

Utenriksdepartementet
Att: Stine Horn
[Adress]
[Postcode City]

Your reference:
Marta Gjørtz

Our reference:
Mina Weydahl

File no:
[Number]

Date:
22.02.2024

Søknad til DFØ om unntak fra bestemmelser om økonomistyring i staten for Norad

Innledning

Vi viser til statsbudsjettet for 2024, godkjent av Stortinget, hvor det ble vedtatt en ny statlig garantiordning for fornybar energi i utviklingsland. Garantiordningen er nærmere beskrevet i Utenriksdepartementets proposisjon til Stortinget Prop. 1 S (2023-2024) under Kap. 162 Næringsutvikling, landbruk og fornybar energi Post 72 Fornybar energi *Ny statlig garantiordning for fornybar energi i utviklingsland*.

Det skal opprettes en garantiramme på 5 mrd. kroner fra 2024 med en prøve-periode på fem år. Formålet med garantiordningen er økte investeringer i fornybar energi i utviklingsland. Ordningen skal mobilisere privat kapital som bidrar til dette. Norad gis det helhetlige ansvaret for å forvalte ordningen og at ordningen går i balanse på lang sikt. Norad har fått i oppdrag av UD å etablere ordningen.

Søknad om unntak

Vi gjør innledningsvis oppmerksom på at innrettingen av ordningen som er omtalt i Prop. 1 S, med betydelig fokus på bankers utlånsporteføljer, avviker fra økonomireglements fokus på enkeltgarantier. For å redusere risiko for tap vil i henhold til Prop. 1 S «minst 65 pst. av garantivolumet gå til å garantere porteføljer sammen med multilaterale utviklingsbanker».

1) Garanti der långiver eller låntaker er statlig forvaltningsorgan:

I henhold til Reglement for økonomistyring i staten 8.1 andre avsnitt, er garanti henhold til kapittel 8 ikke aktuell dersom enten långiver eller låntaker er et statlig

forvaltningsorgan. Garantiordningen har som krav at minst 65pst av garantiene skal gjøres sammen med multilaterale banker. Disse bankenes kunder er i overveldende grad stater eller statlige aktører. Innenfor de resterende 35pst er det også ofte statlige kraftselskap ('utilities') som er mottaker av lån eller garantier. Det søkes derfor om unntak fra bestemmelsen i **8.1 andre avsnitt, med begrunnelse at slik ordningen skal implementeres kan det være nødvendig å gi garanti der långiver eller låntaker er statlig/statlig forvaltningsorgan.**

2) Selvfinansierende ordning:

I henhold til Reglement for økonomistyring i staten **8.2.2 første avsnitt bokstav a** skal en garantiordning være selvfinansierende ved innkreving av garantiprovisjon/-gebyr. Det innbetales på et fond som skal dekke både forventede utgifter pga. tap og administrative utgifter.

I tråd med praksis for lignende ordninger for utviklingsland (Sida, IFU) ber vi om unntak for at ordningen skal være (helt) selvfinansierende i betydningen å dekke *alle* ordningens driftsutgifter (inkludert personalressurser).

I Sverige har Sida historisk hatt som mål å dekke inn tilsvarende rundt 1/3 av sine driftsutgifter gjennom garantipremiene. Norad planlegger å kreve inn en administrasjonspremie i tillegg til risikopremie, og på sikt er det mulig at denne kan dekke Norads fulle driftsutgifter for ordningen (inkludert en kompensasjon for Norfund sitt arbeid med risikovurdering), men det ansees for tidlig å si nå. Grunnet usikkerhet om antall garantiutstedelser de første årene og nødvendige driftsutgifter vil Norad gjøre en egen vurdering med påfølgende estimat av administrasjonspremie med utgangspunkt i tilsvarende løsninger.

3) Simpel kausjonist:

I henhold til Reglement for økonomistyring i staten skal garantiformen bestå i at staten stiller seg som *simpel kausjonist*, dvs. at statens garanti forfaller først når långiver kan dokumentere manglende betalingsevne hos låntaker. I internasjonale finanstransaksjoner kreves det derimot normalt *selvskyldnergarantier*, på engelsk omtalt som «irrevocable, unconditional and on demand guarantees», hvor krav under garantien utbetales mot garantikreditors erklæring om mislighold og etter nærmere avtalte varslingsperioder.

Verdensbanken stiller for eksempel i sitt styrenotat om «IBRD Portfolio Guarantee Platform» datert 4. august 2023 krav om at «portfolio guarantees will be irrevocable, unconditional, legally binding, and payable on demand».

Gitt kravene dokumentert i Verdensbankens notat og bekreftet i vår dialog med Den afrikanske utviklingsbanken, vil oppfyllelse av minimum 65 pst garantier med multilaterale banker forutsette selvskyldnergaranti. Det søkes derfor om unntak fra bestemmelsen i **8.2.2 Hovedvilkår for statsgaranti første avsnitt bokstav b** om at staten stiller seg som simpel kausjonist. Formålet er å kunne gi selvskyldnergarantier, og herunder også påkravsgarantier. Det er verdt å merke seg at det åpnes for bruk av selvskyldnergarantier i bestemmelse 8.4: «Dersom staten unntaksvis har påtatt seg

selvskyldnerkausjon, må garantiforvalter opptre i samsvar med det som er avtalt når låntaker ikke betaler ved forfall.»

Hvis Norad ikke får dette unntaket, vil det begrense garantimulighetene vesentlig. Afrikabanken har allerede sagt tydelig at simple garantier ikke er et alternativ for dem, men flere aktører har også gitt uttrykk for at det er selvskyldner (herunder også påkrav) som er mest interessant i risikable markeder. Et ekstra argument for å tillate selvskyldnergarantier er at garantimottakere skal betale premier for å motta garantien, slik at garantiordningen går i balanse på sikt, og at det frem til en tapsavsetning er bygget opp gjennom premier settes av 750 millioner kroner over bistandsbudsjettet.

4) Pro rata risikofordeling:

Reglement for økonomistyring i staten artikkel **8.2.2 c) beskriver risikofordeling på pro rata basis mellom staten og øvrige långivere og garantister**. I Prop. 1 S står det at staten vil *«påta seg maksimalt 50 pst. av risikoen i enkeltgarantier»*. Det søkes unntak for å kunne avvike fra pro rata risikodeling, for eksempel i en førstetapsgaranti (first loss). Dette kan være nødvendig, i noen tilfeller avgjørende, for å utløse finansiering fra profesjonelle aktører som multilaterale banker og finansinstitusjoner i utviklingsland. Det er i mange tilfeller også svært addisjonelt, altså noe som ingen/få andre tilbyr, og som dermed har betydelig positiv effekt for å mobilisere kapital.

Et konkret eksempel illustrerer behovet: Norad vurderer sammen med seks andre statlige garantister (inkludert Sida og IFU) og den multilaterale utviklingsbanken Asian Development Bank (ADB) å garantere en del av bankens utlån som en såkalt «First Loss» eller førstetapsgaranti. En garanti til ADB vil bidra til å oppfylle krav i Prop 1 S om at garantier til utviklingsbanker skal utgjøre minst 65 pst av garantivolumet. Målsettingen med garantien er å styrke bankens balanse og utløse nye utlån til klimafinansiering inklusive fornybar energi.

En garanti fra Norad på USD 100 millioner i denne transaksjonen ville gi Norge en eksponering på i overkant av 3% av den underliggende forpliktelsen på antatt USD 3 milliarder. Garantien er antatt å utløse USD 12-15 milliarder i nye utlån og ha stor addisjonell verdi.

Norads tolkning er at denne garantien faller innenfor kravene i regelverket om pro rata risikodeling med andre garantister, men ikke pro rata risikofordeling med långiver. Det bes derfor om unntak fra bestemmelsene i **8.2.2 første avsnitt bokstav c** om at risikofordelingen mellom staten og øvrige långivere og garantister skal være på pro rata basis. Uten dette unntaket vil mulighetsrommet for garantiutstedelse med multilaterale banker (og andre) reduseres vesentlig, da det er nettopp en skjevdeling («first loss») bankene etterspør for å avlaste sine balanser og utløse nye utlån. Slike garantier er i tillegg svært effektive for å mobilisere nye utlån langt utover garantibeløpet.

Et unntak som beskrevet her, for eksempel gjennom en «first loss», vil medføre høyere risiko for den norske stat enn pro rata risikodeling mellom staten og långiver. Dette blir imidlertid tatt hensyn til gjennom en høyere garantipremie og avsetning til forventede tap. Det kan sammenlignes med å utstede en garanti på pro rata basis for et prosjekt med ellers høyere risiko. Forventet tap for den norske stat gitt full tapsavsetning vil alltid være null. For garantier til MDBer vil også total risiko som regel være lav uansett.

5) Garantipremier:

I henhold til artikkel 8.2.2 vil **garantiprovisjon** *normalt* betales som en engangspremie. Norad ønsker mulighet til løpende betaling som en pro anno premie i de transaksjonene det er hensiktsmessig. I ovennevnte garantitransaksjon med ADB er pro anno betaling avtalt mellom partene og ikke opp til Norad å bestemme, hvis Norad ønsker å delta. I bestemmelsen står det «normalt», som åpner for unntak, men Norad søker likevel unntak gitt at det kan være hensiktsmessig å «normalt» ha pro anno premiebetalinger.

6) Valuta:

Garantier i utviklingsland vil normalt knytte seg til lån eller forpliktelser i utenlandsk valuta, primært USD eller EUR, og være utsatt for valutakurs risiko i NOK. Det bes derfor om unntak fra bestemmelsene i **8.2.2 femte avsnitt** om at statens ansvar bør begrenses oppad til en maksimal grense i kronebeløp for lån i utenlandsk valuta.

Hvis garantiansvaret må begrenses oppad i NOK vil det kunne redusere den reelle verdien av garantirammen på NOK 5 milliarder betydelig. En internasjonal finansinstitusjon med langvarige lån og eksponeringer i USD kan ikke forholde seg til dagens kronekurs NOK og vil i så fall måtte operere med en substansiell buffer, som ville betydelig redusere verdien av hver garanti (tilsvarende et mye lavere beløp). I dialog med ADB har de indikert at i konvertering av garantibeløpet i NOK til USD kan kreve en buffer på rundt 50% i forhold til dagens vekslingskurs fra NOK til USD, på grunn av strenge krav til deres kombinerte risikoeksponering og ønske om å beholde dagens kredittrating på AAA. I praksis kan det bety at en norsk garanti på 1 mrd. NOK/ca. 100 mill USD i realiteten kun telles som USD 65 millioner for ADB. Vi mener det vil være enklere å håndtere valutasvingninger for Norge innenfor den totale rammen for garantiordningen og i dens forvaltning over tid, altså på porteføljenivå (for hele ordningen samlet), heller enn at hver enkelt garantimottaker skal måtte ta høyde for mulige valutasvingninger (f.eks. ved å legge på en buffer, som beskrevet at ADB ville gjort). Norad kan for eksempel utstede færre garantier i senere år dersom valutasvingninger gjør at eksisterende garantier øker sin eksponering i NOK. I den svenske utviklingsgarantiordningen har garantirammen alltid vært betydelig høyere enn faktisk garantert volum, slik at valutasvingninger og annet over tid eventuelt kan justeres for i senere års utstedelser.

7) Kunngjøringer:

I henhold til artikkel **8.3.2 Kunngjøring og søknadsbehandling** i Regelverket skal kunngjøring foretas på en slik måte at man når hele målgruppen som garantiordningen tar sikte på. Norad foretar normalt utlysning av tilskudd gjennom Norads tilskuddsportal, mens slik som kjernestøtte til FN og kapitalinnskudd og støtte til trust funds i de multilaterale bankene utlyses ikke da den støtten beslutes av Utenriksdepartementet og Stortinget i henhold til Prop 1S. Norad ønsker å følge samme praksis i statsgarantiordningen, altså at det ikke er nødvendig med kunngjøring. Det bes derfor om unntak fra bestemmelsene i 8.3.2 om kunngjøring og søknadsbehandling. Når det gjelder kravet i Prop. 1 S teksten om garantier av porteføljer sammen med multilaterale utviklingsbanker, vil de forhandles bilateralt med de enkelte bankene. De resterende maksimalt 35% av garantivolumet vil imidlertid utlyses på vanlig måte gjennom Norads tilskuddsportal.

8) Avtaleinngåelse med låntaker:

I henhold til 8.3.3 skal vilkår som settes for garantien fortrinnsvis nedfelles i en avtale som undertegnes av garantiforvalter, låntaker og långiver. Norad vil imidlertid i mange tilfeller garantere låneavtaler mellom låntaker og långiver (en finansinstitusjon) og ikke ha et direkte forhold til låntaker. For tilfeller med porteføljer kan det være snakk om tusenvis av unike låntakere, for eksempel små og mellomstore bedrifter. Det ville være svært krevende om Norad skulle ha avtaler direkte med alle disse. Garantistens vilkår vil inkluderes i låneavtalen eller i avtale mellom garantist og långiver, og det må her vurderes om risikoen er håndterbar og akseptabel for Norad. Risikoreduserende tiltak, begrensninger og krav til løpende rapportering til Norad vil også være del av garantiavtalen mellom partene. Norad ber derfor om unntak fra bestemmelsen i **8.3.3 Garantierklæring/inngåelse av avtale** første avsnitt om at vilkår for garanti skal nedfelles i en avtale/garantierklæring med låntaker.

9) Periodisk rapportering:

Videre er det i økonomireglementet krav til at garantierklæringen/avtalen skal inneholde en løpende informasjonsplikt og krav til periodisk rapportering fra långiver. Med garantier for utlånsporteføljer fra multilaterale utviklingsbanker antas det å omfatte flere enkeltutlån samlet som garanteres som en transaksjon. Norad vil da garantere eller reassurere bankenes utlån, primært til statlige låntakere, alene eller sammen med andre garantister. De statlige låntakerne rapporterer til bankene, men ikke med revisorbekreftet selskapsregnskap, årsberetning og driftsrapporter som omtalt i økonomireglementet. Bankenes rapporteringsplikt til Norad under garantien vil imidlertid ivaretas på annen og egnet måte, og dette vil avtales som del av enhver garantiavtale før garantiutstedelse. Norad ber derfor om unntak fra bestemmelsen i **8.3.3 andre avsnitt bokstav c** om krav til periodisk rapportering fra långiver som beskrevet i økonomiregelverket.

10) Regress:

I henhold til artikkel **8.4 Innfrielse av garanti, regress** får staten rett til regress når garantiforvalter betaler långiver og dette skal presiseres i avtalen. I garantier av multilaterale bankers utlånsporteføljer vil det i stor grad være statlige låntakere. Disse vil ikke stille sikkerhet og et land går normalt ikke konkurs. Det vil derfor ikke være mulig for staten Norge å tre inn i låneforholdet ved mislighold og få rett til regress, da de multilaterale bankene vil stå som långiver og fortsette låneforholdet med låntaker i en misligholdssituasjon. I garantier med finansinstitusjoner og private låntakere kan regress være mulig og vil vurderes i hver enkelt transaksjon. Gitt at minst 65 pst av garantivolumet på NOK 5 milliarder skal garantere porteføljer sammen med multilaterale utviklingsbanker og ikke enkeltlån, ber Norad om unntak for kravet om statens rett til regress i de garantiene der det ikke er relevant.

11) Løpetider:

Hverken økonomiregelverket eller omtalen av ny garantiordning i Prop. 1 S omtaler garantiens løpetider. Vi erkjenner at de aktuelle garantiene vil kunne ha lange løpetider, spesielt garantiene med de multilaterale bankene. Deres utlån kan være opptil 30 år og i den ovennevnte aktuelle transaksjonen med ADB er det 25 års løpetid på

garantien. Norad ønsker derfor å orientere DFØ om dette, selv om det ikke sees behov for eller søkes noe unntak.

Vi ber UD formidle til DFØ at de vurderer om det er behov for ovennevnte unntak, hvilke unntak det er behov for i lys av hva regelverket gir muligheter for, samt å vurdere hva vedtaket i Stortinget i henhold til Prop. 1 S gir grunnlag for.

Med vennlig hilsen

Mina Weydahl
Underdirektør
Avdeling for klima og miljø
Seksjon for energi

Dokumentet er elektronisk godkjent og krever ikke signatur.

