

SLUG-Rapport – Nov 2008

Utarbeidet for Slett U-landsgjelda (SLUG),
med støtte fra Forum for Utvikling og Miljø (FORUM),

Etikk på kreditt

*En gjennomgang av etiske standarder og prosedyrer for det norske
Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK).*

Abstrakt

Denne rapporten ser på GIEKs etiske retningslinjer og prosedyrer i lys av den pågående debatten om etiske retningslinjer generelt, og prinsipper for ansvarlig utlån spesielt. GIEKs prosedyrer er i stor grad innrettet etter retningslinjer fra OECD, WTO og EU, men de går i sjelden ut over minimumskravene som etableres av disse. Det konkluderes med at GIEK bør etablere et nytt delmål om at virksomheten ikke skal bryte med kriterier for ansvarlig utlån. Det fremsettes også en rekke anbefalinger for hva disse kriteriene bør omfatte.

Jens Aas-Hansen
jensaash@gmail.com

Torbjørn Graff Hugo
graff@oblivion.no

Innledning

Denne rapporten er en gjennomgang av GIEKs etiske retningslinjer og rutiner, med fokus på hvordan disse kan forbedres og videreutvikles. Det overordnede målet er å skissere løsninger for hvordan GIEK kan minimere sjansen for å involveres i illegitim u-landsgjeld i framtiden.

Sletting av illegitim gjeld har lenge vært en fanesak for mange frivillige organisasjoner, hvilket igjen har vært tett knyttet til eksportgarantiinstitutter (ECAer) og deres rolle i opparbeiding av denne gjelden. De siste årene har det også vært et økende internasjonalt fokus på hvordan finansiering kan bidra til utvikling. Med Monterrey-møtet i 2002 ble det satt i gang en prosess som nå følges opp gjennom FN under tittelen *Financing for Development*. I kjølvannet av dette har *European Network on Debt and Development* (Eurodad) utarbeidet et charter for hvordan ansvarlig finansiering bør foregå.

I Norge har vi i opplevd at etiske retningslinjer har blitt etablert som et hverdagsord, og det forventes i stadig større grad at både private og offentlige aktører operer med åpne og tilgjengelige etiske standarder. Dette etablerer dermed to aspekter som GIEK bør vurderes ut i fra.

Målet for denne rapporten er derfor å se på GIEKs virksomhet i lys av disse prosessene, med fokus på hvordan de gjennom sin virksomhet kan bidra til at standarder for ansvarlig utlån etableres, samt at GIEKs prosjekter holder seg innenfor rammen av hva som kan betegnes som etisk akseptabelt for en norsk statlig institusjon.

For å vurdere dette tar vi utgangspunkt i et sett av ulike standarder og praksiser, og vurderer disse opp imot GIEKs rutiner. Fire hovedsett av slike standarder blir benyttet; (i) Eurodads charter for ansvarlig långivning, (ii) ECA-watch sine krav til etiske standarder for ECAer, (iii) de etiske retningslinjene for Statens Pensjonsfond Utland (SPU); og (iv) retningslinjene for Verdensbankens ECA-seksjon¹, MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency). Få, om noen, av disse er direkte overførbare til GIEK, hvilket gjør det vanskelig å gjennomføre en direkte sammenligning. Men de vil danne et grunn-

lag for diskusjon, og dermed for en vurdering av mulige problemer og muligheter for GIEK. I tillegg til de fire hovedsettene av standarder, trekkes enkelte andre standarder inn ved behov.

Struktur

Rapporten er delt inn i fem hoveddeler, hvorav den første gir en kort introduksjon til garantiinstitutter generelt og deres rolle i handelssystemet. Andre del presenterer GIEK. Tredje del introduserer de ulike aktørene GIEK blir målt opp i mot. Del fire er en tematisk gjennomgang av ulike aspekter som bør inkluderes i GIEKs etiske retningslinjer, mens del fem oppsummerer og ser framover.

Metode

I arbeidet med rapporten har vi benyttet oss av et omfattende skriftlig kildemateriale, både vitenskapelige kilder og andre kilder fra relevante aktører. Det har også blitt gjennomført uformelle samtaler med GIEK.

Avgrensning

Rapporten vier liten plass til diskusjon av ECA-systemet som sådan. Vi anbefaler imidlertid at dette følges opp av SLUG. Videre er GIEK Kredittforsikring AS holdt utenfor analysen. Til tross for at dette selskapet er heleid av GIEK så er det mindre relevant i forbindelse med u-landsgjeld og utviklings spørsmål.

¹ ECA: Export Credit Agencies.

DEL 1: Statlige institutter for eksportkreditt

De fleste industrialiserte land har lang tradisjon for å promotere egen nasjonal eksport ved hjelp av såkalte Export Credit Agencies (ECAer), eller på norsk; institutter for eksportkreditt. Kort beskrevet selger disse instituttene forsikringer til nasjonale eksportører, der de som motytelse for mindre gebyrer kan garantere for opptil 100 % av det lånet eksportører tar opp. Garantiene som utstedes av ECAene er i hovedsak ment å dekke politisk og ikke kommersiell risiko. I praksis kan dette bety at et selskap som har kjøpt forsikring hos et ECA vil få pengene tilbake fra denne ECAen dersom det bryter ut krig i det landet eksportøren har plassert sine investeringer. Dette eksempelet gir en forklaring på mekanismene, men det gir på ingen måte noe dekkende bilde av hva ECAer er. Utover det felles grunnleggende målet om å skulle støtte nasjonal eksport, er det i grunnen vanskelig å skissere en typisk ECA. Noen er statlige institutter av ulik rang og type, mens andre er private selskaper som gjør jobben som ECA på oppdrag fra myndighetene.

De fleste ECAer er med det som kalles Berne Union (BU), hvilket er en internasjonal union av kredittforsikrere. Medlemmene i BU er både private, statlige og multilaterale aktører. Et eksempel på det siste er den delen av Verdensbanken som jobber med investeringsgarantier, Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).

Synet på ECAer har endret seg noe gjennom tidene. Tidligere var det vanlig å betrakte ECAene som institutter som kort og godt skulle subsidiere nasjonal eksport. Man regnet med at pengene som ble brukt på subsidier ville tjene seg inn igjen på sikt ved at landets totale eksportvolum økte. Det var da som regel også tilfellet, selv om det hadde en tendens til å gå på bekostning av andre lands eksport. Det ble skapt et slags 'kappløp mot bunnen' mellom de ulike nasjonale ECAene. For å motvirke denne tendensen ble det på slutten av 70-tallet etablert et rammeverk gjennom OECD, kalt *The Consensus* eller *Arrangement*.² Under dette reguleres blant annet lengden på kreditter, tilbakebetalingsstrukturer og maksimumskreditter. I tillegg har OECD vært instrumentell i å utarbeide retningslin-

² Ibid.

jer for arbeid mot korrupsjon, miljø og bærekraftig långivning. Mer dyptgående etiske standarder for privat næringsliv³ har ikke blitt inkludert som standarder for ECAene, selv om enkelte av instituttene⁴ benytter seg av slike.

Med etableringen av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) i 1995 kom ytterligere begrensninger på statenes muligheter til å subsidiere eksport. Eksportsubsidier ble betraktet som et hinder for fri handel, og man innførte derfor et generelt forbud mot slike.⁵ Konsekvensen av dette er at ECAene nå er pålagt å gå i balanse på sikt. For instituttene har dette skapt et grunnleggende dilemma, ettersom de nå skal operere på markedspremisser, men samtidig ta høyere risiko enn de kommersielle aktørene.

Videre har det innenfor EU blitt utarbeidet ytterligere reguleringer for ECAenes utøvelse. Motivasjonen for dette henger tett sammen med det som er utarbeidet av OECD, men EUs regler henspiller mer spesifikt på det interne markedet og dets krav om fri konkurranse. EU opererer per i dag med et skille mellom *marketable* og *non-marketable risks*

Marketable risks

EU har etablert et skille mellom *marketable* og *non-marketable risks*. Skillet brukes for å spesifisere hvilke typer garantier som kan motta offentlig støtte. "All those risks which are not *marketable* can *a contrario* be publicly supported."

Det er viktig å merke seg at definisjonen av *marketable* er dynamisk. Den spesifiseres av EU i samarbeid med medlemslandene, og den kan også inkludere politisk risiko. Skillet *marketable* vs *non-marketable* må derfor ikke forveksles med begrepene *politisk* vs *kommersiell* risiko.

³ slik som OECD Guidelines for Multinational Enterprises (GME).

⁴ ECAene i Finland (Finnvera) og Nederland (Atradius) hevdes å benytte OECDs GME. Utvalget har ikke fått bekreftet dette.

⁵ Se WTOs "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures" for detaljer.

(se boks), og definerer at medlemslandene ikke skal kunne utstede garantier til OECD-land for perioder under 2 år der risikoen er *marketable*.⁶ Dette har i praksis ført til at de fleste ECAene innenfor EU har delt seg i to, der én del fremdeles fungerer som en tradisjonell statlig ECA, mens den andre delen opererer som en privat aktør med fokus på prosjekter i EU og OECD.

Problematisk eksistensgrunnlag

En viktig begrunnelse for ECAenes eksistens er at de skaper en ekstra flyt av investeringer til fattige land, og på den måten bidrar til å øke verdenshandelen. På denne måten hevdes det at ECAer spiller en viktig rolle i handelssystemet ved å "støtte overføringen av varer og tjenester og, indirekte, tilføre kunnskap og ekspertise til mange land".⁷ Det påpekes spesielt hvordan dette er til hjelp for fattige land, hvor overføringen ellers ofte ikke ville ha skjedd uten denne støtten. For hvert enkelt land er målet rent egoistisk motivert, men det skaper en total økning i verdenshandelen. Parallellen til Adam Smiths individnivå er tydelig.

Det vitenskapelige grunnlaget for å hevde at statlige ECAer øker eksporten til fattige land er imidlertid uklart. En studie fra 2007 av Baltenspergera og Herger viser hvordan OECD land som utsteder statsgarantier gjennom ECAer ikke opplever økt eksport mot politisk og kommersielt mer ustabile lavinntektsland.⁸ Derimot finner de for perioden 1999 til 2005 at det eneste bidraget til eksport de statlige ECAene står for er en moderat økning i eksporten til høy- og mellominntektsland. Det vil si markeder der det allerede eksisterer adekvate alternativer i det private markedet.

Videre har de fleste av de statlige ECAene et mer eller mindre uttrykt mål om å gi selskaper fra hjemlandet samme tilbudet som det utenlandske selskaper får. Eksempelvis er det et mål for det svenske Eksportkreditnämnden å medvirke til at "svenske foretak har det samme tilbudet om eksport- og investeringsgarantier som konkurrerende foretak i

andre land".⁹ Dette målet kan, tolkes på to ulike måter;

- (i) man ser at i enkelte land får lokale selskaper eller selskaper fra spesielle samarbeidsland spesielt fordelaktige økonomiske betingelser, og et ECA vil kunne bøte på dette. Alternativt;
- (ii) man ser at andre land har opprettet ECAer, og dermed ser man seg nødt til å gjøre det samme for å *skape like konkurransevilkår*.

Den første tolkningen innebærer et klart brudd på Most Favoured Nation (MFN) prinsippet i WTO, altså kravet om ikke-diskriminering. Med opprettelsen av WTO og det tilhørende tvisteløsningsorganet bør dermed denne tolkningen falle bort. Den andre tolkningen er kun et skyggeargument. Den gir ikke i seg selv noen begrunnelse for at et system av ECAer skal eksistere. Dersom ECAene kun eksisterer fordi alle andre land har dem, så legger det grunnen for en debatt om hvorvidt man bør fjerne systemet som sådan. Et poeng som understreker dette er at slett ikke alle land i verden har sine egne ECAer. Det er generelt en stor overvekt av rike land som benytter seg av dette virkemiddelet, hvilket setter disse landene i en fordelaktig posisjon i forhold til næringslivet i de fattige landene som ikke har opprettet slike institutter.¹⁰

En annen kritikk som også har blitt fremført mot ECAer er at gjeldslette gjennom multilaterale organer som Paris-klubben ofte har vært finansiert over bistandsbudsjettet. Problemet med denne praksisen er at ECAene dermed indirekte kan finansiere sin virksomhet over bistandsbudsjettet, men uten at instituttene har noen formelle bistandsmål. Norge er imidlertid blant de få landene som har vært tydelige på å unngå dette.

⁶ EU, "Communication of the Commission to Member States" (2001/C 217/02).

⁷ Grath, A., *International Trade* (London: Nordia Publishing, 2006, Norwegian edition), s155.

⁸ Baltenspergera og Herger, "Exporting against Risk? Theory and Evidence from Public Export Insurance Schemes in OECD Countries" (University of Berne, Nov 2007).

⁹ Econ Pöyry, "Evaluering av GIEK" (Rapport 2008-060), s20.

¹⁰ En rekke lav- og mellominntektsland har også etablert ECAer og er med i Berne Unionen, eksempelvis Sri Lanka, Zimbabwe, Indonesia, Malaysia og Brasil.

DEL 2: Garantiinstituttet for Eksportkreditt

Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK) er et norsk statlig forvaltningsorgan med historie helt tilbake til 1929. GIEKs hovedmål er å støtte norsk eksport. I praksis gjøres dette ved at GIEK selger garantier eller forsikringer for eksportkreditt og investeringer, samt ulike produkter knyttet til dette. GIEK skal fungere som et supplement til markedet, noe som i praksis betyr at man søker å unngå støtte til prosjekter som markedet selv kan håndtere. I dette ligger det en oppfatning om en dysfunksjonalitet (*market failure*) i verdensmarkedet som krever statlig intervensjon for å korrigeres. Det kan derfor hevdes at GIEK ikke bare skal være et supplement til markedet, men være en døråpner og tilrettelegger for et utvidet verdensmarked. Desto større markedet blir, desto mindre blir behovet for å være et supplement.

Videre er GIEK også underlagt en økonomisk begrensning i form av et krav om på lang sikt å gå i balanse. Dette kravet henger sammen med de tidligere nevnte reglene i WTO. GIEK skal altså både operere på utsiden av markedet, i.e. ta høyere risiko, og samtidig gå i balanse. For en bedriftsleder er dette et ganske vrient utgangspunkt. Det ser imidlertid ut til at GIEK har lyktes i å få til dette, da det er mange år siden GIEK faktisk mottok penger over statsbudsjettet. I en nylig fremlagt evaluering av GIEK ble det også konkludert med at man i stor grad har klart å balansere de to målene om å operere på utsiden av markedet og å gå i balanse.¹¹ Den mest nærliggende forklaringen på dette er at GIEK i sitt arbeid gjør bruk av kredittverdigheten til den norske staten, en såkalt 'triple A rating', og dermed oppnår gode betingelser i finansmarkedet. En annen forklaring knytter seg til Paris-klubben og dens effektive apparat for inndrivning av utestående gjeld.

Som følge av EUs nye konkurranseregler ble GIEKs forretningsdel skilt ut i 2001, og gjort om til et aksjeselskap, GIEK Kredittforsikring (GK). Det nye selskapet er heleid av GIEK, men opererer selvstendig. Jamfør EUs regler håndterer GK utlukkende garantier for prosjekter med varighet på under 2 år, og kun innenfor det som unionen til

enhver tid definerer som *marketable risks*.¹² Som nevnt innledningsvis vil ikke GK vurderes spesifikt i denne rapporten.

GIEK har siden 1991 vært underlagt Nærings- og Handelsdepartementet (NHD). Den daglige driften hos GIEK ledes av administrerende direktør samt et styre på syv personer som oppnevnes av NHD. Administrasjonen har myndighet til å treffe beslutninger i prosjekter der rammene ligger under 50 millioner kroner. I saker med større rammer enn dette vil beslutningen måtte gjøres i styret. Det er for øvrig Stortinget som fatter vedtak om rammebetingelser og overordnede målsetninger for virksomheten. GIEK holder til i Oslo og omfatter ca 40 årsverk.

I størrelse er GIEK et relativt lite ECA, både hva

GIEKs mål

Hovedmål: GIEK skal fremme norsk eksport av varer og tjenester og investeringer i utlandet gjennom å stille garantier på vegne av den norske stat.

Delmål 1: GIEKs ordninger, under gitte forutsetninger, skal gå i balanse på lang sikt.

Delmål 2: GIEKs virksomhet skal være et supplement til det private kommersielle forsikrings- og garantimarkedet.

gjelder ansatte og omsetning. GIEKs franske motpart, Coface, har til sammenligning om lag 6500 samarbeidspartnere/ansatte fordelt på 65 land. For 2007 økte GIEKs samlede bundede garantier fra 33 mrd til 38 mrd norske kroner. Det tilsvarende tallet for Coface var på 450 mrd Euro (ca 3600 mrd NOK). Dette gjorde Coface til det tredje største kredittforsikringsinstituttet på verdensplan.

¹¹ Econ Pöyry, (2008).

¹² For mer informasjon om begrunnelse og reguleringer av dette henvises det til GIEKs eller EUs nettsider.

U-landsordningen

GIEK har en spesiell garantiordning for eksport til og investeringer i utviklingsland, generelt omtalt som U-landsordningen. Denne ordningen involverer prosjekter der den politiske risikoen er for høy til at GIEK kan gi tilsagn under den vanlige ordningen, men der det kan være ønskelig ut ifra utviklingspolitiske hensyn å likevel utstede garantier. I praksis betyr det at de aktuelle prosjektene, etter å ha blitt vurdert til å ha for høy risiko for den vanlige ordningen, oversendes Norad for vurdering. Norad gjennomgår prosjektet ut i fra bistandspolitiske prioriteringer, der det blant annet tas hensyn til om mottakerlandet er blant Norges prioriterte samarbeidsland. U-landsordningen er rettet mot prosjekter som vurderes som spesielt utviklingsfremmende, og den begrenser seg til lav- og mellominntektsland. I mange tilfeller har også prosjekter blitt finansiert gjennom såkalte *blandede kreditter*. Det innebærer et *gaveelement* og at prosjektet finansieres både med lån og med bistand. Denne ordningen er imidlertid under avvikling i dag.

Econ Pöyry fremhever i sin evaluering av GIEK at rammene for U-landsordningen er begrensede, og at man med fordel kunne utvidet denne rammen. Det antydes også at denne holdningen gjenspeiles blant interesser i næringslivet. Dette innspillet er spesielt interessant med tanke på GIEKs delmål om å fungere som en døråpner inn til nye markeder. Det kan a priori virke som om en utvidelse av denne ordningen ville økt GIEKs måloppnåelse på dette området. En rapport utført av FAFO på oppdrag fra UD i 2001 tar også opp spørsmålet om begrensede midler under U-landsordningen.¹³ Her argumenteres det for at ordningen enten må få økte bevilgninger, eller avvikles. Også Utviklingsutvalget som fremla sin NOU høsten 2008 argumenterer for en utvidelse av U-landsordningen. I januar 2009 fikk også U-landsordningen økte rammer i forbindelse med regjeringens krisepakke.

Som nevnt vurderes prosjektene ut ifra deres utviklingsfremmende potensial, men utvikling og bistand er ikke som sådan en del av GIEKs målsetninger. U-landsordningen eksisterer dermed i et slags ingemannsland, som verken bistand eller eksportstøtte. Dette gjør det også utfordrende å definere hva slags etiske retningslinjer som bør ligge til grunn for disse prosjektene.

¹³ FAFO, "Evaluation of the Norwegian Mixed Credits Programme" (UD: 2001).

Et annet problem for GIEK og U-landsordningen er at Norad følger et prinsipp om at alle blandede kreditter skal legges ut på internasjonalt anbud. Dette for å hindre at bistandspenger skal gå rett i lommene på norske selskaper. I møte med GIEK ble det gitt uttrykk for at denne rutinen ikke praktiseres i andre OECD-land og at norske eksportører dermed defavoriseres. I utviklingsøyemed er imidlertid Norads løsning klart å fortrekke, det er derfor ikke nødvendigvis en god løsning å føye seg etter de andre OECD-landene.

Gjeldende etiske rutiner

GIEK anvender allerede flere standarder og rutiner som kan falle inn under betegnelsen 'etiske retningslinjer'. Man benytter imidlertid ikke med dette begrepet, og de begrunnes heller ikke ut i fra rent etiske hensyn. De fleste av disse standardene er da også implementert som følge av norsk lovgivning, samt reguleringer gjennom OECD. Det bør understrekes at Norge har inntatt en pådriverrolle i OECD for utvikling av felles etiske standarder. Følgende er de viktigste standardene GIEK i dag opererer under:¹⁴

Korrupsjon

GIEK har etablert et system for å motvirke korrupsjon hos sine klienter. Ordninger tar også høyde for at korrupsjon ofte skjules i underleverandører, og GIEK krever derfor en erklæring fra låntaker om at korrupsjon ikke vil forekomme på noe nivå i produksjonskjeden.

GIEKs korrupsjonsrutiner er i stor grad basert på OECDs regler fra 2006, men på enkelte områder går de også utover dette. Dette kommer hovedsakelig av at norske korrupsjonslover er strengere enn OECDs krav.

Miljø

På samme måte som for korrupsjon har GIEK også utviklet prosedyrer for å sikre at prosjekter ikke er skadelige for miljøet. Disse prosedyrene er forankret i OECD-regler, sist revidert i 2007. Prosjekter deles inn i tre kategorier avhengig av omfanget på den antatte miljøskaden prosjektet vil kunne innebære. Tilsvarende rutiner finner man også igjen hos andre medlemmer i Berne Union.

Sosiale spørsmål

På sine nettsider promoterer GIEK også sitt sosiale ansvar. I praksis er dette imidlertid begren-

¹⁴ Se www.giek.no for mer informasjon.

set til en OECD-avtale fra januar 2008 som etablerer standarder for *sustainable lending*.

Målet er å forhindre at nye lån gis til stater som allerede har problemer med å håndtere sin gjeldsbyrde. Denne politikken omfatter om lag 60 land som av Verdensbanken / IMF defineres som spesielt gjeldstyngede. Prosjekter som gis tilslutning i disse landene skal ikke bryte med mottakerlandets økonomiske og/eller sosiale strategi, og det skal heller ikke være i konflikt med landets plikter overfor Verdensbanken / IMF.¹⁵ Disse retningslinjene begrenser seg til transaksjoner med offentlige kjøpere, statseide selskaper og transaksjoner der det foreligger statlig motgaranti.

Sustainable lending bør imidlertid ikke forveksles med *responsible lending*. Det første (heretter omtalt som 'bærekraftig långivning') henspiller på OECD og Verdensbankens sett av prinsipper som har for mål å unngå opphopning av ubetalbar gjeld, slik det står beskrevet i sitatet over. Det siste (heretter omtalt som 'ansvarlig långivning') refererer til prinsipper for etisk långivning etablert blant annet av det sivile samfunn. GIEK har imidlertid selv gjort denne forvekslingen, og omtaler *sustainable lending* som 'ansvarlig långivning' på sine nettsider.

I tillegg til regler for bærekraftig långivning kan man også spore en del sosiale elementer under miljøkriteriene. Eksempler på dette er regler for tvangsflytting av mennesker. Det er også en fotnotehenvvisning i OECDs regler fra 2007 til "The International Finance Corporation" og deres mer omfattende "Performance Standards", men det er usikkert i hvor stor grad disse standardene i realiteten ivaretas. Som etiske standarder er GIEKs prinsipper mangelfulle. I all fall slik de uttrykkes i retningslinjene til GIEK.

Spørsmålet om utviklingsfokus

GIEK har ikke i sine statutter et mål om å skulle være utviklingsfremmende (unntatt for Ulandsordningen). Målet er, som nevnt over, å fremme norsk eksport. Etter vårt syn er det imidlertid problematisk dersom GIEK, som et norsk statlig organ, bidrar til å *bremse* utvikling i de markedene de retter sin virksomhet inn mot. Mangel på tilstrekkelige etiske retningslinjer gjør det vanskeligere å forhindre at virksomheten bremser utvikling i fattige land. Dersom man eksempelvis ikke tar

hensyn til arbeiderrettigheter når man initierer et prosjekt, risikerer man å ende opp med å støtte et prosjekt som involverer barnearbeid, eller i verste fall slaveri.

I samtaler med GIEK kommer det fram at en slik situasjon er skadelig for både GIEK og staten, i tillegg til de andre involverte partene. Det er åpenbart tjenelig, både ut ifra et etisk og et økonomisk ståsted, at et prosjekt gjennomføres innenfor rammene av det man kan kalle etisk. Det blir presisert fra GIEK at gjennom de rutinene GIEK i dag opererer med, så er sjansen minimal for at et uetisk prosjekt vil bli støttet. Men dersom disse forholdsreglene anvendes allerede i dag, er det heller ingen grunn til at de ikke skal kunne nedfelles i formelle rammer. Logikken tilsier at når etiske retningslinjer utformes og følges opp, så reduseres sannsynligheten for at man ender opp med mislykkede prosjekter og uhåndterlig gjeld.

Det kan derfor argumenteres for at GIEK bør utarbeide et sett av etiske retningslinjer som kan nedfelle eksisterende praksis hos GIEK, samt etablere ytterligere rutiner for å unngå en negativ effekt på fattige lands utvikling. Vi foreslår derfor et tredje delmål for GIEKs virksomhet som uttrykker at GIEK ikke skal bidra til å bremse utvikling eller bryte viktige etiske prinsipper. GIEK har vist at det på tross av relativt svake odds har greid å nå sine eksisterende hoved- og delmål gjennom mange år. Dersom etikk og utviklingshensyn løftes like høyt opp, kan det danne et godt grunnlag for å sikre at GIEK i fremtiden kan være en reell ansvarlig långivergarantist.

Resten av denne rapporten fokuserer på hvordan slike retningslinjer kan utformes og hva de bør omfatte. Vi går første igjennom et sett av retningslinjer vi mener kan fungere som ledetråd og inspirasjon for GIEK. Deretter går vi gjennom en rekke konkrete etiske prinsipper vi mener GIEKs etiske retningslinjer bør omfatte. Merk at denne listen ikke er uttømmende, og den bør derfor ikke brukes som et ferdig oppsett av etiske retningslinjer som sådan.

¹⁵ Se www.giek.no for mer informasjon.

DEL 3: Ulike standarder og retningslinjer

Som utgangspunkt for en diskusjon av etiske retningslinjer for GIEK har vi sett på fire andre aktører og deres etiske krav eller standarder. To av aktørene er offentlige mens to er fra det sivile samfunn. Vi har valgt fire relativt ulike aktører med det mål for øye å kunne bringe inn de mest relevante aspektene fra hver av dem. Under følger en kort introduksjon til hver av dem.

Eurodad

Eurodad (European Network on Debt and Development) er en paraplyorganisasjon for europeiske organisasjoner opptatt av gjeldsspørsmål. Deres *Charter for Responsible Financing*¹⁶ er et sett med retningslinjer som ble lansert i januar 2008. Charteret er utarbeidet av Gail Hurley, men ble gjenstand for en bred høringsprosess i blant Eurodads medlemsorganisasjoner høsten 2007. Charteret omfatter alle typer utlån, hvorav eksportkreditter er én. Det nærmest sjekklisteraktige charteret fremhever forhold som bør være avklart i forkant av en låneavtale for å unngå at det oppstår illegitim gjeld. Noen nøkkelkriterier er at lånet gis under ryddige, åpne, demokratiske, juridisk legale og økonomisk forsvarlige omstendigheter. Det forutsettes også at lånet samsvarer med menneskerettighetene og internasjonalt anerkjente sosiale, arbeids- og miljøstandarder.

Charteret er et meget nyttig verktøy å bruke for å analysere hvorvidt en kreditor opptrer ansvarlig. Spesielt med tanke på faren for at det oppstår illegitim gjeld. Imidlertid er ikke charteret spesielt tilpasset eksportkredittinstitutter, og trenger en betydelig grad av tolkning og konkretisering før det lar seg anvende i vår analyse av GIEK.

ECA-watch

ECA-watch er en internasjonal sammenslutning av sivilsamfunnsorganisasjoner som overvåker eksportkredittinstitutter og deres virksomhet. ECA-watch ser på saker knyttet til miljø, utvikling, menneskerettigheter, lokalsamfunn, arbeiderrettigheter og antikorrupsjon.

I november 2002 lanserte sammenslutningen et opprop med krav om reform av europeiske eksportkredittinstitutter på en rekke områder.¹⁷ De deler kravene inn i tre kategorier;

- i) Forutsetninger for at ECAer skal kunne involvere seg i prosjekter,
- ii) Normer, standarder og prosedyrer ECAene må forholde seg til underveis, og

Uttrekkskriterier for SPU

Statens Pensjonsfond Utland har tre typer virkemidler for utøvelsen av sine etiske retningslinjer. Ett av disse omfatter uttrekking av investeringer, dersom det foreligger overdreven risiko for å medvirke til følgende:

- Grove eller systematiske krenkelser av menneskerettighetene som for eksempel drap, tortur, frihetsberøvelse, tvangsarbeid, de verste former for barnearbeid og annen utbytting av barn
- Alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner
- Alvorlig miljøskade
- Grov korrupsjon
- Andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer

- iii) Kriterier for ekskludering av potensielle prosjekter.

Oppropet fra ECA-watch er nok et godt verktøy for analyse av GIEK, både fordi det dekker et bredt spekter av konkrete etiske utfordringer ECAer står overfor, og fordi det er logisk og systematisk satt opp. Oppropets innhold bærer likevel preg av interessene til de enkelte organisasjonene som står bak ECA-watch og alt innholdet er ikke like relevant i denne studien.

¹⁶ EURODAD Charter on Responsible Financing (January 2008), Tilgjengelig på www.eurodad.org.

¹⁷ Tilgjengelig på www.eca-watch.org.

Statens Pensjonsfond Utland

De etiske retningslinjene for Statens Pensjonsfond Utland (SPU) deles i to hovedkategorier. Den første omfatter SPU's etiske forpliktelse til å sikte mot høy avkastning, for på den måten å gi et økonomisk bidrag til fremtidige generasjoner. Den andre kategorien etablerer at "[...] grunnleggende rettigheter hos de som berøres av selskaper fondet er investert i, [skal] respekteres."¹⁸

Disse to kategoriene eller delmålene er ikke uten videre overførbare til GIEK, men det foreligger likevel en del klare paralleller. GIEK har som mål å øke norsk eksport, hvilket ligger tett opptil det SPU betegner som et etisk ansvar for inntekt til fremtidige generasjoner. Hva gjelder den andre kategorien, om beskyttelse av grunnleggende rettigheter, så foreligger ikke samme grunnleggende etiske målsetning hos GIEK. Prinsippene og standardene som GIEK opererer med (eksempelvis på miljø og korrupsjon) faller naturlig inn under en etisk målsetning tilsvarende andre kategorien hos SPU, men selv om enkelte kriterier eksisterer, så mangler den innrammende kategorien.

SPU's retningslinjer er tatt med på grunn av den statlige tilhørigheten, og så lenge GIEK eies 100 % av den norske stat er det fornuftig å etablere et nivå for etiske standarder som staten bør følge i alle sine institutter og enheter. En svakhet i forhold til vår analyse er imidlertid det manglende detaljnivået. Det er Etikkrådet for Statens Pensjonsfond - Utland som tar seg av tolkningen av de relativt overordnede retningslinjene fra sak til sak.

Multilateral Investment Guarantee Agency

Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) er en av fem hovedorganer innenfor Verdensbankgruppen (The World Bank Group). MIGAs hovedmål er å promotere utenlandske investeringer (FDI) til utviklingsland, for på den måten å støtte økonomisk vekst, redusere fattigdom og forbedre menneskers liv. MIGAs basistjeneste og -kompetanse er å tilby forsikring mot politisk risiko. De har imidlertid også mandat til å drive teknisk støtte, forhandling og støttetjenester for FDI.

Kritiske Røster

Verdensbanken har i mange år opplevd en storm av kritikk fra både høyre og venstre side av det politiske landskapet. Gjennom de samme årene har også banken gjennomgått en rekke endringer. Det samme gjelder også for MIGA, den delen av Verdensbanken som håndterer investeringsgarantier. I juli 2001 ble blant annet rapporten "Risky business", forfattet av ulike sivilsamfunnsorganisasjoner. Rapporten slakter MIGAs holdning til etikk, miljø og utvikling. Siden 2000 har imidlertid institusjonen endret mye av sine rutiner og politikk, og har på mange måter blitt et eksempel til etterfølgelse for mange ECAer rundt i verden. Denne endrede rollen bekreftes også av fraværet av kritiske rapporter om MIGA de siste årene. Merk likevel at vi i denne rapporten ikke har studert hvor flinke MIGA er til å følge opp sine egne retningslinjer.

MIGA er medlem av Berne Unionen på linje med andre ECAer, men er en av de få aktørene som representerer en multilateral organisasjon. MIGAs hovedmål om å bidra til utvikling og fattigdomsreduksjon har resultert i et høyt nivå på etiske standarder og retningslinjer sammenligne med andre ECAer. Disse relativt høye standardene, samt potensialet for direkte sammenligning gjør MIGA svært interessant i forbindelse med en analyse av GIEKs etiske retningslinjer.

Vi legger spesielt vekt på MIGAs fokus på åpenhet, samt standarder for sosial og miljømessig bærekraftighet. MIGAs mål om å være utviklingsfremmende gjør at det skiller seg noe fra GIEK hva gjelder hovedmål, men i praksis er likhetene langt større enn forskjellene. Det er derfor MIGA som har størst direkte overføringsverdi til GIEK hva gjelder retningslinjer og praksis. Flere av de videre anbefalingene i rapporten er hentet ganske direkte fra MIGA.

¹⁸ Se regjeringens nettsider for detaljer: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/andre/Etiske-retningslinjer.html?id=446948>

DEL 4: Tematisk gjennomgang

Denne delen av rapporten er inndelt i tre hovedkategorier. Den **første** ser på etiske standarder som GIEK bør pålegge *seg selv* i sin virksomhet, og her er fokuset lagt på åpenhet. Den **andre** kategorien omfatter krav som GIEK bør stille til *søkere* for utstedelse av garantier, eksempelvis krav til konsekvensutredninger. Den **siste** kategorien omfatter etiske standarder som GIEK bør kreve til selve *prosjektene*, samt en konkret eksklusjonsliste.

1. Anbefalte krav til GIEK

a) Åpenhet

Åpenhet og gjennomsiktighet er svært viktige bestanddeler i et velfungerende demokrati. At journalister, organisasjoner og offentlige tilsyn og kontrollorganer kan få innsyn i virksomheten er svært viktig for å avdekke og forebygge brudd på etiske prinsipper. GIEK er en statlig virksomhet, og er forpliktet gjennom offentlighetsloven til å tilgjengeliggjøre relevant informasjon. Denne forpliktelsen må likevel veies mot hensynet til taushetsplikt som gjelder en del sensitiv kundeinformasjon.¹⁹

ECA-watch krever at alle sosiale, miljømessige og korrupsjonsretningslinjer offentliggjøres. Videre krever de at alle konsekvensutredninger offentliggjøres, enten det gjelder menneskerettigheter, miljø, gjeld eller sosiale forhold. Også ytterligere informasjon som er relevant for vurdering av prosjektets eventuelle negative konsekvenser. ECA-watch mener også at informasjonen må foreligge minst 120 dager før beslutningen og garanti tas av ECA-nes styre.

Eurodads krav til åpenhet omfatter mye av det samme. Blant annet peker de på viktigheten av at kontraktsprosessen må være åpen både for parlamentet og/eller innbyggerne i det aktuelle landet, og at de må gis "tilfredsstillende tid og informasjon" til å kunne delta i prosessen om å ta opp lånet. Eurodad krever også at selve lånekontrakten er tilgjengelig for offentligheten, og at den må foreligge på alle

de viktigste nasjonale språkene i låntakerlandet. Videre må fremdriftsrapporter og låneevalueringer være tilgjengelig etter at prosjektet er satt i gang.

Verdensbankens eksportkreditinstitutt, MIGA, har hele sin database med alle tidligere, eksisterende og potensielle prosjekter tilgjengelig for offentligheten på sine nettsider. De har i tillegg kontaktinformasjon til saksbehandlere som man kan henvende seg til dersom man ikke er tilfreds med dem man finner på nettsidene. MIGA lover behandling av alle henvendelser innen 30 dager.²⁰

HVOR STÅR GIEK?

Med unntak av taushetsplikt om sensitiv forretningsinformasjon etc. er GIEKs uttalte holdning å være åpne om alt som etterspørres av informasjon. Vi oppfatter likevel ikke denne åpenhetslinjen som spesielt offensiv. Ingen fullstendig prosjektportefølje er å finne på nettsidene. Kun enkle nyhetssaker om en del av prosjektene som får garantier fra GIEK. Videre må helt spesifikke ønskede dokumenter etterspørres, det finnes ingen mulighet for gjennom søking av større mengder informasjon. GIEK vil i følge nettsidene "oppmuntre til at banker og eksportører og andre involverte viser størst mulig åpenhet i forbindelse med saker hvor det er søkt om garanti". Videre vil GIEK "oppmuntre til" at miljøkonsekvensutredninger blir gjort offentlig tilgjengelig av den som søker om garanti. GIEK har (per 23. mars 2009) selv gjort miljøkonsekvensutredningene fra seks A-kategoriserte prosjekter (prosjekter med potensielt store konsekvenser) og ett B-kategorisert prosjekt (potensielt betydelige konsekvenser) tilgjengelige på sine nettsider.²¹ Det kommer ikke frem om dette er samtlige, men ingen er eldre enn fra januar 2006. GIEK forteller i møte med undertegnede at det finnes noen eldre konsekvensutredninger som ikke er lagt ut fordi de er såpass lite dagsaktuelle. De understreker også at utredninger offentliggjøres minimum 30 dager før prosjektet iverksettes.

²⁰ Dersom man ønsker å fremsette en klage på MIGA åpenhet oppfordres man for øvrig til å kontakte selveste James Bond (Jbond@worldbank.org). se detaljer på MIGAs nettsider: http://www.miga.org/policies/index_sv.cfm?stid=1590

²¹ Se <http://www.giek.no/default.asp?page=431&cells=0>

¹⁹ Se st.meld. 41 av 1998 for en kort forklaring: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/stmeld/19971998/Stmeld-nr-41-1998-/13/5/10.html?id=317091>

ANBEFALINGER

GIEK bør offentliggjøre samtlige prosjekter, både historiske, eksisterende og potensielle, på sine hjemmesider etter modell fra MIGA;²² samt strømlinjeforme den eksterne tilgjengeligheten til dokumenter, garantikontrakter, konsekvensutredninger osv.

2. Anbefalte krav til garantisøker

b) Konsekvensutredninger

De aller fleste prosjekter som finansieres vil forårsake konsekvenser for omgivelsene på en eller annen måte. Dette kan være konsekvenser for miljøet, for lokalsamfunnet, for prosjektlandets økonomi og for andre forhold, og konsekvensene kan være både positive og negative. Konsekvensutredning behandles også under enkelte spesifikke punkter senere.

Slike konsekvenser bør tas hensyn til, og det er av avgjørende betydning at man utreder disse konsekvensene før prosjektet starter. På denne måten kan man gjøre nødvendige tilpasninger, utvikle kompensasjonsordninger eller stanse prosjektet dersom de negative konsekvensene er for alvorlige.

Eurodad foreslår i sitt charter at utlåner må ha et ansvar for at det gjennomføres uavhengige konsekvensutredninger av alle lån. De mener konsekvensutredningene må være både "sosiale og miljømessige". Mer konkret går de ikke til verks om innholdet i konsekvensutredningene, men de er opptatt av at lånekontrakten klart og tydelig må uttrykke hvem som har ansvaret dersom risikoene utledet i utredningen slår ut. Eurodad er også opptatt av at det må gjennomføres en behovsutredning. Denne må dokumentere og bevise at prosjektet trengs.

ECA-watches krav samstemmer langt på vei med Eurodads, men er noe mer utfyllende. I tillegg til det nevnt ovenfor mener ECA-watch at det bør gjøres en konsekvensutredning på menneskerettigheter og på landets tåleevne til å sette seg i gjeld. Eurodad er også opptatt av at alle prosjekter må respektere menneskerettighetene, men foreslår ikke eksplisitt en konsekvensutredning på forhånd.

MIGA har et eget punkt (nr. 1) i sine miljø- og sosialstandarder som omfatter konsekvensutred-

²² MIGAs database kan gjennomføres fra førstesiden av deres nettsider, www.miga.org.

ninger, lokal deltakelse, samt oppfølging og gjennomføring av prosjekter. Når det søkes om garanti for et prosjekt vurderer MIGA selv om det bør gjennomføres en konsekvensanalyse. Men denne omfatter altså både miljø- og sosiale forhold.

HVOR STÅR GIEK?

Det er OECDs Common Approaches²³ som danner grunnlaget for GIEKs tilnærming til etiske problemstillinger. OECDs retningslinjer om konsekvensutredning omfatter imidlertid bare miljøspørsmål. På GIEKs nettsider heter det også at denne konsekvensanalysen inkluderer "i tillegg til virkninger på naturmiljøet, også flytting av mennesker og virkninger for utsatte grupper, kulturell arv og etniske grupper". Dermed har konsekvensanalysen også et visst fokus på sosiale forhold.

Hva gjelder konsekvensutredning av å sette seg i gjeld, gjør GIEK en generell kredittvurdering av landene prosjektene ligger i før de utsteder en garanti. Denne kredittvurderingen gjennomføres imidlertid først og fremst med tanke på sannsynligheten for full tilbakebetaling av lånet. Denne studien har ikke funnet indikasjoner på at GIEK gjennom kredittvurderingen analyserer de sosiale konsekvensene av at landet setter seg i gjeld.²⁴

GIEK understreker at det gjøres kategoriseringer av alle prosjekter i A-, B- og C-kategori (Merk videre omtale av kategoriseringssystemet under *f) miljøstandarder*). I alle A-prosjekter gjøres det full konsekvensutredning. Når det gjelder oppfølging av prosjektet i henhold til konsekvensutredninger, innrømmer GIEK i møte med undertegnede at det fortsatt gjenstår noe arbeid.

ANBEFALINGER

GIEK bør etablere regler for konsekvensutredning som også omfatter sosiale aspekter. Dagens rutiner for kategorisering av miljøprosjekter kan fungere som basis for disse utvidede standardene. Videre bør GIEK etablere systemer for konsultasjon med berørte grupper før avgjørelser om prosjekter tas. GIEK bør også klart definere selgers ansvar for oppfølging av prosjektet i henhold til konsekvensutredningen og de generelle etiske standardene.

²³ Merk at OECDs Common Approaches er retningslinjer, ikke forpliktende regler.

²⁴ OECDs Common Approaches, som GIEK har tilsluttet seg, gir restriksjoner på lån til de 60 mest gjeldstyngede landene.

c) Kontraktsmessige forhold

Jo mindre detaljert en kontrakt mellom to parter er, jo større er risikoen for tvister - og at utfallet av tvistene blir at den mektigste aktøren får viljen sin.

I Eurodad-charteret henvises det hyppig til forhold og betingelser som må uttrykkes og klargjøres i lånekontrakten. Som tidligere nevnt er Eurodad-charteret utviklet for å omfatte alle lån, ikke bare lån i forbindelse med eksportkredittgarantier. Derfor er det nødvendig å gjøre noen tilpasninger slik at Charteret kan brukes også på ECAer.

HVOR STÅR GIEK?

I de fleste prosjekter hvor GIEK er involvert fungerer de som en tredjepart. Selve kjøpekontrakten inngås mellom kjøper og selger, altså mellom det foretaket i mottakerlandet som eier prosjektet og det norske selskapet som leverer varer eller tjenester. Ettersom betalingen skjer ved nedbetaling over tid, finnes det også en lånekontrakt, og denne inngås mellom låntaker og långiver, altså mellom foretaket i mottakerlandet og enten den norske leverandøren eller en bank. Selve garantikontrakten er en tredje kontrakt som gjøres mellom GIEK og enten den norske leverandøren eller banken.

GIEK sier selv i uformelle møter med undertegnede at de ikke blander seg inn i kontraktsprosessen mellom kjøper og selger. Heller ikke i lånekontrakten. Det hender til og med at GIEK kommer inn i bildet etter at alle kontrakter er ferdigforhandlet og prosjektet er i full gang. GIEK har imidlertid et dokument med standardkriterier for hva en garantikontrakt skal inneholde. Denne stiller dessuten visse krav til hva kjøps- og lånekontraktene må ha med.²⁵

ANBEFALINGER

GIEK bør Opprette en ny artikkel i "Alminnelige vilkår for Långivergaranti" som heter "Ansvarlighet". Denne artikkelen bør gjengi krav til kontraktsinnhold skissert i Eurodad-charteret som betingelser for långivergaranti. Videre bør GIEK stadfeste i "Alminnelige vilkår for Långivergaranti" at alle detaljer relatert til lånet må uttrykkes i ett dokument. Henvisning til tilleggsdokumenter kan bidra til at viktig informasjon blir vanskeligere tilgjengelig og kan bidra til å skjule ulovligheter som f.eks. korrupsjon.

²⁵ Alminnelige vilkår for Långivergaranti (GIEK/des2006)

3. Anbefalte krav til prosjekter

3.1. Sosiale og kulturelle standarder

d) Arbeidsstandarder

I juni 1998 ble International Labour Organisation (ILO) sine Core Labour Standards adoptert av over 140 land, deriblant Norge. Disse betraktes som de mest grunnleggende av alle arbeiderrettigheter, og det forventes at alle land skal følge disse, uavhengig om de har signert ILOs andre konvensjoner eller ikke. Standardene består av følgende fire hovedpunkter.

1. Frihet til å organisere seg og til å delta i kollektive forhandlinger.
2. Eliminering av all form for tvungen arbeid.
3. Forbud mot de mest skadelige former for barnearbeid.
4. Eliminering av diskriminering i yrkeslivet.

Både MIGA og Eurodad henviser til disse standardene, og de relevante ILO konvensjonene når de snakker om sosiale rettigheter. MIGA inkluderer provisjoner i kontrakten som fritar MIGA for garantiansvaret dersom tvunget arbeid eller grovt barnearbeid forekommer. Den forsikrede forplikter seg også til å sørge for at grunnleggende arbeidsrettigheter ivaretas, ellers faller forsikringen bort.

Det foreligger ingen krav fra OECD om at denne typen rettigheter skal ivaretas, men det finnes en anbefaling (OECDs Guidelines for Multinational Enterprises) der også sosiale standarder settes i fokus. I Finland og Nederland har ECAene adoptert disse retningslinjene fra OECD. I Frankrike reguleres dette av nasjonale lover som krever at alle selskaper skal rapportere om hvordan dere internasjonale underleverandører følger opp og fremmer grunnleggende ILO konvensjoner.

HVOR STÅR GIEK?

GIEK har ingen offisielle retningslinjer hva angår arbeidsstandarder. I møter med GIEK blir det presentert som vanskelig å forholde seg til et sett av arbeiderrettigheter og å skulle overvåke dette for alle prosjektene man er involvert i. Det ble likevel gitt tydelig uttrykk for at man allerede i dag vil vurdere så godt man kan om prosjekter er gode eller dårlige på dette området, og det vil naturligvis være negativt for alle parter dersom det viser seg at GIEK har støttet et prosjekt som bryter med de fire grunnleggende rettighetene som Norge har sluttet seg til. GIEK forteller også i møte med undertegne-

de at dette tema kan bli satset mer på fremover i forbindelse med ansettelse av egen rådgiver på samfunnsansvar.

ANBEFALINGER

GIEK bør som et minimum kreve at alle søkere forplikter seg til å implementere grunnleggende arbeidsstandarder gjennom hele sin tilbyderkjede. GIEK bør også kunne true med å trekke garantien dersom viktige prinsipper brytes, for å ansvarliggjøre selskaper og banker i større grad. Videre bør GIEK knytte utstedelse av garantier til implementering av OECD Guidelines for Multinational Enterprises.

e) Ufrivillig flytting av mennesker

I en del sammenhenger vil det være nødvendig å flytte mennesker for å kunne implementere prosjekter. Og selv om prosjektene er gode, vil man som regel stå overfor en konflikt mellom individuelle rettigheter og fellesskapets behov. Denne konflikten mellom individ og fellesskap som ekspropriering og tvangsflytting innebærer vil alltid være utfordrende. For utenlandske selskaper er det imidlertid ofte lettere å skyve ansvaret over på de lokale/nasjonale myndighetene. Derfor er det ekstra viktig at internasjonale selskaper etablerer egne regler for hvordan de skal håndtere slike situasjoner.

Eurodad referer i sitt Charter til IFCs Performance Standards²⁶, og nevner eksplisitt tvangsflytting som et aspekt som må vurderes under punktet menneskerettigheter.

MIGAs Performance Standards, som for øvrig har mye til felles med IFCs standarder, etablerer et sett av kriterier og retningslinjer for prosjekter (standard #5). MIGA spesifiserer at de etiske kravene omfatter både økonomisk og fysisk tvangsflytting.

ECA-watch omtaler også ufrivillig flytting i sitt Key Reform dokument (punkt 11). Innholdet i dette samsvarer i stor grad med de ovennevnte MIGA-kriteriene. ECA-watch er tydelige på at ufrivillige flytting skal være en siste utvei når alt som kan begrense behovet for flytting har blitt gjort først. Dersom ufrivillig flytting er uunngåelig må det inngås en effektiv juridisk avtale mellom partene

som uttrykker en gjensidig enighet om kompensasjon m.m.

SPU inkluderer i sine retningslinjer en referanse til FNs Global Compact og OECDs Guidelines for Multinational Corporations. Ingen av disse omtaler tvangsflytting spesifikt.

HVOR STÅR GIEK?

Hos GIEK faller tvangsflytting inn under miljøstandarder og -prosedyrer. GIEKs miljøstandarder er igjen basert på OECDs Common Approaches, hvor tvangsflytting også nevnes. Mer spesifikt påkrevs det for prosjekter A- og B-prosjekter at klienten gjennomfører en uavhengig konsekvensutredning (se punkt f), *Generelle miljøstandarder*). Denne baseres på standarder fra enten Verdensbanken, IFC, EU eller regionale utviklingsbanker. Valget av standarder avhenger noe av hva slags prosjekt det er snakk om.²⁷ Felles for alle standardene er at de etablerer mål og rutiner rettet mot å begrense tvangsflytting, og eventuelt sikre kompensasjon for de som flyttes.

GIEK ser ut til å inkludere dette på en tilfredsstillende måte i sine EIA. Vi har blant annet sett på noen av de konsekvensutredningene som GIEK har offentliggjort på sine hjemmesider.²⁸ Som tidligere nevnt er imidlertid den eldste konsekvensutredningen som er offentliggjort fra 2006, og det er i alt bare seks utredninger som ligger ute. Det ville altså vært interessant å se nærmere på prosjekter som er gjort før 2006.

Vi har av ressurs hensyn valgt å utelate spørsmål om innfødte grupper og kulturarv fra gjennomgangen. Disse inngår imidlertid hos blant annet MIGA.

3.2. Miljø- og klimastandarder

f) Generelle miljøstandarder

Både Eurodad og ECA-watch krever at ethvert prosjekt som søker om eksportkredittgarantier blir gjenstand for en uavhengig konsekvensanalyse, eller Environmental Impact Assessment (EIA). Eurodad peker på at dette inkluderer, men ikke

²⁶ IFC – International Finance Corporation. En del av Verdensbankgruppen, på linje med MIGA. IFC og MIGA benytter i stor grad like eller lignende etiske retningslinjer.

²⁷ Begrenset og 'Non-recourse' finansiering skal eksempelvis kontrolleres mot IFCs Performance Standards.

²⁸ Lenke: <http://www.giek.no/default.asp?page=431&cells=0>.

begrenser seg til, blant annet Verdensbankens "safeguard policies" og Ekvatorprinsippene.

Ekvatorprinsippene ble vedtatt i juli 2006 og er den private finansieringsindustriens middel for å håndtere sosiale og miljømessige problemstillinger. Banker og andre finansaktører som frivillig tilslutter seg Ekvatorprinsippene skal ikke gi lån til prosjekter som ikke oppfyller prinsippenes ni punkter. Punktene omfatter blant annet konsekvensutredninger og oppfølging av disse, HMS-retningslinjer, lokal dialog, åpenhet, klageinstanser, uavhengig evaluering og rapportering.²⁹

ECA-watch er i tillegg opptatt av at prosjektene skal følge egne sektorspesifikke etiske standarder i skogprosjekter og damprosjekter. Prosjekter som involverer atomkraft eller utslipp av ozonnedbrytende gasser bør ekskluderes, mener ECA-watch.³⁰

HVOR STÅR GIEK?

GIEK etablerte miljøretningslinjer første gang i 1998, og de ble sist revidert i 2003 (ytterligere fornyede retningslinjer er visst rett rundt hjørnet, ifølge GIEK i møte med undertegnede). Retningslinjene står i samsvar med OECDs felles miljøretningslinjer (OECD Common Approaches). I sin kredittvurdering ser GIEK nærmere på de miljømessige konsekvensene av sakene. Dette omfatter "virkning på naturmiljøet, flytting av mennesker og virkninger på utsatte grupper, kulturell arv og etniske grupper".³¹

GIEKs prosedyre for vurdering av søknader er å kategorisere dem i tre grupper. A) Saker med mulighet for betydelige negative miljøkonsekvenser; B) saker med mindre miljømessige konsekvenser som i tillegg kan minimeres gjennom å stille nødvendige krav; og C) saker med liten, ingen eller positiv miljøeffekt. Kategori-A-saker må gjennom en uavhengig konsekvensutredning, kategori-B-saker blir vurdert sak for sak, og ved behov stilt betingelser om tiltak som minimerer miljøkonsekvensene. Kategori-C-saker er derimot ikke gjenstand for noen miljøvurdering. Dette er verd å merke seg ettersom størsteparten av sakene befinner seg her.

²⁹ Se Ekvatorprinsippene.

³⁰ Les mer hos ECA-watch i deres anbefalte nøkkelreformer.

³¹ Se GIEKs nettsider for detaljer.

Det kan være grunn til å vurdere om GIEK selv, med sin rolle som promotør av norsk eksport, er den rette aktøren til å gjøre kategoriseringen. En uavhengig instans ville i større grad kunne ha legitimitet i en slik oppgave. GIEK forteller i møte med undertegnede at de praktiserer et 'peer review'-system i samarbeid med andre garantiinstitutter i forbindelse med kategorisering av prosjekter. De mener også at man i størst mulig grad bør unngå unødvendig byråkrati.

GIEK har som hovedregel å gi grønt lys til prosjekter som allerede er godkjent av Norad, Verdensbanken, The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Den nordiske investeringsbanken (NIB) eller andre tilsvarende institusjoner/organisasjoner. Alle disse fire nevnte institusjonene har egne miljøretningslinjer, uten at undertegnede har valgt å gå nærmere inn på innholdet i dem. Videre vil GIEK "oppmuntre til åpenhet" om konsekvensutredninger og lignende til offentligheten.

ANBEFALINGER

GIEK bør offentliggjøre alle sine miljøkonsekvensutredninger dersom dette ikke allerede er gjort. NHD bør la kategoriseringen av prosjekter for vurdering av behov for konsekvensutredning, gjøres av en uavhengig instans. Et 'peer review'-system kan ikke være en tilstrekkelig kvalitetssikrende faktor blant aktører som alle har som hovedhensikt å fremme eksport.

g) Klima

Den globale problemstillingen som har seilt opp som en av de aller viktigste de siste årene er klimatrusselen. Antall mennesker som berøres anslås til å være milliarder, og den kan vise seg å bli en enorm bremsekloss for utvikling og fattigdomsbekjempelse. Den kan også være en kilde til konflikt og maktforskyvning.

Så langt kjennetegnes kanskje problemstillingen som et felt der konsekvensene er i ferd med å kartlegges godt, mens de politiske virkemidlene er langt dårligere utredet. Her er ECAene intet unntak. I valg av prosjekter utgjør fortsatt investeringer i fossil utvinningsindustri en stor del, og krav til klimatiltak er så og si fraværende.

ECA-watch foreslår at alle ECAene innfører en fornybar energi-standard i porteføljen som innebærer at all støtte til fossile utvinningsprosjekter fases ut og at prosjekter innenfor fornybar energi skal fases inn til å utgjøre 20 prosent av prosjektporte-

føljen. De mener også at ECAene bør lage gunstige rente- og tilbakebetalingsbetingelser for fornybare prosjekter, samt opprette et rådgivningsorgan som kan komme med anbefalinger til ECAenes ulike prosjekter.

SPUs etiske retningslinjer har ingen fungerende uttrekksmekanismer for selskaper med dårlig klimaprofil, men har klima som en av sine hovedprioriteringer innenfor eierskapsutøvelsen. Mer konkret forsøker SPU gjennom dialog med selskapene i porteføljen å hindre at de driver aktiv lobbyvirksomhet mot strengere klimareguleringer.

HVOR STÅR GIEK?

Dette er et spesielt interessant med tanke på GIEKs virksomhet sammenliknet med andre ECAer. Årsaken er enkelt og greit at 68 prosent av porteføljen til GIEK er innenfor sektoren olje og gass (i følge GIEK, tall fra februar 2009). GIEK har ingen henvisninger på sine nettsider til retningslinjer som regulerer klimakonsekvensene av dens virksomhet. Selv hevder GIEK i møte med undertegnede at de forholder seg til Verdensbankens anbefalte standarder for utslipp, men at de ikke har noen strategi for å fremme fornybar energi eller spesifikke klimatiltak.

GIEK har til en viss grad vært nevnt i sammenhenger der de fleksible mekanismene i Kyotoavtalen har vært diskutert. Nærmere bestemt i forbindelse med CDM-prosjekter (Den grønne utviklingsmekanismen) der norske selskaper kan gjennomføre klimatiltak i utviklingsland i stedet for å kutte utslippene hjemme. Dette har imidlertid kun blitt gjort fordi GIEK har kunnet garantere for CDM-prosjekter. Ikke fordi det har vært et uttalt mål å bruke GIEK som et instrument for å avverge en klimakatastrofe.

ANBEFALINGER

GIEK bør gjøres til et verktøy for fremme av fornybar energi og andre klimaprojekter. Det bør stilles klare andelsmål for hvor mye skal investeres i klimatiltak sammenliknet med fossile prosjekter.

3.3. Økonomiske og juridiske standarder

h) Bærekraftig långivning

En av de viktigste utviklingspolitiske problemstillingene knyttet til bruk av ECAer er deres bidrag til akkumulering av u-landsgjeld. En stor del av fattige lands gjeldsbyrde stammer i dag fra bilateral gjeld, og beregninger viser at rundt en tredjedel av den

offisielle gjelden fattige land skylder stammer fra eksportkreditter.³²

ECA-watch krever at ECAer skal ha en policy om alltid å gjøre en analyse av et låntakerlands evne til å betjene gjeld før garantien utstedes. De mener også at ECAer skal unngå å støtte prosjekter som ikke er fattigdomsreducerende, i tråd med et bærekraftig gjeldsnivå eller bidrar til sosial og økonomisk utvikling.

Disse kravene harmonerer med Eurodads *Charter for Responsible Financing* som også er opptatt av hvordan lånet er planlagt betjent. Eurodad krever at både låntaker og långiver offentliggjør de økonomiske forutsetningene som er lagt til grunn for hvordan lånet skal betales tilbake, inkludert låntakerlandets finansielle situasjon og forventet avkastning på aktivitetene som finansieres.

Eurodad er videre opptatt av forutsigbarhet på rentenivået, og mener at rentetypen (fast eller flytende) må uttrykkes klart i lånedokumentet. Det foreslås også et tak på hvor høy den flytende renta kan heves. Økt rentenivå var en av grunnene til at den store gjeldskrisen oppstod på 1980-tallet.

HVOR STÅR GIEK?

Prosjekter som får garanti fra GIEK skal gjennom en normal kredittvurdering "være godt funderte når det gjelder leveransedyktighet, inntjening og evne til å bære gjeld. Når det gjelder fattige land, hvor kjøperen kan tenkes å ha mindre administrativ kapasitet, vil GIEK være spesielt oppmerksom og se til at transaksjonen er utviklingsmessig forsvarlig".³³

GIEK skriver på sine nettsider at de følger opp OECD sine prinsipper for ansvarlig långivning. GIEK vil dermed ikke garantere for lån i forbindelse med prosjekter "som bryter mottakerlandets økonomiske/sosiale strategi", og de forsikrer seg om at saken ikke er i konflikt med landets forpliktelser overfor Verdensbanken og IMF. De understreker imidlertid at politikken gjelder "omlag 60 land og omfatter bare transaksjoner med offentlige kjøpere, statseide selskaper og transaksjoner der statlig motgaranti foreligger".

Det er forøvrig verdt å merke seg en evaluering gjort for Utenriksdepartementet av Fafo fra 2001

³² Se Eurodad-charteret.

³³ GIEKs nettsider.

som kritiserer en del prosjekter innenfor ordningen "blandede kreditter". Dette er prosjekter som delvis blir finansiert gjennom lån med GIEK-garanti og delvis gjennom bistand. Et av prosjektene som innbefatter et bølgekraftverk på Java ble aldri fullført, og evalueringen skylder blant annet på dårlig planlegging og levering fra norsk side. Likevel ble en stor del av kontraktssummen utbetalt til det norske firmaet som stod for leveringen, og regningene ble sendt til Indonesia. I samtaler med GIEK ble det erkjent at prosjektet var mislykket og at Indonesia sitter igjen med regningen. På spørsmål om slike hendelser kan skje igjen, var svaret tydelig ja. Det er flere forhold i denne saken som bidrar til å kvalifisere denne gjelden som illegitim og en konsekvens av uansvarlig långivning. For det første, kjøperen i dette tilfellet var indonesiske myndigheter, ledet av diktatoren Suharto. For det andre holdt åpenbart ikke produktet mål, noe det er rart at ikke blir tatt på norsk kappe. For det tredje var prosjektet et resultat av en næringspolitisk offensiv fra norske myndigheters side, og prosjektet ble garantert av den norske staten og delfinansiert over bistandsbudsjettet.

ANBEFALINGER

GIEKs fordringer bør gjennomgås og all gjeld som ikke kan defineres som følge av ansvarlig långivning bør ettergis. Inkludert Indonesia-gjelden etter bølgekraftsaken. Det bør også fra norske myndigheters side utarbeides retningslinjer for ansvarlig utlån, og prosedyrer som minimerer risikoen for at lignende situasjoner skal oppstå.

i) Korrupsjon

Korrupsjon er et problem som har fått økende oppmerksomhet over lengre tid, både som følge av større skandaler i Norge og resten av verden, og som følge av en erkjennelse av hvor stort hinder problemet representerer for utvikling i fattige land. Men oppmerksomheten er på ingen måte overdreven, verden står overfor enorme utfordringer på området og i mange tilfeller har sannsynligvis selskapene med dårligst moral en tendens til å gå seirende ut.

Åpenhet er en sentral faktor i forebygging av korrupsjon. Eurodad er opptatt av at all relevant informasjon må være tilgjengelig for offentligheten til enhver tid. En lånekontrakt må for eksempel være åpen om alle utbetalte honorarer; størrelse, formål og mottaker; og at disse honorarene må samsvare med internasjonale markedspriser. De er også opp-

tatt av at det ikke skal gis juridisk immunitet til noen av de involverte aktørene.

ECA-watch fremhever at alle ECAenes antikorrupsjonstiltak må offentliggjøres. Videre krever de at garantisøkere undertegner en antikorrupsjonserklæring, at søkere kan demonstrere at de har interne korrupsjonsavdekkingsprosedyrer for seg selv og sine underleverandører, og at de forholder seg til anerkjente bokføringsstandarder. De opererer også med et krav om ekskludering av selskaper som er involvert i korrupsjon, og at ECAene har et ansvar for å gjøre stikkprøver samt anmelde alle mistanker om korrupsjon blant sine garantikunder.

Statens Pensjonsfond - Utland opererer med retningslinjer der man trekker investeringene fra selskaper "der det anses å være en uakseptabel risiko for å medvirke til grov korrupsjon".

HVOR STÅR GIEK?

Også på dette temaet lener GIEK seg til OECDs Common Approaches. I 2006 laget OECD et "Action Statement" på korrupsjon som innebærer flere tiltak. Disse omfatter blant annet informasjon til garantisøker om de juridiske konsekvensen av korrupsjon, krav om undertegning av en erklæring, sjekking av søkere opp mot lister over selskaper dømt for korrupsjon, krav om åpenhet om hvem som jobber for søkeren og hvilke honorarer som blir utbetalt, utbetalingsnekt av garanti dersom søkeren har benyttet seg av korrupsjon.

ANBEFALINGER

GIEK ser ut til å leve opp til hva man forventer.

j) Utvinningsindustri

Av de ulike bransjene der internasjonale storselskaper opererer er utvinningsindustrien (gruvedrift og utvinning av fossile brensler) blant de mest sårbare for brudd på etiske prinsipper. Særlig er korrupsjon en av de vanlige direkte negative følgene av slik virksomhet, rett og slett fordi veldig mange penger strømmer via veldig få folk. En viktig årsak til at dette problemet er håndtert bedre er mangel på gode styresett i land med store fossile brensel- eller mineralforekomster.

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) er et initiativ som tar sikte på å styrke styresettet i land med store olje-, gass- og mineralressurser for å sikre at en større del av overskuddet som genereres i utvinningsindustrien kommer til nytte i fattigdomsbekjempelsen, samt at det ikke bidrar til kor-

rupsjon eller konflikt. Land kan melde seg som EITI-kandidater og over tid kan land bli EITIGodkjente dersom de lever opp til et sett med kriterier. Også selskaper blir bedt om å støtte initiativet og bidra til at kriteriene blir oppfylt i landene de opererer i. Allerede har en rekke selskaper erklært sin støtte.

HVOR STÅR GIEK?

En stor del av garantiene GIEK garanterer for befinner seg i utvinningsindustrien. I følge en evaluering GIEK selv bestilte fra 2008, er 49 prosent av garantiansvaret innenfor sektoren olje og gass. Denne andelen har økt til 68 prosent i februar 2009 (tall fra møte med GIEK). Likevel er ikke EITI nevnt i det materialet vi har gjennomført hos GIEK. Selv om GIEK fortjener ros for relativt gode retningslinjer på korrupsjon, kan vi ikke se at GIEK har viet spesiell oppmerksomhet til helhetlige i problemspekteret knyttet til utvinningsindustrien.

ANBEFALINGER

GIEK bør kreve at alle søkere innenfor utvinningsindustrien støtter EITI-initiativet (Extractive Industries Transparency Initiative).

SLUG bør, i dialog med Publish What You Pay eller andre sivilsamfunnsaktører, kartlegge om det er nødvendig med nærmere kritisk analyse av virksomhet innenfor utvinningsindustrien under GIEKs garantiansvar.

k) Lånets valuta

Hvilken valuta en eksportkreditt gis i kan ha stor betydning for tilbakebetalingen av lånet. Dersom valutakursen i låntakerlandet av ulike årsaker skulle falle mot valutaen i utlånerlandet i løpet av tilbakebetalingsperioden, blir det dyrere å betale ned lånet hvis det er tatt opp i utlåners valuta.

Eurodad mener derfor at når det gjelder utviklingslån, bør kreditoren tilby lånet, eller deler av lånet, i låntakerlandets valuta. På den måten balanseres risikoen bedre ved at en større del av risikoen overføres fra låntaker til utlåner.

HVOR STÅR GIEK?

En av GIEKs garantiordninger er U-landsordningen. Dette må kunne karakteriseres som utviklingslån ettersom Norad er involvert i ulike deler av prosessen med disse garantiene. Vi kan imidlertid ikke finne noen retningslinjer fra GIEKs side som krever at banker eller andre kreditorer som

får garanti fra GIEK må tilby kreditten i lokal valuta.

GIEK forteller at de til en viss grad selv har frihet til å velge valuta ved garantiutstedelse. Men det velges aldri valuta ut fra utviklingshensyn.

ANBEFALINGER

GIEK bør som en del av U-landsordningen kreve at kreditorene som garanteres av GIEK skal tilby hele eller deler av lånet i låntakerlandets valuta.

l) Hvitvasking og skatteparadiser

En etisk debatt som den siste tiden har fått noe økt oppmerksomhet er debatten om bruk av skatteparadiser. Det problematiske er hvordan slike økonomiske soner gjør det mulig å unndra store formuer fra normal skattelegging, hvordan de legger til rette for hvitvasking av økonomisk kriminalitet, hvordan de gjør det mulig å skjule finansiering av terror og annen ulovlig virksomhet, og ikke minst hvordan de bidrar til at enorme pengestrømmer føres ut av fattige land og inn i store private selskaper.

ECA-watch krever at alle ECAer tilslutter seg EUDirektivet om hvitvasking av penger, og rapporterer om all mistenkelig informasjon de får tilgang på gjennom virksomheten.

Finansminister Kristin Halvorsen og utviklingsminister Erik Solheim har gått hardt ut mot skatteparadiser og tatt initiativ til tiltak internasjonalt som regulerer skatteparadisene.

HVOR STÅR GIEK?

Det står ingenting eksplisitt om hvitvasking og skatteparadiser i GIEKs vedtekter eller retningslinjer. Imidlertid kommer det frem at GIEK i 2007-2008 har garantert for prosjekter både på Bermuda, på De britiske Jomfruøyene, i Belize og i Liberia. Alle disse fire områdene regnes av OECD som skatteparadiser.³⁴ Riktignok har alle disse områdene, i likhet med de fleste øvrige skatteparadisene, inngått åpenhetsavtaler med OECD. Dette innebærer at de har myknet noe opp i forhold til problemet med skjuling av økonomisk kriminalitet. Også organisasjonen Tax Justice Network definerer alle disse fire områdene som skatteparadiser. Bermuda, De britiske Jomfruøyene og Belize ble i tillegg definert som "Offshore Financial Centers" av IMF da

³⁴ Se OECDs nettsider: http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_2649_33745_1903251_1_1_1_1.00.html

Figur 1 Oversikt over dekningsgrad hos ulike ECAer. (hentet fra Garcia-Alonso et.al.)

*Comparison of Export Credit Agencies' (ECA) Insurance Cover
(Source: ECGD International Comparison Survey, October 2002)*

<i>ECA (country)</i>	<i>Maximum percentage cover</i>	
	<i>Political risk</i>	<i>Commercial risk</i>
CESDE (Spain)	99	94
COFACE (France)	90	85/90
ECGD (UK)	95	95
EDC (Canada)	90	90
EKN (Sweden)	100	90
EXIM BANK (USA)	100	100
GERLING NCM (Netherlands)	95	95
HERMES (Germany)	95	85
NEXI (Japan)	97.5	90
SACE (Italy)	95	95

de i år 2000 lagde en oversikt ut fra kriterier som likner på definisjonen av skatteparadiser.

ANBEFALINGER

GIEK bør vurdere å legge restriksjoner på eller forbud mot garantier på eksportkredittprosjekter i skatteparadiser.

SLUG bør, i samråd med Tax Justice Network eller andre eksperter på skatteparadiser, gjennomgå GIEKs virksomhet, som er relatert til benyttelse av skatteparadiser, for å vurdere om praksisen er i tråd med etiske prinsipper om ansvarlig utlån.

m) Dekningsprosent

De fleste ECAer tilbyr en dekningsgrad under sine garantier på mellom 90 og 100 prosent av kontraktsverdien (se tabell). Gjeldende regler for GIEK er at de kan dekke opptil 90 prosent av total kredittstørrelse for kommersiell risiko, og opp til 100 prosent for politisk risiko.³⁵

I en studie utført ved Universitetet i Kent i 2004 vurderes den moralske konsekvensen og rasjonaliteten forbundet med såpass høye dekningsgrader.³⁶ De viser i studien hvordan myndigheters manglende evne til å verifisere kvaliteten på et produkt gjør at

den handelspromoterende effekten begrenses når dekningsgraden blir for høy. Det tas altså til orde for en lavere dekningsgrad hos ECAene, for på den måten å skape insentiver hos eksportøren til å levere produkter som fungerer. Det hevdes videre at dette er;

[...] especially relevant to goods or projects covered by an ECA whose quality is not easily verifiable prior to or even after project delivery. A standard high degree of coverage might make it difficult to ensure that the firm has sufficient incentive to deliver.³⁷

Ingen av de etiske retningslinjene vi har sett på nevner dette aspektet. Tatt i betraktning hvordan dårlig kvalitet har vært et tilbakevendende problem i flere av prosjektene som tidligere har vært kritisert hos GIEK, anser vi det aspektet som svært aktuelt.

HVOR STÅR GIEK?

GIEK følger de andre ECAene på dette området, men har ingen klar policy på dette.

ANBEFALING

GIEK bør vurdere konklusjonene i denne rapporten og ta stilling til hvorvidt dette burde få konsekvenser for de dekningsgradene GIEK tilbyr.

³⁵ Grath (2006).

³⁶ Garcia-Alonso, Levine og Morga (2004), "Export Credit Guarantees, Moral Hazard and Exports Quality", Bulletin of Economic Research 56:4, 2004, 0307–3378.

³⁷ Garcia-Alonso (2004:326)

SLUG bør følge opp denne rapporten og se på hvordan spørsmålet om dekningsgrad har gjort seg gjeldende i ulike tidligere gjeldssaker.

3.4. Eksklusjonsliste

Med utgangspunkt i prosedyrer hos MIGA og IFC vil vi anbefale GIEK å utarbeide en tydelig liste over kriterier som GIEK ikke vil innbefatte seg meg eller relateres til. Det følgende er i stor grad basert på MIGAs eksklusjonsliste. Vi har valgt å kun utdype punkt nummer 2, da vi anser dette som mest relevant og omdiskutert i norsk sammenheng. GIEK opererer ikke med noen eksklusjonsliste i dag, annet enn ved juridisk sett ulovlige varer eller tjenester, selvsagt.

1. Produksjon eller handel med ulovlige produkter eller tjenester.

2. Produksjon eller handel med våpen.

Produksjon og handel med våpen, særlig masseødeleggelsesvåpen, klasevåpen, miner og håndvåpen, er en svært omdiskutert. De tre første kategoriene omfattes per i dag av internasjonale avtaler med blandet virkningskraft. Håndvåpen er ennå ikke regulert under folkerettslig bindende konvensjoner selv om de foregår en prosess i FN-systemet i dag. Norge har en relativt stor eksport av såkalt forsvarsmateriell som bl.a. inkluderer avansert rakett-teknologi og håndvåpenammunisjon.

ECA-watch er tydelige på at alle former for garanti til eksport av våpen og forsvarsmateriell, inkludert salg av varer og tjenester til bygging av militærbarer og liknende, må avvikles.

HVOR STÅR GIEK??

Vi kan ikke finne skriftlig informasjon som tyder på at GIEK noen gang har gitt garantier til norske våpeneksportører som f.eks. Nammo eller Kongsberg-gruppen. Men i møte med GIEK kom det frem at det for en tid tilbake er gitt garanti til våpeneksport til Tyrkia (trolig fra Kongsberg-gruppen). Vi kan ikke finne, for eksempel i GIEKs vedtekter, noen retningslinjer som forhindrer slik støtte i dag.

ANBEFALING

GIEK bør ta prinsipielt avstand fra garantistøtte til våpeneksport eller til eksport av varer og tjenester som kan ha militærstrategisk interesse. GIEK bør videre gjennomgå prosessen frem mot beslutningen om å gi garanti til kartleggingen av Indonesias farvann.

3. Produksjon og handel med alkoholprodukter (unntatt vin og øl)

4. Produksjon eller handel med tobakk

5. Gambling, casinovirksomhet eller tilsvarende.

6. produksjon eller handel med radioaktivt materiale

7. produksjon eller handel med asbest.

8. Trålefiske i marine farvann med nett lengre enn 2.5 km.

Oppsummering

Utgangspunktet for gjennomgangen av disse anbefalingene har vært en oppfatning om at GIEK, som et statlig organ, bør ha et tydelig mål om ikke å hindre utvikling. Vi mener dette gjenspeiler et balansert syn på hva som er GIEK mål og rolle. Som et statlig organ hvis hovedoppgave det er å promotere norsk eksport skiller GIEK seg fra for eksempel MIGA, som på sin side er en del av Verdensbanken og dermed er underlagt et mål om å bidra til fattigdomsreduksjon. Man kan selvfølgelig spørre seg om ikke nasjonale ECAer også burde hatt egne mål om å bidra til utvikling og fattigdomsreduksjon, men vi anser det for å være en egen debatt.

Vår tilnærming er at ECAer bidrar til økt global handel og til å finansiere prosjekter i fattige land som ellers ikke ville blitt etablert, og at de dermed bidrar på sin egen måte til utvikling.

Til tross for at vi har brukt dette perspektivet som grunnlag for denne rapporten vil vi oppfordre både GIEK, SLUG og andre involverte parter, til å gå inn i en grunnlagsdebatt om ECA-systemet som sådan. Dersom den reelle effekten på utvikling er så begrenset som enkelte forskere hevder, bør man vurdere om argumentet om 'indirekte effekt' faktisk er gyldig. Mange vil nok også gå lenger og hevde at ECAene tid er forbi. Internasjonale regler har på mange måter fjernet instituttene opprinnelige eksistensgrunnlag, slik at enten bør ECAene gjøres om og tildeles et utviklingsmandat, eller så bør deres funksjon overføres til et multilateralt nivå, eksempelvis Verdensbanken eller FN. Vi ønsker ikke å gi noen konkluderende svar her, men understreker igjen at vi ser behovet for en grunnlagsdebatt der man tør å stille spørsmålet om ECAenes eksistens, og der man vurderer alternative løsninger for hvordan ECAenes mål kan nås.

Med dette i bakhodet bør denne rapporten altså betraktes som en endogen analyse av GIEKs etiske retningslinjer. Våre forslag kommer derfor som innspill til hvordan GIEK kan forbedre sin etiske profil innenfor de rammene de nå opererer i, og hvordan de kan sørge for å minere sjansen for at ny illegitim gjeld etableres.

Anbefalinger oppsummert

Våre anbefalinger kan kort deles inn i fem kategorier, hvor enkelte er mer omfattende enn andre.

1. Et tredje delmål

Den første kategorien omfatter GIEKs virksomhetsmål, og her har vi lagt vekt på å få frem at GIEK ikke kan se seg kjent med å være til hinder for utvikling. Som et statlig organ må dette betraktes som uakseptabelt. Men i dette ligger det heller ikke noe krav til at all statlig virksomhet må utviklingsfremmende. Dette vil da heller ikke være en økonomisk holdbar løsning for GIEK. Ulandsordningen kommer inn som et unntak til dette, men der er den økonomiske byrden overført til Norad. Vi slutter oss til dem som mener Ulandsordningen bør utvides i omfang, men hva gjelder GIEKs normale prosjekter mener vi det er tilstrekkelig at det innføres et tredje delmål for GIEKs virksomhet; å ikke være til hinder for utvikling.

De resterende kategoriene er utarbeidet som en konsekvens av et slikt delmål.

2. Krav til GIEKs virksomhet

Vi har valgt å kun fokusere på ett aspekt under denne overskriften; åpenhet. Som vi skriver i gjennomgangen så mener vi GIEK har stort potensial til forbedring, både hva gjelder gjennomsiktighet i egen virksomhet og åpenhet knyttet til prosjekter. Vi peker gjentatte ganger på MIGA som et forbilde i denne sammenheng.

3. Krav til garantisøker

Her trekker vi fram to hovedpunkter; konsekvensutredninger og kontraktsmessige forhold. Hva gjelder konsekvensutredninger mener vi dette bør gjelde for et større spekter av prosjekter, samt at vurderingen om behov for utredning bør gjøres av en ekstern aktør og ikke av GIEK selv. Kontraktsmessige forhold knytter vi til Eurodad-charteret der det etableres et ekstensivt sett av regler og prosedyrer. Vi anbefaler GIEK og ta inn det som er relevant for deres virksomhet.

4. Krav til prosjekter

Dette er den største kategorien, og omfatter etiske standarder vi mener GIEKs prosjekter bør følge.

Disse er delt inn i tre kategorier; (i) sosiale og kulturelle, (ii) miljø- og klimamessige; og (iii) økonomiske og juridiske. Et av de viktigste punktene finner vi under den første kategorien, og det omhandler arbeidsrettigheter. Vi mener det er imperativt at GIEK inkluderer dette i sin vurdering av prosjekter og i konsekvensutredninger. Det kan også poengteres på nytt at denne gjennomgangen

ikke er ment som en mal for GIEKs etiske retningslinjer som sådan, og bør heller ikke tolkes slik. For mer konkrete eksempler på implementering av etiske retningslinjer vil vi anbefale MIGA og IFC.

5. Eksklusjonsliste

Her fremheves en del kategorier av prosjekter som GIEK ikke under noen omstendigheter bør involvere seg i. Listen er sterkt inspirert av IFC / MIGA.

Referanser

Alminnelige vilkår for Långivergaranti (GIEK/des2006)

Baltenspergera og Herger, "Exporting against Risk? Theory and Evidence from Public Export Insurance Schemes in OECD Countries" (University of Berne, November 2007).

Baltenspergera og Herger, "Exporting against Risk? Theory and Evidence from Public Export Insurance Schemes in OECD Countries", University of Berne, Nov 2007.

Econ Pöyry, "Evaluering av GIEK", Rapport 2008-060.

Ekvatorprinsippene

EURODAD Charter on Responsible Financing (January 2008), Tilgjengelig på www.eurodad.org.

FAFO, "Evaluation of the Norwegian Mixed Credits Programme", UD, 2001.

Garcia-Alonso, Levine og Morga (2004), "Export Credit Guarantees, Moral Grath, A., *International Trade* (London: Nordia Publishing, 2006, Norwegian edition).

OECD (2004), "Hazard And Exports Quality", Bulletin of Economic Research 56:4, 2004, 0307–3378.

OECD Guidelines for Multinational Enterprises (GME).

OECDs nettsider:

http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_2649_33745_1903251_1_1_1_1,00.html

The European Union, "Communication of the Commission to Member States amending the communication pursuant to Article 93(1) of the EC

Treaty applying Articles 92 and 93 of the Treaty to short-term export credit insurance" (2001/C 217/02).

WTOs "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures".