 8 i R-115. Vi vurderer at etablert praksis fungerer godt både for GIEK selv, oppdragsgiverne, Riksrevisjonen, profesjonelle aktører som GIEK samarbeider med og andre interessenter som jevnlig bruker regnskapsdata fra garantiordningene. Vi ber derfor om at Eksfin får unntak slik at praksis som GIEK benytter i dag kan videreføres i Eksfin. Vi ber om at unntak gjøres permanent.

Når det gjelder årsrapport for Eksfin så vil det lages en felles årsrapport for eksportkredittordningen og alle garantiordningene. Vi har ikke avdekket forhold som innebærer at vi har behov for noen unntak fra bestemmelsene om årsrapport og årsregnskap utover punkt 4 og 5. Vi legger derfor til grunn at unntak fra bestemmelsene for Eksportkreditt som omtalt under punkt 3.1 ikke videreføres.

3.3 Om nye forhold ved den nye virksomheten og vurdering om behov for unntak

Ordningene og tilbudet som i dag forvaltes av GIEK og Eksportkreditt, videreføres i Eksfin. Det blir likevel noe nytt, ved at sammenslåingen innebærer at vi får én aktør som har ansvar for helheten av eksportfinansieringsvirkemidlene, og dermed både skal kunne tilby kun lån, kun garantier og lån der garantiordningene tar risikoen på kunden (lån og «garanti» i ett). Det er ikke nytt at garantiordningen tar risiko på lån under eksportkredittordningen, men det er nytt at ordningene forvaltes i samme etat. I dag er ca. 70 pst. av eksportkredittordningens lån garantert av ordninger som GIEK forvalter. Garantiordningene som kan nyttes til å avdekke risiko under eksportkredittordningen er Alminnelig garantiordning, U-landsordningen og

Skipsgarantiordningen. Disse lånene vil overføres til Eksfin slik at ca. 70 pst. av eksportkredittordningens utestående lån vil ha risiko avdekt ved garantiordningene i Eksfin. Også etter omorganiseringen vil de tre garantiordningene kunne dekke risikoen for nye lån som gis under eksportkredittordningen. Det vil være opp til Eksfin å vurdere i hver enkelt sak om det skal tas noe egen risiko under garantiordningene eller om kredittrisikoen i sin helhet skal dekkes av private.

NFD viser til at det i Bestemmelsene kap. 8.1 fremgår at "*...Kapittel 8 gjelder for såkalte reelle garantiordninger, dvs. forhold der staten garanterer for at juridisk person (låntaker) oppfyller sitt avtaleforhold overfor juridisk person (långiver). Garanti i henhold til kapittel 8 er ikke aktuell dersom enten långiver eller låntaker er et statlig forvaltningsorgan.*" Selv om dette kan tolkes slik at kap. 8 ikke vil gjelde i saker der garantiordningen tar risiko på lån under eksportkredittordningen har NFD forstått i dialog med DFØ at dette ikke er intensjonen med ordlyden i punkt 8.1. Vi presiserer at vi oppfatter at GIEKs gjeldende unntak fra kapittel 8, som vi ber om skal videreføres for Eksfin, også vil gjelde for saker der garantiordningene dekker risikoen for lån under eksportkredittordningen.

Videre vurderer vi at det er flere punkter i Økonomiregelverket som angår krav mellom garantist og långiver, som ikke er hensiktsmessig når garantiordningene og eksportkredittordningen er i én og samme organisasjon. Dette er krav om garantiavtale og vilkår (pkt. 8.3.3 første ledd og andre ledd bokstav a og b), rapportering fra långiver (pkt. 8.3.3 andre ledd bokstav c og 8.3.5), samt klausuler om konsekvenser av mislighold (pkt. 8.3.3 andre ledd bokstav d). Eksfin skal imidlertid sørge for å ha systemer og prosesser for å dokumentere vilkårene mellom garantiordningene og eksportkredittordningen, at det stilles vilkår overfor låntaker gjennom lånedokumentasjonen, og at forhold som har betydning for ansvaret under garantiordningen fanges opp og følges opp for å sikre statens verdier.

Vi oppfatter at kravene i de andre leddene i punkt 8.3.3 henger sammen med dagens unntak fra 8.3.3 første ledd, at kravene i punkt 8.3.5 henger sammen med dagens unntak i punkt 8.3.3 andre ledd bokstav c og at kravene i punkt 8.4 henger sammen med dagens unntak fra punkt 8.3.3 første ledd, men for ordens skyld ber vi om unntak fra disse punktene (hele punkt 8.3.3, punkt 8.4. og punkt 8.3.5) i tillegg til unntakene fra kapittel 8 nevnt i avsnittene under punkt 3.2. i dette brev.

Vi viser også til § 20 i Reglementet om forsikring av statens risiko og at staten står som selvassurandør, dersom ikke annet er bestemt av Finansdepartementet. Eksportkredittordningen er en statlig ordning som er underlagt Økonomiregelverket i dag. Vi forstår det sånn at § 20 innebærer at eksportkredittordningen i utgangspunktet har handlingsrom til å dekke risiko selv, men at regjeringen har begrenset dette handlingsrommet ved å kreve at eksportkredittordningen ikke skal bære den direkte kredittrisikoen på låntaker og at ordningen skal være et supplement til markedet. Det innebærer at det kan gis lån der hele denne risikoen er avdekket gjennom garantier fra private finansinstitusjoner eller statlige eksportgarantiinstitusjoner, eller at private finansinstitusjoner eller statlige eksportgarantiinstitusjoner garanterer delvis for lånet, jf. omtale ovenfor. Finansdepartementet er innforstått med og enig i at denne risikodelingen skal videreføres i Eksfin. Tilsvarende er det avklart med Finansdepartementet at risikodeling med private under garantiordningene kan skje ved

gjenforsikring, jf. brev fra NFD til GIEK av 18. september 2018. Regjeringen har vedtatt at ordningene skal videreføres som i dag. På denne bakgrunn ser NFD ikke behov for å be om unntak fra Økonomireglementet for § 20.

4 Videre prosess

Departementet ber med dette om en bekreftelse fra DFØ om at ovennevnte unntak kan gjelde for Eksfin.

Vi ber om snarlig tilbakemelding for å kunne evt. gjøre tilpasninger i interne prosedyrer og systemer i god tid innen 1. juli 2021. Hvis mulig, ber vi om tilbakemelding innen 20. mai 2021.

Med hilsen

Julie Rønning (e.f.)
avdelingsdirektør

Silje Stadheim Stokke
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.