



GARANTIER INOM RIKSGÄLDSKONTORETS ANSVARsområde

- åtaganden och subventioner inom olika utgiftsområden

Riksgäldskontorets garantier representerar ett subventionsvärde netto på ca 11 miljarder kr. Riksgäldskontorets totala åtaganden i form av garantier uppgick vid årsskiftet till över 200 mdkr.

1. Inledning

Sedan 1998 gäller nya principer för den statliga garantigivningen. Kreditrisken i nya garantiåtaganden skall värderas och kreditriskavgifterna skall sättas in på räntebärande konto som reserv för framtida förluster. Direkta subventioner skall täckas av anslag på statsbudgeten. Därtill skall äldre garantier invärderas i det nya systemet - ett arbete som enligt uppdrag skall vara slutfört den 31 december 2001.

I enlighet med gällande regleringsbrev skall Riksgäldskontoret i årsredovisningen och i delårsrapporten redovisa ett antal specificerade uppgifter om garantiåtagandena. Detta är den fjärde rapport om subventionsvärden i Riksgäldskontorets garantistock som lämnas. I likhet med subventionsrapporten 99-07-01 redovisas i rapporten subventionsvärden dels som nettobelopp, dels som bruttobelopp.

I redovisningen av de enskilda garantiåtagandena lämnas nu i likhet med rapporten per 99-07-01 en bedömning av vilka faktorer som i första hand torde kunna leda till ett infriande. En nyhet i denna rapport i förhållande till tidigare är att utestående garantiramar redovisas i bilaga 1. Riskbedömningarna liksom de individuella subventionsvärdena (brutto och netto) redovisas i bilaga 2. Bilaga 2 är sekretessbelagd jämlikt § 2 sekretessförordningen.

Beräkningar av subventionsvärdet i Riksgäldskontorets befintliga garantistock utgår från aktuella garantiåtaganden. Åtagandeuppgifterna skiljer sig därvid på ett par ställen från vad som redovisas i årsredovisningen per den 31 december. Det gäller främst Stadshypotekskassan för vilket åtagandena reducerades den 1 januari.

2. Riksgäldskontorets garantiåtaganden

Riksgäldskontorets garantiåtagande var just efter årsskiftet ca 203 miljarder. Här ingår då också några garantier som i själva verket är obegränsade, men som åsatts bestämda åtagandebelopp.

Den 1 januari 1998 övertog Riksgäldskontoret ansvaret för statliga garantier med undantag för insättningsgarantin och garantier inom Bostadskreditnämndens, Exportkreditnämndens och Sidas områden. Vid samma tidpunkt trädde ett nytt system i kraft för hanteringen av Riksgäldskontorets garantier som innebär att alla nya garantiåtaganden skall prissättas och finansieras. Omläggningen till den nya modellen innefattar också att så mycket som möjligt av den befintliga garantistocken efter hand skall föras över till det avgiftsbelagda området. En överföring till det avgiftsbelagda området innebär i praktiken att en gammal garanti klassificeras som ny. Enligt regleringsbrevet för år 2000 skall Riksgäldskontoret fram till 2001-12-31 värdera samtliga utestående garantier och överföra dessa till det nya garantisystemet.

Det finns idag ca 15 garantier som är klassificerade som nya, vid sidan av några smärre åtaganden inom jordbruksområdet.

Den alldeles övervägande delen av Riksgäldskontorets garantiåtagande faller fortfarande under beteckningen gamla garantier och är med andra ord sådana garantier som är helt eller delvis subventionerade. Det är således för dessa gamla garantier som subventionsvärden beräknas.

Vid infrianden av dessa gamla garantier kommer statens budget att belastas. Bland de gamla garantierna finns helt olika risker i åtagandena alltifrån engagemang där sannolikheten för infrianden kan bedömas som mycket liten till åtaganden där man kan förutsätta att budgetmedel kommer att tas i anspråk.

Riksgäldskontorets garantiportfölj är långt ifrån väldiversifierad. Några få stora åtaganden ger portföljen en slagsida mot sektorerna bostadsfinansiering och infrastruktur.

Individuella garantiåtaganden, såväl nya som gamla, redovisas i bilaga 2.

3. Redovisning av utestående garantiramar

Rapporten redovisar för första gången en sammanställning av de ramar för garantier som idag finns inom Riksgäldskontorets område. Ramarna redovisas i detalj i bilaga 1.

I redovisningen återfinns s.k. riksdagsramar och regeringsramar. En riksdagsram definieras som ett garantibelopp som beslutats av riksdagen och detta belopp kan inte överskridas utan ett nytt riksdagsbeslut. En regeringsram definieras på motsvarande sätt, men utifrån regeringens beslutsbefogenheter. Detta innebär att en regeringsram aldrig kan vara ett högre belopp än en riksdagsram.

Ramarna redovisas under respektive utgiftsområde, dock finns det en ram för statliga pensionsåtaganden som omfattar fler utgiftsområden och därför redovisas separat.

4. Subventioner och subventionsvärden

Subventioner av statliga garantiåtaganden handlar om att full avgift inte har tagits ut och att framtida förväntade infrianden av garantier således inte är fullt finansierade. Subventionsvärdet representerar nuvärdet av förväntad budgetbelastning - en budgetbelastning som troligen uppkommer stötvis och under en lång följd av år. Budgetbelastningens tidsprofil är med andra ord oförutsägbar.

Olika slag av subventioner

Utgångspunkten för Riksgäldskontorets subventionsvärdeberäkningar är målsättningen att priset på garantierna skall sättas så att garantiverksamheten bär sig långsiktigt. Uppskattningarna av subventionerna tar därför sin grundval i de förväntade förlusterna och bortser från förlusternas varians. Detta förhållande kan uttryckas som att en garanti som är osubventionerad med utgångspunkt från kravet på långsiktig statlig kostnadstäckning samtidigt kan vara subventionerad utifrån marknadens riskvärdering. Arbete pågår för att klargöra dessa samband och definitioner.

I de nu redovisade kalkylerna utgör de beräknade subventionsvärdena väntevärden (förväntade kostnader) av framtida förluster och återspeglar inte till fullo det värde marknaden åsätter en garanti. Ett marknadsvärde innefattar därför inte enbart kompensation för den förväntade förlusten utan också kompensation för variansen, osäkerheten, i den realiserade förlustens storlek.

Innebörden av detta är alltså att man kan tala om två slag av subventioner: subventioner i förhållande till kravet på långsiktig kostnadstäckning för statens garantiverksamhet respektive subventionering i förhållande till marknadsens riskprissättning. Subventionsvärdena i denna rapport är alltså beräknade utifrån kravet på långsiktig kostnadstäckning.

Netto- respektive bruttovärden

Bruttosubventionsvärde används som beteckning på väntevärdet av den framtida budgetbelastningen (en förväntad budgetbelastning) då avdrag för förväntad återvinning ej gjorts. Bruttosubventionsvärdet utgör alltså ett nuvärde av framtida anspråk på budgeten utan att intäkter till följd av återvinningsinsatser har tillgodoräknats.

I denna rapport redovisas både bruttosubventionsvärden och nettosubventionsvärden, där nettosubventionsvärden innebär att en förväntad återvinning har räknats tillgodo. De studier som finns kring återvinning pekar på att den varierar mycket från fall till fall, vilket innebär att uppskattningar av återvinningar är förenade med betydande osäkerheter. Principiellt är det nettosubventionsvärdet som motsvarar framtida förväntad budgetbelastning.

I denna rapport redovisas både brutto- och nettosubventionsvärden för att en jämförbarhet med tidigare rapporter skall uppnås.

Allmänt om beräkningarna

En utgångspunkt i beräkningarna är att olika kategorier av företag har skilda sannolikheter för att gå i konkurs. Konkurs sannolikheten för ett givet företag ökar med tiden. En förväntad budgetbelastning härleds i princip genom att åtagandebeloppet multipliceras med en konkurs sannolikhet, som beror på företagets egenskaper och åtagandets längd. För att beräkna nettosubventionsvärden används dessutom data för återvinningsgraden på fallerade skulder, hämtade från Standard & Poor's rapporter, för att kalkylera framtida förväntade återvinningsgrader.

I några fall ligger mer genomgripande analyser bakom de uppskattade värdena, men generellt kan de uppskattade värdena karakteriseras som överslagsmässiga bedömningar.

5. Beräkningsresultat och utfallsmöjligheter

Vissa utgångspunkter för beräkningarna

Rapporten inkluderar för första gången en beräkning av subventionsvärdet i de svenska åtagandena mot internationella finansieringsinstitutioner, t.ex. EIB och Afrikanska utvecklingsbanken. Totalt omfattar dessa åtaganden över 67 mdkr. Riksgäldskontoret har i sina beräkningar schematiskt åsatt dessa institutioner höga kreditbetyg, varför de bidrar med relativt små belopp till det totala subventionsvärdet.

Dessutom beräknas subventionsvärden för av Riksgäldskontoret övertagna garantier som ställts ut av Banverket, Vägverket, Luftfartsverket och SJ. Tillsammans utgör dessa åtaganden något mer än 3 mdkr.

För garantier till Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB gäller ett speciellt förhållande. Redovisade bruttosubventionsvärden är nämligen lika med den totala upplåningen i dessa fall. Det redovisade nettovärdet är lika med den totala upplåningen minskad med beräknade anslagsmedel i 2000 års budget. Huruvida återstående skuldbelopp skall ses som subventionsbelopp eller ej är inte självklart, men Riksgäldskontoret har här valt att redovisa de aktuella skuldbeloppen som subventionsvärden. Motivet för detta är att alla kostnader skall täckas av framtida budgetmedel och att de kostnader som idag inte är täckta av framtida budgetmedel faller tillbaka på infriandeanslag om inte andra anslag ställs till förfogande. Denna särskilda fråga förväntas emellertid lösas inom kort.

Till slut finns fortfarande ett antal åtaganden, förutom de ovan angivna, för vilka beräkningar av kreditrisker saknas. Det gäller statliga lån med kreditrisk och garantiåtaganden med mycket korta återstående löptider. Lånen, som överhuvudtaget inte redovisas i denna förteckning, kommer att värderas och redovisas i kommande rapporter.

Nettosubventionsvärdet uppskattas till ca 11,3 miljarder kronor

Sammantaget uppskattar Riksgäldskontoret att subventionerna inom Riksgäldskontorets nuvarande ansvarsområde motsvarar förväntade framtida budgetanspråk över tiden på 11,3 miljarder kr i dagens penningvärde. Den angivna förväntade utbetalningen från budgeten är baserad på en beräkning som utgår från historiska konkursfrekvenser och återvinningsandelar. Det skall understrykas att denna siffra är ett förväntat värde på belastningen på statens budget och att spridningen kring detta väntevärde kan förutsättas vara stor. Utfallet kan således mycket väl avvika från det angivna beloppet.

Beräkningarna visar att invärderingen av gamla garantier kommer att ställa krav på betydande medel för att föra över hela den utestående garantistocken till den nya försäkringsmodellen. Sammantaget handlar det om belopp i storleksordningen 1 miljard per år under en femtonårsperiod. I den mån beloppet inte skall tas ut som avgifter av låntagarna, kommer anspråk att ställas på budgetmedel.

Nettosubventionsvärdet har sedan den förra rapporten ökat med 0,6 mdkr och bruttosubventionsvärdet har stigit med 0,6 mdkr till 18,9 mdkr. Det totala subventionsvärdet har stigit genom att ytterligare garantier har inkluderats i beräkningarna sedan i somras. Totalt har ytterligare 70 mdkr i åtagande inkluderats. Vidare bidrar kreditvolymökningen för Stockholmsleder till uppgången i subventionsvärden, medan kreditvolymminskningen för Venantius bidrar till att minska subventionsvärdet.

I bilagan redovisas uppskattade subventionsvärden för de enskilda garantiåtagandena per utgiftsområde. Där anges också garantiramar, infriandeanslag m.m.

Utfallsrummet är mellan 0 och 203 miljarder kronor

Även om det förväntade värdet av budgetbelastningen är ca 11,3 miljarder kan det faktiska utfallet komma att bli allt mellan 0 och 203 mdkr, dvs allt ifrån inga förluster till en total förlust på alla utestående garantier.¹ Varken väntevärdet eller utfallsrummets utsträckning antyder emellertid med vilken sannolikhet som större eller mindre avvikelser kan ske. Några beräkningar för att uppskatta spridningen i framtida förluster kring väntevärdet har hittills inte gjorts.

Förväntade värden och verkliga kostnader är olika storheter

Sannolikheten är förhållandevis stor att den verkliga kostnaden *totalt sett* blir ungefär som den förväntade, men på individuell garantinivå är sannolikheten tvärtom förhållandevis ringa att väntevärde och verklig kostnad skulle komma att överensstämma.

Det beräknade totala subventionsvärdet uppkommer genom en summering av alla individuella väntevärden, samtidigt som utfallet i praktiken torde bli ett begränsat antal infrianden. Många enskilda projekt kommer att klara betalningarna utan att dessa garantier behöver infrias (och budgetmedel tillskjutas), men i några fall kommer infrianden att ske. Med andra ord är alla åtaganden förknippade med förväntade kostnader, men det är med stor sannolikhet enbart ett fåtal åtaganden som leder till verkliga kostnader.

¹ Vi bortser här från att ett par större åtaganden som är angivna till bestämda belopp i själva verket är obegränsade.

Vidare skall noteras att ett verkligt skadefall kommer att belasta budgeten med ett belopp som är större än det individuella subventionsvärdet. Ett individuellt subventionsvärde (väntevärde) betingas såväl av konkurssannolikheter som skadekostnader, medan skadekostnaden är den verkliga kostnaden då ett skadefall inträffar.

Vidare ökar sannolikheten för att den verkliga kostnaden kommer att motsvara väntevärdet ju större och mer försäkringsmässig gruppen av garanterade låntagare är. Ett annat sätt att uttrycka detta på är att säga att prediktionsförmågan vad avser årsvisa skadekostnader ökar ju större gruppen av försäkringstagare är och ju bättre tillgången på skadestatistik är.

Riksgäldskontorets portfölj med kreditrisker genom garantiåtaganden kan inte beskrivas som en stor population oberoende försäkringstagare, där var och en representerar ett marginellt åtagande. Garantiportföljen karakteriseras tvärtom av att i huvudsak utgöras av ett fåtal mycket stora åtaganden och dessutom av att ha en stor andel inom finansiering och infrastruktur. Innebörden av detta är att det uppskattade subventionsvärdet inte kan förväntas motsvaras av en jämn fördelning över åren av infrianden, utan att det snarare torde komma att handla om över tiden klumpvisa och stötvisa infrianden.

Ett visst subventionsvärde för en viss garanti innebär således inte att det är den verkliga kostnad, det utfall, som torde bli följden av just det garantiåtagandet. Schematiskt blir kostnadsutfallet istället antingen 0 eller ett ännu större belopp. Ett högt subventionsvärde uttrycker:

- att det är en riskfylld verksamhet som inte osannolikt kan leda till betydande kostnader för Riksgäldskontoret, och
- att kreditrisken skulle prissättas högt på marknaden.

6. Arbetet med att utveckla värderingarna fortsätter

Centralt i modellen för garantihantering i staten är värdering och prissättning av kreditrisk. Statliga garantiåtaganden skall vara finansierade då garantierna ställs ut för att få kontroll på konsekvenserna för statens finanser av de åtaganden som staten ikläder sig. Riksgäldskontoret har i januari 2000 föreslagit att statens långivning skall hanteras enligt samma principer som den statliga garantigivningen.

Som grund i utvecklingsarbetet inom Riksgäldskontoret finns de värderingsmodeller baserade på marknadsinformation som har framtagits i samarbete med Handelshögskolan i Stockholm. Samarbetet med Handelshögskolan fortsätter också i det pågående arbetet med utveckling och tillämpning.

En viktig del i det fortsatta utvecklingsarbetet är att bygga upp empirisk kunskap om de faktorer som är av väsentlig betydelse för värderingen. Det gäller dels kunskapen om historiska skadefrekvenser och kostnader inom olika program, dels empiriska uppgifter om riktmärken för tillgångsvärden mm i olika sektorer som kan utgöra referensdata för modellberäkningarna. Ett annat led i uppbyggnaden av värderingsfunktionen är att utveckla kunskaper och förtroenhet med såväl projektriskbedömningar som statistiska värderingsmodeller.

Riksgäldskontoret gör fördjupade jämförande studier mellan de olika modellansatser som används av kontoret idag.

Hittills har de nya värderingsmodellerna i huvudsak använts för värderingar då nya garantiåtaganden har aktualiserats. Avsikten är nu att också utnyttja värderingsmodellerna i det arbete med invärderingar av gamla garantier som nu skall intensifieras.

Avsikten är också att allteftersom värderingsarbetet utvecklas successivt utveckla rapporteringens innehåll och form. Fr.o.m. sommarrapporten år 2000 kommer rapporten att lämnas i en ny form. Enligt Riksgäldskontorets regleringsbrev för år 2000 skall en särskild garanti- och kreditrapport lämnas i anslutning till delårsrapport och årsredovisning. Rapporten skall dels innehålla en övergripande riskbedömning, dels en avrapportering av arbetet med att invärdera gamla garantier. Utvecklingsarbetet med att såväl värdera som att rapportera risker fortsätter.

Bilaga 1: "Utestående ramar för garantier inom Riksgäldskontorets ansvarsområde"

Bilaga 2: "Redovisning av åtaganden och beräknade subventionsvärden"