

# Förutsättningar för en effektivare hantering av statens risktagande genom garantier

# Innehållsförteckning

<b>SAMMANFATTNING.....</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>11</b>
1.1 GARANTIMODELLEN .....	11
1.2 UPPDRAGET.....	13
1.3 RAPPORTENS DISPOSITION .....	14
<b>2 PRINCIPER FÖR AVGIFTSSÄTTNING OCH GARANTIRESERVER .....</b>	<b>16</b>
2.1 AVGIFTER FÖR STATLIGA GARANTIER .....	16
2.1.1 Anslagsfinansierade garantier .....	16
2.1.2 Garantier finansierade med avgifter som betalas av garantitagaren.....	20
2.1.3 Marknadsmässiga avgifter i praktiken .....	21
2.1.4 Avgiftssättning gentemot statliga bolag .....	24
2.1.5 Slutsatser .....	26
2.2 GARANTIRESERVER .....	26
2.2.1 Garantireservers roll – några grundprinciper.....	26
2.2.2 Garantireserver i ett system med marknadsmässiga avgifter.....	29
2.2.3 Utvärdering av avgiftssättning och effekter på garantireserven som utvärderingsinstrument .....	33
2.2.4 Hur kan utvärdering av avgiftssättning göras? .....	34
2.2.5 Slutsatser .....	34
<b>3 PERSPEKTIV PÅ STATENS GARANTIPORTFÖLJ.....</b>	<b>37</b>
3.1 STATENS BALANSRÄKNING.....	37
3.2 BEHOVET AV EN SAMLAD BILD AV STATENS RISKTAGANDE GENOM GARANTIER.....	39
3.3 RISKBEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER OCH STATENS ATTITYD TILL RISK .....	44
3.4 EN PRINCIPSKISS ÖVER ETT ALTERNATIVT STYRSYSTEM FÖR STATENS GARANTIPORTFÖLJ .....	49
3.5 SLUTSATSER.....	51
<b>4 UTGÅNGSPUNKTER FÖR EN GARANTIMYNDIGHETS HANTERING .....</b>	<b>53</b>
4.1 AVGIFTSSÄTTNING OCH AVTALSKONSTRUKTION .....	53
4.2 ÖVERVAKNING AV RISKERNA I GARANTIerna .....	55
4.3 HANTERING AV GARANTIRESERVER OCH ANDRA TILLGÅNGAR .....	56
4.4 HANTERING AV INFRIANDEN.....	58
4.5 FORDRINGSHANTERING .....	58

4.6	UTVÄRDERING .....	58
4.7	SLUTSATSER.....	59
<b>5</b>	<b>GARANTILIKNANDE ÅTAGANDEN.....</b>	<b>62</b>
5.1	UTGÅNGSPUNKTER .....	62
5.2	EXEMPEL PÅ GARANTILIKNANDE ÅTAGANDEN.....	62
5.2.1	<i>Leasingbetalningar</i> .....	62
5.2.2	<i>Kärnavfallshantering</i> .....	63
5.3	SLUTSATSER.....	63
<b>6</b>	<b>SAMARBETE OCH SAMORDNING I GARANTIVERKSAMHETEN.....</b>	<b>65</b>
6.1	RISKREDOVISNING .....	65
6.2	RISKBEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER.....	66
6.3	SAMORDNINGSFUNKTION .....	67
6.4	SLUTSATSER.....	68
<b>7</b>	<b>GARANTIER SOM ERSÄTTER TILLFÖRSEL AV KAPITAL OCH KAPITALINSATSER .....</b>	<b>69</b>
7.1	EGENSKAPER HOS KAPITALTÄCKNINGSGARANTIER OCH GARANTERAT KAPITAL.....	69
7.2	ANALYS AV ANVÄNDNINGEN AV KAPITALTÄCKNINGSGARANTIER OCH GARANTERAT KAPITAL .....	71
7.3	SLUTSATSER.....	72
<b>8</b>	<b>FÖRSLAG I SAMMANFATTNING.....</b>	<b>73</b>
	<b>BILAGA 1: GARANTIVERKSAMHETEN I STATEN – EN NULÄGESBESKRIVNING .....</b>	<b>76</b>
	<b>BILAGA 2: INTERNATIONELLA REGELVERK ANGÅENDE GARANTIGIVNING .....</b>	<b>87</b>
2.1	EG:S STATSSTÖDSREGLER .....	87
2.2	REGELVERK SOM STYR EXPORTKREDITGARANTIER .....	87

## Sammanfattning

Enligt Årsredovisning för staten för 2001 uppgick statens garantiåtaganden till drygt 750 miljarder kronor. Garantiåtaganden kan liknas vid en latent statsskuld, eftersom de innefattar förväntade och oförväntade kostnader som vid infrianden av garantier läggs till den konventionella skulden. Garantier och statsskuld gör således båda anspråk på statens balansräkning. De hanteras emellertid på olika sätt och i skilda system. Det finns heller ingen samlad redovisning av riskerna i statens garantiåtaganden. Förbättrad information och uppföljning av garantiåtaganden måste uppfattas som en förutsättning för en väl avvägd hantering av statens finanser och beslut om användningen av statens resurser.

Syftet med denna rapport är att utreda förutsättningarna för en effektivare riskhantering av statens garantiåtaganden. Uppgiften är att föreslå hur garantier (och garantiliknande åtaganden) skall hanteras för att de politiska och samhällsekonomiska mål som ligger bakom besluten att ställa ut garantier skall uppnås på effektivast möjliga sätt, inklusive med lägsta möjliga kostnader för staten, med beaktande av risk.

### **Avgiftssättning och garantireserver**

Den statliga garantimodellen innefattar ett krav på avgift motsvarande statens ekonomiska risk. Avgiften skall betalas av garantitagaren eller täckas via anslag på statsbudgeten. Avgiften skall motsvara den förväntade kostnaden i åtagandet inklusive administrativa kostnader. Denna ändring i avgiftssättningen genomfördes i enlighet med budgetlagens krav på synliggörande av kostnader. Budgetlagen innebar också att ett tak för den offentliga sektorns utgifter sattes med följd att utrymmet för utgifter på statsbudgeten under utgiftstaket blev begränsat. Avgifterna tillfördes garantireserver för att hantera infrianden vid sidan av utgiftstaket.

Budgetlagen inrymmer flera viktiga principer förutom att synliggöra kostnader, t.ex. att en effektiv styrning av statens resurser skall eftersträvas och att bruttoredovisning så långt det är möjligt skall tillämpas. Den senare principen syftar inte minst till att underlätta för medborgarna i bedömningar om hur statens resurser används. För att fullgöra kraven enligt denna princip och principen om en effektiv styrning, kommer Riksgäldskontoret till slutsatsen att avgifter på statliga garantier i normalfallet skall sättas med utgångspunkt i vad en privat garantigivare skulle begära för att ställa ut motsvarande garanti. En privat garantigivare begär ersättning inte bara för den förväntade kostnaden i åtagandet utan även för den oförväntade kostnaden eller den osäkerhet som omger kostnaden för ett infriande. Den nuvarande självkostnadsprincipen bör således ändras.

För subventionerade garantier innebär den föreslagna principen om marknadens värdering som norm för avgiftssättning att garantier blir jämförbara med direkt stöd. Principen om bruttoredovisning tillämpas därmed fullt ut genom att garantier värderas på samma sätt som direkt stöd till en verksamhet för att köpa motsvarande garanti på marknaden. En bättre styrning av statens resurser uppnås också genom att garantier i budgetberedningen inte längre uppfattas som billigare än direkt stöd. Den föreslagna principen syftar således till att synliggöra stödets reella omfattning, inte att förhindra stöd. En indirekt effekt av denna princip är att statens balansräkning stärks genom att utrymmet för övriga utgifter blir mindre med en given mängd garantier.

Utgångspunkten i EG:s regler om statsstöd är vad gäller avgiftssättningen för garantier att det pris som gäller eller skulle ha gällt på marknaden skall utgöra norm. Denna regel är, liksom EG:s övriga statsstödsregler, till för att begränsa konkurrenshämmande och snedvridande ingrepp i den inre marknaden. EG:s regler blir styrande för avgiftssättningen till konkurrensutsatt verksamhet. För garantier där garantitagaren betalar avgiften innebär den föreslagna principen om marknadsmässig värdering att dolt statsstöd undviks och därmed följs EG:s statsstödsregler.

Principen om marknadsmässig värdering behöver belysas ytterligare både generellt och i specifika fall då en av svårigheterna med att tillämpa denna princip är att marknadspriset i vissa fall är svårt att avläsa eller inte existerande. Detta innebär att bedömningarna får göras med utgångspunkt i approximationer. Det är dock viktigt att fastställa principen för att uppnå en effektivare budgetstyrning och för att undvika dolt stöd. En särskild tillämpning av principen gäller garantier till statliga bolag där kapitaltillskott kan komma att ske. Riksgäldskontoret bör i sin avgiftssättning ta hänsyn till sådana kapitaltillskott på samma sätt som privata aktörer skulle ha gjort för att avgiften skall kunna definieras som marknadsmässig. Förutsättningen är dock att garantin förses med sådana villkor att den inte de facto blir en kapitaltäckningsgaranti.

Riksgäldskontoret finner att principen om marknadsmässig värdering bör gälla för Riksgäldskontorets och Bostadskreditnämndens garantier och att denna princip bör införas för nya garantier då ett retroaktivt förfarande inte skulle ha någon effekt på redan fattade beslut om garantier. I fråga om Exportkreditnämndens och Sidas garantier måste hänsyn tas till internationella avtal, men även här kan en ändring aktualiseras.

Förslaget om marknadens värdering som norm för avgiftssättning för garantier har även implikationer för garantireservernas roll som utvärderingsinstrument. Garantireservernas roll i stort är att utgöra:

- a) Ett medel i statens kassahållning och skuldhantering. De konsolideras sålunda med statens finanser. En avgift som betalas in

till garantireserven minskar statens lånebehov och statsskuld medan det finansiella sparandet ökar. Garantireserverna är därmed inte några reella öronmärkta reserver. I verksamhetsredovisningen har dock begreppet reserveringsnivå (tillgångsnivå) relevans.

- b) En teknik för att redovisa intäkter och kostnader i garantiverksamheten och ge ett ackumulerat resultat för verksamheten.
- c) Ett medel för att hantera infrianden utanför utgiftstaket.
- d) Ett instrument för utvärdering av om kostnadstäckning uppnås i garantiverksamheten genom att behållningarna antas motsvara de förväntade kostnaderna i engagemanget (administrativa kostnader inräknat).

Det är i huvudsak rollen som utvärderingsinstrument som förändras med den föreslagna principen om marknadsmässig värdering som avgiftsprincip då principen sannolikt innebär att ett överskott på sikt ackumuleras i garantiverksamheten. Då en förändring i avgiftsprincip får ett successivt genomslag vid ett införande av principen för nya garantier föreslås garantireserverna läsas av efter cirka tio år för utvärdering av om överskott (eller underskott) finns i garantiverksamheten. Det bör betonas att ett redovisat överskott i garantireserverna inte binder några reala eller finansiella resurser. Som extraordinär åtgärd föreslås överskott och underskott kunna skrivas av för att på så sätt garantimyndigheternas avgifts- och kostnadsansvar skall bibehållas. Orsakerna till ett underskott bör dessutom analyseras för att förhindra att kostnader som lett till sådana underskott uppstår framöver.

### **Statens garantiportfölj**

Garantiportföljen gör anspråk på samma balansräkning som statsskulden. Den bör därför hanteras med utgångspunkt i samma synsätt på statens finanser. För närvarande hanteras statsskulden och statliga garantier inom separata system och med skilda regelverk. En ökad samordning av analys och hantering är motiverad. Genom att både statskuld och garantier utgör civilrättsligt grundande anspråk på statens balansräkning finns ett grundläggande samband. I ett vidare perspektiv behöver även garantiliknande åtaganden omfattas av detta synsätt.

Med ett samlat synsätt blir det ännu tydligare att beslut att ställa ut garantier måste vägas mot de resurser staten samlat förfogar över. Detta förutsätter att staten vid utfärdandet av garantier tar ut avgifter så att staten får inkomster eller undviker andra utgifter så att de sammanlagda nettoanspråken på statens balansräkning inte underskattas. I efterhand, med en given portfölj av garantier, måste de förväntade och oförväntade kostnaderna beaktas vid beslut om skatter såväl som beslut om andra utgifter. Har kostnaderna ökat kan det vara nödvändigt att se över andra

statliga åtaganden så att de samlade anspråken inte överstiger en önskvärd eller hanterlig nivå.

I ett första steg är det därför nödvändigt att skapa en samlad bild av statens garantiåtaganden (och garantiliknande åtaganden) så att kostnaderna (både förväntade och oförväntade) i den totala garantiportföljen kan analyseras. Efter att en samlad bild av garantiportföljen har tagits fram kan denna sammanfogas med analyser av den reguljära statsskulden för att skapa en mer samlad bild av riskerna i statens totala portfölj.

Det vanligaste sättet att bedöma kostnader och risker (oförväntade kostnader) i en portfölj av betingade åtaganden är att utgå från portföljens förlustfördelning vilken anger hur stora förluster som antas kunna uppstå under en viss period och med vilken sannolikhet. Den förväntade förlusten är sålunda ett mått på den förlust som man förväntar sig att göra under en viss period. Den oförväntade förlusten mäter den största förlust som man tror kan inträffa med en given sannolikhet. Skillnaden mellan den förväntade och oförväntade förlusten mäter det buffertkapital som skulle behövas utöver avsättningar för den förväntade kostnaden för att garantera att infriandena kommer att kunna mötas med en viss sannolikhet.

Staten kan låna upp medel för att täcka sådana oväntat stora infrianden under förutsättning att garantiåtagandena och därtill kopplade risker inte blir så stora att ett ogynnsamt utfall påtagligt skulle försämra statens finanser. För att förhindra uppkomsten av en sådan situation är information om förväntade och oförväntade kostnader i garantiverksamheten nödvändig. Denna information behövs som underlag för beslut om hanteringen av statens finanser. Riksgäldskontoret föreslår att en samordningsfunktion inrättas för detta ändamål – med placering i Riksgäldskontoret och med representation från samtliga garantimyndigheter – med syfte att utveckla riskredovisningen för garantier (och på sikt även inkludera garantiliknande åtaganden) för att denna skall kunna utgöra underlag för beslut om statens finanser. Samordningsfunktionen förutses sedan övervaka riskerna i statens garantiportfölj och rapportera dessa till Finansdepartementet.

Frågan om vilka risker staten kan och vill bära har dock inget entydigt svar. Kvalitativt kan det konstateras att staten har och måste ha en avsevärd kapacitet att bära risk då en av statens fundamentala funktioner är att hjälpa medborgarna att hantera de risker som av olika skäl inte passar in i eller kan skötas av privata försäkringsmarknader. Genom att riskerna som bärs av staten delas mellan landets skattebetalare uppnår staten en stor kapacitet att bära risk. Därtill har staten en mångfacetterad verksamhet vilket i sig ger riskspridning. En avspegling av dessa

förhållanden är att staten normalt sett inte tecknar försäkringar med externa parter.

En konsistent hantering av garantiåtaganden synes vara att riskbegränsande åtgärder i form av återförsäkring hos privata försäkringsgivare inte bör komma i fråga i den reguljära verksamheten hos enskilda garantimyndigheter. I princip bör sådana åtgärder endast aktualiseras om risknivån i statens garantiportfölj har blivit så hög att statens finanser väsentligt kan försämrats. En förutsättning för att kunna göra bedömningar om riskläget i statens åtaganden är att en samlad bild av risken i garantiportföljen kan ges. Andra riskbegränsande åtgärder såsom rena byten av risker, med andra länders garantiinstitut, utan att någon nettokostnad uppstår för staten, kan med fördel vidtas för att begränsa statens risk.

Då det gällande styrsystemet för statens garantigivning innehåller motsägelsefulla riktlinjer avseende riskbegränsande åtgärder anser Riksgäldskontoret att principerna för återförsäkring av statliga garantiåtaganden snarast bör klargöras och preciseras. I förlängningen behöver även styrning av statens garantigivning ses över avseende, t.ex. vilket totalt riskutrymme som finns för garantiverksamhet och hur detta riskutrymme bör fördelas på de olika garantimyndigheternas garantier. Dessa frågor bör behandlas i en särskild utredning av styrsystemet för garantihanteringen.

### **En garantimyndighets uppgifter**

Bland de viktigaste uppgifterna i en garantimyndighets hantering kan nämnas avgiftssättning och avtalskonstruktion. Avgiftssättningen ställer stora krav på analys- och prissättningsfunktionen. Villkoren i garantiavtalen behöver vara utformade på ett effektivt sätt, dvs. så att syftet med garantin uppnås och att statens risk begränsas så långt det är möjligt. Ett krav som kan ställas är att varje garantimyndighet har en dokumentation över allmänna villkor för mer standardiserade garantier. Därtill bör de särskilda villkor som gäller för de garantier som faller utanför de standardiserade ramarna analyseras och ses över.

En annan viktig uppgift för en garantimyndighet är att övervaka riskerna i de enskilda garantierna och att vidta åtgärder där så är möjligt och mest effektivt för staten. Väsentligt förändrade risker bör rapporteras till samordningsfunktionen och till Regeringskansliet. Informationen om den ändrade riskbilden blir på så sätt en integrerad del i budgetarbetet.

Hantering av regressfordringar är exempel på ytterligare en viktig uppgift för garantimyndigheterna. Om värdet av fordringshantering vittnar Exportkreditnämndens på senare år förbättrade resultat och Riksgäldskontorets ökade återvinning under 2001.



## **Garantiliknande åtaganden**

Vid sidan av garantiåtaganden som gjorts inom ramen för den formella garantihanteringen har staten olika typer av garantiliknande åtaganden. Exempel på sådana åtaganden är statens avtalsbundna betalningsansvar för SJ:s leasingåtaganden vilka har ingåtts av affärsverket. Ett annat exempel är statens icke avtalsbundna sistahandsansvar för de restkostnader som kan uppstå i samband med omhändertagandet av kärnkraftsavfall. Det är principiellt olämpligt att myndigheter ägnar sig åt pantsättning av statlig egendom genom finansiell leasing varför sådana åtaganden framöver bör undvikas. I det specifika fallet bör åtagandena följas av en explicit garanti. Vad gäller kärnkraftsavfallet så kommer denna fråga att tas upp till utredning under 2002. I ett budgetperspektiv är det viktigt att kartlägga sådana garantiliknande åtaganden och att kvantifiera riskerna i dessa. I särskilda fall kan det bli aktuellt att vidta riskbegränsande åtgärder. Riskerna bör övervakas och ingå i samordningsfunktionens rapportering av statens åtaganden.

## **Samordning och samarbete**

Riksgäldskontoret föreslår, som nämnts, att det inrättas en samordningsfunktion för statens garantihantering. Bland dess viktigaste uppgifter är att utveckla en förbättrad riskredovisning. Den bör omfatta en framåtblickande analys och innehålla information om garantiers eventuella samband inom och mellan portföljer av garantier. Utöver den basinformation som ges i Årsredovisning för staten (utestående åtaganden, influtna garantiavgifter under året osv.) behöver även kostnaderna och riskerna (förväntade och oförväntade) kvantifieras så långt det är möjligt och en långsiktig riskanalys genomförs. Kostnaderna bör i verksamhetsredovisningen relateras till influtna garantiavgifter. Genom att garantiverksamhetens (latenta) skuldsida tydliggörs kringgås också det problem som uppstår i och med att ensidig information ges avseende det finansiella sparandet.

## **Garantier som ersätter tillförsel av kapital och kapitalinsatser**

Till denna grupp av garantier räknas kapitaltäckningsgarantier och garanterat kapital. Riksgäldskontoret konstaterar att obegränsade kapitaltäckningsgarantier är oförenliga med garantimodellen eftersom en avgift inte går att beräkna för en obegränsad garanti. Garanterat kapital utgör en särlösning avseende garantier till multilaterala finansieringsinstitut. Dessa garantier ges genom medlemskap i organisationerna och är traditionellt sett förknippade med låg risk. Anledningen till att ingen avgift tas ut är att i stället för ett infriande en inbetalning av kapital till organisationerna är brukligt. Om en avgift skulle tas ut för dessa garantier skulle därmed en dubbel avsättning göras.

Riksgäldskontorets förslag har redovisats i sammanfattningen och innebär i korthet:

- Budgetlagen bör ändras så att det anges att en marknadsmässig avgift skall tas ut för statliga garantier.
- Utvärderingen av garantiverksamheten bör i huvudsak göras efter avgiftsättning.
- En samordningsfunktion bör inrättas med syfte att utveckla en samlad riskredovisning för statens portfölj av garantier.
- Reglerna för riskbegränsande åtgärder behöver klarläggas och preciseras.
- En långsiktig översyn av styrsystemet för hanteringen av statens garantiportfölj behöver genomföras.

# 1 Inledning

## 1.1 Garantimodellen

Staten har stora åtaganden genom garantier. I Årsredovisning för staten för 2001 anges det totala åtagandet till drygt 750 miljarder kronor varav Insättningsgarantin svarade för ca 390 miljarder kronor.

Statens åtaganden genom garantier dateras långt tillbaka i tiden. Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet infriades flera av de då gällande fartygskreditgarantierna. Kostnaden för staten var enligt en rapport från Riksgäldskontoret 1997 knappt 10 miljarder kronor. Oundvikligen innebär belopp i den storleksordningen en betydande undanträngning av andra utgifter på statsbudgeten. Ett problem med fartygskreditgarantierna var att de var avgiftsfria, vilket medförde att prioriteringar och konsekvenser för resursanvändningen inte blev tydliga när man fattade beslut om dessa garantier.

Den 1 januari 1998 infördes ett nytt sätt att hantera garantier i staten.<sup>1</sup> Den nya garantimodellen regleras i lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) och garantiförordningen (1997:1006) och i de olika garantimyndigheternas förordningar om garantiverksamheten.<sup>2</sup>

Det nya förfarandet ställer krav på kostnadstäckning utifrån en självkostnadsprincip för de risker staten tar. Risken i varje garantiengagemang eller grupp av engagemang skall beräknas och utifrån detta skall en avgift (premie) betalas för garantin<sup>3</sup>. Avgiften betalas av garantitagaren direkt eller så kan riksdagen besluta att för ett visst åtagande skall en lägre eller ingen avgift debiteras. Till den del avgifter inte betalas av garantitagaren är det fråga om en statlig subvention. En sådan subvention skall belasta ett anslag på statsbudgeten.

Syftet med garantimodellen är att få kontroll över och synliggöra kostnader i samband med statens garantigivning. Kostnader för garantier skall täckas av avgifter, vare sig dessa betalas av garantitagaren eller finansieras med anslagsmedel. Det sistnämnda är väsentligt för att skapa tydlighet i budgetprocessen och jämförbarhet mellan olika stödformer. Vidare ger garantimodellen ökad prognossäkerhet för de takbegränsade utgifterna på statsbudgeten. Garantimodellen är således en väsentlig och integrerad del i den omläggning av styrningen av statens finanser som kodifierades i budgetlagen.

---

<sup>1</sup> Garantimodellens principer tillämpades redan av Exportkreditnämnden och Sida.

<sup>2</sup> Se beskrivning av de olika garantimyndigheterna i bilaga 1.

<sup>3</sup> I rapporten kommer budgetlagens benämning avgifter att användas.

Statens garantiverksamhet är uppdelad på fem olika myndigheter där varje myndighet ansvarar för sin garantigivning. Myndigheterna är Riksgäldskontoret, Bostadskreditnämnden (BKN), Exportkreditnämnden (EKN), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Insättningsgarantinämnden (IGN). Insättningsgarantin och Investerarskyddet regleras i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti respektive lagen (1999:158) om investerarskydd och följer därigenom andra principer än vad som gäller enligt garantimodellen. Det sammanhänger med att IGN:s åtaganden delvis har ett annat syfte än andra statliga garantier. Mot denna bakgrund kommer IGN:s verksamhet att behandlas översiktligt i denna rapport.

Garantimyndigheternas roll förändrades genom budgetlagen från 1996.<sup>4</sup> Lagen ställer krav på prissättning av garantier för att nå målen om kostnadstäckning och korrekt information i budgetprocessen. Förutom prissättning av statens garantiåtaganden hanterar myndigheterna infrianden via en garantireserv (premiereserv, behållna avgiftsmedel). Myndigheterna har ett självständigt ansvar för att kostnadstäckning i verksamheten uppnås på sikt.<sup>5</sup>

Statens åtaganden genom garantier innebär stora risker i form av framtida utgifter vid eventuella infrianden. I stora delar balanseras garantiernas förväntade kostnader (förväntade förluster) av inbetalda avgifter vilka har tillförts statskassan och redovisas som garantireserver. Kostnaden till följd av infrianden kan dock bli större än den förväntade kostnaden, vilket är detsamma som en oförväntad kostnad (oförväntad förlust). Risken för stora oförväntade kostnader är särskilt märkbar i en obalanserad portfölj, dvs. en portfölj med enskilda stora åtaganden (koncentrationsrisk) eller åtaganden som har inbördes samband som t.ex. räntekänslighet (samvariationsrisk). Statens samlade portfölj av garantier, liksom de enskilda garantimyndigheternas portföljer, kan antas vara obalanserade, eftersom dessa garantier tillkommer på basis av politiskt och samhällsekonomiskt grundade motiv, snarare än marknadsmässiga och företagsekonomiska val där hänsyn till riskkoncentrationer naturligen tas och diversifiering är ett viktigt medel för att reducera dessa.

Det finns sålunda behov av att identifiera och beräkna de risker staten tar på sig genom garantier. Detta är en nödvändig förutsättning för att staten skall kunna kontrollera och, när så visar sig ändamålsenligt, vidta åtgärder för att begränsa statens risk. Av dessa skäl gav regeringen

---

<sup>4</sup> Se not 1.

<sup>5</sup> För Sidas och IGN:s verksamhet saknas motsvarande resultatmål (restriktion) om kostnadstäckning i verksamheten. Ett underskott i Sidas garantiverksamhet avseende biståndsgarantier belastar statsbudgetens biståndsanslag.

Riksgäldskontoret under 2001 ett uppdrag att utreda förutsättningarna för en effektivare hantering av statens risktagande genom garantier.

## 1.2 Uppdraget

Uppdraget att utreda förutsättningarna för en effektivare riskhantering gäller primärt statens betingade finansiella åtaganden genom garantier men principiellt även statens garantiliknande åtaganden (de senare beskrivs i avsnitt 5). De förslag som förs fram i rapporten berör även statens lån med kreditrisk.<sup>6</sup>

Uppdraget är avgränsat till att avse *hanteringen* av garantier och innefattar inte någon analys av om och när staten skall ställa ut garantier och därmed inte heller någon översyn av garantimyndigheternas primära uppgift, nämligen att uppfylla de politiska och samhällsekonomiska mål som riksdag och regering har ålagt myndigheterna. Uppgiften är enligt uppdraget att föreslå hur garantier (och garantiliknande åtaganden) skall hanteras för att de politiska och samhällsekonomiska mål som ligger bakom besluten att ställa ut garantier skall uppnås på effektivast möjliga sätt, inklusive med lägsta möjliga kostnader för staten, med beaktande av risk.

I uppdraget anges att garantimodellens krav på kostnadstäckning behöver preciseras i olika avseenden, exempelvis vad gäller innebörden av begreppet ”riskavspeglande premier” och vad som menas med att garantisystemet skall vara ”långsiktigt självbärande”. Behovet av riskredovisning behöver belysas, principer för garantireservernas uppbyggnad och riskbegränsande åtgärder klargöras liksom vad som ingår i uppgiften att vara garantimyndighet. Uppgiften har varit att finna åtgärder som är fördelaktiga för staten som helhet med beaktande av garantimyndigheternas självständighet och ansvar.

Uppdraget har utförts av Riksgäldskontoret efter samråd med Bostadskreditnämnden, Exportkreditnämnden, Sida och Insättningsgarantinämnden. Till uppdragets genomförande har även externa konsulter bidragit. Riksgäldskontoret ansvarar för rapportens innehåll liksom för de analyser och slutsatser som redovisas.

Riksgäldskontoret har mot bakgrund av uppdragets komplexitet och den korta tid som stått till förfogande valt att avgränsa rapporten till att belysa ett antal centrala områden inom vilka statens position kan förbättras genom bl.a. ändrade principer för de villkor på vilka garantier ges och för hur portföljen av beviljade garantier därefter hanteras. Rapporten innehåller förslag till åtgärder inom flera av dessa områden.

---

<sup>6</sup> Se Riksgäldskontorets rapport ”Statens utlåning – en modell för ökad ekonomisk kontroll” daterad 2002-02-26.

Riksgäldskontoret konstaterar också att vissa frågor behöver utredas vidare och lämnar i rapporten förslag på frågor som bör ingå i det fortsatta arbetet med en effektivare hantering av statens garantiportfölj.

### 1.3 Rapportens disposition

En effektivare hantering av statens portfölj av garantier rör förutom den befintliga portföljen, även de beslut som fattas och avtal som ingås när statliga garantier ställs ut. Det gäller framför allt de principer för avgiftssättning som finns i det nuvarande regelverket. I avsnitt 2 behandlar Riksgäldskontoret principerna för avgiftssättning och effekter på garantireserverna, följt av frågor kring hanteringen av garantiportföljen i avsnitt 3. Rapportens disposition skall på detta sätt medverka till att ge en bild av hur olika beslut kan påverka garantiverksamheten, dels då garantier ställs ut och avtal ingås, dels då risken förändras i de garantier som staten genom avtal har förbundit sig att infria.

I *avsnitt 2* analyseras principer för avgiftssättning. Slutsatsen är att avgifter satta med utgångspunkt i marknadens värdering av garantiåtaganden leder till att viktiga principer enligt budgetlagen, såsom en bättre styrning av statens resurser och krav på förbättrad information om resursanvändningen, uppfylls. Principen förhindrar också att dolda subventioner ges, vilket är ett krav enligt EG:s statsstödsregler. Principen för avgiftssättning har effekter på garantireserverna, varför Riksgäldskontoret i den andra delen av avsnitt 2 diskuterar hur garantireserver i form av konton (med kredit) i Riksgäldskontoret fungerar i nuvarande system och vilken roll de kan spela i ett system med marknadsmässiga avgifter.

I *avsnitt 3* övergår Riksgäldskontoret till att diskutera statens garantigivning i ett portföljperspektiv. Utgångspunkten är att statens garantiportfölj på samma sätt som reguljär statskund gör anspråk på statens balansräkning och därigenom bör hanteras med utgångspunkt i samma synsätt som statskundan. En förutsättning för att detta skall vara möjligt är att staten – ytterst riksdag och regering – har relevant och aktuell information om omfattningen av statens samlade garantiåtaganden, mätt i termer av både förväntade kostnader och oförväntade kostnader (risk) som underlag för beslut om skatter och utgifter. Detta ställer krav på en samordnad riskbaserad analys och rapportering av statens garantiåtaganden på portföljnivå vilken diskuteras i rapporten i avsnitt 6. I avsnitt 3 diskuterar kontoret vidare synen på riskbegränsande åtgärder, också med utgångspunkt i att garantier gör anspråk på statens balansräkning. Avslutningsvis skisserar Riksgäldskontoret ett styrsystem som skulle göra det möjligt att fatta beslut om riskbegränsande åtgärder utifrån information om risken i statens totala garantiportfölj.

I *avsnitt 4* beskriver Riksgäldskontoret utgångspunkter för en garantimyndighets hantering utifrån ett processmässigt synsätt på garantigivningen. En utgångspunkt är varje garantimyndighets specialisering inom ett visst verksamhetsområde. Då det förekommer stora skillnader mellan garantimyndigheternas verksamhetsområden och även mellan garantierna inom ett och samma verksamhetsområde betonas vikten av verksamhetsanpassade lösningar och lösningar anpassade efter garantiernas specifika förutsättningar. Viktiga frågor som behandlas i detta avsnitt är bl.a. att villkorsformuleringen påverkar garantins slutgiltiga pris och hur resultatet i garantiverksamheten kan förbättras genom en utvecklad fordringshantering.

I *avsnitt 5* behandlar Riksgäldskontoret garantiliknande åtaganden. Dessa betingade åtaganden ingår som en del i uppdraget varvid en första systematisering av sådana åtaganden görs i denna rapport samt förslag lämnas till hur den fortsatta hanteringen kan se ut.

I *avsnitt 6* redogör Riksgäldskontoret för hur ett ökat samarbete och en utvecklad samordning i garantiverksamheten kan uppnås. Flera beröringspunkter finns mellan garantimyndigheterna bl.a. genom avgiftssättningen där ett ökat samarbete är önskvärt. En samordnad riskredovisning avseende statens garantiportfölj (där på sikt även garantiliknande åtaganden bör ingå) är en förutsättning för att riksdag och regering skall få ett rättvisande underlag för beslut om resursprioriteringar och har efterlysts av riksdagens revisorer. (Skälen för en samordnad riskredovisning redovisas i avsnitt 3.)

I *avsnitt 7* behandlas garantier som ersätter tillförsel av kapital och kapitalinsatser. Kapitaltäckningsgarantier och garanterat kapital jämförs med kapitaltillskott och användningen av sådana garantier belyses.

I *avsnitt 8* slutligen, redovisas de konkreta förslag till åtgärder och fortsatt utvecklingsarbete som rapporten utmynnar i.

## 2 Principer för avgiftssättning och garantireserver

### 2.1 Avgifter för statliga garantier

Genom lagen (1996:1059) om statsbudgeten ändrades principerna för resurshanteringen och budgetstyrning i staten. Riksdagens beslut om ett tak för statens utgifter ökade kraven på utgiftskontroll på alla områden. Vidare infördes en princip om bruttoredovisning av statliga utgifter och inkomster, bl.a. för att ge en tydligare och mer rättvisande bild av hur statens resurser används. Syftet med budgetlagen är att uppnå en mer effektiv styrning av statens resurser och tydligare information om hur dessa resurser används.

För garantiverksamheten i staten innebär denna princip att en garanti skall prissättas i samband med att åtagandet ingås för att på så sätt synliggöra kostnaderna i verksamheten. I budgetlagens 15 § och i budgetproposition 1996/97:1 (avsnitt 5.3.2) anges att den avgift som tas ut för åtagandet genom garantin skall motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader i åtagandet om inte riksdagen i ett visst ärende beslutar annat. I förarbetena till budgetlagen likställs statens ekonomiska risk med den *förväntade kostnaden* i ett garantiåtagande. Denna självkostnadsprincip kommer även till uttryck i t.ex. Riksgäldskontorets och EKN:s instruktioner.<sup>7</sup>

En avgift motsvarande den förväntade kostnaden i åtagandet (inklusive administrativa kostnader) är dock förenad med problem av sådan natur att nuvarande självkostnadsprincip bör omprövas. När det gäller garantier för vilka avgifter betalas med anslagsmedel är huvudproblemet att självkostnadsprincipen riskerar att snedvrída beslut om stöd skall lämnas via garantier eller genom direkta bidrag. I de fall där garantitagaren skall betala avgiften kan självkostnadsprincipen leda till avsteg från regler om statsstöd. I de båda följande delavsnitten diskuterar Riksgäldskontoret närmare vari dessa problem består i respektive fall och hur de kan lösas.

#### 2.1.1 Anslagsfinansierade garantier

Budgetlagen bygger på principen om bruttoredovisning av statliga inkomster och utgifter. Ett motiv är att budgeten tydligt skall utvisa hur mycket statliga medel som satsas på ett visst område. Denna princip bidrar därigenom till att underlätta riksdagens beslut om prioriteringar av knappa resurser mellan områden samtidigt som medborgarna tydligare kan bedöma hur statens medel används och fördelas. Garantimodellens

---

<sup>7</sup> Se 1 § förordning (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret respektive 2 § förordning (1988:1225) med instruktion för Exportkreditnämnden.



gällande krav på att anslagsmedel motsvarande förväntad kostnad skall anvisas för att täcka avgifter som inte betalas av garantitagaren är i sig ett uttryck för denna princip.

En avgörande fråga är emellertid *hur mycket* anslagsmedel som skall sättas av för en viss garanti. Som kontoret tidigare konstaterat är den nuvarande principen att avgiften – och därmed anslagsbelastningen – skall motsvara den förväntade kostnaden i ett garantiåtagande.<sup>8</sup> Problemet är att denna regel snedvrider jämförelser mellan direkt stöd och garantier, genom att garantier i budgetberedningen framstår som billigare än direkt stöd. Orsaken är att en garanti typiskt sett har ett reellt ekonomiskt värde som överstiger den förväntade kostnaden. Det avspeglas i att marknadspriset på en garanti generellt sett är högre än den förväntade kostnaden. Det beror i sin tur på att en privat garantigivare måste ha ett buffertkapital för att hantera osäkerhet om utfallet av garantiverksamheten.<sup>9</sup> Ägarna till detta riskkapital kräver en marknadsmässig avkastning. Marknadspriset på en garanti bestäms således i princip av den förväntade kostnaden plus avkastningen på det kapital som garantin binder. Effekterna på budgetprocessen av att marknadspriset normalt överstiger den förväntade kostnaden kan illustreras med ett exempel.

Antag att riksdagen vill ge en viss verksamhet ett anslag på 1000. Om riksdagen anslår medel direkt kan verksamheten använda stödet till att köpa tjänster (personal, lokaler etc.) och varor (datorer, inventarier etc.) till ett sammanlagt *marknadsvärde* på 1000. Antag att det i verksamheten behövs en garanti i någon form och att denna garanti har en förväntad kostnad på 100 och ett marknadspris på 120. Om verksamheten måste köpa garantin på samma sätt som den köper andra tjänster, dvs. till marknadspris, återstår anslagsmedel för 880 till att finansiera övriga utgifter.

Antag att riksdagen i stället beslutar att staten skall ställa ut den garanti som verksamheten behöver. Enligt nuvarande avgiftsprincip skall då anslagsmedel motsvarande 100 (den förväntade kostnaden) reserveras som täckning för garantin. Följaktligen återstår 900 som kan lämnas i direkt anslag till verksamheten. Det betyder att verksamheten får 20 mer att använda för utgifter vid sidan av garantin än i det fall där garantin köptes till marknadspris, trots att den tilldelats lika stora anslag.

Exemplet illustrerar att det reella stödet blir större om det inkluderar en garanti i stället för enbart direkta bidrag (1020 i stället för anslagsavräknade 1000). Detta påverkar, i likhet med andra avsteg från bruttoredovisningsprincipen, budgetprocessen. I detta fall handlar det om

---

<sup>8</sup> Här bortses från möjligheten att garantiavgiften kan fördelas mellan garantitagaren och budgeten. Detta ändrar inget i sakfrågan, eftersom diskussionen gäller efter vilken princip den totala avgiften skall beräknas.

<sup>9</sup> Se även avsnitt 3.2.

att stöd i form av statliga garantier framstår som budgetmässigt billigare än direkta bidrag. Denna mekanism försvårar en ändamålsenlig budgetstyrning och gör att statens garantiåtaganden riskerar att växa inom de anslagsramar som sätts för enskilda utgiftsområden, liksom inom utgiftstaket på totalnivå. Detta leder i sin tur till större risker i statens balansräkning än om budgetmedlen använts för direkt stöd, eftersom den slutliga utgiften för ett garantiåtagande är osäker, och eventuellt kan bli mycket hög, medan anslagsmedel som mest kan förbrukas. Viktiga syften med budgetlagen, både i styrningen av resurser mellan utgiftsområden och i strävan att upprätthålla robusta statsfinanser, riskerar således att förfelas av att garantiavgifter sätts utifrån självkostnadsprincipen.

Av exemplet framgår också vad som krävs för att rätta till denna skevhet: *Avgiften måste sättas med utgångspunkt i marknadens värdering av garantin.* Då skulle anslaget belastas med 120 som avgift för den statliga garantin och, precis som i fallet med enbart direkta anslag, 880 återstå till övriga utgifter. Neutralitet mellan stödformerna skulle därmed gälla och det redovisade stödet skulle överensstämma med det faktiska, oavsett vilken stödmetod som väljs.

Exemplet illustrerar i sin enkelhet en väsentlig mekanism. Genom att stöd i form av statliga garantier värderas i andra termer – ”budgetkronor” – än de som används för att värdera övriga resurser – ”marknadskronor” – uppstår en skevhet i jämförelsen mellan stödformer. Lösningen är att se till att alla stödformer mäts i samma måttenhet och denna enhet måste vara marknadskronor, dvs. relaterad till marknadspriset på de resurser staten köper.

Mekanismen är också generell. Samma fenomen skulle t.ex. uppstå om staten tillhandahöll kontorslokaler i statligt ägda byggnader och tog ut ett självkostnadspris för dessa lokaler. Stödet till verksamheter som får tillgång till billiga lokaler skulle underskattas i förhållande till dem som betalar hyror för kontor i privat ägda fastigheter med anslagsmedel. Noterbart är att principen på detta område är att staten tar ut marknadshyra för statligt ägda kontorslokaler.

En än mer närliggande parallell är till det gamla garantisystemet, där garantier ställdes ut utan någon avräkning på anslaget till verksamheten, dvs. stödet redovisades inte alls. Kravet i gällande författningar på garantiavgifter utifrån självkostnadsprincipen var ett viktigt steg, men analysen ovan visar att det inte var tillräckligt för att uppnå budgetlagens syfte. För att ge korrekt information och korrekta incitament i beslut om hanteringen av statliga budgetmedel bör garantiavgifter spegla marknadsvärdet på garantin.

Det bör understrykas att argumentet för marknadsbaserade avgifter *inte* är kopplat till huruvida staten har eller bör ha samma syn på risk som aktörer

i den privata sektorn. Syftet är att skapa jämförbarhet mellan stödformer i budgetprocessen och det målet är oberoende av statens riskattityd. Statens resurser och dess benägenhet att ta finansiella risker är däremot avgörande för beslutet om en garanti skall ställas ut.<sup>10</sup> Givet att riksdagen kommit till slutsatsen att garantin ryms inom de ramar staten förfogar över och att garantin är en ändamålsenlig stödform skall anslagsbelastningen motsvara en marknadsmässig avgift, oavsett om risken från statens synpunkt är stor eller liten.

Vidare bör det noteras att anslagsbelastningen för en anslagsfinansierad garanti inte har att göra med vilken reell resursförbrukning som garantin ger upphov till för staten. Garantin tillhandahålls av staten och kostnaden för detta är oberoende av vilken avgift som tas ut. Avgifter för anslagsfinansierade garantier är således ett medel för internprissättning inom staten i syfte att ge rätt vägledning i beslutsprocessen. Detta framgår även av att en garantiavgift som betalas över anslag och sätts in på en garantimyndighets konto i Riksgäldskontoret inte påverkar vare sig statens lånebehov eller statskulden.

Detta betyder i sin tur att en övergång från avgiftssättning utifrån självkostnadsprincipen till marknadsmässiga – och därmed högre – avgifter inte ökar kostnaderna för garantier för staten som helhet. Däremot minskar utrymmet att ställa ut garantier inom en given anslagsram. Som framgår av exemplet ovan är emellertid detta en förutsättning för att uppnå målet om jämförbarhet mellan stödformer i budgetprocessen. Därför blir en indirekt följd av övergång till marknadsmässiga avgifter sannolikt att statens finanser blir mer robusta. Allt annat lika, torde färre garantier ställas ut och stöd i större utsträckning ges genom direkta bidrag. Därigenom minskar den osäkerhet om framtida utgifter som garantier oundvikligen skapar.

Vidare gäller att med en given mängd garantier och med givna utgiftsramar blir utrymmet för andra utgifter mindre om anslag belastas med en marknadsmässig garantiavgift. Detsamma kan emellertid sägas om principen om bruttoredovisning av statliga inkomster och utgifter i den gällande budgetlagen. Eftersom den föreslagna förändringen kan sägas syfta till att göra bruttoredovisningsprincipen fullt ut tillämplig även på garantier, är detta närmast en självklarhet. För tydlighets skull bör det ändå betonas att förslaget inte minskar möjligheterna för staten att stödja verksamheter av skilda slag. I den mån statliga garantier är det mest effektiva medlet för att nå ett visst verksamhetsmål kommer garantier att kunna användas på samma sätt som hittills. Det enda syftet är att säkerställa att stöd via garantier lämnas i enlighet med budgetlagens principer och att garantier används för att det ger det mest effektiva

---

<sup>10</sup> Statens attityd till risk är också avgörande vid beslut om hur den samlade garantiportföljen skall hanteras. Den frågan diskuteras i avsnitt 3.3.

stödet, inte för att de i budgetberedningen tar mindre medel i anspråk. Frågan om hur statens resurser skall fördelas och användas är således fristående från den nu aktuella diskussionen, som handlar om hur användningen av dessa resurser skall styras och redovisas på ett så rättvisande sätt som möjligt.

Riksgäldskontoret återkommer nedan till vad som krävs för att genomföra en sådan förändring och vilka följder den får för garantimodellen i övrigt, t.ex. när det gäller garantireserverna.

### **2.1.2 Garantier finansierade med avgifter som betalas av garantitagaren**

Den andra metoden för att finansiera statliga garantier bygger på att garantitagaren betalar avgiften. Principen att statliga garantier skall vara självbärande innebär även i detta fall att avgiften skall motsvara den förväntade kostnaden. Om det är fråga om konkurrensutsatt verksamhet uppstår emellertid risk för statsstöd genom att en statlig garanti prissatt på detta sätt blir billigare än motsvarande garanti köpt på marknaden. Detta är principiellt olämpligt, dels genom att staten riskerar att snedvrیدا konkurrensen, dels genom att subventioner ges i icke-transparenta former. Dessutom riskerar självkostnadsprincipen att stå i strid med EG-rättens statsstödsregler, som är överordnade svensk lag. Huvudprincipen är där att avgiftsättning enligt marknadens värdering skall tillämpas vid statlig garantigivning.<sup>11</sup>

Även i detta fall leder således självkostnadsprincipen till oönskade effekter av statlig garantigivning. Trots att problemet är av en annan natur än för anslagsfinansierade garantier är lösningen densamma, nämligen att staten tar ut en garantiavgift som motsvarar ett marknadspris, dvs. vad garantin skulle ha kostat om den köpts av en privat garantigivare. Genom att staten i stället utgår från marknadens värdering och tillämpar denna princip vid avgiftsättningen av garantier blir effekten av det statliga åtagandet på resursallokeringen i ekonomin så liten som möjligt. I den mån garantin är kopplad till en önskan att stödja verksamheten i fråga (och detta stöd är förenligt med statsstödsreglerna) kan och bör detta stöd komma till uttryck i att en del av avgiften finansieras med anslagsmedel, dvs. hanteras i enlighet med de principer som diskuteras i avsnitt 2.1.2. En sådan uppdelning av avgiften mellan garantitagaren och staten underlättas av att principen för att fastställa avgiften är oberoende av hur den betalas.

Statens attityd till risk spelar inte heller i det här fallet någon roll för avgiftsättningen. Målet är att undvika dolt statsstöd och det målet är oberoende av om staten är riskneutral eller inte.

---

<sup>11</sup> Se beskrivning av EG:s statsstödsregler i bilaga 2.

Beträffande effekterna på statens finanser kan konstateras att marknadsmässiga avgifter som betalas av garantitagare utanför staten skulle ge staten större inkomster (för en given mängd garantier) än nuvarande princip om självkostnad. I så måtto stärker förslaget statens balansräkning. En stärkt balansräkning är dock en följd av förslaget om marknadspris snarare än ett syfte.

### **2.1.3 Marknadsmässiga avgifter i praktiken**

Slutsatsen av analysen ovan är att den gemensamma lösningen på de identifierade problemen med avgifter enligt självkostnadsprincipen är att utgå från marknadsmässiga principer för värdering av garantier. Att lösningen är gemensam är i sig en fördel, eftersom det bidrar till att göra det statliga garantisystemet enklare och enhetligare. Även hanteringen kan sägas bli mer rättfram. Riksdagen beslutar hur och av vem avgiften skall betalas. Därefter bestämmer garantimyndigheterna avgiftens storlek enligt principer som är oberoende av hur avgiften betalas.

Enligt Riksgäldskontorets bedömning förutsätter detta en lagändring. Riksgäldskontoret föreslår därför att budgetlagen (och till budgetlagen kopplade förordningar) ändras så att det anges att huvudregeln är att statliga garantier skall beläggas med en avgift som motsvarar en marknadsmässig värdering av garantin. Vidare bör det anges att riksdagen beslutar hur stor del av avgiften som skall betalas av garantitagaren respektive hur stor del som skall finansieras över anslag.

Diskussionen i avsnitt 2.1.1 och 2.1.2 visar att det är statsfinansiellt och samhällsekonomiskt väsentligt att lägga fast marknadsmässig avgiftssättning som grundläggande princip för statlig garantigivning. Det hindrar inte att det kan vara svårt att ange hur den principen skall tillämpas i varje enskilt fall. En svårighet är att ett marknadspris i vissa fall inte är observerbart, t.ex. för att garantiåtagandet avser ett projekt med få eller inga motsvarigheter i den privata sektorn. I dessa fall är statistiskt och ekonomiskt analysunderlag för att värdera garantier begränsat. Det kan även hända att en privat marknad för åtagandet i fråga saknas eller att marknaden av någon anledning fungerar så dåligt att en (i någon mening) normal garantiavgift inte går att avläsa i den privata marknaden, som t.ex. i samband med flygförsäkringar under perioden efter den 11 september 2001. Svårigheter att fastställa ett relevant marknadspris kan därmed uppkomma, i synnerhet om statens roll är att komplettera brister i den privata försäkringsmarknaden. Detta innebär att avgiftssättningen kan behöva grundas på approximationer och bedömningar av var ett marknadspris skulle ha legat om en någorlunda väl fungerande marknad hade funnits.

Det finns dock även omständigheter när det kan vara lättare att fastställa en marknadsmässig avgift än att bedöma den förväntade kostnaden för ett givet åtagande, dvs. att tillämpa nuvarande avgiftsprincip. Exempelvis för

garantier där det är möjligt att ta fram kreditbetyg eller liknande, antingen direkt eller genom jämförelser med företag med liknande egenskaper, kan det t.o.m. vara enklare att uppskatta marknadspriset än att beräkna förväntad kostnad. Kreditgarantier till konkurrensutsatt verksamhet, där avgiften av statsstödsskäl normalt skall betalas av garantitagaren, torde ofta falla i denna kategori.

När det gäller projekt av engångskaraktär är bedömningarna svåra att göra, oavsett om avgiften är marknadsmässig eller baserad på självkostnadsprincipen, eftersom informationen om sannolikheten för förluster med nödvändighet är bristfällig. Det är ändå möjligt att genom approximationer bestämma en i rimlig mening marknadsmässig avgift även i dessa fall. Avgifter för sådana garantier torde i många fall finansieras med anslagsmedel.

Det är också viktigt att betona att det är fråga om att välja mellan två *principer*. Vägvalet anger vilka bedömningar som skall vara vägledande för beslut om avgiftsnivån. Riksgäldskontorets slutsats är att vill man uppnå de effekter på budgetstyrning och statsstöd som diskuteras i avsnitt 2.1.1 respektive 2.1.2 måste man välja marknadsmässig avgift *som princip*. Accepteras denna slutsats kan *osäkerhet* om den exakta nivån på marknadsmässiga avgifter inte tas till intäkt för att bevara självkostnadsprincipen (vars tillämpning för övrigt också är förknippad med osäkerhet). Eftersom det kan förutsättas att en marknadsmässig avgift är högre än motsvarande avgift beräknad utifrån förväntad kostnad, leder självkostnadsprincipen till en *systematisk* snedvridning i avgiftssättning. Approximationer av marknadsmässiga avgifter är därmed att föredra framför approximationer av självkostnadspriser, även i de fall där osäkerheten om var ett reellt marknadspris skulle ligga kan antas vara större. Enkelt uttryckt: Även om det i vissa fall kan vara svårt att bestämma en rättvisande avgiftsnivå är det statsfinansiellt och samhällsekonomiskt viktigt att analysen görs med utgångspunkt i att det är en marknadsmässig värdering av garantin som skall bestämma avgiften.

Tillämpningen av marknadsmässig avgiftssättning kommer att kräva ytterligare avvägningar och bedömningar, både generellt och i enskilda fall. Vissa preliminära observationer kan dock göras.

Avgifterna för *IGN:s åtaganden* bör, enligt Riksgäldskontorets bedömning, undantas från principen om marknadsmässig avgift, på samma sätt som de hittills undantagits från självkostnadsprincipen. Som framhålls i avsnitt 1 skiljer sig *IGN:s åtaganden* från andra typer av statliga garantier. Dels finns det EG-rättsliga krav på att sådana system måste finnas, dels är systemen i princip avgiftsfinansierade på ett sådant sätt att kostnaderna vid ett eventuellt infriande bärs av de institut som tar emot försäkrade medel. Staten bär således inte risken i den egna balansräkningen på samma sätt som för övriga statliga garantiåtaganden. Frågor om nivå och

utformning av IKN:s avgifter faller därmed utanför ramen för denna rapport.

Avgifterna för *EKN:s och Sidas garantier* styrs av WTO:s regler om tillåtna subventioner, vilka i sin tur har införlivats i EG:s statsstödsregler. EKN och Sida följer i sin avgiftssättning OECD:s konsensusöverenskommelse om minimipriser på landrisk, vilken är vägledande även för övriga länders exportkreditverksamheter. Dessa minimipriser skall vara tillräckliga för att täcka kostnaderna, dvs. de bygger på självkostnadsprincipen, vilket avspeglas i det gällande regelverket för EKN.<sup>12</sup>

Om marknaden för EKN:s och Sidas verksamhet definieras som den grupp av statliga garantiinstitut som tillhandahåller exportkreditgarantier enligt dessa regler och överenskommelser, kan nuvarande avgiftssättning sägas följa principen om marknadsmässig värdering, trots att avgifter sätts enligt självkostnadsprincipen. Att ta ut högre avgifter av garantitagarna vore också oförenligt med uppgiften att ge svensk export samma stöd som konkurrenter i andra länder kan erhålla. Någon förändring av EKN:s och Sidas avgiftssättning *gentemot garantitagarna* skulle med detta synsätt inte behöva aktualiseras.

Det finns emellertid ytterligare aspekter att beakta, i synnerhet hur tillämpning av budgetlagens bruttoredovisningsprincip skall säkerställas även för exportkreditgarantier. Nuvarande praxis ger t.ex. inte jämförbarhet mellan EKN:s garantier och andra statliga stödformer till näringslivet, genom att det extra stöd som ligger i att staten tillhandahåller en garanti till självkostnadspris inte synliggörs. Likaledes kan det vara svårt att jämföra stödet till näringslivet via exportkreditgarantier med statliga satsningar på andra områden. Givet att bruttoredovisning skall tillämpas konsekvent i hanteringen av statens budget skulle således i princip anslagsmedel anvisas för skillnaden mellan en verkligt marknadsmässig avgift och den avgift EKN och Sida tar ut av garantitagarna.

De komplikationer som sammanhänger med att EKN:s och Sidas garantier i hög grad styrs av internationella åtaganden gör att Riksgäldskontoret avstår från att här ta ställning till hur dessa garantier bör hanteras i budgetsammanhang. För att nå en konsekvent tillämpning av bruttoredovisningsprincipen bör alternativet att anvisa anslagsmedel för skillnaden mellan en marknadsmässig avgift och den avgift som garantitagaren betalar utvärderas. Riksgäldskontoret anser att frågan bör avgöras i samband med den ändring av reglerna i budgetlagen som

---

<sup>12</sup> Se vidare OECD:s webbplats ([www.oecd.org/EN/about/0,,EN-about-349-nodirectorate-no-no-no-24,00.html](http://www.oecd.org/EN/about/0,,EN-about-349-nodirectorate-no-no-no-24,00.html)).

aktualiseras av kontorets förslag om övergång till principen om marknadsmässiga avgifter.<sup>13</sup>

Någon tvekan om att principen om marknadsmässiga avgifter innebär förändringar när det gäller *Riksgäldskontorets garantier* torde däremot inte råda. Vid invärderingen av Riksgäldskontorets garantiportfölj har självkostnadsprincipen varit utgångspunkt för värderingen av garantiåtagandena.

Principen om marknadsmässiga avgifter bör även gälla för *BKN:s garantier* då självkostnad är utgångspunkt för avgiftssättning även för dessa garantier. Avgifterna för dessa garantier har fram till och med februari 2002 fastställts av regeringen och avsett samtliga garantier. Det är således först nu som BKN har möjlighet att ta ut riskavspeglande avgifter för garantiåtagandena. Riksgäldskontoret har i ett yttrande från 2000 pekat på att i BKN:s fall har bedömningarna om självkostnaden i garantiåtagandena underordnats stödintresset och därmed har inte alla kostnader synliggjorts.<sup>14</sup> Kvantitativt torde således behovet av förändring i BKN:s fall vara något större än skillnaden mellan en avgift motsvarande marknadspris respektive självkostnad.

Principen om marknadsmässig avgiftssättning bör införas snarast möjligt så att den kan få genomslag på de garantier som kommer att ställas ut framöver. Någon åtgärd motsvarande den tidigare invärderingen av äldre garantier är inte nödvändig. En retroaktiv avgiftshöjning har inte någon effekt på redan gjorda budgetmässiga prioriteringar och fattade beslut om garantier. Däremot är det väsentligt att omfattningen av kostnader och risker i utestående statliga garantiåtaganden klarläggs och beaktas i budgetarbetet; se vidare avsnitt 3.

#### **2.1.4 Avgiftssättning gentemot statliga bolag**

I Riksgäldskontorets garanti- och låneverksamhet finns en särskild fråga som rör avgifter för åtaganden mot statliga bolag. Här saknas en uttalad praxis för om avgifterna skall reflektera att staten är ägare, dvs. att bolagen tillhör en kapitalstark ”koncern”, eller om statliga bolag skall värderas på egna meriter, s.k. stand alone-värdering. Övergång till en uttalad princip om marknadsmässiga avgifter kan här möjliggöra vissa klarlägganden.

Bakgrunden är att privata garanti- och långgivare vid prissättning av åtaganden gentemot statliga bolag kan sätta ett särskilt värde på att staten är ägare. En orsak kan t.ex. vara att det i vissa fall bedöms som osannolikt att staten skulle låta ett bolag gå i konkurs, antingen för att bolaget ägnar

---

<sup>13</sup> Det kan finnas ytterligare aspekter vilka bör beaktas i en sådan fortsatt granskning, t.ex. Sidas fristående garantier, där avgiftssättningen inte följer internationella överenskommelser. Då denna garantiverksamhet bedrivs på försök lämnas frågan utanför denna rapport.

<sup>14</sup> Se Riksgäldskontorets yttrande Statsgarantier för investeringar i bostäder (SOU 2000:13), Dnr 2000/1006.



sig åt verksamhet som är samhällsekonomiskt viktig eller därför att statens trovärdighet som låntagare skulle försämrats av en konkurs.

Marknadsaktörerna kan således i sin prissättning gentemot ett statligt företag agera som om det finns en implicit garanti, trots att bolaget juridiskt sett är fristående. Fenomenet uppstår även för dotterbolag till andra kapitalstarka ägare som antas vara måna om sitt rykte i kapitalmarknaden, men kan tänkas vara mer uttalat när staten är ägare.

Givet utgångspunkten att avgifter för garantier skall sättas på marknadsmässiga grunder bör Riksgäldskontoret i sin avgiftssättning göra samma bedömningar som en privat garantigivare skulle göra. I detta fall innebär det att avgiften bör reflektera att bolaget har en stark ägare och således sättas lägre än om bolaget värderats på egna meriter. Krediter till statliga bolag bör hanteras på motsvarande sätt.

En stand alone-värdering skulle leda till att en statlig garanti till ett statligt bolag skulle betinga ett högre pris än samma garanti tecknad med en privat garantigivare. Det är normalt inte meningsfullt. Från bolagets synpunkt vore det i så fall billigare att köpa garantin på marknaden. Rimligen skulle bolaget därför tacka nej till den statliga garantin. Följaktligen är det omöjligt att via avgiften för en explicit garanti söka täcka in att det kan finnas en implicit garanti. Om en implicit garanti skulle utlösas, dvs. staten väljer att göra ett kapitaltillskott, kan medel för detta heller inte hämtas ur garantisystemet. Därmed kan det heller inte anses formellt korrekt att ta ut en avgift för ett latent åtagande för vilket Riksgäldskontoret inte ansvarar.

En viktig förutsättning för detta resonemang är dock att den explicita garantin heller inte kan tas i anspråk för att fullgöra en implicit garanti, t.ex. genom att garantin kan omvandlas till eller ersätta kapitaltillskott. Villkoren i den statliga garantin måste således vara sådana att den inte de facto blir en kapitaltäckningsgaranti.<sup>15</sup> En metod för att säkerställa att så inte blir fallet kan vara att den statliga garantin utlöses endast om bolaget sätts i konkurs, dvs. Riksgäldskontoret bör inte ställa ut garantier till statliga bolag som motsvarar en proprieborgen. Följaktligen kan det finnas anledning att vara särskilt restriktiv i utformningen av villkoren för garantier till statligt ägda bolag.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Kapitaltäckningsgarantier är oförenliga med garantimodellen; se vidare avsnitt 7.

<sup>16</sup> Generellt gäller också att villkorsutformningen påverkar garantins slutgiltiga pris varvid formuleringen av villkor bör ses som en integrerad del av avgiftssättningen. Villkorsutformningen behandlas mer utförligt i avsnitt 4 om myndigheternas hantering av garantier.

### 2.1.5 Slutsatser

Riksgäldskontoret finner att marknadspris bör vara huvudprincip för avgiftssättning av statliga garantier (med undantag för IGN). Genom denna princip åstadkoms en bättre hantering av resurser i budgetberedningen och dolda subventioner elimineras. Valet mellan direkt stöd och garantier kan därigenom göras på grundval av vilken stödmetod som är mest effektiv och den felaktiga bilden av att den ena metoden är anslagsmässigt billigare bortfaller. Även kraven enligt EG:s statsstödsregler uppfylls.

Enligt Riksgäldskontorets bedömning förutsätter övergång till marknadsmässig avgiftssättning en ändring i budgetlagen. En sådan ändring får i sin tur konsekvenser för de förordningar som styr garantiverksamheten och garantimyndigheterna; se vidare avsnitt 8. Den ändrade principen bör införas snarast möjligt och tillämpas på nya garantier som ställs ut.

Den praktiska tillämpningen av marknadsmässig avgiftssättning innefattar, både generellt och i enskilda fall, svåra bedömningar och avvägningar. En komplikation är att ett enkelt avläsbart marknadspris i många fall inte finns att tillgå. Det är emellertid väsentligt att huvudprincipen läggs fast så att det görs klart att utgångspunkten för statlig garantigivning skall vara marknadsmässiga avgifter. Det gör i sin tur att det fortsatta arbetet med att utveckla metoder och system för att beräkna avgifter på enskilda garantier kan bedrivas med klar målinriktning. Detta förbättrar förutsättningarna att lösa de praktiska tillämpningsproblemen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

## 2.2 Garantireserver

### 2.2.1 Garantireservers roll – några grundprinciper

Ett grundläggande element i garantimodellen är att garantiavgifter sätts av till en garantireserv och att infrianden finansieras genom att medel tas från myndighetens garantireserv. Även myndigheternas administration finansieras via garantireserverna. I detta avsnitt redogörs för garantireservernas olika funktioner.

#### *Kassahållning*

Garantireserver utgörs huvudsakligen av räntebärande konton i Riksgäldskontoret.<sup>17</sup> På så sätt uppnås en effektiv kassahållning i staten eftersom myndigheternas inkomster från garantiavgifter konsolideras med statens finanser i övrigt och reducerar statens lånebehov, ökar det finansiella sparandet och minskar statsskulden. EKN och Sida har utöver räntekonton i Riksgäldskontoret tillgångar på valutakonton i svenska

---

<sup>17</sup> Se prop. 1996/97:1, avsnitt 5.3.2.2 angående räntekonton som garantireserver.

banker. Framöver bör även dessa tillgångar så långt det är möjligt ingå i kassahållningen och skuldhanteringen i staten. Detta redogörs för i avsnitt 4.3. Därtill redovisar EKN och Sida nuvärdet av de utestående riskvärderade fordringarna som en del i myndigheternas garantireserver. Fortsättningsvis kommer i rapporten garantireserver att beteckna räntekonton i Riksgäldskontoret såsom ursprungligen avsågs enligt garantimodellen. EKN:s och Sidas tillgångar utöver räntekonton i Riksgäldskontoret, såsom valutakonton och utestående fordringar, kommer i rapporten att benämnas andra tillgångar. IGN:s tillgångar i Riksgäldskontoret består av obligationsliknande konton, vilka vid halvårsskiftet omvandlas till placeringar i reguljära svenska statspapper.<sup>18</sup>

#### *Hantering av infrianden*

Eftersom infrianden kan vara större än den summa som lagts till garantireserven, finns en regel om att garantireserven kan vara negativ, dvs. garantisystemet har upplåningsrätt i Riksgäldskontoret. Denna upplåningsrätt gäller dock inte för det räntebärande konto som avser Sidas garantier. Ett underskott i Sidas garantiverksamhet belastar i stället biståndsanslaget.

Systemet med garantireserver med upplåningsrätt i Riksgäldskontoret gör att infrianden budgettekniskt kan hanteras utan att de takbegränsade utgifterna påverkas, dvs. garantireserverna är ett medel för att förhindra variationer i utgifter under utgiftstaket. De takbegränsade utgifterna på statsbudgeten ökar således inte av ett garantiinfriande. Däremot ökar statens lånebehov och statsskulden, krona för krona, av infrianden och det finansiella sparandet minskar i motsvarande mån.<sup>19</sup> Detta hänger samman med att konton i Riksgäldskontoret inte utgörs av reella, öronmärkta reserver utan ingår som en del i statsverket. På så sätt åstadkoms en effektiv kassahållning och skuldhantering i staten samtidigt som medel snabbt kan göras tillgängliga för att betala ut skadeersättningar. I de fall skadeutbetalningar sker från garantireservkontot kommer motsvarande belopp att lånas upp.<sup>20</sup> I detta ligger att staten har hela sin balansräkning som bas för att klara av eventuella infrianden (se vidare avsnitt 3).

*När avgifter av garantitagare betalas in till statskassan – via garantireserver – minskar som beskrivits statens lånebehov och statsskuld med motsvarande belopp. Dessutom förbättras statens finansiella sparande. Enligt nationalräkenskapernas principer redovisas en inbetald garantiavgift som en ökning av det finansiella sparandet utan att hänsyn tas till*

---

<sup>18</sup> I avsnitt 4.3 följer en mer utförlig beskrivning av garantimyndigheternas tillgångar.

<sup>19</sup> Eftersom budgetsaldot definitionsmässigt är lika med lånebehovet påverkas även budgetsaldot av garantiinfrianden från räntekonton i Riksgäldskontoret, dock inte via statsbudgetens utgifter.

<sup>20</sup> Observera att en förlust för staten genom en garanti endast uppstår om resultatet av en slutförd skadereglering är att utbetalningen är större än den avgift som betalats in till staten.

motsvarande (förväntat) finansiellt åtagande. Detta innebär att det från ekonomisk synpunkt inte är fråga om en egentlig förbättring av statens förmögenhetsställning. Genom att på detta sätt enbart inräkna tillgodohavanden i det finansiella sparandet kan lätt en felaktig bild ges av statens finansiella ställning. Detta är ett skäl till att redovisningen av statens garantiåtaganden behöver förbättras. I och med att även infrianden som avspeglar förväntade kostnader påverkar statens finansiella sparande är det väsentligt att redovisningen täcker hela värdet av åtagandet. På så sätt synliggörs även de latent skulder som hänger samman med de garantier för vilka garantitagarna betalar en garantiavgift. Den redovisning som då erhålles underlättar såväl för riksdagen i beslut om resursprioriteringar som för medborgarnas bedömningar av hur statens resurser används. Detta bör därför ingå som en del i samordningsfunktionens arbete med att förbättra riskredovisningen (se avsnitt 6).

*Om avgiften för en garanti subventioneras* anvisas medel för detta på anslag. När en sådan avgift betalas in till *garantireserven* sker en utbetalning över statsbudgetens primärsaldo samtidigt som nettoutlåningen minskar med samma belopp genom att den influtna avgiften via garantireserven redovisas som inlåning i Riksgäldskontoret. Nettoeffekten på lånebehovet av denna bokföringstransaktion inom staten blir således noll.

Oavsett om garantitagaren betalar avgiften eller om avgiften är subventionerad har garantireserver i form av inlåning på konto i Riksgäldskontoret inga självständiga effekter på vare sig nettoutbetalningarna för garantier eller deras fördelning över tiden. Systemet med garantireserver i form av inlåning på Riksgäldskontoret är således en metod för att hantera infrianden utanför utgiftstaket.

#### *Redovisningsteknik*

Förutom att hantera infrianden vid sidan av utgiftstaket är garantireserver en teknik för att *redovisa* intäkter och kostnader för statens garantiåtaganden, per garantiområde. Garantireserven spelar sålunda en viktig roll i redovisningen av garantiverksamheten. Tanken med garantireserven var, såsom anges i prop. 1996/97:1, att garantiavgifter och anslagsmedel för ett verksamhetsområde så långt det var möjligt skulle reserveras på ett konto i Riksgäldskontoret. Garantireserven skulle på så sätt ge ett ackumulerat (budgetmässigt) resultat för garantiverksamheten och underlätta uppföljningen av ett visst resultatområde.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Perspektivet är budgetmässigt. I ett vidare perspektiv bör även andra tillgångar såsom behållningar på konton utanför Riksgäldskontoret och regressfordringar inkluderas. Detta beskrivs närmare i avsnitt 4.3.

### *Underlag för utvärdering*

Ett ytterligare skäl för att använda garantireserver är att dessa ger underlag för utvärdering av om kostnadstäckning har uppnåtts i garantiverksamheterna. För Riksgäldskontoret, BKN och EKN finns resultatmål (restriktioner) som anger att verksamheterna skall vara långsiktigt självbärande, dvs. att verksamheternas kostnader över en längre period (i genomsnitt) skall täckas av dess intäkter. Med kostnader avses här skadeutbetalningar och kostnader för administration av verksamheten. Betydande periodvisa över- och underskott är att vänta eftersom statens garantiportfölj innehåller en hel del unika engagemang, för vilka de faktiska kostnaderna vid eventuella infrianden kan komma att kraftigt avvika från de förväntade kostnaderna. Över en längre tidsperiod bör dock positiva och negativa årsresultat i garantiverksamheten jämnas ut varandra, givet att avgifterna i genomsnitt sätts på basis av korrekta bedömningar av de förväntade kostnaderna och administrativa kostnader.

### **2.2.2 Garantireserver i ett system med marknadsmässiga avgifter**

I uppdraget skall redogöras för garantireservernas uppbyggnad, storlek och finansiering. I detta avsnitt kommer dessa frågor att belysas. I avsnitt 4.3 redogörs för garantireservernas form.

I avsnitt 2.1 föreslås att marknadens värdering av risk skall vara utgångspunkt för avgiftssättning av statliga garantier. Principen innebär sannolikt att ett överskott på sikt ackumuleras i garantiverksamheten om avgifterna i sin helhet även framöver redovisas på garantireservkonton. Detta överskott förväntas uppstå eftersom staten med denna avgiftsättningsprincip, utöver ersättning för den förväntade kostnaden, även får ersättning för den osäkerhet (risk) som omger kostnaden vid ett eventuellt infriande av garantin.

En privat garantigivare tar hänsyn till både den förväntade och oförväntade kostnaden i en garanti genom att debitera en riskjusterad premie motsvarande den förväntade kostnaden och ett buffertkapital därutöver för att med hjälp av buffertkapitalet kunna klara av stora oförväntade kostnader. Staten – och därmed garantimyndigheterna – har inte motsvarande behov av att hålla ett buffertkapital eftersom staten ställer ut garantier med i princip hela sin balansräkning som bas. Normalt sett har staten möjlighet att låna upp medel för att finansiera eventuella oförväntade kostnader utöver de förväntade kostnaderna. Av samma skäl sker, som nämns ovan, ingen egentlig reservering av de medel som redovisas som garantireserver i Riksgäldskontoret. I redovisningen av garantiverksamheten på en enskild garantimyndighet och för staten totalt, är emellertid begreppet reservering, eller tillgångsnivå, relevant som mått i verksamhetsredovisningen (se nedan).

Med marknadspris som norm uppkommer sannolikt överskott i garantiverksamheten. Överskottet kommer dock inte att uppstå förrän efter en längre tid vid ett successivt genomslag av denna avgiftsprincip. Av denna anledning är det heller inte nödvändigt med någon direkt återkoppling i form av inbetalning till inkomsttitel avseende det förväntade överskottet i varje enskilt garantiåtagande. Dessutom har som tidigare beskrivits tillgångar i form av konton i Riksgäldskontoret redan konsoliderats med statens övriga finanser. Sålunda har inkomster från garantiavgifter vilka har krediterats räntekonton i Riksgäldskontoret avräknats mot statsverket, dvs. de har reducerat lånebehovet och statskulden samt ökat det finansiella sparandet. Rör det sig om avgiftsinkomster via statsbudgeten är det endast fråga om en bokföringstransaktion inom staten. *De redovisade behållningarna på räntekontona i Riksgäldskontoret är en följd av den avgiftssättning som tillämpas och binder inga reala eller finansiella resurser. En återföring av dessa medel till inkomsttitel har därför ingen effekt på statens finanser.*

Det finns flera typer av tillgångar, såsom valutatillgångar och regressfordringar, utöver de tillgångskonton vilka har avräknats mot statsverket. Av kassahållningsskäl är en konsolidering även av valutakonton att föredra varför denna möjlighet bör analyseras när Riksgäldskontoret tar över ansvaret från Riksbanken för statens valutaväxlingar (se avsnitt 4.3). I detta avsnitt förs ett resonemang om över- och underskott och återkoppling av dessa till statsbudgeten. Då resonemanget avser storleken på tillgångarna och inte tillgångarnas form lämnas andra tillgångar förutom garantireserver därhän i detta avsnitt.

Det finns regelverk som anger att statlig avgiftsbelagd verksamhet skall ha full kostnadstäckning som resultatmål. Verksamheten skall således inte redovisa vare sig över- eller underskott såvida inte något annat ekonomiskt mål beslutats för verksamheten.<sup>22</sup> Garantiverksamheten är på motsvarande sätt avgiftsfinansierad genom att avgifter betalas av garantitagaren direkt eller via statsbudgeten för att täcka kostnaderna i verksamheten. En viktig skillnad finns dock mellan garantiverksamhet och annan avgiftsbelagd verksamhet, vilken avspeglas i den föreslagna principen om marknadspris, nämligen att skäl finns för att ta ut en marknadsmässig avgift i stället för en avgift motsvarande självkostnad. Dessa skäl – att förhindra dolt stöd och att uppnå en bättre styrning i budgetprocessen – redovisas i avsnitt 2.1.

Garantiverksamheten är inte heller av andra skäl direkt jämförbar med annan avgiftsbelagd verksamhet då verksamheten karaktäriseras av risk. Detta innebär att garantiverksamheten periodvis kan komma att uppvisa

---

<sup>22</sup> Se Avgiftsförordning (1992:191) § 5.

över- eller underskott. I ESV:s föreskrifter till 5 § i avgiftsförordningen (1992:191) anges att med full kostnadstäckning avses att intäkterna skall sättas på ett sådant sätt att verksamhetens kostnader täcks på ett eller några års sikt. Garantiverksamheten skiljer sig sålunda åt från annan avgiftsbelagd verksamhet i så måtto att kostnadstäckning kan komma att uppnås först efter en längre tidsperiod.

För att återknyta till frågan om när ett överskott uppstår i garantiverksamheten till följd av marknadspris som avgiftsprincip skulle ett överskott kunna anges som att summan av tillgångarna i garantiverksamheten (medel på garantireserven) överstiger den förväntade kostnaden i det utestående engagemanget, administrativa kostnader inräknat. Motsvarande gäller för de enskilda garantimyndigheternas garantireserver och förväntade kostnader i garantiåtaganden. Det är sålunda med utgångspunkt i att garantireserver är ett medel för verksamhetsredovisningen, som frågan om över- och underskott bör analyseras. Detta gäller såväl för de enskilda garantimyndigheterna som för statens totala garantiverksamhet, givet nuvarande system med självständiga garantimyndigheter indelade efter verksamhetsområde.

En möjlig princip för reservering på garantimyndighetsnivå skulle därför kunna motsvaras av den förväntade kostnaden i det utestående engagemanget inklusive administrativa kostnader. Skillnaden mellan den marknadsmässiga avgiften och den förväntade kostnaden skulle därmed teoretiskt sett kunna betalas in på inkomstitel efter att summan av reservtillgångarna uppgår till storleken på den förväntade kostnaden.

Med en återföring av ett överskott som uppstår när tillgångarna i garantiverksamheten överstiger de förväntade kostnaderna kan garantimyndigheternas självständiga ansvar för hantering av infrianden beaktas. Garantimyndigheterna förutsätts då i genomsnitt kunna hantera eventuella infrianden genom att ha tillgångar motsvarande den förväntade kostnaden i det utestående engagemanget. I det fall en stor oförväntad kostnad uppstår genom ett infriande kan garantimyndigheten hantera detta genom att utnyttja den obegränsade krediten. Det underskott som då tillfälligt uppstår förväntas på samma sätt som nu jämnas ut över tiden av överskott, under förutsättning att de förväntade kostnaderna uppskattas på rätt sätt.

Garantiverksamhetens specifika förhållanden medger dock inte något entydigt mått på när ett överskott uppstår. Ett överskott i förväntans-termer uppstår med en viss grad av sannolikhet. Det är också viktigt att konstatera att överskott sannolikt uppstår först efter en längre tid med marknadspris som avgiftsprincip på garantier.

I resonemanget om över- och underskott bör också garanti-myndigheternas specifika förutsättningar att uppnå kostnadstäckning beaktas då förutsättningarna kan vara små i en begränsad garantiverksamhet med några få och stora garantier. Förutsättningarna kan också vara små av historiska skäl såsom stora eller bestående underskott. I vissa verksamheter innebär ett stort infriande att ett bestående underskott uppstår.

Om ett bestående underskott uppstår aktualiseras frågan om och hur garantimyndighetens underskott skall hanteras. Tillförsel av medel via statsbudgeten för att täcka garantimyndighetens underskott innebär att syftet med garantimodellen att bedriva garantiverksamheten försäkringsmässigt bortfaller. Tanken med en garanti enligt försäkringsmässiga principer är att en garantitagare mot betalning avhänder sig en risk. Om sen garantitagaren i efterhand måste betala ytterligare avgifter innebär det att försäkringsmomentet i själva verket har spelat ut sin roll. Om detta resonemang förs avseende subventionerade garantier, för vilka en avgift har belastat ett utgiftsområde vid utfärdandet av garantin, innebär en ytterligare belastning på statsbudgetens utgifter i form av ett underskott i en garantimyndighets verksamhet att garantimodellens försäkringsmässiga element försvinner. Ett underskott som i efterhand belastar statsbudgeten innebär också att den prognossäkerhet som eftersträvas för utgifterna under utgiftstaket upphör. Ett bättre alternativ vore därför att skriva av myndighetens underskott. Ur statsfinansiell synpunkt är det i sig mindre intressant om riksdagen väljer att skriva av en myndighets underskott eller ej. Av myndighetsadministrativa skäl kan det dock vara av intresse.<sup>23</sup>

Av de olika skäl som anförts ovan kan en tänkbar praktisk hantering av eventuella över- och underskott vara att efter en längre tidsperiod på uppemot tio år, med tillämpning av den föreslagna principen om marknadspris, studera utvecklingen av garantiverksamheten, med avseende på förväntade kostnader i engagemangen och tillgångar avsedda att möta dessa kostnader. Garantireserverna blir ett hjälpmedel i denna verksamhetsredovisning som bör göras för garantiverksamheten totalt sett och på garantimyndighetsnivå.

Skulle det vid en sådan översyn (efter tio år) visa sig att ett stort överskott ackumulerats inom någon av garantiverksamhetens garantimyndigheter skulle detta överskott teoretiskt sett kunna skrivas av. Skulle det omvänt vara fallet att ett underskott finns i garantiverksamheten skulle även detta kunna skrivas av. Sådana avvecklingar av över- eller underskott bör dock vara extraordinära åtgärder och kräva en noggrann motivering bl.a. för att inte förta garantimyndighetens avgifts- och kostnadsansvar. Orsakerna till

---

<sup>23</sup> Med garantireservernas (räntekonton) nuvarande konstruktion debiteras en myndighet ränta för de medel som lånats upp i Riksgäldskontoret.



underskott och möjligheterna till förändring av garantisystemet bör också analyseras för att förhindra att sådana underskott uppstår framöver. Detta innebär konkret att den för ett visst utgifts- eller politikområde förda politiken och eventuella stödformer kan behöva ändras. Denna utvärderingsaspekt diskuteras vidare i avsnitt 4.

Den samordnade redovisningen av statens totala garantiverksamhet kan liksom idag lämnas i form av underlag för Årsredovisning för staten vilken behöver utvecklas i vissa avseenden. Detta beskrivs närmare i avsnitt 6.

### **2.2.3 Utvärdering av avgiftssättning och effekter på garantireserven som utvärderingsinstrument**

Principen om marknadspris på statliga garantier föranleder en omformulering av gällande princip för utvärdering av om kostnadstäckning har uppnåtts i garantiverksamheterna, då marknadspris på garantier sannolikt kommer att innebära att ett överskott på sikt ackumuleras i garantiverksamheten. Detta innebär att den kostnadstäckning som tidigare har förväntats i garantisystemet övergår till att bli ett förväntat överskott då detta som visats i avsnitt 2.2.2 är en (sannolik) följd av den föreslagna principen om marknadspris på garantier. Då nuvarande utvärderingsprincip är förenad med ett antal problem, vilka redogörs för nedan, är också av andra skäl en annan utvärderingsprincip önskvärd.

En utvärdering av om kostnadstäckning har uppnåtts i verksamheten som helhet kan lätt flytta fokus från verksamhetens ändamål till verksamhetens ekonomiska resultat. Detta sker t.ex. genom att kostnadstäckning uppfattas som en restriktion för verksamheten med följd att garantihanteringen påverkas. En myndighets möjlighet att uppnå kostnadstäckning kan som beskrivits i avsnitt 2.2.2. vara begränsad varför utvärdering av kostnadstäckning kan vara missvisande i sig. Om å andra sidan myndigheten har möjlighet att påverka risknivån, kan fokusering på kostnadstäckning t.ex. leda till att den enskilda garantimyndigheten vidtar kostsamma återförsäkringsåtgärder i syfte att minska risken för att det skall uppstå underskott i garantireserven. Detta är inte självklart i överensstämmelse med statens intresse (se även avsnitt 3.3).

Med genomsnittlig kostnadstäckning som riktlinje för utvärdering finns dessutom en risk att vissa garantier subventioneras och att ett överpris tas ut för andra garantier. Utvärdering av kostnadstäckning utgör, som mest, ett grovt mått på om hanteringen av garantier är effektiv.

En utvärdering av avgiftssättning enligt marknadens värdering av risk – baserad på den information som fanns att tillgå när värderingen gjordes – är därför att föredra framför resultatutvärdering i efterhand med hjälp av garantireserven. Genom att en utvärdering görs av avgiftssättningen i varje

enskild garanti eller grupp av garantier skapas förutsättningar för lika behandling genom avgiftssättning. Utvärdering av avgiftssättning är mer anpassad till verksamhetens karaktär genom att fokus flyttas från utvärdering av det ekonomiska resultatet till en av de viktigaste uppgifterna i hanteringen av garantier. Detta underlättar även en styrning utifrån ett portföljperspektiv genom att riskexponeringar vilka är stora på garantimyndighetsnivå – men inte på portföljnivå – inte längre vid ett eventuellt infriande får en utslagsgivande effekt på garantimyndighetens resultatmål.

#### **2.2.4 Hur kan utvärdering av avgiftssättning göras?**

En utvärdering av avgiftssättningen skulle kunna göras av en oberoende panel med exempelvis fem års mellanrum. Panelen kan t.ex. utgöras av erfarna bedömare av kreditrisker. Panelens uppgift blir då att se om myndigheten enligt vederbörlig praxis har prissatt garantierna efter deras värde med den tillgång på information som fanns vid prissättningstillfället.

Metoder för utvärdering bör generellt sett utarbetas av den ansvariga myndigheten eller av annan myndighet på ansvarig myndighets initiativ. I detta fall skulle t.ex. samordningsfunktionen (vilken beskrivs i avsnitt 6) med representation från samtliga garantimyndigheter kunna ges i uppdrag att utveckla metoder för utvärdering av avgiftssättning. Metoderna för utvärdering bör sedan granskas av ansvarigt revisionsorgan.

#### **2.2.5 Slutsatser**

Garantireserverna används för att hantera skadeutbetalningar till följd av infrianden, underlätta för uppföljning och redovisning av verksamheterna och som underlag för utvärdering av om målet om kostnadstäckning uppfyllts.

Garantireserver bör även framöver i huvudsak utgöras av konton i Riksgäldskontoret. På så sätt kan en effektiv kassahållning och skuldhantering uppnås i staten eftersom myndigheternas inkomster från garantiavgifter konsolideras med statens finanser i övrigt och påverkar såväl lånebehov och finansiellt sparande som statsskuld.

Avgiftssättning är en principiellt viktig fråga i hanteringen av statliga garantier. Utvärderingen av verksamheterna bör därför avse om principen om marknadspris på statliga garantier följs enligt vedertagen försäkringspraxis och med utgångspunkt i den information som fanns tillgänglig vid värderingstillfället. På så sätt skapas förutsättningar för lika behandling i avgiftssättningen. En mer rättvisande bild av garantiverksamheten skapas också genom att en fokus läggs på rättvisande avgiftssättning på enskilda garantier (eller typer av garantier inom ramen för program) i stället för på enstaka års ekonomiska resultat. En utvärdering av avgiftssättning underlättar också en styrning utifrån ett

portföljperspektiv. Detta sker eftersom en garantimyndighet genom denna utvärderingsprincip har möjlighet att hantera en garanti – med stor riskexponering för den enskilda garantimyndigheten men inte för den statliga portföljen av garantier – utan att löpa risken att utvärderas efter det ekonomiska utfallet för garantin. Det ekonomiska utfallet kan vara mer eller mindre omöjligt för den enskilda garantimyndigheten att påverka.

Garantireserverna spelar oavsett utvärderingsprincip en viktig roll vid hanteringen av infrianden vid sidan av utgiftstaket samt genom att de allmänt underlättar vid uppföljning och redovisning. Garantireserverna bör också framöver vara en komponent i utvärdering av verksamheten, dock inte på basis av kostnadstäckning. Garantireserverna blir således ett instrument för att i efterhand ge information om garantiverksamhetens resultat. Denna information bör tas fram för garantiverksamheten totalt sett och på garantimyndighetsnivå och uppdelat på utgifts- och politikområden för att en återkoppling om garantiverksamhetens (verkliga) kostnader skall kunna ske.

Det överskott som sannolikt uppstår genom att marknadspris tas ut för en garanti skulle teoretiskt sett kunna skrivas av efter det att summan av tillgångarna i garantimyndigheternas garantireserver uppnått en nivå motsvarande den förväntade kostnaden i det utestående engagemanget inklusive administrativa avgifter. I detta sammanhang bör noteras att garantimyndigheterna har olika förutsättningar att uppnå kostnadstäckning. Förutsättningarna för att uppnå kostnadstäckning kan vara små i en begränsad verksamhet med några få och stora garantier. Av historiska skäl kan förutsättningarna också vara små t.ex. då verksamheten bär ett stort eller bestående underskott.

Av de anledningar som framförts ovan torde det vara mest effektivt att efter en längre tidsperiod, förslagsvis tio år, stämma av utvecklingen på garantireservkontona och relatera dessa till garantimyndigheternas förväntade kostnader inklusive administrativa avgifter. Skulle saldot på garantireserven avvika påtagligt från denna nivå skulle överskottet eller underskottet i verksamheten kunna skrivas av. Sådana avvecklingar av över- eller underskott bör emellertid vara extraordinära åtgärder och grundas på en noggrann motivering för att inte förta garantimyndighetens ansvar för avgiftsättning och hantering av kostnader. Ett underskott bör också föranleda en analys av möjligheterna att framöver minska de faktiska kostnaderna för det aktuella garantiområdet, dvs. förhindra uppkomsten av sådana underskott i garantisystemet. Detta kan innebära en förändring av den politik som förs eller de eventuella stödformer som finns inom ett visst utgifts- eller politikområde.

Den årliga verksamhetsredovisningen bör liksom idag samordnas för garantiverksamheten totalt. Detta bör ske genom underlag till Årsredovisning för staten.

## 3 Perspektiv på statens garantiportfölj

### 3.1 Statens balansräkning

Statliga garantiåtaganden ger definitionsmässigt upphov till (betingade) fordringar på staten. En utestående garanti utgör därmed en latent belastning på statens balansräkning, som omvandlas till en reell belastning (i form av ökad statsskuld) om och när garantin måste infrias. Därigenom hänger garantier nära samman med andra statliga åtaganden, i synnerhet statsskulden. Följaktligen är det intressant att som utgångspunkt för analys av hanteringen av statens garantiportfölj diskutera de principer som vägleder statsskuldsförvaltningen.

Det lagstadgade målet för statsskuldsförvaltning är långsiktig kostnadsminimering med beaktande av risk. Riksgäldskontoret har i sina förslag till riktlinjer för statsskuldens förvaltning förordat ett balansräkningsmässigt synsätt på statsskuldens kostnader och risker. Det innebär att statsskuldens kostnader – och riskerna för att dessa skall bli högre än väntat – ses i relation till statens övriga åtaganden och de tillgångar (inkomster) som finns för att täcka dessa. Detta synsätt bygger på vad som brukar benämnas ”asset and liability management” eller ALM. Regeringen har i beslut om riktlinjer för statsskuldens förvaltning dragit slutsatsen att ansatsen är intressant och uppdragit åt Riksgäldskontoret att fortsätta att utveckla ett ALM-mässigt synsätt på statsskuldsförvaltningen.

I praktiken är det svårt att konstruera en komplett och rättvisande balansräkning för staten. Intresset riktas därmed i första hand mot statsbudgeten (eller statens finansiella sparande). Konkret uttryckt innebär ett ALM-mässigt synsätt i detta fall att en statsskuldportfölj som typiskt sett har låga kostnader i lägen när budgetunderskottet exklusive räntor på statsskulden är stort bör uppfattas som förknippad med låg risk. Tolkat i balansräkningstermer är en statsskuldportfölj förknippad med låg risk om den inte bidrar till att statsskulden ökar i perioder när statens lånebehov av andra skäl är stort.

En implikation av ALM-synsättet är att det blir tydligt att även åtaganden vid sidan av den formella statsskulden måste beaktas. Det gäller i princip alla slags framtida utgifter såsom kostnader för barnbidrag, arbetslöshetsersättningar, offentliga tjänster etc., som medborgarna förväntar sig att staten skall kunna klara av att betala. Sådana framtida utgifter, liksom framtida intäkter i form av skattebetalningar, är med nödvändighet svåra att mäta. En fullständig ALM-analys förutsätter således en komplett bild av statsfinansernas utveckling på lång sikt. Steg för att komplettera den bild av statens balansräkning som ges av den redovisade statsskulden kan och bör emellertid tas, bl.a. genom att inkludera olika former av explicita statliga åtaganden.

Statliga garantier är en viktig och omfattande grupp av sådana explicita åtaganden.<sup>24</sup> Dessa redovisas och hanteras för närvarande skilt från statsskulden. Genom att både statsskuld och garantier utgör civilrättsligt grundande anspråk på statens balansräkning finns det emellertid ett grundläggande samband. Kopplingen är direkt i så måtto att om en garanti infrias och ersättning till en garanterad långgivare betalas ut, måste staten ta in pengarna genom ökad statlig upplåning, vilket gör att den redovisade statsskulden stiger.<sup>25</sup> Garantier skiljer sig från konventionell statsskuld främst genom att den framtida utbetalningen är beroende av huruvida vissa händelser inträffar och att den faktiska skulden därför är osäker. Om måttstocken är nominella kronor, kan emellertid samma sak sägas gälla statens valutaskuld och realobligationslån. Här är den slutliga utbetalningen också osäker och beroende på hur växelkurser respektive inflation utvecklas under lånens löptid. Skälen att se på garantiportföljen och statsskuldportföljen med likartade utgångspunkter och i ett sammanhang är således starka.

Vid analys av garantier i ALM-termer framkommer även att garantier kan vara mer eller mindre riskfyllda sett ur ett statsfinansiellt perspektiv. En garanti för vilken ett infriande är mer sannolikt i perioder då statens lånebehov kan förväntas vara högt, t.ex. under en lågkonjunktur i Sverige, är till exempel mer riskfylld än en exportkreditgaranti eller en garanti för en internationell organisation, eftersom risken för utbetalning kan antas vara mindre påverkad av specifikt svenska förhållanden.

Likaså blir det med detta synsätt ännu tydligare att beslut att ställa ut garantier måste vägas mot de resurser staten samlat förfogar över. Detta förutsätter att garantiavgifter tas ut i förväg på ett sådant sätt att staten får inkomster och/eller undviker andra utgifter så att de sammanlagda nettoanspråken på statens balansräkning inte underskattas (jfr avsnitt 2.1).

Vidare måste i efterhand, dvs. med en given garantiportfölj, de förväntade kostnaderna och riskerna (oförväntade kostnaderna) i statens garantiåtaganden beaktas vid t.ex. beslut om andra utgifter och vid beslut om skatter. Har kostnaderna och/eller riskerna i garantiportföljen ökat påtagligt, kan det vara nödvändigt att se över andra statliga åtaganden så att de samlade anspråken inte växer sig större än vad som är önskvärt och statsfinansiellt hanterligt. Detta gäller även om avgifterna var korrekt satta när garantin beviljades, eftersom de omständigheter som påverkar risken

---

<sup>24</sup> Därtill har staten betydande garantiliknande åtaganden, som är ofullständigt redovisade och kartlagda. I detta inledande principresonemang finns det inte anledning att skilja på garantiåtagandenas form. Garantiliknande åtaganden och hur de bör hanteras diskuteras utförligare i avsnitt 5.

<sup>25</sup> Detta gäller även om det finns en garantireserv i Riksgäldskontoret som täcker garantibetalningen. Orsaken är att utbetalningar från (och inbetalningar till) konton i Riksgäldskontoret påverkar Riksgäldskontorets nettoutlåning, vilken i sin tur ingår som en komponent i statens lånebehov. Garantireservers roll och funktion diskuteras utförligt i avsnitt 2.2.

för att en garanti skall behöva infrias kan ändras över tiden. Följaktligen är uppföljning och bevakning av statens garantiportfölj ett viktigt led i en genomtänkt hantering av statens balansräkning och en förutsättning för att målet att begränsa de statsfinansiella riskerna skall kunna uppnås.

En integrerad syn på statsskuld och garantier har således även implikationer för *förvaltningen* av skuldportföljen respektive garantiportföljen. Ett exempel är att staten i ett läge där den totala risknivån i statsfinanserna behöver sänkas kan överväga om riskexponeringen bör sänkas genom att ändra statsskuldens storlek och sammansättning eller genom att reducera statens garantiåtaganden. Samordning av hanteringen av explicita skulder och garantiåtaganden, vilket i sin tur förutsätter en samlad och konsistent redovisning av garantiportföljen, ger därmed förutsättningar för en effektivare riskhantering för staten som helhet och långsiktigt mer robusta statsfinanser.

Statsskulden och statliga garantier hanteras för närvarande inom separata system och med skilda regelverk. När det gäller garantiportföljen finns heller ingen samordnad rapportering och styrning. Givet att man uppfattar statsskuld och statliga garantier som i grunden besläktade belastningar på en och samma balansräkning är denna separation och skillnaderna i styrning svår att motivera. En rimligare ordning vore att såväl statsskuldportföljen som garantiportföljen hanterades med utgångspunkt i samma överordnade mål. Huruvida den nuvarande målformuleringen för statsskuldshandlingen – långsiktig kostnadsminimering med beaktande av risk – är ändamålsenlig i båda fallen är oklart, men målen bör i vart fall kunna härledas från samma syn på statens balansräkning.

Det är viktigt att notera att målet i båda fallen avser *en given portfölj*. Frågor om hur stor statsskulden respektive garantiportföljen bör vara hanteras i annat sammanhang. Ytterst är riksdagens beslut om utgifter, skattesatser, garanti- och låneramar, specifika garantier etc. styrande för hur stora de respektive portföljerna blir. Uppgiften i statsskuld- respektive garantihanteringen är att säkerställa att de åtaganden som riksdagen beslutar att göra sköts på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt.

Även om målet bör grundas på ett gemensamt synsätt är de praktiska förutsättningarna för hantering av statsskuldshandlingen respektive garantiportföljen olika. Inom statsskuldshandlingen handlar det om att välja instrument för att finansiera en viss skuld, som uppstått till följd av tidigare budgetunderskott. Även om det vid var tid finns en uppsättning instrument som givits ut för att finansiera skulden förfaller gamla lån löpande. Huvuddelen av dessa måste då refinansieras (även om staten har ett budgetöverskott), vilket ger relativt stor handlingsfrihet att omfördela skulden mellan olika låneinstrument. Sammansättningen, som i sin tur

påverkar förväntade kostnader och risknivå, är således i princip oberoende av hur stor skulden är och hur den tillkommit.

Garantiportföljen är annorlunda i så måtto att den – enkelt uttryckt – består av de garantier som staten ställt ut, med specifika syften och för viss tid. Följaktligen är sammansättningen på annat sätt än för statsskulden given av de beslut som fattats av riksdag och regering. Den andra sidan av detta förhållande är att det viktigaste medlet för att påverka riskerna i garantiportföljen är att återförsäkra vissa åtaganden, dvs. ändra portföljens storlek. Garantiportföljens sammansättning och storlek är således mer direkt förbundna med varandra än när det gäller statsskuldportföljen. Dessa (och andra) skillnader kan ha betydelse för hur ett regelverk för samordnad hantering av garantiportföljen utformas, även om det överordnade målet bör bygga på samma principer.

I ett första steg är det nödvändigt att skapa en samlad bild av statens garantiåtaganden (och garantiliknande åtaganden) så att kostnaderna och riskerna i den totala garantiportföljen kan analyseras. På grundval av en tydligare bild av garantiportföljen kan man sedan gå vidare och söka sammanfoga den med analyser av den reguljära statsskulden (och andra åtaganden) för att skapa en mer samlad bild av riskerna i statens totala portfölj, innefattande både explicita skulder och garantier. Parallellt bör regelverket för hanteringen och styrningen av statens garantiportfölj ses över bl.a. med avseende på riskbegränsande åtgärder (se vidare i avsnitt 3.3 och 3.4).

## **3.2 Behovet av en samlad bild av statens risktagande genom garantier**

Den nuvarande statliga garantimodellen innebär att garantimyndigheterna skall ta ut en avgift för att täcka den förväntade kostnaden i åtagandet, samt administrativa kostnader. Det betyder att om avgifterna sätts korrekt i genomsnitt kommer de avgifter som tas in över tiden att motsvaras av de kostnader som uppstår till följd av garantiinfrianden. Staten skaffar sig på så sätt en reell ekonomisk kapacitet – via minskade utgifter för andra ändamål respektive avgiftsinkomster från garantitagare – som i princip motsvarar den förväntade belastningen på statens balansräkning av utställda garantier. Det innebär dock inte att avgifter och kostnader period för period kommer att balansera varandra. Tvärtom kommer de faktiska kostnaderna under vissa perioder att vara förhållandevis små, men det kan också finnas tillfällen då kostnaderna väsentligt överstiger de förväntade, eller genomsnittliga, kostnaderna i garantiportföljen.

Variationer i utfallet av kostnaderna är en grundläggande egenskap hos betingade åtaganden. Det må sedan vara en garanti eller en försäkring av annat slag. Ett privat garanti- eller försäkringsföretag behöver, utöver



reserver för förväntade kostnader, någon form av kapitalbuffert för att kunna möta de svängningar i resultatet av garantiverksamheten som oförväntade kostnader genom infrianden ger upphov till. I annat fall skulle företaget gå i konkurs så snart en förlust utöver den förväntade inträffade.

För staten, som ställer ut garantier med hela sin balansräkning i ryggen, är det normalt inte vare sig viktigt eller ändamålsenligt att sätta av placeringstillgångar till en särskild fond för att täcka förväntade kostnader eller att ha en kapitalbuffert för att täcka oförväntade kostnader för sina garantiåtaganden. Om ett infriande måste göras, lånar staten upp de medel som behövs, och åtagandet flyttar – oavsett i vad mån kostnaden genom infriandet är förväntad respektive oförväntad – från garantiportföljen till den reguljära statsskulden.

Staten kan emellertid – trots sin i grunden starka balansräkning – inte bortse från de risker som den omfattande garantigivningen är förknippad med. Tvärtom är det viktigt att skapa en så korrekt bild som möjligt över hur stora utbetalningar som garantiportföljen kan komma att generera under ett enskilt år (och på längre sikt), eftersom dessa påverkar statens lånebehov, det finansiella sparandet och statsskulden, och därmed utrymmet för andra statliga utgifter, eventuellt på både kort och lång sikt.

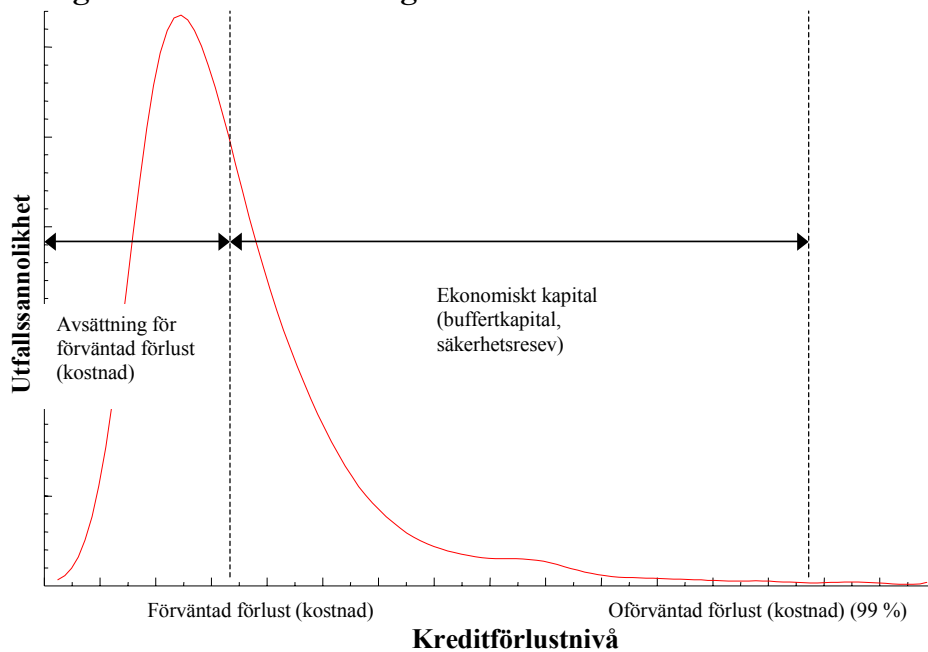
En anledning till att det är viktigt att skapa en *samlad* bild över statens garantiåtaganden är att riskerna för att enskilda garantier skall infrias kan samvariera med varandra. Det kan t.ex. bero på att garantitagarna är verksamma i samma bransch eller land, eller på att flera garantier har ställts ut till en och samma garantitagare. Följaktligen är det nödvändigt att beakta statens samtliga garantier för att få en korrekt uppfattning av riskerna eller, med andra ord, att anlägga ett portföljperspektiv.

Hur kan man då mäta risken i en garantiportfölj? Den vanligaste ansatsen är att utgå från portföljens förlustfördelning. Denna fördelning, som illustreras schematiskt i figur 3.1 nedan, visar hur stora förluster (utbetalningar med hänsyn tagen till eventuella återvinningar) som antas kunna uppstå under en viss tidsperiod och med vilken sannolikhet.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Frågan hur man går till väga för att ta fram en förlustfördelning och de problem som denna analys är förknippad med lämnas därhän i detta sammanhang, där det primära syftet är att lägga fast principerna för garantihanteringen. Av delvis samma skäl som det inte är självklart hur man tar fram en marknadsmässig avgift kan det vara svårt att beräkna en rättvisande förlustfördelning för den statliga garantiportföljen. Det gäller i synnerhet de delar av portföljen som består av garantier för udda projekt, där det statistiska underlaget kan vara bristfälligt. I så måtto kan förlustfördelning ses som en vision av hur analysen bör läggas upp. Noteras bör dock att detta sätt att se på kreditrisker är på väg att bli accepterad praxis i den privata finansiella sektorn och att utvecklingen av teknikerna på området går snabbt.

Figur 3.1: Förlustfördelning



Kännetecknande för en förlustfördelning för en garantiportfölj är att den är skev. Det beror, som nämndes ovan, antingen på att det finns stora enskilda engagemang i portföljen eller på att det finns en systematisk samvariation mellan engagemangen i portföljen. För kreditgarantier gäller dessutom att det inte finns någon resultatmässig uppsida för garantigivaren, eftersom det bästa tänkbara utfallet är att garantin inte behöver infrias. Skevheten i förlustfördelningen avspeglar att utfallet i de flesta fall kommer att understiga den förväntade kostnaden (medianen är lägre än medelvärdet), men också att kostnaderna kraftigt kan komma att överstiga den förväntade nivån.

Den *förväntade förlusten* (förväntade kostnaden) är ett mått på den förlust som man förväntar sig att göra under en viss period. Den *oförväntade förlusten* (oförväntade kostnaden) mäter den största förlust som man tror kan inträffa med en given sannolikhet, t.ex. 99 procent som i figur 3.1. Skillnaden mellan den förväntade och den oförväntade kostnaden mäter det *ekonomiska kapital* (buffertkapital, säkerhetsreserv) som skulle behövas, utöver avsättningar för den förväntade kostnaden, för att garantera att garantiinfriandena kommer att kunna mötas i 99 procent av fallen. Ju större skillnad mellan oförväntat och förväntat utfall (för given sannolikhetsnivå), desto mer riskfylld är portföljen och desto mer ekonomiskt kapital behövs för att klara av ett ogynnsamt utfall.

Som noterades ovan är det inte nödvändigt för staten att hålla en separat fond av tillgångar motsvarande det ekonomiska kapitalet. Staten kan låna upp de medel som behövs för att möta även ett oväntat stort infriande, *under förutsättning att garantiåtagandena och därtill kopplade risker inte tillåts bli så stora att ett ogynnsamt utfall påtagligt kan försämra statens finanser*. För att förhindra uppkomsten av en sådan situation är information om

förväntade och oförväntade kostnader i garantiverksamheten, dvs. mått på de risker som statens garantigivning är förknippad med, nödvändig. Denna information behövs som underlag för uppföljning av garantiportföljen och för beslut om hanteringen av statens finanser.

Behovet av sådan uppföljning och analys är tydligt om man noterar att förlustfördelningen med all sannolikhet förändras över tiden, även om de garantier som ingår i portföljen är desamma. Det beror dels på att bedömningen av riskerna i enskilda garantier kan ändras till följd av ny information, dels – och sannolikt viktigare – på att de ekonomiska förhållandena i stort kan ändras så att risknivån i portföljen påverkas.

Ett exempel är en oväntat kraftig och varaktig ränteuppgång. Allt annat lika ökar därmed den räntebörda som de garanterade projekten skall klara att bära. Från statens synpunkt innebär det att förlustfördelningen förskjuts åt höger; både den förväntade förlusten och den oförväntade förlusten stiger för varje given sannolikhetsnivå. Det är liktydigt med att risknivån i statens balansräkning stiger. Information om detta bör fångas upp och redovisas för regeringen och riksdagen, så att den förändrade risknivån på lämpligt sätt kan beaktas i hanteringen av garantiportföljen, liksom i det löpande budgetarbetet och i beslut om hanteringen av statsskulden. Det faktum att räntekostnaderna för statsskulden också skulle öka i detta scenario gör behovet av översyn av det statsfinansiella läget än mer tydligt. En ökning av de förväntade kostnaderna och riskerna i garantiportföljen är således ett problem som måste lösas i ett sammanhang där beslutsfattaren har överblick över statens samlade position för att en effektiv hantering av statens resurser skall vara möjlig.

En central fråga är därmed hur ett ändamålsenligt styrsystem för statens garantihantering bör utformas. Den starka kopplingen till den reguljära statsskulden, både balansräknings- och kassamässigt, gör att det ligger nära till hands att överväga ett styrsystem som kan integreras i eller åtminstone kopplas samman med styrningen av statsskuld förvaltningen. Samtidigt finns det viktiga skillnader mellan garantihanteringen i staten och statsskuld förvaltningen. En av dessa är att statsskulden sköts av en myndighet medan staten har flera garantimyndigheter, bl.a. i syfte att ta till vara den specialkompetens som krävs för effektiv prissättning och hantering av enskilda garantier. Det är viktigt att en mer samordnad styrning av portföljen inte försämrar hanteringen av enskilda garantier och garantiområdena. Vidare är garantigivningen kopplad till ett specifikt syfte, t.ex. att stödja viss verksamhet, vilket kan begränsa möjligheterna att hantera portföljen utan att detta får följder för det underliggande syftet. Någon motsvarande hänsyn behöver inte tas i statsskuld förvaltningen.

Det är enkelt att konstatera att det finns behov av en samordnad uppföljning och styrning av statens garantiportfölj. Ställningstagande till *hur* denna styrning skall gå till förutsätter ytterligare analys och överväganden. Det gäller t.ex. om det blir aktuellt att justera

garantiportföljen genom att återförsäkra garantier utanför staten i syfte att reducera risknivån i portföljen. Hur valet av vilka garantier som i så fall skall plockas ur portföljen skall göras och hur det påverkar den berörda garantimyndigheten och dess ansvar för sin verksamhet, liksom måluppfyllelsen för denna verksamhet, är frågor som måste studeras innan en sådan ordning kan etableras. Riksgäldskontoret återkommer till dessa frågor i avsnitt 3.4. För att komma vidare i analysen är det nödvändigt att först behandla vissa frågor kring synen på riskbegränsande åtgärder.

### **3.3 Riskbegränsande åtgärder och statens attityd till risk**

I avsnitt 2.1 konstaterades att när det gäller *prissättning av enskilda garantier* spelar statens attityd till risk eller garantiportföljens egenskaper i princip ingen roll. Marknadspris bör tas ut för att få bästa möjliga styrning i budgetberedningen respektive för att undvika statsstöd. En viktig slutsats av de föregående resonemangen i detta avsnitt är att när det gäller *hanteringen av garantiportföljen* är risk däremot ett centralt begrepp i och med att ogynnsamma utfall kan göra att statsfinanserna allvarligt försämrats. En koppling finns därmed till statsskuldsförvaltningen och de mål som vägleder denna; långsiktig kostnadsminimering med beaktande av risk. Parallellerna till statsskuldsförvaltningen visar att risker i garantiverksamheter måste bedömas med hänsyn till statens samlade balansräkning. Därav följer också att beslut om riskbegränsande åtgärder bör fattas med utgångspunkt i vilka risker staten som helhet kan och vill bära.

Frågan om vilka risker staten kan och vill bära har inget entydigt svar. Arbetet med att utveckla styrningen av statsskuldsförvaltningen har inte lett fram till några praktiska riskmått som skulle kunna appliceras på garantiportföljen. Kvalitativt kan dock konstateras att staten har – och måste ha – en avsevärd kapacitet att bära risker då en av statens fundamentala funktioner är att hjälpa medborgarna att hantera risker som av olika skäl inte passar in eller kan skötas enskilt eller i privata försäkringsmarknader. Detta blir särskilt tydligt i samband med allvarligare kriser och störningar, som t.ex. finanskrisen i början av 1990-talet.

Genom att risker som bärs av staten delas mellan landets skattebetalare uppnår staten en stor kapacitet att bära risk. Till bilden hör också att staten har en omfattande och mångfacetterad verksamhet, vilket i sig ger en hög grad av riskspridning. En avspegling av dessa förhållanden är att staten normalt sett inte tecknar försäkringar med externa parter. I 5 § förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering finns ett uttryckligt förbud för statliga myndigheter att teckna försäkring hos ett enskilt försäkringsbolag för statens egendom, ansvarighet eller i övrigt för skador som staten skall ersätta. Däremot finns, enligt 4 § i samma förordning, en möjlighet för en myndighet att träffa överenskommelse

med Kammarkollegiet om att kollegiet, mot en avgift, skall överta myndighetens risker i ekonomiskt avseende och dess ansvar för skadereglering. Kammarkollegiet återförsäkrar inte de risker kollegiet övertar från andra myndigheter, vilket betyder att staten ägnar sig åt s.k. *självförsäkring*.

Liknande system finns i många större företag. Där instrueras således dotterbolag att teckna egendomsförsäkringar med ett försäkringsbolag inom koncernen, ett s.k. captivebolag. Givet att koncernen har en tillräckligt spridd verksamhet uppnår man en hög grad av riskspridning, dvs. risknivån i ett captivebolag som ansvarar för t.ex. brandförsäkring blir relativt låg genom att det är osannolikt att flera dotterbolags lokaler samtidigt skall skadas av brand. På så sätt slipper koncernen betala ersättning till privata försäkringsföretag för tjänsten att ge tillgång till riskspridning. Självförsäkring är under dessa omständigheter den billigaste lösningen. Om vissa risker uppfattas som för stora i relation till koncernens resurser, har captivebolaget möjlighet att återförsäkra någon del av sina åtaganden. Det görs i så fall på koncernnivå. Utöver att man därigenom minimerar de risker som lyfts av externt, kan man bygga upp kompetens för att hantera försäkrings- och återförsäkringsfrågor i en särskild del av koncernen.

När det gäller skade- och ansvarsförsäkringar fungerar Kammarkollegiet således som statens captivebolag. Eventuella försäkringspremier betalas från myndighetens anslagsmedel till Kammarkollegiet, men de stannar inom staten, dvs. det sker ingen resursuppoftning genom att avgifter betalas till externa parter.

Möjligheten för en enskild myndighet att lyfta av risker till Kammarkollegiet är intressant från budgetsynpunkt. Antag att en myndighet drabbas av allvarlig skada, t.ex. genom att lokaler och utrustning totalförstörs av brand. Om myndigheten då var tvungen att skaffa fram nödvändig utrustning inom ramen för befintliga anslag, skulle resurserna för att klara av den egentliga verksamheten urholkas. Myndighetens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag kunde vara i fara. Även om man antar att myndigheten under sådana omständigheter skulle få extra anslag, kan det tänkas att skadan är så omfattande att den inte utan vidare ryms inom utgiftsområdets budgetramar. Följaktligen är det ändamålsenligt att riskerna för händelser av dessa slag hanteras genom att medel står till förfogande vid sidan av utgiftstaket.<sup>27</sup>

Ett analogt system finns för att hantera enskilda myndigheters valutarisker. Riksgäldskontoret erbjuder, i sin roll som statens internbank, myndigheter med omfattande betalningar i utländsk valuta att säkra dessa

---

<sup>27</sup> Kammarkollegiets försäkringsverksamhet finansieras av avgifter som myndigheterna betalar och kollegiet har ett räntekonto i Riksgäldskontoret för att täcka kostnaderna för infrianden.

genom terminskontrakt. Tanken är att en myndighet, t.ex. FMV som betalar importerat försvarsmateriel i utländsk valuta, inte skall behöva riskera att överskrida sina anslagsramar (eller tvingas lägga om sin planering) därför att kronans värde varierar. Genom att terminssäkra sina valutabetalningar kan myndigheten sköta sin planering i kronor, samma enhet som dess anslag är angivet i. Myndigheten får på så sätt ökad prognossäkerhet när det gäller framtida anslagsutnyttjande.

Likaledes analogt med hur Kammarkollegiet agerar säkrar inte Riksgäldskontoret de valutakontrakt som kontoret sluter med myndigheter genom egna transaktioner i valutamarknaden. I och med att en tredjedel av statsskulden (motsvarande närmare 400 miljarder kronor) är finansierad i utländsk valuta är tillkommande myndighetsbetalningar i utländsk valuta marginella från samlad risksynpunkt. Det är därför inte meningsfullt att justera statens valutaposition gentemot externa parter till följd av dylika terminskontrakt.<sup>28</sup> Men det vore också irrationellt att låta myndigheten valutasäkra sig hos privata banker, givet att risken är försumbar för staten som helhet och därför enkelt kan bäras i statens egen balansräkning, trots att den är stor för den enskilda myndigheten med tillgång till begränsade budgetmedel. Riksgäldskontoret fungerar således som statens captivebolag när det gäller valutarisikförsäkring på samma sätt som Kammarkollegiet är captivebolag för skade- och ansvarsförsäkring.

Parallellerna mellan Kammarkollegiets roll som skadeförsäkringscaptive och Riksgäldskontorets ansvar för garantier vid sidan av garantiprogram är särskilt tydliga. I båda fallen finansieras verksamheterna med avgifter, åtminstone till viss del över statsbudgeten. Avgifterna hålls kvar inom staten genom att själva försäkringstjänsten (riskbärandet) produceras internt. Premissen är således att staten bär de aktuella riskerna i den egna balansräkningen.

En skillnad är att Kammarkollegiet tar över risker som uppstår *som en följd av* att staten bedriver olika verksamheter. Riksgäldskontoret hanterar garantier som riksdagen beslutar att ställa ut *i syfte* att ta (eller ta över) en viss risk. I detta sammanhang måste förutsättas att riksdagen när den fattar beslutet att ställa ut garantin bedömer att staten kan och skall bära den aktuella risken.<sup>29</sup> I annat fall skulle rimligen beslutet bli ett annat, t.ex. att anslå medel till verksamheten så att den kunde köpa motsvarande garanti från en privat aktör.<sup>30</sup> Motsvarande resonemang kan föras om

---

<sup>28</sup> Resultatet av terminsaffärerna för Riksgäldskontoret – positivt eller negativt – påverkar anslaget för räntorna på statsskulden, liksom andra internbankstransaktioner.

<sup>29</sup> Förutsättningen är att riksdagens beslut grundas på en korrekt bild av riskerna i de åtaganden som görs och av statens förmåga att bära dessa. Detta resonemang bygger i så måtto på att den rapportering om riskerna i statens garantigivning som diskuteras i avsnitt 3.2 förverkligas.

<sup>30</sup> Även om riskaspekten inte står i centrum för de försäkringar som Kammarkollegiet hanterar måste det på motsvarande sätt förutsättas att riksdagen genom att anslå medel till dessa verksamheter är villig att acceptera de risker för skador de bär med sig.

riksdagens beslut om omfattningen av ett garantiprogram, t.ex. för exportkreditgarantier (se nedan).

Givet likheterna mellan Kammarkollegiet och Riksgäldskontoret, har observationen att staten som grundregel självförsäkrar t.ex. sak- och personskador också bäring på frågan om hur risker i garantiportföljer skall hanteras och när det kan vara aktuellt att vidta riskbegränsande åtgärder. En konsistent hantering synes innebära att huvudregeln skulle vara att riskbegränsande åtgärder i form av återförsäkring hos privata försäkringsgivare *inte* bör komma i fråga i den *reguljära* verksamheten hos enskilda garantimyndigheter.<sup>31</sup> Ett beslut att använda statliga medel för att köpa kreditförsäkringstjänster i den privata marknaden bör enbart fattas om det finns särskilda skäl av det slag som berörs i avsnitt 3.2, dvs. att risknivån i statens balansräkning bedöms ha blivit för hög.<sup>32</sup>

I den mån det är fråga om rena riskbyten med aktörer utanför staten, t.ex. inom ramen för EKN:s samarbete med sina motsvarigheter i andra länder, kan detta vara ändamålsenligt även från central statlig synpunkt. Sådana byten kan ge lägre risk utan merkostnader genom att reducera riskkoncentrationer i portföljen, vilket alltid bör vara eftersträvansvärt. I EKN:s instruktion anges också att EKN skall ”eftersträva riskdelning med andra garantiinstitut när det är önskvärt ur riskspridningssynpunkt”.<sup>33</sup>

Däremot nämns inget i vare sig garantiförordningen eller de olika garantimyndigheternas instruktioner om återförsäkring hos privata försäkringsgivare eller mer generellt att myndigheterna skall hantera sina portföljer aktivt i syfte att begränsa riskerna. De författningar som reglerar den statliga garantihanteringen synes således reflektera grundinställningen att staten självförsäkrar även garantirisker.

I andra delar av nuvarande styr- och utvärderingssystem finns emellertid inslag som indikerar att garantimyndigheterna skall minska sina portföljrisker genom återförsäkring. I EKN:s regleringsbrev för 2002 anges exempelvis att nämnden genom olika former av riskdelning skall begränsa riskerna i de garantier som ställs ut samt söka sprida riskerna i engagemangen och begränsa koncentrationen av risker. EKN har i

---

<sup>31</sup> Det kan vara värt att betona att de motiv kopplade till anslag och budgetramar som gör att enskilda myndigheter har möjlighet att överlåta försäkringsrisker på Kammarkollegiet inte har någon motsvarighet när det gäller garantimyndigheter. Dessa är redan undantagna från utgiftstaket genom sin tillgång till räntekontokredit i Riksgäldskontoret. Följaktligen påverkas inte en garantimyndighets verksamhetsmål av riskbyten med andra garantimyndigheter.

<sup>32</sup> Skäl för undantag kan uppstå om staten ställt ut garantier i ett krisläge när den privata försäkringsmarknaden för någon typ av risk kollapsat eller fungerar extremt dåligt. Om marknaden sedan normaliseras, kan staten av principiella och administrativa skäl tänkas välja att överlåta utestående garantier på privata garantigivare. En annan och sannolikt effektivare metod att begränsa statliga ingripanden i sådana situationer är att ställa ut garantier med kort löptid så att det statliga ingripandet automatiskt bortfaller om och när marknaden återuppstår. Så har exempelvis de statliga flyggarantierna under 2001 och 2002 hanterats.

<sup>33</sup> Se 2 § i förordning (1988:1225) med instruktion för Exportkreditnämnden.

enlighet med regleringsbrevet tecknat avtal om återförsäkring med privata försäkringsbolag av exponeringar som bedömts som alltför stora; se vidare bilaga 1.

Det gällande styrsystemet för statens garantigivning innehåller således delvis motsägelsefulla element. När det gäller exempelvis EKN präglas gällande författningar av ett synsätt, regleringsbrev av ett annat. En slutsats av de föregående resonemangen i detta avsnitt är att beslut om köp av återförsäkring i den privata försäkringsmarknaden generellt sett inte bör fattas på myndighetsnivå. Detta följer av den i andra sammanhang tillämpade principen att staten inte köper försäkring av privata försäkringsgivare, vilken i sin tur bygger på att staten har en så stark finansiell ställning att det inte är ändamålsenligt att använda skattemedel för att köpa försäkringstjänster av privata företag.

Om principen att staten i normalfallet inte återförsäkrar sina åtaganden skall kunna tillämpas på garantiportföljen förutsätter detta att det finns en samordnad styrning så att stora exponeringar (för staten som helhet) kan identifieras och korrigeras. En tolkning av styrningen av EKN är att regeringen gjort bedömningen att det i EKN:s verksamhet har uppstått (eller kan uppstå) så stora exponeringar att det av hänsyn till den statsfinansiella stabiliteten kan vara önskvärt att återförsäkra vissa åtaganden. I avsaknad av samordnad styrning har ansvaret för detta måst läggas på den enskilda garantimyndigheten, vilket lett till skrivningarna i regleringsbrevet.

Utan att värdera bedömningen av riskerna i EKN:s verksamhet anser Riksgäldskontoret att ett uppdrag till en garantimyndighet att aktivt återförsäkra garantirisker bör bygga på en analys av vad som skiljer statliga garantirisker från de risker som staten hanterar via självförsäkring. Därefter kan en uttalad policy för återförsäkring och portföljriskhantering formuleras.

I det sammanhanget är det väsentligt att ange riktlinjer för på vilka villkor återförsäkring får tecknas. EKN har exempelvis tillämpat huvudprincipen att inte betala mer för återförsäkring än vad som motsvarar de avgifter nämnden fått in från garantitagarna för engagemangen i fråga. Dessa transaktioner blir därmed i princip likvärdiga med riskbyten och innebär inte någon resursuppoftning netto för staten. De följer i så måtto principen att staten inte skall använda skattemedel för att köpa försäkringsskydd av privata försäkringsgivare. Samtidigt gäller att EKN:s uppdrag är att stödja svensk export. Det gör att de avgifter som tas ut på enskilda garantier i normalfallet är lägre än vad motsvarande garanti kostar i den privata sektorn, vid sidan av systemet av statliga exportkreditgarantiinstitut som tillämpar likartade avgiftsättningsprinciper. Det är heller inte förenligt med EKN:s uppdrag att ta ut en högre avgift för en tillkommande garanti med hänvisning till att exponeringen mot ett visst land redan är oönskat stor, eftersom det



statliga exportstödet då skulle fördelas mellan företag enligt en slags turordning. Dessa restriktioner på EKN:s avgifter begränsar möjligheterna att hitta motparter i den privata marknaden, vilket gör att statens riskexponering kan tänkas förbli oönskat stor.<sup>34</sup> Återförsäkring som metod för riskreducering är således inte självklart effektiv sett från ett statligt helhetsperspektiv.

Enligt Riksgäldskontorets bedömning finns det mot denna bakgrund anledning att snarast skapa större klarhet om staten skall ha en återförsäkringspolicy på garantiområdet och hur denna i så fall skall se ut. Om en sådan policy behövs, bör den komma till uttryck i de författningar som styr garantiverksamheterna och tillämpas inom alla garantiverksamheter, eftersom det även i andra garantimyndigheters portföljer kan finnas risker som är större än vad som är godtagbart från samlad statsfinansiell synpunkt.<sup>35</sup>

### **3.4 En principskiss över ett alternativt styrsystem för statens garantiportfölj**

I föregående avsnitt diskuterades behovet av att utarbeta riktlinjer för återförsäkring på myndighetsnivå. Samtidigt konstaterades att den relevanta utgångspunkten för sådana bedömningar är statens samlade balansräkning. I ett nästa steg är det därför naturligt att analys av återförsäkringsbehov görs på samordnad nivå, genom den samordningsfunktion som beskrivs i avsnitt 6. I det längre perspektivet finns det anledning att undersöka hur en mer samordnad styrning av statens garantiportfölj skall utformas. Den samlade analys av garantiportföljen som kontoret skisserar i avsnitt 3.2 är ett nödvändigt men inte tillräckligt inslag i ett sådant styrsystem. Därtill krävs ändringar i de metoder som används för att via beslut i riksdagen styra garantigivningens omfattning och fördela ramar mellan garantiverksamheter.

En förutsättning för samordnad styrning av statens garantiportfölj med beaktande av de risker som staten bedöms kunna och vilja bära är att det fattas beslut om vilket *totalt riskutrymme* det finns för garantigivning. Vidare måste utvecklingen av i vilken grad detta utrymme tas i anspråk bevakas. Detta förutsätter i sin tur att beslutsprocessen kring statlig garantigivning förändras. Några tänkbara utvecklingslinjer i ett sådant styrsystem skisseras i det följande.

---

<sup>34</sup> I princip borde förutsättningarna för riskbyten med andra garantiinstitut vara bättre, eftersom dessa tillämpar i princip samma avgiftsregler. I praktiken har även dessa transaktioner haft begränsad omfattning. En orsak är att sådana överenskomna avgifter endast avser risker på länder, inte kommersiella risker. En annan orsak kan vara att i de fall risken i åtagandet ökat sedan avgiften fastställdes kan det vara svårt att hitta ett garantiinstitut som vill byta till sig garantin utan krav på kompensation.

<sup>35</sup> Även här måste undantag göras för IGN, eftersom återförsäkring av insättningsgaranti och investerarskyddet inte torde vara aktuell.

En utgångspunkt för ett samordnat styrsystem är den förlustfördelning för statens garantiportfölj som diskuteras i avsnitt 3.2. Enligt de resonemang som förs där bör en redovisning av förlustfördelningen för statens garantiportfölj ingå i beslutsunderlaget i budgetprocessen. På basis av en sådan analys bör det vara möjligt att genom riksdagsbeslut ange ramar för vilka förväntade och oförväntade kostnader i garantiverksamheten som staten kan och vill bära. Detta skulle ge ett totalt riskutrymme, eventuellt mätt i termer av ett (fiktivt) ekonomiskt kapital som står till förfogande för statlig garantigivning.

I ett nästa steg skulle riksdagen kunna fatta beslut om fördelningen av det tillgängliga riskutrymmet mellan olika garantiverksamheter (och motsvarande garantimyndigheter). Det vore analogt med nuvarande styrsystem med den skillnaden att ramarna skulle sättas i termer av ekonomiskt kapital, snarare än i termer av garanterade volymer.<sup>36</sup> För garantier inom programverksamhet skulle detta innebära att riksdagen innan beslut om ett utvidgat garantiprogram tar ställning till hur stor risken kan tillåtas bli i detta program.

Därefter skulle garantimyndigheterna ha i uppdrag att löpande följa upp förväntade och oförväntade kostnader i sin verksamhet. Om det till följd av externa faktorer sker väsentliga förändringar i portföljen som gör att myndigheten riskerar att överskrida sitt tilldelade riskutrymme, bör myndighetens första åtgärd vara att rapportera detta till samordningsfunktionen (beskrivs i avsnitt 6) och till Regeringskansliet. Regeringen bör då – inom ramar som lagts fast av riksdagen – ha möjlighet att pröva om riskutrymmet skall fördelas om till förmån för den garantiverksamhet som har behov av extra riskutrymme. Därmed skulle det finnas möjlighet till *omfördelning av riskutrymme* mellan myndigheter, trots att direkta riskbyten inte är meningsfulla.

En nödvändig förutsättning för sådana omfördelningar är att det finns outnyttjat riskutrymme i den totala garantiportföljen. Eventuellt bör riksdagen även därutöver begränsa möjligheterna till omfördelningar mellan områden för att säkerställa att inte alltför drastiska omfördelningar av statliga resurser mellan användningsområden görs utan riksdagsbeslut. Möjligheten att begränsa risknivån, t.ex. i ett garantiprogram, genom att påverka tillflödet av nya garantier bör också undersökas. Även här måste det säkerställas att syftet med garantigivningen som det kommit till uttryck i riksdagens beslut respekteras. Mer drastiska ändringar bör eventuellt underställas riksdagen för nytt beslut.

I princip bör det vara aktuellt att använda skattemedel för återförsäkring i syfte att minska risknivån endast om riskutrymme saknas i den totala

---

<sup>36</sup> I praktiken vore det sannolikt ändamålsenligt att arbeta både med volym- och riskbegränsningar som styrmedel, med hänsyn till osäkerheten om förlustfördelningens egenskaper, i synnerhet över längre tidshorisonter.

garantiportföljen. Vilken del av portföljen som i så fall bör återförsäkras bör övervägas på central nivå med utgångspunkt i att risknivån skall reduceras till lägsta möjliga kostnad. I förlängningen bör även möjligheten att använda andra, eventuellt mer effektiva medel än återförsäkring av garantirisker, t.ex. ändringar i statsskuldens egenskaper, för att justera risknivån i statens balansräkning integreras i hanteringen. Detta är ALM-visionens tillämpning på styrningen av garantiverksamheten och statens åtaganden i övrigt.

Dessa resonemang är endast tänkta att antyda hur en alternativ metod för styrning av statlig garantigivning kan utformas. En rad principiella och praktiska frågor behöver besvaras innan man kan överblicka konsekvenserna av en sådan omläggning. Det viktigaste syftet i detta sammanhang är att indikera vilken typ av ställningstaganden som krävs om man vill skapa förutsättningar för styrning av statens garantiportfölj på samordnad nivå och med beaktande av den syn på riskhantering i staten som kommer till uttryck i den näraliggande hanteringen av statsskulden. En mer ingående analys förutsätter att frågan utreds i särskild ordning.

### 3.5 Slutsatser

Statliga garantier gör anspråk på samma balansräkning som andra statliga åtaganden. I synnerhet är parallellerna till statsskulden tydliga genom att det i båda fallen rör sig om civilrättsligt grundade anspråk på staten. Det finns även en direkt koppling genom att om en garanti infrias måste staten ta in pengarna genom ökad upplåning. Skälen för att se på statsskuld och statliga garantier i ett sammanhang är således starka. I ett första steg är det nödvändigt att skapa en samlad bild av statens garantiåtaganden så att de förväntade kostnaderna och riskerna kan analyseras och överblickas.

Staten ställer ut garantier med hela sin balansräkning som bas. Det gör att staten normalt kan låna upp de medel som krävs för att möta även oväntat stora utfall. Förutsättningen är att riskerna i garantiportföljen inte tillåts bli så stora att ett ogynnsamt utfall allvarligt kan försämra det statsfinansiella läget. För att förhindra uppkomsten av en sådan situation behöver regering och riksdag ha information om garantiportföljens egenskaper och väga in denna vid fastställande av statsbudgeten, dvs. inte bara vid beslut om garantier. Önskat stora risker i garantiportföljen bör således leda till åtgärder på central nivå.

När det gäller riskbegränsande åtgärder i enskilda åtaganden eller på myndighetsnivå måste utgångspunkten vara att staten har betydande kapacitet att bära risk. En avspegling av detta är att staten som huvudregel inte tecknar försäkring med privata försäkringsgivare. En konsistent hantering synes innebära att återförsäkring hos privata försäkringsgivare inte bör förekomma i den reguljära verksamheten hos enskilda garantimyndigheter. Förutsättningen är emellertid att det finns information och styrmedel på central nivå. Så länge detta inte finns kan

det vara nödvändigt att bevaka och åtgärda oönskat stora riske exponeringar på myndighetsnivå. Ett sådant uppdrag finns i EKN:s regleringsbrev, men det avspeglas inte i de författningar som reglerar garantiverksamheten eller i de övriga garantimyndigheternas uppdrag. Mot denna bakgrund finns anledning att snarast skapa större klarhet om hur statens återförsäkringspolicy på garantiområdet skall se ut.

Därtill är behovet av en samordnad styrning och hantering av statens garantiportfölj tydligt. Frågan hur den bör organiseras – enskilt och i relation till statsskuldshöveln och andra statliga åtaganden – är däremot komplicerad och kommer att kräva ytterligare analyser. Det första steget – att se till att regering och riksdag får ett bättre underlag i form av samlad riskredovisning för att bedöma omfattningen av kostnader och risker i statens garantiportfölj (se avsnitt 6) – kan och bör dock tas snarast.

## 4 Utgångspunkter för en garantimyndighets hantering

I uppdraget ingår att precisera garantimodellen i olika avseenden och vad som därigenom ingår i uppgiften att vara garantimyndighet. I detta avsnitt beskrivs utgångspunkter för en garantimyndighets hantering utifrån ett processmässigt synsätt. Översiktligt kan en garantimyndighets operativa uppgifter med detta synsätt beskrivas som avgiftssättning och avtalskonstruktion, övervakning av riskerna i garantierna, hantering av garantireserver och andra tillgångar, hantering av infrianden och fordringshantering. Det ingår även uppgifter av administrativ karaktär såsom redovisning av verksamheten.

Det bör poängteras att en garantimyndighets främsta uppgift är att uppfylla de politiska och samhällsekonomiska mål som av riksdag och regering har ålagts garantimyndigheten genom dess garantigivning. Denna uppgift ligger dock utanför ramen för de frågor som skall beaktas enligt uppdraget och behandlas därför inte i denna rapport.

De fem garantimyndigheterna är specialiserade inom olika verksamhetsområden. Beröringspunkter finns mellan de olika garantimyndigheterna inom bl.a. avgiftssättning och riskredovisning. Ett erfarenhetsutbyte är därför önskvärt. Det finns också ett behov av att utveckla gemensamma principer för garantimyndigheternas redovisning av garantiåtaganden och riskerna i dessa åtaganden samt att åstadkomma en samlad riskredovisning av statens åtaganden. I avsnitt 6 beskrivs utgångspunkter för ett organiserat samarbete och samordning i garantiverksamheten.

Inledningsvis i rapporten anges att IGN:s verksamhet i flera avseenden skiljer sig från de andra garantimyndigheternas verksamheter. I detta avsnitt är det framför allt övervakning av risker och beskrivningen av IGN:s garantireserv som berör IGN:s verksamhet.

### 4.1 Avgiftssättning och avtalskonstruktion

En garantimyndighet har i och med garantimodellen en tydlig roll avseende avgiftssättning av garantier.<sup>37</sup> Garantiförordningen (1997:1006) och myndighetsspecifika förordningar reglerar garantimyndigheternas uppgift att sätta avgifter. Avgiftssättningen bör vara åtskild från uppgiften att ge stöd. En sammanblandning av dessa båda uppgifter kan lätt leda till att uppgiften att ge stöd ses som den primära.

---

<sup>37</sup> Garantimodellens prissättning tillämpades redan av EKN och Sida. BKN har först från och med 1 februari 2002 möjlighet att ta ut riskavspeglande avgifter.

För att kunna fullgöra uppgiften att fastställa en avgift för åtagandet bör garantimyndigheten ha en väl utvecklad analys- och prissättningsfunktion då uppgiften att prissätta garantier ställer stora krav på kompetens och erfarenhet, både generellt och inom det aktuella verksamhetsområdet. Där överlappning sker t.ex. till följd av att Riksgäldskontoret har vissa internationella åtaganden kan samarbete med fördel sökas med Exportkreditnämnden för att dra nytta av nämndens länderkunskap.

Riksgäldskontoret skiljer sig från de andra garantimyndigheterna i det att kontoret inte arbetar utifrån ett garantiprogram utan i stället har speciella, komplexa åtaganden vilka kräver analys innan lämpliga villkor och priser kan fastställas. Kontoret har behov av att få en tidig inblick i ärenden för att kunna ge dessa en professionell hantering. Kontoret bör i denna roll också kunna påtala om en mer effektiv finansieringsform än den föreslagna står till buds. En garanti kan t.ex. utformas så att den blir mer effektiv för staten än ett lån om staten endast har för avsikt att täcka partiella risker i ett företags verksamhet.

I uppdraget ingår att klargöra hur statens position kan stärkas och hur garantitagarnas medverkan i arbetet med att begränsa statens risk genom garantier kan utvecklas. Det är i det sammanhanget viktigt att *garantivillkoren* är utformade på ett effektivt sätt, dvs. att syftet med garantin uppnås och att statens risk begränsas så långt det är möjligt med hänsyn till garantins syfte. I Riksdagens revisorers rapport 1999/2000:1 påpekas att det är nödvändigt att utforma bättre avtalskonstruktioner. Med detta får förstås att de juridiska former som tidigare använts för att realisera eller bekräfta ett garantiåtagande i ett eller flera avseenden numera är att betrakta som otillfredsställande.

En korrekt avgiftssättning av en garanti förutsätter att *garantivillkoren* preciseras i ett avtal mellan garantimyndigheten och garantitagaren på ett sådant sätt att avtalet i fråga är en återspeglning av risktagandet. Villkorens utformning påverkar sålunda garantins avgift. Omvänt kan vissa villkor vara nödvändiga för att garantin skall fungera såsom var avsett (se resonemanget om villkorsklausul vid åtaganden gentemot statliga bolag i avsnitt 2.1). *Riktlinjer* för det garanterade bolagets upplåning kan ha betydelse för priset på garantin. Riktlinjerna syftar då till att begränsa variationen i tillgångarnas värde. Av garantitagaren lämnade *säkerheter* påverkar också avgiften. *Riskdelning* med såväl låntagare som långivare skapar incitament för att begränsa dåliga utfall och är också av betydelse för avgiftssättningen.

De olika garantimyndigheterna verkar inom skilda områden och har bl.a. därför olika förutsättningar. Exportkreditnämnden använder allmänna villkor för sina garantier vilka även tillämpas för Sidas garantier. Ett krav som kan ställas är att det för varje garantimyndighet finns en

dokumentation över allmänna villkor. EKN:s allmänna villkor skulle kunna utgöra ett hjälpmedel i de andra garantimyndigheternas arbete med att ta fram en sådan standarddokumentation. Dokumentationen bör bland annat behandla garantins omfattning och utformning med avseende på giltighet, riskdelning, säkerheter och/eller riktlinjer för finansiering, informationskyldighet, avgifter och betalning av dessa, karenstid och skadereglering.

För Riksgäldskontoret har garantierna ofta en förhållandevis individuell prägel. Kreditgarantierna för t.ex. Öresundsbron och garantin till Trygg-Hansa för flygförsäkringar skiljer sig således åt så mycket att några generellt tillämpliga allmänna villkor inte är möjliga att formulera. Riksgäldskontoret har dock för avsikt att i särskild ordning se över och dokumentera villkoren för kontorets mer standardiserade garantier. Därutöver är det nödvändigt att analysera de särskilda villkor som bör gälla för garantier som i något avseende faller utanför de mer standardiserade ramarna.

## 4.2 Övervakning av riskerna i garantierna

Riskerna i garantiåtagandena bör *övervakas* och garantierna omprissättas eller andra åtgärder vidtas (t.ex. övertagande av räntebetalningar för att undvika konkurs) där så är möjligt och mest effektivt för staten. Väsentligt förändrade risker i garantier bör rapporteras till samordningsfunktionen och till Regeringskansliet. Informationen om den ändrade riskbilden blir på så sätt en integrerad del i budgetarbetet (se avsnitt 6 om samarbete och samordning i garantiverksamheten).

En god beredskap för riskhantering bör därför finnas inom varje verksamhetsområde med tyngdpunkt på hantering av risker i enskilda garantier.

Riskhantering på portföljnivå bör, som Riksgäldskontoret understryker i avsnitt 3, göras utifrån ett helhetsperspektiv på statens åtaganden och de tillgångar staten förfogar över för att möta eventuella infrianden. Utgångspunkten är att staten har en god kapacitet att bära risk varför riskbegränsande åtgärder endast kan bedömas vara effektiva för staten som helhet då enskilt stora risker eller stora grupper av risker identifierats vilka utgör en oönskad risk i statens balansräkning. Ovan nämnda samordningsfunktion skulle kunna lämna information om väsentligt ökade risker i portföljen till Regeringskansliet samt ge förslag till eventuella riskbegränsande åtgärder. Om det sedan i Regeringskansliets beredning med beaktande av statens hela balansräkning bedöms vara nödvändigt med riskbegränsande åtgärder bör beslut om aktuell åtgärd och hur och av vilken garantimyndighet den skall hanteras tas av regeringen. Frågor om avgränsning mellan en garantimyndighets ansvar för den egna verksamheten och riskbegränsande åtgärder på samordnad nivå bör

analyseras vidare i samband med en översyn av garantiverksamhetens styrsystem (se avsnitt 3.4).

Riskbegränsande åtgärder som medför låga eller inga nettokostnader för staten vilka syftar till att utjämna obalanser i portföljen av garantier skulle med fördel kunna vidtas av en enskild garantimyndighet för att begränsa riskerna i statens åtaganden. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas EKN:s riskbyten med andra länders exportkreditinstitut. Dessa byten har medfört en låg eller ingen nettokostnad för staten då likvärdiga risker har utväxlats.

### 4.3 Hantering av garantireserver och andra tillgångar

Som beskrivits i avsnitt 2.2 knöts vid införandet av garantimodellen till varje garantimyndighet en garantireserv för att hantera skador, underlätta uppföljning och som en komponent i utvärderingen av garantimyndigheternas verksamheter.

I avsnitt 2.2 har redogjorts för garantireservernas uppbyggnad, storlek och finansiering. I detta avsnitt följer en redogörelse över vilka garantireserver och andra tillgångar som finns i garantiverksamheten (se tabell 4.1).

**Tabell 4.1 Tillgångarnas olika placeringar**

Tillgångsslag/ Garantimyndighet	Garantireserv (Räntebärande konton i RGK)	Andra tillgångar (Valutakonton/ Depositioner)	Andra tillgångar (Regress- fordringar)
Riksgäldskontoret	3 konton <sup>38</sup>		
Bostadskredit- nämnden	2 konton		
Exportkredit- Nämnden	1 konto	3 fastränteplac. SEK (RGK) 11 räntekton Valuta (banker) 17 fastränteplac. Valuta (banker/övriga)	Samtliga
Sida	1 konto (utan upplåningsrätt)	2 fastränteplac. SEK (RGK) 4 räntekton Valuta (banker) 3 fastränteplac. Valuta (banker/övriga)	Samtliga
Insättningsgaranti- nämnden	1 konto med aktiv placering <sup>39</sup>		

<sup>38</sup> Räntekonton för garantireserver beslutas av riksdagen. En anledning till att flera räntekonton finns för garantier inom en garantimyndighets område är att det finns garantier som avviker från den generella modellen.

<sup>39</sup> Från och med 1 juli gäller att medlen skall placeras på den öppna marknaden för räntebärande papper.



De placeringar som redovisas i tabellen har myndigheterna till sitt förfogande för att hantera skador, inklusive en obegränsad kredit (där så är reglerat) på konton i Riksgäldskontoret.

Tillgångarna på olika konton styrs framför allt av storleken på garantiavgifterna. Det finns regler för placering för samtliga konton och depositioner, vilka i denna översyn förutsätts vara effektiva för staten till sin utformning.

Eftersom skadorna vid infrianden kan vara större än den summa som utgör reserven, finns regeln om att garantireservens räntebärande konto kan vara negativt, dvs. garantisystemet har upplåningsrätt i Riksgäldskontoret. Denna ordning bör gälla även framöver, eftersom den tillförsäkrar en garantimyndighets möjlighet att hantera statens åtaganden. Upplåningsrätten gäller i dag för alla räntebärande konton utom för reserverna avseende den begränsade krediten till Venantius och för Sidas garantier. Ett eventuellt underskott i Sidas garantiverksamhet avseende biståndsgarantier belastar biståndsanslaget. Detta har sin förklaring i att stora reservationer tidigare har ackumulerats på biståndsanslaget och är även ett uttryck för att de olika aktiviteterna inom ramen för biståndet vägs mot varandra. En konsekvent tillämpning av garantimodellen skulle dock förutsätta upplåningsrätt även för Sidas garantiverksamhet.

För närvarande har endast EKN och Sida valutakonton/depositioner i svenska banker. Framöver kommer även Riksgäldskontoret att kunna hålla valutakonton/depositioner i och med att kontoret tar över ansvaret för statens valutaväxlingar från Riksbanken.<sup>40</sup> Då kan det vara lämpligt att undersöka möjligheterna att överföra tillgångar i svenska banker till Riksgäldskontoret för att uppnå samma grad av samordning av statens likviditets- och tillgångshantering i utländsk valuta som redan finns när det gäller svenska kronor. Ett andra steg i denna effektivisering skulle kunna vara att se över behovet av valutakonton för andra områden i garantiportföljen.

Vad gäller fordringarna är det på motsvarande sätt endast Exportkreditnämnden och Sida som använder det redovisningssystem där hänsyn tas till dessa. Samtliga garantimyndigheter bör redovisa fordringar som reservtillgångar i verksamhetsredovisningen. Denna redovisning bör följa god redovisningssed. En utvecklad redovisning av reservtillgångar bör ingå som en del i ett större projekt med syfte att åstadkomma en förbättrad resultat- och riskredovisning.

IGN:s garantireserv är ett konto i Riksgäldskontoret med marknadsliknande placering. Från och med 1 juli skall avgiftsmedlen placeras på den öppna marknaden för räntebärande papper, dock endast i värdepapper som är emitterade av svenska staten.

---

<sup>40</sup> Övertagandet av statens valutaväxlingar gäller från och med 1 juli 2002.

## 4.4 Hantering av infrianden

När infrianden inträffar hanterar de olika garantimyndigheterna dessa genom att medel för skadeersättningar tas från garantimyndigheternas garantireserver, med eller utan utnyttjande av kredit, eller från garantimyndigheternas andra tillgångar. På så sätt kan infrianden hanteras vid sidan av utgiftstaket.

En viktig del i hanteringen av infrianden är begränsning av skadeutbetalningar där sådan möjlighet föreligger genom vissa typer av villkor t.ex. karenstid eller ett tillfälligt övertagande av garantitagarens räntebetalningar. Även i detta avseende är garantimyndigheternas verksamheter olika och garantimyndigheternas förutsättningar att begränsa skadeutbetalningar kommer till uttryck genom garantimyndigheternas olika villkor i garantierna. Eventuella möjligheter till effektivisering inom detta område bör därför ingå som en del i garantimyndigheternas utveckling av allmänna villkor.

## 4.5 Fordringshantering

När ett garantiåtagande har infriats och utbetalning av skadeersättning har skett uppkommer en fordran som är förenad med en större eller mindre kreditrisk. I detta sammanhang spelar riskbegränsande åtgärder såsom fordringshantering stor roll. Om detta vittnar främst Exportkreditnämndens på senare år förbättrade resultat, men också Riksgäldskontorets ökade återvinning under 2001. Därför bör större fokus läggas på fordringshantering i garantiverksamheten.

## 4.6 Utvärdering

I avsnitt 2.2 redogörs för en utvärderingsprincip där garantimyndigheternas avgiftssättning utvärderas med utgångspunkt i den information som fanns tillgänglig vid tidpunkten för värdering och avgiftssättning. I denna utvärdering ingår samtliga garantier eller grupper av engagemang.

Utöver utvärdering av avgiftssättning, baserad på den information som fanns vid värderingstillfället, bör garantimyndigheten i efterhand utvärderas med avseende på garantimyndighetens ekonomiska kontroll (avgiftshantering och administrativa kostnader). Denna utvärdering bör liksom i dag göras i enlighet med gängse principer för utvärdering av statliga myndigheter.

I garantiverksamheten kan utvärdering av enskilda processer också vara önskvärt för att få en tydligare bild av verksamheten. Regressfordringar t.ex. kan vara mer eller mindre likvida och stora variationer finns mellan de olika garantimyndigheternas fordringar. Utvärderingen av

garantimyndigheternas verksamhet kan därför utvecklas till att även innehålla en särskild del avseende hanteringen av fordringar.

I avsnitt 2.2 analyseras garantireserven som utvärderingsinstrument. Slutsatsen är att den får en förändrad roll i och med att marknadspris tillämpas som avgiftsprincip. Så blir fallet eftersom med marknadspris i stället för kostnadstäckning sannolikt ett överskott ackumuleras på sikt i garantiverksamheten. I det sammanhanget redogör Riksgäldskontoret också för svårigheterna i att entydigt definiera vad som menas med ett överskott i denna verksamhet.

Den uppföljning som görs av garantiverksamheten avseende verksamhetens intäkter och kostnader bör avse totala garantiverksamheten och uppdelat på garantimyndigheterna och även uppdelat på utgifts- och politikområden, där sådan automatisk återkoppling inte sker genom garantimyndighetens redovisning, för att en reell återkoppling av garantiverksamhetens ekonomiska utfall skall kunna ske. För Riksgäldskontorets garantier kan t.ex. en uppdelning behöva göras av garantier inom olika utgiftsområden t.ex. bostadsgarantier inom Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande och garantier avseende infrastruktur inom Utgiftsområde 22 Kommunikationer. Denna återkoppling av garantiverksamhetens utfall är liksom i fallet med det finansiella sparandet (där intäkter i förväg relateras till kostnader i garantiverksamheten) en konsekvent tillämpning av budgetlagens uttryck för en transparent redovisning med den skillnaden att denna redovisning görs i efterhand.<sup>41</sup>

Den samlade redovisningen av statens garantiverksamhet bör liksom idag tas fram i samband med att underlag till Årsredovisning för staten lämnas (detta beskrivs i avsnitt 6).

Skulle det vid en sådan ekonomisk uppföljning som beskrivs i avsnitt 2, dvs. en föreslagen period om tio år för avläsning av om den ändrade avgiftsprincipen har lett till ett överskott i garantiverksamheten, visa sig att överskott eller underskott finns inom någon av garantiverksamhetens garantimyndigheter kan ett överskott såväl som ett underskott skrivas av. Sådana avvecklingsåtgärder bör dock vidtas endast i särskilda fall och med noggranna motiveringar för att inte kullkasta den incitamentsstruktur som innefattar en garantimyndighets avgifts- och kostnadsansvar. Ett underskott bör också föranleda en analys av hur systemet kan stärkas och hur uppkomsten av de kostnader som lett till sådana underskott kan förhindras. Slutsatser av en sådan analys kan vara att den förda politiken och stödformer för ett visst utgifts- eller politikområde behöver ändras.

---

<sup>41</sup> Observera att med i efterhand kan avses utvärdering av det ekonomiska utfallet för delar av ännu ej avslutade garantiprogram såväl som resultatet av avslutade garantiprogram.

## 4.7 Slutsatser

Åtgärder för att begränsa statens risk genom garantier bör ses utifrån två perspektiv; begränsning av risk i det enskilda åtagandet och begränsning av risk i statens portfölj.

För att begränsa risken i en enskild garanti behöver för staten effektiva villkor i garantiverksamheten utarbetas och dokumenteras. Därtill bör fordringshanteringen lyftas fram och effektiviseras. En god beredskap bör finnas för hantering av risk på varje garantimyndighet med tyngdpunkt i riskerna i enskilda garantier.

Begränsning av risken i statens portfölj av garantier (och garantiliknande åtaganden) bör göras utifrån ett helhetsperspektiv på statens åtaganden och de tillgångar staten förfogar över för att möta dessa. Där det bedöms vara effektivt för staten bör åtgärder vidtas för att begränsa statens risk. Utgångspunkten är dock att staten har en god kapacitet att bära risk och att det därför måste röra sig om stora risker för att åtgärder skall bedömas vara effektiva för staten som helhet.

I och med att Riksgäldskontoret bygger upp system för att hantera betalningar och konton i utländsk valuta är det lämpligt att se över om det är möjligt att flytta över konton till kontoret för att åstadkomma en effektiv medelshantering av statens valutatillgångar på samma sätt som redan gäller för svenska kronor. Som ett andra steg i denna effektiviseringsprocess kan behovet av ytterligare valutakonton avseende andra områden i garantiportföljen ses över.

En ny utvärderingsprincip redogörs för i avsnitt 2.2, dvs. utvärdering av avgiftssättning i varje åtagande eller grupper av åtaganden. Denna utvärdering bör kompletteras med en utvärdering i efterhand av resultatet i garantiverksamheten. Sålunda bör resultatet följas upp efter en längre period på förslagsvis tio år. Denna uppföljning bör göras för garantiverksamheten totalt sett och på garantimyndighetsnivå samt uppdelat på utgifts- och politikområden för att en (verklig) återkoppling av den förda politiken och eventuella stödformer skall kunna ske. Skulle garantiverksamhetens garantimyndigheter då uppvisa över- eller underskott kan över- såväl som underskott skrivas av. Sådana avvecklingsåtgärder bör dock vidtas endast i särskilda fall och med noggranna motiveringar då det annars finns en risk att incitamentsstrukturen i garantimyndighetens avgifts- och kostnadsansvar omintetgörs. Orsakerna till ett underskott och möjligheterna till förändring av garantisystemet bör analyseras för att förhindra att kostnader som leder till sådana underskott uppstår. Detta kan innebära förändringar av politik och stödformer för ett visst utgifts- eller politikområde.

En samlad redovisning av garantiverksamheten tas i dag fram i samband med att underlag till Årsredovisning för staten lämnas. Denna information bör tas fram på motsvarande sätt framöver och utvecklas genom samordningsfunktionen som beskrivs i nästa avsnitt.

Utvärderingen av den ekonomiska kontrollen (hantering av avgiftsmedel och administrativa kostnader) hos varje garantimyndighet bör göras i enlighet med gängse principer för statliga myndigheter. Denna utvärdering bör även kompletteras med en särskild utvärdering av fordringshanteringen.

## 5 Garantiliknande åtaganden

### 5.1 Utgångspunkter

Staten har som nämnts i bl.a. avsnitt 3 förutom garantier även ett antal åtaganden av garantiliknande karaktär. Gemensamt för garantier och garantiliknande åtaganden är att båda är betingade åtaganden, dvs. en inträffad händelse föranleder en utbetalning från statens sida. Enligt uppdraget skall en koppling göras även till garantiliknande åtaganden.

I ett budgetperspektiv är det av intresse att identifiera och följa de områden vilka kan jämföras med garantier för att kunna samordna och planera statens resursanvändning. Ur riskhänseende är det också viktigt att belysa och bevaka dessa åtaganden eftersom statens risker i flera av dem är omfattande. En kartläggning av garantiliknande åtaganden står därför på tur att genomföras efter att arbetet med det nu aktuella regeringsuppdraget har slutförts.

En systematisering av garantiliknande åtaganden kan göras genom att dela in dessa åtaganden i avtalsbundna och icke-avtalsbundna åtaganden. Genom avtalsbundna åtaganden (se exemplet Leasingbetalningar) har staten vissa skyldigheter som avtalspart vilka kan leda till att en utbetalning av medel sker. Icke-avtalsbundna åtaganden å andra sidan medför inte någon civilrättslig skyldighet för staten att som avtalspart träda in och göra en utbetalning. Däremot kan staten ha ett förutsebart sistahandsansvar vilket medför en utbetalning av medel i vissa fall (se exemplet Kärnavfallshantering).

### 5.2 Exempel på garantiliknande åtaganden

#### 5.2.1 Leasingbetalningar

Ett exempel på garantiliknande åtaganden är leasingavtal. Affärsverket SJ har t.ex. ingått ett antal långfristiga leasing- och leaseholdåtaganden under framför allt 1990-talet. Dessa åtaganden avser bl.a. affärsverkets rullande materiel vilket nu, efter bolagiseringen av SJ, underuthyrs till SJ AB och Green Cargo AB. I samband med bolagiseringen väcktes frågan om hur dessa avtal skulle behandlas, eftersom avsikten är att affärsverket helt skall avvecklas, samtidigt som staten är bunden av avtal som ingås av affärsverk. Frågan utreds fortfarande, men några av de alternativ som diskuteras är att överlåta avtalen till någon annan del av staten, exempelvis Riksgäldskontoret, eller att överlåta dem till bolagen varvid de sannolikt behöver åtföljas av en explicit statlig garanti, eftersom avtalen bygger på att staten är motpart.

För år 2001 betalade dock affärsverket, i enlighet med sitt regleringsbrev, en avgift till Riksgäldskontoret. Detsamma gäller för år 2002.

Riksgäldskontoret vidareför sedan avgiften till inkomsttitel. Den avgift som debiteras affärsverket avseende den rullande materielen ersätts i sin tur av SJ AB och Green Cargo AB. Utgångspunkten var att de nybildade bolagen debiterades en avgift motsvarande den risk åtagandet innebär. Skulle kostnaden för risken i leasingavtalen inte ha avgiftsbelagts skulle detta ha gett en felaktig bild av bolagens kostnader och lönsamhet.

### **5.2.2 Kärnavfallshantering**

I dag sker en fondering av de avgifter som varje år betalas in av kraftbolagen för att täcka en framtida nedläggning av kärnkraftverken inklusive omhändertagandet av använt kärnbränsle. Avgifterna placeras i kärnavfallsfonden. Storleken på avgifterna bestäms av det så kallade grundbeloppet (säkerhetsbelopp I) vilket är den beräknade kostnaden för omhändertagandet. Om ett antal olika händelser inträffar kan följden emellertid bli kraftigt ökade kostnader. Ingen fondering sker motsvarande denna ytterligare kostnad som utgör det så kallade tilläggsbeloppet (säkerhetsbelopp II). I praktiken bär således staten risken för den händelse det visar sig att fonderade medel inte täcker de framtida kostnaderna och om i så fall återstående belopp endast delvis finansieras av kraftbolagen.

Kraftbolagen ställer varje år borgen avseende finansieringen av omhändertagandet av kärnavfall, dels en borgen avseende betalningarna till kärnavfallsfonden, dels en borgen avseende den betalning som skulle ha gällt om även tilläggsbeloppet hade varit avgiftsbelagt.

Riksgäldskontoret har i arbetet med den årliga översynen av kraftbolagens säkerheter vid ett flertal tillfällen påpekat att säkerheterna för det så kallade tilläggsbeloppet, för att vara fullgoda, måste vara värdebeständiga i cirka femtio år framåt. Riksgäldskontoret anser att detta förfarande där säkerheter avseende en mycket lång tid ställs ut, utgör en stor risk för staten och att även avgifter motsvarande tilläggsbeloppet borde erläggas och fonderas. Därigenom skulle säkerställas att kostnaderna för kärnkraften inte övervältras på framtida generationer skattebetalare.

### **5.3 Slutsatser**

Det kan konstateras att det finns garantiliknande åtaganden i en betydande omfattning. Det är emellertid oklart om och när dessa garantiliknande åtaganden innebär risker för staten och hur stora sådana risker är. Av dessa anledningar behöver i första hand en kartläggning av garantiliknande åtaganden göras som skall hjälpa till att strukturera upp de frågor som finns inom detta område. Frågorna rör bl.a. omfattningen av kostnader och risker (förväntade och oförväntade kostnader) i åtagandena. Efter att denna kartläggning har genomförts bör dessa åtaganden inkluderas i riskredovisningen. De ger underlag för att se till att rättvisande avgifter tas

ut där så är motiverat och att statens risk begränsas, om så bedöms lämpligt.

Erfarenheterna av SJ:s leasing- och leaseholdåtaganden visar att det är principiellt tveksamt huruvida statliga myndigheter skall ägna sig åt finansiell leasing. Myndigheter som ingår sådana leasingavtal ägnar sig åt pantsättning av statlig egendom. Detta innebär att myndigheten ikläder staten en ekonomisk förpliktelse av sådan art att riksdagens bemyndigande krävs (se 9 kap. § 10 regeringsformen (1974:152) och 23 § lag (1996:1059) om statsbudgeten).

En tydlig koppling till garantiåtaganden finns i leasingåtagandet vilket pekar på behovet av samordning för att bl.a. korrekta bedömningar av statens resursanvändning skall kunna göras. En rimligare ordning vore därför att en myndighet, förslagsvis Riksgäldskontoret, samordnar och hanterar sådana åtaganden. Framöver bör dock sådana leasingåtaganden undvikas och i stället bör myndigheter ta upp lån i Riksgäldskontoret för köp av utrustning.

Frågan om finansieringen av kärnkraftsavfallet kommer att tas upp till särskild utredning under 2002.



## 6 Samarbete och samordning i garantiverksamheten

### 6.1 Riskredovisning

En viktig utgångspunkt i denna rapport är att det är av stort värde för riksdagen och regeringen att få en samlad bild över den risk som ligger i statens garantiåtaganden. I Riksdagens revisorers granskning har också pekats på ett samordningsbehov i garantiverksamheten bland annat avseende redovisningsmetoderna.<sup>42</sup>

I dagsläget saknas denna totalsammanställning avseende riskerna i statens garantiverksamhet. Garantimyndigheterna redovisar sina garantiåtaganden var för sig i sina årsredovisningar vilka ställs samman i underlaget till Årsredovisning för staten. Detta underlag präglas av redovisning av utfall och behöver kompletteras med en framåtsyftande analys. För genomförandet av en sådan analys krävs vetskap om samband inom och mellan garantimyndigheternas portföljer. I garantimyndigheternas redovisning saknas i flera fall information om eventuella samband mellan garantimyndighetens olika garantier. Detta gäller t.ex. Riksgäldskontorets portfölj av garantier. Därtill saknas information om eventuella samband mellan åtagandena i de olika garantimyndigheternas portföljer av garantier.

Dessutom är redovisningen – med undantag för EKN och Sida – baserad på gängse redovisningsmodell för staten vilken inte är anpassad efter garantiverksamhetens specifika förutsättningar. Följaktligen är det omöjligt att få en korrekt bild av statens totala garantiåtaganden och tillika omöjligt att för staten korrekt värdera den risk som garantiportföljen medför. Redovisningsmodellen är generellt anpassad till statlig verksamhet och ger därför inte i alla delar en rättvisande bild av garantiverksamheten.

För att uppfylla kraven på en samlad bild av garantiverksamheten behöver, utöver den basinformation (utestående åtaganden, garantiavgifter m.m.) som ges idag, även kostnaderna och riskerna (förväntade och oförväntade kostnader) i statens totala garantiportfölj kvantifieras så långt det är möjligt och en löpande och framåtblickande (långsiktig) riskanalys genomförs. Genom att relatera kostnaderna och riskerna till ackumulerade influtna garantiavgifter avsedda att täcka dessa kostnader och risker, kringgås även problemet med ensidig information avseende det finansiella sparandet som beskrivits i avsnitt 2.2 eftersom med denna jämförelse även garantiverksamhetens (latenta) skuldsida tydliggörs. I detta sammanhang bör noteras svårigheterna med att ta fram en förlustfördelning för statens garantiportfölj, varigenom förväntade och oförväntade kostnader kan utläsas (se avsnitt 3). Det är emellertid, precis

---

<sup>42</sup> Se Riksdagens revisorers rapport 1999/2000:1.

som med avgiftsättningen, viktigt att försöka. Metodmässiga angreppssätt redogörs för nedan.

För att åstadkomma en samlad bild över statens risker i garantiverksamheten krävs en samordning av garantiverksamheten på de berörda garantimyndigheterna så att exempelvis riskredovisningen följer gemensamma principer och görs på ett likartat sätt. Metoder för riskanalyser och modellmässiga principer behöver således harmoniseras för att skapa jämförbarhet i redovisningen.

EKN (och Sida) har sedan några år tillämpat ett system för riskbaserad resultatredovisning av hela det utestående engagemanget. EKN:s riskbaserade bokslut kan vara en utgångspunkt i en översyn av riskredovisningen i garantiverksamheten.

För att sammanställa och konsolidera riskredovisningen för de olika garantimyndigheternas verksamheter behövs en analysmetodik. Den samlade riskbilden kan tas fram med ett antal olika tillvägagångssätt:

- Simulera riskerna i garantierna med hjälp av en modell för samtliga garantier.
- Skapa korrelerade scenarier (t.ex. makrovariabler och aktieindex) som sedan matas in i garantimyndigheternas olika modeller för att sedan summera deras resultat.
- Beräkna korrelationen mellan de olika garantimyndigheternas portföljer och utifrån detta summera garantimyndigheternas olika modellresultat.

## 6.2 Riskbegränsande åtgärder

Riskbegränsande åtgärder med syfte att utjämna obalanser i statens portfölj av garantier (och garantiliknande åtaganden) bör samordnas. Detta innebär att riksdagen vid beslut och vid uppföljning bör ges information om vilka risker en garantiram, ett garantiåtagande och hela portföljen av åtaganden kan innebära. Detta bör ses mot statens åtaganden och tillgångar i övrigt. Som beskrivits i avsnitt 3 är utgångspunkten att staten har en god kapacitet att bära risk. I särskilda fall kan dock riskbegränsande åtgärder vara effektiva för staten. Kostnaderna för vissa sådana åtgärder kan vara höga och de bör därför nogt vägas mot dess fördelar. Det innebär att det behöver röra sig om stora garantier eller stora grupper av garantier för att riskbegränsande åtgärder skall vara effektiva för staten. Nedan beskrivs ett antal riskbegränsande åtgärder vilka skulle kunna vara aktuella att vidta i de särskilda fall som beskrivits ovan, nämligen att garantiportföljen innehåller risker som är så stora att de i förlängningen innebär en förhöjd risk i statens balansräkning. Exempel på riskbegränsande åtgärder är:

- *Riskbyten* som innebär ett slags diversifiering av portföljen i ett andra led. Byten av exponeringar med andra länders garantiinstitut och/eller privata aktörer kan här komma ifråga. EKN har initierat och genomfört två riskbyten inom ramen för samarbetet i Bernunionen med garantiinstitut i Danmark och Belgien. Dessa riskbyten har inneburit låga eller inga nettokostnader för staten då bytena sker i form av utväxling av likvärdiga risker. Byten av detta slag har dock hittills begränsats till en liten del av den totala risken i engagemangen.
- *Återförsäkring* som syftar till att mot betalning begränsa eller eliminera risken i engagemangen. Återförsäkring kan t.ex. tecknas med en privat aktör inom försäkringsbranschen. I stället för den risk som begränsas eller lyfts av får då staten en motpartsrisk på den privata aktören.
- *Kreditderivat* som är ett annat sätt att minska kreditrisken genom ökad koncentration mot en viss sektor eller motpart. Det vanligaste hedginginstrumentet är en creditswapp vilken skyddar köparen mot att en definierad kredithändelse skall inträffa, vanligtvis konkurs eller försämrade kreditvärdighet. På den svenska marknaden är dock möjligheterna att på detta sätt begränsa riskerna i garantiportföljen begränsade. De finansiella instrument som främst står till buds för att byta risk är swappar (t.ex. ränte- och valutaswappar). Även på andra marknader än den svenska är möjligheterna till hedgingtransaktioner begränsade.

### 6.3 Samordningsfunktion

Det finns ett behov av en samordningsfunktion med ansvar för att:

- få till stånd en mer systematisk och samordnad riskredovisning som bland annat syftar till att ge tidiga varningar om förändrade risker,
- utveckla principer och metoder för att genomföra riskanalyser och för att beräkna förväntade och oförväntade kostnader i garantiportföljen,
- ge förslag till riskbegränsande åtgärder för portföljen av garantier och
- analysera andra centrala frågor i samband med garantiverksamheten t.ex. fordringshantering, med utgångspunkt i de olika delarna i garantigivningsprocessen.

Tanken bakom förslaget att inrätta en samordningsfunktion är att den kan användas dels för att utveckla en bättre riskredovisning, dels för att realisera de potentiella samordningsfördelar som finns mellan

garantimyndigheterna och som inte utnyttjas fullt ut idag. En första uppgift för en samordningsfunktion kan därför vara att skapa en enhetlig och konsoliderad riskredovisning inom garantiverksamheten. Därefter skulle samordningsfunktionen kunna ha till uppgift att (löpande) rapportera om förändringar i portföljens riskbild samt ge förslag till åtgärder. Även garantiliknande åtaganden bör framöver omfattas av denna samordnade riskredovisning efter att dessa åtaganden har identifierats. På längre sikt skulle fortsatta utvecklingsprojekt inom samordningsfunktionen kunna utgöras av en genomgång av de olika processerna i garantigivningen (t.ex. fordringshantering). Funktionen skulle därför kunna utgöra ett samarbetsforum där organiserat erfarenhetsutbyte mellan garantimyndigheterna sker.

Riksgäldskontoret har idag vissa samordningsuppgifter, t.ex. att verka för att andra statliga myndigheters garanti- och kreditverksamhet bedrivs effektivt och att lämna underlag till Årsredovisning för staten.<sup>43</sup> Kontorets uppgifter av samordningskaraktär kan förstärkas till att utgöra en samordningsfunktion för garantiverksamheten i staten med det primära syftet att åstadkomma en samlad riskredovisning för garantiverksamheten. En grundförutsättning för en fungerande samordningsfunktion är en representation av samtliga garantimyndigheter. Arbetet med att ta fram en samlad riskredovisning bör därför utföras av de olika garantimyndigheterna och i första hand omfatta medarbetare från Riksgäldskontoret, Bostadskreditnämnden och Exportkreditnämnden med representation från Sida och Insättningsgarantinämnden. Riktlinjer och utredningsuppdrag för samordningsfunktionen bör liksom för de enskilda garantimyndigheterna ges av huvudmannen, i detta fall Finansdepartementet.

## 6.4 Slutsatser

En samlad riskredovisning av garantiverksamheten (och garantiliknande åtaganden) är en viktig grund för att skapa en så korrekt bild som möjligt av hur stora utgifter som kan komma att uppstå under ett enskilt år (och på längre sikt), eftersom dessa påverkar statens lånebehov, finansiella sparande och statsskuld. En *samlad* information är nödvändig eftersom riskerna i garantierna (och eventuellt garantiliknande åtaganden) tenderar att samvariera med varandra.

För att åstadkomma en samlad riskredovisning behöver redovisningsprinciper och metoder för att beräkna risk samordnas och resultaten konsolideras. Arbetet med att ta fram en samlad riskredovisning bör ske i en samordningsfunktion inom Riksgäldskontoret där samtliga garantimyndigheter är representerade med tyngdpunkt på Riksgäldskontoret, Bostadskreditnämnden och Exportkreditnämnden.

---

<sup>43</sup> Se förordning (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret.

När en samlad redovisning har åstadkommit bör samordningsfunktionen informera om förändrade risker samt ge förslag till eventuella riskbegränsande åtgärder. Samordningsfunktionen kan även fungera som ett forum för organiserat erfarenhetsutbyte mellan garantimyndigheterna. Vidare kan funktionen ges särskilda uppdrag av Finansdepartementet, t.ex. att se över processerna i garantiverksamheten och andra utvecklingsfrågor.

## 7 Garantier som ersätter tillförsel av kapital och kapitalinsatser

### 7.1 Egenskaper hos kapitaltäckningsgarantier och garanterat kapital

Ett specialområde är statliga garantier som ersätter tillförsel av kapital och kapitalinsatser i bl.a. aktiebolag. Enligt uppdraget skall denna typ av garantier analyseras och ses över.

Den grundläggande metoden för att tillföra ett bolag nytt kapital är genom ett *kapitaltillskott*. Det är en vederlagsfri överföring av en tillgång till ett bolag, antingen för att rätta till en bristande täckning av det registrerade aktiekapitalet eller för att öka företagets soliditet. Ett realiserat kapitaltillskott har en direkt effekt på redovisat eget kapital i balansräkningen. Ett kapitaltillskott är obetingat och har således inget i sig med garantihantering att göra. Däremot förekommer det utfästelser att genomföra kapitaltillskott i framtiden under vissa specificerade omständigheter. Sådana åtaganden är att betrakta som garantier. Här finns det två huvudtyper att åtaganden.

Den ena huvudtypen är en *kapitaltäckningsgaranti*, som är en mot ett företag bindande åtagande att i framtiden om vissa förutsättningar uppfylls lämna ett kapitaltillskott (se även avsnitt 2.1). En kapitaltäckningsgaranti omnämns vanligen i förvaltningsberättelse eller i not till eget kapital, men påverkar inte det redovisade egna kapitalet.

Staten har tidigare ställt ut kapitaltäckningsgarantier till statliga bolag där det egna kapitalet är underdimensionerat i förhållande till motsvarande verksamhet på marknaden. Bolagen har med hjälp av den statliga garantin kunnat låna med samma kreditvärdighet som den svenska staten trots låg kapitalisering. Ett åtagande att på obestämd tid upprätthålla en viss kapitaltäckningsnivå i ett bolag är i princip beloppsmässigt obegränsat, eftersom det inte finns någon övre gräns för hur stora förluster ett bolag kan redovisa och därmed heller inte någon begränsning av de tillskott som garantigivaren kan behöva göra.

Den andra huvudtypen kallas *garanterat kapital*. Det är en garantiform som innebär att staten förbinder sig att tillhandahålla kapital i egenskap av medlem i ett multilateralt finansieringsinstitut. Det garanterade kapitalet utgör ett visst icke inbetalat kapitalbelopp, utöver det kapital som de enskilda länderna betalat in till berört institut. Fullgörande av garantiåtagandet, dvs. inbetalning av ytterligare kapital, kan krävas när så bedöms vara nödvändigt för verksamheten. Garanterat kapital framgår av

mottagarens balansräkning och garantiformen återfinns enbart för multilaterala finansieringsinstitut.

Garanterat kapital hanteras i den statliga garantimodellen via en separat garantireserv för vilken enbart en administrativ avgift tas ut, eftersom dessa garantier har ett antal unika egenskaper. Den i detta sammanhang viktigaste är att garantikapital normalt aldrig infrias, eftersom det skulle påverka organisationens kreditvärdighet och upplåningskostnad. Länderna har därför alltid valt att tillskjuta mer kapital direkt i stället för att utnyttja garantin. Dessa medel måste i så fall, som andra kapitaltillskott, anvisas över statsbudgeten. Generellt bedöms därför risken för infriande av dessa garantier vara så liten att någon riskrelaterad avgift inte är motiverad.

I sitt betänkande 1999/2000 FiU:24 lämnade Finansutskottet av bl.a. dessa skäl en öppning för en särlösning för garanterat kapital till internationella finansieringsinstitut inom ramen för garantimodellen. Denna särlösning tillämpades också vid invärderingen av gamla garantier under 2001, vilket innebär att någon riskrelaterad avgift inte tas ut för garanterat kapital till multilaterala finansieringsinstitut. För det fall att ett infriande ändå skulle ske finns det en garantireserv med noll i initialt saldo, eftersom inga avgifter betalas in. Därigenom kan infriandet hanteras smidigt utan budgettekniska hinder. Det uppkomna underskottet på kontot skall därefter täckas av budgetmedel.

## **7.2 Analys av användningen av kapitaltäckningsgarantier och garanterat kapital**

För såväl kapitaltäckningsgarantier som åtaganden avseende garanterat kapital i multilaterala finansieringsinstitut gäller att de företag respektive institut till vars förmån åtagandena gjorts kan kräva fullgörande av åtagandena när vissa förutsättningar föreligger. Förutsättningen för utbetalning enligt en kapitaltäckningsgaranti är vanligen förluster som lett till kapitalminskning av viss storleksordning medan förutsättningen för att begära in garanterat kapital helt eller delvis sammanhänger med storleken av utlåning eller lämnade garantier i mottagarens verksamhet.

Kapitaltäckningsgarantier som är obegränsade i tid och belopp är inte förenliga med garantimodellen, eftersom det är omöjligt att beräkna en (ändlig) avgift för ett beloppsmässigt obegränsat åtagande.<sup>44</sup> Detta gäller oavsett om avgiften motsvarar den förväntade kostnaden eller sätts på marknadsmässiga grunder. Finansutskottet konstaterar också i utskottets betänkande 1999/2000:FiU24 att användandet av kapitaltäckningsgarantier bör begränsas.

---

<sup>44</sup> Detta argument utvecklas i Riksgäldskontorets skrivelser i samband med invärderingen.

Efter invärderingen av gamla garantier finns två kapitaltäckningsgarantier kvar, nämligen garantierna till Arlandabanan Projekt AB och till SVEDAB, för vilka omvandling till ett begränsat åtagande inte bedömts som möjlig. Omläggning av dessa åtaganden kommer dock att ske på annat sätt.

Problemet att förena obegränsade kapitaltäckningsgarantier med garantimodellens krav på korrekt avgiftssättning gör att nya sådana åtaganden i princip inte går att ställa ut. I flertalet fall torde det dessutom vara enklare att arbeta med mer traditionella kreditgarantier, kopplade till bolagets upplåning. Starka motiv för att ställa ut garantier kopplade till kapitaltäckningen i ett bolag torde därför normalt inte föreligga.

Garanterat kapital förekommer endast i form av garantier avseende kapitaltillskott till multilaterala finansieringsinstitut och intar därmed en särställning. Dessa garantiåtaganden bedöms vara förenade med låg risk för staten, dels för att risken i dessa institutioner delas med en rad andra länder, dels för att praxis är att lösa kapitalbehov utan att det garanterade kapitalet tas i anspråk. Följaktligen har ingen avgift kopplats till dessa åtaganden.

Om det skulle bli aktuellt att garantera kapitaltillskott till någon annan typ av verksamhet, måste dessa åtaganden prövas och avgiften fastställas på grundval av det aktuella bolagets meriter. Presumption är att sådana garantier inte skulle vara avgiftsfria; det är garantitagarens egenskaper som motiverat att ingen riskrelaterad avgift tas ut för garanterat kapital till multilaterala finansieringsinstitut, inte åtagandets form.

### **7.3 Slutsatser**

Sammanfattningsvis konstaterar Riksgäldskontoret att den restriktiva hållning gentemot garantier som ersätter tillförsel av kapital och kapitalinsatser som tillämpats under senare år är väl motiverad. Kapitaltäckningsgarantier bör undvikas och garanterat kapital endast komma till användning i samband med åtagandet gentemot multilaterala finansieringsinstitut.



## 8 Förslag i sammanfattning

### Ändrad princip för avgiftssättning

Riksgäldskontoret föreslår att huvudprincipen för avgiftssättning av statliga garantier skall vara att avgiften skall motsvara en marknadsmässig värdering, i stället för att som nu sättas på grundval av förväntad kostnad (inklusive administrativa kostnader). Denna princip är tillämpbar oavsett om avgiften betalas av garantitagaren eller finansieras med anslagsmedel (eller kombinationer däremellan). Syftet är att undvika statsstöd i fall när garantitagaren betalar avgiften respektive att ge rättvisande beslutsunderlag i budgetprocessen i fall där avgiften täcks med anslagsmedel.

Förslaget förutsätter en ändring av 15 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten, som nu lyder: ”Avgiftens storlek skall motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat.” Paragrafen bör formuleras så att det framgår att avgiftens storlek skall motsvara marknadens värdering av risken i åtagandet, samt ange att i den mån avgiften inte betalas av garantitagaren skall riksdagen anvisa anslagsmedel för att täcka avgiften. Vidare behöver en analys göras av vilka förordningar, instruktioner och regleringsbrev som behöver ändras för att reflektera den ändrade principen i budgetlagen. Tillämpningen av principen om marknadsmässig avgiftssättning kräver ytterligare analyser, både generellt och för enskilda garantier och garantiprogram. Dock framstår det som troligt att ändringen leder till högre avgifter för i vart fall Riksgäldskontorets och BKN:s garantiåtaganden.

### Utvärderingsprinciper och garantireserver

Riksgäldskontoret föreslår att fokus i utvärdering av garantiverksamheten flyttas från kostnadstäckning i efterhand (via mätning av garantireserven) till utvärdering av om avgifterna i varje garantiåtagande eller grupper av garantier är korrekt satta (dvs. avspeglar en marknadsmässig värdering). Därutöver behövs en långsiktig utvärdering av garantiverksamhetens resultat. Skulle denna utvärdering påvisa över- eller underskott i någon av verksamheterna kan överskott såväl som underskott som extraordinär åtgärd skrivas av. Ett underskott bör dessutom föranleda en analys av om och hur uppkomsten av sådana underskott kan förhindras framgent. En utvärdering av myndigheternas ekonomiska kontroll förutsätts liksom i dag följa gängse principer för utvärdering av statliga myndigheter. I utvärderingen av garantiverksamheten bör även ingå utvärdering av fordringshantering.

### Förbättrad riskredovisning av statens garantiportfölj

För en fungerande styrning och kontroll av statens finanser behöver regeringen och riksdagen förbättrad information om förväntade kostnader

och risker (oförväntade kostnader) i statens samlade garantiåtaganden. Sådan information bör ingå i beslutsunderlaget i budgetprocessen, för överväganden om hanteringen av såväl garantiportföljen som statens övriga åtaganden, inte minst statsskulden. Detta förutsätter en bättre samordning av riskredovisningen av statens garantier på portföljnivå.

Riksgäldskontoret föreslår att det skapas en förstärkt samordningsfunktion med den primära uppgiften att åstadkomma en sådan samordnad riskredovisning samt att, när riskbilden tagits fram, övervaka utvecklingen av förväntade och oförväntade kostnader i statens garantiportfölj. Riksgäldskontoret har redan vissa samordningsuppgifter på garantiområdet, inklusive uppgiften att lämna underlag till Årsredovisning för staten när det gäller garantiverksamheten.<sup>45</sup> Det är därmed naturligt att huvudansvaret för den utvidgade samordningsfunktionen läggs på Riksgäldskontoret. Övriga garantimyndigheter (med undantag för Sida och IGN vilka här förväntas vara referensmyndigheter) bör få i uppdrag att delta i och understödja samordningsfunktionens arbete.

### **Statens syn på riskbegränsande åtgärder på garantiområdet måste förtydligas**

Riksgäldskontoret konstaterar att det finns oklarheter i statens syn på riskbegränsande åtgärder. Gällande författningar anger inte hur risker i garantiverksamheten skall hanteras, varken när det gäller den samlade portföljen eller på myndighetsnivå, eller ens att risknivån är av betydelse. Samtidigt har EKN enligt sitt regleringsbrev ett uppdrag att undvika riskkoncentrationer, vilket indikerar ett annat förhållningssätt. Följaktligen finns anledning att snarast skapa större klarhet om hur statens återförsäkringspolicy på garantiområdet skall se ut och tillämpas av de enskilda garantimyndigheterna.

### **Översyn av styrsystemet för den statliga garantigivningen**

På längre sikt föreslår Riksgäldskontoret att styrsystemet för den statliga garantigivningen skall ses över i särskild ordning. Målet bör vara att hitta former för att styra garantiportföljen på ett sådant sätt att riskerna för staten som helhet kan övervakas och kontrolleras. En utgångspunkt kan vara den idé om ett totalt riskutrymme för staten som helhet och hur detta fördelas genom beslut av riksdagen som behandlas i avsnitt 3.4. En viktig fråga är därutöver avgränsningen mellan enskilda myndigheters ansvar för den egna garantiportföljen och hanteringen av statens sammantagna portfölj av garantier. Även hanteringen av garantiliknande åtaganden behöver omfattas av en sådan utredning.

Riksgäldskontoret betonar att planerna på en sådan utredning inte får fördröja arbetet med att ta fram en samlad riskredovisning och utveckla

---

<sup>45</sup> Se förordning (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret.

en samordningsfunktion för statens garantiverksamhet. Tvärtom kan det finnas anledning att hämta in erfarenheter från arbetet innan de närmare riktlinjerna för det fortsatta utredningsarbetet läggs fast.

## **Bilaga 1: Garantiverksamheten i staten – en nulägesbeskrivning**

I detta avsnitt redovisas en sammanställning över statens åtaganden i form av kreditgarantier, garantier som ersätter tillförsel av kapital och kapitalinsatser (kapitaltäckningsgarantier, grundfondsförbindelser och garanterat kapital), pensionsgarantier och försäkringsgarantier till flygbranschen vilka redovisas som avsättningar eller fonder i statens balansräkning eller ansvarsförbindelser inom linjen. Redovisningen omfattar även insättningsgarantin och investerarskyddet som hanteras av Insättningsgarantinämnden. Dessa skiljer sig dock i viktiga avseenden från statens övriga garantier. Beskrivningen utgår i sin helhet från garantimyndigheternas underlag.

Staten har också andra ekonomiska förpliktelser av garantiliknande karaktär vilka har beskrivits i avsnitt 3.

Statens garantiverksamhet är indelad i fem olika garantimyndigheter där varje myndighet ansvarar för sin garantigivning. Garantimyndigheterna är Riksgäldskontoret, Bostadskreditnämnden (BKN), Exportkreditnämnden (EKN), Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) och Insättningsgarantinämnden (IGN). Indelningen i de olika garantimyndigheterna svarar i princip mot olika verksamhetsområden. Flera av de garantier som Riksgäldskontoret ansvarar för härrör emellertid från ett antal olika verksamhetsområden då Riksgäldskontoret har ett samordningsansvar för statens garantiverksamhet och i detta har fått överta garantier som tidigare ställts ut av andra myndigheter än de fem nuvarande garantimyndigheterna.

### ***Riksgäldskontoret***

Riksgäldskontoret utfärdar garantier efter beslut av riksdag och regering. Riksgäldskontorets garantigivning regleras i garantiförordningen (1997:1006) där bestämmelser finns i anslutning till 14 och 15 §§ lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

I regleringsbrev för år 2002 anges att Riksgäldskontoret skall tillse att statens risk i samband med garantier begränsas, att statens rätt med anledning av garantier tryggas och att uppföljning och redovisning sker. Kostnaderna för garantiverksamheten skall över en längre tidsperiod motsvaras av dess intäkter. Kontoret skall genom försäkringsmässig prissättning av de nya garantierna bidra till ett effektivt utnyttjande av statens ekonomiska resurser.

Från och med år 2002 är Riksgäldskontorets garantiverksamhet fullt ut avgiftsfinansierad.

De garantiåtaganden som ligger inom Riksgäldskontorets ansvarsområde kan indelas i fyra huvudtyper: kreditgarantier, kapitalgarantier, pensionsgarantier och försäkringsgarantier. *Kreditgarantier* innebär att staten tar på sig kreditrisken vid en investering i infrastruktur, jordbruk etc. men överläter själva kreditgivningen till andra långivare. *Garantier som ersätter tillförsel av kapital och kapitalinsatser* innebär att staten i någon form åtar sig att tillskjuta kapital. Egentliga kapitaltäckningsgarantier innebär att staten åtar sig att tillskjuta kapital så att a) kapitaltäckningsgraden i ett långivande bolag alltid överstiger den i lag angivna lägsta nivån (f.n. 8 procent) eller b) det garanterade företagens egna kapital inte dräneras. Dessa garantier är obegränsade, men redovisas beloppsmässigt som garantimottagarens totala skuld justerat för ägarandel där så är tillämpligt. En variant är grundfondsförbindelsen, som är ett beloppsbegränsat åtagande för att stärka ett företags finansiella beredskap inför en utsatt situation. Garanterat kapital (eller garantikapital) i internationella finansieringsinstitut är en garantiform där svenska staten genom sitt medlemskap i ett internationellt finansieringsinstitut förbinder sig att till respektive institut tillhandahålla ett visst kapitalbelopp utöver det kapital som de enskilda länderna direkt betalar in till berört institut. Summan av det inbetalda kapitalet och garantikapitalet multiplicerat med en faktor (2,5) utgör ramen för vad det internationella finansieringsinstitutet kan låna upp på den internationella marknaden.

*Pensionsgarantier* tryggar pensionsåtaganden efter bolagisering av statliga verksamheter.

Riksgäldskontoret har dessutom under år 2001 och 2002 lämnat så kallade *försäkringsgarantier* till flygbolag m.fl. för att täcka upp med försäkring på en för tillfället begränsad marknad.

Flertalet av de företag vars åtaganden RGK garanterar (inom infrastruktur, finansiering och fastigheter) har en verksamhet som gör att deras lönsamhet är mycket beroende av ränteläget och den allmänna konjunkturen. Därtill kommer den specifika risken (till största delen kommersiell) i varje enskilt åtagande.

Riksgäldskontoret skall enligt den nya garantimodellen i sin garantigivning prissätta garantierna efter statens ekonomiska risk (regleras i lagen (1996:1055) om statsbudgeten och garantiförordningen (1997:1006)). Riksdagen kan besluta om en statlig subvention i garantiåtagandet.

Riksgäldskontoret följer EG:s regler om statligt stöd<sup>46</sup> till verksamheter. I dessa regler står angivet att statligt stöd inte får utgå till en verksamhet om

---

<sup>46</sup> Prövningen enligt EG:s regler för statsstöd beskrivs i bilaga 2.

stödet har en konkurrenshämmande inverkan. EG:s regler om statsstöd är gällande för flera av Riksgäldskontorets garantier.

Riksgäldskontorets samtliga äldre garantier har under år 2001 invärderats till att gälla enligt den nya garantimodellen. I invärderingsarbetet har priset på Riksgäldskontorets garantier beräknats som förväntad kostnad (inklusive administrativa kostnader).

Avgiftsintäkterna, och i förekommande fall anslagsmedlen, förs till garantireserven (räntebärande konto) – efter avdrag för administrativa avgifter – varefter eventuella infrianden kommer att belasta garantireserven. Även återvinningar tillförs garantireserven. I behållning på räntebärande konton i Riksgäldskontoret fanns vid årsskiftet 2001/2002 1,5 miljarder kronor. Riksgäldskontorets totala åtagande uppgick vid samma tidpunkt till ca 239 miljarder kronor.

För Riksgäldskontorets garantiverksamhet skapades i samband med invärderingen<sup>47</sup> av gamla garantier från årsskiftet 2001/2002 ytterligare två räntebärande konton i Riksgäldskontoret. De nya garantireserverna avser garantier till Venantius AB och de internationella finansieringsinstituten. Syftet med de separata garantireserverna var att särskilja exceptionellt stora kostnader i verksamheten och att renodla hanteringen av garantier vars risker över vilka regering och riksdag inte har kontroll.

I en garanti- och kreditrapport rapporterar Riksgäldskontoret en gång per år till regeringen uppgifter rörande garantiverksamheten och dess utfall. I denna rapport redovisas bl. a. även garantiernas subventioner via statsbudgeten.

Det finns även efter invärderingen några garantier inom Riksgäldskontorets område för vilka någon riskavspeglande avgift inte har tagits ut vare sig av garantitagaren eller från budgeten. De garantier som här avses är garantierna till de internationella finansieringsinstituten (garanterat kapital), garantier till Stockholmsleder AB, Göteborgs Trafikleder AB och Arlandabanan. Samtliga av dessa garantier har behandlats i invärderingsarbetet och kommer därför inte närmare att beröras i denna rapport.

### ***Bostadskreditnämnden (BKN)***

BKN utfärdar kreditgarantier för finansiering av bostadsbyggande. Enligt förordningen (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder lämnas sedan år 1992 kreditgaranti för a) nybyggnad av småhus eller flerbostadshus och ombyggnad av flerbostadshus (under år 1992

---

<sup>47</sup> Invärdering kallades överföringen av äldre garantier (garantier som ställts ut innan den nya garantimodellen tillkom och som inte var belagda med några riskavspeglande avgifter) till den nya garantimodellen.

lämnades även kreditgarantier för ombyggnad av småhus). Garanti kan även lämnas för b) omfördelningslån enligt förordningen (1993:1591) om statlig kreditgaranti för omfördelning av ränteutgifter på lån till bostäder. Enligt förordningen (1998:666) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet får BKN lämna kreditgaranti för: c) lån som en kommun tar upp för att kommunen skall kunna fullgöra sina förpliktelser och d) avlösen av kommunala borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar. Garanti får lämnas under förutsättning att Bostadsdelegationen eller regeringen så har medgivit.

I regleringsbrev för år 2001 anges att BKN:s verksamhet skall främja bostadsförsörjningen och verka för en effektiv garantigivning för finansiering av bostadsbyggande genom att bedriva kreditgarantiverksamheten affärsmässigt inom regelsystemet. I detta skall statens kostnader för garantiförluster minimeras. Utöver detta skall statens kostnader för kreditgarantiverksamheten inom området *Nya garantier* täckas av verksamhetens intäkter.

Skadefrekvensen inom BKN:s garantier är starkt beroende av ränteläget och den allmänna konjunkturen. BKN indelar riskerna enligt följande:

- Ränterelaterade risker med utgångspunkt i en bostadsrättsförenings betalnetto vid full uthyrning,
- Marknadsrelaterade risker (vakansrisker) och
- Kostnadsrelaterade risker, som förekommer om fastighetens värde är lägre än normalt på grund av alltför höga drifts- och underhållskostnader.

För BKN:s garantier för ny- eller ombyggnad är avgiften enligt särskild förordning för närvarande 0,5 procent per år av det garanterade beloppet. Avgiften för BKN:s omfördelningsgarantier är enligt särskild förordning för närvarande 3 procent av det garanterade beloppet per år. För hus som har kreditgaranti för ny- eller ombyggnad är avgiften för omfördelningsgaranti sänkt till 1 procent per år om garantin registrerats år 1997 eller 1998. Den 1 februari 2002 överfördes rätten att besluta om avgifter från regeringen till BKN. Storleken på avgiften för kreditgarantier för vissa kommunala åtagande för boendet bestäms av BKN.

För BKN:s nya garantier (garantier utfärdade från och med 1997) görs en riskanalys innan en garanti ställs ut. Resultatområdet *Nya garantier* finansieras med avgifter vilka skall motsvara en långsiktig kostnadsminimering. Resultatområdet redovisas sedan 1998 utanför statsbudgeten på konto i Riksgäldskontoret med obegränsad kredit.

Vid utgången av 2001 har mindre än en miljon kronor utbetalats i ersättning inom resultatområdet *Nya garantier*. Enligt BKN beräknas

förlusterna täckas inom resultatområdet. BKN:s totala åtaganden inom resultatområdet uppgick vid årsskiftet 2001/2002 till drygt 3,3 miljarder kronor.

För de *Äldre garantierna* tillämpas avgifter enligt de förordningar som gällde när garantierna ställdes ut. Det totala åtagandet var vid årsskiftet drygt 10,4 miljarder kronor. Nämndens administrativa verksamhet inom detta resultatområde är anslagsfinansierad.

År 1999 infördes resultatområdet *Kreditgarantier för ersättning av kommunala borgensåtaganden*. Avgifternas storlek bestäms av BKN och inkomsterna reserveras av Bostadsdelegationen för att täcka beräknade förluster inom resultatområdet. För den aktuella garantistocken (utgången av 2001) var reserveringarna cirka 110 miljoner kronor. Åtagandena uppgick vid årsskiftet till 525 miljoner kronor. Utbetalningar inom resultatområdet belastar statsbudgeten.

De äldre garantierna är delvis invärderade. Sammantaget för BKN:s resultatområden fanns vid årsskiftet 2001/2002 i behållning på räntebärande konto i Riksgäldskontoret 486 miljoner kronor, varav 422 miljoner kronor avsåg resultatområdet Äldre garantier och 64 miljoner kronor avsåg resultatområdet Nya garantier. Ytterligare 400 miljoner kronor som avser 2001 har anslagits på statsbudgeten för resultatområdet Äldre garantier.

I sin riskanalys har BKN för ett urval av garanterade låntagare (70 procent av den totala stocken i resultatområdet Äldre garantier och 78 procent i resultatområdet Nya garantier) gjort beräkningar av vilka lån låntagarna kan bära vid olika räntesatser i relation till den faktiska belåningen.

### ***Exportkreditnämnden (EKN)***

EKN:s garantigivning har till syfte att främja svensk export. Verksamheten regleras i förordningen (1990:113) om exportkreditgaranti, förordningen (1987:861) om investeringsgaranti och förordningen (1984:1132) om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter), den senare för Sidas räkning.

I regleringsbrev för år 2002 anges att EKN skall främja svensk export och utveckla svenskt näringsliv genom att erbjuda konkurrenskraftiga exportkreditgarantier och investeringsgarantier. EKN skall erbjuda garantier med likvärdiga villkor som i omvärlden, under förutsättning att EKN på lång sikt uppnår ett balanserat resultat i verksamheten. I det internationella arbetet skall EKN verka för konkurrensneutralitet mellan olika statliga garantisystem. Vidare skall EKN genom olika former av riskdelning begränsa riskerna i de garantier som ställs ut samt söka sprida riskerna i engagemangen och begränsa koncentrationen av risker. Ett



grundläggande krav är att verksamheten skall bedrivas så att den totalt sett skall vara självbärande över tiden.

I Budgetpropositionen för år 2002 anges EKN:s ramar till 200 miljarder kronor för exportkreditgarantierna och 10 miljarder kronor till investeringsgarantierna.

Verksamheten är fullt ut avgiftsfinansierad.

Exportkreditnämndens garantier skyddar mot risken för förluster orsakade av politiska och/eller kommersiella händelser vid utlandsaffärer. Dessutom kan EKN:s garantier användas som säkerhet för lån vid finansiering av en affär. Även risker under tillverkningstiden kan garanteras. Den vanligaste garantiformen täcker risken för utebliven betalning. EKN kan också lämna investeringsgarantier som täcker risker för svenska investerare vid nyinvesteringar i utlandet. Det gäller politiska risker i värdlandet för såväl kapital som avkastning.

Riskerna för infrianden av garantierna i EKN:s portfölj varierar över olika länderkategorier (statsrisk eller politisk och ekonomisk utveckling i ett land) och kommersiella förutsättningar i en affär (kommersiell risk). På senare tid har engagemang med stort inslag av kommersiell risk fått en allt större betydelse.

EKN ansvarar även för garantigivningen inom den särskilda ramen för de baltiska länderna och Ryssland med flera länder.

För exportkreditgarantierna tas en premie ut som avspeglar riskerna i den specifika affären (normalrisken). Premierna baseras på OECD:s system för värdering av länderrisker kompletterat med en bedömning av i förekommande fall den kommersiella risken. Från premien görs ett avdrag med femton procent för täckande av administrativa kostnader innan beräkning sker av erforderlig reservering för den återstående risken i det utestående engagemanget.

EKN redovisar sedan några år ett riskbaserat bokslut i sin årsredovisning. Skillnaden mellan det riskbaserade bokslutet och ett kassamässigt bokslut består huvudsakligen, bortsett från en del periodiseringar, i att utestående fordringar tas upp till det värde varmed de beräknas komma att inflyta samt att förlustrisken i det utestående engagemanget uppskattas.

I beräkningen av det riskbaserade bokslutet räknar EKN på garantiportföljens hela återstående livslängd. Beräkningen ger en indikation om garantimyndigheten och därmed garantigivningen går ihop på lång sikt. Behovet av reserveringar redovisas som avsättningar för försäkringstekniskt beräknad risk i engagemanget på balansräkningens

passivside. I den händelse tillgångarna inte räcker till för att täcka reserveringsbehovet redovisas detta i form av negativt myndighetskapital. Den försäkringstekniska avsättningen består i princip av tre delposter, nämligen:

- normalreserv (premiereserv)
- skadereserv och
- koncentrationsriskreserv

Om premierna är korrekt satta skall de i genomsnitt avspegla den förväntade förlusten i garantiengagemanget. Därför görs en avsättning, ofta benämnd normalreserven, som består av aktuella premier multiplicerade med den återstående livslängden på i engagemanget ingående garantier.

För garantier som redan börjat skaderegleras görs en avsättning som motsvarar bedömd slutlig förlust (skadereserv).

Ett fåtal mycket stora svenska företag ger en hög och ökande efterfrågan på exportkreditgarantier till vissa länder och branscher, vilket gör att EKN får en koncentration i sina garantiåtaganden. Därför görs även en reservering avseende koncentrationsrisken (stora åtaganden) i portföljen. Koncentrationsriskreserven är en kapitalbuffert för oförväntade förluster. Någon premie för denna risk kan EKN normalt sett inte ta ut, eftersom detta skulle skapa en ohållbar konkurrenssituation för de svenska exportföretagen.

Vid beräkningen av koncentrationsrisken använder sig EKN av en variant av på marknaden förekommande kreditriskmodeller som myndigheten själv har utvecklat för att passa EKN:s verksamhet. Beräkningarna tar sikte på att ta fram den kapitalbuffert som erfordras för att verksamheten med 95 procents sannolikhet skall gå ihop på lång sikt. Vid extremt ogynnsamma utfall kan således kapitalbehovet komma att bli större men 95 procent har av EKN:s styrelse bedömts som en rimlig säkerhetsnivå, givet internationella överenskommelser om att verksamheten inte får subventioneras. Av den totala avsättningen för koncentrationsrisk utgör för närvarande enligt olika beräkningar garantin avseende export av JAS Gripen till Sydafrika cirka 60 procent.

Med ovanstående sätt att redovisa påverkar återvinningarna av utestående kapitalbelopp inte resultatet eftersom fordringarna redan är invärderade på tillgångssidan. Återvinning som inflyter med beräknat belopp innebär endast att en tillgångspost (fordringar) omvandlas till en annan (kassa).

Den förväntade förlusten i EKN:s garantiåtaganden beräknades enligt EKN vid årsskiftet 2001/2002 till 6,8 miljarder kronor. Reserveringen för koncentrationsrisk utgjorde drygt 6,0 miljarder kronor. EKN:s totala reserveringar uppgår således till 12,8 miljarder kronor vilket motsvaras av 6,1 miljarder kronor i likvida medel (räntebärande konto i

Riksgäldskontoret och valutakonton/depositioner i svenska banker) och ett bedömt nettovärde av utestående skadefordringar om 6,9 miljarder kronor. EKN:s totala åtagande uppgick till ca 120 miljarder kronor.

EKN arbetar aktivt med att begränsa risken. EKN har ett väl utvecklat system för villkor i garantigivningen där riskdelning ingår. Därtill utnyttjas i samband med garantigivning de avtal om ömsesidig återförsäkring som finns mellan garantiinstitut i olika länder för att begränsa garantigivningen till det svenska innehålllet i exporten i samband med större garantier. Härutöver har EKN i samarbete med ett antal garantiinstitut inom Bern-unionen tagit fram ett riskbytesinstrument för byte av risker mellan instituten. Två transaktioner har genomförts med garantiinstitut i Danmark och Belgien. Byten av detta slag har dock hittills begränsats till en liten del av engagemanget, sammanlagt mindre än 500 miljoner kronor.

EKN prövar också möjligheterna till återförsäkring i syfte att utröna om den privata marknaden kan erbjuda lösningar som kan minska EKN:s riskkoncentrationer. Hittills har tre avtal om återförsäkring tecknats med privata försäkringsbolag till ett sammanlagt riskavlyft på 3,5 miljarder kronor. Då en garanti bedöms vara så stor relativt den totala portföljen att återförsäkring krävs för att trygga statens position, görs en mindre justering av premienivån för att skapa utrymme för återförsäkringspremien. Förutsättningen för en sådan justering är att exportörens konkurrensförmåga ifråga om den aktuella affären inte bedöms försämrats.

### ***Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)***

Sida ställer ut u-kreditgarantier enligt förordningen (1984:1132) om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter) (rev. i SFS 1995:870).

Ramarna för garantiverksamheten föreslås i Budgetpropositionen för år 2002 till 12 miljarder kronor varav 1 miljard kronor för fristående garantier.

Sidas interna beredning av u-kreditgarantier är anslagsfinansierad. Den av EKN på uppdrag utförda administrationen av garantierna betalas av premieintäkterna.

En u-kredit är ett biståndspolitiskt instrument som, förutom att bidra till att öka de fattigas levnadsstandard och uppfylla övriga biståndsmål, syftar till att främja samarbete mellan Sverige och utvecklingsländerna. U-krediter lämnas i normalfallet för att finansiera leveranskontrakt mellan svenska exportörer och beställare i samarbetsländer avseende varor och tjänster av svenskt ursprung (tulltekniska regler följes). Dessa garantier ges till projekt som av Sida bedöms få betydande utvecklingseffekter i landet och som inte kan bära kostnaden för en normal, kommersiell finansiering.

U-krediter fordrar normalt att staten är låntagare eller att statlig garanti lämnas av låntagarlandets regering.

Riskerna för infrianden av Sidas garantier varierar liksom för EKN över olika länderkategorier (statsrisk eller politisk och ekonomisk utveckling i ett land) och kommersiella förutsättningar i en affär (kommersiell risk).

En överenskommelse mellan OECD-länderna, den så kallade konsensusöverenskommelsen, reglerar villkoren i u-krediterna. Bland annat har man enats om att med vissa undantag inte använda bundna förmånliga krediter till att subventionera kommersiellt lönsamma projekt. Sidas beslut i garantifrågor sker efter yttrande från Exportkreditnämnden (EKN) om kreditrisk, garantipremie och garantitekniska frågor. EKN administrerar även garantigivningen, utfärdar garantiutfästelser och garantiförbindelser, förvaltar den till garantisystemet knutna garantireserven samt handhar, i förekommande fall, skadereglering och återvinning för Sidas räkning.

Efter att prissättning och debitering har gjorts av EKN förs premieintäkter till garantireserven. Den subventionerade delen av premien belastar anslag på statsbudgeten. EKN gör för Sidas räkning förutom sedvanlig individuell riskbedömning även en bedömning av om kombinationen av garantier leder till riskkoncentration. Reservering för risken enligt den individuella riskbedömningen och för riskkoncentrationen görs på samma sätt som för EKN:s garantier. Underskott i garantiverksamheten belastar i sista hand biståndsanslaget.

Sida har sedan några år tillbaks haft en försöksverksamhet med fristående garantier (UD 1999/283/IC). Garantiernas ram är 1 miljard kronor (ingår i ramen på 12 miljarder kronor) med en garantireserv på en halv miljard kronor från överskott i u-kreditsystemet. Eventuella förluster skall skaderegleras ur garantireserven. Garantierna lämnas mot riskavspglände premier, vilka tillförs garantireserven. Verksamheten administreras av Sida.

Sidas roll i denna garantiverksamhet är att överbrygga marknadsmisslyckanden, t.ex. att privata infrastrukturprojekt inte kan mobilisera lokal- eller valutafinansiering på hållbara villkor. Sidas roll är i första hand att lyfta av risker som är svårhanterliga för marknadens "normala" aktörer. Hittills har två garantier på sammanlagt 150 miljoner kronor ställts ut. Uppföljning av verksamheten har gjorts under 2001 och Sida avser att föreslå en förlängning av försöksverksamheten.

Den förväntade förlusten i Sidas garantigivning beräknades enligt Sida vid årsskiftet 2001/2002 till ca 0,8 miljarder kronor. Reserveringen för koncentrationsrisk utgjorde ca 0,1 miljarder kronor. I behållning på

räntebärande konto i Riksgäldskontoret fanns knappt 300 miljoner kronor och knappt 700 miljoner kronor på valutakonton i svenska banker och knappt 300 miljoner kronor i fordringar. Sidas åtaganden uppgick vid årsskiftet till drygt 6,7 miljarder kronor (garantiförbindelser).

### ***Insättningsgarantinämnden***

Insättningsgarantinämnden (IGN) har till uppgift att handlägga frågor om insättningsgaranti enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, och frågor om investerarskydd enligt lagen (1999:158) om investerarskydd.

Målet för IGN:s verksamhetsområde enligt regleringsbrevet för år 2002 är att bidra till konsumentskyddet avseende allmänhetens insättningar och till stabilitet inom det finansiella systemet.

Nämndens verksamhet är avgiftsfinansierad (både insättningsgarantin och investerarskyddet).

Insättningsgarantins syfte är att stärka konsumentskyddet för allmänhetens insättningar i banker och värdepappersbolag. Insättningsgarantins omfattning och utformning styrs av regelverk inom Sverige som i sin tur bygger på regler inom EU. Maximalt belopp som betalas ut är 250 000 kronor per kund och institut.

Insättningsgarantin skall finansieras genom att avgiftsmedel tas in varje år och förvaltas av nämnden. Enligt 12 § lagen om insättningsgaranti skall avgifterna grundas på institutens insättningar till den del de omfattas av garantin. De sammanlagda avgifterna för ett år skall uppgå till 0,1 procent av insättningarna om de behållna avgiftsmedlen sammanlagt motsvarar minst 2,5 procent av de garanterade insättningarna. Denna s.k. målsatta behållning varierar men brukar anges till cirka 10 miljarder kronor. Uppgår de sammanlagda avgiftsmedlen till ett lägre belopp skall de sammanlagda avgifterna för ett år tas ut med det belopp som krävs för att uppnå den nivån, dock lägst 0,1 procent och högst 0,3 procent av insättningarna.

Värdet på de av nämnden förvaltade avgiftsmedlen uppgick i december 2001 till ca 11 miljarder kronor. Det totala åtagandet uppgick till 389 miljarder kronor. De sammanlagda avgifterna för insättningsgarantin avseende kalenderåret 2001 uppgick till 0,1 procent (eller avrundat 390 miljoner kronor) av de garanterade insättningarna.

Avgiften för ett enskilt institut skall bestämmas med hänsyn till institutets kapitaltäckningsgrad beräknad enligt 2 kap. 1 § lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag. För en given förändring av ett instituts

kapitaltäckningsgrad skall avgiften relativt sett förändras mer om institutets kapitaltäckningsgrad är låg än om den är hög.

Efter ett inträffat skadefall kan IGN höja avgifterna för att återställa fonden. Staten får inte använda Insättningsgarantins reserverade medel för utgifter inom andra områden. IGN ansvarar för att avgiftsmedlen för insättningsgarantin förvaltas så att långsiktigt bästa möjliga avkastning erhålls, samtidigt som krav på god betalningsberedskap och riskspridning tillgodoses.

Investerarskyddet omfattar finansiella instrument (aktier, obligationer, konvertibla skuldebrev, olika typer av derivat såsom optioner och terminer samt förvaltarregistrerade andelar i värdepappersfonder) som tillhör en investerare och som ett svenskt värdepappersinstitut här i landet eller genom en filial till ett sådant institut i ett annat EES-land förfogar över i samband med att en investeringstjänst utförs. Skyddet omfattar också medel som ett sådant institut har tagit emot med redovisningsskyldighet i samband med att en investeringstjänst utförs.

För investerarskyddet (också maximalt 250 000 kronor per kund och institut) kommer nämnden att ta ut avgifter när ett ersättningsfall har inträffat, dvs. inte bygga upp någon fond i förväg. Nämnden tar här endast ut årliga avgifter motsvarande nämndens administrationskostnader.

Om behållna avgiftsmedel inte räcker till för att betala ut ersättningar får IGN enligt 15 § andra stycket lagen om insättningsgaranti och 31 § andra stycket lagen om investerarskydd, låna medel i Riksgäldskontoret.

Antalet bankfallissemang i Sverige har historiskt sett varit mycket begränsat. Därför är det svårt att dra några statistiskt väl underbyggda slutsatser för att beräkna möjlig tidshorisont och erforderlig konsolidering för fonden. Det bör dock tilläggas att under bankkrisen i början på 1990-talet var flera banker nära att falla vilket resulterade i åtgärder från statens sida som förhindrade fallissemang. Sedan lagen om insättningsgarantin har tillkommit har inget skadefall inträffat.

För IGN:s del är det allmänna ekonomiska läget och de kommersiella risker i de banker och finansieringsinstitut som garanteras avgörande för förväntningen om förlust. Insättningsgarantinämnden menar att det mest troliga scenariot är det där en mindre bank eller ett värdepappersinstitut går i konkurs. Nuvarande behållning av fondmedel bedöms vara tillräcklig för att klara en sådan skadereglering.

IGN genomför en ALM-studie (våren 2002) vars syfte är att ge en bild av hur nämnden bäst bör förvalta fondmedlen för att matcha riskerna i insättningsgarantin.

## **Bilaga 2: Internationella regelverk angående garantigivning**

### **2.1 EG:s statsstödsregler**

I denna bilaga återfinns en kortfattad och allmän beskrivning av EG:s statsstödsregler avseende garantier. Utgångspunkten för EG:s regelsystem avseende statsstöd är fria rörelser för varor, tjänster, arbetskraft och kapital och därmed en effektiv resursanvändning. I Romfördraget, artiklarna 87 och 88, behandlas statligt stöd i form av garantier.<sup>48</sup> Det slås fast att statsstöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenlig med den gemensamma marknaden i det fall att stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

För att en enskild garanti inte skall anses som stöd behöver samtliga nedanstående fyra villkor vara uppfyllda: (i) låntagaren skall ha en sund finansiell ställning, (ii) låntagaren skall i princip kunna få ett lån på marknadsvillkor på den finansiella marknaden utan statligt ingripande, (iii) garantin skall vara knuten till en bestämd finansiell transaktion, avse ett fastställt belopp, inte täcka mer än 80 procent av det utestående lånet eller den finansiella transaktionen och garantin skall dessutom ha en begränsad varaktighet, (iv) låntagaren skall betala ett marknadspris för sin garanti. Om inte ovanstående fyra villkor är uppfyllda innebär det dock inte automatiskt att ett statligt stöd ges utan en prövning kan göras av kommissionen. I praktiken anmäler regeringen samtliga statliga garantier, innan de ges, till kommissionen för prövning av deras giltighet. Om kommissionen efter granskning finner att ett statligt stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden, skall det återkrävas från mottagaren, även om detta innebär att företaget sätts i konkurs.

### **2.2 Regelverk som styr exportkreditgarantier**

Särskilda tillämpningar och beslut finns avseende exportkreditgarantier. Reglerna för dessa garantier är indelade i två politikområden, nämligen handelspolitik och konkurrenspolitik, vilka utgörs av regler som berör handel med tredje land och regler som rör begränsning av konkurrens. Handelsreglerna avser medellånga och långa exportkreditgarantier medan konkurrensbegränsningsreglerna avser kortfristiga exportkreditgarantier. Handelsreglerna beskrivs i följande dokument:

- a) Rådets beslut från den 22 december 1994, 94/800/EG, om att införliva WTO:s regler angående förbjudna subventioner.

---

<sup>48</sup> För mer utförlig information om hur Romfördraget tillämpas på statligt stöd i form av garantier se Europeiska Kommissionens skrivelse ”Tillkännagivande om tillämpning av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier” daterad 1999-11-24.

- b) Rådets direktiv 98/29/EG av den 7 maj 1998 om harmonisering av huvudbestämmelserna för exportkreditgarantier för medellånga och långa exportaffärer.
- c) Rådets beslut per den 22 december 2000, 2001/76/EG, om att införliva OECD:s konsensusöverenskommelse om premiesättningen avseende landrisk.

Konkurrensbegränsningsreglerna beskrivs i följande dokument:

- d) Kommissionens meddelande 2001/C 217/02 om konkurrensbegränsningsregler avseende kortfristiga exportkreditgarantier.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Kommissionens meddelande avser en ändring av meddelandet i enlighet med artikel 93.1 i EG-fördraget avseende tillämpningen av artikel 92 och 93 i fördraget på kortfristiga exportkreditgarantier.