



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:26

# Statens garantier i finanskrisen

ISBN 978 91 7086 199 4

RiR 2009:26

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

---

Till regeringen  
Finansdepartementet  
Utrikesdepartementet  
Näringsdepartementet

Datum: 2009-12-10  
Dnr: 31-2009-0855

## Statens garantier i finanskrisen

Riksrevisionen har granskat regeringens beslut, uppföljning och rapportering till riksdagen om de statliga garantiåtagandena till följd av finanskrisen.

Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Riksgälden, Exportkreditnämnden och AB Svensk Exportkredit har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Claes Isander* har varit föredragande. Revisionsrådet *Tomas Nordström* och revisionsdirektören *Birger Persson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Claes Isander

*För kännedom:*  
Riksgäldskontoret  
Exportkreditnämnden  
AB Svensk Exportkredit



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	11
1.1 Finanskrisen och kreditkrisen	11
1.2 Motiv till granskningen	13
1.3 Syfte och frågeställningar	13
1.4 Vad granskas?	14
1.5 Bedömningsgrunder	14
1.6 Metoder	15
1.7 Rapportens innehåll	16
2 De statliga garantierna under finanskrisen	17
2.1 Den statliga garantimodellen	17
2.2 Lagstiftning	20
2.3 Garantier och garantirisker	23
3 Garantivillkor för banker och exportföretag	27
3.1 Bankgarantin och insättningsgarantin	27
3.2 Exportkrediter och exportkreditgarantier	30
3.3 Riksrevisionens iakttagelser om garantivillkoren	34
3.4 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	38
4 Statens risker för framtida kostnader	39
4.1 Om bedömning av risker	39
4.2 Riskbedömningar vid myndigheter och bolag	40
4.3 Regeringens underlag för beslut	42
4.4 Regeringens bedömning och uppföljning av riskerna	44
4.5 Riksrevisionens iakttagelser om statens risker	49
4.6 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	53
5 Riksdagens underlag och kontroll	55
5.1 Krav på återrapportering	55
5.2 Beräkningar av statens ekonomiska risk	58
5.3 Riksrevisionens iakttagelser om återrapportering till riksdagen	59
5.4 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	62
6 Slutsatser och rekommendationer	63
6.1 Slutsatser	63
6.2 Rekommendationer	65
Referenser	67
Bilaga 1 Förordningar med koppling till garantiprogram	71
Bilaga 2 Hanteringen av finanskrisen. Risker med och förväntade kostnader för garantiprogrammen	73



# Sammanfattning

## Utgångspunkter för granskningen

Lehman Brothers konkurs i USA i september 2008 sände chockvågor genom det globala finansiella systemet. Även svenska banker påverkades och detta minskade möjligheterna för företagen att få krediter på rimliga villkor. Riksdagen beslutade på kort tid och med en extraordinär berednings- och beslutsprocess i regering och riksdag om utökade ramar för garantisystemen, från 800 miljarder kronor sommaren 2008 till omkring drygt 3 000 miljarder kronor våren 2009. De viktigaste garantierna gällde bankväsendets krediter och exportkrediterna.

Regeringens underlag för dessa beslut och regeringens återrapportering till riksdagen av dessa omfattande statliga åtaganden är föremål för denna granskning.

Granskningen syftar till att bedöma om regeringen har säkerställt:

- Garantivillkor som är rimliga med hänsyn till statens kostnader.
- Underlag som möjliggör bedömningar av statens risker för framtida kostnader.
- En öppen och tydlig återrapportering till riksdagen.

Det bör framhållas att Riksrevisionens granskning inte avser effekterna av de statliga garantierna på den finansiella sektorn eller samhällsekonomin i stort.

## Riksrevisionens slutsatser

### Om villkor och avgifter för garantierna

Avgifterna för bank- och insättningsgarantin täcker sannolikt de förväntade kostnaderna för staten. De villkor och begränsningar som regeringen infört bidrar till att hålla nere utgifterna och öka möjligheten till återvinning vid eventuella förluster.

Vad gäller exportkrediter och upplåning för exportkrediter motsvarar de garantivillkor och prissättning som tillämpas av Exportkreditnämnden (EKN) och AB Svensk Exportkredit (SEK) den risk som staten påtar sig genom

garantierna. De processer som finns vid myndigheten och bolaget för att bedöma risker och säkerställa tillräcklig fondering för att täcka eventuella förluster fungerar väl. En mer utdragen lågkonjunktur kan emellertid allvarligt försämra såväl EKN:s som SEK:s resultat.

Riksrevisionens bedömning är sammantaget att villkoren för garantierna bidrar till att hålla ner statens kostnader för garantierna och ökar möjligheten till återvinning.

### **Om regeringens bedömning av risker för framtida kostnader**

Riksrevisionen kan konstatera att det saknades en samlad bedömning av statens ekonomiska risk när regeringen begärde riksdagens bemyndiganden för de mycket omfattande garantiåtagandena. I det kritiska läge som rådde mellan oktober 2008 och januari 2009 är det förståeligt att beslut om åtgärder måste fattas snabbt och delvis grundas på bristfälliga underlag.

Under det år som gått sedan krisåtgärderna infördes har emellertid regeringen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att skapa en samlad bild av de risker som staten övertagit från banker och andra företag för flera år framåt. Riksgäldskontoret (RGK) har i en skrivelse till regeringen påpekat att ett sådant utvecklingsarbete var planerat att ske i samråd med övriga garantimyndigheter men att arbetet nedprioriterades på grund av den finansiella turbulensen. Först i slutet av oktober 2009 gav regeringen RGK i uppdrag att utvärdera regeringens stödåtgärder med avseende på kreditförsörjningen. I uppdraget ingår dock inte att redovisa en samlad bedömning av statens ekonomiska risker.

Då bankgarantin beslutades avstod regeringen från att försöka bedöma de framtida kostnaderna, med hänvisning till att alternativkostnaden för en eventuellt fördjupad kris i den reala ekonomin bedömdes vara mycket stor. RGK framhåller att statens reella exponering gentemot det svenska banksystemet vare sig är begränsad till de faktiskt utställda garantierna eller till det maximala garantibeloppet 1 500 miljarder kronor. Riksrevisionens tolkning av stödlagens krav på kostnadsminimering är att kostnaden för det statliga stödet ska vara så låg som möjligt förutsatt att negativa samhällsekonomiska konsekvenser undviks genom stödet. För att säkerställa detta bör regeringen beräkna och redovisa risker och förväntade kostnader för garantierna samt utforma processer för att löpande hantera, följa upp och avveckla dem.

Regeringen har inte heller vidtagit några åtgärder för att beräkna risken för framtida kostnader avseende statens garantiåtaganden inom exportområdet.

Riksrevisionen anser sammanfattningsvis att regeringen inte har säkerställt ett tillfredsställande underlag för bedömning av statens risker för framtida kostnader inom garantiområdet.



### **Om redovisning till riksdagen**

Riksdagen har vid några tillfällen under 2009 efterfrågat en redovisning av konsekvenserna av de vidtagna åtgärderna. Regeringen har påpekat svårigheterna att beräkna riskerna med statens åtagande. Regeringen har emellertid inte genom exempelvis uppdrag till berörda myndigheter och bolag säkerställt ett underlag för en samordnad och samlad bedömning och uppföljning av statens ekonomiska risker. Avsaknaden av sådana uppdrag är sannolikt en orsak till bristen på information om statens ekonomiska risk i budgetpropositioner och i annan rapportering till riksdagen.

En fördjupad analys av de risker som statens ökade utlåning och olika garantiåtaganden är i högsta grad relevant i den situation som uppstått. Någon sådan fördjupning har inte redovisats av regeringen. Även Finanspolitiska rådet och konjunkturinstitutet har pekat på denna brist.

Riksrevisionen slutsats från granskningen är att regeringen inte har lämnat en samlad och tydlig återrapportering till riksdagen.

### **Riksrevisionens rekommendationer**

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisats vill Riksrevisionen lämna följande rekommendationer:

- Regeringen bör initiera utredningar och analyser om de ekonomiska risker för staten och skattebetalarna som är förknippade med garantier av den typ som införts under det senaste året. Analyserna bör göras samordnat för samtliga statliga garantier.
- Regeringen bör redovisa en samlad bild, som både inkluderar bank- och exportkreditgarantier av de ekonomiska riskerna för staten och skattebetalarna. Årsredovisningen för staten skulle med lämpliga tilläggsupplysningar om förväntad kostnad och risk för garantierna ge en mer rättvisande bild av statens ekonomiska ställning och riskexponering.
- Riksrevisionen anser att behovet av en samlad redovisning av risker och kostnader i anslutning till statens garantier bör beaktas i den pågående översynen av budgetlagen.



# 1 Granskningens bakgrund och inriktning

Riksrevisionen har genomfört en granskning av regeringens program för statliga garantier till banker och exportindustri under finanskrisen. Granskningen avser perioden från senhösten 2008 till hösten 2009. I detta inledande kapitel redogörs för granskningens bakgrund och inriktning.

## 1.1 Finanskrisen och kreditkrisen

Lehman Brothers konkurs i USA i september 2008 sände chockvågor genom det globala finansiella systemet. Hösten 2008 rådde en turbulens på den globala finansmarknaden av historiska dimensioner. Den utlösande orsaken till den finansiella krisen var fallande priser på den amerikanska bostadsmarknaden som ledde till att bankerna tvingades skriva ned hundratals miljarder dollar i nödlidande bostadslån. De krympande balansräkningarna reducerade bankernas utlåningskapacitet, vilket ytterligare förstärktes av att bankerna började bygga upp reserver som gardering för sin fortsatta finansiering. Sammantaget medförde detta att utlåningen minskade i förhållande till det egna kapitalet.

Osäkerheten om vilka låntagare som var kreditvärdiga ökade markant under hösten 2008, vilket gav avtryck i det svenska banksystemet. Bankernas finansieringskostnad ökade dramatiskt under hösten framför allt på lån med längre löptider. De fick svårt att finansiera sig genom att emittera bostadsobligationer eftersom handeln med dessa tidvis fungerade dåligt. Bankernas likviditetsrisker ökade därför. Den internationella marknaden för företagsobligationer kollapsade också. Farhågorna var att bankernas brist på långsiktig finansiering, växande kreditförluster och strävan att stärka balansräkningen skulle leda till att företag och hushåll fick allt svårare att låna. I slutet av 2008 fördjupades konjunkturnedgången och bankerna drabbades av kreditförluster och en försämrad avkastning på eget kapital. Under det fjärde kvartalet 2008 redovisade de svenska storbankerna kreditförluster på 7,1 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 12,5 miljarder kronor för hela 2008. Den svenska ekonomin försvagades ytterligare våren 2009 och ytterligare kreditförluster var att vänta.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Studier i Svensk finanspolitik 2009/1. C Bergström.

Regeringen ansåg att osäkerheten på marknaderna kunde vara en anledning till att lånekostnaden för svenska banker hade stigit märkbart senhösten 2008, trots att bankernas ställning bedömdes vara stark i ett internationellt perspektiv. Det minskade förtroendet mellan bankerna resulterade i stigande räntor vid lån mellan banker (interbankräntor) samt kraftigt ökade kostnader för deras upplåning.

Efter den svenska bankkrisen på 1990-talet övertog de stora internationella bankerna i stor utsträckning finansieringen av industrins långsiktiga exportkrediter, medan svenska banker drog sig tillbaka från exportfinansieringen. Som en effekt av globaliseringen i början av 2000-talet fick industrin i ökad utsträckning tillträde till tillväxtmarknader i till exempel Brasilien, Indien och Malaysia. Banker som Citibank, Deutsche Bank eller ABN Amro kom att i stor utsträckning finansiera svensk export.<sup>2</sup>

I samband med Lehman Brothers konkurs drog sig de internationella bankerna ur svensk exportfinansiering. Enligt en uppgift från en av storbankerna hade svenska företags låneramar utomlands reducerats under 2008 med 300 miljarder kronor.<sup>3</sup> Det fanns också tecken på att företag inte kunnat finansiera sina exportaffärer och att det fanns företag som tvingats ställa in sina betalningar i brist på finansiering.<sup>4</sup> De största svenska exportörerna hade akuta finansieringsbehov i storleksordningen 100 miljarder kronor. Finansieringsgapet på längre sikt kunde enligt en bedömning röra sig om 1 000 miljarder kronor.<sup>5</sup> Samtidigt noterades ett starkt ökat behov av rörelse kreditgarantier.

Regeringens åtgärder inriktades främst mot att tillgodose två syften. Det ena syftet var att upprätthålla likviditeten och stabiliteten i det svenska finansiella systemet. Det andra syftet var att motverka den allvarliga försämringen av tillgången till långfristig finansiering för exportindustrin.<sup>6</sup> Beslut om vissa åtgärder har tagits i internationellt samarbete inom och utom EU. Bland annat enades Europeiska rådet i oktober 2008 om samordnade åtgärder för att hantera krisen.

---

<sup>2</sup> Intervju M Höglund, AB SEK, 2009-07-03. Internationella banker svarade för uppskattningsvis 80 - 90 procent av svensk exportfinansiering.

<sup>3</sup> *Studier i Svensk finanspolitik* 2009/1. C Bergström.

<sup>4</sup> *Penningpolitisk rapport. Riksbanken, februari 2009.*

<sup>5</sup> Intervju VD AB SEK 2009-07-03. Denna bedömning framfördes enligt uppgift till regeringen.

<sup>6</sup> Regeringen formulerar detta i prop. 2008/09:86, s. 3, så att "det minskade utbudet av långfristiga krediter är särskilt bekymmersamt" samt "Möjligheterna att finansiera affärer med medelfristiga eller längre återbetalningstider har minskat väsentligt."

## 1.2 Motiv till granskningen

De garantiramar som riksdagen bemyndigat regeringen att utnyttja och de garantier som regeringen ställt ut under hösten 2008 och våren 2009 innebär enligt Riksrevisionen mycket stora åtaganden genom att staten går i borgen för betalningsförpliktelser hos banker och företag.

I slutet av oktober 2008 beslutade riksdagen att godkänna regeringens förslag till en stabilitetsplan och en ny lag om statligt stöd till kreditinstitut innehållande bestämmelser om en stabilitetsfond. Med stöd av lagen beslutade regeringen om ett garantiprogram för bankernas upplåning med en total ram om 1 500 miljarder kronor och att höja insättningsgarantin för bankernas inlåning från 250 000 till 500 000 kronor.<sup>7</sup>

Garantin beräknades av regeringen motsvara behållningar på konton om cirka 740 miljarder kronor.<sup>8</sup> I december 2008 höjde regeringen Exportkreditnämndens garantiram från disponibla 175 till 350 miljarder kronor.<sup>9</sup> Samtidigt beviljades AB Svensk Exportkredit en låneram i Riksgäldskontoret om 100 miljarder kronor. Regeringen fick också bemyndigande att ge Svensk Exportkredit en garanti för bolagets upplåning om högst 450 miljarder kronor.<sup>10</sup>

Sammantaget beslutade riksdagen på kort tid och med en extraordinär berednings- och beslutsprocess i regering och riksdag om garantiramar för de största garantisystemen som ökade från 800 miljarder kronor sommaren 2008 till omkring drygt 3 000 miljarder kronor våren 2009.

Regeringens underlag för dessa beslut och regeringens återrapportering till riksdagen av dessa omfattande statliga åtagande är föremål för denna granskning.

## 1.3 Syfte och frågeställningar

Granskningen behandlar om regeringen har säkerställt följande:

- Garantivillkor som är rimliga med hänsyn till statens kostnader.
- Underlag som möjliggör bedömningar av statens risker för framtida kostnader.
- En öppen och tydlig återrapportering till riksdagen.

<sup>7</sup> Genom ändringar som trädde i kraft den 30 juni 2009 gäller garantin alternativt 50 000 euro om detta är ett högre belopp.

<sup>8</sup> Årsredovisning för staten för år 2008. I Finanspolitiska rådets rapport *Studier i finanspolitik* beräknas garantin uppgå till mellan 900 och 1 000 miljarder kronor.

<sup>9</sup> EKN har sedan 2002 fått disponera 175 miljarder kronor av den fastställda årliga ramen om 200 miljarder kronor.

<sup>10</sup> I budgetpropositionen för 2010 föreslogs garantiramarna för 2010 bli 250 miljarder kronor för AB SEK samt 500 miljarder kronor för EKN.

## 1.4 Vad granskas?

Granskningen avgränsas till de fyra största garantiprogrammen: bankgarantin, insättningsgarantin, exportkreditgarantin samt upplåningsgarantin för AB Svensk Exportkredit. Granskningen avser regeringens underlag för åtgärder i dessa program sedan oktober 2008. Det bör framhållas att Riksrevisionens granskning inte avser syftet med eller effekterna av de statliga garantierna på den finansiella sektorn eller samhällsekonomin i stort.

Berörda departement är främst Finans- och Utrikesdepartementen. De garantiansvariga myndigheter och bolag som berörts av granskningen är Riksgäldskontoret och Exportkreditnämnden samt bolaget AB Svensk Exportkredit. Dessa har berörts av granskningen genom att deras riskbedömningar utgör ingångsvärden för regeringens bedömning av förväntade kostnader på statsbudgeten.

## 1.5 Bedömningsgrunder

Händelseutvecklingen under hösten 2008 överraskade de flesta bedömare genom den styrka och snabbhet med vilken krisen utvecklades. Det är därför förståeligt att redovisningen av statens finansiella risk inledningsvis var ofullständig. Det är emellertid nu ett år sedan krisens utveckling krävde omedelbara åtgärder, och behov finns att utveckla analysen av de risker som staten har tagit genom sina garantiåtaganden.

### Garantivillkor som är rimliga med hänsyn till statens kostnader

De bedömningsgrunder för granskningen som avser garantivillkoren är i huvudsak styrda av internationella avtal och svensk lag. Detta framgår av EU:s statsstödsregler<sup>11</sup>, budgetlagen<sup>12</sup>, insättningsgarantilagen<sup>13</sup>, insättningsgarantidirektivet<sup>14</sup> samt stödlagen för bankerna.<sup>15</sup> Även andra uttalanden om styrande principer från riksdagen och regeringen i samband med krisberedskap, krishantering och ekonomiska kriser ger visst stöd för bedömningarna.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Dir 2009/14/EG.

<sup>12</sup> Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

<sup>13</sup> Lag (1995:1571) om insättningsgaranti

<sup>14</sup> Dir 1994/19/EG.

<sup>15</sup> Lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

<sup>16</sup> Budgetpropositionen för 1997 om motiv för införande av en garantimodell, budgetpropositionen för 2009, UO 6, om risk och sårbarhet i samhällets krisberedskap.

### **Underlag som möjliggör bedömningar av statens risker för framtida kostnader**

Regeringens ansvar för att hantera en allvarlig samhällskris kan utläsas av regeringsformens 1 kap 6§. Bedömningen av regeringens underlag om statens risker för framtida kostnader görs med följande modell. Regeringen, som har det övergripande ansvaret för samhällsekonomin och statens hantering av ekonomiska kriser, bör vid sina bedömningar utgå från garantiansvariga myndigheters och bolags modeller och uppföljningar för att beräkna, hantera och begränsa statens risk i de åtaganden som har gjorts. Regeringen bör säkerställa att den får på ett likartat sätt gjorda bedömningar av statens risk i de olika garantisystemen samt att dessa sammantaget kan ligga till grund för regeringens samlade bedömning av nödvändiga garantiramar och förväntade förluster.

### **En öppen och tydlig återrapportering till riksdagen**

Vi använder också bedömningskriterier och berättigade krav som i övrigt kan ställas på regeringens uppföljning och återrapportering till riksdagen vid åtaganden av den exceptionella storleksordning som gäller för statliga garantier under finanskrisen. Det är rimligt att riskbedömningar för sådana stora garantiåtaganden som det nu gäller successivt förbättras vartefter krisen fortgår. Regeringen behöver följa upp utvecklingen under krisens gång och successivt förbättra sitt underlag för bedömningar. Eftersom garantiramar lämnas till regeringen genom riksdagens bemyndigande bör återrapportering till riksdagen ske om hur stor del av garantiramarna som utnyttjats, deras effekter i samhällsekonomin samt vilka kvarstående risker för framtida kostnader för staten som utfärdade garantier medför.

## **1.6 Metoder**

Granskningen bygger på studier av dokument såsom författningar, utskottsbetänkanden, budgetpropositioner, interna arbetspapper vid Utrikes- och Finansdepartementen, rapporter och utredningar framtagna vid Riksgäldskontoret (RGK), Exportkreditnämnden (EKN) och AB Svensk Exportkredit (SEK). Dessutom har vi använt vissa rapporter från Finansinspektionen och Riksbanken avseende det finansiella systemets stabilitet.

Som komplement till dokumentstudierna har vi genomfört ett tjugotal intervjuer med enhetschefer och handläggare vid Utrikes- och Finansdepartementen och med personer vid tre berörda garantiansvariga myndigheter och bolag. Utrikes- och Finansdepartementen har i särskild ordning sammanställt svar på granskningens väsentligaste frågor.

Ernst & Young har anlåtats för att granska underliggande modeller och deras tillämpning vid RGK, EKN och SEK för hantering av ekonomisk risk i statens åtagande, riskreducerande åtgärder och avsättningar för förväntade och oförväntade förluster.

Professor Clas Bergström vid Handelshögskolan i Stockholm har anlåtats för att granska de underlag och bedömningar som gjorts av RGK och Internationella valutafonden (IMF) om statens sammantagna risker i garantiprogrammen. Clas Bergström har också anlåtats för kvalitetssäkring av rapporten tillsammans med en finansanalytiker Jens Albråten.

## 1.7 Rapportens innehåll

*Kapitel 2* beskriver inledningsvis de statliga garantierna och aktörerna inom området. Därefter beskrivs den lagstiftning och de internationella regler som styr garantisystemens utformning samt regeringens ansvar för att hantera en ekonomisk kris. Kapitlet behandlar också frågan om vilka risker som finns med att lämna garantier och hur dessa återspeglas i det pris som en garantitagare får betala.

Av *kapitel 3* framgår de villkor som staten ställer för att lämna garantier till banker och exportföretag. Här analyseras frågan om regeringen säkerställt garantivillkor som är rimliga med hänsyn till statens kostnader.

*Kapitel 4* behandlar frågan om statens risker för framtida kostnader. Här redovisas vilka bedömningar som ansvariga myndigheter och bolag har gjort samt vilka underlag regeringen har haft för sina åtgärder. Regeringens övergripande bedömningar av utvecklingen redovisas också. Avslutningsvis diskuteras frågan om regeringen säkerställt underlag som möjliggör bedömningar av statens risker för framtida kostnader.

*Kapitel 5* behandlar frågan om regeringens uppföljning och återrapportering till riksdagen.

I *kapitel 6* redovisas Riksrevisionens sammanfattande slutsatser och rekommendationer.



## 2 De statliga garantierna under finanskrisen

### 2.1 Den statliga garantimodellen

#### 2.1.1 *Garantimodellen infördes för att få kontroll på utgifterna*

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsförpliktelser. Mot slutet av 1990-talet bedömde regeringen att de statliga garantierna genom åren hade medfört betydande kostnader för staten. Riskbedömningarna och försöken att styra och förutse kostnaderna hade varit otillräckliga. Utgifterna hade belastat statsbudgeten i efterhand på icke beloppssatta förslagsanslag. I och med att budgetlagen och utgiftstak infördes krävdes ändringar i den statliga garantigivningen för att få en bättre utgiftskontroll. Den 1 januari 1998 infördes därför den så kallade garantimodellen som ställer krav på full kostnadstäckning och innebär att risken i varje engagemang ska beräknas.<sup>17</sup>

#### 2.1.2 *Garantier ska finansieras och risker kontrolleras*

Riksdagen beslutade att införa garantimodellen fullt ut för alla nya garantier och dess tillämpning reglerades i budgetlagen.<sup>18</sup>

Enligt budgetlagen får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra andra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. Det bör redan inledningsvis påpekas att bankgarantin och insättningsgarantin inte faller under den allmänna garantimodellen utan regleras av speciallagstiftning. Ett särskilt undantag finns också för dessa garantier i garantiförordningen.<sup>19</sup> En av Riksrevisionens utgångspunkter är emellertid att den överblick som garantimodellen förutsätter är väl motiverad.

<sup>17</sup> Prop. 2001/02:1, s. 171 samt prop. 1996/97:1, s. 87 - 92.

<sup>18</sup> Lag (1996:1059) om statsbudgeten. prop. 1996/97:1, rskr. 1996/97:53.

<sup>19</sup> Garantiförordning (1997:1006) 2 §.

Enligt budgetlagen ska en garantiavgift tas ut som motsvarar statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen beslutar annat. Avgiften ska täcka de förväntade kostnaderna för utfärdade garantier och för administration. Garantiavgifterna samlas i en garantireserv som redovisas på räntebärande konto i RGK för varje garantiområde.<sup>20</sup> Garantiverksamheten förutsätts på så sätt vara självfinansierad på lång sikt.

Kontrollen av statens risk sker genom att garantimyndigheterna som administrerar de statliga garantierna beräknar och prissätter den risk som enskilda garantier eller grupper av garantier medför. De ska också genom avtal och säkerhetsarrangemang reducera riskerna i garantiåtagandet. Vid skada (det vill säga att garantin infrias) ska garantimyndigheten begränsa statens kostnad genom att återvinna så stor del som möjligt.

### 2.1.3 *Garantimyndigheterna har ansvar för att kraven uppfylls*

De garantier som ingår i denna granskning hanteras av två myndigheter: Riksgäldskontoret (RGK) och Exportkreditnämnden (EKN). Eftersom riksdagen har bemyndigat regeringen att garantera upplåningen hos AB Svensk Exportkredit (SEK) har också detta bolags kreditverksamhet inkluderats i granskningen.

#### **Bankgarantin**

Bankgarantin infördes i oktober 2008 och omfattar den värdepappersupplåning som banker och bostadsinstitut använder för att finansiera sin verksamhet. Garantin regleras genom en överenskommelse inom EU för att värna den finansiella stabiliteten och genom lagen om statligt stöd till kreditinstitut. Regeringen beslutade i oktober 2009 att förlänga garantiprogrammet en andra gång. Efter EU-kommissionens godkännande löper nu programmet fram till den 30 april 2010.

Bankgarantin syftar till att upprätthålla utlåning till investeringar och industriell verksamhet som hotades av brist på långsiktiga krediter. Garantin innebär att staten träder in om ett institut inte kan betala de garanterade lånen. RGK har sedan oktober 2008 i uppdrag att utfärda garantier. De finansieras i princip genom avgifter från de banker och kreditinstitut som tecknar avtal med RGK.

RGK är garantimyndighet för bankgarantin. RGK har en finans- och riskpolicy för garantier och krediter inom de ramar som ges av garantimodellen. Policyn omfattar inte bankstödet, men kommer att kompletteras på detta område.

<sup>20</sup> Garantireserven är föranledd av budgetlagen för att minska risken för att staten inte kan stå för sina garantiåtaganden utan att begära extra anslag för att infria en garanti.

## Insättningsgarantin

Insättningsgarantin infördes genom ett EU-direktiv redan 1995 och regleras genom lagen om insättningsgaranti. Direktivet ändrades i mars 2009 varvid täckningsnivån höjdes till 50 000 euro. Insättningsgarantin syftar till att stärka skyddet för allmänhetens insättningar hos banker och vissa företag med inlåning enligt Finansinspektionens tillstånd. Garantin innebär att staten ersätter kontohavaren med ett belopp intill täckningsnivån om en bank med inlåningskonto inte kan täcka kontobehållningen efter en konkurs. Garantin syftar till att förhindra panikreaktioner, så kallade bank-runs, och därmed bidra till stabiliteten i det finansiella systemet. Garantin finansieras genom avgifter från samtliga banker och kreditinstitut med inlåningskonto. RGK är garantimyndighet för insättningsgarantin.

## Exportkreditgarantier

Exportkreditgarantier lämnas i syfte att underlätta exportföretagens upplåning för sin verksamhet genom bankkrediter.<sup>21</sup> Garantin innebär att garantitagaren delvis får en ersättning för förlust till följd av att en köpare inte har betalt en avtalsenlig fordran. Därvid ska konkurrensneutralitet råda mellan olika statsstödda exportkredit- och investeringsgarantisystem inom OECD och EU. EKN är garantimyndighet för exportkreditgarantierna och dess verksamhet regleras genom förordning och instruktion. Exportkreditgarantier kan utfärdas om de ligger inom ramarna för de regelverk som OECD och EU fastställt för statliga garantier inom området.

EKN ska enligt regeringens mål för verksamheten begränsa riskerna i de garantier som ställs ut genom bland annat riskdelning. Vid nya affärer ska hänsyn tas till EKN:s aktuella riskspridning.<sup>22</sup>

EKN följer den statliga garantimodellen och beräknar riskexponeringen med hänsyn till om det finns en koncentrationsrisk i affärerna avseende både enskilda länder och engagemangens storlek. Riskklassificeringen påverkar besluten om garantiutfästelse, beräkning av risk för förväntade förluster samt risken för så kallade oförväntade förluster.<sup>23</sup> Myndigheten gör avsättningar för att täcka den beräknade garantirisken och vidtar riskreducerande åtgärder i form av återförsäkringsavtal på den privata marknaden och hos andra exportkreditinstitut.

---

<sup>21</sup> EKN har även garantier om ca 30 miljarder kronor där AB SEK är garantitagare.

<sup>22</sup> Exportkreditnämnden. *Årsredovisning 2008* samt förordning (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden.

<sup>23</sup> Oförväntade förluster är ett mått på koncentrationen av risker i en portfölj. Med detta avses att riskerna beloppsmässigt är koncentrerade, och i vissa fall korrelerade, till ett fåtal länder, gäldenärer och garantier.

## Exportkrediter

Staten tillhandahåller medel- och långfristiga krediter för exportaffärer och infrastruktur genom SEK, som sedan 2003 är ett helägt statligt bolag. Bolaget bildades gemensamt av staten och de svenska affärsbankerna 1962 i syfte att ge den svenska industrin bättre tillgång till långfristig finansiering och därigenom öka dess konkurrenskraft. SEK:s uppdrag är att säkerställa tillgång till finansiella lösningar för export och infrastruktur. SEK kan engagera sig i svensk internationell finansieringsverksamhet på kommersiella grunder. För att säkerställa bolagets långfristiga upplåning fick regeringen våren 2009 riksdagens bemyndigande att lämna bolaget en statsgaranti på kommersiella villkor för sin upplåning.

SEK erbjuder främst långfristiga finansieringslösningar och använder riskreducerande åtgärder för att kontrollera olika risker. Bolaget använder ratingmetoder för att åsätta sina motparter kreditbetyg och utnyttjar kreditgarantier och kreditderivat<sup>24</sup> för att minska kreditriskerna. Bolaget använder också olika tekniker för att reducera ränteriskerna och för att hantera risker hos motparter med låg kreditvärdighet.

Bolaget tillämpar de regler för hantering av risker i finansiella institutioner som gäller inom EU, där en viktig del är att företagen ska hålla ett kapital som står i relation till företagets riskprofiler (Basel II). Bolaget har modeller för att beräkna och hantera risker som rör utlåningens kreditrisker, marknadsrisker och operativa risker<sup>25</sup> samt deras effekter på bolagets kapitalkrav.<sup>26</sup>

## 2.2 Lagstiftning

### 2.2.1 EU-reglerna bestämmer ramarna

#### Anmälan om statsstöd till eu- kommissionen

Av artikel 88.3 i EG-fördraget följer att statligt stöd ska anmälas till EU-kommissionen för godkännande innan det får verkställas. För att säkerställa att garantisystem inte snedvrider konkurrensen i den inre marknaden har EU beslutat att statliga garantier i vissa fall kan ses som statsstöd och därmed ska följa statsstödsreglerna inom unionen. Åtgärder som faller under statsstödsreglerna ska anmälas till kommissionen, som prövar

<sup>24</sup> Kreditderivat är ett instrument för att återförsäkra en fordran.

<sup>25</sup> Risken för förluster som följd av misslyckade processer, mänskliga fel, felaktiga system eller externa händelser.

<sup>26</sup> SEK årsredovisning 2008. *Riskrapport*.

om åtgärderna kan anses förenliga med EG-fördraget. I samband med kommissionens prövning finns utrymme för medlemsstaterna att vid behov justera villkoren för en åtgärd så att kommissionen ska kunna lämna sitt godkännande. De särskilda reglerna om statliga garantier anger ett antal villkor för att en garanti inte ska anses innehålla något element av subvention, och därmed inte omfattas av den anmälningsskyldighet som gäller för statsstöd enligt artikel 88.3 i EG-fördraget. Regelverket anger att garantitagare ska ha en sund finansiell ställning och betala "marknadsorienterade" premier för garantin. Vidare krävs att garantiåtagandet inte får vara obegränsat till tid och belopp samt att garantitagaren ska bära viss del av risken genom att garantin inte täcker hela den finansiella förpliktelsen.<sup>27</sup>

### **Eu:s regler för insättnings- och bankgaranti**

År 1995 införde EU ett direktiv där insättningar på konto som regel ska omfattas av nationella garantisystem. I förtroendeskapande syfte ändrade Europaparlamentet och rådet detta direktiv i mars 2009 vad gäller täckningsnivån som höjdes till 50 000 euro. Tidsfristen för utbetalning efter konkurs minskades från 3 månader till 20 dagar.<sup>28</sup> EU:s direktiv kräver dock inte harmonisering av avgifterna. Denna fråga utreds för närvarande av kommissionen som förväntas komma med förslag i början av nästa år.

Den 12 oktober 2008 deklarerade gruppen av EU-länder anslutna till den gemensamma valutan, att en gemensam europeisk räddningsaktion för det finansiella systemet skulle genomföras. Den 13 oktober presenterade EU-kommissionen ett meddelande om krisstöd till banker. Den 14 oktober aviserade regeringen ett svenskt stabilitetspaket.

Europeiska rådet beslutade under ett möte den 15 - 16 oktober 2008 att samtliga medlemsstater skulle införa program för att värna den finansiella stabiliteten. I kommissionens tillämpningsföreskrifter<sup>29</sup> nämns bland annat att beslut om offentliga ingripanden i banksystemet måste fattas av de enskilda medlemsstaterna, men samfällt och grundat på gemensamma EU-principer. Stödet ska vara temporärt, medlemsstaterna ska tillvarata skattebetalarnas intressen och berörda aktieägare bör bära kostnaderna.

---

<sup>27</sup> Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02).

<sup>28</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG samt 2009/14/EG.

<sup>29</sup> Tillämpning av reglerna om statligt stöd på åtgärder till förmån för finansinstitut med anledning av den globala finanskrisen. Meddelande från kommissionen (2008/C 270/02).

### **Eu:s regler för exportkrediter och exportkreditgarantier**

EU-kommissionen införde temporärt under perioden fram till slutet av 2010 ett ramverk som underlättar stöd för att minska kreditproblemens effekter på den reala ekonomin.<sup>30</sup> Bland annat kan medlemsstaterna utan föregående notifiering ge lånegarantier och annan finansiell hjälp till små och medelstora företag upp till ett belopp om 500 000 euro.<sup>31</sup>

Avseende exportkreditgarantier beslutade kommissionen samtidigt om tillfälligt undantag från de tidigare reglerna. Undantaget innebär att statliga exportkreditgarantier även kan lämnas för så kallade marknadsrisker.<sup>32</sup> Villkoret för denna undantagsklausul är att medlemslandet till kommissionen visar att privat garantigivning inte är tillgänglig. Det tillfälliga undantaget är giltigt till och med den 31 december 2010.

#### **2.2.2 Svenska lagar och förordningar**

I detta avsnitt redovisas de lagar och förordningar som främst reglerar statliga garantier eller som är av betydelse genom sin koppling till statliga garantiåtaganden i den aktuella finanskrisen. Relevanta förordningar redovisas översiktligt i bilaga 1 och refereras i övrigt till i avsnitten 3 - 5.

##### **Lag (1995:1571) om insättningsgaranti**

Enligt denna lag skyddas insättningar hos banker och vissa värdepappersföretag som har Finansinspektionens tillstånd att ta emot kunders medel på konto. Ersättning till kontohavare betalas ut senast 3 månader efter beslut om konkurs för banken. Från den 6 oktober 2008 ersätter garantin upp till 500 000 kronor per kund (tidigare 250 000 kronor) och från den 30 juni 2009 ersätts ett belopp motsvarande 50 000 euro om det är högre än 500 000 kronor.

##### **Lag (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen)**

Lagen inleds med kravet att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska iakttas i statens verksamhet. I lagen regleras även statliga garantier. Regeringen får ställa ut kreditgarantier och göra liknande åtaganden för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer. En garantiavgift ska tas ut som motsvarar statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen bestämmer annat för ett visst åtagande.

<sup>30</sup> Kommissionens meddelande benämnt *Tillfällig gemenskapsram för statliga stöddåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella ekonomiska och finansiella krisen* (2009/C 83/01).

<sup>31</sup> Motsvarande cirka 5 miljarder kronor.

<sup>32</sup> Marknadsriskerna definieras av kommissionen i direktivet som kommersiella och politiska risker med risktider under två år för affärer inom EU:s medlemsländer eller OECD-länderna Australien, Island, Japan, Kanada, Norge, Nya Zeeland, Schweiz och USA.

### **Lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen)**

Lagen innehåller bestämmelser om stöd till kreditinstitut, inlösen av aktier i sådana institut och en särskild fond för stabiliteten på kreditmarknaden. Stöd kan lämnas genom garantier, kapitaltillskott eller på annat sätt.

Beslut om stöd enligt denna lag fattas av regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer (stödmyndigheten). RGK är stödmyndighet. Stödet får endast lämnas till kreditinstitut som är livskraftiga eller för att underlätta en rekonstruktion eller avveckling av institut som inte kan förväntas uppnå lönsamhet på lång sikt.

Stöd bör förenas med villkor som syftar till att det stödmottagande kreditinstitutet och dess ägare i första hand ska bära uppkomna förluster. Stödet ska så långt som möjligt utformas på ett affärsmässigt sätt och så att en otillbörlig snedvridning av konkurrensen förhindras. Statens långsiktiga kostnader för stödet ska hållas så låga som möjligt och stödet ska utformas så att statens insatser i möjligaste mån kan återfås. Staten ska, om inte synnerliga skäl finns, tillförsäkras ersättning eller annan kompensation för sitt risktagande. Om det finns synnerliga skäl, får avsteg göras från 15 § budgetlagen, som föreskriver att avgifternas storlek ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat.<sup>33</sup>

I stödlagens 7 kap. redogörs för stabilitetsfonden. Inbetalda avgifter enligt stödlagen ska föras till ett räntebärande konto i RGK. Till kontot ska även föras medel som staten återfått och som avser lämnat stöd enligt lagen. De medel som tillförts kontot utgör stabilitetsfonden, tillsammans med de övriga tillgångar som anskaffats med stöd av lagen. Statens utgifter för stödet och för stödmyndighetens förvaltningskostnader ska täckas från kontot.

### **Förordningar**

De statliga garantierna regleras av en rad förordningar. En beskrivning av de viktigaste förordningarna återfinns i bilaga 1.

## **2.3 Garantier och garantirisker**

### **Garantier**

Granskningen avser de fyra största garantiprogrammen: bankgarantin, insättningsgarantin, exportkreditgarantin samt garantin för AB Svensk Exportkredits upplåning. Med riksdagens beslut under oktober till december 2008 utökades statens borgensåtagande kraftigt. Den utökade

<sup>33</sup> Avsteg från EU:s statsstödsregler ska godkännas efter notifiering enligt kommissionens meddelande (2008/C 270/02).

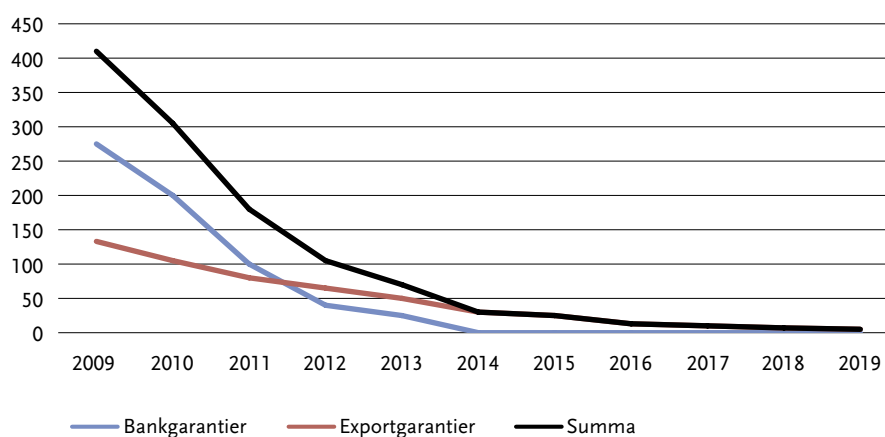
betalningsförpliktelsen för de fyra garantierna framgår av tabell 1. Av de beslutade ramarna har lägre belopp utnyttjats som regeringen eller myndigheter beslutat om. Dessa framgår av tabellens sista kolumnen "Utnyttjat".

**Tabell 1.** Beviljade och utnyttjade garantiramar, miljarder kronor

Av riksdagen beviljade ramar	Före 1 juli 2008	Efter 31 dec. 2008	Enligt prop sept. 2009	Utnyttjat sept. 2009
Insättningsgaranti	639	740-1 000	740-1000 <sup>34</sup>	886
Bankgaranti	0	1 500	1 500 <sup>35</sup>	308 <sup>36</sup>
Exportkreditgaranti	200	350	500	248 <sup>37</sup>
Upplåningsgaranti	-	450	250	0
<b>SUMMA avrundat</b>	<b>815</b>	<b>3040-3300</b>	<b>2 990-3250</b>	<b>1 442</b>

Åtaganden för bankernas garantiprogram och exportföretagens krediter gäller för lån som förfaller flera år framåt i tiden. Figur 1 visar statens garantiåtaganden under förutsättning att inga nya garantier ställs ut och att inga nya exportkreditgarantier avtalas. Beloppen är ungefärliga och baseras på det underlag som lämnats från RGK och EKN.

**Figur 1.** Utställda garantier fördelade på år då krediterna förfaller. Miljarder kronor.



Källa: Riksrevisionens beräkningar baserade på underlag från EKN, RGK.

<sup>34</sup> Regeringen har i Årsredovisning för staten angett den lägre siffran. I studier i finanspolitik anger Finanspolitiska rådet att utvidgningen till fler kontotyper gör att garantiåtagandet kan vara så högt som 900 till 1 000 miljarder kronor.

<sup>35</sup> Förlängt enligt regeringsbeslut den 8 oktober 2009 till april 2010.

<sup>36</sup> Enligt RGK:s hemsida november 2009.

<sup>37</sup> Regeringen anger siffran 252 miljarder kronor för utnyttjade exportkreditgarantier i budgetpropositionen september 2009. Här anges i stället den uppgift som EKN rapporterar i delårsbokslutet om vad som utnyttjats per den 30 september 2009.



Dessa belopp ska ses som miniminivåer för statens åtaganden och förutsätter att inga nya garantier avtalas. EKN hade per den 30 september 2009 också 194 miljarder kronor i obundna engagemang (utfästelser om garanti) där exportavtal ännu inte slutits. Om exportavtal tecknas så utfärdas garantin enligt det belopp som utfästelsen gäller, annars inte. Bland dessa obundna engagemang om 194 miljarder kronor återfinns tio stora om sammantaget cirka 95 miljarder kronor med bedömda kredittider på mellan 5 och 15 år. Dessa belopp ska läggas till kurvorna i figuren i samma utsträckning som exportaffärerna blir av och EKN omvandlar utfästelserna till förbindelser. De nu utställda garantierna är åtaganden för staten många år framåt och på en väsentligt högre nivå än före krisen.

### **Risker för samhällsekonomin**

Motivet för införande av insättnings- och bankgarantier är att minska risken för finansiell instabilitet. Insättningsgarantin har även ett konsumentskyddssyfte. De befarade konsekvenserna av finanskrisen för svensk export och de bedömda riskerna för den reala ekonomin är det bakomliggande motivet för den utvidgade ramen för EKN:s kreditgarantigivning till exportaffärer. Samma motiv ligger bakom den statsgaranti som ger SEK en vidgad ram för långfristig utlåning till exportindustrin.

### **Statens ekonomiska risk**

Risken för staten som garantigivare är att de utställda garantierna måste infrias. För bankgarantin och insättningsgarantin innebär detta att genom stödåtgärder i form av kapitaltillskott eller övertagande säkerställa det finansiella systemets funktion. Sådana åtgärder belastar statsbudgeten. Genom de villkor som ställs på stödmottagande kreditinstitut försöker staten säkerställa att i första hand ägarna ska bära uppkomna förluster.

Garantier för exportkrediter innebär att staten garanterar att banker och andra kreditinstitut som finansierar exportföretagens medel- och långsiktiga lån också får betalt. Om detta inte kan ske exempelvis beroende på betalningsinställelse av köparen har staten genom sin garanti en skyldighet att betala banken. Ett sådant utfall finansierar garantiorganen genom en fondering av premier för garantin. Premierna sätts olika beroende på den risk som garantigivaren bedömer finns då garantin avtalas.

### **Priset för garantierna**

Syftet med garantiregleringen i budgetlagen är att garantiavgifterna ska motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet. Detta gäller även för garantier under stödlagen om inte synnerliga skäl

föreligger. Avgiften för insättningsgarantin är reglerad i lag och institutens sammanlagda årliga avgifter ska uppgå till ett belopp som motsvarar 0,1 procent av insättningarna.

Avgifterna för EKN:s garantier är satta för att täcka förväntad kostnad, varvid beräkningen av förväntad kostnad bland annat bygger på ratingföretagens bedömningar.

### **”Moral hazard”**

De garantier som ställts ut innebär mycket stora åtaganden genom att staten går i borgen för företagets betalningsförpliktelser. Garantierna innebär att sannolikheten för att insättare eller andra långgivare till en större bank ska förlora pengar blir mycket låg även om banken skulle misskötas. Långgivarna känner mindre tryck att värdera bankens risktagande eftersom de hålls skadeslösa om banken får problem. Kostnaderna för att öka risktagandet minskar, vilket också minskar incitamenten för att investera i riskkontroll.<sup>38</sup> Garantiprogrammen för bankerna kan därför ge upphov till så kallad moral hazard, det vill säga ett högre risktagande i utlåningen än vad som är samhällsekonomiskt effektivt, och leda till att marknadsdisciplinen försvagas.

Gränsen mellan explicita och implicita statliga åtaganden kan vara svår att dra. Problem med moral-hazard kan uppkomma även om garantierna är implicita. Detta är ett avgörande skäl för att banker är särskilt reglerade med krav på bland annat kapitaltäckning och fungerande riskkontroll.

På motsvarande sätt kan exportindustrin och dess långgivare bli benägna att ta större risker vid avtal med kunder eller länder. Svagare solvens än normalt kan komma att accepteras trots att det kan strida mot en strikt affärsmässig bedömning. Detta kan motverkas genom självrisker i garantigivningen för att exportören ska göra en prövning av sitt risktagande.

---

<sup>38</sup> Finansinspektionen, *Effekterna av de statliga stabilitetsåtgärderna, femte rapporten 2009*.

## 3 Garantivillkor för banker och exportföretag

I detta avsnitt beskrivs de villkor som staten ställer för att lämna garantier till banker och exportföretag. Här analyseras frågan om regeringen säkerställt villkor som är rimliga med hänsyn till statens kostnader.

### 3.1 Bankgarantin och insättningsgarantin

#### Insättningsgarantin

Ersättningsrätt enligt insättningsgarantin inträder först efter bankens konkurs. RGK är utbetalande myndighet och erhåller regressrätt<sup>39</sup> gentemot banken. Avgift utgår med 0,1 procent av de totala garanterade insättningarna i landet. Garantisumman fördelas mellan instituten, och avgiften varierar mellan bankerna beroende på kapitaltäckningsgraden jämfört med övriga banker. Avgiften sätts enligt lagen med minimum 0,06 procent och maximum 0,14 procent av det garanterade beloppet.

#### Bankgarantin

För garantier som utfärdas under stödlagen ska det stöd som lämnas förenas med villkor som säkerställer kredittagarnas eget ansvar. Statens långsiktiga kostnader för stödet ska minimeras och staten ska som regel få ersättning för sitt risktagande och del i en eventuell värdestegring i det institut som stödet avser.<sup>40</sup> Om det finns synnerliga skäl, får avsteg göras från det som föreskrivs om avgifter i budgetlagen. Garantin regleras i detalj i förordningen om statliga garantier till banker med flera.<sup>41</sup>

RGK meddelar föreskrifter för bankgarantin<sup>42</sup> och upprättar avtal. Ett institut som önskar delta i garantin måste ansöka om detta och därefter teckna ett garantiavtal med staten. Institutet måste vara ett bankaktiebolag,

<sup>39</sup> Regressrätten innebär att garantigivaren, sedan ersättning betalats ut, övertar långgivarens fordran på låntagaren.

<sup>40</sup> Prop. 2008/09:61 Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet. Dessa principer anges gälla stöd i olika former till kreditinstitut och avser specifikt risker för allvarlig störning i det finansiella systemet.

<sup>41</sup> Förordning (2008:819).

<sup>42</sup> Riksgäldens föreskrifter till förordning om statliga garantier till banker m.fl. (RGKFS 2008:1) och Riksgäldens föreskrifter om ändring av föreskrifter (RGKFS 2008:2) med bilaga.

sparbank eller medlemsbank alternativt ett kreditmarknadsbolag som har en betydande utlåning mot säkerhet i form av panträtt eller har en betydande utlåning till svenska kommuner. Banken måste uppfylla de lagstadgade kapitaltäckningskraven. För att få teckna garanti krävs också att banken begränsar sin marknadsföring och ersättningarna till bankledningen.

Efter tecknandet av ett övergripande garantiavtal kan staten ställa ut enskilda kreditgarantier. Garanterat belopp för en enskild bank får inte överstiga summan av förfallande skuldförbindelser under en viss period eller 20 procent av institutets inlåning på konto från allmänheten den 1 september 2008. Garantin kan avse i princip alla typer av skuldförbindelser, så länge de inte är efterställda (har sämre förmånsrätt i en konkurs), med undantag för komplexa och strukturerade produkter.<sup>43</sup> Skuldförbindelserna ska ha en löptid på mer än 90 dagar, men inte längre än 5 år.

Det samlade programmet begränsas till 1 500 miljarder kronor. Maximalt 500 miljarder kronor av denna ram får avse lån med 3 års löptid eller längre.

#### **Avgifter för bankgarantin**

Avgifterna för bankgarantin har fastställts av RGK. De är riskdifferentierade och bygger på en modell som har tagits fram av Europeiska centralbanken (ECB).<sup>44</sup> Avgiften baseras på marknadspris för så kallade creditswappar (credit default swaps, CDS).<sup>45</sup> Underlaget för avgiftssättningen har tagits fram av Riksbanken.

Avgiften för upplåning med en löptid på upp till ett år uppgår till 0,5 procent av det garanterade beloppet, lika för alla institut. För skuldförbindelser med löptider längre än ett år baseras avgiften på medianen av marknadspriset för femåriga creditswappar för det aktuella institutet under perioden från den 1 januari 2007 till den 31 augusti 2008 med ett tillägg på 0,5 procentenheter. Den valda tidsperioden syftar till att om möjligt återspegla priset på kreditrisk under ”normala marknadsförhållanden”. Det är endast för de fyra storbankerna som det finns CDS-spreadar.<sup>46</sup> Spreadarna för dessa banker varierar mellan 0,25 och 0,33 procentenheter.

För garantier till institut där marknadspris på creditswappar saknas – eller där priset inte är tillförlitligt – ska avgiften beräknas enligt en schablonmetod baserad på rating. Avgifterna för dessa institut varierar mellan 0,24 och 0,45 procentenheter, med tillägg av 0,5 procentenheter.

---

<sup>43</sup> En strukturerad produkt är ett värdepapper som består av flera olika typer av finansiella instrument. De kan till exempel användas för att överföra risker mellan olika investerare.

<sup>44</sup> Europeiska Centralbanken. *Recommendations On Government Guarantees On Bank Debt*, 20 oktober 2008.

<sup>45</sup> Ett värdepapper som gör det möjligt att överföra kreditrisk till någon annan än den som ursprungligen beviljade krediten.

<sup>46</sup> De priser som bankerna får betala för att försäkra sig mot kreditrisk.

Om ett institut saknar både tillförlitlig CDS-data och rating ska den högsta avgiften enligt schablonmetoden användas.

För säkerställda obligationer ska avgiften utgå från schablonmetoden, men tillägget ska vara 0,25 procentenheter i stället för 0,5 procentenheter.

### **Finansdepartementets syn på garantipriset**

I sitt skriftliga svar till Riksrevisionen framhåller Finansdepartementet<sup>47</sup> att, "Prissättningen av garantiprogrammet utgår från en modell som tagits fram av ECB. Den speglar inte specifikt svenska statens risk i de olika åtagandena, men är riskdifferentierad med avseende på historisk risk mätt som historiska CDS-spreadar".

Efter att beslut tagits om att ett garantiprogram skulle införas diskuterades olika metoder för garantiprissättning med RGK. Avsikten var att ta fram en prissättning som kunde ligga någonstans mellan priset i en normal marknadssituation och de av krisen överdrivet höga nivåer som rådde när marknaden kollapsade. Det stod snabbt klart att ECB tagit fram en prismodell med betydligt högre nivåer än den förväntade kostnaden och den marknadsrelaterade avgift som hade diskuterats av Finansdepartementet. Finansdepartementet konstaterade att det inte skulle gå att sätta lägre avgifter än EU bestämt, eftersom det skulle kunna komma att betraktas som otillåtet statsstöd. Någon egen prismodell togs därför inte fram.<sup>48</sup>

### **Bankgarantins villkor för att minimera skattebetalarnas kostnader**

I stödlagen anges att villkoren för stöd ska utformas på ett "affärsmässigt" sätt. Det innebär inte nödvändigtvis att stöd ska ges på marknadsmässiga villkor utan att gängse affärvillkor gäller för stödet, samt att det inte går att få garanti för vissa låneformer. Om marknadsmässiga villkor skulle vara tillräckligt så hade inte ett statligt ingripande behövts. RGK tar fram avtalen för bankgarantin. Avtalen remitteras till Finansdepartementet. De innehåller bland annat regressrätt, straffränta vid icke-betalning och liknande villkor "som säkerställer att statens kostnader för garantier minimeras".<sup>49</sup>

Stödlagen gör klart att uppkomna förluster i första hand ska bäras av instituten och ägarna samt att staten om möjligt ska återfå utgivna medel. Garantier lämnas inte för riskkapital, det vill säga det som ingår i institutets kapitalbas skyddas inte. Om institutet inte betalar får staten en regressfordran och rätt till straffränta. Vid konkurs kommer i första hand ägarna att bära förluster eftersom staten har en mer prioriterad

<sup>47</sup> Promemoria 2009-10-28. Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.

<sup>48</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.

<sup>49</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.

fordran. Finansdepartementet framhåller att för systemviktiga banker finns det anledning att tro att staten ingriper redan innan en konkurs inträffar eftersom det annars finns en risk för allvarliga störningar av det finansiella systemet. Garantin kommer då inte att utlösas. Aktieägarna kommer i stället att betala vid det ingripande som sker i enlighet med mandatet i stödlagen, till exempel genom en nyemission i vilken staten mot aktier tillskjuter kapital eller genom ett fullständigt statligt övertagande av banken.

Finansdepartementet bedömer att avgifterna för garantiprogrammet överstiger en uppskattad ersättning för statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet.<sup>50</sup>

Vad gäller frågan om garantivillkoren är rimliga med hänsyn till statens kostnader hänvisar Finansdepartementet till RGK. Myndigheten följer kvartalsvis upp intäkterna av avgifterna och rapporterar till regeringen.<sup>51</sup> Regeringen kan sedan följa upp att staten tillförsäkras kompensation för de risker som övertas.

I övrigt framhåller Finansdepartementet följande begränsningar i regelverket som bidrar till att statens kostnader hålls så låga som möjligt:

- Garantiramen är begränsad till 1 500 miljarder kronor.
- Varje institut får en ram beräknad på förfallande skuldförbindelser eller 20 procent av inlåningen den 1 september 2008.
- Stödberättigade institut är banker och bostadsinstitut, vilket är en snävare krets än alla kreditinstitut som banklagen omfattar.
- Inte alla typer av skuldförbindelser garanteras. Vare sig riskkapital, interbanklån mellan banker eller strukturerade produkter omfattas av garantin.
- Garantiavtalen ger staten en regressfordran på banken.
- Garantiprogrammet är tidsbegränsat.

### 3.2 Exportkrediter och exportkreditgarantier

EU-kommissionen har angett villkor för hur statliga garantier till företag ska vara utformade för att inte utgöra statsstöd. Då kommissionen i december 2008 beslutade om ett tillfälligt regelverk för att hantera krisen kompletterades dessa regler. Medlemsstaterna kan enligt det tillfälliga regelverket<sup>52</sup> bevilja garantier till december 2010 med följande villkor.

---

<sup>50</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.*

<sup>51</sup> Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2009:K3).

<sup>52</sup> Artikel 87.3 (b)

- För mindre och medelstora företag kan medlemsstaterna bevilja en reduktion upp till 25 procent av den årliga premien för nya garantier.<sup>53</sup>
- För större företag tillåts en reduktion upp till 15 procent av premien.
- Det reducerade garantipriset får tillämpas under maximalt två år.
- Lånesumman får inte överskrida den årliga lönesumman för 2008 och garantin får inte överstiga 90 procent av lönesumman.
- Garantin får avse både investeringar och rörelsekapital.
- Reglerna gäller företag (dock ej banker) som inte "var i svårigheter" den 1 juli 2008.

Det tillfälliga regelverket innehåller också specifika bestämmelser om exportkreditförsäkring. Tidigare regler syftade till att undvika att exportkreditorganet verksamma för statens räkning kunde snedvrída konkurrensen avseende så kallade marknadsmässiga risker. Detta kunde ske genom att ett statligt exportkreditorgan har finansiella fördelar av att ha statens finansiella styrka som garant. Innebörden av de bestämmelser som infördes 2008 var att medlemsstaternas bevisbörda avseende bristande tillgänglighet på den privata marknaden för sådan marknadsmässig exportkreditförsäkring lindrades något.

Vad gäller allmänna svenska regler för garantier är de tydligast uttryckta i propositionerna 1996/97:1 och 2001/02:1.<sup>54</sup> Där framgår att krav ställs på full kostnadstäckning, vilket innebär att risken i varje garantiengagemang eller grupp av engagemang ska beräknas. Med utgångspunkt från denna beräkning bestäms en avgift som debiteras garantitagaren.

Riksdagen kan besluta att för ett visst åtagande ska en lägre avgift eller ingen avgift alls debiteras. Om full kostnadstäckning inte erhålls från garantitagaren är det fråga om en statlig subvention och medel för kostnadstäckning ska anvisas på statsbudgeten. Avgiftsinkomster, anslagsmedel och eventuella återvinningar från tidigare infriade garantier förs till en garantireserv i RGK. Reserven ska finansiera skadefall och administrationskostnader och vara långsiktigt självbärande.

### Exportkreditgarantierna

EKN:s premiesättning är föremål för överstatliga och mellanstatliga överenskommelser. Exportkreditgaranti ska beviljas i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om statsstödd exportfinansiering. Den övergripande regleringen av EKN:s prissättning framgår av förordningen om exportgaranti.<sup>55</sup> Av 9§ framgår följande. "För exportkreditgaranti betalas en premie som är anpassad med hänsyn till olika inverkan omständigheter

<sup>53</sup> Upp till 25 % av premiens säkerhetsnivå 3,8 %.

<sup>54</sup> Prop. 1996/97:1 Finansplan m.m. samt prop. 2001/02:1 Budgetpropositionen för 2002.

<sup>55</sup> Förordning (2007:656) om exportgaranti.

såsom betalningsvillkor, förhållanden i importlandet och risker av annat slag samt administrationskostnader. Premierna avpassas till målet att verksamheten totalt sett skall vara självbärande över tiden. För utfästelse om exportkreditgaranti får en avgift tas ut.”

Över tiden ska summan av premier motsvara uppkomna förluster och administrationskostnader, så att EKN:s ackumulerade resultat närmar sig noll. För rembursgaranti, motgaranti och rörelsekreditgaranti<sup>56</sup> tillämpas dock en prissättning som innebär att EKN:s premie utgår från ett prisbud från den sökande banken. Premien ska återspegla den förväntade förlusten<sup>57</sup> i affären plus EKN:s administrationskostnad. Detta innebär att oförväntad förlust (risk för förlust till följd av koncentrationen av risker) inte beaktas vid prissättning av en enskild affär i någon garantityp.

EKN:s prissättning utgår från en premiematris, som är indelad i landklasser och riskklasser. Landklasserna är indelade i klasserna 0-7 där 0 är lägst risk. Alla länder hänförs till en landklass, som kan variera över tiden. Ju högre landklass ett land placeras i, desto högre premie. Riskklasserna är indelade i A - F där A avser centralbanker eller liknande och F avser nystartade företag, ”svaga företag” eller projektrisker. Ju högre riskklass en affär placeras i, desto högre premie. Av premiematrisen framgår även de lägsta premier som enligt internationella överenskommelser (OECD) måste tas ut, även om EKN i en enskild affär skulle bedöma att risken är mindre än vad en minimipremie indikerar. Ur premiematrisen erhålls en årspremie uttryckt i baspunkter (hundredels procent). Enligt Riksrevisionens uppfattning speglar den befintliga premiematrisen väl det datamaterial som erhållits från ratinginstitut.

EKN:s beslut om land- och riskklassificering prövas av en särskild funktion i myndigheten. Beslut av större och principiell räckvidd fattas vid styrelsemöten på förslag av generaldirektören.

En garantityp som ökat kraftigt i samband med finanskrisen är rörelsekreditgarantier till större företag. För sådana garantier tillämpas inte premiematrisen. En rörelsekreditgaranti är en riskdelningsprodukt mellan en bank och EKN. Garantins omfattning är maximalt 75 procent av det kreditbelopp som banken beviljat. EKN:s premie för rörelsekreditgarantier baseras i stor utsträckning på den sökande bankens avgifter och ska normalt motsvara bankens ersättning för administration och risk. Premien beräknas vanligtvis som en ränta på utestående kreditbelopp. Utgångspunkten för premien ska vara bankens räntemarginal och eventuell kontraktsränta.

---

<sup>56</sup> *Rembursgarantin* innebär att banken kan dela risken med EKN när banken bekräftar ett oåterkalleligt åtagande att betala säljaren då säljaren presenterar de dokument och uppfyller de villkor som är angivna. *Motgarantin* används när exportörens kund begär kontraktsgaranti varvid banken och EKN delar risken för att kontraktsgarantin tas i anspråk. Med *rörelsekreditgarantin* kan banken dela risk med EKN när banken ger rörelsekrediter.

<sup>57</sup> Förväntad förlust är en beräknad förlust för en viss typ av garantier enligt statistik från tidigare engagemang.



### **Exportkrediter**

SEK:s processer för kredit- och riskhantering ligger i linje med gängse praxis på kreditmarknaden. Bolaget möter på övergripande nivå de krav som ställs av Finansinspektionen. SEK har en organisation med tydligt definierade mandat för tilldelning och utnyttjande av kreditlimiter och metoder för att mäta och kontrollera risk.

I februari 2009 beslutade regeringen att bevilja SEK en låneram om 100 miljarder kronor i RGK för att förstärka svensk exportfinansiering. SEK har dock ännu inte, senhösten 2009, begärt att få utnyttja låneramen. Således har RGK i dagsläget ingen direkt kreditrisk mot SEK. Av rapportering till RGK framgår dock att SEK bedömer att låneramen har haft ett betydande värde genom att SEK tack vare tillgången till garanterad lång finansiering från RGK har kunnat lämna offerter och exportkrediter, som annars inte hade varit möjliga i den då rådande situationen på kreditmarknaden.

SEK har kunnat finansiera lämnade exportkrediter med kortfristig upplåning, som under 2009 har varit billigare än långfristig finansiering. I händelse av att kreditmarknaden skulle försämrats ytterligare har SEK möjlighet att ersätta den kortfristiga finansieringen med lång finansiering inom RGK:s låneram. I händelse av detta skulle RGK exponeras för en kreditrisk mot SEK.

### **Upplåningsgarantin**

SEK fick i slutet av 2008 ett kapitaltillskott om 5 miljarder kronor från staten. SEK ansåg att bolaget kunde få svårt med sin långfristiga upplåning om läget på kapitalmarknaderna skulle försämrats ytterligare under våren 2009, varför SEK begärde att få möjlighet att köpa garantier från staten. Riksdagen beslutade att bemyndiga regeringen att inom en ram på 450 miljarder kronor ge SEK en statsgaranti på kommersiella villkor för sin upplåning.

Regeringen har ännu inte utnyttjat sitt mandat och alltså inte tagit något beslut om att låta SEK köpa en statsgaranti från staten. Det huvudsakliga skälet till detta är att kapitalmarknaderna inte försämrades på det sätt som SEK befarade. Regeringen har också i budgetpropositionen för 2010 föreslagit att ramen sänks till 250 miljarder kronor.

### **Utrikes- och finansdepartementens syn på prissättningen**

EKN:s verksamhet ska bedrivas med målet att totalt sett vara självbärande över tiden. Inbetalade premier ska således täcka såväl förlustrisken som kostnaderna för administration och de investeringar som behövs. Om EKN bedömer att målet att nå ett balanserat ekonomiskt resultat på sikt inte kan uppfyllas ska regeringen snarast meddelas.<sup>58</sup> EKN har en

<sup>58</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Exportkreditnämnden. UF2008/11521/FIM.

obegränsad upplåningsrätt i svensk och utländsk valuta i RGK för att vid behov användas för utbetalning av skadeersättning. På upplånade medel utgår ränta. Överskott från garantigivningen ska sättas in på räntebärande konto i RGK. Medlen ska användas för reglering av skadeutfall. Underskott i garantigivningen ska finansieras genom upplåning.<sup>59</sup>

EKN:s likvida medel uppgick per den 30 juni 2009 till 17,7 miljarder kronor, vilket tillsammans med premier, återvinningar och finansiella intäkter av UD bedöms utgöra en god täckning för eventuella skadeutbetalningar i framtiden. Om skadeutbetalningar skulle överstiga likvida medel kan EKN utnyttja sin låneram hos RGK. Sannolikheten för att ett sådant upplåningsbehov skulle uppstå och i förlängningen belasta statsbudgeten bedöms som liten av regeringen.<sup>60</sup>

Vad gäller SEK:s låneram är marknadsmässig prissättning ett villkor, vilket innebar att statens förlustrisker ska täckas. Detta skulle också gälla en upplåningsgaranti för SEK. RGK har ansvaret för att marknadsmässig prissättning tillämpas.<sup>61</sup> RGK:s utlåning till SEK ska ske mot ett marknadsmässigt pris och att staten får betalt för den risk som tas. Även den fasta avgiften för SEK:s möjlighet att låna i RGK ska vara marknadsmässig. Fastställande av pris för varje enskilt lån ska beräknas och dokumenteras av RGK. EU-kommissionen bedömdes inte behöva konsulteras då låneramen infördes eftersom marknadsmässigheten innebär att det inte är fråga om statsstöd.<sup>62</sup>

### 3.3 Riksrevisionens iakttagelser om garantivillkoren

#### *Bankerna*

#### **Avgiften för insättningsgarantin är inte anpassad till risker eller kostnader**

Avgiften för insättningsgarantin fastställdes i lagen om insättningsgaranti<sup>63</sup>. Det ursprungliga syftet var att under en tioårsperiod bygga upp en fond om 2,5 procent av garantiåtagandet. Från början togs en avgift mellan 0,1 och 0,3 procent av det totala åtagandet. När fonden nådde den målsatta nivån fortsatte man att ta ut 0,1 procent. Avgiften har således aldrig varit riskanpassad. Garantivillkoren förändrades i detaljer och till belopp i

<sup>59</sup> UD UF2008/11521/FIM. *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Exportkreditnämnden.*

<sup>60</sup> Mail UD/FIM till Fi/BU, 2009-09-04, inför budgetproposition. Prop. 2009/10:1, sid 93.

<sup>61</sup> Fi 2009/119.

<sup>62</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.*

<sup>63</sup> Lag (1995:1571) om insättningsgaranti.

samband med den nuvarande krisen men avgiften är oförändrad. Regeringen lät 2007 RGK<sup>64</sup> utreda frågan om kostnadsanpassning, men regeringen har ännu inte tagit ställning i frågan.

Finansdepartementet uppger att ett förslag hade förberetts för remittering hösten 2008, men att förslaget måste omarbetas i och med de åtgärder som infördes med anledning av krisen. Inom EU pågår en översyn av insättningsgarantierna som kommer att innefatta förslag om prissättningen. Kommissionen har genomfört en konsultation bland medlemsstaterna och förväntas komma med förslag under 2010. Sverige är enligt Finansdepartementet ett av få länder i Europa som redan före krisen hade en omfattande avgiftsfinansiering av insättningsgarantin.

### **En högre avgift för bankgarantin har krävts av EU**

EU-kommissionen måste enligt statsstödsreglerna i EG-fördraget godkänna garantiprogrammet. Kommissionen meddelade tidigt att prissättningen inte var förhandlingsbar utan skulle följa ECB:s riktlinjer. Enligt Finansdepartementet hade kommissionen tagit fram en prismodell med betydligt högre nivåer än den förväntade kostnaden från vilken det inte går att avvika nedåt på grund av statsstödsreglerna. Den av ECB framtagna prismodellen var obligatorisk enligt den bedömning som gjordes av Generaldirektoratet för konkurrens avseende stödprogrammen.<sup>65</sup>

Riksrevisionen har tagit del av en särskild e-post från ansvariga tjänstemän på EU-kommissionen, som Finansdepartementet infortrat. Det framgår att det ställdes krav på medlemsländerna under förhandlingarna om garantiprissättningen att alla skulle följa samma prismodell. I e-posten<sup>66</sup> framhålls: "Enligt kommissionens praxis är en prissättning enligt ECB-modellen en av de främsta förutsättningarna för att en bankgaranti skall kunna anses förenlig med EG-fördraget." "... en prissättning som skulle avvika från en medlemsstat till en annan skulle kunna undergräva den inre marknaden." Enligt Finansdepartementet "...råder en viss oklarhet om 15 § i budgetlagen tillåter uttag av en avgift som är högre än kostnaderna för åtagandet, inklusive den ekonomiska risken, om detta är nödvändigt på grund av tvingande EG-rätt. "Med hänsyn härtill, och de förhållanden som rådde då förordningen beslutades, torde under alla förhållanden enligt 2 kap. 2 § fjärde stycket i stödlagen synnerliga skäl ha förelegat för att avvika från budgetlagens bestämmelser."

<sup>64</sup> En modell med riskavspeglande avgifter för insättningsgarantin, Rapport 2007-09-28, Dnr 2007/1600

<sup>65</sup> DG Competition's review of guarantee and recapitalisation schemes in the financial sector in the current crisis, 7 August 2009.

<sup>66</sup> E-post. ECB/bankgarantier, From Salim Medghoul to Aino Bunge 2009-05-25.

Detta är anledningen till att garantimodellens bestämmelser och principer inte följdes när avgiften för bankgarantin konstruerades och beslutades.

### **En historisk jämförelse kan ge en missvisande slutsats**

Vad gäller storleken på avgiften för bankgarantin bedömer Finansdepartementet att avgiften – som bestämts av EU och ECB – är betydligt högre än den förväntade kostnaden.

Bedömningen att den av EU bestämda avgiften är för hög bygger på en jämförelse med historiska data. Metoden kan ifrågasättas mot bakgrund av de exceptionella förhållandena som rådde under krisen. En historisk jämförelse kan leda till missvisande slutsatser i en sådan bedömning av avgiften för bankgarantin. Avsikten var att prissättningen skulle vara på en sådan nivå att det var fördelaktigt för bankerna att gå med i programmet så länge den akuta krisen kvarstod, men när situationen normaliserades och kostnaden för finansiering närmade sig historiskt lugnare perioder skulle det finnas incitament för instituten att återgå till marknadsfinansiering.

### **Garantivillkoren bidrar till att hålla nere utgifterna för bankgarantin och ökar möjligheten till återvinning**

Enligt Riksrevisionens uppfattning bidrar sannolikt de begränsningar och villkor regeringen infört till att både hålla nere utgifterna för garantierna och öka möjligheten till återvinning. Ramen är i enlighet med bestämmelserna i stödförordningen fastställd för att täcka utestående förfall för banksystemet vid den tid garantiramen fastställdes.

## *Exportindustrin*

### **Premierna för nya exportkreditgarantier motsvarar väl riskbedömningen – detta gäller dock inte för befintliga affärer**

EKN:s premiematris bygger på statistik från bland annat ratinginstitut. Den uppdateras inte regelbundet till följd av upp- eller nergångar i den allmänna konjunkturen. Konjunkturförändringar påverkar istället premiesättningen genom att landklassen för ett land ändras, vilket innebär att premien för nya garantier förändras. Dessutom justerar EKN vid behov bedömningen av riskklass, vilket även det innebär att premien för nya affärer minskar eller ökar. För befintliga affärer ändras emellertid inte premien, utan den förändrade risken i ett engagemang beaktas vid riskreserveringarna. Detta innebär till exempel att en affär under sin löptid kan åsättas en högre eller lägre riskreserv i bokslutet än vad den uttagna premien representerar.

### **EKN balanserar risk genom reserveringar**

EKN bedömde att en expansion av garantigivningen under 2009 skulle kräva ökade riskreserveringar. Vid årsskiftet 2008/09 hade EKN reserverat 5 miljarder kronor för förväntade förluster och 6 miljarder kronor för oförväntade förluster (koncentrationsrisker). EKN hade då ett myndighetskapital om ca 10 miljarder kronor. Behovet av reserveringar för oförväntade förluster vid slutet av 2009 bedömdes i april 2009 öka med 9 miljarder kronor till omkring 15 miljarder kronor. Myndighetskapitalet skulle i så fall sjunka till ca 1 miljard kronor. EKN ansåg att denna prognos måste anses osäker. I scenarier med andra antaganden skulle EKN:s myndighetskapital bli negativt genom reserveringar för oförväntade förluster.<sup>67</sup> Likvida medel påverkas dock endast om skadeutbetalningar görs. Av detta framgår att EKN löpande bevakar risken för förluster relativt sitt myndighetskapital. Samtidigt drar Riksrevisionen slutsatsen att EKN:s myndighetskapital i en extremt negativ marknadsutveckling kan komma att förbrukas, vilket skulle påverka anslagen på statsbudgeten.

### **Garantivillkoren för exportkrediter och EKN:s riskreducerande åtgärder bidrar till att hålla nere utgifterna för garantierna**

I granskningen har framkommit att EKN:s löpande i sin riskhantering bedömer risken i sin portfölj och håller risken för oförväntade förluster på en acceptabel nivå genom balanserande åtgärder. Exempel på sådana åtgärder är styrelsens beslut om riskavtäckningsåtgärder. Riskavtäckning får ske genom återförsäkringsavtal på den privata marknaden, kreditderivat eller andra strukturerade lösningar på kapitalmarknaden samt genom riskbytesavtal med exportkreditinstitut i andra länder.

Förekomsten av riskavtäckning minskar behovet av reserver. Utgångspunkten för prissförhandlingar i samband med riskavtäckning ska vara EKN:s aktuella riskvärdering. Om priset för riskavtäckning inklusive motpartskostnader skulle överstiga den aktuella riskvärderingen måste åtgärden kunna motiveras särskilt.

### **EU-kommissionen har godkänt garantivillkoren**

EU-kommissionen godkände 2009-11-25 efter granskning de svenska exportkreditgarantierna. Dessa godkänns att gälla till och med 2010. Kommissionen bedömer att tillräckliga bevis finns om att den privata återförsäkringsmarknaden inte kan ge den nödvändiga täckningen. Vidare bedömer kommissionen att de avgifter som tas ut är anpassade till de som

<sup>67</sup> EKN:s rapport "EKN:s garantigivning och ramutnyttjande" till UD 2009-04-02.

gäller på marknaden. Dessutom bedöms avgifterna vara "satta på en nivå som ger incitament för exportörer att återvända till privata återförsäkrare så snart som det finns tillräcklig täckning på marknaden."<sup>68</sup>

#### **Inget pris beräknades för SEK:s upplåningsgaranti**

Sedan riksdagen beslutat om upplåningsgarantin för SEK skulle regeringen fastställa ett pris för upplåningsgarantin. Regeringen fann det emellertid inte möjligt att formulera någon rimlig metod för prissättningen och avstod därför från att delegera någon garantiram till RGK. Dessutom ansåg Finansdepartementet att läget på finansmarknaderna började stabiliseras, vilket gjorde att behovet av en garanti för SEK:s upplåning var mindre akut.<sup>69</sup>

### **3.4 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser**

#### **Iakttagelser om insättnings- och bankgarantierna**

- Avgiften för insättningsgarantin är inte anpassad till risker eller kostnader. Den avgift för bankgarantin som har krävts av EU bedöms av Finansdepartementet vara högre än förväntad kostnad.
- Bedömningen att avgiften är för hög har gjorts genom en jämförelse med historiska data. Metoden kan ifrågasättas mot bakgrund av de exceptionella förhållandena under det aktuella krisförloppet.

#### **Iakttagelser om exportgarantier**

- Premierna för nya exportkreditgarantier motsvarar väl riskbedömningen. För den stora volymen befintliga affärer ändras inte premierna om risken förändras men EKN balanserar risken genom reserveringar.
- EU-kommissionen har godkänt garantivillkoren.
- Inget pris beräknades för SEK:s upplåningsgaranti med motiveringen att denna inte utnyttjades.

#### **Slutsatser om garantivillkoren**

- De villkor regeringen infört för bankgarantin bidrar till att hålla nere utgifterna för garantin och ökar möjligheten till återvinning.
- Garantivillkoren och EKN:s riskreducerande åtgärder bidrar till att hålla nere utgifterna för exportkreditgarantierna.

---

<sup>68</sup> Se "eGov monitor". EU-kommissionen 2009-11-25.

<sup>69</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.*

## 4 Statens risker för framtida kostnader

I detta avsnitt beskrivs de bedömningar som gjordes då regeringen och riksdagen beslutade om ramar för garantier till banker och exportföretag. Här analyseras också om regeringen har säkerställt underlag som möjliggör bedömningar av statens risker för framtida kostnader.

### 4.1 Om bedömning av risker

Regeringen har ett övergripande ansvar både för att ta initiativ till och att se till att åtgärder genomförs i händelse av en kris. Även om regeringen inte har det operativa ansvaret så ska den se till att krisen hanteras av myndigheterna.<sup>70</sup> Regeringen har fastslagit att målet för samhällets krisberedskap är att minska risken för och konsekvenserna av allvarliga störningar, kriser och olyckor. En beredskap måste finnas för händelser och situationer som inträffar snabbt och utan förvarning, där en samlad nationell krishanteringsförmåga krävs. Regeringen har krav på ett tydligt beslutsunderlag och en samlad bedömning av samhällets förmåga att motstå och hantera kriser.<sup>71</sup> Regleringen om samhällets krisberedskap avser främst andra samhällsområden än det ekonomiska men det är rimligt att dessa principer också gäller vid hot mot den finansiella stabiliteten och samhällsekonomin.

Den innevarande krisen har genom garantierna resulterat i en överföring av risk från bankerna och exportföretagen till den offentliga sektorn. Riksrevisionen anser att dessa risker för statens finanser kräver en intensiv övervakning av åtgärdernas konsekvenser. En jämförelse kan göras med best practise för finanspolicyn i ett storföretag eller koncern. En sådan innebär att förändringar i marknader som påverkar företagets värde ska identifieras, definieras, diskuteras i styrelsen och hanteras. Omsatt till statens garantiåtaganden skulle detta kräva ett samordnat system för riskbedömningar hos garantiansvariga myndigheter och bolag. Dessutom fordras en fördjupad analys av de risker som statens garantiåtaganden innebär samt former för samordnad uppföljning och återrapportering till regering och riksdag. Risken för framtida kostnader bör redovisas.

<sup>70</sup> 1 kap. 6 § RF.

<sup>71</sup> Prop. 2008/09:1, UO 6, p. 5 avseende samhällets krisberedskap.

## 4.2 Riskbedömningar vid myndigheter och bolag

### Riskbedömning vid RGK

I regleringsbrevet för RGK anges att "om Riksgäldskontoret, i egenskap av stödmyndighet, har aktiva åtaganden enligt lagen om statligt stöd till kreditinstitut, ska dessa redovisas kvartalsvis till regeringen. Riksgäldskontoret ska dessutom redovisa till regeringen när åtgärder som har större ekonomisk betydelse planeras och vidtas enligt lagen, detta avseende typ av åtgärder, omfattning och förväntade effekter på stabilitetsfonden." <sup>72</sup>

RGK har framfört till Riksrevisionen att garantierna aldrig kommer att tillåtas falla ut för systemviktiga banker. För att en garanti skall lösas ut krävs att banken sätts i konkurs, men dessförinnan ingriper staten med kapitaltillskott. Detta beror på att alternativkostnaden, det vill säga kostnaden för en ekonomisk kris är högre än kostnaderna för kapitaltillskott. Ett kapitaltillskott bör dessutom ske i form av preferensaktier, vilket ger staten större chans att senare få igen nedlagda kostnader.

I rapporten "Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet" <sup>73</sup> redovisas en kalkyl över intäkter och kostnader av bankgarantin. RGK beräknar att den förväntade kostnaden för systemet som helhet är 1,1 miljarder kronor medan den nuvärdesberäknade förväntade intäkten för 14 år framåt i tiden uppgår till 6,1 miljarder kronor (inklusive redan inlutna avgifter). RGK bedömer således att bankgarantin har en förväntad nettointäkt på 5,0 miljarder kronor.

### Riskbedömning vid EKN

EKN har processer för riskhantering såväl vid tecknande av en affär, som för att löpande bedöma risken i utestående engagemang. Handläggningen av en ansökan innefattar bland annat utredning om garantitagaren, riskbedömning av affären och utredning av villkor för garantin. I denna del av processen beräknas även premien. Denna utredning är grund för beslut om en utfästelse ska utfärdas och i så fall till vilken premie.

Under 2008 införde EKN en kreditkommitté för att stärka kreditprocessen. EKN:s styrelse och kreditkommitté får besluta om ett garantiärende med gränser för högsta förlustbelopp avseende låg, normal respektive hög risk. Beslut om affärer överstigande dessa belopp måste fattas av generaldirektören i närvaro av EKN:s kreditkommitté. Stora affärer, överstigande 100 - 300 miljoner kronor beroende på riskklass kräver dessutom styrelsens godkännande.

<sup>72</sup> Lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

<sup>73</sup> Riksgälden 2009:K3.



Från och med september 2008 genomförs kvartalsvisa riskvärderingar.<sup>74</sup> Dessa består i att bedöma förväntad förlust<sup>75</sup> respektive oförväntad förlust.<sup>76</sup> Förutom dessa värderingar finns en särskild bevakning och analys av större engagemang. Bevakningen utmynnar i en analys och förslag till reservering.

I goda tider kan EKN bygga upp ett myndighetskapital som tjänar som buffert i sämre tider. I början av december 2008 uppgick EKN:s myndighetskapital till ungefär 10,6 miljarder kronor. Vid utebliven betalning kan EKN tvingas skadereglera ingångna åtaganden. Detta sker i första hand genom användande av myndighetens eget kapital, varvid det är likvida medel inklusive riskavsättningar som används till skadeutbetalningar.<sup>77</sup>

EKN upprättar sedan 1990 riskmässiga bokslut med avsättningar för risken i affärerna. Det riskmässiga bokslutet ingår sedan 1998 i EKN:s årsredovisning.

### Riskbedömning vid SEK

Alla SEK:s motparter åsätts internt en riskklassificering eller rating beslutad av bolagets ratingkommitté. Uppgiften för kommittén är att besluta om rating för nya motparter och att årligen eller då detta anses relevant besluta om ny rating för existerande motparter. Ratingbeslut grundas på underlag som förberetts av SEK:s analytiker, som löpande analyserar korrelationen mellan bolagets interna ratingar och externa ratingar från bland annat Standard & Poor's och Moody's.

SEK:s system för intern riskklassificering är en blandning av ett expertbaserat system, med definitioner av riskklasser i mer kvalitativa termer, och ett modellbaserat system med kvantitativa villkor för olika variabler. Således är alla riskklassificeringar inom SEK baserade på både analytikerbedömningar och kvantitativa modeller. Verktöget för att upprätthålla en önskad nivå på risktagandet är ratingbetyget som sätts för varje enskild motpart. De två drivande faktorerna i SEK:s interna värdering av kreditrisk för motparter är rörelserisk och finansiell risk.

Funktionen Risk Control vid SEK genomför en riskkontroll av motparterna och ansvarar för kontroll, analys och rapportering av finansiella risker på portföljnivå. Riskerna är kredit- och motpartsrisker, marknadsrisker samt finansierings- och likviditetsrisker. Styrelsen och den verkställande

---

<sup>74</sup> Tidigare gjordes riskvärderingar halvårsvis.

<sup>75</sup> Den förväntade förlusten i en enskild affär ges av sannolikheten för betalningsinställelse (PD – Probability of Default) och slutförlust givet betalningsinställelse (LGD – Loss Given Default).

<sup>76</sup> En reservering som görs mot bakgrund av att EKN:s exponering normalt uppvisar en hög grad av riskkoncentration. Med detta avses att riskerna beloppsmässigt är koncentrerade, och i vissa fall korrelerade, till ett fåtal länder, gäldenärer och garantier för såväl engagemang som fordringar. Beräkningen görs med utgångspunkt från en fastlagd säkerhetsgrad om 95 procent.

<sup>77</sup> UD/FIM. Promemoria 2009-09-28. Korta svar på Riksrevisionens frågor.

ledningen får regelbundet rapporter om kreditrisker. Rapporteringen inkluderar stresstester. Även SEK:s användande av kreditriskskydd rapporteras.

SEK framhåller att de största riskerna utgörs av kreditrisker. Dessa begränsas genom ett noggrant urval av motparter och genom användande av garantier och kreditderivat. Andra risker för SEK är marknadsrisker och operativa risker.

## 4.3 Regeringens underlag för beslut

### 4.3.1 *Underlag för beslut om bankgarantin*

Insättningsgarantins förändring och bankgarantins införande skedde under mycket kort tid från den 18 september 2008 till 30 oktober 2008. Bankernas garantiprogram trädde i kraft tio dagar efter det att regeringen presenterade ett stabilitetspaket för den finansiella sektorn. Samordning av stabilitetsåtgärderna har skett internationellt och EU-kommissionen har haft ett avgörande inflytande på stödets utformning. Förändringar i stödet har också godkänts av kommissionen under våren 2009. I april förlängde regeringen garantiprogrammet för bankernas upplåning till utgången av oktober 2009 och i augusti inleddes arbetet med en ytterligare förlängning som nu trätt ikraft och gäller till den 30 april 2010.

Utgångspunkten vid fastställande av bankgarantins ram var att den skulle vara tillräckligt stor för att återskapa förtroendet på marknaden samtidigt som statens åtagande var begränsat. Ramen skulle omfatta refinansieringsbehovet för de aktuella instituten under garantiperioden för de relevanta typerna av skuldförbindelser. Dessutom användes en alternativ beräkningsmetod för ramen för institut med få eller inga utestående skuldförbindelser. Tjugo procent av inlåningen bedömdes tillräckligt för dessa institut.

Enligt information från Finansdepartementet beräknade Riksbanken de fyra storbankernas sammanlagda förväntade förfallna skuldförbindelser per den 9 september 2008. Motsvarande beräkning för övriga banker inkluderades i bedömningen. Vidare beräknade Riksbanken hur stort belopp som 20 procent av inlåningen från allmänheten skulle motsvara. Med utgångspunkt från dessa uppgifter bestämdes garantiramen till 1 500 miljarder kronor.

#### 4.3.2 Underlag för beslut om exportkreditgaranti och SEK:s upplåningsgaranti

##### Exportkreditgarantin

Ramen för exportkreditgarantier höjdes av riksdagen i december 2008 från 200 till 350 miljarder kronor.<sup>78</sup> I september 2009 föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2010 att riksdagen skulle höja ramen ytterligare till 500 miljarder kronor inklusive tidigare utfärdade garantier.

Den dokumentation som finns vid EKN och UD avspeglar det brådskande läge som uppstod i oktober–november 2008. I underlaget från EKN till UD<sup>79</sup> framförs följande motiv för den föreslagna höjningen av ramen:

”EKN har idag en kraftigt ökande efterfrågan, främst från de stora svenska exportföretagen. I ett världsläge med stor finansiell oro, blir EKN:s tjänster än mer efterfrågade. Därför föreslår EKN att garantiramen utökas till 350 miljarder kronor.” Som motiv angavs att finanskrisen var problematisk vid de stora affärerna och behovet av riskdelning med EKN skulle bli väsentlig för att lösa finansieringen. ”De stora företagen har affärer i pipeline som kommer att kräva EKN:s medverkan, på över 100 miljarder kronor. Dessutom har ett av företagen indikerat att det kan bli aktuellt med en ovanligt stor affär. Det är svårt att veta när i tiden som kontrakt kommer att skrivas. Dessutom finns det alltid en internationell konkurrens inom dessa områden mellan svenska och utländska företag. Desto viktigare blir det då att EKN snabbt och affärsmässigt kan uppfylla sin uppgift att främja svensk export genom att erbjuda exportkreditgarantier. Förslag: mot detta som bakgrund föreslår EKN att ramen för exportkreditgarantier höjs från nuvarande 200 miljarder till 350 miljarder kronor.”<sup>80</sup>

Enligt UD:s dokumentation finns viss ytterligare specificering av behovet i form av underlag för ramens storlek. EKN hade särskilda möten med Närings-, Utrikes- och Finansdepartementen i denna fråga. EKN betecknar också en föredragning för Näringsutskottet den 9 december 2008 som avgörande. Vad gäller höjningen av ramen under 2009 gjorde EKN en prognos i sin rapport till UD i april.<sup>81</sup> Prognosen innebar att stora svenska exportföretag efterfrågade rörelsekrediter på 100–150 miljarder kronor

<sup>78</sup> Prop. 2008/09:86.

<sup>79</sup> E-post 2008-11-20 till handläggare UD.

<sup>80</sup> E-post 2008-11-20 till handläggare UD.

<sup>81</sup> EKN 2009-04-02, *EKN:s garantigivning och ramutnyttjande*.

och att behoven sannolikt var ännu större. Detta gjorde att EKN bedömde att garantiramen om 350 miljarder kronor kunde vara fullt utnyttjad vid utgången av 2009. Enligt intervju med handläggare vid UD har de inte medverkat till att ta fram något ytterligare underlag för att beräkna behovet.

### **SEK:s upplåningsgaranti**

SEK har inte levererat något underlag som uppskattar hur stort kreditbehovet var, endast att SEK kunde vara en del av lösningen för exportindustrins behov av långfristig finansiering. SEK:s förslag var att köpa statsgarantier utan beloppsbegränsning. Vd angav i e-post att upplåningsbehovet var 200 miljarder kronor och att garantibeslutet skulle täcka detta behov plus ytterligare lån. Enligt SEK framfördes förslaget i vd:s samtal med näringsutskottets kanslichef. Siffran 450 miljarder kronor fanns inte i underlaget från SEK.<sup>82</sup> Av vår intervju med SEK respektive av e-post till Finansdepartementet 2008-10-23 framgår inget om hur statens risk bedömdes för dessa garantier eller hur eventuella framtida förluster skulle behandlas. Enligt UD dimensionerades ramen för kreditgarantier i utskottsbehandlingen med hänsyn till refinansiering av SEK:s samlade balansomslutning (då 326 miljarder kronor) och ett bedömt behov av ytterligare nyupplåning därutöver.

## **4.4 Regeringens bedömning och uppföljning av riskerna**

### *4.4.1 Insättnings- och bankgarantin*

Regeringen har möjlighet att infordra underlag och rapporter eller tillsätta utredningar för att öka precisionen i bedömningarna av risk och förväntad kostnad för insättnings- och bankgarantierna. Finansdepartementet framhåller att regeringen kontinuerligt har bevakat att garantivillkoren är rimliga utifrån syftet att värna den finansiella stabiliteten. Löpande kontakter (under den akuta krisen dagliga kontakter) har hållits med myndigheterna (Finansinspektionen, Riksbanken, RGK) som bidragit med underlag om kreditförsörjningen, marknadssituationen och bankernas situation.<sup>83</sup>

Det finns också ett regelbundet informationsutbyte genom det så kallade stabilitetsrådet, vars uppgift bland annat är att bedöma den finansiella stabiliteten och systemriskerna. Rådet består av den statssekreterare på Finansdepartementet som har ansvar för finansmarknadsfrågor, en ledamot

---

<sup>82</sup> Intervju med vd vid SEK 2009-07-03.

<sup>83</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.*

av Riksbankens direktion, Finansinspektionens generaldirektör samt riksgäldsdirektören.

Kontakter har även tagits med företrädare för svenska företag, t.ex. Industrins Finansförening. Riksgäldskontoret har som stödmyndighet ett särskilt nära samarbete med departementet. Bankgarantin har ändrats två gånger sedan införandet. Sverige har aktivt försökt påverka EU i frågan om prissättning inom en av Ekonomiska och Finansiella Kommittén (EFK) särskilt inrättad task force.<sup>84</sup>

### **Insättningsgarantin**

Utvidgningen av insättningsgarantin i krisens akuta skede bedömdes minska sannolikheten för en fördjupad finansiell kris och därmed bidra till att reducera statens kostnader. "Avgifterna i insättningsgarantisystemet är riskbaserade enbart på institutets kapitaltäckningsgrad och speglar därför sannolikt inte särskilt väl risken att ett enskilt institut ska falla att betala sina insättningar. Det går dock att konstatera att avgifterna på garanterade insättningar hittills mer än väl har täckt de kostnader som har uppstått inom ramen för insättningsgarantisystemet."<sup>85</sup>

### **Bankgarantin**

Finansdepartementet menar att staten, oavsett garantiprogrammet, har ett ansvar att värna den finansiella och samhällsekonomiska stabiliteten. En systemviktig bank kan inte tillåtas att falla och ställa in sina betalningar. De riskbedömningar som gjordes handlar framför allt om risken för en allvarlig störning av det finansiella systemet med påföljande realekonomiska effekter om förtroendet på de finansiella marknaderna inte kunde återskapas.

"Beslutet att införa ett garantiprogram bygger på ett europeiskt beslut av Europeiska Rådet att samtliga medlemsstater skulle införa program för att värna den finansiella stabiliteten. Avgörande för beslutet är en bedömning av kostnaden för icke-ingripande och inte en kostnadskalkyl för utfall inom programmet. När väl staten ingrep med åtgärder och förtroendet återställdes minskade risken och kostnaderna för skattebetalarna väsentligt."... "Prissättningen för programmen följer i alla länder en modell framtagen av ECB."<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.*

<sup>85</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.*

<sup>86</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.*

Enligt Finansdepartementet gjordes ingen särskild bedömning av kostnaden för bankgarantin. Departementet hänvisar till att denna typ av bedömningar ingår i Insättningsgarantiutredningen<sup>87</sup>. I denna utredning görs en beräkning av förväntad kostnad för insättningsgarantin på 0,1 procent av det garanterade beloppet för samtliga inlåningsinstitut, således väsentligt lägre än avgiftsnivån för bankgarantin som ligger mellan 0,5 och 0,8 procent. "Beräkningen omfattar samma institut som ingår i garantiprogrammet och går att använda som ett riktmärke.".. "De risk- och kostnadsbedömningar som har gjorts har utförts i samarbete med Riksgäldskontoret. Dokumentation finns bl.a. i den konsekvensanalys som har upprättats."

"Vid utformningen av programmet har utgångspunkten varit stabilitet och kreditförsörjning och behovet av en fungerande finansiering för bankerna för att upprätthålla detta. Ett ansvar som ligger på staten. I och med att dessa åtgärder koordinerades inom EU finns en stor mängd material avseende åtgärderna på denna nivå."

Finansdepartementet har vidare påpekat att "bedömningen är att avgifterna för garantiprogrammet överstiger en uppskattad ersättning för statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet. Under alla förhållanden torde enligt stödlagen synnerliga skäl ha förelegat för att avvika från budgetlagens bestämmelser."<sup>88</sup>

#### 4.4.2 *Exportkreditgarantier och upplåningsgarantin*

En viktig fråga är om regeringen har infordrat underlag, rapporter eller tillsatta utredningar för att öka precisionen i bedömningar av risk och förväntad kostnad för exportgarantierna och exportkrediterna.

##### **EKN:s återrapportering**

I riksdagsbeslutet om den utökade garantiramen för EKN ställdes krav på återrapportering till riksdagen. Varken beslutet i riksdagen eller det följande regeringsbeslutet innehöll några specifika tidpunkter för detta. UD meddelade efter överenskommelse med Finansdepartementet EKN tre tidpunkter för återrapporteringen: 15 mars 2009, 10 augusti 2009 och 8 februari 2010.<sup>89</sup> Återrapportering har skett inom föreskriven tid.

---

<sup>87</sup> SOU 2005:16.

<sup>88</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.*

<sup>89</sup> Dessa krav på återrapportering framkom 2009-02-17 i e-post från UD till EKN.

Följande formella återrapportering har skett från EKN:

1. EKN 2008-12-30. Återrapportering i enlighet med regleringsbrevet avseende utökat mandat.
2. EKN 2009-02-12, dnr 2009-80015, Regeringsskrivelse 2009. Förslag om att garantiramen 350 miljarder kronor ska gälla tills vidare.
3. EKN 2009-03-03. Prognos för ramutnyttjande 2009-12-31 som bedömts till ett spann på mellan 200 och 330 miljarder kronor vid utgången av 2009.
4. EKN 2009-04-27. EKN kvartalsrapport januari – mars 2009. Beskriver utvecklingen av gjorda utfästelser, förbindelser, premieintäkter, utestående betalningsdröjsmål, återvinningar samt avsättningar för beräknad risk i engagemang. Dessutom redovisades ramutnyttjande och bedömt utnyttjande i slutet av året.
5. EKN 2009-07-24. EKN delårsrapport januari–juni 2009. Beskriver utvecklingen i samma termer som delårsrapporten.

Förutom dessa rapporteringstillfällen har en mängd informella kontakter och annan rapportering haft stor betydelse. Såväl UD som Finansdepartementet har representanter i EKN:s styrelse. Genom dessa har departementet möjlighet att löpande få information om EKN:s utveckling. Under perioden augusti 2008 till och med mars 2009 hade EKN styrelsemöte varje månad. Dessutom har EKN:s generaldirektör samt chefen för finans och ekonomi haft informella kontakter med såväl handläggare som statssekreterare i samband med garantiramens utökande.

#### **SEK rapporterar till Riksgäldskontoret**

SEK har vid två tillfällen, mars 2009 och augusti 2009 lämnat rapport till RGK som underlag för återrapportering till regeringen. SEK:s rapportering till RGK är upplagd enligt instruktionen och innehåller i huvudsak följande information<sup>90</sup>:

- Förändring av den totala kreditportföljen och bindande åtaganden. Sammanställning av vissa genomförda transaktioner.
- En övergripande bedömning av utvecklingen av kreditmarknadens funktionssätt.
- En bedömning av efterfrågan på krediter i närtid samt en bedömning huruvida låneramen kan komma att utnyttjas.

---

<sup>90</sup> Källa: Rapportering från SEK till Riksgälden under perioden mars - oktober 2009. Intervju med Lars Horneij, 2009-11-02.

SEK har vid tre tillfällen lämnat en månatlig kortare rapport via e-post till RGK. Detta har hittills under 2009 gjorts för augusti, september och oktober med i huvudsak följande information:

1. Kort information om SEK:s affärssituation innehållande utestående belopp, accepterade men ej utbetalda krediter, för SEK bindande offerter, förväntade accepter där kommersiellt kontrakt är tecknat, ansökningar som troligen leder till offert.

Dessutom

2. Förväntat utnyttjande av låneramen om låneramen förlängs.
3. Förväntat utnyttjande av låneramen om låneramen inte förlängs.

Under perioden september 2008 till oktober 2009 hölls cirka 20 styrelsemöten i SEK. Där behandlas löpande bland andra frågor SEK:s principer för hantering av kreditrisker. Både UD och Finansdepartementet har representanter i SEK:s styrelse. Därigenom har såväl UD som Finansdepartementet möjlighet att löpande få information om SEK:s utveckling. I samband med upprättandet av låneramen och beslutet om kreditgarantin har SEK, enligt vd, i huvudsak haft kontakter med statssekreterare vid UD samt chef och handläggare vid den ansvariga enheten.

#### **Statens risk för framtida kostnader för exportkreditgarantier**

UD har inte gjort egna beräkningar av statens risker utan hänvisar till Finansdepartementet. Bedömningen av risker för exportkreditgarantier anser UD vara baserad på EKN:s riskhanteringssystem och expertis, varvid denna kärnkompetens ses som själva förutsättningen för EKN:s mandat och uppdrag.

Andra typer av bedömningar gjordes i dialog med ett antal företag, banker och andra departement inom Regeringskansliet avseende framför allt riskerna med att inte vidta åtgärder. Trots den ökade risk som en utökad statlig garantigivning medför, rådde det en politisk enighet kring vikten av åtgärderna. Konsekvenserna av att inte vidta åtgärder bedömdes som en större risk för staten.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> UD/FIM. Promemoria 2009-09-28. Korta svar på Riksrevisionens frågor.



## 4.5 Riksrevisionens iakttagelser om statens risker

### *Bankerna*

#### **Ramen för bankgarantin anpassades till högsta tänkbara nivå**

Riksrevisionen konstaterar att den av regeringen beslutade ramen för bankgarantin, anpassats till den nivå som maximalt skulle kunna bli aktuell enligt bestämmelserna i förordningen om statliga garantier till banker.

#### **Ingen bedömning gjordes av kostnaden för bankgarantin**

Någon bedömning av kostnaden för bankgarantin gjordes inte. Finansdepartementet framhåller att avgörande för beslutet var en bedömning av kostnaden för icke-ingripande och inte en kostnads kalkyl för utfall inom programmet. ”Detta särskilt eftersom det under den korta tidsperiod som stod till förfogande för programmets framtagande och den osäkerhet som rådde om den framtida situationen inte var möjligt att med någon rimlig säkerhet uppskatta kostnaderna. När väl staten ingrep med åtgärder och förtroendet återställdes minskade risken och kostnaderna för skattebetalarna väsentligt.”

Att bankstödet utgår i form av garantier utgör inget skäl för regeringen att avstå från att bedöma de framtida kostnaderna för stödet. Det kan också konstateras att denna typ av bedömningar ingår i Insättningsgarantiutredningen och numera även i RGK:s kvartalsrapportering.

#### **Först i september 2009 gjordes en formell beräkning av statens risker för bankgarantin**

RGK medverkade inte i någon formell beräkning av statens risk för förluster då bankernas garantiprogram utformades i december 2008. RGK gjorde först i september 2009 en beräkning av kostnader och intäkter för bankgarantin. Beräkningen visade på en förväntad nettointäkt. RGK påpekar dock att ”denna beräkning döljer det faktum att mycket stora negativa utfall kan uppstå med liten sannolikhet, medan systemet i de flesta utfall inte drabbas av några förluster över huvud taget”. ”Beräkningen av förväntad kostnad är i första hand illustrativ. Den är också i högsta grad teoretisk i den meningen att konkurser inte kommer att tillåtas inträffa”.<sup>92</sup>

RGK framhåller vidare att man i oktober 2008 bedömde att bankgarantins avgifter mer än väl täckte statens förväntade kostnader, en bedömning som delgavs Finansdepartementet. Under första halvåret var det

<sup>92</sup> Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet (2009:K3).

svårt att göra en meningsfull bedömning om vad det slutliga utfallet skulle bli för garantin eftersom det var svårt att bedöma vilka institut som avsåg att delta, och i vilken grad bankerna skulle utnyttja systemet samt till vilka löptider.

### **Statens långsiktiga kostnader ska hållas låga**

Statens långsiktiga kostnader för stödet ska hållas låga. Stödlagen innehåller krav<sup>93</sup> på att statens långsiktiga kostnader för stödet ska hållas så låga som möjligt. Finansdepartementet anser<sup>94</sup> att kravet är att se som en riktningssamtal angivelse att beakta vid politiska överväganden och beslut om stöd. Detta krav säkerställs enligt departementet ”framför allt genom utformningen av de statliga stödåtgärder som vidtas där stödet och dess ändamål måste ses som en helhet. Framför allt måste stödet utformas så att de samhällsekonomiska kostnaderna av den finansiella krisen begränsas. Stödet bör samtidigt vara så statsfinansiellt kostnadseffektivt som möjligt.”

Enligt Riksrevisionens bedömning torde lagens formulering ”statens långsiktiga kostnader för stödet ska hållas så låga som möjligt” syfta på de kostnader staten haft eller kan få för stödet och inte på något slags netto av samhällsekonomiska förluster. Riksrevisionens tolkning av formuleringen i lagen är att kostnaden för det statliga stödet, på lång sikt, ska vara så låg som möjligt, förutsatt att negativa samhällsekonomiska konsekvenser undviks genom stödet. Det finns därför goda skäl att beräkna risk och förväntad kostnad för bankgarantin, liksom det finns anledning att utforma processer för att löpande hantera, följa upp och avveckla garantierna.

## *Exportindustrin*

### **För exportkrediter och exportkreditgarantierna finns krediter i Riksgäldskontoret**

Det kan uppstå situationer där stora förluster uppstår och tillgången till eget kapital hos EKN och SEK inte täcker förlusterna. Samtidigt behöver exportföretagen tillgång till långfristiga krediter vilket kräver garantier. EKN har därför försetts med en obegränsad kredit i RGK sedan 1997<sup>95</sup> medan SEK sedan senhösten 2008 har möjlighet att utnyttja en låneram i RGK om 100 miljarder kronor.

<sup>93</sup> 2 kap. 2 §.

<sup>94</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.*

<sup>95</sup> Infördes 1997 i samband med att garantimodellen beslöts. Tanken var att EKN ska kunna täcka eventuella tillfälliga underskott och betala tillbaka med ränta. Denna låneram förnyas årligen i regleringsbrevet och är inte kopplad till att finanskrisen inträffade.

### **Ramarna för EKN och SEK grundades endast delvis på beräkningar**

EKN redovisade hösten 2008 till UD indikationer på exportaffärer som maximalt indikerade ett behov av en garantiram i den storleksordning som sedan beslutades. Ramen för SEK:s upplåningsgaranti framkom hösten 2008 till stor del utan beräkningar och delvis genom informella underlag. Till del vilar den på relativt lösa uppskattningar av exportindustrins behov och uppskattningar genom informella underlag. Enligt ärendedokumentationen har uppskattningarna av behoven inte varit föremål för beredning inom Regeringskansliet. UD framhåller dock att ett stort antal underhandskontakter ägde rum inför beslutet. Vad gäller SEK:s upplåningsgaranti fanns en beräkning först sedan riksdagen begärt kompletterande underlag, eftersom den obegränsade ram som regeringen föreslog i propositionen inte godtogs.

### **Ingen bedömning gjordes av riskerna med exportkreditgarantierna då regeringen fattade besluten**

Ingen dokumenterad bedömning gjordes av statens risker i beredningen av beslutet om exportkreditgarantier vid Regeringskansliet under november–december 2008. Vi har inte i granskningen funnit några överväganden om hur utnyttjande av garantiramarna skulle följas upp eller vilka återrapporteringskrav som borde ställas på ansvariga myndigheter och bolag. Detta kan i viss mån förklaras av den extremt snabba processen för beredningen i Regeringskansliet, framtagandet av proposition, utskottsberedningen i riksdagen, riksdagsbeslutet och slutligen regeringsbeslutet.

Vi har inte heller funnit att Utrikes- eller Finansdepartementen efter de avgörande besluten har gjort ansatser för att bedöma statens risker med dessa åtaganden, annat än att följa rapporteringen från ansvariga myndigheter. Följaktligen har regeringen under tre kvartal då stor osäkerhet rådde om krisens förlopp inte haft en samlad bild av tänkbara risker för olika utvecklingsalternativ. Vi noterar också att de första kraven på återrapportering framfördes av Finans- och Utrikesdepartementen först i mitten av februari 2009 och att de då främst gällde utnyttjande av ramen för exportkreditgarantier.

### **UD har i huvudsak förlitat sig på EKN:s rutiner och informella rapportering**

UD menar att bedömning av statens risk ska göras av EKN och inte av regeringen: "Regeringens bedömning är baserad på EKN:s riskhanteringssystem. Myndighetens verksamhet är främst att bedöma denna risk och denna kärnkompetens är själva grundförutsättningen för EKN:s ansvar."<sup>96</sup>

<sup>96</sup> UD/FIM. Promemoria 2009-09-28. Korta svar på Riksrevisionens frågor.

De formella kvartals- och delårsrapporterna ger en bild av gjorda utfästelser, återvinningar och reserveringar för förlustrisk. Dessutom får Utrikes- och Finansdepartementen löpande genom sin styrelserepresentation information om garantiverksamheten och myndighetens kapitaltäckning.

Regeringen har också genom föreskrift i EKN:s instruktion säkerställt en form av "early warning" om oförutsedda förluster skulle uppstå som myndigheten inte kan hantera genom sin riskreservation. I regleringsbrevet för 2009 framgår att EKN snarast ska meddela regeringen, om myndigheten bedömer att målet att nå ett balanserat ekonomiskt resultat på sikt inte kan uppfyllas.

### **SEK:s rapportering till Riksgäldskontoret ger inget underlag för att bedöma statens risk.**

SEK har vid två tillfällen under 2009 lämnat rapport till RGK som underlag för åiterrapportering till regeringen. SEK har även vid tre tillfällen lämnat en kortare rapport till RGK. Rapporteringen ger en översiktlig bild av SEK:s affärssituation men är otillräcklig som underlag för en bedömning av vilken kreditrisk som SEK skulle utgöra för RGK i händelse av att låneramen utnyttjas. Enligt SEK har syftet endast varit att visa hur låneramen utnyttjats och till vilka ändamål. "RGK har inte efterfrågat underlag för bedömning av vilken kreditrisk SEK innebär." <sup>97</sup>

Utöver ovan nämnda information innehåller rapporteringen ingen information om SEK:s finansiella situation eller SEK:s kreditportfölj. Det finns således utifrån denna rapportering ingen möjlighet för RGK att bedöma de risker som är förenade med upplåningsgarantin eller i förlängningen ett utnyttjande av låneramen. Om låneramen eller upplåningsgarantin kommer att utnyttjas måste rapporteringen kompletteras för att de ekonomiska riskerna ska kunna bedömas.

### *Gemensamt för garantierna*

#### **Det saknas en enhetlig värdering av riskerna i statens portfölj**

Vi konstaterar att RGK i sitt underlag till årsredovisning<sup>98</sup> för staten 2008 avseende statliga garantier och krediter framhåller att det saknas en djupare analys av statens samlade risker i garanti- och kreditgivningen och att detta delvis beror på att det saknas en enhetlig värdering av riskerna i statens portfölj.

<sup>97</sup> AB SEK:s yttrande till Riksrevisionen 2009-11-20.

<sup>98</sup> Underlag till årsredovisning för staten 2008 avseende statliga garantier och krediter. Dnr 2009/500.

RGK hade för avsikt att under 2008, i samråd med övriga garantimyndigheter, undersöka möjligheten att ta fram verktyg för att också mäta sannolikheten för riktigt stora förluster och att mäta den förväntade och oförväntade förlusten. Detta arbete har enligt RGK nedprioriterats till följd av den pågående finansiella turbulensen.

## 4.6 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

### Insättnings- och bankgarantierna

- Insättningsgarantin förändrades och bankgarantin infördes under stark tidspress.
- Utvidgningen av insättningsgarantin i krisens akuta skede bedömdes minska sannolikheten för en fördjupad finansiell kris och därmed bidra till att reducera statens kostnader.
- Beslutet om bankgarantin vilade på en bedömning av kostnaden för att inte ingripa och inte en kostnadsberäkning för garantin. Först i september 2009 gjordes ett försök att beräkna statens risker för bankgarantierna.
- Ramen för bankgarantin anpassades till högsta tänkbara nivå, för att skapa förtroende på marknaden.
- Fortfarande saknas en samlad bild av kostnaderna för bank- och insättningsgarantierna.

### Exportgarantier

- Det finns krediter i RGK för att hantera en situation där stora förluster uppstår och tillgången till eget kapital hos EKN och SEK inte täcker förluster.
- Garantiramarna för EKN och SEK bestämdes endast delvis på välgrundade beräkningar.
- Ingen bedömning hade gjorts av kostnaden för exportkreditgarantierna då regeringen fattade besluten.
- UD har litat till EKN:s rutiner och informella rapportering.
- SEK:s rapportering till Riksgäldskontoret ger inget underlag för att bedöma statens ekonomiska risk.

### Slutsatser om bedömningar av statens risker för framtida kostnader

- Beräkningar av risken för statens framtida kostnader saknades i huvudsak i december 2008 när regeringen begärde riksdagens bemyndiganden för de mycket omfattande garantiåtagandena.
- Regeringen har under det år som gått inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att få en samlad bild av de risker som staten genom garantierna formellt övertagit från banker och andra företag för flera år framåt.



## 5 Riksdagens underlag och kontroll

I detta avsnitt behandlas regeringens återrapportering till riksdagen.

### 5.1 Krav på återrapportering

Inför beslut om stabilitetsstärkande åtgärder för det finansiella systemet uttalade finansutskottet vilka krav som ställdes på återrapportering till riksdagen.<sup>99</sup> Utskottet ansåg att det var av stor vikt att finansutskottet och riksdagen fortlöpande får utförlig information om de åtgärder som vidtas med stöd av föreslagen lagstiftning. Ett bemyndigande om icke beloppsbegränsad kredit i RGK, som enligt den föreslagna lagen får användas för att vid behov täcka statens utgifter för stöd, ställer stora krav på återrapportering om konsekvenser av de vidtagna åtgärderna. Utskottet ville särskilt framhålla att återrapportering ska ske när statliga stödåtaganden måste infrias.

I näringsutskottets betänkande i december 2008 om åtgärder för förstärkt exportfinansiering angavs kortfattat kravet på regeringens återrapportering.<sup>100</sup> Regeringen borde enligt utskottet återkomma under våren 2009 till riksdagen med en redovisning av hur exportfinansieringen utvecklas, hur låneramen respektive kreditramarna utnyttjats och hur detta påverkat marknaden.

Den återrapportering som utskotten begärt förutsätter att regeringen ordnat uppföljning och rapportering så att redovisningen sker på likartat sätt för samtliga garantiprogram. Regeringens uppföljning behöver i så fall ordnas för att löpande och samordnat följa upp såväl utnyttjande av ställda garantiramar som hur dessa påverkat respektive marknad.

I samband med RGK:s rapport "Förutsättningar för en effektivare hantering av statens risktagande genom garantier" uttalade sig Konjunkturinstitutet om behov av samordnad riskredovisning.<sup>101</sup> Av kommentaren framgår att en samordningsfunktion skulle ha syftet att utveckla en samlad riskredovisning för statens portfölj av garantier." I perspektivet av en latent statsskuld är det angeläget att få en uppfattning om storleken på de totala garantiåtagandena för att möjliggöra en riskanalys."

<sup>99</sup> Betänkande 2008/09:FiU16, s. 21.

<sup>100</sup> Betänkande 2008/09:NU12, s. 11.

<sup>101</sup> Dnr Fi 2001/2871.

Som rapporten nämner så är statens utgifter för garantiåtaganden troligen i hög grad konjunkturberoende och ”risken för större utgifter kan vara hög då statsbudgeten redan är hårt ansatt”.

Även Finanspolitiska rådet har efterlyst en fördjupad analys av de risker som statens ökade utlåning och olika garantiåtaganden innebär. ”En sådan riskanalys är i högsta grad relevant i den situation som uppstått. Någon sådan fördjupning har inte gjorts i budgetpropositionen.”<sup>102</sup>

### 5.1.1 Bankgarantierna

Finansdepartementet framhåller att garantiprogrammet beskrevs översiktligt i den proposition som lämnades vid införandet av stödlagen ”Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet”<sup>103</sup>. I vårpropositionen 2009<sup>104</sup> finns en redovisning av de garantier som regeringen beslutat om. I propositionen ”Ändring av täckningsbeloppet för insättningsgarantin”<sup>105</sup> redogörs för en justering av det högsta belopp som kan betalas ut till en insättare i ett institut. Även i budgetpropositionen för 2010 redovisas uppgifter om de garantier som regeringen beslutat om.

I vårpropositionen 2009 summerar regeringen bedömningen av statens garantiåtaganden på följande sätt:

”Sammantaget uppgår de vidtagna åtgärderna till betydande belopp. Även om de flesta åtgärderna inte medför någon direkt kostnad för staten finns en risk att de på sikt kan komma att försämra det finansiella sparandet och budgetsaldot. Det är emellertid inte möjligt att i dagsläget uppskatta hur mycket de vidtagna åtgärderna i slutändan kommer att påverka statens finanser. Dessa risker och kostnader måste dock jämföras med de statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnader som skulle kunna uppstå om åtgärder inte vidtogs.”

Finansdepartementet framhåller att regeringen har återrapporterat om lämnade garantier i de angivna propositionerna. Vidare anges att ”Finansmarknadsministern har varit inne på dessa frågor vid sina besök i FiU, framförallt har han fått svara på frågor om anslutning till garantiprogrammet och utnyttjandegraden. Dock har det i första hand handlat om bedömningar och värderingar. Utskottet har varit underrättat på annat sätt om vilka som anslutit sig och hur mycket programmet använts.” Frågorna har mest handlat om varför inte alla fyra storbanker är med och

<sup>102</sup> Finanspolitiska rådet. *Kommentarer till budgetpropositionen för 2010, 2009-10-19.*

<sup>103</sup> Prop. 2008/09:61.

<sup>104</sup> Prop. 2008/09:100, s. 38–42.

<sup>105</sup> Prop. 2008/09:186.



varför avgifterna ser ut som de gör.<sup>106</sup> Även finansministern har varit på besök i utskottet flera gånger.

Enligt OH-material som Riksrevisionen tagit del av redovisade finansmarknadsministern i oktober 2008 för utskottet hur skattebetalarnas intressen värnas genom regeringens förslag. Han nämnde då att garantisystemet har full finansiering via avgifter och fondering för att klara framtida kostnader för kapitaltillskott. Dessutom hade uppdrag givits till Finansinspektionen att bevaka effekterna av bankstödet för konsumenterna samt att systemet innehåller restriktioner för löner och bonus till bankernas ledning. Även generaldirektören för RGK har varit i Finansutskottet vid ett par tillfällen. Finansutskottet har även besökt RGK.

På frågan hur riksdagens krav på ”utförlig beskrivning” av ”ekonomiska konsekvenser” tillgodosetts framhåller Finansdepartementet följande: ”Detta är vad som gäller för redovisningen, se t.ex. i budgetpropositionen. Om riksdagen/utskottet önskar ytterligare information så bör detta påpekas av riksdagen/ utskottet. Någon annan normering finns inte”.<sup>107</sup>

### 5.1.2 *Garantier inom exporten*

Åtterrapporering till riksdagen av exportkreditgarantier har gjorts i vedertagna former (propositioner). ”I regeringsbeslutet 2009-02-25 fick RGK i uppdrag att redovisa hur kreditramen har utnyttjats, exportfinansieringen utvecklats och hur regeringens åtgärder påverkat kreditmarknaden, baserat på underlag från SEK. I beslutet framgick att redovisningen ska lämnas till Finansdepartementet den 15 mars och den 10 augusti samt 8 februari 2010. I 2009 års ekonomiska vårproposition beskrivs de insatser som vidtagits för att säkra kreditgivningen till företag. I budgetpropositionen för 2010 görs en motsvarande redovisning på sidorna 283 - 286 (volym 1) samt vad gäller förlängd låneram sid 101 (volym 11). Motsvarande redovisningar planeras under 2010. UD har vidarebefordrat information till Finansdepartementet för vidare redovisning i samband med budgetprocessen under vår och höst.”<sup>108</sup>

Statssekreteraren vid UD besökte Näringsutskottet 2009-11-24 för avrapportering om garantierna inom exportområdet. En PM sammanställdes och överlämnades före mötet. Denna PM innehåller garantiernas bedömda effekter, utnyttjande av ramarna inklusive en prognos, läget i skaderegleringen samt en bedömning av potentiella skadefall.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> Finansmarknadsministern har varit i utskottet 23 oktober 2008, 28 oktober 2008, 20 november 2008, 19 februari 2009, 26 mars 2009 och 8 juni 2009 med finansministern.

<sup>107</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.*

<sup>108</sup> P UD/FIM. Promemoria 2009-09-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor.*

<sup>109</sup> UD. 2009-11-19. *Underlag till Näringsutskottet inför besök av ss Gunnar Wieslander den 24 november 2009.*

## 5.2 Beräkningar av statens ekonomiska risk

De beräkningar och bedömningar som här kortfattat redovisas bygger på ett arbetspapper av professor Clas Bergström. Arbetspappret kan ha ett vidare intresse än vårt begränsade syfte att granska bedömningar av statens risk med garantiprogrammen och återfinns därför i sin helhet som bilaga 2.

### 5.2.1 IMF uppskattade kostnaden för bankstödet till 127 miljarder kronor

Den internationella valutafonden (IMF) uppskattade våren 2009 de statsfinansiella effekterna av olika länders stödprogram för de finansiella marknaderna.<sup>110</sup> Det är värt att notera att insättningsgarantin som nu utökats till att omfatta fler konton och ett högre belopp inte finns med bland de stödåtgärder IMF analyserar. Garantiåtaganden i insättarskyddet uppgår förmodligen till cirka 740-1000 miljarder kronor (se avsnitt 2.3). Stödet till exportindustrin, små och medelstora företag och fordonsindustrin ingår inte heller i IMF-studien som fokuserar på åtgärder riktade direkt mot de finansiella marknaderna.<sup>111</sup>

IMF beräknade att kostnaderna för de svenska stödåtgärderna kan förväntas uppgå till 7,7 procent av BNP, motsvarande cirka 250 miljarder kronor. De direkta kostnaderna för stödåtgärderna beräknade IMF till 2,2 procent av BNP. De förväntade nettokostnaderna för garantierna bedöms vara 4 procent av BNP och kostnaden för att tillhandahålla likviditet till den finansiella sektorn skattas till 1,5 procent av BNP. IMF:s beräkningar pekar alltså på att stödåtgärderna kan få betydande effekter för statsfinanserna. Den förväntade kostnaden för de svenska stödåtgärderna är betydligt högre än den genomsnittliga köpkraftsvägda kostnaden för G20- länderna. Enligt IMF-studien är det bara USA, England och Irland som har en högre förväntad kostnad för statliga krisåtgärder än Sverige.

### 5.2.2 RGK anser att statens reella åtagande inte ökat

RGK menar att införandet av garantiprogrammet, med undantag för garantier till mindre institut, i realiteten inte ökade statens kostnader. Garantiprogrammet snarare formaliserar statens implicita åtaganden.

---

<sup>110</sup> *International Monetary Fund Companion paper. The state of public finances: Outlook and medium-term policies after the 2008 crisis.*

<sup>111</sup> Svensk Exportkredits (SEK) kapitalbas förstärktes med 3 miljarder kronor i nytt eget kapital och aktier i ett statligt bolag värda 2,4 miljarder kronor och företaget har också fått möjlighet att inom en ram på 100 miljarder kronor ta upp lån i Riksgälden. Riksdagen har även bemyndigat regeringen att ge SEK möjlighet att på kommersiella villkor köpa statsgarantier för refinansiering och nyupplåning upp till 450 miljarder kronor. En ytterligare förstärkning av exportfinansiering skedde i december 2008 då EKN:s garantiram utökades till 350 miljarder kronor.

RGK betonar att statens reella exponering gentemot det svenska banksystemet vare sig är begränsad till de faktiskt utställda garantierna eller till det maximala garantibeloppet 1 500 miljarder kronor. Med eller utan formella bankgarantier menar RGK att staten måste förhindra konkurser i systemviktiga banker, det vill säga konkurser som kan äventyra stabiliteten i det finansiella systemet som helhet. Endast i det fall garantier ställs ut till institut som inte kan anses systemviktiga tar staten på sig en ökad risk.

### 5.3 Riksrevisionens iakttagelser om återrapportering till riksdagen

#### **Regeringen har inte redovisat vilka förluster som kan uppkomma för bankgarantierna**

Enligt Riksrevisionen har regeringen till riksdagen

- redovisat utfärdade bankgarantier.
- inte redovisat oförväntade förluster.

Vad gäller oförväntade förluster anser RGK att det är "tämmligen svårt att redovisa oförväntad förlust för bank- och insättningsgarantierna på ett meningsfullt sätt då dessa system har en svårdefinierad sannolikhetsfördelning. Man kan genomföra stresstest, men det är mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att åsätta dessa scenarier en sannolikhet. Vi avråder därför från att införa sådana krav." RGK har emellertid angett i sitt underlag till årsredovisning för staten 2008, att man vill undersöka möjligheten att på sikt ta fram verktyg för att också bedöma oförväntade förluster (se avsnitt 4 ovan).

Finansdepartementet skriver i vårpropositionen 2009 att det inte är möjligt att i dagsläget uppskatta hur mycket de vidtagna åtgärderna i slutänden kommer att påverka statens finanser. I budgetpropositionen för 2010 gör regeringen den övergripande bedömningen att det stabilare ekonomiska läget påtagligt har minskat risken för de offentliga finanserna.<sup>112</sup> Finansmarknadsministern har redovisat de restriktioner som ska säkerställa skattebetalarnas intressen för Finansutskottet. Riksrevisionen anser att det dessutom finns ett behov av att få en uppskattning av de ekonomiska riskerna för staten och skattebetalarna till följd av de utfärdade garantierna..

---

<sup>112</sup> Prop. 2009/10:1, sida 23. "Det något stabilare ekonomiska läget, med en minskad risk för en ännu sämre konjunkturutveckling och en väsentlig förbättring på finansmarknaderna, har påtagligt minskat risken avseende de offentliga finanserna."

### Risken för förluster har beräknats av internationella valutafonden(IMF) och av rgk – med väsentligt olika resultat

En avgörande skillnad mellan IMF:s beräkning och Riksgäldens bedömning av den förväntade kostnaden för bankgarantin är den antagna exponeringen. Det maximala belopp som kan garanteras i ett individuellt institut är summan av förfallande skuldförbindelser under den period garantiprogrammet löper. Summan av dessa skuldförbindelser för kvalificerade institut begränsas till 1 500 miljarder kronor. IMF utgår från att det är det samlade programmet om 1 500 miljarder kronor som utgör exponeringen. RGK å andra sidan antar att bruttoexponeringen är de vid beräkningstillfället i systemet utställda garantierna per institut. Den totala volymen utställda garantier uppgick till 308 miljarder kronor per den 30 september 2009. RGK:s beräkningar utgår från att inga nya aktörer ansluter sig till systemet och att inga fler garantier ställs ut. Man antar också att nu garanterade lån hålls tills de förfaller. Samtidigt framgår det inte av RGK:s beräkningar att mycket stora negativa utfall kan uppstå om än med liten sannolikhet. Storleken på sådana oförväntade kostnader redovisas inte alls.

	Bruttoexponering	Förväntad kostnad efter återvinning, %	Miljarder kronor
IMF	1 500	8,47 %	127
Riksgälden	308	0,37 %	1,1

Den avgörande skillnaden i de två bedömningarna är konkurssannolikheten. Konkurssannolikheten ökar med löptiden på garantierna. I RGK:s beräkningar beaktades löptidsstrukturen hos de utställda garantierna medan IMF antar att löptiden för samtliga garantier är 5 år. Att det antagandet är helt avgörande för kalkylerna illustreras av att en storbanks konkurssannolikhet på tre års sikt kan vara nästan 10 gånger större än sannolikheten att banken ställer in betalningarna under det närmaste året. Eftersom huvuddelen av garantierna har en löptid på mindre än 3 år överskattar IMF de förväntade kostnaderna väsentligt. Ytterligare en viktig faktor är att IMF:s beräkning av konkurssannolikhet innefattar inte endast den förväntade konkurssannolikheten utan också en riskpremie, medan RGK:s kalkyl bygger på "rena" konkurssannolikheter. IMF har alltså sannolikt överskattat de förväntade kostnaderna för garantisystemet. En beräkning av ett "worst case"-scenario som RGK har gjort och stämt av mot Riksbankens stresstester av bankernas kapitaltäckningsförmåga styrker denna bedömning.

## Det saknas en bild av risken för förluster i exportkreditgarantierna

Enligt Riksrevisionen har regeringen till riksdagen

- redovisat utnyttjad garantiram för exportkreditgarantier,
- redovisat en budget för garantiansvariga myndigheter 2010 som innebär att EKN:s verksamhet även detta år leder till ett överskott sedan förluster och kostnader dragits av från premieintäkterna.

Vi har tidigare (se avsnitt 4.3.2) kommenterat SEK:s rapportering till RGK. Vår bedömning är att det utifrån denna rapportering inte finns möjlighet för RGK eller regeringen att bedöma de risker som är förenade med kreditgarantin eller i förlängningen med ett utnyttjande av låneramen.

Vad gäller exportkreditgarantier, vars ram successivt utökats till (av regeringen föreslagna) 500 miljarder kronor, innehöll regeringens rapportering till riksdagen<sup>113</sup> tidigare en mycket kortfattad bedömning med den underförstådda innebörden att EKN:s reservationer för risker i sina engagemang kommer att täckas av premier. Regeringen har emellertid för 2010 föreslagit riksdagen ett bemyndigande att ge EKN obegränsad upplåningsrätt i RGK för skadeutbetalningar. Den i avsnitt 5.2.2 nämnda avrapporteringen till Näringsutskottet i november 2009 är fylligare och inkluderar en bedömning av att sannolikheten kan "vara mycket liten" för att EKN inte kan återbetala eventuella tillfälliga lån hos RGK för att täcka tillfälliga underskott.

EKN redovisar löpande reserveringsbehov för förväntade och oförväntade förluster i sina bokslut. Det som främst saknas i regeringens återrapporering är en bild av de risker för förluster som statens engagemang skapar för åtskilliga år framåt. UD menar att denna bild vad gäller exportområdet de facto är EKN:s avsatta riskreservering för förväntade och oförväntade förluster, varvid myndighetens likvida medel utgör en skattning av kostnad för skadeutbetalningar.

Vår bedömning är emellertid att riskreserveringarna utgör beräkningar efter riskbedömning och historiska data. Skadeutbetalningar är något som inträffar för garantier som lämnats för åtskilliga år sedan. Vad som bör återrapporeras löpande är förändringar i bedömd förlustrisk i den stora stock av garantier som byggts upp under det senaste året. Detta är särskilt relevant i en sådan situation som rådde våren 2009, där få empiriska data kunde ge information om den kommande utvecklingen.

---

<sup>113</sup> Budgetpropositionen för 2010. Prop. 2009/10:1.

### **Regeringen har beslutat utvärdera stödåtgärderna – men inte inkluderat risken för förluster**

Regeringen beslutade i oktober 2009 att ge RGK i uppdrag att utvärdera regeringens stödåtgärder med avseende på kreditförsörjningen.<sup>114</sup> Uppdraget innefattar samtliga stödåtgärder, såsom garantier, kapitaltillskott, låneramar och verksamhetsändringar i bolagsordning med mera. Uppdraget omfattar en analys av effekterna av stöd och garantiprogram samt en översiktlig plan för hur en avveckling av de olika stödåtgärderna ska gå till. RGK:s utvärdering ska lämnas senast den 31 januari 2010. I uppdraget ingår emellertid inte att redovisa en bedömning av statens risk för förluster.

## **5.4 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser**

### **Bankgarantier**

- Regeringen har först hösten 2009 genom RGK redovisat en kalkyl över förväntade förluster för bankgarantin men inte för insättningsgarantin.
- RGK anser att statens reella åtagande inte ökat.

### **Exportkreditgarantier**

- Det saknas en utförlig bedömning av statens risk för förluster i exportkreditgarantierna.

### **Beräkning och rapportering av statens risk**

- Risken för förluster har beräknats av Internationella valutafonden och av RGK med väsentligt olika resultat.
- Regeringen har beslutat utvärdera stödåtgärderna. I uppdraget ingår dock inte att bedöma risken för förluster.
- Det saknas en samlad bild av riskerna i statens totala garantiportfölj. RGK hade planerat ett utvecklingsarbete kring riskerna i statens garantier i samråd med övriga garantimyndigheter under 2008, men det prioriterades ned i samband med den finansiella turbulensen.

### **Slutsatser om regeringens återrapportering till riksdagen**

- Regeringen har inte lämnat en samlad och tydlig återrapportering till riksdagen. Risker för större utgifter kan vara höga då statsbudgeten redan är hårt ansatt. Statens risker för ytterligare utgifter bör uppskattas och redovisas.

---

<sup>114</sup> Regeringsbeslut Fi2009/7033. *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Riksgäldskontoret.*

## 6 Slutsatser och rekommendationer

Regeringen har, tillsammans med Riksbanken, det övergripande ansvaret för hanteringen av krisen. Ett centralt inslag i regeringens krisåtgärder är de mycket omfattande garantier som utfärdats för lån till banker och exportföretag. De garantiåtaganden som riksdagen bemyndigat regeringen är större än Sveriges bruttonationalprodukt och mer än fyra gånger så stora som de statliga utgifterna. Garantierna innebär att staten och skattebetalarna i stor omfattning övertagit ekonomiska risker från banker och exportföretag. Ett infriande av garantiåtagandena kan medföra betydande effekter på de statliga finanserna. Även om det nu finns tecken på att kreditkrisen klingar av, kvarstår det statliga garantiåtagandet flera år framåt i tiden om än i minskande omfattning.

Riksrevisionens granskning av de statliga garantierna har inriktats mot garantivillkoren, underlaget för bedömningar av den ekonomiska risken för staten och skattebetalarna, samt återrapportering till riksdagen. Granskningen avser regeringens hantering av dessa frågor.

Det bör framhållas att Riksrevisionens granskning inte avser effekterna av de statliga garantierna på den finansiella sektorn eller samhällsekonomin i stort.

### 6.1 Slutsatser

#### 6.1.1 *Garantivillkoren*

Avgifterna för bank- och insättningsgarantin täcker sannolikt de förväntade kostnaderna för staten. De villkor och begränsningar som regeringen infört bidrar till att kunna hålla nere utgifterna och öka möjligheten till återvinning vid eventuella förluster.

Vad gäller garantierna för exportkrediter och upplåning för exportkrediter motsvarar de garantivillkor och den prissättning som tillämpas av Exportkreditnämnden (EKN) och AB Svensk Exportkredit (SEK) den risk som staten påtar sig genom garantierna. De processer som finns vid myndigheten och bolaget för att bedöma risker och säkerställa tillräcklig fondering för att täcka eventuella förluster fungerar väl. En mer utdragen lågkonjunktur kan emellertid allvarigt försämra såväl EKN:s som SEK:s resultat.

Riksrevisionens bedömning är sammantaget att villkoren för garantierna bidrar till att hålla ner statens kostnader för garantierna och ökar möjligheten till återvinning.

### 6.1.2 *Underlag för bedömning av statens risk för framtida kostnader*

Riksrevisionen kan konstatera att det saknades en samlad bedömning av statens ekonomiska risk när regeringen begärde riksdagens bemyndiganden för de mycket omfattande garantiåtagandena. I det kritiska läge som rådde mellan oktober 2008 och januari 2009 är det förståeligt att beslut om åtgärder måste fattas snabbt och delvis grundas på bristfälliga underlag.

Under det år som gått sedan krisåtgärderna infördes har emellertid regeringen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att skapa en samlad bild av de risker som staten genom garantierna övertagit från banker och andra företag för flera år framåt. RGK har i en skrivelse till regeringen påpekat att ett sådant utvecklingsarbete var planerat att ske i samråd med övriga garantimyndigheter men att arbetet nedprioriterades på grund av den finansiella turbulensen. Först i slutet av oktober 2009 gav regeringen RGK i uppdrag att utvärdera regeringens stödåtgärder med avseende på kreditförsörjningen. I uppdraget ingår emellertid inte att redovisa en samlad bedömning av statens risk för förluster.

Då bankgarantin beslutades avstod regeringen från att försöka bedöma de framtida kostnaderna, med hänvisning till att alternativkostnaden för en eventuellt följande kris i den reala ekonomin bedömdes vara mycket stor. RGK framhåller att statens reella exponering gentemot det svenska banksystemet vare sig är begränsad till de faktiskt utställda garantierna eller till det maximala garantibeloppet 1 500 miljarder kronor. Stödlagens formulering är att "statens långsiktiga kostnader för stödet ska hållas så låga som möjligt". Detta syftar på de kostnader staten haft eller kan få för stödet och inte på något slags netto av samhällsekonomiska förluster. Riksrevisionens tolkning av formuleringen i lagen är att kostnaden för det statliga stödet ska vara så låg som möjligt förutsatt att negativa samhällsekonomiska konsekvenser undviks genom stödet. För att uppfylla stödlagens krav på kostnadsminimering är det enligt Riksrevisionens mening nödvändigt att beräkna och redovisa risker och förväntade kostnader för garantierna samt att utforma processer för att löpande hantera, följa upp och avveckla dem.

Regeringen har inte heller vidtagit några åtgärder för att beräkna risken för framtida kostnader avseende statens åtaganden inom exportområdet.

Riksrevisionen anser sammanfattningsvis att regeringen inte har säkerställt ett tillfredsställande underlag för bedömning av statens risker för framtida kostnader.



### 6.1.3 Återrapportering till riksdagen

Riksdagen har vid några tillfällen under 2009 efterfrågat en redovisning av konsekvenserna av de vidtagna åtgärderna. Regeringen har påpekat svårigheterna att beräkna riskerna med statens åtagande. Regeringen har emellertid inte genom exempelvis uppdrag till berörda myndigheter och bolag säkerställt ett underlag för en samordnad och samlad bedömning och uppföljning av statens ekonomiska risker. Avsaknaden av sådana uppdrag är sannolikt en orsak till bristen på information om statens ekonomiska risk i budgetpropositioner och i annan rapportering till riksdagen.

En fördjupad analys av de risker som statens ökade utlåning och olika garantiåtaganden medför för skattebetalarna är i högsta grad relevant i den situation som uppstått. Någon sådan fördjupning har inte redovisats av regeringen. Även Finanspolitiska rådet och Konjunkturinstitutet har pekat på denna brist. Riksrevisionen slutsats från granskningen är att regeringen inte har lämnat en samlad och tydlig återrapportering till riksdagen.

## 6.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisats vill Riksrevisionen lämna följande rekommendationer:

- Regeringen bör initiera utredningar och analyser om de ekonomiska risker för staten och skattebetalarna som är förknippade med garantier av den typ som införts under det senaste året. Analyserna bör göras samordnat för samtliga statliga garantier.
- Regeringen bör redovisa en samlad bild som både inkluderar bank- och exportkreditgarantier av de ekonomiska riskerna för staten och skattebetalarna. Årsredovisningen för staten skulle med lämpliga tilläggsupplysningar om förväntad kostnad och risk för garantierna ge en mer rättvisande bild av statens ekonomiska ställning och riskexponering.
- Riksrevisionen anser att behovet av en samlad redovisning till riksdagen av risker och kostnader i anslutning till statens garantier bör beaktas i den nu pågående översynen av budgetlagen.



# Referenser

## Riksdagstryck och författningar

Regeringsformen (1976:871)

Lag (1995:1571) om insättningsgaranti

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

Lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut

Finansutskottet. Betänkande 2008/09:FiU16.

Näringsutskottet. Betänkande 2008/09:NU12.

Garantiförordning (1996:1006)

Förordning (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl.

Förordning (2008:820) om statligt stöd till kreditinstitut

Förordning (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl.

Förordning (2007:656) om exportkreditgaranti

Förordning (2007:1217) med instruktion för Exportkreditnämnden

## Övriga tryckta källor

Regeringen. *Årsredovisning för staten för år 2008*.

Proposition 1996/97: 1.

Proposition 2001/02:1.

Proposition 2008/09:1.

Proposition 2008/09:61.

Proposition 2008/09:86.

Proposition 2008/09:100.

Proposition 2008/09: 186.

Proposition 2009/10:1.

Regeringsbeslut. Fi2009/7033. *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Riksgäldskontoret.*

Regeringsbeslut. UF2008/11521/FIM. *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Exportkreditnämnden.*

Riksbanken. Februari 2009. *Penningpolitisk rapport.*

Riksgäldskontoret. RGKFS 2008:1. *Riksgäldens föreskrifter till förordning om statliga garantier till banker m.fl.*

Riksgäldskontoret. RGKFS 2008:2. *Riksgäldens föreskrifter om ändring av föreskrifter med bilaga.*

Riksgäldskontoret. Rapport 2009:K3. *Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet.*

Riksgäldskontoret. *En modell med riskavspelande avgifter för insättningsgarantin. Rapport 2007-09-28, Dnr 2007/1600.*

Riksgäldskontoret. *Förutsättningar för en effektivare hantering av statens risktagande genom garantier. Regeringsrapport 2009-05-21. Dnr 2001/1746*

Riksgäldskontoret. *Underlag till årsredovisning för staten 2008 avseende statliga garantier och krediter Rapport 2009-03-13*

Finanspolitiska rådet 2009-10-19. *Kommentarer till budgetpropositionen för 2010.*

Finansinspektionen. *Effekterna av de statliga stabilitetsåtgärderna, femte rapporten 2009.*

Exportkreditnämnden. *Årsredovisning för 2008.*

AB Svensk Exportkredit. *Årsredovisning 2008, Riskrapport.*

C Bergström. *Studier i Svensk finanspolitik 2009/1.*

SOU 2005:16 *Insättningsgarantiutredningen*

### *EG-direktiv, EU-kommissionens meddelanden och andra EU-organ*

Dir 2009/14/EG – om statsstödsregler.

Dir 1994/19/EG – om insättningsgaranti.

Meddelande 2008/C 155/02.

Meddelande 2008/C 270/02.

Meddelande 2009/C 83/01.

Meddelande via eGov monitor 2009-11-25.

Europeiska Centralbanken. ECB. *Recommendations on Government Guarantees On Bank Debt*. 20 oktober 2008.

### *Andra utländska källor*

Internationella Valutafonden. International Monetary Fund Companion paper. *The state of public finances: Outlook and medium-term policies after the 2008 crisis*.

## **Otryckta källor**

Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet*.

UD/FIM. Promemoria 2009-09-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor*.

UD/FIM. Promemoria 2009-11-19. *Underlag till Näringsutskottet inför besök av ss Gunnar Wieslander den 24 november 2009*.

Riksgäldskontoret. Dnr 2009/500. *Underlag till årsredovisning för staten avseende statliga garantier och krediter*.

Exportkreditnämnden. *EKN:s garantigivning och ramutnyttjande. Rapport till UD 2009-04-02*.

AB Svensk Exportkredit. Yttrande till Riksrevisionen 2009-11-20.

E-post från UD/FIM till Fi/BU 2009-09-04 inför budgetpropositionen.

E-post från ECB/bankgarantier till handläggare FiDep 2009-05-25.

E-post från Exportkreditnämnden till handläggare UD 2008-11-20.

E-post från UD till Exportkreditnämnden 2009-02-17.

Ärendeakter vid UD och Finansdepartementet med e-post och underlag för beslut om garantierna.

Ernst& Young. Arbetspapper ”Granskning av statliga garantier i finanskrisen”, 2009-11-12.

## Övriga referenser

### *Intervjuförteckning*

Finansutskottets kansli 2009-06-10.

Finansdepartementet 2009-06-15, 2009-09-21, 2009-09-23,  
2009-09-24, 2009-09-25, 2009-09-27, 2009-09-29.

Utrikesdepartementet 2009-09-28.

Riksgäldskontoret 2009-06-11, 2009-06-16, 2009-06-22, 2009-06-28,  
2009-06-29, 2009-07-01, 2009-09-23.

Exportkreditnämnden 2009-06-16, 2009-06-24.

AB Svensk Exportkredit 2009-06-16, 2009-07-03, 2009-11-02.

Institutet för finansforskning 2009-06-11.

Riksbanken 2009-10-01.

Finansinspektionen 2009-09-28.

# Bilaga 1 Förordningar med koppling till garantiprogram

## **Garantiförordning (1996:1006)**

Denna förordning reglerar Riksgäldskontorets verksamhet, men inte insättningsgarantin, bankgarantin eller garantier utfärdade av Exportkreditnämnden.

Förordningen anger att Riksgäldskontoret ska bedöma och värdera de ekonomiska risker som ett garantiåtagande innebär för staten och se till att ärendet får en ekonomiskt ansvarsfull prövning och hantering. En garanti ska förenas med de villkor som behövs med hänsyn till statens risk och till behovet av kontroll och uppföljning. Endast om det finns särskild anledning får en garanti omfatta hela kostnaden för den verksamhet som garantin avser.

## **Förordning (2009:46) om kapitaltillskott till solventa banker m.fl.**

Denna förordning har koppling till regelverket om garantier och hantering av garantirisk. I februari 2009 tillkom denna förordning i syfte att ge solventa banker, bostadsinstitut och vissa kreditmarknadsbolag tillgång till statliga kapitaltillskott för att stärka deras kapitalbas och därigenom förbättra sin utlåningskapacitet.

## **Förordning (2008:820) om statligt stöd till kreditinstitut**

I denna förordning finns bestämmelser om stöd enligt stödlagen (2008:814) som lämnas i form av kapitaltillskott. Ansökan om statligt stöd får göras hos Riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret får också ta upp ett ärende om stöd utan någon ansökan. Avtal eller beslut som rör stöd ingås respektive fattas av Riksgäldskontoret men regeringen ska godkänna stödet. Villkor för stöd ska bland annat utformas med hänsyn till statens risk samt behovet av kontroll och uppföljning. När kapitaltillskott lämnas ska staten erhålla ersättning företrädesvis i form av preferensaktier med stark rösträtt. Riksgäldskontoret ska förvalta aktier och andra tillgångar som staten äger eller får som säkerhet i samband med att stöd lämnas. Statens ägande ska avvecklas i sådan takt att staten så långt möjligt får ersättning för den risk och de kostnader som har varit förenade med en genomförd stödåtgärd. Riksgäldskontoret ska löpande följa utvecklingen i de kreditinstitut och

andra företag som har fått stöd. Riksgäldskontoret ska bevaka att villkor om återbetalning och andra villkor för stödet uppfylls.

### **Förordning (2007:656) om exportkreditgaranti**

I syfte att främja svensk export av varor och tjänster och det svenska näringslivets internationalisering och konkurrenskraft får Exportkreditnämnden (EKN) utfärda statsgaranti (exportkreditgaranti) för att täcka förlust vid exportaffärer om det finns ett betydande svenskt intresse. Svenskt intresse föreligger om den verksamhet som ska garanteras bedöms vara av svenskt samhällsintresse eller på annat sätt till gagn för den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Exportkreditgaranti ska beviljas i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden om statsstödd exportfinansiering.

För exportkreditgaranti betalas en premie som är avpassad till olika inverkan omständigheter, till exempel betalningsvillkor, förhållanden i importlandet och risker av annat slag samt administrationskostnader. Premierna ska sättas så att verksamheten totalt sett ska vara självbärande över tiden. Ärenden prövas av Exportkreditnämnden. Om ett ärende är av större vikt, får nämnden överlämna ärendet till regeringens prövning.

### **Förordning (2007:1217), med instruktion för EKN**

EKN ansvarar bland annat för att, i enlighet med förordningen (2007:656) om exportkreditgaranti statsgarantier.

Myndigheten ska särskilt:

- pröva förutsättningarna för beviljande av garanti,
- verka för att garantierna utformas med beaktande av de villkor som erbjuds i exportföretagens viktigare konkurrensländer och verka för konkurrensneutralitet,
- vid beviljande av garanti, genom att ta ut avgifter iaktta målet att garantiverksamheten totalt sett ska vara självbärande över tiden,
- sprida riskerna i engagemanget, eftersträva riskdelning och vidta åtgärder för att minska riskkoncentrationen,
- bedriva en effektiv skadeförebyggande och skadereglerande verksamhet med syfte att begränsa förlusterna.

Myndigheten ska varje år före den 1 mars och i övrigt vid behov lämna regeringen det underlag som behövs för att regeringen ska kunna ta ställning till omfattningen och i inriktningen av myndighetens verksamhet. Myndigheten ska samverka med Aktiebolaget Svensk Exportkredit (SEK) i frågor som rör exportkrediter.



# Bilaga 2 Hanteringen av finanskrisen. Risker med och förväntade kostnader för garantiprogrammen

Den 28 oktober 2009  
Clas Bergström  
Handelshögskolan i Stockholm

## 1 Inledning

### *Bakgrund*

Under hösten 2008 och första halvåret 2009 vidtog regeringen en rad åtgärder för att upprätthålla den finansiella stabiliteten och minska återverkningarna av den finansiella krisen på den svenska ekonomin. Insättargarantin utökades i syfte att värna tryggheten bland svenska sparare och därigenom förhindra bankanstormningar och finansieringsproblem för banker. Under hösten la regeringen fram en plan för hantering av problem med bristande likviditet och eventuella framtida solvensproblem i de svenska bankerna. Stabilitetsplanen innehåller tre komponenter. För det första finns där ett garantiprogram för att stödja bankernas och bostadsinstitutens medelfristiga finansiering. Garantiprogrammet är riktat mot solventa svenska kreditinstitut och är frivilligt. Den andra komponenten i stabilitetsplanen är ett ramverk för att stödja banker i kris. En tredje komponent är en stabilitetsfond som upprättas för att hantera eventuella framtida solvensproblem i ett svenskt institut.

Regeringens hantering av finanskrisen domineras av statliga garantiåtaganden som innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsförpliktelser. Garantierna tillhandahålls genom specifika program som insättarskyddsförsäkringar för bankernas kunder, garantier för bankernas medelfristiga finansiärer och garantier till svenska exportindustrin. Ett viktigt inslag i krishanteringen är även statlig kreditgivning.

Riksgälden är stödmyndighet enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut (stödlagen). I uppgiften ingår att ansvara för det statliga garantiprogrammet till bankerna, insättningsgarantisystemet och det statliga kapitaltillskottsprogrammet för banker och bostadsinstitut. Riksgälden har

också mandat att besluta om stödåtgärder till banker och andra kreditinstitut i kris och ska också administrera den stabilitetsfond som byggs upp för att finansiera åtgärder för att trygga det finansiella systemet vid framtida kriser. Vid aktiva åtaganden enligt stödlagen ska Riksgälden kvartalsvis lämna en redovisning till regeringen där även planerade åtgärder av väsentlig ekonomisk betydelse ska redovisas.

Statens krishantering innebär potentiellt stora risker i form av framtida utgifter vid eventuella garantiinfrianden eller kreditförluster. Garantierna och kreditramarna ger upphov till betingade fordringar på staten. De medför en latent belastning på statens balansräkning som omvandlas till en faktisk belastning i form av ökad stadsskuld om garantin måste infrias eller kreditförluster inträffar. De omfattande garantiramar som fastställts kan potentiellt få betydande effekter på de offentliga finanserna.

Nedanstående tabell sammanfattar åtaganden i den statliga garanti- och kreditportföljen som är relaterade till krishanteringen. En stor del av de garantier och kreditramar som har ställts ut hanteras av Riksgälden som också ansvarar för insättningsgarantin. Svensk Exportkredit och Exportkreditnämnden har också fått en kraftigt ökad kredit- respektive garantigivningskapacitet.

#### Statens åtaganden

Åtgärd	Myndighet	Åtaganden.
		Miljarder kronor
Insättargarantin	RGK	1 000
Garantiprogram för banker och andra kreditinstitut	RGK	1 500
Akut stöd till banker och kreditinstitut (avsättning till stabilitetsfond)	RGK	15
Kapitaltillskott till solventa banker	RGK	50
Lån till andra länder	RGK	13
Stöd till exportindustri I (tillskott av eget kapital)	SEK	5
Stöd till exportindustri II (utökad låneram)	SEK	100
Stöd till exportindustri III (garantier refinansiering och utökad utlåning)	SEK	450
Stöd till exportindustri IV (garantier)	EKN	350
Stöd till små och medelstora företag	Almi	3
Garantiåtagande till Europeiska investeringsbanken (EIB)	RGK	25
Stöd till fordonsindustrin	RGK	28
<b>Totalt</b>		<b>3 539</b>

Utöver dessa åtaganden emitterade Riksgälden under hösten 2008 extra statsskuldsväxlar för att få marknaden att fungera bättre. Den sammantagna emitterade volymen uppgick till 150 miljarder kronor. Betalningen användes i huvudsak till omvända repor med bostadsobligationer som säkerhet. Riksbanken har också ökat sin utlåning till bankerna i stor skala.

De beslutade garanti- och kreditramarna uppgår i dag till över 3 000 miljarder kronor. Åtagandena är större än BNP, nästan fyra gånger större än den svenska statskulden och mer än fyra gånger de offentliga utgifterna.

### *Uppdraget*

Inom ramen för *program för offentliga finanser* ska Riksrevisionen under 2009 till 2010 granska hur regeringen och myndigheter hanterat statliga åtaganden under finanskrisen. Riksrevisorerna beslöt i augusti att genomföra en granskning av följande garantiprogram: insättningsgarantin, bankernas garantiprogram, SEK kreditgaranti samt Exportkreditnämndens garantier. Riksrevisionen granskar för närvarande regeringens underlag för bedömningar av statens risk för framtida kostnader, hur åtagandena och riskerna återrapporteras till riksdagen och om garantivillkoren är rimliga med hänsyn till statens kostnader.

I mitt uppdrag har ingått att genomföra en översiktlig studie av hur Riksgälden bedömer statens risktagande i garantiprogrammen. Uppdraget har varit att klargöra de väsentligaste skillnaderna mellan Riksgäldens och IMF:s bedömningar och att identifiera de väsentligaste antaganden som påverkar skillnader i bedömningarna. Underlaget för studien har i all väsentlighet varit det underlag som Riksrevisionen har inhämtat. Jag har även tagit del av relevanta rapporter från Riksgälden.

## 2 Förväntade kostnader enligt IMF

### *Inledning*

Den internationella valutafonden (IMF) uppskattade våren 2009 de offentligfinansierade effekterna av olika länders stödprogram för de finansiella marknaderna.<sup>115</sup> De stödåtgärder som analyseras av IMF framgår av tabellen nedan.

**Stödåtgärder per den 18 februari 2009, % av BNP**

	Kapital- tillskott	Förvärv av tillgångar samt statliga lån	Likviditetsstöd från centralbanker	Garantier	Totalt
Sverige	2,1	5,3	15,3	47,3	<b>70</b>
G20	1,9	3,3	10,3	12,4	<b>27,9</b>
Utvecklade länder	2,9	5,2	15,2	19,7	<b>43,1</b>

<sup>115</sup> International Monetary Fund. Companion paper. The state of public finances: Outlook and medium-term policies after the 2008 crisis.

Det är värt att notera att insättargarantin som nu utökats till att omfatta fler konton och ett högre belopp inte finns med bland de stödåtgärder IMF analyserar. I Sverige uppgår garantiåtaganden i insättarskyddet förmodligen till cirka 900 - 1000 miljarder kronor. Det massiva stödet till exportindustrin, små och medelstora företag och fordonsindustrin ingår inte heller i IMF-studien som fokuserar på åtgärder riktade direkt mot de finansiella marknaderna.<sup>116</sup>

IMF beräknade att kostnaderna för de svenska stödåtgärderna kan förväntas uppgå till 7,7 procent av BNP, motsvarande nästan 250 miljarder kronor. Som framgår av tabellen nedan beräknades de direkta kostnaderna för stödåtgärderna till 2,2 procent av BNP. De förväntade nettokostnaderna för garantierna bedöms vara 4 procent av BNP och kostnaden för att tillhandahålla likviditet till den finansiella sektorn skattas till 1,5 procent av BNP.

#### Förväntade kostnader för statliga stödåtgärder, procent av BNP

	Direkt stöd	Garantier	Likviditetsstöd från centralbank	Totalt
Sverige	2,2	4,0	1,5	<b>7,7</b>
G20	1,4	2,0	1,2	<b>4,7</b>
Utvecklade ekonomier	2,3	3,2	1,8	<b>7,3</b>

IMF:s beräkningar pekar alltså på att stödåtgärderna kan få betydande effekter för de offentliga finanserna. Den förväntade kostnaden för de svenska stödåtgärderna är betydligt högre än den genomsnittliga köpkraftsvägda kostnaden för G-20 länderna. Enligt IMF-studien är det bara USA, England och Irland som har en högre förväntad kostnad för statliga krisåtgärder än Sverige. Låt oss mer i detalj studera hur dessa beräkningar är genomförda.

#### Förväntade kostnader för direkt stöd

Med direkta stödåtgärder avses i IMF-studien statliga lån, kapitaltillskott och förvärv av nödlidande tillgångar (troubled assets). För Sveriges vidkommande avses Riksgäldens låneprogram för att motverka den brist på statskuldsväxlar som uppstod till följd av oron på finansmarknaderna. Programmets storlek antas i IMF-rapporten vara 150 miljarder kronor eller 5,8 procent av BNP.

<sup>116</sup> Svensk Exportkredits (SEK) kapitalbas förstärktes med 3 miljarder kronor i nytt eget kapital och aktier i ett statligt bolag värda 2,4 miljarder kronor och företaget har också fått möjlighet att inom en ram på 100 miljarder kronor ta upp lån i Riksgälden. Riksdagen har även bemyndigat regeringen att ge SEK möjlighet att på kommersiella villkor köpa statsgarantier för refinansiering och nyupplåning upp till 450 miljarder kronor. En ytterligare förstärkning av exportfinansiering skedde i december förra året då EKN:s garantiram utökades till 350 miljarder kronor.

I låneprogrammet emitterade Riksgälden stora volymer korta statskuldsväxlar i ett antal auktioner. Riksgäldens bedömning var i höstas att den sammantagna emitterade volymen skulle uppgå till maximalt 150 miljarder kronor. De medel Riksgälden fick in vid auktionerna placerades med säkerställda bostadsobligationer som säkerhet (omvända repor i bostadsobligationer) med löptider på uppemot tre månader. Placeringarna gav bankerna bättre likviditet och utgjorde indirekt ett stöd åt bostadsobligationsmarknaden.

Det direkta statliga stödet uppgick alltså till 150 miljarder kronor eller 5,8 procent av BNP. För att beräkna den förväntade kostnaden av detta stöd antar IMF att återvinningsgraden ligger i intervallet 39,1 - 85,6 procent med ett punktestimat om 62,4 procent. Om vi tillämpar punktestimatet blir IMF:s skattning en förväntad kostnad om  $5,2 \times (1 - 0,624) = 2,2$  procent.

#### Direkt stöd och återvinningsgrader, procent av BNP

	Direkt stöd	Återvinningsgrad		Nettokostnaden för direkt stöd	
		Punkt estimat	95 % intervall	Punkt estimat	95 % intervall
Sverige	5,8	62,4	39,1 - 85,6	2,2	0,8 - 3,5
G-20	3,3	50,7	29,5 - 71,1	1,4	0,8 - 2,0
Utvecklade länder	5,2	50,5	29,5 - 71,4	2,3	1,3 - 3,1

### Garantier

Med garantier avses garantiprogrammet för bankernas medelfristiga finansiering. För Sveriges vidkommande avses det garantiprogram som regleras i förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. Det samlade programmet är i Sverige begränsat till 1 500 miljarder kronor vilket i procent av BNP utgör 47,3. I IMF:s studie utgår man från att den totala ramen för garantiprogrammet på 1 500 miljarder kronor utgör statens exponering.

I IMF:s studie beräknas värdet på garantierna med hjälp av prissättningen på marknaden för creditswappar. Beräkningarna är baserade på en metodologi utarbetad av Moody's creditspreadmått (Expected Default Frequency Implied Credit Default Swap). Spreadarna är uttryckta i basis punkter och beräknade med utgångspunkt från estimering av implicita säljoptionsvärden för individuella banker. Data kommer från Moodys KMV Credit Edge databasen. Det diskonterade nuvärdet av förväntade förluster för garantier med en femårig löptid beräknades under alternativa återhämtningsscenarier med avseende på återvinningsgraden. Utöver ett grundalternativ redovisar man också två alternativa antaganden:

ett konservativt antagande om återvinningsgrad på 40 procent och en optimistisk med en återvinningsgrad på 80 procent. Man antar en genomsnittlig löptid för garantierna på fem år. Kostnaden är den kumulativa kostnaden under den antagna löptiden om fem år.

#### Förväntade kostnader för bankgarantiprogram, procent av BNP

	Garantier		Spreadar		Förväntad kostnad
	Brutto	Punkt- estimat	Optimistisk/ Konservativ	Intervall	Punkt- estimat
Sverige	47,3	173	138/449	3,1 - 9,7	4,0
G20	12,4			1,1 - 3,6	2,0
Utvecklade ekonomier	19,7			1,9 - 5,8	3,2

#### Likviditetsstöd

Likviditetsstödet avser Riksbankens likviditetsstöd i dollar och kronor till bankerna. IMF beräknar att stödet motsvarar 487 miljarder kronor eller 15,3 procent av BNP. I likviditetsstödet ingår SEK 180 miljarder i ett låneprogram med löptid mellan tre och sex månader, ett program i amerikanska dollar till riksbankens primära penningpolitiska motparter, SEK 75 miljarder genom ett certifierat program samt särskilt likviditetsstöd med en kredit på upp till 5 miljarder kronor till Kaupthing Bank Sverige AB.

IMF antar att återvinningsgraden för dessa stödåtgärder uppgår till 90 procent. Nettokostnaden i procent av BNP blir därmed 1,5 procent.

#### Förväntade kostnader för statliga stödåtgärder, procent av BNP

	Likviditetsstöd	
	Brutto	Netto
Sverige	15,3	1,5
G20	12,2	1,2
Utvecklade ekonomier	18,2	1,8

Sammanfattningsvis uppgår enligt IMF:s beräkningar de förväntade kostnaderna för de statliga stödåtgärderna till 7,7 procent av BNP eller 244 miljarder kronor. Garantiprogrammet för bankernas och bostadsinstitutens medelfristiga finansiering uppgår till 4 procent av BNP, motsvarande 127 miljarder kronor.

### 3 Riksgäldens bedömning av effekterna på statens finanser

#### *Inledning*

Riksgälden lämnar kvartalsvis en redovisning till regeringen av aktiva åtaganden enligt stödlagen där även planerade åtgärder av väsentlig ekonomisk betydelse ska redovisas. Som underlag har jag använt rapporten för tredje kvartalet (2009:K3).

Beräkningar av likviditetsstöd från riksbanken finns naturligtvis inte med i Riksgäldens bedömning och inte heller det som IMF betecknar som direkt statligt stöd. Riksgälden betraktade de omvända reporna i bostadsobligationer som säkra placeringar med god avkastning. Av de tre huvudkategorierna av stödåtgärder som IMF studerar direkt statligt stöd, likviditetsstöd från riksbanken och garantier för bankernas medelfristiga finansiering återstår då det sistnämnda.

Garantiprogrammet har förlängts ett par gånger och löper nu fram till den 30 april 2010. Det belopp som kan garanteras i ett enskilt institut är förfallande skuldförbindelse under den period som garantiprogrammet löper. Det samlade programmet uppgår till 1 500 miljarder kronor. Tabellen nedan pekar på att det svenska bankgarantiprogrammet, räknat som andel av BNP, är mycket omfattande. I procent av BNP uppgår det svenska programmet till 47,3 procent, vilket är den näst högsta andelen bland de länder som IMF studerar. Irland har bankgarantiåtaganden motsvarande 257 procent av BNP medan länder som USA, England och Frankrike ligger på en nivå mellan 16 och 31 procent.

Det omfattande programmet motiverar Riksgälden med att alternativkostnaden för att under hösten 2008/vintern 2009 inte införa systemet hade varit extremt hög. Syftet med garantiprogrammet är att underlätta bankernas och bostadsinstitutens upplåning med det yttersta syftet att förbättra förutsättningar för företag och hushåll som behöver låna pengar. Bankernas och övriga kreditinstituts förmåga att fullgöra sina förpliktelser har en avgörande betydelse för hur kreditförsörjning och betalningsförmedling fungerar. Mer eller mindre välgrundade misstankar att en bank har problem kan leda till att andra banker får problem, vilket i sin tur kan leda till en systemkris som påverkar såväl betalningsförmedlingens som kreditgivningens funktionssätt. Om förtroendet för systemet allvarligt rubbas kan en vikande konjunktur snabbt övergå i en djup depression.

Riksgälden menar också att införandet av garantiprogrammet, med undantag av garantier till mindre institut, inte i realiteten ökade statens kostnader. Garantiprogrammet snarare formaliserade statens implicita åtaganden. Riksgälden betonar att statens reella exponering gentemot det svenska banksystemet vare sig är begränsat till de faktiskt utställda garantierna eller till det samlade programmets maximala belopp om 1 500

miljarder kronor. Med eller utan ett formellt program för bankgarantier menar riksgälden att staten måste förhindra konkurser i systemviktiga banker, det vill säga bankkonkurser som kan äventyra stabiliteten i det finansiella systemet. Endast i det fall garantier ställs ut till institut som vid ett fallissemang inte kan anses systemviktiga tar staten på sig en utökad risk. Erfarenheterna från finanskrisen visar att det inte är en enkel uppgift att på förhand avgöra gränsen för systemviktighet.

Ett tredje argument som Riksgälden anför för det omfattande garantiprogrammet är att staten genom sitt ägande (av exempelvis SBAB) har stora sådana implicita åtaganden att statens reella åtaganden inte har ökat i och med företagets deltagande i programmet.

Under förutsättning att inga implicita åtaganden föreligger vad gäller att förhindra konkurser i systemviktiga banker innebar införandet av garantisystemet en utökad risk för staten. Riksgälden skattar den förväntade kostnaden och intäkterna för staten från garantisystemet. Den förväntade kostnaden beror på vilken exponering garantisystemet har mot institutet, sannolikheten för konkurs och återvinningsgraden. Den förväntade förlusten =  $P \times G \times (1 - R)$ , där  $P$  = sannolikheten för att garantitagaren (banken) ställer in betalningarna,  $G$  = det garanterade beloppet och  $R$  = återvinningsgraden vid en betalningsinställelse, det vill säga hur stor del av det infriade beloppet som kan återvinnas vid en betalningsinställelse

### Garantisystemets exponering

Exponeringen motsvarar i Riksgäldens kalkyl de utställda garantierna per institut.

Institut	Total ram Utestående garantier				
	081231	090306	090615	090930	
Swedbank-koncernen	544	146	212	316	275
Övriga	337	2	24	37	33
Totalt	871	148	236	353	308

Den totala volymen utställda garantier uppgick till 308 miljarder kronor den 30 september. Swedbank-koncernen (Swedbank AB och Swedbank Hypotek AB) står för 275 miljarder kronor eller nära 90 procent av garantierna. Riksgälden antar här att inga nya aktörer träder in och att inga fler garantier ställs ut samt att samtliga nu garanterade lån hålls till förfall.



### *Sannolikheten för fallissemang*

För att beräkna konkurssannolikheter använder Riksgälden en kreditrating av banker som bortser från ett explicit eller implicit statligt stöd.<sup>117</sup> Eftersom det är den förväntade kostnaden för staten som ska beräknas är det korrekt att inte använda den rating som man normalt tillämpar och som utgår från statligt stöd. För de institut som saknar rating har för enkelhets skull den rating som Swedbank har använts. Sannolikheten för fallissemang på ett års sikt varierar mellan 0,003 procent för SBAB och 0,15 procent för Volvofinans AB och 0,33 för övriga banker. Konkurssannolikheten ökar naturligtvis med löptiden på garantierna. Nedanstående tabell illustrerar detta för Swedbanks konkurssannolikhet.

#### **Konkurssannolikhet i Swedbank**

<b>Löptid</b>	<b>Summa utestående skuldförbindelser, miljarder kronor</b>	<b>Konkurssannolikhet</b>
< 1 år	90	0,329
≥ 1 till 3 år	136	1,545
< 3 till 5 år	40	3,195

### *Återvinningsgrad*

Vid beräkning av återvinningsgraden antas 49 procent av garantibeloppet kunna återvinnas vid en konkurs. Detta anger Riksgälden vara den genomsnittliga återvinningsgraden vi konkurser av samtliga företag. Eftersom återvinningsgraden är högre i samband med bankkonkurser innebär återvinningsantagandet att den förväntade förlusten sannolikt överskattas i beräkningarna.

### *Förväntad kostnad för garantisystemet*

Med utgångspunkt från den antagna exponeringen, konkurssannolikheten och återvinningsgraden erhåller Riksgälden följande förväntade kostnader för garantisystemet.

#### **Förväntad kostnad för garantisystemet**

<b>Motpart</b>	<b>Utestående garantiätagande, mdkr</b>	<b>Förväntad kostnad, mnkr</b>	<b>Förväntad kostnad, procent garantiätaganden</b>	<b>Förväntad kostnad, procent av BNP</b>
<b>Totalt</b>	<b>307,9</b>	<b>1 128</b>	<b>0,37</b>	<b>0,04</b>

<sup>117</sup> Rating: Moodys BRA (utan hänsyn till externt stöd).

Den förväntade kostnaden för garantiprogrammet uppgår alltså till 1,1 miljarder kronor enligt Riksgäldens bedömning. Swedbank svarar för den absoluta merparten av denna kostnad.

Den förväntade kostnaden är en bruttouppskattning eftersom garantiavgifter inte är inkluderade i kalkylen. Enligt budgetlagens bestämmelser ska en garantiavgift motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet. Detta har tolkats som att huvudregeln är att avgiften ska beräknas på basis av den förväntade kostnaden för garantin. Om avgifterna för garantierna och kreditramarna följer budgetlagens bestämmelser skulle den förväntade kostnaden med ett administrationspåslag motsvara avgifterna för garantierna.

En marknadsaktör skulle utöver den förväntade kostnaden också kräva ett riskpremium. Det betyder att marknadsanpassade avgifter, som EU:s regler om statsstöd kräver, motsvarar ett belopp som är högre än den förväntade kostnaden för ett garantiinfrående. Avgiften med en löptid upp till ett år är 0,5 procent av det garanterade beloppet. Avgiften för längre löptider bestäms för de fyra storbankerna med utgångspunkt från marknadspriset för creditswappar (CDS-spreadar) under normala marknadsförhållanden. Det betyder att avgiften är differentierad med avseende på risken i respektive institut. Avgifterna för dessa banker varierar mellan 0,75 och 0,83 procentenheter. För de institut, eller obligationer, som saknar historiska marknadspriser för creditswappar bestäms avgiften utifrån en schablonmetod baserad på kreditbetyg (rating).

Med dessa avgifter uppgår den nuvärdesberäknade intäkten till 6,1 miljarder kronor.

### *Ett alternativt synsätt: Ett katastrofscenario med statligt kapitaltillskott*

Beräkningen av den förväntade kostnaden för staten enligt ovan utgår från att garantierna kan komma att infrias, det vill säga att en bank kan komma att ställa in betalningarna. Riksgälden anser korrekt att det är orimligt att räkna med att systemviktiga banker tillåts falla. Av det skälet kommer de garantier som är riktade mot systemviktiga banker aldrig att leda till att garantierna infrias och att några direkta kostnader vid infrianden av garantier uppstår. Om en bank närmar sig obestånd kommer staten att gripa in och stödet lämnas då i form av ett kapitaltillskott.

För att belysa hur bankernas intjäningsförmåga, kreditförluster och kapitalkrav utvecklas vid olika alternativa och hypotetiska scenarier genomför Riksbanken och FI så kallade stresstester för de fyra storbankerna. Stresstester syftar till att undersöka om bankerna i olika situationer kommer att ha tillräckligt mycket kapital för att uppnå de lagstadgade målen.

Stresstesterna ska inte betraktas som prognoser utan ger snarare en indikation om hur intjäning, kreditförluster och kapitalkrav kommer att utvecklas i ett visst konstruerat scenario. Härigenom får man en uppfattning om bankernas förmåga att möta vissa ogynnsamma ekonomiska omständigheter och hur deras kapitaltäckning påverkas av olika antaganden.

En banks finansiella motståndskraft mot en kraftig konjunktur nedgång beror på bankens kapital i förhållande till riskexponeringen. Omfattningen av dessa risker beror på exponeringen för olika krediter (hushåll/företag, svenska/utländska osv.), deras sannolikhet för fallissemang och storleken på förlusten givet ett fallissemang. Metoden för att mäta kreditrisken är baserad på bankernas kapitaltäckningsrapporter där information finns kring exponering för olika portföljer och deras sannolikhet för fallissemang. En etablerad modell (Creditrisk+ / - modellen) används för att analysera hur scenarierna påverkar de riskvägda tillgångarna och därmed kapitalkravet.

Finansinspektionen och Riksbanken har analyserat olika scenarier för bankerna. I dessa analyser klarar bankerna verksamheten utan statligt stöd. Bankerna är i dag med historiska mått välkapitaliserade och klarar att bära stora kreditförluster. Även i mycket pessimistiska scenarier klarar sig de två banker som har stora exponeringar i Baltikum utan statligt stöd om kreditförlusterna fördelas under två tre år.

Riksgälden har kompletterat dessa studier med ett katastrofscenario där staten måste gripa in för att rädda svenska banker. Katastrofscenariot tar sin utgångspunkt i de stresstester som Riksbanken genomfört med kreditförluster i samma härad som Riksbankens sämsta utfall. Inte ens dessa förluster skulle innebära att bankerna hamnade under lagstadgade kapitaltäckningsregler. Därför antog Riksgälden att kreditförlusterna skedde momentant istället för att spridas ut över två tre år som i Riksbankens och Finansinspektionens stresstester.

Riksgäldens katastrofscenario tar sin utgångspunkt i de svenska bankernas exponering mot öst (Baltikum, Ukraina, Ryssland och Polen). Den uppgick år 2008 till 600 miljarder kronor varav Baltikum och Ukraina svarade för 520 miljarder kronor. SHB har mindre än 10 miljarder kronor i utlåning i Öst och Nordeas exponering i öst är liten i förhållande till bankens totala utlåning. Därtill svarar det relativt stabila Polen för hälften av Nordeas krediter i öst.

Under 2009 har exponeringen i öst minskat. De utsatta bankerna är Swedbank och SEB. Swedbank har en utlåning på 230 miljarder kronor (16 procent av den totala lånestocken) i öst och SEB:s utlåning uppgår till 210 miljarder eller 13 procent av den totala stocken.

## 4 Jämförelse mellan IMF:s och Riksgäldens bedömningar

### Inledning

IMF och Riksgälden kommer alltså fram till vitt skilda bedömningar av de förväntade kostnaderna för garantiprogrammet. Den förväntade förlusten är lika med  $P \times G \times (1 - R)$ , där  $P$  = sannolikheten för att garantitagaren (banken) ställer in betalningarna,  $G$  = det garanterade beloppet och  $R$  = återvinningsgraden vid en betalningsinställelse, det vill säga hur stor del av det infriade beloppet som kan återvinnas vid en betalningsinställelse. Skillnaden mellan de två bedömningarna kan alltså dekomponeras i skilda antaganden beträffande de tre parametrarna  $P$ ,  $G$  och  $R$ .

### Bruttoexponering

	Det samlade programets övre gräns	Summan av individuella garantiramar för anslutna institut	Utestående garantier			
			2008 12-31	2009 03-06	2009 06-15	2009 09-30
<b>Totalt</b>	<b>1 500</b>	<b>871</b>	<b>148</b>	<b>236</b>	<b>353</b>	<b>308</b>

En avgörande skillnad mellan IMF:s beräkning och Riksgäldens bedömning av den förväntade kostnaden för garantisystemet för bankernas och bostadsinstitutens medelfristiga upplåning är den antagna exponeringen. Det maximala belopp som kan garanteras i ett individuellt institut är summan av förfallande skuldförbindelser under den period som garantiprogrammet löper. Summan av dessa skuldförbindelser för kvalificerade institut begränsas till 1 500 miljarder kronor. IMF utgår från att det är det samlade programmet om 1 500 miljarder kronor som utgör exponeringen. Riksgälden å andra sidan antar att det är bruttoexponeringen per institut för de vid beräkningstillfället utställda garantierna i systemet. Den totala volymen utställda garantier uppgick till 308 kronor per den 30 september 2009. Riksgäldens beräkningar utgår från att inga nya aktörer ansluter till systemet och att inga fler garantier ställs ut. Man antar också att nu garanterade lån hålls till förfall.

	Bruttoexponering	Förväntad kostnad efter återvinning, %	Miljarder kronor
IMF	1 500	8,47 %	127
Riksgälden	307	0,37 %	1,1

### *Återvinningsgrad och konkurssannolikhet*

Skillnaden i antagandet vad gäller bruttoexponering förklarar en stor del av diskrepansen mellan IMF:s och Riksgäldens skattning av förväntade kostnader. Vad gäller återvinningsgraden skiljer sig inte bedömningarna särskilt mycket åt. Riksgälden antar en återvinningsgrad om 49 procent och IMF anger intervallet 39,1 - 85,6 med ett punkttestimat om 62,4 procent.

Den avgörande skillnaden i de två bedömningarna är konkurssannolikheten. Konkurssannolikheten ökar med löptiden på garantierna. I Riksgäldens beräkningar har hänsyn tagits till löptidsstrukturen hos de utställda garantierna medan IMF antar att löptiden för samtliga garantier är fem år. Att det antagandet är helt avgörande för kalkylerna illustreras exempelvis av att Swedbanks konkurssannolikhet på tre års sikt är nästan 10 gånger större än sannolikheten att banken ställer in betalningarna under det närmaste året. Eftersom huvuddelen av garantierna har en löptid på mindre än tre år överskattar IMF de förväntade kostnaderna högst väsentligt. Ytterligare en viktig faktor är att IMF:s estimering av konkurssannolikhet innefattar inte endast den förväntade konkurssannolikheten utan också en riskpremie medan Riksgäldens estimeringar är "rena" konkurssannolikheter.

IMF:s beräkning utgår med andra ord från en marknadsmässig avgift. En sådan avgift är alltid högre än vad som krävs för att täcka den förväntade kostnaden. Utöver den förväntade kostnaden kräver en privat aktör kompensation för risken att den faktiska kostnaden kan bli högre än den förväntade kostnaden. Studier av prissättningen av företagsobligationer ger en uppfattning om riskpremiens storlek, det vill säga skillnaden mellan förväntad kostnad och en marknadsanpassad avgift. Dessa studier indikerar att riskpremien kan vara högre än den förväntade kostnaden. Allt annat lika innebär det att IMF för varje given löptid överskattar den förväntade kostnaden med en faktor 2.

IMF har alltså på ett antal punkter kraftigt överskattat de förväntade kostnaderna för garantisystemet. Resultaten från Riksgäldens katastrofscenariot styrker denna bedömning.

## **5 Redovisning av risker med och kostnader för åtgärderna**

De nya garantiåtagandena och krediterna innebär potentiellt stora risker i form av framtida utgifter vid eventuella garantiinfrianden eller kreditförluster. Effekterna på de offentliga finanserna kan bli betydande. Det saknas i dag en överblick över de risker och förväntade kostnader som statens olika finansiella åtaganden med anledning av krisen kan leda till. Regeringen konstaterade i vårpropositionen att "det inte är möjligt att i dagsläget uppskatta hur mycket de vidtagna åtgärderna i slutändan

kommer att påverka statens finanser”. En mer öppen redovisning av olika alternativscenarier skulle emellertid vara informativ och trovärdighetsskapande. En bättre förståelse för statens ökade finansiella risktagande har stor betydelse för möjligheterna att föra en uthållig konjunkturpolitik. Med tanke på den snabba händelseutvecklingen är det förstäeligt att redovisningen av det finansiella risktagandet har varit ofullständig. Det finns emellertid ett behov av att utveckla analysen på detta område.

Rapporten ”Riksgäldens åtgärder för att stärka stabiliteten i det finansiella systemet” (2009:K3) ger en god överblick över det finansiella risktagandet för en delmängd av de statliga åtgärderna. I den rapporten lämnas en redovisning av det statliga bankgarantiprogrammet, kapitaltillskottsprogrammet för banker och bostadsinstitut och stödåtgärder till banker och andra kreditinstitut i kris samt den stabilitetsfond som finansierar statens stödsatser inom ramen för stödlagstiftningen. De förväntade effekterna på statens finanser av de nya uppdragen som Riksgälden erhöll inom ramen för den nya stödlagen rapporteras på ett föredömligt tydlig sätt.

I en rapportering som syftar till att ge regering och riksdag en överblick över statens samlade risktagande krävs två slag av kompletteringar i förhållande till Riksgäldens redovisning. För det första bör redovisningen innehålla samtliga statliga åtgärder i samband med finanskrisen och inte bara de nya uppdragen som Riksgälden erhöll inom ramen för stödlagstiftningen. För det andra följer de beräkningar som Riksgälden genomför det ”faktum att mycket stora negativa utfall kan uppstå med liten sannolikhet.” Storleken på de oförväntade kostnaderna redovisas med andra ord inte alls.

Utöver en redovisning av de förväntade kostnaderna för de nya uppdragen enligt stödlagen skulle den förstnämnda kompletteringen innefatta en motsvarande redovisning av insättargarantin, stödet till exportindustrin, stödet till små och medelstora företag, garantiåtaganden till Europeiska investeringsbanken samt stödet till fordonsindustrin.

Den andra kompletteringen är en redovisning av olika scenarier med stora förluster. Riksgälden har som ovan redogjorts för genomfört stresstester av de fyra storbankernas förutsättningar att hantera en betydligt sämre utveckling av samhällsekonomin och kreditförluster än den som ligger i ett huvudscenario. En liknande analys för exempelvis exportindustrin skulle vara enkel att genomföra. Det handlar här inte om några komplicerade simuleringsmodeller som genererar sannolikhetsfördelningar över förväntade förluster. Skattningar av något katastrofscenario motsvarande det som Riksgälden genomfört för att studera bankernas motståndskraft mot en kraftig konjunkturedgång ger en tillräcklig komplettering av den bild som förväntade kostnader ger.

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materieförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklningar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?



- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet. Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands. Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatri och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder
- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se