



RIKSREVISIONEN

# Den statliga garantimodellen

ISBN 91 7086 006 8

RiR 2004:4

Tryck: Riksdagstryck, Stockholm 2003

Till  
Regeringen  
Finansdepartementet

Datum 2004-03-04  
Dnr 31-2003-0103

## Den statliga garantimodellen

Riksrevisionen har granskat regeringens och vissa myndigheters hantering av statliga finansiella garantier. Granskningen inleddes inom Riksrevisionsverket våren 2003. När Riksrevisionsverket upphörde 30 juni 2003 överfördes granskningen till Riksrevisionen som bildades 1 juli 2003.

Företrädare för Regeringskansliet och berörda myndigheter – Riksgäldskontoret, Exportkreditnämnden, Statens bostadskreditnämnd, Insättningsgarantinämnden och Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete – har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Jan Häggkvist* har varit föredragande. I granskningen har även revisionsledare *Inger Sandberg* och revisor *Cecilia Ryberg* medverkat.

Lennart Grufberg

Jan Häggkvist

Sändlista  
Riksgäldskontoret  
Exportkreditnämnden  
Statens bostadskreditnämnd  
Insättningsgarantinämnden  
Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida)



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte	10
1.3 Avgränsningar	10
1.4 Genomförande och metod	11
2 Statliga garantier	13
2.1 Den statliga garantigivningens syfte och inriktning	13
2.2 Den statliga garantimodellen	17
3 Iakttagelser och analys	23
3.1 Inledning	23
3.2 Övergripande problem med garantigivningen	23
3.3 Riksgäldskontoret	26
3.4 Exportkreditnämnden	30
3.5 Statens bostadskreditnämnd	34
3.6 Insättningsgarantinämnden	38
3.7 Sida	41
3.8 Regeringskansliet	43
3.9 Kompetensförsörjning inom garantimyndigheterna	44
4 Sammanfattande problembild och Riksrevisionens åtgärdsförslag	47
4.1 Sammanfattande problembild	47
4.2 Åtgärdsförslag riktade till regeringen	50
4.3 Åtgärdsförslag riktade till Riksgäldskontoret	51
4.4 Åtgärdsförslag riktade till övriga garantimyndigheter	51
Bilaga 1 Statistik för garantimyndigheterna	53
Bilaga 2 Genomförda intervjuer	59



# Sammanfattning

Granskningens utgångspunkt har varit statens risktagande avseende den statliga garantiverksamheten. De statliga garantierna representerar stora beloppsmässiga åtaganden (för närvarande cirka 700 miljarder kronor) och därmed också stora latent risker för förluster. Eventuella förluster kan behöva finansieras av framtida statliga anslag och därmed påverka statens upplåningsbehov. Garantimodellen syftar bland annat till att minska statens risk för förluster.

## Problembild

Anpassningen till garantimodellen har sedan modellen infördes år 1997 successivt förbättrats. Det gäller framför allt bedömningen av risker och avgiftssättning, men också i ökande grad hanteringen av portföljen av utestående garantier och av skadefall. Det återstår dock att komma till rätta med vissa väsentliga brister. I granskningen har sammanfattningsvis bland annat följande problem i den statliga garantihanteringen uppmärksammats.

*Det saknas överblick över statens samlade risktagande* när det gäller utestående garantier, vilket bland annat begränsar statens beredskap att hantera framtida förluster. En väsentlig anledning därtill är att några garantimyndigheter saknar riskbaserade bokslut och portföljanalyser för att fastställa den ackumulerade förlustrisken i sina åtaganden.

*Det saknas riktlinjer för bedömning av när statliga garantier kan vara ett effektivt medel* för statsmakterna att främja möjligheterna att uppnå politiska mål. Frånvaron av riktlinjer kan bland annat förorsaka problem i Regeringskansliets beredning av såväl garantiprogram som större enstaka garantier. Avsaknaden av riktlinjer kan även föranleda problem vid bedömningen av om myndigheter som inte har rätt att utfärda garantier obehörigen ställer ut sådana.

*Definitionen av vad som ska anses vara en statlig garanti är inte heltäckande*, vilket kan skapa problem när det gäller att fastställa vilka åtaganden som ska ingå i statens samlade garantiportfölj.

*Riksgäldskontorets samordnande ansvar för garantihanteringen på myndighetsnivån har inte definierats närmare*, vilket är en förklaring till att erfarenhetsutbytet mellan myndigheterna inte blivit särskilt omfattande. Även erfarenhetsutbytet i garantifrågor inom Regeringskansliet har varit begränsat. Någon mer institutionaliserad

samordning avseende garantier utöver handläggningen av enskilda garantiärenden förekommer inte inom Regeringskansliet.

## **Åtgärdsförslag riktade till regeringen**

Riksrevisionen föreslår att regeringen tar initiativ till att intensifiera arbetet med enhetliga riskredovisningar för samtliga garantimyndigheter. Därmed kan underlaget för bedömning av statens samlade risktagande avseende garantier förbättras.

Regeringen bör förtydliga garantibegreppet och klargöra vilka kriterier som bör beaktas vid bedömningen av när statliga garantier kan vara ett, jämfört med andra instrument såsom lån eller bidrag, effektivt medel.

Vidare bör regeringen samordna den kompetens som finns inom Regeringskansliet för att följa upp och utveckla den statliga garanti-verksamheten och statens risktagande därvidlag.

Riksrevisionen föreslår också att regeringen tydliggör sina intentioner avseende samordningen mellan garantimyndigheterna. Ett förtydligande angående Riksgäldskontorets ansvar och befogenhet i samordningsfrågan är enligt Riksrevisionen viktigt för att samordningen mellan myndigheterna ska utvecklas.

## **Övriga åtgärdsförslag**

Även om Riksgäldskontoret i hög grad är beroende av regeringens stöd är frågan om samordning av garantimyndigheterna ett ansvar för Riksgäldskontoret. Riksrevisionen menar att arbetet i första hand bör fokuseras på områden som är viktiga för den samlade bilden av statens garantigivning och risktagande. Ett grundläggande krav bör vara att varje garantimyndighet har en transparent och en jämförbar riskbaserad redovisning där framtida bedömda förluster kan jämföras med nuvärdet av framtida intäkter och reserver. Riksrevisionens iakttagelser indikerar att det också är angeläget att diskutera och utveckla metoder för skadeförebyggande arbete, skadehantering och återvinning.

Riksrevisionen rekommenderar även övriga garantimyndigheter att vidta vissa åtgärder i syfte att förbättra den statliga garanti-verksamheten.



# 1 Inledning

Syftet med den statliga garantiverksamheten är att främja verksamhet som inte skulle komma till stånd utan en sådan försäkring mot ekonomisk förlust som garantin innebär. I den statliga garantigivningen samverkar staten med aktörer som agerar på marknadsmässiga villkor, såsom banker och andra företag. Genom garantigivning förenas marknadsaktörernas förmåga att finansiera projekt med statens kapacitet att långsiktigt bära stora risker. En statlig garanti är ett åtagande från statens sida att överta ett betalningsansvar från kredittagaren om denne inte kan fullgöra sina betalningsskyldigheter. Verksamheter som på grund av de stora finansiella riskerna inte skulle ha genomförts utan statlig garanti kan därigenom realiseras.

För att styra upp garantihanteringen infördes år 1997 nya regler för hur garantigivningen och hanteringen av utestående garantier skulle ske. Orsaken till de nya reglernas tillkomst var införandet av budgetlagen, men också att garantigivningen tidigare visat sig vara ineffektiv i olika avseenden (se vidare avsnitt 2.2). Vid utgången av år 2002 hade staten cirka 700 miljarder kronor i utestående garantier.

## 1.1 Bakgrund

Som nämnts ovan tillkom garantireformen på grund av brister i den tidigare hanteringen av statliga garantier. Riksrevisionsverket (RRV) och Riksgäldskontoret (RGK) fick år 1995 av regeringen i uppdrag att tillsammans utreda förutsättningarna för en mer effektiv garantihantering. De förslag RRV och RGK lade fram antogs i allt väsentligt av regering och riksdag. Garantireformen syftade enligt riksdagens beslut<sup>1</sup> till att förbättra statens kontroll över utgiftsutvecklingen.

De nya garantireglerna infördes år 1997 men har ännu inte fått fullt genomslag. I den förstudie som föregått granskningen framkom indikationer på avsteg från modellens krav.

Riksdagens revisorer (RR) granskade år 1998/99 genomförandet av garantireformen och fann att mycket ännu återstod att göra innan modellen implementerats fullt ut.<sup>2</sup> Därefter har Statens bostadskreditnämnds (BKN) garantiverksamhet behandlats i en statlig utredning<sup>3</sup> och RGK har

---

<sup>1</sup> Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53.

<sup>2</sup> Riksdagens revisorer 1999/2000:1 *Statliga kreditgarantier – kontrollen över risktagandet*.

<sup>3</sup> SOU 2000:13 *Statsgarantier för investeringar i bostäder – en utvärdering av BKN-systemet*.

avrappporterat ett regeringsuppdrag om effektivare garantihantering<sup>4</sup>. I budgetpropositionen för år 2004 föreslog regeringen vissa förändringar i BKN:s verksamhet som riksdagen därefter antog.<sup>5</sup>

## 1.2 Syfte

Utgångspunkt för granskningen har varit statens risktagande och statens risk för förluster till följd av den statliga garantigivningen. De statliga garantierna representerar beloppsmässigt stora åtaganden och därmed också stora potentiella förluster. Framtida förluster i åtagandena som inte täcks av intäkterna (avgifter, räntor och återvinningar av skadereglerade belopp) kommer att öka upplåningsbehovet.

I granskningen belyses följande frågor:

- Handläggs statens garantier enligt garantireglerna? Följs de intentioner som angavs i riksdagsbeslutet om en ny modell för statliga garantier?<sup>6</sup> Följs de lagar och förordningar som styr garantihanteringen?
- Finns det förutsättningar för att bedriva en effektiv garantihantering? Är styrningen av garantihanteringen effektiv? Följer regeringen upp att garantier ställs ut och förvaltas i enlighet med intentionerna? Har garantimyndigheterna de förutsättningar som behövs för att bedriva garantiverksamhet?
- Följer staten riskutvecklingen i den samlade garantistocken? Har regering och riksdag överblick över risken i sina garantiåtaganden?

## 1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar endast så kallade finansiella garantier. När staten ställer en finansiell garanti för en gäldenär förbinder sig staten att fullgöra gäldenärens skyldigheter gentemot dennes fordringsägare om gäldenären inte själv kan uppfylla sina åtaganden. Granskningen omfattar inte andra typer av garantier som till exempel vårdgarantier, som rör minimikrav på den offentliga verksamheten.

Av resursskäl omfattar granskningen heller inte det tekniska handhavandet av garantierna när det gäller sådant som metoder för värdering och pris-sättning.

---

<sup>4</sup> Riksgäldskontoret, Dnr 2001/1746, 2002-05-21, *Förutsättningar för en effektivare hantering av statens risktagande genom garantier.*

<sup>5</sup> Prop. 2003/04:1 utg.omr. 18, bet. 2003/04:BoU1, rskr. 2003/04:74.

<sup>6</sup> Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53.

## 1.4 Genomförande och metod

Granskningen har genomförts under perioden april 2003 till och med februari 2004. Underlaget till rapporten har inhämtats genom studier av dokumenterade uppgifter upprättade inom berörda myndigheter, exempelvis regeringsskrivelser och utredningsrapporter.

Cirka 40 intervjuer har genomförts. Flertalet av de intervjuade är företrädare för berörda myndigheter och delar av Regeringskansliet. På garantimyndigheterna har samtliga myndighetschefer intervjuats, med undantag för Sidas generaldirektör som hänvisade till ansvarig avdelningschef. Vi har intervjuat berörda ansvariga chefer men även handläggare som är nära den praktiska verksamheten. Inom Regeringskansliet har samordningsansvarig för garantier på Finansdepartementet intervjuats. Intervjuer har även genomförts med olika befattningshavare med ansvar för kontakterna med garantimyndigheterna. Därutöver har vi intervjuat garantitagare, i detta fall representanter för banker, exportföretag och bostadsfinansieringsinstitut.

Intervjuerna har varit strukturerade. Vi har ställt frågor som berör hela processen med att ställa ut och förvalta garantier. Vid intervjuerna har även övergripande aspekter som har betydelse för effektiviteten diskuterats. Konsulten Henry Tham vid Ledningskonsult M Tham AB har biträtt granskningen.



## 2 Statliga garantier

### 2.1 Den statliga garantigivningens syfte och inriktning

#### 2.1.1 Vad är en statlig garanti?

Staten använder sig av finansiella garantier som ett medel av flera för att nå sina verksamhetsmål inom ett antal politikområden. I detta avseende liknar statliga garantier andra medel såsom krediter, statsbidrag m.m. som staten använder för att nå sina mål. En finansiell garanti är ett åtagande att överta betalningsskyldigheten för någon annan. I korthet innebär en statlig garanti att staten tar på sig ett betalningsansvar. Ett ansvar som uppstår först om och när den egentligt betalningsansvarige inte kan fullgöra sina åtaganden. Detta är en viktig skillnad mellan garantier<sup>7</sup> och övriga medel. Statliga garantier innebär sålunda att staten iklätt sig finansiella risker. En garanti är i regel ett civilrättsligt avtal mellan staten som utställare av garantin (garantigivare) och en förmånstagare (garantitagare).

#### 2.1.2 När används statliga garantier?

Det finns inga fastställda kriterier för i vilka fall statliga garantier får användas. Det finns dock ett antal faktorer som ofta är orsaken till att riksdagen har beslutat ställa ut en garanti. Den vanligaste anledningen är att det saknas fungerande privata alternativ och att en viss verksamhet därför inte kommer till stånd i den omfattning som bedöms önskvärd. De gemensamma dragen för de risker där statliga garantier används är följande:

- När det finns ett samhällsintresse.
- När det rör sig om långa risktider.
- De enskilda projekten eller affärerna är beloppsmässigt förhållandevis stora och antalet garantier är begränsat. De ekonomiska konsekvenserna av enskilda skadefall blir därmed stora.
- Skadefallen är antingen kopplade till varandra eller till den samhällsekonomiska utvecklingen.

Privata aktörer avstår normalt från att täcka sådana risker. De långa risktiderna gör affärerna svåra att bedöma. De stora beloppen skulle

---

<sup>7</sup> För krediter gäller dock samma som för garantier. Även krediter belastar statsbudgeten först när gäldenären inte kan uppfylla sina skyldigheter.

innebära betydande förluster vid skadefall. Samma effekt har garantier som är kopplade till den ekonomiska utvecklingen. Ett exempel är infrastrukturinvesteringar, som är just långsiktiga investeringar med stora kostnader.

Insättningsgarantin och investerarskyddet är ett slags konsumentskydd, där staten tvingar banker och investerare att skydda kontohavarnas tillgångar. Antalet områden där garantier används har dock successivt minskat.

### 2.1.3 Olika typer av statliga garantier

Garantierna kan för närvarande delas in i några huvudtyper; kreditgarantier, garantier om att skjuta till kapital, garantier vid pensionsåtaganden samt insättningsgarantier och investerarskydd. I denna granskning fokuseras kreditgarantier, insättningsgarantier och investerarskydd.

*Kreditgarantier* innebär att staten, för att underlätta att vissa typer av verksamheter kommer till stånd genom en garanti till långivaren, tar över risken att låntagaren inte kan betala räntor och amorteringar. Avsikten med att använda garantier är att de ska öka långgivarens vilja att bevilja låntagaren en kredit och därmed öka omfattningen av de verksamheter som stöds genom kreditgarantierna.

Kreditgarantier används för närvarande för att uppnå mål inom områden som exempelvis investeringar i ny- och ombyggnad av bostäder och exportaffärer. Kreditgarantier används även vid finansiering av investeringar i infrastrukturen.

Kreditgarantier kan i mycket liknas vid och ersätta direkta krediter (lån). I likhet med krediter innebär garantier ett risktagande från statens sida, men i motsats till krediter undviker staten vissa risker som krediter är behäftade med. Exempelvis uppstår vid garantier inte de ränterisker som vid krediter kan uppstå till följd av att upplåning och utlåning inte sker med samma löptid och villkor. Dessutom behöver staten inte låna upp medlen för att ställa dem till låntagarens förfogande.

Staten åtar sig att under vissa förutsättningar ställa ut *garantier om att skjuta till kapital* till ett företag eller en institution. Det finns två olika huvudtyper av sådana garantier; de som är begränsade till belopp men inte till löptid, grundfondsgarantier, och garantier som är obegränsade till belopp och löptid, kapitaltäckningsgarantier.

Grundfondsgarantier innebär exempelvis att staten, när den går in som delägare i ett företag eller en institution, skjuter till ägarkapital dels i form av kapital (kontant), dels ställer ut en garanti om att skjuta till resterande andel när och om det behövs. Finns det risk för att det inbetalade ägarkapitalet förbrukas begär företaget/institutionen att garantin infrias och staten betalar in det begärda beloppet. I första hand används grundfondsgarantier i samband med Sveriges deläggande i internationella finansinstitutioner som Världsbanken och Nordiska Investeringsbanken. Hittills har garantierna

aldrig infriats, i stället har delägarna staterna valt andra vägar att skjuta till kapital.

Vid kapitaltäckningsgarantier garanterar staten att ett företag har ett visst minsta eget kapital. Varje gång det finns risk att egenkapitalet ska underskrida den fastställda minsta nivån begär företaget att garantin infrias. Staten är skyldig att betala oavsett belopp, vad som orsakat händelsen eller om det finns alternativa metoder att lösa den uppkomna situationen. Garantitypen strider mot de regler som numera gäller för den statliga garantigivningen (se vidare avsnitt 2.2). Nya kapitaltäckningsgarantier har inte utfärdats sedan år 1996 och staten arbetar nu för att avveckla de kvarvarande.

*Pensionsgarantier* har sitt ursprung i ett åtagande från staten som arbetsgivare till de arbetstagare och pensionstagare som var anställda i statlig verksamhet eller som pensionerats från statlig verksamhet som bolagiserats. Syftet är att garantera att pensionärerna inte får sämre villkor än om verksamheten drivits vidare i statlig regi. Garantierna ska "manifestera" statens åtagande och gäller (formellt) fram till dess att alla avlidit som varit anställda i verksamheten eller som varit pensionärer när verksamheten bolagiserats. Garantierna ställs ut för respektive bolag och förmånstagare är aktiva och blivande pensionärer. Statens risk består av att de bolagiserade verksamheterna inte klarar sina pensionsåtaganden för nämnda grupper pensionärer.

Den fjärde typen av garantier är *insättningsgarantier och investerarskydd*. Dessa garantier regleras i lag<sup>8</sup> som baseras på två EG-direktiv<sup>9</sup>. Insättningsgarantin innebär att kunders nominella insättningar, som kan tas ut med kort varsel, i banker och vissa värdepappersbolag skyddas. Syftet med insättningsgarantin är att bidra till konsumentskyddet och till stabiliteten inom det finansiella systemet. Investerarskyddet omfattar värdepapper och medel som banker och värdepappersbolag hanterar för sina kunders räkning. Även med investerarskyddet är syftet att bidra till konsumentskyddet. Insättningsgarantin och investerarskyddet är komplement till de andra åtgärder som staten, till exempel via Finansinspektionen, vidtar för att skydda allmänhetens tillgångar i det finansiella systemet och för att upprätthålla stabiliteten i det. Åtagandet gentemot de enskilda insättarna och investerarna är begränsat till ett visst högsta belopp. Den risk staten tagit på sig består av att vid konkurs för en bank eller ett värdepappersbolag behöva ersätta insättarna och investerarna för förlorade insättningar och investeringar.

---

<sup>8</sup> Lag (1995:1571) om insättningsgaranti och lag (1999:158) om investerarskydd.

<sup>9</sup> Direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar och direktiv 97/9/EG om system för ersättning till investerare.

#### 2.1.4 *Vem beslutar om statliga garantier?*

Beslut om att statliga garantier ska inrättas fattas av riksdagen. Det gäller både beslut om större enstaka garantier, såsom garantier för infrastrukturprojekt, och beslut om att inrätta garantiprogram. Regeringen ger riktlinjer till myndigheterna genom instruktion, regleringsbrev och förordning. Regeringen fattar dessutom i vissa fall beslut dels om garantier inom ramen för garantiprogram, dels för enskilda garantier. Oavsett om riksdagens beslut avser en enstaka garanti eller ett garantiprogram utfärdas och hanteras de enskilda garantierna av en myndighet. Den ansvariga myndigheten fastställer villkoren som gäller för de enskilda garantierna. Av villkoren framgår vilka som kan ansöka om garanti och vilka händelser som ska inträffa för att garantin ska kunna infrias. Villkoren reglerar också storleken på den avgift som ska betalas och när den ska betalas, samt när garantin är ogiltig. Om Sida utställer garanti för u-kredit till ett land som inte tidigare mottagit sådana ska beslutet fattas av regeringen. Sida och EKN har även rätt att hänskjuta ärenden till regeringens prövning, vilket framför allt gäller garantier av större belopp.

#### 2.1.5 *Garantigivningens omfattning*

Insättningsgarantinämnden (IGN) har den största garantistocken. Insättningsgarantin omfattar insättningar som år 2002 uppgick till drygt 455 miljarder kronor. Någon beräkning av omfattningen på IGN:s investerarskydd finns inte. Riksgäldskontoret (RGK) har näst störst garantistock på knappt 158 miljarder kronor. Spridningen på garantiernas storlek är dock stor inom RGK, som ansvarar för både stora enskilda garantier och mindre garantiprogram till olika näringsverksamheter. Exportkreditnämnden (EKN) hade vid utgången av år 2002 garantier utställda för 88 miljarder kronor, Statens bostadskreditnämnd (BKN) för knappt 13 miljarder kronor. Sidas garantistock har minskat och uppgick totalt till 4,5 miljarder kronor.

Totalt hade staten ställt ut garantier som uppgår till cirka 700 miljarder kronor. Garantistockens omfattning ger dock begränsad information om statens risktagande. Till exempel anses risken för infriande av de betydande summor IGN garanterar vara relativt liten.

I bilaga 1 finns fler data som beskriver garantiernas omfattning.



## 2.2 Den statliga garantimodellen

För hantering av de statliga garantierna finns som tidigare nämnts sedan år 1997 den garantimodell som riksdagen har fattat beslut om<sup>10</sup>. Modellen styr hur den statliga garantigivningen ska organiseras och genomföras.

### 2.2.1 Bakgrund

Hantering av garantierna, utom garantierna för exportfrämjande och inom biståndsområdet, hade före ikraftträdandet av garantimodellen huvudsakligen en administrativ karaktär. Försöken att styra och förutse kostnaderna hade dittills varit otillräckliga. Utgifterna hade i efterhand fått belasta inte beloppssatta förslagsanslag. Nettoutgifterna för garantigivningen för tioårsperioden till och med år 1994 uppgick till 46,7 miljarder kronor.<sup>11</sup>

Inom stora garantiområden togs avgifter ut som inte avspeglade risktagandet om några avgifter över huvud taget togs ut. Särskilt gällde detta enstaka garantier utfärdade efter beslut av riksdagen. Organiseringen av garantigivningen var splittrad. År 1995 hade, enligt tidigare nämnda direktiv, ett 40-tal myndigheter, affärsverk och departement möjlighet att fatta beslut om att utfärda garantier. Flera av dessa myndigheter fattade emellertid endast ett fåtal beslut per år och det var därför svårt att upprätthålla kompetensen hos personalen. Det fanns vidare, enligt direktiven, brister i riskbedömning och i uppföljningen av riskutvecklingen i beslutade garantier samt i bevakningen av statens fordringar efter skaderegleringar.

Införandet av budgetlagen och användningen av utgiftstak ställde krav på ändringar i den statliga garantigivningen för att få bättre utgiftskontroll. Systemet med utgiftstak medförde att det inte längre var rimligt att, som tidigare varit vanligt, i efterskott finansiera underskott i garantigivningen på icke beloppssatta förslagsanslag. Samtidigt noterade regeringen att tidigare försök med riskbedömning i garantigivningen och försöken att styra och förutse kostnaderna för verksamheten varit otillräckliga.

RRV och RGK redovisade i maj 1996 förslag till regler för den statliga garantigivningen som regeringen i allt väsentligt följde. Riksdagen beslutade att införa garantimodellen från och med den 1 januari 1997<sup>12</sup>. Modellen omfattar tre huvuddelar:

- principer för avgiftssättning och villkor för enskilda garantier,
- finansiering och redovisning av garantier,
- organisation.

<sup>10</sup> Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53.

<sup>11</sup> Fi 95/6842, 1995-12-07 *Uppdrag till Riksgäldskontoret och Riksrevisionsverket rörande vissa frågor kring statens garanti- och låneverksamhet.*

<sup>12</sup> Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53.

### 2.2.2 *Garantimodellens utformning*

Garantimodellen innebär att avgifter alltid ska tas ut och att dessa ska tas ut i anslutning till att garantin utfärdas och/eller förlängs. Avgiften som vanligtvis ska vara årlig ska täcka de förväntade kostnaderna för garantigivningen och omfatta både kostnaderna för förluster för utfärdade garantier och för administrationen av garantigivningen. Riskerna i varje garantiengagemang eller grupp av engagemang ska beräknas och prissättas samt tas ut som en avgift. Avgiften ska betalas av garantitagaren om inte riksdagen bestämmer att hela eller delar av avgiften ska subventioneras av staten. Subventionerar staten avgiften för garantitagaren ska kostnaden för detta belasta anslag och det ska ske när garantin utfärdas.

Garantiavgifterna, betalade av garantitagaren eller via anslag från statsbudgeten, ska samlas i en garantireserv som redovisas utanför statsbudgeten. Reserven redovisas på ett räntebärande konto i RGK för varje garantiområde. Till kontot förs sedan andra inkomster som ränteinkomster och återvinningar från tidigare skadereglerade garantier. Kontot belastas i sin tur med de kostnader som uppstår i verksamheten, främst inträffade skador men också administrationskostnader och räntekostnader om kontot visar underskott. För att statens garantiåtaganden alltid ska kunna infrias gäller normalt att det till varje konto är kopplat en möjlighet att obegränsat låna i RGK.

Modellen med en garantireserv föranleddes av beslutet om budgetlagen. Genom att redovisa reserven utanför statsbudgeten minskar man risken att staten vid något tillfälle inte kan stå för sina garantiåtaganden i det fall anslagsmedel på anslag saknas för att infria en garanti.

Garantimodellen skulle fullt ut gälla för samtliga statliga garantier som ställdes ut efter den 1 januari 1997 (nya garantier). För garantier som utfärdats senast den 31 december 1996 (äldre garantier) gällde övergångsvis de regler som gällt för varje garanti eller grupp av garantier då de utfärdades. Samtidigt beslutades att de myndigheter som svarade för garantigivningen från och med år 1998 successivt, så långt möjligt, skulle tillämpa de nya reglerna på äldre garantier. Det innebar att riskavspeglande avgifter skulle tas ut, där så var möjligt. Om inte skulle slutkostnaderna för garantierna beräknas och via anslag tillföras garantireserven. Intäkter i form av avgifter och återvinningar och kostnader i form av skador och administration skulle redovisas över garantireserven.

Arbetet med att föra in de äldre garantierna i garantimodellen har pågått till och med årsskiftet 2001/02 och är nu enligt årsredovisningar från de ansvariga myndigheterna i huvudsak avslutat. Arbetet har i första hand berört RGK och BKN som har haft äldre garantier. EKN:s och Sidas garantier följde redan 1997 garantimodellens krav. IGN:s verksamhet har inte förts in under garantimodellen.

### 2.2.3 *Den statliga garantiorganisationen*

Som en del av beslutet om att införa garantimodellen omorganiserades administrationen av garantigivningen. RGK ska, om inte statsmakterna beslutar annat, från och med år 1997 administrera de statliga garantierna. Vid sidan om RGK har för närvarande fyra myndigheter också rätt att utfärda garantier; BKN som hanterar de statliga garantierna vid bostadsinvesteringar, EKN som svarar för exportgarantier och Sida som hanterar kreditgarantier inom biståndets ram samt IGN som administrerar insättningsgarantin och investerarskyddet. Tidigare hade cirka 40 myndigheter bland andra UD, länsstyrelserna, skogsvårdsorganisationen och Nutek samt Fiskeriverket haft möjlighet att utfärda garantier (se avsnitt 2.2.1). Den rätten upphörde i och med att garantimodellen infördes och garantigivningen fördes över till RGK.

Utöver de fem garantimyndigheterna utfärdar regeringen – genom Finans- och Utrikesdepartementen – också grundfondsgarantier till internationella organisationer. RGK redovisar garantierna trots att regeringen ansvarar för garantierna och bevakar riskutvecklingen. För dessa garantier tas inga avgifter ut utan eventuella framtida förluster finansieras i stället över anslag när de uppkommer. RGK ansvarar för att hantera övriga garantier (kreditgarantier) som Sverige ställt ut på/till internationella finansieringsinstitut. Dessa följer garantimodellens krav på riskavspeglande avgifter och avsättning till garantireserv.

### 2.2.4 *Garantimyndigheternas uppgifter och ansvar*

Beslutet om garantimodellen innebär att garantimyndigheterna fått ett resultatansvar för den garantigivning de bedriver. Med resultatansvar avses att myndigheterna har ansvar för att verksamheten bedrivs enligt modellens krav och att verksamhetens mål uppnås. Det ekonomiska målet är att verksamheten långsiktigt ska bära sina kostnader.

Som en del av beslutet om att införa garantimodellen och organisationen fastställdes också vilka huvuduppgifter som ligger på garantimyndigheterna. Dessa fyra uppgifter är:

- Värdera och prissätta den risk som enskilda garantier eller grupper av garantier medför.
- Konstruera avtal och inrätta säkerhetsarrangemang som begränsar den risk som garantigivaren tar på sig.
- Hantera skada när sådan inträffar. I detta kan också ingå att i möjligaste mån begränsa kostnaderna genom att återvinna en del av kostnaderna för skadan när den inträffar.
- Följa upp och kontrollera statens garantiportfölj samt utvärdera verksamhetens resultat.

### 2.2.5 EU:s statsstödsregler

Statliga garantier kan enligt kommissionens tolkningar<sup>13</sup> utgöra statsstöd och ska därmed följa de krav som gäller för sådant. Statsstödsreglerna innebär bland annat att

- risktäckande premier ska tas ut,
- garantitagaren ska ha en sund finansiell ställning,
- åtagandet inte får vara obegränsat i tid och belopp utan kopplat till viss finansiell transaktion och belopp,
- det garanterade beloppet inte ska motsvara garantitagarens hela finansiella förpliktelse, även garantitagaren ska bära viss risk.

### 2.2.6 Granskningar och utvärderingar

Under de senaste åren har ett antal översyner och utredningar gjorts av hela eller delar av garantiområdet.

Riksdagens revisorer (RR) granskade år 1998/99 hur garantimyndigheterna, utom IGN, införde den statliga garantimodellen.<sup>14</sup> De huvudsakliga iakttagelserna och slutsatserna var att garantimodellen ännu inte fullt ut införts. Riksdagens revisorer konstaterade också att det låg stora, dolda, subventionsmoment i många av de äldre garantierna som utfärdats före garantimodellens införande inom BKN:s och RGK:s garantisystem.

RGK avrapporterade i maj 2002 ett regeringsuppdrag i rapporten Förutsättningar för en effektivare hantering av statens risktagande genom garantier (Dnr 2001/1746). Uppdraget innehöll bland annat förslag till förändringar i avgiftsättningen och hanteringen av statens risk. Utredningen föreslog bland annat att en samordnad riskredovisning bör ingå i underlaget till riksdagens beslut om statens budget och att det därför bör skapas en samordningsfunktion för statliga garantier. Utredningen har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

BKN och de statliga bostadskreditgarantierna har utvärderats av en statlig utredning. Utredningen lämnade i sitt betänkande förslag på hur BKN:s nya garantier skulle kunna förändras så att de uppfyllde kraven i garantimodellen.<sup>15</sup> Förslagen var delvis översiktliga och regeringen gav därför BKN i april 2001 i uppdrag att föreslå preciserade åtgärder. I en promemoria till

---

<sup>13</sup> Skrivelsen Tillkännagivande om tillämpning av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier, 1999-11-24.

<sup>14</sup> Riksdagens revisorer 1999/2000:1 *Statliga kreditgarantier – kontrollen över risktagandet*.

<sup>15</sup> SOU 2000:13 *Statsgarantier för investeringar i bostäder – en utvärdering av BKN-systemet*.

regeringen i maj 2001 redovisade BKN uppdraget från regeringen.<sup>16</sup> Vissa av utredningens förslag har införts, i första hand att BKN från regeringen har övertagit ansvaret för att sätta garantiavgifterna.

I budgetpropositionen för år 2004<sup>17</sup> har regeringen föreslagit och riksdagen därefter beslutat om vissa förändringar i BKN:s verksamhet. Förändringarna baseras i huvudsak på BKN:s rapport från maj 2001. Beslutet innebär bland annat att BKN:s garantier i fortsättningen ska regleras genom civilrättsliga avtal mellan staten och garantitagaren. BKN ska i fortsättningen fastställa garantivillkoren och inte som nu av regeringen i förordning. BKN:s garantiverksamhet får därmed en utformning som svarar mot kraven i garantimodellen, en ordning som motsvarar den ordning som de andra garantimyndigheterna, utom IGN, redan arbetar efter.

I budgetpropositionen för år 2004<sup>18</sup> aviseras även en utredning av IGN. Uppdraget är att se över systemet för att renodla IGN:s roll så att den blir tydligare bland annat i fråga om finansieringsansvar och mål för förvaltningen av avgiftsmedlen.

---

<sup>16</sup> Statens bostadskreditnämnd, Dnr 1-472/00, *Uppdrag till Statens bostadskreditnämnd att redovisa förslag till förändringar av reglerna för kreditgarantier för bostäder, m.m.*

<sup>17</sup> Prop. 2003/04:1 utg.omr. 18, bet. 2003/04:BoU1, rskr. 2003/04:74.

<sup>18</sup> Prop. 2003/04:1 utg.omr. 2.



## 3 Iakttagelser och analys

### 3.1 Inledning

Anpassningen av den statliga garantigivningen efter garantireformen har, enligt Riksrevisionens bedömning, blivit allt bättre sedan de nya reglerna infördes år 1997. Det gäller särskilt bedömning av risker och avgiftssättning för nya garantier men också i ökande grad hantering av portföljen av redan beslutade garantier och av skadefall. Arbetet med att föra över de så kallade äldre garantierna<sup>19</sup> har i huvudsak genomförts. Äldre garantier har därigenom anpassats efter de nya garantireglerna. Det finns dock kvar svagheter i tillämpningen av reglerna.

### 3.2 Övergripande problem med garantigivningen

#### 3.2.1 Definition av garantibegreppet

I garantiförordningen<sup>20</sup> föreskrivs: "Med garantier avses kreditgarantier och andra liknande åtaganden." Någon mer heltäckande definition av garantibegreppet finns inte, varken i riksdagsbeslut eller i förordning. Avsaknaden av en mer heltäckande definition kan ha inverkan på hur myndigheter som inte har rätt att ställa ut garantier avgör om olika åtaganden är att betrakta som garantier eller inte. Ska till exempel förbindelser om kapitaltillskott till av myndigheter ägda dotterbolag klassas som en garanti i garantiförordningens mening? Riksdagen bedömde att så inte var fallet, när den fattade beslut om att Banverket och Vägverket skulle tillskjuta medel till Svedab vid behov.<sup>21</sup> Förbindelsen är obegränsad i tid och belopp. Enligt RGK är det i praktiken en kapitaltäckningsgaranti,<sup>22</sup> även om den inte benämns så i den proposition som föregick beslutet. Ett sådant beslut skickar tvetydiga signaler till de statliga myndigheterna om vad som egentligen är en garanti. I förlängningen bidrar definitionsproblemet dessutom bland annat till att försämra Regeringskansliets möjlighet att veta vad som ingår i de statliga garantiåtagandena.

---

<sup>19</sup> Med äldre garantier avses garantier som ställdes ut före garantireformen, det vill säga till och med år 1996.

<sup>20</sup> Garantiförordning (1997:1006), 3 §.

<sup>21</sup> Prop. 2000/01:100, 2001 års ekonomiska vårproposition, utg.omr. 22, bet. 2000/01:FiU27, rskr. 2000/01:279.

<sup>22</sup> Riksgäldskontoret, dnr 2003/163, 2003-02-26, *Garanti- och kreditrapport*, s. 21.

### 3.2.2 Kriterier för garantigivning

Regleringen för statliga garantier berör arbetet från och med att riksdagen fattat beslut om att ställa en garanti eller inrätta ett garantiprogram. Den styr alltså arbetet på myndighetsnivå med att utfärda och administrera enskilda garantier. Däremot omfattar den inte arbetet med att inom Regeringskansliet bereda förslag om att ställa ut garantier eller att inrätta garantiprogram. Det finns sålunda inte några kriterier för att bedöma när statliga garantier kan vara ett effektivt medel för statsmakterna att främja möjligheterna att uppnå politiska mål. Det faktum att regleringen för statliga garantier inte omfattar arbetet med att bereda beslut och avsaknaden av kriterier för när garantier kan vara effektiva styrmedel kan leda till att garantier används trots att de inte uppfyller kraven i garantiregleringen.

### 3.2.3 Kännedom om garantireglerna

Våra intervjuer indikerar att kunskapen om garantireglerna inom Regeringskansliet är begränsad till de enstaka personer som handlägger garantiärenden löpande. Det finns exempel på att man inom Regeringskansliet föreslagit inrättandet av en garanti som strider mot garantireglerna. Det handlar då om personer som normalt inte arbetar med garantiärenden. I ett fall föreslogs utfärdande av en garanti till ett bolag som inte motsvarade kravet på att ha en sund finansiell ställning. Lagstridiga garantier har också ställts ut av myndigheter som inte har rätt att ställa ut garantier.

### 3.2.4 Samordning

#### Samordning mellan garantimyndigheterna

RGK har i en rapport till regeringen<sup>23</sup> lämnat förslag till precisering av sin samordningsroll. Rapporten bereds för närvarande i Regeringskansliet. Den samordning som nu förekommer är dels att företrädare för garantihanteringen inom BKN, EKN och RGK träffas några gånger per år och dels RGK:s sammanställning av den kassamässiga ställningen i myndigheternas garantiportföljer i statens årsredovisning.

Garantimyndigheterna uppfattar att RGK:s övergripande samordningsansvar avseende garantiverksamheten är otydligt. Det finns en tveksamhet kring att samordna myndigheterna med tanke på myndigheternas koppling till sina respektive sakområden. Kompetensen för att hantera garantiärenden är delvis specifikt knuten till sakområdet (till exempel bostäder eller export). Detta minskar vinsterna med samordning

---

<sup>23</sup> Riksgäldskontoret, dnr 2001/1746, 2002-05-21, *Förutsättningar för en effektivare hantering av statens risktagande genom garantier.*



mellan myndigheterna. En myndighet menar att för att utveckla kompetens och metoder inom myndigheternas sakområden kan samarbete med respektive myndighets motsvarigheter utomlands vara ett mer intressant alternativ. Myndigheterna menar dock att det trots allt finns möjlighet att samordna arbetet till exempel avseende metoder för riskbedömning, beräkning av garantireserver och andra garantitekniciska frågor.

När det gäller IGN omfattas dess garantiverksamhet av särskild lagstiftning som saknar motsvarighet bland statens övriga garantiåtaganden. Eftersom IGN:s verksamhet även i övrigt skiljer sig i många avseenden från de övriga garantimyndigheterna är det, enligt våra intervjuer, tveksamt om en samordning med övriga garantimyndigheter skulle vara fruktbar. I det fall den aviserade utredningen om IGN:s verksamhet<sup>24</sup> resulterar i beslut om att IGN ska omfattas av samma reglering som övriga garantimyndigheter kan, enligt våra intervjuer, frågorna om samordning och en samlad redovisning av statens risk vara relevant även för IGN.

#### **Samordning inom Regeringskansliet**

Inom Regeringskansliet har ansvaret för garantifrågor förlagts till flera departement. Initiativet i frågor om samordning ligger hos Finansdepartementet. Enligt våra intervjuer förekommer kontakter och diskussioner mellan de ansvariga departementen och Finansdepartementet då problem uppstår kring handläggningen av garantifrågor. Någon mer institutionaliserad samordning inom Regeringskansliet saknas emellertid.

### **3.2.5 Överblick över statens risktagande**

Intervjuade företrädare för Regeringskansliet och garantimyndigheterna anser att det vore önskvärt med en redovisning över risken i statens totala garantiportfölj. Den nuvarande gemensamma redovisningen i den årliga garanti- och kreditrapporten från RGK innehåller endast information om hur mycket pengar som flutit in (premier, återvinningar) och ut (infrianden) samt hur stor den totala garantistocken är. Siffran på det totala garantiåtagandet, cirka 700 miljarder kronor, är missvisande eftersom det fortfarande finns ett antal garantier som inte är beloppssatta, såsom investerarskyddet och kapitaltäckningsgarantier. Det finns visserligen i garanti- och kreditrapporten ett avsnitt som behandlar risk, men det berör vilka typer av risker som finns och hur garantimyndigheterna arbetar med riskanalys. Någon riskbaserad värdering av statens utestående garantiportfölj görs emellertid inte.

De garantimyndigheter som har lagt ned mest kraft på riskanalyser är RGK och EKN. Även Sidas u-kreditgarantier ingår i EKN:s riskredovisning.

---

<sup>24</sup> Se avsnitt 3.3.4.

RGK och EKN har var för sig byggt upp sin portföljriskverksamhet. Flera respondenter har påpekat att, för att det ska bli möjligt att redovisa den samlade risken i statens hela garantiportfölj, var och en av garantimyndigheterna först måste göra en egen riskredovisning. De behöver också göras efter samma principer för att beloppen ska kunna aggregeras. EKN har dock betonat vikten av att ansvaret för riskbegränsande åtgärder ligger kvar på den enskilda myndigheten, som utan det kravet skulle kunna ta på sig för stora risker.

IGN avviker från de övriga garantimyndigheterna genom att ha tvingande garantier i stället för frivilliga, vilket har betydelse för möjligheterna att inkludera IGN i en framtida gemensam riskredovisning. Avvikelsen har också betydelse för andra väsentliga delar av garantigivningen. Till exempel har inte IGN kunskap om varje garantiobjekt på samma sätt som övriga garantimyndigheter får genom ansökan. IGN:s garantier är inte heller begränsade i tid.

Att genomföra ett arbete med att införa jämförbara riskredovisningar på samtliga myndigheter skulle, enligt våra intervjuer, ta lång tid. Både RGK och Regeringskansliet har bedömt att det krävs omfattande insatser innan man kan genomföra en gemensam riskredovisning för statliga garantier så att myndigheternas risktagande kan jämföras med varandra. För att en korrekt riskredovisning ska vara möjlig är det en förutsättning att de garantier som i dag inte är beloppssatta blir värderade. Förutom investerarskyddet finns det fortfarande kapitaltäckningsgarantier kvar som, eftersom de inte är begränsade i tid och storlek, tas upp till noll kronor i statens årsredovisning.

### 3.3 Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret (RGK) ska ställa ut och förvalta statliga garantier i enlighet med garantiförordningen<sup>25</sup>. Målet för kontorets garantiverksamhet är att kostnaderna täcks av intäkterna sett över en längre tidsperiod. RGK ska enligt instruktionen<sup>26</sup> även verka för att övriga garantimyndigheters garanti- och kreditverksamhet bedrivs effektivt. Av garantiförordningen framgår vidare bland annat att RGK får ställa ut garantier när det följer av en förordning eller annars av ett särskilt beslut av regeringen. Till följd av garantireformen övertog RGK ansvaret för ett stort antal garantier (cirka 7 000) som tidigare utfärdats av andra myndigheter.

Att bedöma och värdera de ekonomiska risker som ett garantiåtagande innebär för staten är en central uppgift för RGK. I uppgiften ligger att genom

---

<sup>25</sup> Garantiförordning (1997:1006).

<sup>26</sup> Förordning (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret.

bevakning, indrivning och annan hantering se till att statens risk begränsas, att statens rätt tryggas och att uppföljning och redovisning sker.

Den beloppsmässigt dominerande andelen av äldre garantier som RGK utfärdat hade beslutats av riksdagen. RGK fick, som nämnts i kapitel 2, i uppgift att analysera dessa garantier för att bedöma om de kunde föras över i enlighet med garantimodellen och/eller om riskavsättningar skulle göras över anslag. Denna uppgift, benämnd invärdering, var i stort sett klar vid årsskiftet 2001/02 och därmed var, enligt RGK, garantimodellen etablerad<sup>27</sup> och modellens krav därefter också giltiga för flertalet äldre garantier för RGK:s del.

RGK:s garantier kan beloppsmässigt indelas i stora enstaka för större infrastrukturella projekt och i många mindre garantier som syftar till att underlätta investeringar i vissa branscher.

I de *stora enstaka* garantierna sätts villkor och fastställs premier individuellt för varje garanti. Riksdagen beslutar om att inrätta garantin och vad garantin syftar till. Regeringen fastställer form och innehåll. RGK:s uppgift är att närmare utforma garantin, fastställa premien och förvalta den.

De *mindre* garantierna baseras på beslut av riksdagen att inrätta garanti-program samt på generella regler som fastställs av regeringen. RGK fastställer villkor inklusive avgiftssättning för de enskilda garantierna inom de olika garantiprogrammen. Premiesättningen är riskanpassad och grundas på enklare riskprovning av ansökningarna.

RGK bedriver ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att hantera och begränsa statens risktagande avseende de garantier kontoret utfärdar. En del i detta arbete består av att utveckla modeller och metoder för att värdera garantier, förbättra principer för avgiftssättning, utveckla garantivillkor utifrån statens intressen och roller samt se över de krav som ställs på de garanterade låntagarnas ställning.

### 3.3.1 Ansökan och värdering

Med värdering avses den provning som görs av ansökan om en garanti. Riksdagen fattar på förslag från regeringen beslut om att utfärda alla större enstaka garantier som RGK har att hantera. För att bedöma garantiansökningar inom RGK:s garantiprogram (förhållandevis små belopp) finns generella regler fastställda av regeringen och RGK.

---

<sup>27</sup> Årsredovisning Riksgäldskontoret 2002.

Av garantiförordningen framgår vidare bland annat:

- En garanti får endast beviljas för den som bedöms vara redbar och som kan antas ha betalningsförmåga och förutsättningar för att bedriva den verksamhet som garantin ger stöd för. Vid bedömningen ska beaktas om stöd lämnas eller kan lämnas i andra former.
- RGK 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.
- Om inte regeringen beslutar något annat ska RGK ta ut en avgift för garantiåtagandet.

### 3.3.2 Avgiftssättning

För garantier inom de egna programmen gör RGK en förenklad beräkning av riskanpassad avgift.

Initiativet till RGK:s stora enstaka garantier tas av ett fackdepartement som efter diskussion med Finansdepartementet och investeraren fattar en preliminär överenskommelse. RGK anlitas för att närmare utforma garantin i enlighet med garantimodellen. Kontoret genomför därefter ett ofta omfattande arbete i två steg. I det första anlitas när behov finns utomstående konsulter med specialistkunnande inom det aktuella området för beräkning av riskutvecklingen inom området, prognoser av marknadsvärden med mera. Därefter gör RGK i ett andra steg egna simuleringar (enligt flera modeller) av ränteutveckling, bedömning av förändringar inom det aktuella området etc. Efter sammanvägning av dessa beräkningar fattas beslut om avgiftens storlek. Avgiften betalas årligen. RGK sammanställer för närvarande en intern handbok om prissättning av RGK:s garantier.

Vissa respondenter anser att RGK borde involveras tidigare i processen för att fullt ut använda myndighetens kompetens och därmed undvika onödiga missförstånd. Nu kommer RGK ofta in i processen efter det att beslut om att ställa ut en garanti har fattats.

RGK har fått kritik för att garantiavgifterna är alltför höga. Kritiken förklaras delvis av fackdepartementens erfarenheter av arbetet med att invärdera äldre garantier som tillhör deras sakområden. Garantier som tidigare inte prissatts kom i efterhand att få en prislapp i paritet med risktagandet. Dessa äldre garantier finansierades med anslag som belastade anslagsutrymmet inom respektive utgiftsområde.

### 3.3.3 *Avtalsvillkor*

RGK bedriver för närvarande ett utvecklingsarbete inriktat på att ta fram interna riktlinjer för garantivillkor och standardavtal. Utgångspunkten är att begränsa statens risktagande och lägga mer av bevisbördan vid infrianden på motparten till exempel genom riskdelning och karenstider. Detta arbete ska länkas samman med det tidigare nämnda arbetet med att utveckla värderingsmodeller så att kopplingen mellan avtalsvillkor och prissättning av garantier blir tydlig.

### 3.3.4 *Skadeförebyggande åtgärder*

Det skadeförebyggande arbete RGK bedriver består av löpande riskuppföljning av utestående garantier samt förbättringar av garantihantering och avtalsvillkor. Detta arbete redovisas i den årliga garanti- och kreditrapporten samt i särskilda rapporter kvartalsvis. Vid större förändringar i riskbilden informeras regeringen genom Finansdepartementet för eventuell åtgärd. Enligt Riksrevisionsverkets tidigare granskningar av den löpande riskuppföljningen fungerar uppföljningen som underlag för förebyggande åtgärder.

### 3.3.5 *Skadehantering/skadefall*

Skadefall som inträffat före garantimodellens införande är i stort sett avklarade. Riksgäldskontoret gör vanligtvis ingen systematisk analys av skadefall.

### 3.3.6 *Återvinning*

Inom RGK finns upprättade rutiner för återvinning av utbetalade skadesättningar. RGK övertog år 1998 drygt tusen regressfordringar på totalt 330 miljoner kronor från länsstyrelserna och Fiskeriverket. Därefter har 56 miljoner kronor tillkommit som fordringar genom nya infrianden av lantbruks- och glesbygdsgarantier. Sedan år 1998 har 37 miljoner kronor återvunnits och 199 miljoner kronor eftergivits, vilket gör att stocken nu minskat till 150 miljoner kronor. Den övertagna stocken av fordringar kännetecknas av dåliga eller obefintliga säkerheter samt att betalningsförmågan hos gäldenärerna i många fall är mycket svag.

### 3.3.7 *Portföljrisk*

När nya garantier ställs ut gör RGK en detaljerad riskbedömning för att fastställa garantiavgiften. Riskbilden övervakas därefter kontinuerligt i kvartalsvisa uppföljningar. Den totala risken i RGK:s garantiportfölj påverkas i huvudsak av tre faktorer; ränteutvecklingen, urbaniseringen och utvecklingen på fastighetsmarknaden samt lönsamheten för enskilda

infrastrukturprojekt. RGK gör i dag ingen samlad portföljanslys eftersom man främst förvaltar ett mindre antal beloppsmässigt stora garantier. RGK anser att mervärdet av att utöver de stora enstaka garantierna också bedöma övriga mindre garantier är alltför litet.

### 3.4 Exportkreditnämnden

Exportkreditnämnden (EKN) har till uppgift att främja svensk export genom att erbjuda garantier som skyddar mot risken att göra förlust vid exportaffär. Garantitagaren är antingen en exportör som säljer svenska varor och tjänster, eller en bank eller ett kreditinstitut som ger en kredit för att finansiera en sådan affär. Garantierna omfattar risk för både kommersiella och politiska händelser. Kommersiella händelser är kopplade till köparen själv, politiska händelser är sådant som inträffar i köparlandet och som står utanför köparens makt att påverka.

För EKN innebar garantireformen i princip inga förändringar. Verksamheten var redan i huvudsak utformad enligt de nya riktlinjerna. Exempelvis tillämpade man riskbaserade avgifter och ett system med avsättningar till riskreserv.

EKN:s verksamhet är i relativt stor utsträckning styrd av internationella regelverk. EKN är bunden av bland annat OECD:s regler om statsstödda kreditgarantier och av EU:s regelverk. Enligt EU-regler får till exempel statliga exportkreditgarantier inte ges på krediter till merparten av länderna inom OECD om krediterna är kortare än två år. Inom OECD och WTO ställs krav på att exportkreditinstitutets verksamhet ska gå ihop ekonomiskt. Inom OECD harmoniserar medlemsländerna sina bedömningar av den politiska risken, så att medlemsländerna inte ska kunna konkurrera med varandra genom fördelaktiga garantier till sina exportörer. OECD arbetar för att i framtiden även harmonisera premiesättning för kommersiella risker. EKN har också riktlinjer som syftar till att begränsa miljöpåverkan och att inte förvärra situationen för hårt skuldsatta länder. Riktlinjer för sociala aspekter på garantigivningen är under utarbetande på EKN.

Den vanligaste garantitypen är *garanti för fordringsförluster*, antingen för exportören eller för en kreditgivande bank som finansierar affären. Garantin innebär att garantitagaren skyddar sig mot att inte få betalt av köparen. Exportören kan också välja att samtidigt garantera sig mot förluster under tillverkningstiden som följer av att köparen häver avtalet. Garantier för fordringsförluster utgör 90 % av EKN:s affärer. Därutöver har EKN andra garantier av mindre omfattning.

- *Rekursgarantin* innebär att EKN garanterar en bekräftad rekurs, det vill säga när köparens bank har förbundit sig att betala säljaren.

- *Motgarantier* används av banker och försäkringsbolag som har ställt ut garantier till köparen om att exportören fullgör sina kontraktsevenliga skyldigheter, och som vill dela risken med EKN.
- *Investeringsgarantier* täcker politiska skador för den som investerar i utlandet.

EKN:s affärer är koncentrerade till ett fåtal länder. De tre exportländer där EKN har de största åtagandena är Mexiko, Sydafrika och Kina, som tillsammans svarar för 44 % av garantistocken. De tio största länderna står för 70 %. De största branscherna är telekom, energi och transportindustri.

Under de senaste åren har två trender påverkat EKN:s affärer. Privatiseringstrenden har inneburit att funktioner som tidigare var statliga numera är utlagda på privata bolag. Följden för EKN:s del är att gäldenärerna i allt mindre utsträckning är stater, och i allt större utsträckning privata företag. Det har fått konsekvenser för bland annat fordringshanteringen (se nedan under Återvinning). Den andra trenden är att de enskilda affärerna blir alltmer komplicerade. Affärerna blir mer svåröverskådliga, och fler aktörer är inblandade. Det ställer större krav på EKN:s personal att ha aktuella kunskaper om finansmarknaden.

Förutom de egna garantierna sköter EKN också en del av arbetet för Sidas garantier. Ett avtal mellan myndigheterna reglerar EKN:s uppgifter för Sida. Som ersättning får EKN 10 % av premien. Organiseringen av uppgifterna mellan EKN och Sida behandlas i avsnittet om Sida, se 3.3.5.

### 3.4.1 Ansökan och värdering

Ett företag eller finansinstitut som vill ansöka om exportkreditgaranti gör det skriftligen till EKN. Ansökan kan ofta föregås av samtal med handläggare på EKN för att få information om riskbedömning och storlek på premien.

För varje ansökan som inkommer till EKN bedöms fyra aspekter:

- Garantitekniska aspekter: Är ansökan förenlig med nationella och internationella regelverk?
- Riskmässiga aspekter: EKN bedömer dels de politiska, dels de kommersiella riskerna. För varje land har EKN ett mått på hur stor den politiska risken är. EKN gör även en bedömning av hur den politiska risken kommer att utvecklas. För den kommersiella risken bedöms affären i sig, till exempel vilken betalningsförmåga köparen har.
- Etiska aspekter: EKN har satt upp egna riktlinjer för att begränsa miljöpåverkan.
- Juridiska aspekter: EKN har allmänna villkor för sina olika garantityper. För varje affär görs dock en särskild bedömning om man ska göra avsteg från vissa villkor och om man behöver lägga till nya regler.

Om ansökan klarar bedömningen utformar EKN därefter en garantiutfästelse (som gäller som offert). I utfästelsen anges premiens storlek, villkoren för garantin, hur stor andel av politisk respektive kommersiell risk som garantin täcker samt giltighetstid för utfästelsen.

#### 3.4.2 *Avgiftssättning*

Premien baseras på den politiska och kommersiella risken i affären. Av premien utgör 85 % förväntad förlust, 15 % är administrationskostnad. Premien är en engångspremie som i regel ska betalas innan garantin blir giltig.

Enligt regleringsbrevet ska EKN erbjuda ”minst likvärdiga villkor” som exportkreditinstitut i andra länder, dock med förbehållet att EKN på lång sikt uppnår ett balanserat resultat i verksamheten. EKN kan därför tillämpa underprissättning i de fall en affär riskerar att gå förlorad för en svensk exportör därför att en konkurrent i ett annat land kan få en bättre premie av sitt lands exportkreditinstitut. Det innebär att EKN sänker sin premie till samma nivå som konkurrentlandets. Beslutet fattas i enlighet med EKN:s policy för prismatchning, och först efter det att styrelsen kontrollerat att EKN:s garantireserv är tillräcklig i jämförelse med förväntade och oförväntade förluster. Det rör sig om tre till fyra affärer per år som underprissätts.

#### 3.4.3 *Avtalsvillkor*

EKN har utformat allmänna villkor för varje garantiform. De nuvarande villkoren för exportkreditgarantier började gälla i oktober 1996. Sedan dess har EKN:s affärer ändrats till sin karaktär, vilket beskrevs i det inledande avsnittet ovan. Det kan därför finnas anledning för EKN att göra en översyn av sina avtalsvillkor för exportkreditgarantier.

#### 3.4.4 *Skadeförebyggande arbete*

Som en del i det skadeförebyggande arbetet följer EKN upp riskutvecklingen i sina affärer, och ett antal affärer har valts ut av riskskäl för särskilt noggrann övervakning. För var och en av dessa affärer skrivs årligen en rapport över utvecklingen. Rapporten föreläggs styrelsen och innehåller förslag till avsättning till reserver och eventuella skadeförebyggande åtgärder. I övrigt håller EKN sig informerad om den ekonomiska utvecklingen och riskutvecklingen för enskilda länder. Denna allmänna omvärldsbevakning kan resultera i att man sedan går in och bevakar enskilda affärer.

Garantitagaren är skyldig att genast meddela EKN om det finns tecken på att köparen har problem att fullfölja sin del av avtalet. Vid en riskökning ska garantitagaren vidta åtgärder för att undvika eller begränsa förlust. Om så inte sker kan garantitagaren helt eller delvis förlora rätten till ersättning. EKN



kan kräva att garantitagaren exempelvis avbryter leverans eller tillverkning. Om sådan åtgärd leder till kostnader för garantitagaren kan EKN utbetala ersättning. EKN kan också själv vidta åtgärder, till exempel att förlänga avbetalningsplanen för gäldenären. Sådana åtgärder vidtas dock i samråd med garantitagaren.

#### 3.4.5 Skadehantering

EKN:s avtalsvillkor ställer krav på garantitagaren. Förutom anmälningsplikten som nämndes ovan måste även en förfallen fordran anmälas skriftligen till EKN. Om skada inträffar ska garantitagaren skicka en skriftlig ansökan om skadereglering. Skadeersättning utbetalas först efter en viss karenstid. Det ankommer på garantitagaren att bevisa att han eller hon har rätt till ersättning. När EKN betalar ersättning överläter garantitagaren hela fordran på EKN.

#### 3.4.6 Återvinning

Efter att EKN har övertagit fordran samråder EKN och garantitagaren om hur återvinning ska ske. EKN sköter återvinningen även för garantitagarens självrisk.

När nu gäldenärerna i allt större utsträckning är privata bolag, och i allt mindre utsträckning stater, förändras förutsättningarna för EKN att återvinna skadereglerade belopp. En fordran på en stat kan ligga kvar år efter år, eftersom länder i motsats till företag inte kan gå i konkurs. Däremot händer det att skuldtyngha länder beviljas avskrivningar. För att få in en fordran på ett bolag behöver man agera snabbt innan bolaget går i konkurs. Därefter är möjligheterna begränsade att återvinna skadereglerade belopp. Det är en utmaning för EKN:s fordringshantering att hantera denna förändring. Under år 2004 kommer EKN att utveckla en skade- och fordringsmanual för att förbättra det interna arbetet.

#### 3.4.7 Portföljrisk

Under början av 1990-talet diskuterade EKN utformningen av sitt bokslut. Den kassamässiga redovisningen som tillämpades ansågs inte ge god information om den ekonomiska ställningen för myndigheten. Resultatet visade bara hur mycket pengar som hade flutit in (premier, återvinningar) och ut (infrianden) under ett verksamhetsår. Däremot gav det ingen information om risken i den utestående garantistocken och fordringarna, det vill säga nuvärdet av förväntade framtida intäkter minus framtida förluster. Det innebar att EKN saknade information om verksamheten verkligen var självbärande över tiden. I takt med att garantistocken ökade i omfattning

blev behovet av att bedöma risken för infrianden i de utestående garantierna tydligare.

År 1998 införde därför EKN riskmässiga bokslut med hjälp av en portfölj-riskmodell kallad Credit simulator (CRSIM). Modellen var främst framtagen för att beräkna bokslut och gjorde det möjligt att bedöma den aktuella portföljen. Under 2002 utvecklades riskbedömningen ytterligare. Med den nya analysmodellen PRA+ kan EKN analysera portföljens sammansättning och hur den påverkar den sammanlagda risken inom EKN. Genom simuleringar kan effekter av olika riskreducerande åtgärder mätas. EKN får då fram ett underlag för förslag på hur man balanserar garantiportföljen bättre. Den årliga revisionen inom Riksrevisionen har med hjälp av en extern konsultfirma granskat modellen och bland annat ställt vissa dokumentationskrav.

Utvecklingsarbetet fick en bra grogrund med uttalat stöd från ledningen och en avdelningsövergripande arbetsgrupp. EKN utvecklade modellen i egen regi men tog hjälp av konsulter. EKN var noga med att konsulterna hade förståelse för myndighetens verksamhet. Den här sortens modeller är annars vanligast förekommande i banksektorn. EKN har också bemödat sig om att själva ha god kunskap om modellen, så att man inte är beroende av extern expertis. Inför år 2004 har EKN nu även infört riskanpassad budget.

### 3.5 Statens bostadskreditnämnd

Systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar är en komponent i det större systemet för statens stöd till bostadsfinansieringen. Verksamheten vid Statens bostadskreditnämnd (BKN) startade år 1992. BKN ska bedriva garantiverksamheten affärsmässigt inom regelsystemet. Målet är att, så långt regelverket medger, minimera kostnaderna för administration och ersättningar. Kostnaderna ska över en längre tidsperiod täckas av intäkterna. Garantierna förväntas medföra att kreditinstitutens kostnader blir lägre och att denna lägre lånekostnad förs över till de boende i form av lägre boendekostnader. BKN:s handlingsutrymme avseende bostadsgarantier är detaljerat reglerat bland annat via förordningen om statliga kreditgarantier för bostäder<sup>28</sup>.

Riksdagen har i december 2003 fattat beslut<sup>29</sup> om förändringar avseende BKN:s garantiverksamhet. Förändringarna innebär att BKN:s garantier, i likhet med andra statliga garantier, i fortsättningen kommer att regleras genom civilrättsliga avtal mellan staten och garantitagaren. Garantivillkoren kommer att utformas och fastställas av BKN. Enligt riksdagsbeslutet ska

<sup>28</sup> Förordning (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder.

<sup>29</sup> Prop. 2003/04:1 utg.omr. 18, bet. 2003/04:BoU1, rskr. 2003/04:74.

statliga garantier för bostadsbyggande bli mer förmånliga. Förändringarna ligger i linje med förslag från BKN<sup>30</sup>. En konsekvens av beslutet är att detaljstyrningen av garantigivningen minskar och att BKN:s efterlevnad av garantimodellen kan förbättras. Någon vidare beskrivning av vilka konsekvenser beslutet väntas få för till exempel statens samlade risktagande, för BKN och för påverkan på bostads- och finansmarknaderna har inte redovisats.

BKN:s verksamhet består av sex verksamhetsgrenar.

- Äldre garantier (utfärdade till och med år 1996)
- Nya garantier (utfärdade från och med år 1997)
- Kreditgarantier för avlösen av kommunala borgensåtaganden
- Kreditgarantier för lån till kommunala bostadsföretag
- Kreditgarantier för lån till kooperativa hyresrättsföreningar
- Kreditgarantier för vissa kommunala åtaganden för boendet

Inom verksamhetsgrenen äldre garantier återfinns garantier för finansiering av ny-, om- och tillbyggnad av bostäder utfärdade till och med utgången av år 1996. Dessa är nu invärderade. I och med invärderingen har de slutliga förlusterna bedömts och medel för att täcka förlusterna beviljats via anslag. Medlen portioneras ut under en period av år och håller på att tillföras garantireserven. Många skador inom verksamhetsgrenen äldre garantier medförde tidigare år betydande förluster.

Nya garantier för finansiering av ny-, om- och tillbyggnad av bostäder efterfrågas framför allt vid byggande av bostadsrätter och egna hem i mindre städer och landsbygdsområden. Under senare år har dock efterfrågan varit vikande. Orsaken till minskningen uppges enligt BKN vara liten omfattning på byggandet och ett gynnsamt finansiellt läge på den privata finansieringsmarknaden.

Inom de fyra sistnämnda verksamhetsgrenarna förekommer mycket lite verksamhet, bland annat på grund av låg efterfrågan och att begränsade informationsinsatser genomförts.

### 3.5.1 Ansökan och värdering

Tillvägagångssättet för att ansöka om en garanti har hittills skilt sig mellan BKN och övriga garantimyndigheter med avseende på att inget egentligt garantibeslut fattats vid ansökan. Bostadsfinansieringsinstitutet begär dock ofta ett förhandsbesked för att få en uppfattning om det finns förutsättningar för att erhålla en garanti för objektet när det är färdigställt. Systemet med förhandsbesked är inte reglerat i förordning utan är ett system som drivs på initiativ av BKN. Den nuvarande prövning som genomförs vid

---

<sup>30</sup> Statens bostadskreditnämnd, dnr 1-472/00, *Uppdrag till Statens bostadskreditnämnd att redovisa förslag till förändringar av reglerna för kreditgarantier för bostäder, m.m.*

ansökan om förhandsbesked kan liknas vid den prövning som kan komma att ske vid ansökan om kreditgarantier enligt det ovan nämnda riksdagsbeslutet.

Vid prövningen av förhandsbesked analyserar BKN låntagarens betalningsförmåga. Den viktigaste riskbedömningen vid prövningen är, enligt BKN, låntagarens räntebetalningsförmåga. I beräkningen av den finansiella statusen krävs också bland annat täckning för att betala full fastighetsskatt från färdigställandet av fastigheten. Fastighetsskatt betalas inte för en nybyggd fastighet de första fem åren efter färdigställandet, därefter betalas halv fastighetsskatt i ytterligare fem år. Enligt BKN är beräkningen med full fastighetsskatt från färdigställandet en del av en försiktig bedömning av objekten. Att göra en försiktig bedömning är ett förfaringsätt som utvecklats på BKN bland annat mot bakgrund av en tidigare stor mängd skadefall.

Efter att förhandsbeskedet har erhållits registrerar instituten själva garantin i BKN:s datasystem. Kravet på uppgifter som ska registreras är omfattande. Bostadsfinansieringsinstitutet uppger att det ofta krävs en kontakt med handläggare på BKN vid registreringen för att försäkra sig om att rätt variabler registreras. Institutet menar att noggrannheten i registreringen är avgörande för att inte riskera ett avslag på grund av missförstånd eller andra misstag när det gäller de variabler som registrerats. Bostadsfinansieringsinstitutet vet inte om garantin är formellt giltig under den tid som avgiften betalas och således inte heller om garantin kan infrias vid en eventuell skada. Detta upplevs som en stor osäkerhet.

### 3.5.2 Avgiftssättning

BKN föreskriver vilken årlig garantiavgift som ska gälla för nya och utestående garantier<sup>31</sup>. Avgifternas storlek ska bestämmas i förhållande till den bedömda risken<sup>32</sup>.

Regeringen beslutade tidigare om en procentuell avgiftsnivå som gällde över hela garantistocken. På BKN har man i huvuddelen av garantierna inte riskanpassat avgiften till respektive objekt. BKN menar att de inte haft anledning att ändra på den praxis som regeringen tidigare haft med en avgift på 0,5 % av det garanterade beloppet, även om till exempel ränteläget sjunkit. BKN menar dock att det finns uppgifter som indikerar att avgiften är alltför hög för att byggbolagen ska vara intresserade av den statliga garantin.

BKN gör, som tidigare nämnts, en riskbedömning av respektive ansökan. Systemet med den fasta avgiften leder till att de objekt som bedöms ha en risknivå som överstiger en avgiftsnivå på 0,5 % avslås. I de fall risknivån

<sup>31</sup> Förordning (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder.

<sup>32</sup> Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53.

understiger en avgiftsnivå på 0,5 % så avstår i de flesta fall intressenten från att ansöka om garantin, eftersom den då blir dyr i förhållande till risken.

### 3.5.3 *Avtalsvillkor*

Garantier avseende ny- och ombyggnation är för närvarande reglerade av förordningar och föreskrifter. Denna reglering ersätter garantimodellens grundidé om att det ska finnas civilrättsligt bindande garantiavtal mellan garantimyndigheterna och garantitagarna för respektive objekt. Ett problem, med den ordning som hittills gällt, är att den detaljerade regleringen (som gäller oavsett garantiform) är svårtillgänglig och överblickbar. För några av BKN:s resultatområden finns dock redan systemet med civilrättsligt bindande garantiavtal (till exempel kreditgarantier för avlösen av kommunala borgensåtaganden) mellan myndigheten och garantitagaren. Från den 1 april 2004 kommer civilrättsliga avtal för nya garantiärenden att ersätta nuvarande detaljreglering.

### 3.5.4 *Skadeförebyggande åtgärder*

Varje bostadsfinansieringsinstitut är skyldigt att upplysa BKN om förändringar som kan komma att påverka garantin. BKN gör återkommande analyser av grupper av objekt i garantistocken med avseende på riskutvecklingen. Underlaget för dessa analyser är bland annat årsredovisningar, lånevillkor och ränteförändringar. Mot bakgrund av detta görs bedömningar av reservationsbehov och förlustrisker.

### 3.5.5 *Skadehantering/skadefall*

Garantin infrias vid betalningsinställelse om förutsättningarna som angetts vid registreringen av garantin är uppfyllda. Enligt BKN är de flesta fall av skador orsakade av bristande räntebetalförmåga hos låntagaren. Om BKN infriar en garanti övertar staten långgivarens fordran på låntagaren. Skadehanteringen vid försäljning sker antingen med ett exekutivt förfarande eller med ett underhandsförfarande. Under vissa förutsättningar kan ersättning betalas ut även om inte fastigheten säljs, så kallat ackord. Cirka 60 % av ersättningsärendena under år 2000, år 2001 och år 2002 har varit ackordsärenden.

### 3.5.6 *Återvinning*

Inom BKN finns upprättade rutiner för återvinning av utbetalade garantier. Beroende på hur skadefallen hanterats används skilda förfaranden för att hantera återvinning. Vid till exempel konkurser avslutas ärendet direkt eftersom det inte finns något faktiskt innehåll att återvinna. Då BKN hävdar

regressrätt sker det normalt via en avbetalningsplan eller ett skuldsaneringsförslag. Under den tid som fordran kvarstår bevakas ärendet med avseende på om betalningsförmågan förbättras.

### 3.5.7 *Portföljrisk*

Sammansättningen av BKN:s garantiportfölj är, enligt BKN, till största delen styrd av nu gällande förordningar. Som tidigare nämnts analyserar dock BKN grupper av objekt i garantistocken med avseende på riskutvecklingen. Analyserna resulterar i ett antal riskscenarier baserade på olika räntenivåer. BKN har dock inte ett riskanpassat bokslut och inte heller någon analys av den samlade portföljrisk.

## 3.6 **Insättningsgarantinämnden**

Insättningsgarantinämnden (IGN) hanterar frågor om insättningsgaranti sedan den 1 januari 1996 och investerarskydd sedan den 1 maj 1999. Syftet med insättningsgarantin är att bidra till konsumentskyddet och till stabiliteten inom det finansiella systemet. Syftet med investerarskyddet är att bidra till konsumentskyddet.

IGN:s verksamhet är uppdelad i följande verksamhetsgrenar:

- Beslut om de årliga avgifterna och hantering av avgiftsmedlen
- Förvaltning av avgiftsmedlen
- Hantering av ersättningsfall
- Samarbete med företrädare för utländska ersättningsystem.

Verksamheten regleras i lag<sup>33</sup> som baseras på två EG-direktiv<sup>34</sup>. I direktiven anges minimiregler för hur varje medlemsstats garantisystem ska vara utformat.

I direktivet om garanti för insättningar anges bland annat en garanterad lägsta ersättningsnivå. För eventuella framtida ersättningsfall betalar banker och värdepappersinstitut in avgifter till IGN som fonderas. Varje land beslutar om avgifternas och fondernas storlek. Förutom fondmedlen har IGN möjlighet att låna medel i RGK vid ersättningsfall.

Insättningsgarantin gäller när en bank eller ett värdepappersinstitut har försatts i konkurs. Garantin innebär att kunders insättningar i banker och vissa värdepappersbolag skyddas till maximalt 250 000 kronor per kund och institut.

<sup>33</sup> Lag (1995:1571) om insättningsgaranti och lag (1999:158) om investerarskydd.

<sup>34</sup> Direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar och direktiv 97/9/EG om system för ersättning till investerare.

I direktivet om ersättning för investerare anges bland annat en garanterad lägsta ersättningsnivå. Investerarskyddet omfattar finansiella instrument och medel som svenska banker och värdepappersbolag hanterar för sina kunders räkning i samband med att en investeringstjänst utförs. Ersättningsfall uppstår när ett institut försatts i konkurs och inte kan lämna ut investerarens värdepapper eller medel som institutet tagit emot med redovisningsskyldighet. Detta kan bero på att investerarens tillgångar har sammanblandats med institutets egna, eller att de på grund av brottslig handling inte finns kvar.

Eventuella ersättningsfall inom investerarskyddet finansieras i efterhand av de institut som omfattas av detta skydd. Investerarskyddet ger ersättning för förlorade värdepapper och medel upp till ett värde av 250 000 kronor per kund och institut. IGN samlar för närvarande inte in uppgifter om hur stora tillgångar som täcks via investerarskyddet eller hur stor andel av det som kan gå förlorat. Storleken på skadorna fastställs först sedan en skada har konstaterats.

### 3.6.1 *Aviserad utredning om IGN*

I budgetpropositionen för år 2004<sup>35</sup> aviseras en utredning av IGN med uppdrag att se över hur garantisystemet ska utformas. En renodling av IGN kan göra garantisystemet tydligare bland annat i fråga om finansieringsansvar och mål för förvaltningen av avgiftsmedlen.

Det finns vidare, enligt propositionen, skäl som talar för att verksamheten bör inordnas i en större myndighet med liknande ansvar och uppgifter. Nämndens motsvarigheter i andra länder är dock i princip alltid självständiga myndigheter enligt IGN. Dessa myndigheter har emellertid ofta ett större ansvarsområde som till exempel även kan innefatta inspektion och forskning.

### 3.6.2 *Värdering och avgiftssättning*

IGN gör för närvarande inga mer omfattande riskbedömningar vare sig för insättningsgarantin eller för investerarskyddet. Risken för att en svensk bank går i konkurs bedöms dock av IGN inte vara särskilt stor, risken kan dock variera beroende på bankens storlek. Möjligen är risken för att ett mindre värdepappersbolag ska gå i konkurs något större. Ännu har dock, sedan verksamheten startades, ingen konkurs inträffat som krävt att insättningsgarantin eller investerarskyddet har behövt användas.

IGN:s avgiftssättning speglar inte den reella risken. Avgiftsnivån regleras i lag, och myndigheten har ingen möjlighet att via riskbedömningar anpassa avgiftsnivån. Avgifterna för insättningsgarantin beräknas utifrån summan av

---

<sup>35</sup> Prop. 2003/04:1 utg.omr. 2.

bankens eller institutets garanterade insättningar och med hänsyn tagen till den kapitaltäckningsgrad institutet har. Enligt lagstiftningen ska avgifterna ligga i spannet 0,1–0,3 % av det garanterade beloppet.

Vid utgången av år 2002 uppgick de garanterade insättningarna till 455 miljarder kronor. Belopp över 250 000 kronor per insättare och bank ersätts, som tidigare nämnts, inte av garantin. De fonderade medlen utgjorde 12,3 miljarder kronor, vilket motsvarar 2,9 % av de garanterade insättningarna. Enligt lagstiftningen ska de fonderade medlen uppgå till 2,5 % av de garanterade insättningarna. Storleken på de fonderade medlen har inte baserats på en reell riskbedömning.<sup>36</sup> Det finns inget utrymme enligt lagen att sätta avgiften till noll till exempel av skälet att målet för de fonderade medlen är uppnått.

Avgifterna som IGN tar ut för investerarskyddet omfattar endast kostnaderna IGN har för att administrera skyddet. De årliga administrativa avgifterna har fördelats lika mellan samtliga institut. Detta oavsett om de enskilda instituten har en verksamhet som omfattas av skyddet eller inte. IGN har ingen uppfattning om storleken på de skyddade tillgångarna förrän ett skadefall inträffar. Ett problem som IGN uppger är svårigheten att få in de avgifter som ska betalas in under investerarskyddet. IGN har inga sanktionsmöjligheter för att påskynda inbetalningar.

### 3.6.3 Skadehantering/skadefall

Några särskilda avtalsvillkor mellan IGN och instituten finns inte, verksamheten regleras i sin helhet av tidigare nämnda lagstiftning.

IGN har en bemanning på två personer som sköter nämndens verksamhet då inga skadefall är aktuella. De administrativa resurserna är begränsade. Den knappa bemanningen innebär att verksamheten är sårbar. För att hantera eventuella ersättningsfall finns dock en beredskapsstyrka med personer från Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Sveriges riksbank.

En policy för ersättningsfall<sup>37</sup> finns beslutad men denna behöver enligt IGN kompletteras med en handlingsplan innehållande bland annat rutinbeskrivningar vid ersättningsfall, checklistor och informationsplan. Under hösten år 2003 har IGN påbörjat ett projekt för en förbättrad beredskap. Målet är att utveckla och förbättra rutinerna för att hantera ersättningsfall. Rutinerna ska dokumenteras i en handbok som ska fungera som stöd i händelse av ersättningsfall.

<sup>36</sup> I Ds 1995:3 (s. 107) nämns dock att det "...krävs en avvägning mellan å ena sidan det olämpliga i att belasta bankerna med kostnader till följd av att en alltför stor fond byggs upp och å andra sidan intresset av att fonden med tanke på dess syfte räcker till. Denna avvägning kan endast göras på skönsräddiga grunder."

<sup>37</sup> Insättningsgarantinämndens policy för hantering av ersättningsfall, 2001-12-28.



### 3.7 Sida

Sidas (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) garantiverksamhet är en liten del av myndighetens totala verksamhet. Av de över 700 anställda arbetar cirka fem personer med garantier. Sida har dock lagt ut mycket av sin garantihantering på andra organisationer. Garantiverksamheten har funnits sedan början på 1980-talet.

Sida har tre olika garantityper. Den mest förekommande är *u-kreditgaranti*. Den beviljas för export av svenska varor och tjänster till biståndsländer, såvida det inte gäller de minst utvecklade länderna då u-krediterna ska ges obundet. Affären måste bedömas få betydande utvecklingseffekter, och får inte avse löpande leveranser. Mottagarlandet måste anses kreditvärdigt. Gäldenären är normalt offentlig, exempelvis landets centralbank eller finansministerium. Lånet garanteras av Sida. Vid 2002 års utgång var garantistocken för u-kreditgarantier 4,6 miljarder kronor. De flesta garantierna gäller investeringar i olika former av infrastruktur. Sida är liksom EKN bundet av OECD:s regler för statsstödda subventionerade exportkrediter. Sida har utifrån dem tagit fram en egen kreditpolicy. På samma sätt som EKN har Sida förbundit sig att inte lämna garantier till så kallade HIPC (Heavily Indebted Poor Countries). Dessa länder kan i stället ta emot gåvobistånd.

En försöksverksamhet med *fristående garantier* inleddes år 1999. Till skillnad från u-kreditgarantierna finns inga krav på att svensk export ska ingå i affären. Projektet måste dock ligga i linje med det svenska utvecklings-samarbetet eller på annat sätt beröra svenska företag eller intressen. De fristående garantierna kan sägas följa trenden av att det som tidigare var offentligt finansierat numera utförs på den privata marknaden. Garantierna syftar till att mobilisera privat kapital, vilket är svårt att uppbringa för satsningar på infrastruktur i utvecklingsländer. När gäldenären med hjälp av Sidas garanti inte behöver ta utländska lån undgår projektet exponering för valutarisker. För närvarande består garantistocken av fyra affärer, som tillsammans uppgår till knappt 250 miljoner kronor. Försöket med fristående garantier var tänkt att pågå under tre år, men garantistocken var vid provotidens utgång för liten för att kunna utgöra underlag för utvärdering och har därför förlängts ytterligare tre år. Enligt Sida beror den begränsade omfattningen på flera orsaker. På grund av lågkonjunkturen söker sig exportörer till säkrare marknader. Handläggningen för garantierna är förhållandevis lång, upp till två år. Premierna anses också höga.

Sida erbjuder även *importgaranti* till svenska företag som vill satsa på en ny affärsidé genom import från u-länder och vissa länder i Central- och Östeuropa. Garantin täcker upp till hälften av garantitagarens kalkylerade kostnader, och faller ut om satsningen misslyckas av orsaker som garantitagaren inte själv kunnat påverka. Om satsningen blir framgångsrik upphör

garantin. Garantien gäller ett år och kan förlängas högst ytterligare ett år. Stocken för importgarantier har minskat på senare år, enligt Sida har behovet ersatts av rembursor på den privata marknaden. För närvarande finns tio garantier utestående, som sammanlagt uppgår till mindre än en miljon kronor.

Med den begränsade garantiverksamhet som Sida har ansågs det inte rimligt att bygga upp en organisation för att hantera hela processen på Sida. I stället stadgades i förordningen om u-krediter<sup>38</sup> att EKN ska administrera och förvalta garantigivningen enligt avtal mellan parterna. EKN sköter alltså större delen av garantiprocessen för u-kreditgarantier medan Sida administrerar och förvaltar de fristående garantierna. Beskrivningen av garantihanteringen blir därför något kortfattad. För de delar av processen som inte behandlas här hänvisas till avsnitt 3.3.2 om EKN. Sidas garantier hanteras av EKN på samma sätt som deras egna exportkreditgarantier.

### 3.7.1 Ansökan och värdering

För u-kreditgarantier och fristående garantier gäller att Sida alltid gör en *biståndsbedömning* av garantiansökan. I bedömningen kontrolleras att investeringen behövs enligt mottagarlandets utvecklingsplanering och att det finns kapacitet i landet att genomföra projektet. Sida bedömer också om projektet är i enlighet med biståndspolitik och Sidas egen policy. Den berörda sektorn i mottagarlandet måste också bedömas som effektiv och kompetent. Biståndsbedömningen är ett omfattande arbete som tar från ett halvår upp till flera år.

Ansökan om importgarantier skickas till Sida, men ärendet bereds av Handelskammaren Mälardalen i Örebro på Sidas uppdrag. De bedömer om garantivillkoren är uppfyllda och importörens förmåga att genomföra satsningen. Handelskammaren lämnar över sitt yttrande till Sida för beslut.

### 3.7.2 Avgiftssättning och avtalsvillkor

För u-kreditgarantier och fristående garantier lämnar EKN ett yttrande till Sida om kreditrisken för affären; både landrisk och kommersiell risk. Yttrandet innehåller också förslag till avtalsvillkor och premie. Sida har hittills alltid beslutat i enlighet med EKN:s förslag. För fristående garantier tas en riskavspeglande årlig premie ut, u-kreditgarantier debiteras en engångspremie. Premierna kan ibland subventioneras av Sida. I regel subventioneras premier avseende u-kreditgarantier som blir högre än 6 % av det garanterade beloppet. Den överskjutande delen av premien finansieras i dessa fall över biståndsanslaget. Hela subventionen belastar

---

<sup>38</sup> Förordning (1984:1132) om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter).

biståndsanslaget under ett enskilt år och delas inte upp årligen under perioden som garantin löper.

För importgarantier tas en schablonpremie på 1 % av garantibeloppet ut. Vid förlängning av premien ytterligare ett år höjs premien till 2 %.

### 3.7.3 *Förvaltning av utestående garantier*

När beslut om garanti väl är fattat gäller för u-kreditgarantier och fristående garantier att förvaltningen helt och hållet sköts av EKN, och då efter samma modell som de förvaltar de egna exportkreditgarantierna. EKN sköter både uppföljning av utestående garantier samt eventuell skadereglering och återvinning.

Garantitagaren aviserar EKN, som i sin tur aviserar Sida, vid händelse av betalningsfördröjning. Sida agerar då via den svenska ambassaden i landet. Om u-krediterna inte betalas tillbaka som planerat tas de upp till ny förhandling och räntesubventionen försvinner. Garantierna har sällan infriats. För de fyra fristående garantierna har ännu inga infrianden skett.

## 3.8 Regeringskansliet

Garantimyndigheternas hantering av de statliga garantierna är i varierande grad beroende av de åtgärder som Regeringskansliet vidtar inom området. Inom Regeringskansliet är det Finansdepartementet som har det huvudsakliga ansvaret för garantifrågor och garantimodellens genomförande. Inom Finansdepartementet har budgetavdelningens enhet för budgetutveckling och styrning ett särskilt ansvar när det gäller samordningen av garantiärenden inom Regeringskansliet, kontinuerligt utvecklingsarbete avseende garantier samt återrapportering till riksdagen. Vidare har Finansdepartementet och UD ansvar för grundfondsförbindelser till internationella finansieringsinstitut (garantikapital). Även fackdepartement medverkar i de ärenden som rör stora enstaka garantier inom deras respektive sakområden, till exempel Näringsdepartementet.

Ansvaret för de statliga garantimyndigheterna finns på följande avdelningar och enheter:

- RGK: Finansdepartementet, Finansmarknadsavdelningen, Enheten för finansiell analys
- IGN: Finansdepartementet, Finansmarknadsavdelningen, Enheten för finansiell rättsekonomi
- BKN: Finansdepartementet, Kommun-, länsstyrelse- och bostadsavdelningen, Bostadsenheten
- EKN: Utrikesdepartementet, Enheten för exportfrämjande och inre marknaden

- Sida: Utrikesdepartementet, Enheten för global utveckling

Garantifrågorna hanteras med andra ord på många håll inom Regeringskansliet.

Garantiärenden inom Regeringskansliet är i hög grad efterfrågestyrda och komplexa. Inom vissa departement är frågorna dessutom sällan förekommande. Detta medför, enligt några intervjupersoner, betydande svårigheter att upprätthålla kompetens på garantiområdet. Brister i kompetens kan bland annat medföra kostsamma misstag i Regeringskansliets hantering av garantifrågor, lång handläggningstid, att garantier utfärdas i strid med reglerna och att angeläget utvecklingsarbete fördröjs eller inte kommer till stånd.

Någon mer institutionaliserad samordning eller uppföljning av garantiverksamheten finns inte inom Regeringskansliet. Ansvarsfördelningen i beredningen av garantiärenden är i vissa avseenden oklar. Det råder vidare oklarhet om centrala frågor avseende statens garantiverksamhet. Exempel på frågor är vad som avses med att garantiverksamheten ska vara självbärande över tid och vad RGK:s ansvar för samordning av garantimyndigheterna innebär.

Några av dem som intervjuats inom Regeringskansliet anser att det finns behov av att förtydliga i vilka avseenden garantier är att föredra framför andra medel (till exempel lån eller bidrag). Det skulle underlätta arbetet inom Regeringskansliet vid beredningen av garantiärenden.

En mer heltäckande definition av vad som räknas som statliga garantier efterlyses också av vissa respondenter. Detta med tanke på att andra myndigheter än garantimyndigheterna obehörigen har utfärdat garantier, vilket kan ha berott på att man inte var klar över att det åtagande man ingick är att betrakta som en statlig garanti.

Praktiskt taget samtliga intervjuade regeringstjänstemän är positiva till garantimodellen. Man är i stora drag överens om vikten av att åtgärder bör vidtas för att få bättre överblick över statens totala risktagande när det gäller garantier, till exempel genom riskbaserade bokslut.

### **3.9 Kompetensförsörjning inom garantimyndigheterna**

Garantimyndigheterna har för närvarande inga större problem med sin personalförsörjning. Flertalet har sedan några år tillbaka tillgång till den kompetens man anser sig behöva. Konkurrensen om personal med den specialistkompetens myndigheterna har behov av kan dock komma att förändras i en konjunkturuppgång. Dessutom är några av myndigheterna så pass små att även normal omsättning av personal med strategisk kompetens kan förorsaka allvarliga störningar i verksamheten. För att bland annat

minska tiden för inskolning av nyanställd personal har några av myndigheterna ingående dokumenterat arbetsmoment, ansvarsfördelning etc. avseende handläggningen av garantiärenden.



## 4 Sammanfattande problembild och Riksrevisionens åtgärdsförslag

Granskningens utgångspunkt har varit statens risktagande avseende den statliga garantigivningen. De statliga garantierna representerar beloppsmässigt stora åtaganden<sup>39</sup> och därmed också risk för stora förluster. Framtida förluster på grund av dessa åtaganden som inte täcks av intäkter<sup>40</sup> kan öka statens upplåningsbehov. De nya garantiregler som infördes år 1997 syftade bland annat till att få en bättre genomlysning av verksamheten och en bättre kontroll över utgiftsutvecklingen på garantiområdet.

### 4.1 Sammanfattande problembild

Anpassningen till de nya garantireglerna har sedan införandet successivt förbättrats. Det gäller framför allt bedömningen av risker och avgiftssättning men också i ökande grad hanteringen av portföljen av utestående garantier och av skadefall. Det återstår dock att komma till rätta med vissa brister, i synnerhet efter det att en garanti ställts ut, det vill säga förvaltning av redan utfärdade garantier och bevakning av fordringar. Det är också viktigt att få en överblick över det samlade statliga risktagandet. Därutöver är det viktigt att förbättra arbetet med att bereda riksdagsbeslut om att inrätta eller omforma garantiprogram och utfärda stora enskilda garantier.

I granskningen har sammanfattningsvis följande problem i den statliga garantihanteringen uppmärksammats.

#### 4.1.1 Definition av garantibegreppet och kriterier för garantigivningen

Det finns ingen heltäckande definition av vad som är att räkna som en garanti vare sig i lag eller i förordning. Avsaknaden av en sådan definition kan orsaka problem vid bedömning av om myndigheter som inte har rätt att utfärda garantier obehörigen ställer ut sådana. Det kan också förorsaka problem i Regeringskansliets beredning av såväl garantiprogram som större enstaka garantier. Det försvårar även arbetet med att fastställa vilka åtaganden som ska ingå i statens samlade garantiportfölj.

Det saknas riktlinjer för bedömning av när statliga garantier kan vara ett effektivt medel för statsmakterna att främja möjligheterna att uppnå politiska mål. Vidare omfattas inte Regeringskansliets arbete med att bereda

---

<sup>39</sup> Cirka 700 miljarder kronor år 2002.

<sup>40</sup> Intäkter är garantiavgifter, räntor och återvinningar på skadereglerade belopp.

förslag om garantier och inrättandet av garantiprogram av garantireglerna. Det finns sålunda en risk för att garantier används trots att förutsättningar för att de ska vara effektiva inte är uppfyllda.

#### 4.1.2 *Överblick över statens samlade risktagande avseende garantier*

Det saknas överblick över statens samlade risktagande när det gäller utestående garantier, vilket innebär att staten har begränsad kunskap om i vilken mån riskerna kan påverka statens finanser. Det blir därför svårt att beräkna konsekvenserna av förändringar i riskpåverkande faktorer, till exempel en ränteökning. En väsentlig anledning till frånvaron av överblick över statens samlade risktagande är att några av myndigheterna saknar riskbaserade bokslut för att fastställa den aggregerade förlustrisken i sina åtaganden. RGK har i en rapport till regeringen<sup>41</sup> påpekat behovet av en gemensam riskredovisning för hela staten, men regeringen har inte tagit något initiativ i frågan.

#### 4.1.3 *Kännedom om garantireglerna*

I granskningen har framkommit att Regeringskansliet har svårt att upprätthålla kunskap i garantifrågor. Det gäller i synnerhet inom de delar av Regeringskansliet som endast tillfälligtvis handlägger garantiärenden.

#### 4.1.4 *Samordning och erfarenhetsutbyte*

RGK:s samordnande ansvar för garantihanteringen på myndighetsnivån har inte fått avsedd effekt, vilket är en förklaring till att erfarenhetsutbytet mellan myndigheterna inte blivit särskilt omfattande.

Även inom Regeringskansliet har erfarenhetsutbytet i garantifrågor varit begränsat. Någon mer institutionaliserad samordning avseende garantier förekommer inte inom Regeringskansliet.

#### 4.1.5 *Kompetensförsörjning*

För närvarande har garantimyndigheterna inga större problem att upprätthålla sin kompetens. Det finns dock enligt Riksrevisionens bedömning risk för att hårdare konkurrens om specialistkompetens i en konjunkturuppgång kan föranleda allvarliga störningar i verksamheten, i synnerhet för mindre myndigheter som IGN och BKN. Dokumentering av arbetsmoment,

---

<sup>41</sup> Riksgäldskontoret, dnr 2001/1746, 2002-05-21, *Förutsättningar för en effektivare hantering av statens risktagande genom garantier.*



ansvarsfördelning och liknande underlättar inskolning av nyanställda i tider av högre personalomsättning.

#### 4.1.6 Problem i garantiprocessen

##### **Ansökan och värdering**

BKN avviker från övriga garantimyndigheter genom att ansökan registreras av garantitagaren själv. Prövning av ansökan sker inte förrän skada uppstår och ett infriande blir aktuellt, vilket medför en osäkerhet för garantitagaren som inte vet om byggnaden är garanterad eller inte. Osäkerheten mildras något av att BKN kan ge preliminära förhandsbesked. Frånvaron av ett formellt beslut har, av våra intervjuer att döma, varit en bidragande orsak till att presumtiva garantitagare i vissa fall avstått från att söka statlig bostadskreditgaranti. Riksdagen har dock nyligen beslutat att BKN från den 1 april 2004 kan utfärda civilrättsliga avtal för sina garantier. Det finns därmed möjlighet att nämnda problem kan avhjälpas.

##### **Avgiftssättning**

Enligt budgetlagen<sup>42</sup> och propositionen om nya regler för statlig garantigivning<sup>43</sup> ska avgiften för garantin sättas efter en beräkning av statens risk i engagemanget samt administrativa kostnader. För närvarande tillämpar BKN en fast avgift för bostadsgarantier. Formellt finns inget hinder för att tillämpa en varierad avgift anpassad efter risken i varje engagemang. BKN har vid våra intervjuer konstaterat att avgifterna anses för höga och att presumtiva garantitagare därför avstår från att ansöka. I samband med de nu beslutade förändringarna avseende BKN finns möjlighet att se över avgiftssättningen inom BKN.

Lagarna om insättningsgaranti och investerarskydd<sup>44</sup> står inte i samklang med de av riksdagen beslutade garantireglerna. I budgetlagens paragraf om avgiftssättning för garantier står dock att det gäller för "kreditgarantier och [...] andra liknande åtaganden". Regeringen har dock inte genom lagförslag klargjort om IGN:s garantier kan anses vara "liknande åtaganden".

##### **Avtalsvillkor**

Genom avtalsvillkoren har garantimyndigheterna en möjlighet att ålägga garantitagaren ökat ansvar så att statens risk för infriande begränsas.

EKN:s villkor för exportkreditgarantier, vilka även gäller för Sidas u-kreditgarantier, ställer relativt långtgående krav på garantitagaren. Då

---

<sup>42</sup> Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

<sup>43</sup> Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53.

<sup>44</sup> Lag (1995:1571) om insättningsgaranti och lag (1999:158) om investerarskydd.

exportaffärerna har ändrat karaktär och blivit alltmer komplicerade under senare år finns det ändå anledning för EKN att se över sina avtalsvillkor.

BKN är för närvarande offentligrättsligt reglerat och har inte samma handlingsutrymme när det gäller avtalsvillkor som övriga garantimyndigheter. Regleringen är för närvarande svårtillgänglig och svår att överblicka. Om dessa problem kan lösas i och med att BKN:s avtal blir civilrättsliga efter den 1 april 2004 undandrar sig Riksrevisionens bedömning.

#### **Skadeförebyggande, skadehantering och återvinning**

Rutinerna för dessa uppgifter varierar mellan de olika myndigheterna. Det skulle förmodligen vara fruktbart för garantimyndigheterna att med varandra diskutera och jämföra sina olika metoder för skadeförebyggande arbete, skadehantering och återvinning. Det finns ingen styrning från riksdagen eller regeringen av dessa senare delar i processen, det enda som går att utläsa är en allmän formulering om att garantihanteringen ska bedrivas effektivt.<sup>45</sup>

## **4.2 Åtgärdsförslag riktade till regeringen**

Regeringen bör förtydliga garantibegreppet och klargöra vilka kriterier som bör beaktas vid bedömningen av när statliga garantier kan vara ett, jämfört med andra instrument (lån, bidrag), effektivt medel för att kunna uppnå politiska mål.

Tydligare och mer fullständiga definitioner och tydligare riktlinjer har enligt Riksrevisionens uppfattning flera fördelar. En är att det skulle underlätta för myndigheter som inte har rätt att ställa ut garantier att bedöma om olika åtaganden är att betrakta som garantier och därmed lyder under de krav som ställs i garantimodellen. Det kan även påverka möjligheterna att fastställa statens samlade risktagande. Vidare bör sannolikt ett förtydligande av garantibegreppet och när garantier bör användas underlätta Regeringskansliets arbete med att bereda beslut om stora enstaka garantier.

Riksrevisionen rekommenderar också att regeringen tar initiativ till att intensifiera arbetet med att få till stånd enhetliga riskredovisningar för samtliga garantimyndigheter och därmed få bättre underlag för bedömning av statens samlade risktagande avseende garantier.

Regeringen bör samordna den kompetens om garantifrågor som finns inom Regeringskansliet för att följa upp och utveckla den statliga garanti- verksamheten och i det avseendet även statens risktagande.

---

<sup>45</sup> *Regeringsbrev för budgetåret 2003 avseende Riksgäldskontoret:* "RGK skall bedriva garanti- och kreditverksamhet på ett effektivt sätt och verka för att andra statliga myndigheters garanti- och kreditverksamhet bedrivs effektivt."

Regeringen bör vidare tydliggöra sina intentioner avseende samordning mellan garantimyndigheterna. Regeringen bör föreslå vilket innehåll en samordning mellan myndigheterna ska ha och hur ansvarsförhållandet gällande samordningsfrågor ska hanteras. Ett förtydligande angående RGK:s ansvar och befogenhet avseende samordningsfrågan är enligt Riksrevisionens mening viktigt för att samordningen mellan myndigheterna ska utvecklas. Riksrevisionen menar att det är viktigt att regeringen ger RGK möjlighet att ta ansvar för dessa frågor.

Riksrevisionens iakttagelser indikerar att det också är angeläget att diskutera och utveckla metoder för skadeförebyggande arbete, skadehantering och återvinning inom garantimyndigheterna. Regeringen bör ta initiativ till att riktlinjer avseende dessa moment i garantihanteringen utarbetas.

### **4.3 Åtgärdsförslag riktade till Riksgäldskontoret**

Även om RGK i hög grad är beroende av regeringens stöd är frågan om samordning av de myndigheter som hanterar statens garantigivning ett ansvar för RGK. Riksrevisionen menar att arbetet i första hand bör fokuseras på områden som är viktiga för den samlade bilden av statens garantigivning och risktagande. Ett grundläggande krav bör enligt Riksrevisionen vara att varje garantimyndighet har en transparent och jämförbar riskbaserad redovisning där framtida bedömda förluster kan jämföras med nuvärdet av framtida intäkter och reserver.

### **4.4 Åtgärdsförslag riktade till övriga garantimyndigheter**

#### *4.4.1 Exportkreditnämnden*

Eftersom EKN:s exportaffärer har ändrat karaktär under senare år menar Riksrevisionen att det finns anledning för EKN att se över sina avtalsvillkor för exportkreditgarantier.

#### *4.4.2 Statens bostadskreditnämnd*

I budgetpropositionen för år 2004<sup>46</sup> föreslog regeringen förändrade regler för BKN:s verksamhet. Förslaget avsåg i huvudsak utökade statliga kreditgarantier för bostadsbyggande och en förändring till civilrättsliga avtal mellan garantigivare och mottagare av garantier, vilket innebär att beslut om

---

<sup>46</sup> Prop. 2003/04:1 utg.omr. 18.

garantier fattas vid ansökningstillfället. Förslaget godtogs av riksdagen<sup>47</sup>, och förändringarna ska träda i kraft den 1 april 2004. Arbetet med att förbereda ikraftträdandet har påbörjats inom BKN. Enligt Riksrevisionen är det angeläget att de nya avtalen utvecklas i enlighet med garantimodellen. BKN bör bland annat tillämpa riskanpassade och varierade avgifter, det vill säga att för varje ansökan beräkna en individuell avgift baserad på risken i affären.

#### 4.4.3 *Insättningsgarantinämnden*

I budgetpropositionen för år 2004<sup>48</sup> aviserades en utredning av IGN med uppdrag att bland annat se över hur garantisystemet ska utformas (se avsnitt 3.3.4). Riksrevisionen anser att följande aspekter bör uppmärksammas i den aviserade utredningen.

- I det fall utformningen av IGN:s garantisystem närmar sig garantimodellen bör förutsättningar för att utöka samordningen med övriga garantimyndigheter utredas. Detta bör också innehålla en plan för hur IGN:s garantiverksamhet ska ingå i en samlad redovisning av statens risk avseende garantier.
- Den organisatoriska lösningen för IGN bör utredas. Det finns en uppenbar risk för stor sårbarhet avseende kompetensförsörjning och stabilitet i organisationen. Detta i synnerhet med tanke på IGN:s ansvar för fonderade medel av betydande storlek.

---

<sup>47</sup> Bet. 2003/04:BoU1, rskr. 2003/04:74.

<sup>48</sup> Prop. 2003/04:1 utg.omr. 2.

# Bilaga 1 Statistik för garantimyndigheterna

## Ordförklaring

*Garantistock:* Utestående garantier

*Intäkter:* Garantireserv + förväntade premier och subventioner.  
De senare är en nuvärdesberäkning av premier som ska betalas in i framtiden, eventuellt diskonterade med osäkerhetsfaktor

*Likvida tillgångar:* Kassa och bank, kortfristiga placeringar samt långfristiga värdepappersinnehav

*Nettovärde på skadefordringar:* Förväntade värdet på utestående fordringar

*Garantireserv:* Inbetalade avgifter, subventioner och ränta

*Reserveringar:* Beräknade troliga förluster för garantistocken

*Garantiram:* Det av riksdagen beslutade högsta beloppet som myndigheten får ställa ut garantier för

*Avgifter:* De premieinbetalningar som har gjorts under året

*Skador:* De utbetalningar till följd av infrianden som har skett under året

*Återvinningar:* De fordringar som har drivits in under året

<b>RGK</b>			
(miljoner kronor)	<b>2002-12-31</b>	<b>2001-12-31</b>	<b>2000-12-31</b>
Garantistock i kr	157 788	238 789	201 744
Garantistock i antal	ca 2000 <sup>49</sup>	ca 2300	ca 2500
Intäkter <sup>50</sup>	3458		
Reserveringar <sup>51</sup>	3003		
Garantiram <sup>52</sup>	-		
Avgifter <sup>53</sup>	212		
Skador	3,1		
Återvinningar	9,4		

<sup>49</sup> Av dessa ingår drygt 1700 i de olika garantiprogram RGK ansvarar för.

<sup>50</sup> I beräkningen ingår inte den särskilda ramen för Venantius. För Venantius är dock intäkter ungefär lika stort belopp som reserveringar.

<sup>51</sup> Se not 2.

<sup>52</sup> RGK har ingen garantiram för hela verksamheten. Däremot finns ett antal ramar för enskilda garantier och garantiprogram. Dessa finns redovisade i RGK:s Garanti- och kreditrapport 2003-02-26, dnr 2003/163.

<sup>53</sup> Avgifter 104 miljoner + subventioner 108 miljoner.

<b>EKN</b>			
(miljoner kronor)	<b>2002-12-31</b>	<b>2001-12-31</b>	<b>2000-12-31</b>
Garantistock i kr	88 218	100 970	86 182
Garantistock i antal <sup>54</sup>	-	-	-
Likvida tillgångar samt nettovärde på skadefordringar <sup>55</sup>	11 984		
Reserveringar <sup>56</sup>	11 268		
Garantiram <sup>57</sup>	185 000		
Avgifter	1 130		
Skador	645		
Återvinningar	802		

<sup>54</sup> EKN har inte beräknat antal garantier i sin garantistock. Antal nytillkomna garantier per år har legat kring 1 500 de senaste åren.

<sup>55</sup> Varav likvida tillgångar är 6 872 mnkr, nettovärde på skadefordringar är 5 112 mnkr.

<sup>56</sup> Varav förväntad förlust beräknas till 6 574 mnkr, oförväntad förlust till 4 694 mnkr. Siffrorna gäller innan återförsäkring. Efter återförsäkring är summan 10 780 mnkr.

<sup>57</sup> Varav 175 000 mnkr är exportkreditgarantier, 10 000 mnkr är investeringsgarantier.

<b>BKN</b>			
(miljoner kronor)	<b>2002-12-31</b>	<b>2001-12-31</b>	<b>2000-12-31</b>
Garantistock i kr	12 812	14 308	15 563
Garantistock i antal	9 800	11 663	13 287
Garantireserv <sup>58</sup>			1 044
Teoretisk förlustrisk vid räntesatsen <sup>59</sup>	<b>5 %</b>	<b>6 %</b>	<b>7 %</b>
äldre + nya garantier för stora och små brf <sup>60</sup>	142	844	2 258
äldre + nya garantier för hyresrätter <sup>61</sup>	499	1 061	1 561
	<b>2002-12-31</b>		
Garantiram	10 000		
Avgifter	261		
Skador	140		
Återvinningar	10		

<sup>58</sup> Varav 965 mnkr för äldre garantier, 79 mnkr för nya garantier.

<sup>59</sup> BKN har ingen årlig redovisning av reserveringar, men har gjort beräkningar för förväntade förluster givet olika räntenivåer. Då beräkningarna har gjorts vid olika tidpunkter är beräkningarna inte summerade för varje räntesats.

<sup>60</sup> 2002 års bedömning. Totalt garanterat belopp för äldre + nya garantier för stora och små brf är 6 766 mnkr.

<sup>61</sup> 2000 års bedömning. Totalt garanterat belopp för äldre + nya garantier för hyresrätter är 3 296 mnkr.



<b>IGN</b>			
(miljoner kronor)	<b>2002-12-31</b>	<b>2001-12-31</b>	<b>2000-12-31</b>
Garantistock i kr <sup>62</sup>	455 000	429 000	389 000
Garantistock i antal <sup>63</sup>	-	-	-
Garantireserv	12 300		
Reserveringar <sup>64</sup>	-		
Garantiram <sup>65</sup>	-		
Avgifter <sup>66</sup>	429		
Skador	0		
Återvinningar	0		

<sup>62</sup> Gäller endast insättningsgarantin. För investerarskyddet är inte det garanterade beloppet beräknat.

<sup>63</sup> Finns ej siffror på hur många konton som berörs av garantin.

<sup>64</sup> Ej beräknat. I en beställd ALM-studie har ett par scenarier gjorts för att beräkna vilken premie som behövs för att täcka förluster.

<sup>65</sup> Någon ram ges ej. Samtliga insättningar och investeringskonto som omfattas av lagen ska få garanti.

<sup>66</sup> Hela beloppet gäller insättningsgarantin. För investerarskyddet betalas inga premier, bara administrationskostnad. 2002 års avgift grundas på garantistockens storlek 2001-12-31.

**Sida**

(miljoner kronor)

<b>U-kreditgarantier</b>	<b>2002-12-31</b>	<b>2001-12-31</b>	<b>2000-12-31</b>
Garantistock i kr <sup>67</sup>	4 656	6 598	6 890
Garantistock i antal	187	205	241
Garantireserv	874		
Reserveringar	717		
Garantiram	9 470		
Avgifter	3		
Skador	182		
Återvinningar	25		

  

<b>Fristående garantier</b>	<b>2002-12-31</b>	<b>2001-12-31</b>	<b>2000-12-31</b>
Garantistock i kr	256	127	70
Garantistock i antal	4	2	1
Garantireserv <sup>68</sup>	500		
Reserveringar	72		
Garantiram	1 000		
Avgifter	1		
Skador	0		
Återvinningar	0		

  

<b>Importgarantier</b>	<b>2002-12-31</b>	<b>2001-12-31</b>	<b>2000-12-31</b>
Garantistock i kr	0,8	1,7	3,5
Garantistock i antal	12	15	19
Garantireserv <sup>69</sup>	-		
Reserveringar	0,1		
Garantiram	12		
Avgifter	0,005		
Skador	0,2		
Återvinningar	0		

<sup>67</sup> Minskningen beror i huvudsak dels på att u-kreditgarantierna har minskat i nyutlåning, dels på att u-kreditgarantierna räknats om från US-dollar till en lägre kurs.

<sup>68</sup> I samband med att regeringen fattade beslut om att inrätta fristående garantier på försök anslogs en säkerhetsreserv om 500 mnkr.

<sup>69</sup> Någon garantiram finns inte för importgarantier. Infrianden tas på anslag.

## Bilaga 2 Genomförda intervjuer

Thomas Franzén, generaldirektör, RGK	2003-04-29
Anne Gynnerstedt, chefsekonom, RGK	
Olof Rydh, generaldirektör, EKN	2003-05-05
Göran Carnhagen, generaldirektör, BKN	2003-05-09
Björn Karlberg, chef för Garanti- och skadeenheten, BKN	
Rolf Westerlund, skadecchef, BKN	
Jan Grafström, enhetschef, Sida	2003-05-09
Per Swahn, kanslichef, IGN	2003-05-12
Per-Anders Bergendahl, avdelningschef, RGK	2003-05-26
Mikael Åsell, kansliråd, Finansdepartementet, Budgetavdelningen	2003-05-27
Per Anders Bergman, vice avdelningschef, EKN	2003-05-28
Eva Cassel, avdelningschef, EKN	
Håkan Hindberg, ekonomichef, EKN	
Björn Karlberg, chef för Garanti- och skadeenheten, BKN	2003-06-05
Peter Lundkvist, departementssekreterare, Finansdepartementet, Finansmarknadsavdelningen	2003-06-13
Peter Danielsson, kansliråd, Finansdepartementet, Finansmarknadsavdelningen	2003-06-13
Ola Göransson, departementssekreterare, Finansdepartementet, Bostadsenheten	2003-06-18
Anders Lönnberg, kansliråd, Finansdepartementet, Bostadsenheten	
Representanter för Handelsbanken	2003-08-27
Per Anders Bergman, vice avdelningschef, Portföljriskavdelningen, EKN	2003-08-28
Joakim Ellergren, Portföljriskavdelningen, EKN	
Magnus Thor, kreditanalytiker, RGK	2003-09-03

Håkan Tidermann, controller, RGK	
Göran Berndtsson, avdelningschef, SEB	2003-09-04
Johanna Hjärtberg, garantihandläggare, EKN	2003-09-08
Marianne De Jong Henckel, fordringar, EKN	
Stefan Karlsson, riskhantering, EKN	
Marianne Byding, portföljförvaltning, SBAB	2003-09-12
Björn Pettersson, skadehantering, SBAB	
Jan-Olof Sjöholm, utlåning, SBAB	
Björn Karlberg, chef för Garanti- och skadeenheten, BKN	2003-09-17
Johan Quick, handläggare, BKN	
Hans Jakobsson, ordförande, IGN	2003-09-18
Per Swahn, kanslichef, IGN	
Representant för ABB Utilities	2003-09-19
Ulf Stange, departementsråd, Utrikesdepartementet, Enheten för exportfrämjande och inre marknaden	2003-09-23
Barbro Johansson, ämnessakkunnig, Utrikesdepartementet, Enheten för exportfrämjande och inre marknaden	
Percy Bargholtz, Finansinspektionen (telefon)	2003-10-08
Pär Nygren, chef, Garantiavdelningen, RGK	2003-10-13
Ulf Lundin, departementsråd, Näringsdepartementet, Enheten för infrastruktur	2003-10-22
Liso Sergo, kansliråd, Finansdepartementet, Finansmarknadsavdelningen	2003-10-27
Stefan Isaksson, kansliråd, Utrikesdepartementet, Enheten för global utveckling	2003-10-28
Ove Nilsson, Riksdagen, Finansutskottet (telefon)	2003-10-29
Per Mårtensson, Riksdagen, Finansutskottet (telefon)	
Mikael Åsell, kansliråd, Finansdepartementet, Budgetavdelningen	2003-11-12
Elisabeth Westerlund, Sida	2003-11-12
Jan Esseén, Sida	
Lena Kövamees, Sida	

Hans Wettergren, Sida	
Olof Rydh, generaldirektör, EKN	2003-11-26
Magnus Thor, kreditanalytiker, RGK	2003-11-27
Håkan Tidermann, controller, RGK	
Representant för Svenska Bankföreningen	2003-11-28
Olof Rydh, generaldirektör, EKN	2003-12-03
Björn Karlberg, chef för Garanti- och skadeenheten, BKN (telefon)	2003-12-16
Lisbeth Jonasson, personalansvarig, BKN, (telefon)	2003-12-18
Rolf Westerlund, skadeförordnad, BKN (telefon)	2004-01-08