

2010-06-01

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Förslag till ny garanti- och kreditförordning



Innehållsförteckning

Förslag till ny garanti- och kreditförordning	3
1 Bakgrund.....	5
<i>Den statliga garantimodellen.....</i>	5
<i>En ny kreditmodell</i>	7
<i>Nuvarande reglering av statliga garantier och krediter.....</i>	9
2 Förordningens omfattning.....	12
<i>Garantier eller krediter som substitut till ägarkapital.....</i>	14
3 Utställande och förvaltning	16
4 Avgifter och avtalsvillkor.....	16
<i>Budgetlagens regler.....</i>	17
<i>Behovet av kompletterande regler.....</i>	18
<i>Beslut om ränta eller avgift</i>	19
<i>Särskilt om avgifter för kapitaltillskottsgarantier</i>	20
<i>Administrativa kostnader</i>	21
<i>Övriga avtalsvillkor.....</i>	22
<i>Riskebegränsande villkor</i>	23
5 Garanti- och kreditreserv	24
<i>Budgetlagens regler.....</i>	24
<i>Nuvarande ordning</i>	25
<i>Hantering av medel som inte motsvarar förväntad kostnad</i>	25
<i>Förlustavsättningar</i>	27
<i>Hanteringen av medel på garanti- och kreditreserver</i>	28
<i>Om antalet garanti- och kreditreserver.....</i>	29
6 Uppföljning och riskhantering	30
<i>Löpande bevakning.....</i>	31
<i>Återförsäkring</i>	31
<i>Redovisning till riksdagen.....</i>	32
7 Riksgäldens roll	33
8 Övrigt	34
9 Övergångsfrågor	34
<i>Nuvarande garantireserver.....</i>	35
<i>Krediter som bör finansieras med anslag.....</i>	35
<i>Studiestödsystemet anpassning till de nya reglerna.....</i>	36
Bilaga 1: Förslag till garanti- och kreditförordning.....	37

Förslag till ny garanti- och kreditförordning

Med anledning av översynen av budgetlagen (dir. 2009:55) har regeringen uppdragit åt Riksgälden att lämna förslag till en anpassning av garantiförordningen (1997:1006). I uppdraget ingår också att utarbeta ett förslag till en ny förordning för krediter, alternativt ett förslag om en samlad garanti- och kreditförordning.¹

Betänkandet Översyn av budgetlagen (SOU 2010:18) överlämnades till regeringen den 15 mars 2010. (För enkelhets skull kallar vi fortsättningsvis den utredning som lämnat betänkandet *Budgetlagsutredningen*.) Riksgälden har i ett remissvar föreslagit vissa justeringar i Budgetlagsutredningens förslag avseende garantier och krediter. Denna rapport har dock inte utgått ifrån att dessa förslag genomförs. I stället är utgångspunkten att utredningens förslag genomförs ograverat, med ett undantag. I denna promemoria används av språkliga skäl begreppet *kredit* istället för *utlåning* vilket Riksgälden också föreslagit i sitt remissvar. (I texten används emellertid *utlåning* ibland som synonym till krediter.) I den mån Budgetlagsutredningens förslag i övrigt inte genomförs fullt ut kan justeringar i vårt förslag behöva göras.

Riksgälden har samrått med berörda myndigheter; Budgetlagsutredningen, Bostadskreditnämnden (BKN), Centrala studiestödsnämnden (CSN), Exportkreditnämnden (EKN), Ekonomistyrningsverket (ESV), Sida och Regeringskansliet (Budgetavdelningen och Finansmarknadsavdelningen på Finansdepartementet). Riksgälden står emellertid ensam för innehållet.

Budgetlagsutredningens förslag och vårt förslag till ny garanti- och kreditförordning innebär att övriga garanti- och kreditmyndigheters regelverk behöver justeras (t.ex. regler om avgiftsättning, garantireserv etc.). Vi har inte föreslagit några författningsändringar i dessa regelverk då vi bedömt att detta faller utanför vårt uppdrag. Inte heller har föreslagits ändringar i övriga specialförordningar om garantier som beslutas av Riksgälden.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Riksgäldskontoret

Rapporten innehåller till sist vissa förslag angående myndigheters redovisning av statliga garantier och krediter. Denna reglering bör lämpligen infogas förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Inte heller i denna del lämnas några författningsförslag.

Beslut i detta ärende har fattats av riksgäldens styrelse efter föredragning av avdelningschefen Daniel Barr. I handläggningen har även analytikern Mats Gustavsson, utredaren Mikael Håkansson, chefsekonomen Lars Hörngren och juristen Jonas Opperud deltagit.

Stockholm den 1 juni 2010

Bo Lundgren

Daniel Barr

1 Bakgrund

Statliga krediter och statliga garantier kan, liksom statsbidrag, ges till verksamheter som staten finner angelägna. Statliga garantiåtaganden uppgick till knappt 1 500 miljarder kronor vid utgången av 2009². Störst är insättningsgarantin med 886 miljarder kronor, kreditgarantier inklusive exportgarantier med 456 miljarder kronor och garantier om tillförsel av kapital med 110 miljarder kronor.

Utöver garantier ger staten krediter. Statens externa utlåning med kreditrisk uppgick till drygt 200 miljarder kronor, varav ca 90 procent avser studielån.

I riskhänseende kan statens garantier och krediter likställas med den praktiska skillnaden att garantier inte resulterar i upplåning i Riksgälden när de ställs ut. Förväntad förlust i t.ex. en kreditgaranti är i det närmaste identiskt med en kredit av likartat slag. Valet mellan en kreditgaranti eller en kredit beror således primärt på upplåningskostnaden. Nästan uteslutande torde upplåning i Riksgälden vara att föredra framför upplåning via andra institut då staten oftast har lägre kostnader för sin finansiering.

Det kan dock förekomma situationer då upplåning via annan part än Riksgälden är att föredra. Exempelvis skulle garantier kunna vara att föredra om upplåningen blev av sådan storlek att det finns risk för negativa signaler som skulle kunna fördyra statens totala upplåningskostnad. Detta var fallet när det gällde garantiprogrammet för bankernas medelfristiga upplåning.³ En garanti kan också vara ett sätt för staten att enkelt dela risken med en kommersiell aktör, vilket är en rimlig ansats t.ex. för exportkreditgarantier.

Den statliga garantimodellen

I samband med att budgetlagen, och därmed reglerna om utgiftstak, antogs 1996 beslutades också om en modell för statlig garantigivning. Modellen infördes samtidigt med budgetlagen år 1997 för nya garantier och tillämpades från och med år 1998 för redan utställda garantier, låt vara med en rad övergångsregler. Under perioden fram till 2001 invärderades befintliga garantier i det nya systemet. Från och med 2002 omfattar principerna i garantimodellen även s.k. äldre garantier som utfärdats före införandet av den nya modellen.

² Exkl. kapitaltäckningsgarantier och investerarskydd.

³ En annan orsak till att garantier valdes i detta fall var en önskan att inte påverka finansieringsmarknaderna för bankerna på ett negativt sätt.

En bärande princip i den nya modellen är att mottagaren av en statlig garanti beläggs med en avgift som motsvarar den förväntade kostnad som garantin åsamkar staten. I det fall riksdagen beslutar om en avgift som är lägre än förväntad kostnad uppkommer en statlig subvention som motsvarar den uteblivna avgiftsintäkten. För att stärka den ekonomiska kontrollen beslöts att denna subvention skulle belasta ett anslag. Möjligheten att kringgå utgiftstaket genom att ställa ut garantier utan att beakta de kostnader det kan leda till i framtiden försvann därmed.

Garantimodellen innebar också att verksamheten skulle hanteras utanför statsbudgetens inkomstitlar och anslag. Avgiftsintäkter och anslagsmedel skulle inte föras mot inkomstitel utan mot en garantireserv för varje resultatområde. Eventuella återvinningar skulle tillföras reserven medan infrianden, administration och andra utgifter skulle finansieras från densamma. Syftet var att ge ett tydligt ansvar till berörda myndigheter för avgiftssättningen, förbättra resultatuppföljningen och underlätta redovisningen.

Införandet av utgiftstak och borttagande av anslag utan tak påverkade dessutom garantiverksamheten på andra sätt. Staten måste alltid kunna infria sina garantiåtaganden. Ett infriande av en garanti som inte budgeterats medför behov av revideringar av anslag vilket kräver riksdagens godkännande. Detta skulle kunna innebära att staten inte skulle kunna uppfylla sina åtaganden på grund av den tid som behandlingen av regeringens förslag tar i riksdagen. Detta problem undanröjdes genom att lägga garantiinfrianden utanför utgiftstaket och knyta en obegränsad lånerätt till garantireserverna.⁴

Garantimodellen innebar också en omorganisation av den statliga garantiverksamheten som före 1997 var spridd på ett stort antal myndigheter. Undersökningar hade påvisat att hanteringen och organisationen kring statens garantier var bristfällig. Bland annat hade vissa myndigheter knapp eller ingen kunskap rörande riskvärdering och prissättning av garantier. Riksdagen beslöt därför att garantiverksamheten i staten skulle koncentreras till ett fåtal specialistmyndigheter. Tre myndigheter; BKN, EKN och Riksgälden, fick resultatansvar för var sitt

⁴ Staten skulle visserligen, även utan att knyta en obegränsad lånerätt till garantireserverna, kunna uppfylla sina åtaganden. I det årliga bemyndigandet i enlighet med lagen om statens upplåning och skuldförvaltning ges Riksgälden rätt att låna upp för att finansiera garantiinfrianden. Att bygga enbart på denna bestämmelse skulle dock skapa betydande oordning, då det inte skulle stå klart mot vilket anslag detta infriande ska redovisa. Regeringen skulle sannolikt tvingas att hemställa till riksdagen om ett godkännande i efterhand genom beslut om anslag.

område. Riksgälden fick ansvar för den garantiverksamhet som då hanterades av övriga myndigheter. Från 1998 blev också Sida formellt en garantimyndighet. EKN lämnar emellertid råd till Sida vad gäller landriskbedömningen, hanterar garantisystemet för u-krediter, inklusive avgiftsuppbörd, samt står för skaderegleringar och återvinningar. Syftet med den nya organisationen var att få ett tydligare resultatansvar och att få till stånd en kvalificerad värderingsfunktion i staten.

Garantimodellen kodifierades aldrig fullt ut i form av lag eller förordning utan tog endast form genom ett mer allmänt beslut i riksdagen. Därtill gjordes vissa förändringar i de förordningar som styr garantimyndigheternas verksamhet.

Budgetlagsutredningen föreslår nu att budgetlagen kompletteras med ett antal bestämmelser som innebär att modellen på ett tydligare sätt lagregleras. Förslagen innebär att principen om att *garantiavgift* ska tas ut som motsvarar statens förväntade kostnad för garantiåtagandet, om inte EU:s statsstödsregler innebär att en högre avgift måste tas ut, eller om riksdagen beslutar om annat, lagfästs. Utredningen föreslår också en lagregel som slår fast den nuvarande praxisen att riksdagen ska anslå medel upp till förväntad kostnad i det fall avgiften föreslås sättas lägre än så. (Formellt är bestämmelsen utformad som ett krav att regeringen ska föreslå finansiering upp till förväntad kostnad, men som framgår av motivtexten är avsikten att detta ska leda till att anslagsmedel tas fram genom beslut av riksdagen.) Lagbestämmelser införs också om *garantireserver*. Till skillnad mot gällande praxis föreslås att endast medel motsvarande förväntad förlust ska föras mot garantireserv. En rimlig tolkning av förslaget är att i det fall högre avgift tas ut, t.ex. till följd av EU:s statsstödsregler, ska överskjutande del (*marknadsriskpremien*) levereras in på inkomsttitel. Förslaget innebär också att administrativa avgifter inte som idag ska tillföras garantireserven utan disponeras av garantimyndigheten.⁵

En ny kreditmodell

Riksdagen beslutar om ramarna för all statlig utlåning, antingen genom särskilda beslut, t.ex. inom infrastrukturområdet, eller genom lagar om mindre lån till en bredare krets, t.ex. studielån. I många fall kompletterar regeringen reglerna via förordningar eller särskilda regeringsbeslut. Merparten av statens utlåning finansieras direkt genom upplåning på marknaden via Riksgälden. Endast en mindre del finansieras via anslag på statsbudgeten. I årsredovisningen för staten för 2009 framgår att statens

⁵ Kursiverad text i detta stycke är vår terminologi och har inte föreslagits av Budgetlagsutredningen.

externa utlåning mot kreditrisk per den 31 december 2009 uppgick till 209 miljarder kronor. Den dominerande posten utgörs av CSN:s stock på 183 miljarder kronor, eller nära nio tiondelar av utlåningen med kreditrisk. Stocken består i huvudsak av studielån. CSN har också en utestående lånestock på 1,6 miljarder kronor avseende hemutrustningslån till flyktingar. Riksgälden stod för drygt 21 miljarder kronor vilket avser mestadels olika infrastrukturprojekt. Därutöver hade följande myndigheter utestående lånefordringar: Sida, Nutek, Energimyndigheten, Länsstyrelserna och Kammarkollegiet. Sammantaget uppgick dessa myndigheters utlåning till mindre än en miljard kronor. Utav samtliga myndigheters lånefordringar uppskattas i Årsredovisning för staten 2009 de osäkra fordringarna till 26 miljarder eller en åttondel av utestående fordringar.

Den ekonomiska risken vid kreditgivning liknar, som ovan konstaterats, i hög utsträckning risken vid kreditgarantiverksamhet. När staten ställer ut lån med kreditrisk tar staten samma risk som när staten ställer ut en kreditgaranti. Skillnaden är att finansieringen av krediten i det första fallet sköts av staten via Riksgälden och i det andra fallet av en bank eller annat kreditinstitut.

Redan vid införandet av garantimodellen diskuterades frågan om man borde införa en parallell modell för kreditgivning. Regeringen konstaterade att den statliga kreditverksamheten var mindre omfattande och att det därför inte var lika angeläget att införa en ny modell för krediterna. Regeringen ansåg det inte heller lämpligt att samtidigt förändra och omorganisera både garanti- och kreditverksamheten. Det konstaterades därför att det fanns skäl att avvakta med ett införande av modellen även för krediterna. Regeringen uttalade dock att den nya garantimodellen borde följas upp två år efter införandet, och i samband med detta borde ställning tas till om motsvarande modell också skulle införas för statlig kreditgivning. Någon sådant ställningstagande gjordes aldrig. Därefter har frågan belysts av flera olika utredningar

År 2009 gav regeringen uppdrag till Budgetlagsutredningen att pröva om det fanns behov att närmare reglera utlåning och prissättning av statliga krediter. Utredningen föreslår nu i sitt betänkande att samma principer som för garantier också ska införas också för kreditverksamheten. Principerna föreslås endast omfatta krediter som finansieras med lån i Riksgälden. Den statliga utlåningen kan budgettekniskt finansieras på två sätt, med anslag eller med lån via Riksgälden. I det förra fallet hamnar hela lånebeloppet under utgiftstaket medan räntor och amorteringar förs mot inkomsttitel. I det senare fallet belastas statsbudgetens anslag endast vid kreditförluster. Riksgälden tillämpar för sin del denna modell. Sålunda påförs krediter ett räntepåslag, utöver Riksgäldens finansieringskostnad, som motsvarar

förväntad förlust. Dessa räntepåslag tillförs ett räntekonto för att användas vid eventuella kreditförluster. Någon lånerätt är dock inte knuten till kontot.

Budgetlagsutredningen föreslår att utlåning som inte förväntas bli återbetald fortsättningsvis ska belasta anslag direkt – i det fall den förväntade förlusten är hög ska lånet således anslagsfinansieras. Övriga krediter föreslås bli betraktade som finansiella transaktioner och finansieras utanför anslag med lån i Riksgäldskontoret. Någon exakt gräns för när kreditrisken ska anses vara hög föreslås dock inte i lagtexten. Utredningen anser istället att denna bedömning får göras av regering och riksdag, men nämner i motiveringen att krediter med en förväntad förlust som överstiger 20 procent bör finansieras med anslag. Det kan emellertid enligt utredningen finnas fall där det framstår som lämpligt att välja en annan finansieringsform än den som skulle följa av nivån på den förväntade förlusten. Utredningen konstaterar att riksdagen har möjlighet att besluta om en finansiering som avviker från den föreslagna bestämmelsen.

Budgetlagsutredningen föreslår att räntan på statliga krediter ska sättas till finansieringskostnaden med ett tillägg (*kreditriskpåslag*) motsvarande den förväntade kostnaden om inte EU:s statsstödsregler kräver att räntan sätts högre eller om riksdag eller regering beslutar annorlunda. Förslaget innebär också, precis som garantier, att regeringen ska föreslå finansiering av mellanskillnaden i det fall räntan sätts lägre. Ränteinkomster motsvarande förväntad förlust ska föras mot ett räntekonto i Riksgälden (*kreditreserv*). En rimlig tolkning av utredningens förslag är även här att i det fall räntan överskrider förväntad förlust ska den överskjutande delen (*marknadsriskpremien*) föras mot inkomsttitel. I likhet med vad som föreslås för garantier ska eventuella administrativa avgifter inte föras till kreditreserven.⁶

Nuvarande reglering av statliga garantier och krediter

Enligt 9 kap. 2 § regeringsformen får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt. Detta inbegriper utlåning av statens medel. Vidare krävs enligt 9 kap. 10 § regeringsformen riksdagens bemyndigande för att regeringen ska få ta upp lån eller ikläda staten ekonomiska förpliktelser. Med ekonomiska förpliktelser inbegrips kreditgarantier. Således kräver såväl kreditgarantier som krediter riksdagens godkännande. Detta kan ske i form av lag eller enskilda riksdagsbeslut. Om riksdagen tillåtit detta i sitt beslut, kan regeringen i sin tur delegera ett bemyndigande att ställa ut kreditgarantier eller besluta om krediter till en myndighet under

⁶ Kursiverad text i detta stycke är vår terminologi och har inte föreslagits av Budgetlagsutredningen.

regeringen. Sådan delegation sker antingen i särskilda förordningar eller i enskilda regeringsbeslut.

I 6 kap. förslaget till ny budgetlag finns bestämmelser som rör hur regeringen får ställa ut kreditgarantier och besluta om utlåning när riksdagen har beslutat om detta. Bestämmelserna rör vilken ränta och avgift som ska tas ut för utlåning och kreditgarantier. Räntor och avgifter ska enligt förslaget motsvara statens förväntade kostnad för utlåningen eller kreditgarantin. Den del av räntor eller avgifter som avser förväntade förluster ska enligt förslaget föras till ett särskilt konto hos Riksgälden. Vidare finns bestämmelser i 7 kap. förslaget till ny budgetlag hur utlåning ska finansieras. Om den förväntade förlusten är låg får utlåning finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Enligt budgetlagutredningen gäller som riktlinje att den förväntade förlusten är låg om den understiger 20 procent.

Garantiförordningen (1997:1006) gäller för garantier utfärdade av myndigheter under regeringen, med undantag för insättningsgarantin och de garantier som utfärdas enligt förordningen om statliga garantier till banker m.fl. Vidare är garantier utfärdade av såväl BKN, EKN och Sida undantagna från förordningen. Förordningen gäller således endast för garantier utfärdade eller förvaltade av Riksgälden. Riksgälden har utfärdat tillämpningsföreskrifter till garantiförordningen.⁷

BKN har enligt sin instruktion till uppgift bl.a. att förvalta och redovisa de kreditgarantier som BKN har utfärdat. BKN får utfärda olika former av kreditgarantier avseende bl.a. ny- och ombyggnad av bostäder och förvärv av bostäder. De olika formerna av kreditgarantier regleras i särskilda förordningar. De särskilda förordningarna innehåller bl.a. bestämmelser om hur BKN ska begränsa statens risk och hur avgifter för kreditgarantierna ska beräknas. De innehåller även bestämmelser om hur regressfordringar ska bevakas och när eftergifter får beviljas. BKN får också meddela föreskrifter avseende verkställighet och tillämpning av de aktuella förordningarna.

CSN beviljar och hanterar studielån enligt studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655). CSN hanterar även lån enligt förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Till den del dessa lagar och förordningar inte innehåller specialbestämmelser gäller förordningen om hantering av statliga fordringar, t.ex. i fråga om eftergifter.

⁷ Riksgäldskontorets föreskrifter (1997:1156) för tillämpningen av garantiförordningen.

EKN ansvarar enligt sin instruktion för att utfärda statliga exportkredit- och investeringsförsäkringar. EKN ska även medverka rörande de garantier som Sida beslutar om inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet. Exportkrediter respektive investeringsgarantier regleras i två särskilda förordningar.⁸ Ärenden rörande sådana garantier som är av större vikt får EKN hänskjuta till regeringen. För garantierna ska tas ut en avgift. Avgifterna avseende exportkreditgarantier ska anpassas så att verksamheten över tiden är självbärande. EKN har inte rätt att meddela föreskrifter rörande exportkredit- eller investeringsgarantier.

För eventuella regressfordringar är förordningen (1993:1138) om statliga fordringar tillämplig, t.ex. vad gäller betalningsanstånd, eftergift och ackord⁹.

Riksgälden svarar för statens centrala finansförvaltning och har bl.a. till uppgift att ställa ut och förvalta garantier enligt garantiförordningen. Det gäller vanligen garantier som lämnats efter särskilda beslut från riksdagen och regeringen, såsom garantierna för Öresundsbrokonsortiet. Riksgälden får även utfärda garantier enligt ett antal särskilda förordningar, t.ex. för fartygsfinansiering. Det gäller dock små belopp och används i liten utsträckning. För de garantier som utfärdas av Riksgälden gäller som regel garantiförordningens bestämmelser.

Riksgälden är även garantimyndighet enligt lagen om investerarskydd och stödmyndighet enligt lagen om statligt stöd för kreditinstitut, vilket inkluderar att utfärda garantier enligt förordningen (2008:819) om statliga garantier till banker m.fl. Övriga stora garantiåtaganden har lämnats efter särskilda beslut från riksdagen och regeringen.

Sida får inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet besluta om finansiering med utvecklingslån och garantier (lånebistånd). Utvecklingslån ska bestå av en gåva från Sida och ett lån till marknadsmässiga villkor lämnat av en långivare, eventuellt kombinerat med en garanti från Sida till

⁸ Förordningen (2007:746) om exportkreditgaranti respektive förordningen (2005:746) om investeringsgaranti.

⁹ Förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar gäller för statliga fordringar som inte omfattas av lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar. Lagen gäller sådana fordringar som ska handläggas som allmänna mål enligt utsökningsbalken, dvs skatter, böter, viten, tull, offentligrättsliga avgifter och dylikt som kan utsökas utan föregående dom. Förordningen gäller således för civilrättsliga fordringar som staten har i form av lånefordringar eller regressfordringar. Förordningen ska dock bara tillämpas om inte annat följer av lag, förordning eller särskilt regeringsbeslut. I förordningen finns bestämmelser om vilka betalningsvillkor staten normalt ska tillämpa, vilken ränta och dröjsmålsränta som ska uttas, hur indrivning ska ske eller när anstånd och eftergift kan medges.

långgivaren. Garantierna ska lämnas mot riskavspeglande avgifter som motsvarar statens ekonomiska risk och administrativa kostnader för garantin. Avgifterna ska föras till en säkerhetsreserv som ska täcka eventuella skadefall. Säkerhetsreserven ska förvaltas av EKN. EKN ska även vara Sida behjälplig med bedömning av kreditvärdighet av mottagaren samt göra bedömningar av utestående fordringar, åtaganden och risk för skadefall.

En statlig garanti kan utgöra statsstöd i den mening som avses i artikel 107 EUF-fördraget. För att inte utgöra otillåtet statsstöd kan en garanti därför behöva förenas med vissa villkor; t.ex. att ett marknadsorienterat pris tas ut för garantin och att garantin begränsas till 80 procent av den garanterade förpliktelsen.¹⁰ I förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet finns bestämmelser som alltid ska tillämpas på allt statligt stöd som omfattas av artikel 87 i EG-fördraget. Bestämmelser rör bl.a. att stöd ska förenas villkor om återbetalning, om EG-kommissionen funnit att det strider mot artikel 87 i EG-fördraget. Exportkreditgarantier är undantagna från detta regelverk.

2 Förordningens omfattning

Riksgäldens förslag: En ny garanti- och kreditförordning bör beslutas av regeringen. I förordningen föreslås budgetlagen kompletteras med generella regler avseende all statlig garantiverksamhet och sådan kreditverksamhet som finansieras med lån hos Riksgälden.

Förordningen skall inte omfatta garantier som utgör substitut till ägarkapital, t.ex. kapitaltäckningsgarantier, grundfundsförbindelser eller kapitalgarantier som ges till internationella finansieringsinstitut. Förordningen ska inte heller omfatta krediter som kan anses utgöra substitut för tillskott av ägarkapital. Sålunda ska förordningens inte tillämpas på krediter med villkorad återbetalning, utvecklingskapital eller s.k. royaltylån.

Förordningen ska inte tillämpas på den statliga insättningsgarantin eller på sådana krediter eller garantier som ställts ut med stöd av lagen om statligt stöd till kreditinstitut.

Specifika regler för statens olika garanti- eller kreditprogram kan vid behov meddelas i annan lag eller förordning.

¹⁰ Se t.ex. avsnitt 3 Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02).

Förordningens bestämmelser ska tillämpas av alla garanti- och kreditgivande myndigheter om inte annat meddelas i lag, förordning, instruktion eller annat regeringsbeslut. Endast Statens bostadskreditnämnd (BKN), Exportkreditnämnden (EKN), Riksgäldskontoret (Riksgälden) samt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) får ställa ut eller förvalta garantier. Endast Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Riksgälden får ställa ut eller förvalta krediter finansierade med lån i Riksgälden.

Dagens garantiförordning omfattar endast garantier och riktar sig i praktiken endast till en myndighet – Riksgälden. I övrigt återfinns regler i separata förordningar som riktar sig till övriga garanti- och kreditmyndigheter. Detta har gjort regelverket svåröverblickbart. Trots att en gemensam modell tillämpats av samtliga garantimyndigheter har inte reglerna samlats i ett regelverk.

Som ovan konstateras föreslår Budgetlagsutredningen nu att generella regler kring statlig garantigivning ska återfinnas i budgetlagen. Vidare föreslår utredningen att krediter ska följa samma principer som redan gäller för garantier. Det finns därför starka skäl att regeringen beslutar om en ny förordning med bestämmelser för såväl den statliga garanti- som kreditverksamheten. Att dessa verksamheter hanterar kreditrisker pekar i samma riktning. Det finns också skäl att samla mer generella bestämmelser för samtliga garanti- och kreditmyndigheter i samma förordning av systematiska skäl. Dock bör noteras att de olika garanti- och kreditmyndigheternas uppdrag skiljer sig åt, vilket delvis ställer olika krav på verksamheternas styrning och riskhantering.

Som ovan nämnts ger en lång rad myndigheter krediter som finansieras med anslagsmedel. Dessa är i flertalet fall kraftigt subventionerade och sannolikheten för återbetalning ofta låg. Budgetlagsutredningen föreslår att denna typ av lån med hög kreditrisk ska finansieras via anslag och inte med lån hos Riksgälden. Förordningen bör därför, i linje med utredningens förslag, endast tillämpas på krediter som finansieras med lån i Riksgälden, om inte riksdagen beslutat något annat.

Förordningen bör tillämpas av alla garanti- och kreditgivande myndigheter. Som ovan konstaterats har antalet garantimyndigheter begränsats till fyra; BKN, EKN, Riksgälden och Sida. Budgetlagsutredningen anser att det bör prövas om det inte finns anledning att begränsa antalet utlånande myndigheter och låneförvaltande myndigheter på samma sätt som antalet garantimyndigheter. Oavsett om detta sker kommer antalet myndigheter som finansierar låneverksamhet via Riksgäldskontoret vara litet. Vi gör bedömningen att det med de nya lagreglerna endast kommer att vara

Centrala Studiestödsnämnden, CSN, som kommer att finansiera sin utlåning i Riksgälden, vid sidan om Riksgäldskontoret självt. Förordningen kommer således endast att tillämpas på två kreditgivande myndigheter; CSN och Riksgälden. För CSN kan särskilda övergångsbestämmelser krävas (se avsnitt 9).

Reglerna i denna förordning avses att vara generella och ska kunna tillämpas i all statlig garanti- och kreditverksamhet. Reglerna kommer emellertid inte vara uttömmande. Det kommer även framgent finnas behov att ge mer detaljerade bestämmelser för specifika garantiprogram. Dessa regler bör meddelas i lag eller annan förordning.

Garantier eller krediter som substitut till ägarkapital

En särskild fråga rör hur garantier eller krediter som används som substitut till ägarkapital ska behandlas.

I stället för att staten väljer att ge ett direkt kapitaltillskott till ett bolag som måste finansieras över anslag har ibland garantier ställts ut där staten åtar sig att under vissa omständigheter tillskjuta kapital. En sådan garanti är en relation mellan endast två parter; bolaget och garantigivaren. Men garantin skyddar i praktiken tredje part, dvs. bolagets borgenärer. Garantier som innebär löfte om kapitaltillskott kan delas in i tre kategorier:

- *Kapitaltäckningsgarantier:* En kapitaltäckningsgaranti innebär att staten åtar sig att ovillkorligen tillskjuta kapital till ett bolag i ett utsatt läge. Det tillskjutna kapitalet ska se till att bolagets egna kapital alltid uppgår till det enligt lag minst tillåtna. Garantierna är således inte beloppsbegränsade och ofta inte heller begränsade i tid.

Sedan garantimodellen började tillämpas har inga nya kapitaltäckningsgarantier utfärdats. I dag finns endast två sådana garantier kvar till statliga bolag (inom infrastrukturområdet). Budgetlagen medger att åtagandet, efter riksdagens bestämmande och om det finns särskilda skäl, får göras utan att beloppet begränsas. Riksdagen har dock ställt sig bakom Riksdagens revisorers förslag från 2000 att vissa typer av garantier, främst kapitaltäckningsgarantier, så långt möjligt bör undvikas eftersom de inte kan värderas och prissättas på ett tillförlitligt sätt.

- *Grundfundsförbindelser:* En grundfundsförbindelse liknar en kapitaltäckningsgaranti, men åtagandet är begränsat till ett förutbestämt belopp och inte direkt kopplat till storleken på det egna

kapitalet. Staten har – genom Riksgälden – ställt ut grundfundsförbindelser till Svensk Exportkredit (SEK), Svenska Skeppshypotekskassan (SHK) och Fonden för den mindre skeppsfarten.

- *Kapitalgarantier*: Sverige har medlemsåtaganden i nio internationella finansieringsinstitut (Världsbanken, Europeiska investeringsbanken, Nordiska investeringsbanken m.fl.). Kapitalgaranti innebär att svenska staten förbinder sig att under vissa omständigheter tillskjuta kapital.

Att staten tillskjuter kapital till ett statligt bolag är ett åtagande som i princip följer med statens roll som ägare. När staten genom Riksgälden utfärdar sådana garantier riskerar dock statens roll som ägare respektive garantigivare att bli otydlig, eftersom rollerna i mångt och mycket vävs samman. Våra erfarenheter pekar också på att garantier som innebär löfte om kapitaltillskott i flera avseenden är problematiska att hantera, speciellt i samband med prissättningen av dessa garantier (se avsnitt om avgifter och avgiftsvillkor nedan). Denna typ av garantier bör därför så långt möjligt undvikas. Skulle riksdagen ändå välja att ställa ut denna typ av åtagande bör beslut om vilka villkor som då skall gälla tas i särskild ordning.

Även krediter kan utformas på ett sätt som gör att de gränsar till ägarkapital, det gäller t.ex. *krediter med villkorad återbetalning, utvecklingskapital eller s.k. royaltylån*. Krediter med villkorad återbetalning avser krediter där återbetalningen knyts till t.ex. försäljningsinkomster men där återbetalningen är begränsad till utbetalt belopp. Royaltylån/utvecklingskapital liknar krediter med villkorad återbetalning. I det fallet begränsas dock inte återbetalningen till det ursprungliga kreditbeloppet utan kan bli större. Dessa typer av krediter liknar till sin natur aktiekapital och bör behandlas som sådant. Budgetlagsutredningen förslår att aktiekapital skall finansieras med anslag. Substitut till aktiekapital bör med samma argument också finansieras med anslag. Eventuella ränte- och återbetalningar ska i så fall föras mot inkomsttitel. Skulle emellertid riksdagen ändå välja att lånefinansiera denna typ av krediter bör beslut om vilka villkor som då skall gälla tas i särskild ordning.

3 Utställande och förvaltning

Riksgäldens förslag: Endast krediter med låg förväntad förlust får finansieras med lån i Riksgälden. Om regering och riksdag beslutat om en kredit där kreditmyndigheten inte bedömer den förväntade förlusten som låg ska myndigheten upplysa regeringen om detta.

För att en myndighet ska få ställa ut en garanti eller kredit krävs ett särskilt bemyndigande från riksdagen eller regeringen.

En kredit eller garanti som ställs ut av en myndighet förvaltas av den myndighet som har beslutat om krediten eller garantin. Övriga krediter och garantier förvaltas av Riksgälden.

Enligt regeringsformen får inte regeringen ta upp lån eller ställa ut garantier utan riksdagens bemyndigande. Budgetlagsutredningen föreslår därutöver en bestämmelse om att endast krediter där den förväntade förlusten är låg får finansieras med lån i Riksgäldskontoret. I övrigt ska krediter finansieras via anslag. Det skulle emellertid kunna inträffa att den kreditgivande myndigheten vid utställandet gör en annan bedömning av förlustrisken i ett visst kreditengagemang än vad regering och riksdag gjort vid beslutstillfället. Det kan t.ex. inträffa att nya omständigheter uppkommit som innebär att kreditvärdigheten hos låntagaren försämrats efter det att beslut tagits av regering och riksdag, men innan lånet betalats ut. Vi föreslår att kreditmyndigheten i dessa fall ska ges en skyldighet att upplysa regeringen om detta.

I nuvarande garantiförordning stadgas att garantier ska förvaltas av Riksgäldskontoret om inte annat beslutats. Vi föreslår att denna bestämmelse utvidgas så att den också innefattar krediter som finansieras med lån i Riksgälden.

4 Avgifter och avtalsvillkor

Riksgäldens förslag: Garantiavgiften respektive räntan på krediten ska motsvara statens förväntade kostnad för åtagandet, om inte annat följer av kravet att respektera EU:s statsstödsregler.

Förväntad förlust ska beräknas med utgångspunkt i sannolikheten för att låntagaren eller garantitagaren inte kan fullgöra sina förpliktelser samt de förluster (efter eventuella återvinningar) staten kan antas göra om detta

inträffar. Uppskattning av förväntade indrivningskostnader ska ingå i beräkningen.

Beslut om garantiavgift respektive ränta ska fattas av den myndighet som ger krediten respektive ställer ut garantin. I det fall riksdagen eller regeringen beslutat att låntagaren eller garantitagaren inte ska betala full avgift ska den ansvariga myndigheten beräkna mellanskillnaden och meddela regeringen hur stor del av avgiften som behöver finansieras med anslagsmedel.

Om EU:s statsstödsregler är tillämpliga ska dessa komplettera bestämmelserna i denna förordning.

Garanti- eller låntagaren ska belastas med en separat *administrativ avgift* som ska täcka myndighetens kostnader för utställande och förvaltning av garantin. Avgiften kan tas ut i förhand eller i efterhand. I det senare fallet skall avgiften reflektera faktiskt nedlagda kostnader.

Kreditlöftes- eller garantiramsavgift ska tas ut för det fall ett kreditlöfte eller en garantiram faller under statsstödsreglerna.

Avtalsvillkoren i övrigt ska utformas med hänsyn till statens risk. Myndigheten ska eftersträva att utforma villkor som begränsar lån- respektive garantitagares möjligheter att utnyttja stödet för andra syften än avsett och begränsar möjligheten att motparten i efterhand vidtar åtgärder som förändrar risken i, eller de förväntade kostnaderna för, det utestående engagemanget.

Budgetlagens regler

Reglerna för ränte- och avgiftssättning för utlåning och garantier finns i 6 kap. 4 § förslaget till ny budgetlag. Där slås fast att huvudprincipen är att lån- eller garantitagaren ska betala en avgift som motsvarar statens förväntade kostnad. Riksdagen kan besluta att lån- eller garantitagaren inte ska betala full avgift. I så fall ska regeringen föreslå riksdagen hur mellanskillnaden ska finansieras. Enligt gällande praxis betyder det att regeringen ska föreslå riksdagen att anvisa anslag som täcker mellanskillnaden.

En högre ränta eller avgift får tas ut om åtagandet omfattas av bestämmelserna om statsstöd i EUF-fördraget. Eftersom dessa regler är bindande, måste det läsas som att en högre ränta eller avgift, som innefattar ett marknadsmässigt påslag för risk, ska tas ut. I sådana fall är det inte möjligt för riksdagen att besluta att ta ut en lägre avgift än förväntad kostnad, eftersom detta skulle utgöra otillåtet statsstöd.

Regeringen överlåter oftast befogenheten att besluta om avgiften till en myndighet.

Regler för ränta på studielån framgår av studiestödslagen.

Preciserande bestämmelser

Av förslaget till ny budgetlag följer att utlåning och garantier ska hanteras enligt samma principer. Rent praktiskt skiljer sig dock instrumenten åt i några avseenden och det är ändamålsenligt att låta dessa skillnader komma till uttryck i förordningen. Det finns även anledning att precisera vissa av de begrepp som används för att säkerställa en mer enhetlig tillämpning.

Beträffande garantier bör anges att avgiften ska motsvara *statens förväntade förlust* för det enskilda åtagandet. Motsvarande bestämmelse om utlåning bör ange att räntan ska motsvara statens *finansieringskostnad* för ett lån med motsvarande löptid, samt ett *räntepåslag* som motsvarar förväntad förlust beräknad på samma sätt som för en garanti.

Förväntad förlust bör beräknas med utgångspunkt i sannolikheten för att lån- eller garantitagaren inte kan fullgöra sina åtaganden (ofta kallat ”probability of default” eller PD) och den nettoförlust staten gör om detta inträffar (kallat ”loss given default” eller LGD). LGD kan i sin tur delas upp i storleken på kredit- eller garantibeloppet vid tidpunkten för fallissemanget och den andel av detta som kan antas gå förlorad efter förväntade återvinningar. Det betyder att såväl återvinningar som de kostnader som kan uppstå för att till exempel driva in regressfordringar ska beaktas.¹¹ Detta innebär i sin tur att kostnader för indrivning ska täckas av medel från kredit- och garantireserver; se vidare avsnitt 5.

Vid beräkning av ränta eller avgift för ett åtagande som omfattas av statsstödsreglerna är det ändamålsenligt att fastställa räntan eller avgiften direkt utifrån de villkor som skulle ha gällt i en motsvarande marknadsmässig transaktion. Med tanke på att inbetalade medel ska hanteras på olika sätt beroende på om de täcker statens finansieringskostnad, förväntad förlust respektive påslag för risk måste dock räntan respektive avgiften delas upp i sina olika komponenter för den interna redovisningen.

¹¹ Detta motsvarar den etablerade begreppsapparaten för kreditriskberäkningar i till exempel regelverket för bankers kapitaltäckning. I konkreta beräkningar bör ofta även betalningsåtagandenas tidsprofil beaktas, men det är inte meningsfullt att gå in på sådana detaljer i en förordning.

Beslut om ränta eller avgift

Enligt gällande regler avseende garantier överlåter regeringen befogenheten att besluta om avgift till den ansvariga myndigheten. Denna ordning bör bevaras. Förordningen bör således ange att beslut om garantiavgift respektive ränta ska fattas av den myndighet som ger krediten respektive ställer ut garantin.

Ansvaret för att bedöma om en kredit eller en garanti omfattas av statsstödsreglerna bör i första hand vila på regeringen. Den princip för ränte- och avgiftsättning som myndigheten ska tillämpa bör således framgå av förordning (om det är fråga om ett åtagande grundat på ett program) eller särskilt regeringsbeslut. Det betyder också att regeringen i normalfallet bör ansvara för att anmäla ett åtagande till EU-kommissionen för prövning. Inget hindrar dock att regeringen rådgör med den berörda myndigheten innan beslut i denna fråga fattas.

Om statsstödsreglerna är tillämpliga ska den ansvariga myndigheten fastställa en avgift eller ränta som är förenlig med EU:s statsstödsregler. Myndigheten ska därutöver säkerställa att villkoren, i de avseenden de inte är fastlagda i beslut fattade av riksdag eller regering, uppfyller statsstödsreglernas krav.

För det fall ett kreditlöfte faller under statsstödsreglerna ska myndigheten ta ut en *kreditlöftesavgift*. Eftersom ett kreditlöfte har ett värde för låntagaren, måste en i princip marknadsmässig avgift tas ut för att undvika avsteg från statsstödsreglerna. Detsamma bör gälla för ett garantilöfte, t.ex. i form av en specificerad garantiram riktad till en enskild.

Två typer av kreditlöften kan urskiljas. Det ena fallet kan kallas ett *lånelöfte*. Det är en rätt att låna ett visst belopp under någon angiven period. Här bör hela avgiften betalas till inkomsttitel, eftersom det inte finns någon förväntad kostnad för att ställa ut ett sådant löfte. Detsamma bör gälla för en garantiram med motsvarande villkor.

Ett mer långtgående åtagande, som kan kallas ett *räntelöfte*, innebär att även den ränta som lånet ska löpa på är fastlagd på förhand. Detta löfte är mer värt och ska betinga en högre avgift. Det är även mer komplicerat att hantera. Det är mer sannolikt att låntagaren ska utnyttja löftet om marknadsräntorna stiger. Räntan på lånet kommer i så fall inte att motsvara statens finansieringskostnad, vilket gör att det finns en förväntad kostnad för staten, utöver den förväntade kostnad som härrör från risken att låntagaren inte kan fullgöra sina åtaganden. Skillnaden mellan finansieringskostnaderna och räntan på lånet måste i så fall hämtas från kreditreserven. I symmetriens namn borde därför även en del av

kreditlöftesavgiften föras till kreditreserven. Vi bedömer dock att antalet fall där det blir aktuellt med räntelöften är så litet att det inte nödvändigt att särskilt reglera detta i förordningen.

I det fall riksdagen eller regeringen beslutat att låntagaren eller garantitagaren inte ska betala full avgift ska den ansvariga myndigheten ändå beräkna den förväntade kostnaden. Detta är en förutsättning för att räkna ut hur stor del av avgiften som behöver finansieras via anslag. Den ansvariga myndigheten ska ges i uppgift att meddela regeringen resultatet av denna beräkning av behovet av anslag som underlag för regeringens förslag till riksdagen.

I många fall torde det vara möjligt att inkludera åtminstone ungefärliga sådana beräkningar i regeringens ursprungliga förslag till riksdagen om krediten eller garantin. Den ansvariga myndigheten måste i så fall involveras i beredningen av regeringens förslag. Det kan vara en fördel även av andra skäl, till exempel genom att regeringens förslag om utformningen av kredit- respektive garantivillkor kan vara mer utförliga, vilket ger riksdagen ett mer fullständigt beslutsunderlag. Ju tydligare villkoren framgår av de beslut som fattas av riksdag och regering, desto mindre behöver avgöras i förhandlingar mellan lån- och garantitagaren och den ansvariga myndigheten och desto lättare är det att beräkna räntepåslaget respektive avgiften. Detta är särskilt viktigt i fall där en del av kostnaden ska bäras av anslag, eftersom avtalsvillkoren ofta är avgörande för storleken på den subvention som de facto lämnas till lån- respektive garantitagaren.

Särskilt om avgifter för kapitaltillskottsgarantier

En utgångspunkt i budgetlagen är att statens garantiverksamhet ska vara självfinansierande på lång sikt, dvs. garantiavgifterna ska täcka de garantiförluster (infrianden minus återvinningar) som verksamheten ger upphov till. Garantimyndigheternas risk bör därför betraktas åtskilt från statens andra kopplingar till garantitagaren, såsom ägande. Således bör annat statligt stöd, såväl explicit som implicit, som minskar garantigivarens risk, beaktas vid prissättningen. Om garantimyndigheten skulle förbise en sådan bedömning skulle man i praktiken ålägga bolaget att även betala en avgift för de i förekommande fall implicita garantier som staten utfärdar i rollen som ägare. En sådan ordning skulle leda till systematiska överskott i garantireserverna, eftersom de kostnader som följer med ett sådant implicit åtagande från staten inte belastar garantireserven.

Utgångspunkten att skilja statens roller som ägare och garantigivare åt innebär särskilda utmaningar vid prissättningen av kapitaltillskottsgarantier då en bedömning av möjligheten till indirekt ägarstöd från staten måste

göras vid avgiftssättningen. I de fall EU:s statsstödsregler är tillämpliga ställs prissättningen inför ännu större utmaningar. Reglerna förutsätter att en statlig garanti till ett konkurrensutsatt bolag är marknadsmässigt utformad, dvs. att motsvarande garanti skulle kunna fås på liknande villkor på marknaden (den s.k. marknadsekonomiska investerarprincipen).

Hur villkoren för en garanti som innebär löfte om kapitaltillskott ska utformas för att tillmötesgå den principen är dock en svår fråga. Anledningen är att det för denna typ av garantier inte finns någon egentlig marknad. Det saknas dessutom tydliga riktlinjer som kan ge vägledning i frågan. Kommissionens tillkännagivande avseende statligt stöd i form av garantier tar endast sikte på kreditgarantier.¹²

Som ovan konstateras bör därför garantier som används som substitut till ägarkapitaltillskott, t.ex. kapitaltäckningsgarantier eller grundförsäkringar, i största möjliga mån undvikas. I enlighet med budgetlagens krav på att köp av aktier finansieras med anslag bör även sådana aktieliknande åtaganden finansieras. Skulle regering och riksdag ändå välja att ställa ut denna typ av garantier bör de prissättas enligt samma principer som övriga garantier.

Administrativa kostnader

Enligt nuvarande praxis finansieras garantimyndigheters administrativa kostnader för utställande och förvaltning av garantin med medel som hämtas från garantireserven. Den nya budgetlagen innebär att lån- eller garantitagaren ska belastas med en separat *administrativ avgift* som ska täcka myndighetens faktiska kostnader för utställande och förvaltning av krediten respektive garantin. Här inbegrips också kostnader för eventuella omförhandlingar av avtalsvillkoren. Beräkningen av förväntad förlust ska således inte inbegripa statens administrativa kostnader för utställande och förvaltning av garantin eller krediten, med undantag för förväntade indrivningskostnader.

Den administrativa avgiften ska beräknas enligt gängse principer för avgiftsbelagd verksamhet i statliga myndigheter (avgiftsförordningen (1992:191)). Avgiften ska disponeras av den ansvariga myndigheten för att täcka verksamhetens kostnader.

En särskild fråga rör kostnader för förberedelser inför utställande av krediter och garantier. I den mån det är fråga om ett åtagande som är riktat

¹² Se "Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd i form av garantier (2008/C 155/02)".

till någon viss namngiven motpart (som exempelvis i Riksgäldens arbete med en garanti till Saab Automotive) bör kostnaderna kunna täckas av avgifter som motparten löpande betalar, även innan det blivit klart om en kredit eller en garanti kommer att lämnas. Om det däremot är fråga om ett program där det under det förberedande arbetet är oklart vilka som kommer att få krediter respektive garantier, kan kostnaderna behöva täckas av myndighetens förvaltningsanslag. För det fall det rör sig om krediter eller garantier som omfattas av statsstödsreglerna bör dock i princip dessa kostnader i efterhand täckas av de administrativa avgifter som lån- och garantitagare ska betala i samband med att avtal ingås. I annat fall uppstår ett indirekt statsstöd.

Det kan finnas enskilda år där avgiftsinkomsterna inte exakt motsvarar kostnaderna utan det uppstår ett överskott eller underskott. Systemet med anslagssparande och krediter på myndigheternas konton i Riksgälden gör emellertid att detta går att hantera. För EKN, som idag inte har förvaltningsanslag och ett där till kopplat myndighetskonto i Riksgälden bör ett separat konto i Riksgäldskontoret för administrativa avgifter inrättas.

Övriga avtalsvillkor

Budgetlagen och förordningen anger hur ränta och avgift ska beräknas. Dessa regler måste komma till uttryck i de civilrättsliga avtal som den ansvariga myndigheten ingår med lån- och garantitagare. Riksdags- och regeringsbeslut kan även innefatta specifika riktlinjer om hur avtalsvillkoren ska utformas. Löptiden på avtalet bör alltid framgå, men även andra viktiga villkor, till exempel typ av garanti, bör läggas fast i de bakomliggande besluten.

Effektiv kredit- och garantihantering förutsätter dock att avtalen även i övrigt utformas på ett ändamålsenligt sätt. Det gäller i synnerhet krediter och garantier till företag. Det faktum att aktieägarna i ett bolag har ett begränsat ansvar medför att det finns en asymmetri vad det gäller risk och avkastning mellan garanti- eller kreditgivare å ena sidan och aktieägare å den andra. Detta eftersom en garanti- eller kreditgivare som mest får ersättning i form av ränta eller garantiavgift medan bolagets aktieägare får en obegränsad ”uppsida” på satsat kapital. Denna typ av asymmetri ger ett bolags aktieägare incitament att öka risken i bolaget, särskilt i ett ogynnsamt scenario där bolagets eget kapital till stora delar redan är förbrukat. I ett sådant läge har aktieägarna litet att förlora på ytterligare förluster men kan rädda hem värde om satsningen går hem. Risken för förluster kommer främst bäras av garanti- och kreditgivare. Aktieägarna har således incitament att i ett sådant läge ta risker på befintliga garanti- eller kreditgivares bekostnad.

Ett krav bör därför införas på att avtalsvillkoren ska utformas med hänsyn till statens risk. Det innebär att myndigheten ska eftersträva att utforma villkor som begränsar lån- respektive garantitagares möjligheter att utnyttja stödet för andra syften än avsett och på sätt som onödigtvis höjer statens förväntade kostnader. Nedan ges ett antal exempel på typer av riskbegränsande avtalsvillkor som bör övervägas vid utformningen av kredit- och garantiavtal.

Riskbegränsande villkor

För att skydda statens intressen vid en kredit eller en garanti ska kredit- eller garantigivaren tillse att statens risk begränsas genom riskbegränsande villkor. Det övergripande syftet med dessa villkor är att minska risken att ett bolag som erhåller en garanti- eller kredit agerar på ett sätt som negativt påverkar bolagets möjligheter att fullgöra sina åtaganden. Vilka villkor som ska användas bör följa av en grundläggande riskanalys där relevanta risker först identifieras och sedan värderas. I princip bör hänsyn tas till villkoren vid bestämmandet av garantiavgiftens storlek – vid strikta villkor kan den förväntade förlusten och därmed avgiften sättas lägre jämfört med en situation där villkoren är mindre strikta.

Vissa villkor syftar till att ge staten möjligheten att i tillräckligt god tid vidta åtgärder för att skydda sin position. Vanligtvis handlar det om att skaffa sig rätt till insyn i bolaget och dess verksamhet. Det kan bl.a. uppnås med att bolaget åläggs att lämna relevant information t.ex. om bolagets räkenskaper.

Andra villkor syftar till att begränsa eller förhindra att motparten utför vissa handlingar som riskerar att missgynna staten i dess roll som garanti- eller kreditgivare. En viktig del handlar om att skydda sig mot en utspädning av statens fordran. En sådan utspädning kan uppstå genom att det tillkommer nya fordringsägare eller att andra fordringsägare – såväl gamla som nya – ges bättre rätt än staten, t.ex. genom ställande av säkerhet i utpekade tillgångar. Vanliga villkor för att förhindra att statens ställning försämras kan vara begränsningar för bolaget att ta upp nya krediter, krav på godkännande vid ägarbyte eller sammanslagningar eller rena pantsättningsförbud (s.k. negativförbindelse).

Kompletterande villkor kan syfta till att förhindra att bolagets värde försämras genom försäljningar av bolagets tillgångar där genererade medel inte återinvesteras i bolaget eller genom underinvesteringar. Restriktioner kan också införas som begränsar bolagets möjlighet att göra investeringar som ligger utanför bolagets befintliga verksamhet. Exempel på lämpliga villkor i detta sammanhang är begränsningar av utbetalningar av likvida medel ur bolaget såsom utdelningar, återköp av aktier, återbetalning av

ägarlån eller deltagande i arrangemang där bolagets tillgångar läggs samman med andra bolag i samma koncern.

För att skydda statens åtagande kan bolagets möjlighet att sälja befintliga tillgångar begränsas.

5 Garanti- och kreditreserv

Riksgäldens förslag: Varje myndighet med garanti- eller kreditverksamhet som faller under denna förordning ska ha en garanti- och kreditreserv i form av ett räntebärande konto i Riksgälden. I normalfallet ska varje myndighet ha ett reservkonto. Om en myndighet ansvarar för flera garanti- eller kreditprogram som har olika syften, t.ex. avser åtaganden inom skilda verksamhetsområden, ska det kunna inrättas flera garanti- och kreditreserver för samma myndighets olika verksamheter.

I det fall garantier eller krediter ställs ut i utländsk valuta bör avgiftsmedel placeras så att åtagandena matchas. Eftersom Riksgälden inte har ett system med valutakonton bör medlen placeras på valutakonto i bank eller i värdepapper i utländsk valuta. Riksgälden bör ges i uppdrag att utreda möjligheten att i framtiden erbjuda myndigheter konto i utländsk valuta.

Den del av räntan eller garantiavgiften som motsvarar förväntad förlust ska föras till denna reserv. I det fall avgiften eller räntepåslaget understiger förväntad förlust ska också tilldelade anslagsmedel föras till kontot. I det fall garantiavgift eller räntepåslag sätts högre än förväntad förlust ska överskjutande del (*riskpremien*) föras mot inkomsttitel. Även avgift för ej utnyttjat kreditlöfte (*kreditlöftesavgift*) ska föras mot inkomsttitel.

Administrativa avgifter för garanti- eller kreditverksamheten ska inte tillföras garantireserven utan disponeras av myndigheten. Administrativa kostnader ska inte belasta reserven utan finansieras av avgiftsinkomster som myndigheten disponerar för myndighetens anslag för förvaltningskostnader.

Myndigheten ska löpande göra avsättningar för förväntad förlust. Dessa avsättningar ska ske i myndighetens resultat- och balansräkning. Ur garanti- och kreditreserven ska endast betalningar för realiserade garantiinfrianden och konstaterade kreditförluster göras. Till reserven ska även inbetalas eventuella återvinningar. Regler om redovisning av avsättningar finns i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Behållningen på garanti- eller kreditreserv får placeras avista eller bindas upp på olika löptider så att reservens löptider matchas med respektive garantimyndighets åtaganden.

Budgetlagens regler

Reglerna för hantering av räntor och avgifter för utlåning och garantier finns i 6 kap. 5 § förslaget till ny budgetlag. Där framgår att till den del räntor och avgifter motsvarar förväntade förluster ska de föras till räntebärande konton i Riksgäldskontoret. Medel för att täcka konstaterade förluster ska hämtas från dessa konton.

Nuvarande ordning

De avgifter som inflyter till garantiverksamheten och de anslagsmedel (subventioner) som avräknas statsbudgetens anslag förs till s.k. garantireserver, som huvudsakligen består av konton i Riksgäldskontoret. Undantag görs för reservtillgångar i utländsk valuta inom EKN:s verksamhet, vilka placeras i bank eller värdepapper. Det avspeglar att Riksgälden inte erbjuder myndigheter konton i utländsk valuta. Medel på dessa konton används för att finansiera infrianden, administration och andra utgifter. Garantireservkonton i Riksgälden är, i kraft av riksdagsbeslut i varje enskilt fall, förknippade med obegränsad kredit. Detta gör det tydligt att tillgången på budgetmedel inte sätter en gräns för statens möjligheter att fullgöra sina garantiåtaganden.

Den nya budgetlagens regler kodifierar den här ordningen genom att precisera att konton i Riksgäldskontoret ska användas för att hantera inkomster från krediter och garantier och att dessa konton ska användas för att täcka förluster. En princip som inte kommer till uttryck i lagtexten är att även eventuell anslagskompensation ska föras till dessa konton. Detta är dock en förutsättning för att medlen på konton (i förväntan) ska vara tillräckliga för att täcka verksamhetens förluster. Denna ordning bör regleras i förordningen. Däremot är det inte möjligt att i en förordningen reglera att kompensation via anslags måste ske eftersom beslut om anslag måste fattas av riksdagen.

Budgetlagen innebär dock även vissa förändringar som kan och bör avspeglas i den nu aktuella förordningen. I det följande redovisar vi våra förslag avseende regleringen av garanti- och kreditreserver i förordningen.

Hantering av medel som inte motsvarar förväntad kostnad

Hittills har hela avgiften för garantier förts till konton, inklusive eventuellt riskpåslag eller tillägg för att täcka administrativa kostnader. Den nya lagtexten anger att inkomster från ränta och avgift ska föras till reservkonton endast till den del de motsvarar förväntad förlust. Övriga inkomster ska således hanteras på annat sätt. Det innebär således att förväntad förlust alltid skall beräknas då en garanti eller kredit skall ställas ut.

För den del av avgiften som motsvarar ett riskpåslag eller andra tillägg i samband med åtaganden som faller under statsstödsreglerna följer av den nya budgetlagen att den inte ska föras till reservkonton. Något skäl att, vid sidan av budgetlagens krav, inrätta någon slags parallella riskreservkonton finns inte. Dessa medel tas in av statsstödsskäl och hör därmed inte hemma i den egentliga kredit- och garantiverksamheten.

Staten har heller inget behov av att bygga upp riskbuffertar i enskilda verksamheter. Statens förmåga att hantera oförväntade händelser bygger på styrkan i statsfinanserna. Det faktum att buffertar i form av konton i Riksgäldskontoret är redovisningsmässiga konstruktioner, inte reella fonder med tillgångar (av annat än svenska statspapper) som kan säljas om staten behöver medel för utbetalningar, understyrker bara det poänglösa med sådana extra reserveringar. Medel för infrianden av garantier måste, som alla andra statliga utbetalningar, tas fram inom ramen för den löpande statsskuldskörelsen.

Inom EKN:s verksamhet bestäms avgifterna med utgångspunkt i internationella överenskommelser, snarare än enligt förväntad kostnad eller statsstödsreglerna. Enligt EKN motsvarar i allmänhet myndighetens avgifter förväntad kostnad, men torde vara lägre än vad som skulle krävas enligt EU:s statsstödsregler. I den mån avgifterna i något fall sätts högre än förväntad förlust följer av budgetlagens krav att även dessa påslag bör räknas av från de medel som tillföras garanti- och kreditreserven. Enligt EKN förekommer det också ibland att avgiften sätts lägre än förväntad kostnad. Detta strider emot principerna för den statliga garantimodellen, och skulle strida mot de här föreslagna reglerna.

För utlåning ska gälla att inkomster motsvarande statens finansieringskostnad ska användas för att betala ränta på det underliggande lånet i Riksgäldskontoret. Detta framgår i lagtexten genom skillnaden mellan uttrycket *statens förväntade kostnad*, som används i 4 § för att beskriva ränte- och avgiftssättning, och uttrycket *statens förväntade förlust*, som används i 5 § för att ange reglerna för avsättning till garanti- och kreditreserver.

Mot denna bakgrund bör en regel införas i förordningen med innebörden att inkomster från räntor och avgifter, med undantag för administrativa avgifter, utöver vad som motsvarar förväntad förlust, ska levereras in på inkomstitel. Detsamma ska gälla för kreditlöftes- och garantiramsavgifter.

Det finns även anledning att i samband med att den nya budgetlagen träder i kraft gå igenom befintliga reservkonton och föra över medel som ej svarar mot förväntade förluster till inkomstitel. Riksgälden har gjort bedömningen att så bör ske; se vidare avsnitt 9.

För de myndigheter som ställer ut garantier eller krediter i utländsk valuta bör nuvarande möjlighet att placera på valutakonto i bank eller i värdepapper denominerade i utländsk valuta kvarstå. Vid placering i bank uppstår emellertid en kreditrisk. Regeringen bör i detta fall reglera vilken kreditrisk man är villig att ta genom, t.ex. genom att begränsa belopp som får vara inestående hos en enskild bank och/eller ange det lägsta kreditbetyg som en motpart får ha. Riksgälden bör emellertid ges i uppdrag att utreda möjligheten att i framtiden erbjuda dessa och andra myndigheter med sådana behov konto i utländsk valuta.

Förlustavsättningar

Av budgetlagen framgår att garanti- och kreditreserven ska belastas med realiserade garantiinfrianden och konstaterade kreditförluster. Den ska även gottgöras eventuella återvinningar.

Det är väsentligt att den ansvariga myndigheten löpande värderar sina åtaganden så att en rättvisande bild av förväntade förluster kan lämnas till riksdag och regering. Myndigheten ska därför löpande redovisa avsättningar för förväntade förluster. Dessa avsättningar kan presenteras på olika vägar, men ett grundkrav bör vara att de ska redovisas som en reservering på balansräkningens skuldsida i myndighetens redovisning. I ett tänkt balansläge, där medel förs till kontona enligt principen om förväntad förlust och de bedömningar som ligger till grund för dessa avgifts- och räntebeslut infrias, kommer avsättningarna för förväntade förluster att motsvara behållningen på garanti- och kreditreserven¹³. Regler om förlustreserveringar bör inte regleras i denna förordning utan bör även framöver återfinnas i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Detta motsvarar i huvudsak gällande praxis inom garantimyndigheterna. EKN gör dock även reserveringar för oförväntade förluster i sin redovisning. Det finns skäl att harmonisera redovisningen på detta område. Riksgälden konstaterar för sin del det överflödiga i att redovisa avsättningar för oförväntade förluster. Sådana reserveringar har inte något mervärde sett utifrån statens helhetsperspektiv. En myndighet som är en del av den juridiska personen staten har inget behov av att bygga upp redovisningsmässiga buffertar på den egna balansräkningen, eftersom det

¹³ Tanken bakom en balans mellan garantireservens intäkter och kostnader bygger på antagandet om att många små och sinsemellan olika garantier ställs ut. För vissa av garantireserverna, som innehåller få men relativt stora åtaganden, kommer sannolikt inte balans uppnås under en rimlig tidsperiod. Det är mer sannolikt att reservens behållning kommer att antingen uppvisa ett stort underskott eller ett stort överskott.

inte finns några krav på eget kapital eller motsvarande. Någon motsvarighet till kvarhållna vinstmedel går heller inte att identifiera i en myndighets verksamhet.

Däremot kan EKN:s arbete med att analysera oförväntade förluster ha ett värde i riskrapporteringen för statens kredit- och garantiverksamhet. Riksgälden har därför anledning att återkomma till denna fråga i samband med avrapporteringen av vårt regeringsuppdrag avseende förslag om hur en årlig bedömning av riskerna i de statliga garantierna kan göras.

Hanteringen av medel på garanti- och kreditreserver

Garanti- och kreditreserver utgörs av konton i statens internbankssystem som administreras av Riksgälden. Enligt nuvarande ordning beslutar den ansvariga myndigheten hur dessa medel ska hanteras inom ramen för de generella regler som tillämpas för myndigheters konton i Riksgälden. Garantimyndigheterna har valt att utnyttja denna valfrihet på olika sätt. EKN har exempelvis placerat en stor del av sina tillgodohavanden till bunden ränta, medan Riksgäldskontorets garantireserv i dess helhet är placerad till rörlig ränta.

Vi menar att det är lämpligt att i förordningen ange regler för hur behållningen på dessa konton ska hanteras. Det är medel avsatta för särskilda ändamål och bör därför hanteras på ett sätt som överensstämmer med detta ändamål.

Kontots syfte gör att det naturliga är att reservmedlen placeras (eller lånas i det fall det uppstår underskott) så att reservens medel placeras med samma löptid som myndighetens åtaganden. För att erhålla korrekta incitament vid myndigheternas avgiftssättning är det naturligt att avgiftsmedel kan förräntas till den ränta som ligger nära den marknadsränta som normalt används vid diskonteringen av förväntade förluster.

Det finns dock inget skäl att tillåta en aktiv förvaltning av avgiftsmedlen. Räntebindningar på myndigheters konton i Riksgälden motsvaras inte av motsvarande justeringar i statsskuldsförvaltningar. Ett positivt resultat i en aktiv förvaltning motsvaras därför av ett negativt resultat för resten av staten. Det finns därför inget överordnat intresse från statens sida att sådana ränteeffekter ska påverka reserverna. Ett syfte med reservkonton är också uppföljning av resultatet av garanti- och kreditverksamheten. Det viktiga är då exempelvis huruvida den ansvariga myndigheten tar ut avgifter och räntor som genomsnittligt täcker de förluster som uppstår. Denna utvärdering bör inte skymmas av resultatet av att myndigheten ägnar sig åt placeringsverksamhet.

Förordningen bör alltså ange att medlen ska få bindas upp på löptider som matchar åtagandets löptidsstruktur. Någon möjlighet för ansvarig myndighet att binda upp behållning på andra räntebindningstider i spekulativt syfte bör inte finnas. Ränta på dessa kontons (positiva eller negativa) behållningar kommer att sättas enligt de gängse regler för räntesättning som Riksgälden tillämpar.

Om antalet garanti- och kreditreserver

Budgetlagen reglerar endast att det ska skapas konton i Riksgäldskontoret för hantering av inkomster och realiserade förluster i samband med krediter och garantier, inte hur många eller hur krediter och garantier ska fördelas mellan reservkonton. Denna fråga är dock av principiell betydelse, bl.a. därför att det påverkar synen på hur ett eventuellt varaktigt underskott på ett reservkonto ska hanteras.

Systemet förutsätter inte i sig att ett underskott eller överskott på ett reservkonto regleras vid någon viss tidpunkt. Det kan vara svårt att, ens i efterhand, reda ut om ett stort över- eller underskott beror på ett slumpmässigt utfall eller om det beror på en systematiskt felaktig prissättning. Det skulle tala för att endast inrätta en garantireserv och låta eventuella över- eller underskott vara oreglerade över tiden.

Ett läge med en enda garantireserv, där mycket stora över- eller underskott endast växer med ränta på ränta framstår dock som olämpligt. Riksdagen prioriterar normalt mellan budgetens olika utgiftsområden. Stora utgifter, som långsiktigt hålls utanför budgetens utgiftstak, och som inte redovisas per utgiftsområde minskar möjligheten för riksdagen att se igenom utgiftsområdenas verkliga och långsiktiga kostnader. Genom att återföra underskott till utgiftsområdet minskas incitamentet att stanna för valet att ställa ut garantier på områden där osäkerhet gäller, istället för att anslå medel under utgiftstaket. Stora överskott innebär på samma sätt att offentliga medel långsiktigt låses upp utanför budgeten. Till detta kommer att ansvaret för uppkomna över- och underskott blir otydligt. Att slå samman alla garantireserver till en enda och låta stora under- och överskott vara oreglerade över tid skulle enligt Riksgäldens uppfattning strida mot budgetlagens principer om tydlig redovisning av hur statens medel används

Riksgälden anser därför att större oförväntade kostnader ska hänföras till det utgiftsområde som ansvarade för beslutet att ge krediten eller ställa ut garantin. Det kanske tydligaste exemplet är studiestödssystemet. Enligt nuvarande regler täcks realiserade förluster av anslagsmedel i efterhand. Detta gör att det av anslagsförbrukningen tydligt framgår hur mycket studiestödssystemet kostar. Denna ordning bör bevaras.

Detta talar för att varje myndighet med garanti- eller kreditverksamhet som faller under denna förordning ska ha minst en garanti- och kreditreserv i Riksgälden. Om en myndighet ansvarar för flera garanti- eller kreditprogram som har olika syften och som avser åtaganden inom skilda utgiftsområden, bör det inrättas flera separata garanti- och kreditreserver för samma myndighet. I CSN:s fall bör t.ex. en egen kreditreserv upprättas för myndighetens hemutrustningslån till flyktingar som är skild från studielånen.

Om krediter knutna till garanti- och kreditreserven

Till varje reserv måste knytas en kredit för att hantera eventuella garantiinfrianden eller kreditförluster. Här finns en skillnad mellan garanti- och kreditreserver. En realiserad förlust på en garanti innebär att staten tvingas låna upp medel för att infria garantin. En realiserad kreditförlust kommer dock inte att innebära ny statlig upplåning då denna redan skett i samband med utbetalandet av krediten. Inte desto mindre måste kreditreserven kunna ha en negativ behållning för att kunna uppfylla sitt syfte. För kreditreserver får rätten till negativ behållning endast betydelse för den statliga redovisningen.

Idag har krediter knutna till garantireserver, utan närmare motivering satts utan beloppsgräns, trots att möjligheten att ställa ut garantier, och därmed behovet av kredit, oftast har en beloppsbegränsning. Vi anser att det framledes finns anledning att överväga denna ordning och beloppsbegränsa krediterna. På samma sätt bör möjligheten till negativa behållningar på kreditreserverna kunna begränsas till de belopp kreditgivningen är begränsad till. Detta förutsätter att beloppsbegränsningarna justeras vid beslut om nya ramar eller nya enskilda garantier eller nya krediter som beviljas utanför ett garanti- eller kreditprogram.

Eftersom en rätt till kredit förutsätter riksdagens godkännande, måste grundstrukturen för kredit- och garantireserver bygga på riksdagsbeslut. Vår bedömning är att även krediter knutna till kreditreserver bör bygga på riksdagsbeslut, trots att redovisningen av kreditförluster inte kommer att innebära ny upplåning. Likaså bör riksdagen vid beslut om kredit eller garantier ange till vilket reservkonto åtagandet ska hänföras.

6 Uppföljning och riskhantering

<p>Riksgäldens förslag: Garanti- och kreditmyndigheterna ska bevaka statens intressen under engagemangens löptid. Myndigheterna ska i avtal se till att motparten har skyldighet att lämna den information som krävs för</p>

uppföljning av engagemanget. I det fall garantin avser en kredit ska denna skyldighet också gälla kreditinrättningen som gett krediten.

Garanti- och kreditmyndigheterna får ansöka om konkurs, ackord eller rekonstruktion. Dessa myndigheter bör beviljas undantag från skyldigheten att samråda med Kammarkollegiet.

Återförsäkring av garanti- och kreditrisker till en högre kostnad än förväntad förlust för den del som återförsäkras får endast ske efter beslut av regeringen.

En årlig riskredovisning avseende statens samlade åtaganden i form av utställda garantier och krediter som faller inom denna förordning ska återfinnas i statens årsredovisning. Garanti- och kreditmyndigheter ska ha skyldighet att lämna de uppgifter om sin garanti- och kreditverksamhet som behövs för denna redovisning.

Löpande bevakning

Den myndighet som ställt ut en kredit eller en garanti är normalt också den som förvaltar åtagandet. Det är av största vikt att myndigheten löpande följer engagemanget i syfte att bevaka statens intressen, t.ex. om kreditvärdigheten försämras. För att kunna uppfylla denna uppgift är det centralt att myndigheterna ser till att motparten i avtal har skyldighet att lämna den information som krävs för uppföljning av engagemanget. I det fall garantin avser en kredit ska denna skyldighet också gälla kreditinrättningen som gett krediten.

Enligt förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar företräder en myndighet staten inför domstol i mål eller ärenden som rör myndighetens fordringar (inklusive låne- och regressfordringar). Detta inkluderar behörighet att söka en gäldenär i konkurs. Myndigheten får även meddela eftergift eller betalningsanstånd, avbryta indrivning eller anta ett förslag om ackord under vissa villkor. Andra myndigheter än affärsverken och Riksgälden måste dock samråda med Kammarkollegiet innan en gäldenär söks i konkurs, ett indrivningsförsök avbryts, ett ackordsförslag antas eller en fordran efterges. BKN, CSN, EKN och Sida bör också undantas från denna samrådsskyldighet.

Återförsäkring

Genom att ställa ut många små och sinsemellan oberoende garantier eller krediter kan en diversifiering erhållas och ett resultat som ligger nära det förväntade åstadkommas. För flera av garantimyndigheterna är detta svårt att uppnå. I stället kan stora exponeringar mot enskilda länder, branscher

eller företag ofta uppkomma, vilket innebär att stora negativa resultat kan uppkomma. Kreditrisker kan återförsäkras på olika sätt, t.ex. genom återförsäkringsbolag, genom att använda sig av marknaden för kreditswappar eller genom att ge ut s.k. katastrofobligationer. När det gäller exportgarantier finns därutöver en möjlighet att återförsäkra risker hos exportgarantiinstitut i andra länder.

Vid beslut om återförsäkring är det viktigt att se till statens totala ekonomiska situation. Det som ur en myndighets synvinkel kan te sig som en stor exponering, kan ur statens perspektiv vara hanterbar. Vidare kan en kostnad för återförsäkring ur den enskilda myndighetens perspektiv synas rimlig, medan den ur statens synvinkel kan vara onödig. Det kan också finnas exponeringar med motsatt tecken någon annanstans inom staten, vilket innebär att en försäkring kan öka statens risktagande istället för det omvända. Det är därför rimligt att beslut om återförsäkring inte tas av varje myndighet separat utan att sådana beslut fattas av regeringen.

Ett undantag är exportgarantiverksamheten där EKN av praktiska skäl bör ha möjlighet att återförsäkra risker med sina systerorganisationer utan att regeringsbeslut behöver tas vid varje tillfälle. Detta bör dock regleras på annat sätt än i denna förordning, förslagsvis i förordningen om exportgarantier. Återförsäkring där kostnaden inte överstiger förväntad förlust för den del som man försäkrar bör kunna ske utan att inhämta regeringens godkännande.

Redovisning till riksdagen

Den nya enhetliga modellen för statens garanti- och kreditverksamhet som föreslås av Budgetlagsutredningen innebär att riksdagens prövning av garanti- och kreditverksamheter sker när anslagskompensationen och garanti- och kreditramar beslutas. Med anledning av de stora belopp som garanti- och kreditverksamheten omfattar är det emellertid av stor vikt att regering och riksdag informeras löpande om verksamheternas omfattning, resultat och risk. Information bör därför lämnas i Årsredovisningen för staten och i budgetpropositionen omfattande garanti- och kreditramar, garanti- och kreditutfästelser, garanterad kapitalskuld, antal krediter och garantier, utgifter och inkomster inklusive administrationsavgifter. Vidare ska information lämnas om verksamhetens intäkter och kostnader samt förväntade kostnader och riskbedömningar. Respektive garanti- och kreditmyndighet ska bidra med underlag till dessa redovisningar.

Det är naturligt att varje myndighet redovisar de åtaganden som faller inom myndighetens ansvarsområde i respektive myndighets årsredovisning. Detta bör framgå av förordningen (2000:605) om årsredovisning och

budgetunderlag. Därutöver behövs en samlad redovisning och riskanalys av åtagandena inom garanti- och kreditområdet. I dag har Riksgälden i uppdrag att ge underlag till en sådan samlad redovisning till Årsredovisningen för staten. En mer rimlig ordning vore, precis som är fallet för redovisningen av statskulden, att ESV återtar sig denna uppgift, men att Riksgälden bidrar med underlag, se vidare avsnitt 7.

Riksgälden har av regeringen fått i uppdrag att lämna förslag till hur en årlig bedömning av riskerna i de samlade statliga garantierna kan göras. Förslaget ska innehålla en enhetlig analys av riskerna (utifrån de förväntade kostnaderna) i de olika garantiengagemangen. Förslaget ska lämnas till regeringen i november 2010. I det fall budgetlagsutredningens förslag genomförs bör en sådan redovisning kompletteras med en motsvarande redogörelse för den statliga kreditverksamheten. Garanti- och kreditmyndigheter ska ha skyldighet att lämna de uppgifter om sin garanti- och kreditverksamhet som behövs för denna redovisning. Riksgälden har inte ännu tagit ställning till vilken myndighet som man anser bör genomföra detta uppdrag.

7 Riksgäldens roll

Riksgäldens förslag: Riksgäldens nuvarande ansvar att aktivt arbeta för att garanti- och kreditverksamheten i andra myndigheter under regeringen bedrivs på ett effektivt sätt utmönstras och ersätts med harmoniserade och mer detaljerade bestämmelser i denna förordning.

Sedan många år har Riksgälden ett uppdrag i sitt regleringsbrev att aktivt arbeta för att garanti- och kreditverksamheten i andra myndigheter under regeringen bedrivs på ett effektivt sätt. I uppdraget sägs också att Riksgälden ska fortsätta att utveckla hanteringen av statliga garantier och krediter i samverkan med övriga berörda myndigheter.

Uppdraget har varit otydligt, vilket Riksgälden vid ett flertal tillfällen påpekat för regeringen. Det innefattade inte heller några egentliga instrument för hur Riksgälden ska kunna utöva denna roll gentemot andra självständiga myndigheter. I praktiken har denna roll endast konkretiserats genom att regeringen gett Riksgälden i uppdrag att utreda olika aspekter på statens garanti- och kreditverksamhet. Detta har dock kommit till uttryck i specifika regeringsuppdrag, vid sidan om det generella uppdraget.

Det kan konstateras att behovet av att följa upp den statliga kredit- och garantiverksamheten kommer att minska väsentligt om budgetlagsutredningens förslag till ny budgetlag och Riksgäldens förslag till ny garanti- och kreditförordning genomförs. Förslagen innebär en påtaglig skärpning

och harmonisering av centrala områden som avgiftssättning, hantering av garantireserver, förlustreserveringar och riskhantering. Behovet av en löpande övervakning kommer därför att minska. Riksrevisionen, Ekonomistyrningsverket och Regeringskansliet har dessutom övervakande roller inom detta område. Det finns inte behov av att ha en ytterligare myndighet som övervakar den löpande verksamheten av dessa myndigheter. Vi föreslår därför att Riksgäldens nuvarande uppdrag utmönstras.

8 Övrigt

Riksgäldens förslag: Myndigheters beslut om garantier och krediter får inte överklagas om inte annat anges i särskild lag eller förordning som gäller de aktuella garantierna eller krediterna.

Enligt de idag gällande förordningarna om garantier gäller som huvudregel att en myndighets beslut rörande en garanti inte kan överklagas. Riksgälden ser inget skäl till ändring i detta avseende. Om det finns behov avseende en viss typ av garantier eller krediter att ge rätt för enskild att överklaga aktuell myndighets beslut, bör detta anges i den särskilda förordning som gäller för den aktuella garantin eller krediten. Sådana lagfästa rättigheter återfinns t.ex. inom ramen för studiestödssystemet.

9 Övergångsfrågor

Riksgäldens bedömning: Nuvarande garantimyndigheters garantireserver bör gås igenom och justeras enligt den nya budgetlagens principer. Det innebär att förväntade förluster för nu utestående garantier ska beräknas. Eventuella överskjutande medel ska därefter levereras in till inkomsttitel.

Villkorlån och royaltylån/utvecklingskapital passar inte in i den nya budgetlagens regler för krediter som bör finansieras i Riksgäldskontoret. Dessa bör anslagsfinansieras. Inte heller utestående krediter av denna typ bör vara lånefinansierade. De bör därför lyftas bort från Riksgäldskontorets utlåning genom att medel från anslag på statsbudgeten används för att lösa krediterna.

CSN:s anpassning till de nya reglerna kan ske i två steg. Nya studielån kan i ett första steg anpassas till reglerna i denna förordning. Tidpunkten och formerna för anpassning till de nya reglerna för gamla studielån bör övervägas i särskild ordning.

Nuvarande garantireserver

I de nuvarande garantimyndigheterna finns garantireserver som byggts upp enligt de principer som hittills har gällt. Det har bland annat betytt att garantiavgifter (och eventuella anslagsmedel) oavkortat förts till reserverna, oavsett om de motiverats av förväntad förlust, administrationskostnader eller riskpåslag. Enligt förslaget till ny budgetlagen ska endast medel motsvarande förväntade förluster föras till reservkontona.

För att uppnå en smidig övergång till de nya reglerna är det lämpligt att omforma de befintliga garantireserverna så att de avspeglar de förutsättningar som ska gälla framöver. Det uppnås enklast genom att reserverna stäms av mot de förväntade förluster som finns i respektive myndighets garantistock. Dessa bör kunna läsas av med hjälp av de reserveringar som myndigheterna regelmässigt gör i sin redovisning. I den mån medlen på garantireservkontot överstiger nu aktuella förväntade förluster bör mellanskillnaden levereras in på inkomsttitel.

Detta motsvarar en engångsvis justering av reserverna enligt den nya budgetlagens principer. Det blir sedan rättframt att tillämpa de nya reglerna på framtida avgiftsinkomster.

En sådan omstrukturering av garantireserverna förutsätter riksdagsbeslut, eftersom garantireserverna utgör medel avsatta för särskilda ändamål. Såväl EKN, BKN som Riksgälden har idag byggt upp betydande överskott i sin garantiverksamhet. SIDA har nyligen genomfört en inleverans av upparbetat överskott. En inleverans av dessa överskott ökar naturligtvis risken för framtida underskott på garantireserverna och därmed risken för att verksamheterna kan behöva föra dessa underskott mot anslag. Det finns dock starka skäl för att anpassa garantireserverna till de nya reglerna som bl.a. innebär att administrativa avgifter och avgifter som överstiger förväntad förlust inte längre skall föras mot reservkonto. De nuvarande överskotten har upparbetats under en annan typ av regelverk. En inleverans innebär därför ökade förutsättningar för att använda garantireserverna i resultatuppföljningssyfte.

Krediter som bör finansieras med anslag

Villkorslån, royaltylån och utvecklingskapital passar inte in i den nya budgetlagens regler för krediter som bör finansieras i Riksgäldskontoret. De påminner mer om tillförsel av riskkapital än om krediter. De bör därför, liksom köp av aktier, finansieras med anslag.

Som en anpassning till de nya reglerna bör inte heller utestående krediter av denna typ längre vara lånefinansierade. De bör i stället lyftas bort från

Riksgäldskontorets utlåning genom att medel från anslag på statsbudgeten används för att lösa krediterna. Eftersom detta kräver riksdagsbeslut är det inte en fråga som kan hanteras i den föreslagna förordningen. Den bör ändå hanteras i regeringens fortsatta beredning av följderna av övergång till ny budgetlag.

Studiestödssystemet anpassning till de nya reglerna

Det område där de nya reglerna ställer störst krav på förändringar är studiestödssystemet. För närvarande hanteras förluster genom att anslagsmedel anvisas i den takt förlusterna realiserar, medan den nya budgetlagen förutsätter att medel motsvarande förväntade förluster ska avsättas på förhand. Eftersom det finns stora förväntade förluster i den utestående kreditstocken, kräver en övergång att betydande anslagsmedel anvisas och avsätts till en kreditreserv.

Budgetlagsutredningen föreslår att CSN skall anpassa sig till den nya kreditmodellen från 1 januari 2011, något som CSN för sin del inte anser vara tekniskt möjligt. Ett sådant beslut kräver även att regeringen i budgetpropositionen för 2011 föreslår ett nytt anslag för detta ändamål. Riksgälden gör bedömningen att det torde vara svårt att anpassa studiestödssystemet till de nya reglerna till den 1 januari 2011.

Riksgälden vill peka på möjligheten att introducera den nya modellen i två steg. Nya studielån kan i ett första steg anpassas till de regler som föreslås i denna förordning. Det gäller exempelvis reglerna om avsättning för förväntade förluster. En överföring av den redan utfärdade lånestocken, som skulle förutsätta att stora engångsanslag tilldelas utgiftsområdet, kan ske i ett andra steg. Det skulle i sin tur kräva att utgiftstaket tillfälligt justeras. Om detta anses olämpligt kan avsättning för förväntade förluster i den utestående stocken ske i den takt som anses vara rimlig i förhållande till den övergripande budgethanteringen.

Vägvalen i detta avseende kräver överväganden som faller vid sidan av vårt uppdrag. Förordningsförslaget i bilagan bygger på att den nya budgetlagens regler till fullo ska tillämpas även på CSN från den 1 januari 2011. I den mån regeringen väljer en senare, eller mer gradvis övergång, får förordningstexten i tillämpliga delar anpassas till detta.

Bilaga 1: Förslag till garanti- och kreditförordning

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningens tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns bestämmelser i anslutning till 6 kap. 3-5 §§ budgetlagen (2010:000).

2 § Denna förordning gäller för garantier som ställs ut av myndigheter under regeringen och för krediter som beslutas av myndigheter under regeringen, om krediten ska finansieras med lån i Riksgäldskontoret.

Förordningen gäller inte

1. krediter som lämnas till myndigheter under regeringen,
2. lån eller garantier som utfärdats enligt lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut,
3. den statliga insättningsgarantin enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti,
4. kapitalgarantier som lämnas till mellanstatliga eller överstatliga finansiella institutioner,
5. ägarkapitalgarantier,
6. krediter i form av utvecklingskapital, och
7. krediter med villkor om att återbetalning ska ske i form av intäkterna av visst projekt (villkorlån och royaltylån).

3 § Bestämmelserna i denna förordning tillämpas om inte annat följer av lag eller förordning eller av särskilt beslut av regeringen.

4 § Endast Exportkreditnämnden, Riksgäldskontoret, Statens bostadskreditnämnd och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) får ställa ut garantier.

Endast Centrala studiestödsnämnden och Riksgäldskontoret får besluta om krediter.

Definitioner

5 § I denna förordning avses med

1. *garantigäldenär*: den för vars åtagande en garanti har utfärdats,
2. *garantitagare*: den till vars förmån en garanti gäller,

3. *garanti*: garanti som staten ställer ut till förmån för en garantitagare avseende ett åtagande av en garantigäldenär,
4. *kreditgaranti*: garanti som avser ett lån, och
5. *kreditderivat*: finansiellt kontrakt som har till syfte att överföra kreditrisken avseende en låntagare eller garantigäldenär från en part till en annan.

Förutsättningar för beslut om krediter och garantier

Förutsättningar

6 § En myndighet som avses i 4 § får besluta om en kredit eller ställa ut en garanti när det följer av en förordning eller annars av ett särskilt beslut av regeringen.

7 § En garanti eller en kredit får endast beviljas den som

1. bedöms vara redbar, och
2. kan antas ha förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin eller krediten avser.

En kreditgaranti får endast omfatta kapitalbelopp, ränta och övriga kostnader för det garanterade lånet.

Låneavtal

8 § Villkoren för en kredit ska regleras genom ett låneavtal mellan låntagaren och staten genom den myndighet som beslutar om krediten.

Garantihandling och garantiavtal

9 § Villkoren för en garanti ska regleras genom en särskild garantihandling till garantitagaren utställd av staten genom den myndighet som beslutar om garantin. Om det behövs för att tillvarata statens rätt ska även ett garantiavtal (motförbindelse) mellan garantigäldenären och staten genom myndigheten ingås.

Villkor

10 § Villkoren i låneavtal, garantihandling och garantiavtal ska utformas med hänsyn till statens risk samt för att tillvarata statens rätt och säkerställa behovet av kontroll och uppföljning. I syfte att begränsa statens risk ska myndigheten eftersträva villkor som begränsar möjligheten att använda stödet i form av krediten eller garantin för andra syften än avsett samt begränsar möjligheten att i efterhand vidta åtgärder som ökar risken eller den förväntade kostnaden avseende krediten eller garantin.

Villkoren ska innehålla en skyldighet för låntagaren respektive garantigäldenären eller garantitagaren att lämna de uppgifter som myndigheten behöver för uppföljning enligt 20 §.

Villkoren ska utformas med beaktande av EUF-fördragets bestämmelser om statligt stöd . Bestämmelser om statligt stöd finns i förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.

Kreditförsäkring m m

11 § En myndighet får ingå avtal om kreditförsäkring, återförsäkring, kreditderivat eller annat motsvarande instrument avseende den kreditrisk som är förenad med en kredit eller garanti om kostnaden för ett sådant avtal inte överstiger kostnaden för den förväntade förlusten. I annat fall får myndigheten ingå sådana avtal endast efter särskilt beslut av regeringen.

Riskbedömning

12 § Innan en kredit eller garanti beviljas ska myndigheten göra en bedömning av statens risk avseende krediten eller garantin. Den ska inkludera en beräkning av den förväntade förlusten och ska dokumenteras i en skriftlig riskrapport.

Om den beslutande myndigheten finner att den förväntade förlusten avseende en viss kredit eller garanti är högre än vad som avses i 7 kap. 3 § budgetlagen (2010:0000), ska myndigheten informera regeringen innan krediten eller garantin beslutas.

Ränta och avgifter

Ränta

13 § En myndighet ska för varje kredit ta ut en ränta av låntagaren som motsvarar statens finansieringskostnad för upplåning med motsvarande löptid med ett räntepåslag motsvarande kostnaden för statens förväntade förlust. Finansieringskostnaden bestäms av Riksgäldskontoret.

Garantiavgift

14 § En myndighet ska för varje garanti ta ut en garantiavgift av garantigäldenären eller garantitagaren som motsvarar statens förväntade förlust.

Statens förväntade förlust

15 § Med statens förväntade förlust avseende en kredit eller garanti avses den förlust som kan förväntas uppstå med beaktande av

1. sannolikheten för att låntagaren eller garantigäldenären inte kan fullgöra sina förpliktelser avseende krediten eller det garanterade åtagandet, och

2. statens förväntade förlust om låntagaren inte fullgör sina förpliktelser avseende krediten eller om staten måste infria garantin.

Vid beräkning av den förväntade förlusten ska förväntade återvinningar och de förväntade kostnaderna för indrivning av fordran och ianspråktagande av eventuella säkerheter beaktas.

Statsstödsregler

16 § Om det krävs till följd av bestämmelserna om statligt stöd i artikel 107 i EUF-fördraget ska räntan eller garantiavgiften bestämmas i enlighet med tillämpliga förordningar, direktiv och beslut från Europeiska rådet och Europeiska kommissionen samt med beaktande av tillämpliga riktlinjer från Europeiska kommissionen. Garantiavgiften eller räntan får dock inte sättas lägre än vad som anges i 13- 14 §§.

Kreditlöftesavgift

17 § Om en kredit innefattar ett kreditlöfte och det krävs till följd av bestämmelserna om statligt stöd i artikel 107 i EUF-fördraget, ska den myndighet som beslutar om krediten ta ut en kreditlöftesavgift av låntagaren.

Myndigheten ska redovisa kreditlöftesavgiften mot en inkomsttitel på statsbudgeten.

Administrativ avgift

18 § Myndigheten ska utöver vad som följer av 13, 14 och 17 §§ ta ut en administrativ avgift av låntagaren respektive garantigäldenären eller garantitagaren. Avgiften ska täcka myndighetens administrationskostnader för krediten eller garantin. Myndigheten får ta ut avgiften antingen i förskott för att täcka de förväntade administrationskostnaderna eller i efterskott för att täcka de faktiska administrationskostnaderna.

Med administrationskostnader ska även avses kostnader för upprättande och prövning av krediten eller garantin samt löpande kostnader avseende förvaltning av krediten eller garantin.

Den administrativa avgiften disponeras av myndigheten.

Gemensamma bestämmelser

19 § Storleken på den ränta och de avgifter myndigheten ska ta ut enligt denna förordning bestäms av den myndighet som beviljar krediten eller garantin. Räntan och avgifternas storlek ska framgå av låneavtalet respektive garantihandlingen alternativt garantiavtalet.

Om riksdagen eller regeringen avser att besluta att räntan eller garantiavgiften ska sättas lägre än vad som anges i 13-14 §§ ska myndigheten beräkna mellanskillnaden mellan räntan eller garantiavgiften och statens förväntade kostnad. Myndigheten ska meddela regeringen det belopp som den beräknade mellanskillnaden uppgår till.

Den del av ränta eller garantiavgift som överstiger kostnaden för den förväntade förlusten ska myndigheten redovisa mot en inkomstittel på statsbudgeten.

Uppföljning och bevakning

20 § En myndighet som enligt 24 § förvaltar en kredit eller garanti ska löpande följa upp och bevaka statens rätt avseende dessa. Myndigheten ska löpande göra bedömningar av utestående fordringar och risken för skadefall.

21 § Endast den myndighet som enligt 24 § förvaltar en garanti eller kredit får ansöka om företagsrekonstruktion, avbryta indrivning, ansöka om konkurs, godta ackord eller efterge statens fordran avseende krediten eller garantin. Bestämmelser om detta finns i förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar. En myndighet som förvaltar en garanti eller kredit behöver inte samråda enligt 19 § i förordningen i frågor som rör en sådan garanti eller kredit.

Garanti- och kreditreserv

22 § Varje myndighet som beviljar krediter eller garantier enligt denna förordning ska ha minst en garanti- och kreditreserv för att täcka de förväntade förluster som kan uppstå med anledning av lämnade krediter och garantier. En garanti- och kreditreserv får endast belastas med konstaterade förluster avseende krediter och infriade garantier som hör till reserven. Konstaterade förluster inkluderar kostnader för indrivning och ianspråktagande av säkerheter.

Om en garanti- och kreditreserv inte är tillräcklig för att täcka de förluster som krediterna och garantierna ger upphov till har myndigheten rätt till kredit hos Riksgäldskontoret, som regeringen beslutar särskilt om.

23 § Till en garanti- och kreditreserv ska föras

1. den del av garantiavgifter och räntor som motsvarar statens förväntade förlust,
2. anlagsmedel som regeringen tilldelat myndigheten för att täcka statens förväntade förlust avseende en kredit eller garanti, och
3. återvinningar avseende krediter eller garantier.

En garanti- och kreditreserv förvaltas av den myndighet som enligt 24 § förvaltar de krediter eller garantier som hör till garanti- och kreditreserven. En garanti- och kreditreserv ska placeras på ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Placeringen ska ske avista eller med en löptid som motsvarar de garantier och krediter som hör till reserven.

Om en kredit eller garanti avser utländsk valuta, får de medel som är hänförliga till sådan kredit eller garanti placeras på ett konto i denna valuta hos svensk eller utländsk bank med hög kreditvärdighet eller i skuldförbindelser, utfärdade av stat, i denna valuta med samma löptid som garantin eller krediten, som enligt förordningen (2006:1533) om kapitaltäckning och stora exponeringar givits riskvikten 0 %.

Förvaltning av utställda krediter och garantier

24 § En garanti som har beslutats av myndighet som anges i 4 § första stycket, förvaltas av den myndighet som har beslutat om garantin. En kredit som har beslutats av myndighet som anges i 4 § andra stycket, förvaltas av den myndighet som har beslutat om krediten. Övriga krediter och garantier förvaltas av Riksgäldskontoret.

25 § Myndighet ska i enlighet med förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag redovisa de garantier och krediter som myndigheten förvaltar och löpande göra avsättningar för förväntade förluster avseende dessa.

Uppgiftsskyldighet

26 § En myndighet som enligt 24 § förvaltar krediter eller garantier ska senast den [datum] lämna [ansvarig myndighet] de upplysningar rörande utestående krediter och garantier som [ansvarig myndighet] behöver för att lämna en samlad redovisning avseende riskerna i samtliga utestående statliga krediter och garantier som omfattas av denna förordning.

Överklagande

27 § Beslut av myndighet enligt denna förordning får inte överklagas.

1. Denna förordning träder i kraft den [...]. Genom förordningen upphävs garantiförordningen (1997:1006).
2. Äldre föreskrifter gäller för krediter och garantier som har beviljats före den [...], dock att bestämmelserna i 20-21, 24, 25 och 26 §§ i den nya förordningen ska gälla för sådan krediter och garantier.