



Finans-, Närings-, Utbildnings-,
Jordbruks- och Utrikesdepartementen
Budgetsamordnaren
103 33 STOCKHOLM

Begäran om åtgärder med anledning av Riksgäldskontorets uppgift att invärdera äldre garantier

Riksgäldskontoret har regeringens uppdrag att föreslå åtgärder för att garantier som utfärdats med stöd av det regelverk som gällde innan den nya garantimodellen infördes den 1 januari 1998 skall kunna hanteras i enlighet med det nya regelverket. Den nya garantimodellen innebär att garantierna hanteras försäkringsmässigt med en garantireserv i Riksgäldskontoret. Arbetet med invärderingen skall enligt uppdraget vara slutfört senast den 31 december 2001. Även Finansutskottet anger i sitt betänkande (1999/2000: FiU24) att den 31 december 2001 bör gälla som mål för invärderingsarbetet. Samtliga äldre garantier skall invärderas och hanteras enligt den nya garantimodellen.

I enlighet med uppdraget föreslår Riksgäldskontoret att Finansdepartementet tar initiativ till att regeringen:

- föreslår riksdagen nödvändiga ändringar av tidigare riksdagsbeslut för att möjliggöra ett avgiftsuttag motsvarande statens ekonomiska risk fr.o.m. den 1 januari 2002 och genomför nödvändiga ändringar av tidigare regeringsbeslut (se bilaga), samt*
- i de fall regeringen bedömer att den garanterade låntagaren inte bör åläggas att betala full avgift, föreslå riksdagen att anvisa motsvarande anslagsmedel inom respektive utgiftsområde för att tillföras garantireserven i form av garantiavgift (se bilaga).*

Anslagsmedel behöver anvisas från och med budgetåret 2002. Riksdagen behöver därmed fatta

beslut om att anvisa medel för invärderingen av de garantier som kräver anslagsmedel i samband med 2001 års ekonomiska vårproposition.

Skrivelser angående invärderingen av äldre garantier skickas till samtliga departement som hanterar statliga garantier.

Bakgrund

Den 31 december 1999 fanns utestående garantier inom Riksgäldskontorets ansvarsområde motsvarande en garanterad kapitalskuld om 205 mdkr. Merparten av dessa garantier är så kallade äldre garantier.

Våren 1996 beslutade riksdagen om en *ny budgetlag*. Lagen (1996:1059) om statsbudgeten medförde bland annat att en ny och försäkringsmässig modell för statliga garantier infördes fr.o.m. den 1 januari 1998. (Regleras även i *Garantiförordningen* (1997:1006).)

Den *nya garantimodellen* innebär att en avgift, baserad på statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, skall betalas för garantin. I de fall där riksdagen beslutar att garantiobjektet inte själv skall bära avgiften, skall riksdagen anvisa motsvarande medel på anslag. Garantiavgifter från de garanterade låntagarna, anslagsmedel, skaderegleringar och återvinningar förs till en så kallad garantireserv, ett räntebärande konto med kredit hos Riksgäldskontoret. I och med att en avgift tillförs garantireserven så kommer ett eventuellt infriande av en garanti att belasta garantireserven och inte de takbegränsade utgifterna.

Syftet med den *nya garantimodellen* är dels att synliggöra de förväntade kostnaderna för garantiverksamheten så att garantiåtagandena kan vägas mot andra åtaganden i den årliga budgetprocessen, dels att göra verksamheten finansiellt självbärande så att riskerna för oförutsedda budgetbelastningar kan minimeras i ett system med utgiftstak. Den *nya garantimodellen* skall öka medvetandet om att statliga garantier kan vara förknippade med stora potentiella kostnader. (Ett tydligt exempel är de fartygskrediter som ställdes ut under 1970-talet, utan att de förväntade kostnaderna hanterades i förväg.)

Den statliga garantiverksamheten har granskats av Riksdagens revisorer. Revisorerna konstaterar i sin rapport (1999/2000: RR8) att genomförandet av den *nya garantimodellen* inte går tillräckligt fort. I rapporten föreslås *att regeringen tar de initiativ som krävs för att stödja myndigheterna i arbetet med att införa den nya garantimodellen*. På grundval av revisorernas granskning lämnade Finansutskottet ett betänkande (1999/2000: FiU24) i mars 2000. Finansutskottet ställer sig bakom revisorernas rapport och menar att Riksgäldskontoret i arbetet med invärderingen av de äldre

garantierna skall ompröva de obegränsade garantierna. Obegränsade garantier är enligt Finansutskottet svåra att hantera i ett system med utgiftstak. I betänkandet anger Finansutskottet även att den 31 december 2001 bör gälla som mål för invärderingsarbetet. Se även rubrik ”Tidsplan för arbetet med invärderingen”.

En försäkringsmässig modell för statlig garantigivning har införts

Enligt den nya modellen skall garantierna hanteras försäkringsmässigt. Enligt 14 § budgetlagen skall detta ske genom att en avgift motsvarande statens ekonomiska risk och övriga kostnader tas ut för en garanti. Den förväntade kostnaden för varje garantiengagemang beräknas och ger därigenom ett pris i form av en avgift för garantin.

Riksdagen har möjlighet att fatta beslut om att avgiften eller delar av avgiften skall finansieras genom anslag på statsbudgeten (15 § budgetlagen). Därigenom synliggörs också garantiernas kostnad, så att olika statliga åtaganden kan vägas mot varandra på ett rättvisande sätt.

Avgifterna från de garanterade låntagarna och i förekommande fall anslagsmedlen betalas in till en garantireserv i Riksgäldkontoret. Till reserven finns en obegränsad kredit knuten. Skaderegleringar och kostnader för garantiverksamheten belastar reserven och över en längre tidsperiod skall verksamheten balansera. Några anspråk på budgetmedel skall i princip inte uppstå utöver de anslagsmedel som anvisas av riksdagen som subvention av avgifter.

Om riksdag eller regering skulle fatta nya beslut som påverkar förutsättningarna för garantin kan dock Riksgäldskontoret behöva beräkna och debitera en ny avgift beroende på hur statens ekonomiska risk påverkas av förändringen.

Europeiska unionens regler om statsstöd

Europeiska kommissionen har nyligen utfärdat riktlinjer för statlig garantigivning¹. Europeiska unionens regler är till för att främja konkurrensen mellan medlemsländerna medan den nya garantimodell som riksdagen beslutat är inriktad på kostnadskontroll och konkurrens inom Sverige. Riktlinjerna bygger på Romfördragets artiklarna 87 och 88 och innebär långtgående begränsningar av statlig garantigivning som påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Enligt kommissionens riktlinjer måste:

¹ I samband med utfärdandet av riktlinjerna beslutade kommissionen att utföra en inventering av medlemsstaternas redan utställda garantier för att kontrollera att dessa är förenliga med regelverket. Näringsdepartementet ansvarar för rapporteringen av de svenska garantierna.

- låntagaren ha en sund finansiell ställning,
- låntagaren i princip kunna få ett lån till marknadsvillkor på finansmarknaden utan något statligt ingripande,
- garantin vara knuten till en bestämd finansiell transaktion, avse ett fastställt högsta belopp och inte täcka mer än 80 procent av lånet eller den finansiella förpliktelsen och
- garantitagaren betala marknadspris för garantin.

Reglerna gäller för garantier som påverkar handeln mellan medlemsstaterna och träder i kraft där subventionselementet är mer än 100 000 euro över en treårsperiod.

Vissa av garantierna inom departementets ansvarsområde berörs av Europeiska unionens regler för statsstöd.

Förslag till åtgärder som leder till att de äldre garantierna kan hanteras enligt den nya modellen

För att en garanti skall kunna invärderas behöver Riksgäldskontorets garantireserv tillföras en avgift baserad på statens ekonomiska risk för garantin. Riksgäldskontorets behörighet att fastställa en sådan avgift regleras i 15 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten och 12 § Garantiförordningen (1997:1006).

Nuvarande avgiftsuttag för de äldre garantierna regleras och begränsas många gånger av äldre riksdags- och regeringsbeslut. I sådana beslut finns angivet att Riksgäldskontoret får ta ut en viss av riksdag eller regering beslutad avgift från garantitagaren. Avgiften är oftast inte baserad på förlustrisken i den enskilda garantin. *För att dessa åtaganden skall kunna hanteras i enlighet med den nya garantimodellen och därmed i enlighet med budgetlagen och garantiförordningen, behöver äldre beslut därför i många fall ändras* så att Riksgäldskontoret ges möjlighet att ta ut en avgift baserad på statens ekonomiska risk för garantin.

Som tidigare har nämnts kan riksdagen besluta att avgiften eller delar av avgiften skall finansieras genom anslag på statsbudgeten (15 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten). För att Riksgäldskontoret skall ha möjlighet att utföra uppdraget inom fastlagd tidsplan behöver därför riksdagen fatta vissa beslut i samband med 2001 års ekonomiska vårproposition. *Främst behöver riksdagen ta ställning till om en garantiavgift skall finansieras med anslag på statsbudgeten.* För nya garantier beslutar riksdagen om en garantiavgift skall finansieras med anslag på statsbudgeten i samband med att riksdagen fattar beslut om själva garantin. Av naturliga skäl har detta inte varit fallet för de äldre garantiåtagandena. Av praktiska skäl har Riksgäldskontoret, för de garantier där kontoret kan förutse ett behov av att avgiften belastar anslag på statsbudgeten beräknat en avgift som anges i bilaga till denna skrivelse.

Regeringen har då möjlighet att ta ställning till om den garanterade låntagaren kan betala avgiften själv eller om avgiften skall anvisas på statsbudgeten. Det kan t.ex. handla om garantier där ingångna avtal inte gör det möjligt att ta ut en avgift eller att höja en avgift.

De förslag som Riksgäldskontoret lämnar avseende lämpliga tidsperioder för anslagstilldelning har i varje enskilt fall anpassats till de faktorer som är väsentliga, t.ex. garantiåtagandets löptid, riskprofil, etc. Detta medför att den föreslagna tidsperioden i ett enskilt fall kan avvika från åtagandets längd. Eventuella ändringar av de tidsperioder och medeltilldelningsprofiler som Riksgäldskontoret föreslagit (t.ex. en längre tidsperiod) kan innebära att andra (högre) belopp än de angivna behöver anvisas, i vilket fall kontoret behöver utföra nya beräkningar för den årliga anslagstilldelningen.

Garantiåtaganden som hanteras i särskild ordning

Riksgäldskontoret kommer att föreslå en modifierad invärderingsmetod för garantierna till Arlandabanan Projekt AB och Luftfartsverkets Airport Center AB. Dessa garantier innehåller bl.a. optionsavtal och en ordinär invärdering skulle leda till att Riksgäldskontoret tar över det ekonomiska ansvaret för utnyttjandet av optionen utan att kunna påverka beslutet i fråga. För att undvika en felaktig incitamentsstruktur föreslår Riksgäldskontoret därför att garantierna invärderas, men att ansvarig myndighet förpliktigas att täcka kostnaden under vissa omständigheter.

För så kallat garanterat kapital till internationella finansieringsinstitut² föreslår Riksgäldskontoret att det skapas en separat garantireserv och att ändamålet för de anslag som finansierar kapitaltillskott till instituten vidgas till att även gälla garanterat kapital. Orsaken är bl.a. att det garanterade kapitalet ingår i organisationernas egna kapital och att, eftersom Sverige endast är ett av flera medlemsländer, riksdagen har ringa möjlighet att påverka garantin. För övriga garantier har riksdagen beslutanderätt.³

Förslag gällande Venantius AB kommer att lämnas i en separat skrivelse.

I bilaga till denna skrivelse återfinns Riksgäldskontorets förslag till åtgärder som behöver vidtas för att de garantier som finns inom departementets verksamhetsområde skall kunna invärderas enligt tidsplan.

² Asian Development Bank, African Development Bank, Inter-American Development Bank, Nordiska Investeringsbanken, Europeiska Investeringsbanken, Världsbanken, Europarådets Utvecklingsbank, EBRD och IBRD.

³ Det föreslagna sättet att hantera kapitalet till internationella institut överensstämmer i huvudsak med den inriktning som omnämns i budgetpropositionen för 2000 och i Finansutskottets betänkande (1999/2000 FiU:24)

Observera att bilagan inte innehåller samtliga garantier som finns inom departementets ansvarsområde, eftersom vissa garantier inte kräver några åtgärder från riksdag eller regering för att kunna invärderas. För dessa garantier pågår riskanalys och avgiftsberäkning och invärderingen beräknas vara klar enligt tidsplan.

Tidsplan för arbetet med invärderingen

Finansutskottet har i sitt betänkande (1999/2000: FiU24) skrivit att förslag till följd av invärderingen av äldre garantier bör underställas riksdagen i så god tid att garantimyndigheternas prövning av de äldre garantierna kan vara avslutad före utgången av 2001. Detta innebär att de garantiavgifter som regeringen anser bör subventioneras behöver ingå i regeringens budgetförslag för 2002 - dvs. att de anvisas på statsbudgeten i budgetpropositionen 2002. Invärderingen kan även innebära ändringar av tidigare fattade riksdags- och regeringsbeslut, vilka således också behöver tillställas riksdagen respektive beslutas av regeringen före utgången av 2001.

RIKSGÄLDSKONTORET

Thomas Franzén

Karin Hermanrud

Kopia: Finansdepartementet budgetavdelningen