

## 1. Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ genomfört en granskning av risktagande och informationsgivning i samband med statliga kreditgarantier. Granskningen behandlar framför allt statsmakternas generella kontroll av garantigivningen. Utgångspunkten är den nya modell för hantering av statliga garantier som riksdagen fattat beslut om. Syftet med granskningen är att klargöra i vilken mån den nya garantimodellen har genomförts i praktiken och vilka eventuella problem som uppstått i samband med genomförandet.

Rapporten *Statliga kreditgarantier – kontrollen över risktagandet* publicerades i september 1999. Rapporten innehåller en sammanfattande analys samt myndighetsvisa studier av den garantigivning som handläggs av de fyra garantimyndigheterna Riksgäldskontoret, Statens bostadskreditnämnd (BKN), Exportkreditnämnden (EKN) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). De s.k. insättningsgarantierna, som fungerar som konsumentskydd för allmänhetens bankinlåning, ingår inte i granskningen.

Rapporten har remissbehandlats. Sju remissinstanser har yttrat sig och fem har avstått från att svara. Remissinstanserna är i stort positiva till revisionsrapporten och till de förslag som där läggs fram. Såväl rapporten som en sammanfattning av remissinstansernas synpunkter är bilagor till denna skrivelse.

Närmast återges några sammanfattande iakttagelser från revisionsrapporten. Därpå redovisas revisorernas överväganden och förslag, som grundas på det samlade resultatet av rapporten och remissbehandlingen.

### Garantigivningens omfattning och syfte

Vid utgången av 1998 fanns utestående garantiförbindelser för 275 miljarder kronor som staten utfärdat för olika ändamål.

Syftet med den statliga garantigivningen är samhällsekonomiskt. Genom att ställa ut garantier för lån till olika ekonomiska aktörer kan staten främja verksamheter som annars inte skulle komma till stånd i önskad omfattning, som t.ex. storskaliga investeringar i infrastruktur eller långsiktiga exportsatsningar. Garantigivningen innebär samtidigt ett risktagande och är självfallet förknippad med kostnader för staten.

### Garantigivningen är omfattande och heterogen

De utestående garantierna omfattar mycket stora belopp. De garantier som administreras av Riksgäldskontoret uppgick till 207 miljarder kronor i utestående garantier vid utgången av 1998. Garantier för bostadsbyggande via BKN uppgick till 20 miljarder kronor. Garantier för exportkrediter m.m., som handläggs av EKN, uppgick samtidigt till 40 miljarder och biståndsgarantier utställda av Sida till 8 miljarder kronor. Samtliga belopp avser stocken av utestående garantiförbindelser. EKN har därutöver gjort utfästelser (offerter) om garantier på 74 miljarder kronor under 1998.

Garantigivningen är heterogen eftersom olika slag av garantiverksamhet har mycket olika förutsättningar. Garantimyndigheterna är också mycket olika varandra. Stora dolda subventionsbehov finns i vissa av garantisystemen men inte i alla. Möjligheterna att återvinna fordringar efter tidigare infriade garantier varierar också, både mellan myndigheterna och över tiden.

### En ny garantimodell gäller från 1997

Som följd av den nya budgetlagen har systemet för garantigivning omprövats av regering och riksdag. En ny garantimodell för staten föreslogs av regeringen i budgetpropositionen hösten 1996 och beslutades av riksdagen våren 1997. Avsikten var dels att göra kostnaderna för garantigivningen synliga, dels att göra verksamheten långsiktigt självbärande. De nya principerna gäller från och med den 1 januari 1997.

### Garantimodellen är inte genomförd inom RGK och BKN

När det gäller genomförandet av garantimodellen visar granskningen i korthet följande.

1. För Riksgäldskontoret går genomförandet mycket långsamt. Endast 5 procent av de utestående garantierna är utfärdade enligt de nya principerna. Ett fåtal äldre garantier har hittills kunnat överföras till det nya systemet. Flera av de äldre garantisystemen fortlever eftersom riksdagen tidigare har beslutat om en beloppsram för garantierna till ett visst ändamål och samtidigt beslutat att garantierna inom denna ram ska vara premiefria. Nya, premiefria garan-

tier kan då försätta att utfärdas så länge riksdagsbeslutet om garantiram inte omprövas.

1999/2000:RR8

2. För BKN har den nya modellen inte genomförts alls. Premiesättningen är standardiserad och regelstyrd. Arbetssättet inom BKN har dock förändrats avsevärt sedan den nya garantimodellen infördes.

3. EKN, som har en starkt expanderande garantigivning, arbetade redan från början efter principerna i den nya modellen. EKN har dock möjligheter att ytterligare förbättra sin riskhantering.

4. Sida, vars garantigivning är mera begränsad, följer i stort den nya modellen. Även här finns möjligheter att förbättra hanteringen.

### **Stora dolda subventioner finns i många äldre garantier**

Riksgäldskontoret har beräknat det subventionsbehov som ligger i den nuvarande garantistocken till totalt 18 miljarder kronor (brutto, dvs. utan avdrag för eventuella återvinningar). Beräkningen anses osäker och kommer att vidareutvecklas. Bostadskreditnämnden har i sin senaste prognos beräknat de framtida förlusterna i sina utestående garantier till totalt 5 miljarder kronor under perioden fr.o.m. 1 juli 1999. Beloppet är starkt beroende av ränteläget. För både Riksgäldskontoret och BKN hänför sig de beräknade framtida förlusterna till de äldre garantierna, dvs. de som beslutats av regering och riksdag innan den nya garantimodellen infördes.

### **Informationen till riksdagen är otillräcklig**

Regeringen lämnar viss information till riksdagen om de statliga garantierna flera gånger om året, men innehållet i informationen är bristfälligt. De mest väsentliga frågorna är så kortfattat behandlade att de är svåra att förstå.

## **3. Revisorernas överväganden och förslag**

### **Utgångspunkter**

Den statliga garantigivningen måste baseras på ekonomiskt sunda principer. Det innebär bl.a. att kostnaderna för garantigivningen måste klargöras innan man fattar beslut om att utfärda en garanti. Detta är nödvändigt för att möjliggöra en verklig avvägning mellan den förväntade nyttan av garantin och dess kostnader. Det innebär också att frågan om hur man ska finansiera ett eventuellt framtida infriande bör vara löst då man fattar beslut om att utfärda en garanti.

Intentionerna med den nya garantimodell som riksdagen fattade beslut om våren 1997 var att fylla bägge dessa krav. Det är enligt revisorernas mening av stor vikt att beslutet om en ny garantimodell genomförs fullt ut. En tydlig plan för genomförandet bör formuleras och denna plan bör presenteras för riksdagen. Detta kräver i sin tur ett antal preciseringar av garantimodellen samt av övergången mellan det gamla och det nya systemet.

Viss information har tillkommit efter publiceringen av revisorernas rapport. Systemet med statliga kreditgarantier till bostäder utvärderas för närvarande av en särskild utredare. Direktiven beslutades av regeringen i oktober 1999 (dir. 1999:78). Utredaren ska rapportera resultatet av sitt arbete i februari 2000.

Vad gäller garantierna inom Riksgäldskontorets område kan nämnas följande. I budgetpropositionen för år 2000 skriver regeringen att Riksgäldskontorets arbete med att invärdera de äldre garantierna bör vara slutfört senast den 31 december 2001 (prop. 1999/2000:1, Finansplanen s. 181). Invärderingen innebär att subventionsvärden beräknas för enskilda garantiåtaganden och att motsvarande kostnader förs upp på anslag inom respektive utgiftsområde, om inte avgiften för garantin kan höjas i motsvarande mån.

Införandet av dessa principer kan, enligt vad regeringen skriver i Finansplanen, komma att medföra att en separat garantireserv behöver bildas för vissa äldre garantier. Anslagsmedel ska tillföras garantireserven senast då ett permanent underskott har uppstått. Regeringen avser att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att föreslå bedömningsgrunder för vad som ska anses vara ett permanent underskott.

## Revisorernas slutsatser och förslag

### 1. Garantimodellen, garantisystemen och styrningsfrågorna

#### *Revisionsrapporten*

I rapporten framfördes att den nya garantimodell som riksdagen fattat beslut om behöver preciseras. Det kräver vissa ytterligare utredningsinsatser. Samtliga garantimyndigheter bör därvid medverka för att bidra med sina erfarenheter och sin kompetens.

De preciseringar som behövs gäller bl.a. ett antal principfrågor som den mer precisa innebörden av begreppet "riskavspeglade premier", vad som konkret bör avses med att garantisystemet ska vara "långsiktigt självbärande", principer för garantireservernas (säkerhetsreservernas) storlek och uppbyggnad och vad som bör ingå i uppgiften att vara garantimyndighet.

Enligt rapporten bör även själva garantisystemen ses över för att så långt möjligt anpassa dem till garantimodellens intentioner. Vissa inslag i de nuvarande garantisystemen bör omprövas. Vissa typer av garantier, främst kapitaltäckningsgarantier – som innebär att staten garanterar att förmånstagarens kapitaltäckningsgrad aldrig ska sjunka under en viss miniminivå, utan begränsning av det garanterade beloppet – bör så långt möjligt undvikas eftersom de inte kan värderas och prissättas. Styrningen av de statliga bolags upplåning stöds av garantier bör också övervägas i syfte att klara ut rollfördelningen mellan staten som ägare och staten som garantigivare.

Exportkreditnämnden delar revisorernas syn på behovet av att klarlägga en del centrala begrepp i den nya garantimodellen. Preciseringarna kan enligt EKN sannolikt variera mellan olika typer av garantiverksamhet.

De invändningar mot kapitaltäckningsgarantier som redovisades i rapporten delas av Riksgäldskontoret och Ekonomistyrningsverket. Det statliga kreditmarknadsbolaget Venantius AB framför emellertid en avvikande uppfattning. Enligt Venantius kan kapitaltäckningsgarantier vara både lämpliga och effektiva att använda av statsmakterna när särskilda behov uppstår. För Venantius var kapitaltäckningsgarantin nödvändig för att verksamheten skulle kunna bedrivas i bolagsform, och garantin innebar inte någon ökning av den redan befintliga risken för staten (se bilaga 1).

#### *Revisorernas förslag*

I likhet med vad som framfördes i rapporten anser revisorerna att innebörden av den nya garantimodellen behöver preciseras i vissa avseenden och att samtliga garantimyndigheter härvid bör medverka med sina erfarenheter och sin kompetens.

Revisorerna anser också att själva garantisystemen behöver ses över för att så långt möjligt anpassa dem till garantimodellens intentioner. Kapitaltäckningsgarantier bör enligt revisorernas mening användas med stor försiktighet och så långt möjligt undvikas. Det finns även andra typer av garantier, som t.ex. grundfondsförbindelser, vars lämplighet kan ifrågasättas mot bakgrund av intentionerna i den nya garantimodellen.

Vidare anser revisorerna att den oklarhet i styrningen som föreligger mellan Riksgäldskontoret, som har ansvaret för att förvalta de statliga garantierna, Finansdepartementet, som representerar staten som ägare, samt Venantius bör klaras ut av regeringen. Det ”dubbelkommando” som för närvarande råder, och som har beskrivits i revisionsrapportens bilaga R, medför extraarbete och är därtill principiellt betänkligt. Oklara styrnings- och ansvarsförhållanden bör inte fortgå på detta område.

Revisorerna föreslår att regeringen tar de initiativ till utredning och förändring som behövs vad gäller garantimodellen, garantisystemen och styrningsfrågorna. Revisorerna föreslår att riksdagen ger regeringen detta till känna.

## **2. Garantitekniken och myndigheternas handläggning**

#### *Revisionsrapporten*

Av rapporten framgår att det, utöver de nämnda principfrågorna, även finns ett antal mer tekniska frågor som behöver klargöras med sikte på sådana förändringar som kan stärka statens roll som uthållig och professionell finansiell samarbetspartner.

Enligt rapporten behövs förändringar bl.a. för att få garantitagarnas medverkan i arbetet med att begränsa statens risk för förluster i garantigivningen.

Man kan här överväga vilka möjligheter som finns att exempelvis

- införa självrisker i de garantisystem där sådana i dag saknas
- ändra garantiernas form (där så är möjligt) från borgensåtaganden till villkorade garantier
- införa karenstider mellan det att betalningsdröjsmål anmäls till garantimyndigheten och det att myndighetens betalningsansvar inträffar
- utforma bättre avtalskonstruktioner i samband med garantierna
- se över premiernas konstruktion (engångsavgifter eller årliga premier).

I rapporten framfördes vidare att vissa av dessa frågor borde utredas i samarbete mellan garantimyndigheterna. Det finns också frågor där myndigheterna borde ha intresse av att på ett mera informellt sätt ta del av varandras erfarenheter.

I rapporten framfördes även att samtliga myndigheter bör utveckla sin uppföljning av utestående garantier.

*Riksgäldskontoret* bör öka sina aktiviteter för att förbättra uppföljning och kontroll av de risker som tas av de garanterade låntagarna. Detta kräver att myndigheten ges lämpliga befogenheter av regeringen. Myndigheten bör också öka sina insatser för återvinning av fordringar från tidigare infriade garantier.

*Bostadskreditnämnden* skulle kunna agera mera kraftfullt för att begränsa statens förluster i samband med befarade obestånd om man får befogenheter för detta. Det kräver att regelsystemet ändras. För närvarande har BKN en alltför svag ställning i förhållande till garantitagarna.

*Exportkreditnämnden* bör förbättra sin riskhantering, framför allt genom ökade insatser för uppföljning av utestående garantier och förbättrade bedömningar av kommersiella risker. Byte av delar av garantiportföljen med andra garantiinstitut är också en möjlig åtgärd.

*Sida* bör ta mer aktiv del i arbetet med betalningsdröjsmål och skadereglering. Sida bör också utveckla det informella erfarenhetsutbytet med EKN.

#### *Remissinstansernas synpunkter*

När det gäller *garantitekniken* har remissinstanserna gett övervägande positiva synpunkter på det som sägs i rapporten. Det finns emellertid även vissa invändningar. Så har t.ex. Bostadskreditnämnden och Ekonomistyrningsverket uttryckt tvivel på det ändamålsenliga i att införa självrisker i BKN:s garantisystem. Tanken på *samarbete mellan garantimyndigheterna* har mottagits positivt av remissinstanserna.

De synpunkter på *myndigheternas handläggning* som framförs i rapporten har inte gett upphov till några större invändningar från remissinstansernas sida. Riksgäldskontoret har uttryckt sig positivt om förslagen och avser att arbeta så att revisorernas synpunkter beaktas. RGK betonar emellertid också förmågan att värdera och prissätta risker. Denna fråga, som inte har studerats närmare i revisorernas rapport, har hög prioritet i RGK:s fortsatta arbete.

Även Bostadskreditnämnden är positiv till förslagen i rapporten, men menar att man redan i dag har förhållandevis goda möjligheter att agera i samband med rekonstruktioner. Exportkreditnämnden och Sida anser bägge att man i stor utsträckning redan arbetar i den riktning som revisorerna föreslår.

#### *Revisorernas förslag*

Revisorerna anser att garantitekniken och myndigheternas handläggning bör utformas så att man så långt möjligt ökar garantitagarnas incitament att samarbeta med garantimyndigheten för att begränsa statens förluster.

Revisorerna föreslår att regeringen tar de initiativ som behövs för att myndigheterna ska kunna utveckla sin handläggning av garantierna. I vissa fall kan detta motivera regeländringar. Vidare föreslår revisorerna att regeringen tar initiativ till utredning i syfte att utveckla garantitekniken. Även självrisker bör därvid utredas närmare. Vi föreslår att riksdagen ger regeringen detta till känna.

### **3. Redovisningsmetoderna**

#### *Revisionsrapporten*

I rapporten framfördes att de beräkningsmetoder som tillämpas av EKN för det nya officiella bokslutet, liksom för beräkningen av behovet av säkerhetsreserver, bör analyseras av en oberoende instans. Erfarenheterna bör tas till vara av de övriga garantimyndigheterna.

#### *Remissinstansernas synpunkter*

I sitt remissvar skriver EKN att det finns skäl att se över de statliga redovisningsregler som tillämpas på verksamheter av försäkringsteknisk karaktär. De principer för det riskmässiga bokslutet som tillämpas av EKN är i och för sig väl genomtänkta. De baseras bl.a. på en genomgång av hur andra institut med försäkringsmässiga bokslut lagt upp sin redovisning. Metoderna att beräkna behovet av säkerhetsreserver har granskats av en oberoende expert och har därtill uppmärksamats av EKN:s egna revisorer i samband med granskningen av 1998 års bokslut. Med tanke på att metoden är ny anser EKN likväl att en ytterligare analys av en oberoende instans kan vara till nytta.

#### *Revisorernas förslag*

Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till utredning av dessa frågor. Vi föreslår att riksdagen ger regeringen detta till känna.

*Revisionsrapporten*

Av rapporten framgår att många olika enheter inom Regeringskansliet är berörda av den statliga garantigivningen. Mycket talar för att samarbetet mellan dessa enheter behöver utvecklas. Enligt rapporten borde Regeringskansliet utveckla en gemensam syn på garantifrågor som står i överensstämmelse med den nya garantimodellen och med de preciseringar av modellen som efterlysts i det föregående.

En ytterligare slutsats som drogs i rapporten var att myndigheterna bör få aktivt stöd av regeringen när det gäller att genomföra den nya garantimodellen. Detta har särskilt stor betydelse eftersom genomförandet hittills gått långsamt och varit svårare än beräknat.

*Riksgäldskontoret (RGK)*

I rapporten framfördes bl.a. följande. När det gäller utformningen av nya stora enstaka garantier bör Regeringskansliets beredning utformas så att Riksgäldskontorets kompetens tas till vara på ett tidigt stadium. Regeringen bör också aktivt stödja RGK i dess ansträngningar att utveckla sitt arbete med garantierna och överföra äldre garantier till det nya systemet. Vidare krävs regeländringar för att öka RGK:s befogenheter i vissa avseenden, speciellt när det gäller rätten att agera gentemot garantitagaren för att få denne att medverka till att skydda staten mot befarade förluster.

I sitt remissvar har Riksgäldskontoret uttalat sig positivt om de ovan nämnda förslagen.

*Bostadskreditnämnden (BKN)*

I rapporten framfördes att Bostadskreditnämndens arbete bör stödjas genom en rad förändringar. Systemet med nya garantier bör så långt möjligt anpassas till den nya garantimodellen. Regeringen bör fastställa ramvillkor inom vilka BKN kan fastställa mer preciserade villkor. Premierna bör vara differentierade och riskbaserade.

Vad gäller de äldre garantierna vore det önskvärt med en övergång till ett riskbaserat premiesystem i kombination med subventioner. Vidare bör en garantireserv byggas upp för de äldre garantierna. Det skulle göra det lättare att i varje läge uppfylla statens förpliktelser i samband med skadebetalningar. Detta vore en administrativ förenkling för såväl myndigheten som Regeringskansliet.

Av stor betydelse är också att BKN får bättre möjligheter att agera för att begränsa statens förluster i samband med befarade obestånd.

I sitt remissvar framförde BKN som sin uppfattning att den nya garantimodellen bör införas även för resultatområdet Äldre garantier. Vidare framförde BKN att man redan har förhållandevis goda möjligheter att agera i samband med befarade obestånd.

Regeringen har under hösten 1999 gett en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa frågor om bostadskreditgarantierna. Utredningsuppdraget gäller främst systemet med nya garantier.

1999/2000:RR8

#### *Exportkreditnämnden (EKN)*

I rapporten framfördes att regeringen bör klargöra vilken innebörd garanti-modellen ska ha för EKN. Vidare borde regeringen ta initiativ till en särskild analys av vilken betydelse olika makroekonomiska förhållanden har haft för utvecklingen av EKN:s ekonomi under senare år.

I sitt remissyttrande framhåller EKN att revisorerna har rätt i att de makroekonomiska förhållandena i världsekonomin har spelat stor roll för EKN:s resultat. EKN är emellertid tveksam till värdet av en mera ingående analys av dessa samband. Den framtida riskbilden är enligt EKN väsentligen annorlunda än den som förelåg på 1980-talet. EKN anser att det vore bättre att inrikta den tillgängliga analyskapaciteten på att klarlägga risker och obalanser i den nuvarande garantiportföljen.

#### *Revisorernas förslag*

Revisorerna föreslår att regeringen tar de initiativ som behövs för att stödja myndigheternas arbete med att införa den nya garantimodellen. Den konkreta innebörden härav bör bedömas av regeringen mot bakgrund av de ovan nämnda förslagen i revisionsrapporten samt remissinstansernas synpunkter. Vi föreslår att riksdagen ger regeringen detta till känna.

### **5. Regeringens information till riksdagen**

#### *Revisionsrapporten*

Av rapporten framgår att *den regelmässiga rapporteringen* om genomförandet av den nya garantimodellen hittills har varit alltför ofullständig och oklar. Ökade insatser bedömdes vara nödvändiga, såväl i samband med budgetpropositionen och vårpropositionen som inom ramen för statens årsredovisning.

När det gäller *bostadskreditgarantierna* framfördes särskilda synpunkter. Enligt rapporten borde regeringen när det gäller BKN-garantierna förklara för riksdagen i vilka avseenden den nya garantimodellen inte har genomförts och orsakerna till detta. Regeringen borde också presentera en preciserad modell för BKN-garantierna för riksdagen och begära riksdagens godkännande för denna modell.

I rapporten föreslogs även att *regeringen borde återkomma till riksdagen med en samlad beskrivning* av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av revisorernas granskning.

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot de ovan nämnda förslagen.

#### *Revisorernas förslag*

Revisorerna föreslår att regeringen förbättrar sin information till riksdagen i enlighet med vad som framfördes i rapporten. Vi föreslår att riksdagen ger regeringen detta till känna.

#### **Förslagen i sammandrag**

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om garantimodellen, garantisystemen och styrningsfrågorna,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om garantitekniken och myndigheternas handläggning,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om redovisningsmetoderna,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om regeringens stöd till garantimyndigheterna,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört beträffande regeringens information till riksdagen.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v) och Ingvar Eriksson (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och revisionsdirektören Karin Rudberg (föredragande).

Stockholm den 10 februari 2000

På Riksdagens revisorers vägnar

*Ingemar Josefsson*

*Karin Rudberg*



# **Statliga kreditgarantier – kontrollen över risktagandet**



## Förord

Riksdagens revisorer beslutade i mars 1998 att genomföra en granskning av risktagande och informationsgivning i samband med statliga kreditgarantier (förstudie 1997/98:12). Bakgrunden var den nya modell för garantihantering som riksdagen beslutat om våren 1997. Avsikten var att granska genomförandet av den nya garantimodellen, inklusive de förändringar som ägde rum under 1998.

I denna rapport presenteras en sammanfattande analys tillsammans med ett underlagsmaterial i form av bilagor. Bilagorna utgörs av myndighetsvisa studier av den garantigivning som handläggs av de fyra garantimyndigheterna Riksgäldskontoret, Statens bostadskreditnämnd, Exportkreditnämnden och Sida. Rapporten sänds nu på remiss till berörda myndigheter och organisationer.

Granskningen har beretts i revisorernas första avdelning. Där ingår revisorerna Per Rosengren (ordf.,v), Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Agneta Lundberg (s), Björn Kaaling (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Alice Åström (v) och Lennart Hedquist (m).

Utredningsarbetet inom revisorernas kansli har huvudsakligen utförts av Karin Rudberg, revisionsdirektör, Margaretha Stålfors, utredningschef, och Åke Dahlberg, kanslichef, har också medverkat. Konsulten Henry Tham vid Ledningskonsult M Tham AB har på revisorernas uppdrag biträtt i granskningen, bl.a. med en genomgång av ett urval garantiärenden av olika slag. Vidare har konsulten Ragnar Boman vid Stora Huset AB på uppdrag av revisorerna undersökt vissa frågor som gäller garantigivningen till statliga bolag.

Innehållet i denna rapport färdigställdes i mitten av september 1999.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Sammanfattning

Vid utgången av 1998 fanns utestående garantiförbindelser för 275 miljarder kronor som staten utfärdat för olika ändamål.

Syftet med den statliga garantigivningen är samhällsekonomiskt. Genom att ställa ut garantier för lån till olika ekonomiska aktörer kan staten främja verksamheter som annars inte skulle komma till stånd i önskad omfattning, som t.ex. storskaliga investeringar i infrastruktur eller långsiktiga exportsatsningar. Garantigivningen innebär samtidigt ett risktagande och är självfallet förknippad med kostnader för staten.

### Ny modell för garantigivning

Som följd av den nya budgetlagen har systemet för garantigivning omprövats. En ny garantimodell för staten föreslogs av regeringen i budgetpropositionen hösten 1996 och beslutades av riksdagen våren 1997. Avsikten var dels att göra kostnaderna för garantigivningen synliga, dels att göra verksamheten långsiktigt självbärande. De nya principerna gäller från och med den 1 januari 1997.

Riksdagens revisorer har nu granskat hanteringen av de statliga garantierna och genomförandet av den nya garantimodellen inom de fyra myndigheter som handlägger garantier – Riksgäldskontoret (RGK), Statens bostadskreditnämnd (BKN), Exportkreditnämnden (EKN) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). De s.k. insättningsgarantierna, som fungerar som konsumentskydd för allmänhetens bankinlåning, ingår inte i granskningen.

### Iakttagelser

#### Garantigivningen är omfattande och heterogen

De utestående garantierna omfattar mycket stora belopp. De garantier som administreras av Riksgäldskontoret uppgick till 207 miljarder kronor i utestående garantier vid utgången av 1998. Garantier för bostadsbyggande via BKN uppgick till 20 miljarder kronor. Garantier för exportkrediter m.m., som handläggs av EKN, uppgick samtidigt till 40 miljarder och biståndsgarantier utställda av Sida till 8 miljarder kronor. Samtliga belopp avser stocken av utestående garantiförbindelser. EKN har därutöver gjort utfästelser (offerter) om garantier på 74 miljarder kronor under 1998.

Garantigivningen är heterogen eftersom olika slag av garantiverksamhet har mycket olika förutsättningar. Garantimyndigheterna är också mycket olika varandra. Stora dolda subventionsbehov finns i vissa av garantisystemen men inte i alla. Möjligheterna att återvinna fordringar efter tidigare infriade garantier varierar också, både mellan myndigheterna och över tiden.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Garantimodellen är inte genomförd inom RGK och BKN

När det gäller genomförandet av garantimodellen visar granskningen i kort-het följande.

1. För Riksgäldskontoret går genomförandet mycket långsamt. Endast 5 procent av de utestående garantierna är utfärdade enligt de nya principerna. Ett fåtal äldre garantier har hittills kunnat överföras till det nya systemet. Flera av de äldre garantisystemen fortlever eftersom riksdagen tidigare har beslutat om en beloppsram för garantierna till ett visst ändamål och samtidigt beslutat att garantierna inom denna ram ska vara premiefria. Nya, premiefria garantier kan då försätta att utfärdas så länge riksdagsbeslutet om garantiram inte omprövas.
2. För BKN har den nya modellen inte genomförts alls. Premiesättningen är standardiserad och regelstyrd. Arbetssättet inom BKN har dock förändrats avsevärt sedan den nya garantimodellen infördes.
3. EKN, som har en starkt expanderande garantigivning, arbetade redan från början efter principerna i den nya modellen. EKN har dock möjligheter att ytterligare förbättra sin riskhantering.
4. Sida, vars garantigivning är mera begränsad, följer i stort den nya modellen. Även här finns möjligheter att förbättra hanteringen.

## Stora dolda subventioner finns i många äldre garantier

Riksgäldskontoret har beräknat det subventionsbehov som ligger i den nuva-rande garantistocken till totalt 18 miljarder kronor brutto (dvs. utan avdrag för eventuella återvinningar). Beräkningen anses osäker och kommer att vidareutvecklas. Bostadskreditnämnden har i sin senaste prognos beräknat de framtida förlusterna i sina utestående garantier till totalt 5 miljarder kronor under perioden fr.o.m. 1 juli 1999. Beloppet är starkt beroende av ränteläget. För både Riksgäldskontoret och BKN hänför sig de beräknade framtida förlusterna till de äldre garantierna, dvs. de som beslutats av regering och riksdag innan den nya garantimodellen infördes.

## Informationen till riksdagen är otillräcklig

Regeringen lämnar viss information till riksdagen om de statliga garantierna flera gånger om året, men innehållet i informationen är bristfälligt. De mest väsentliga frågorna är så kortfattat behandlade att de är svåra att förstå.

## Slutsatser och förslag

### Revisorerna anser att garantimodellen bör fullföljas

Revisorerna framhåller betydelsen av att den statliga garantigivningen base-ras på ekonomiskt sunda principer. Det är därför viktigt att riksdagens beslut om den nya garantimodellen fullföljs.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

Garantimodellen behöver dock preciseras i vissa avseenden. Det gäller principfrågor som t.ex. vad som konkret skall avses med att garantisystemet skall vara långsiktigt självbärande, principer för garantireservernas storlek och uppbyggnad m.m. Även själva garantisystemen behöver ses över och anpassas till garantimodellens intentioner. Det finns också viktiga frågor av mer teknisk karaktär som behöver klargöras. Man bör t.ex. överväga vilka möjligheter som finns att införa självrisker i de garantisystem där sådana i dag saknas, ändra garantiernas form från borgensåtaganden till villkorade garantier m.m. Syftet bör vara att stärka statens roll som uthållig och professionell finansiell samarbetspartner.

Revisorerna anser att regeringen bör ta initiativ till de utredningsinsatser som behövs på dessa områden.

#### **Handläggningen av garantierna bör utvecklas**

Regeringskansliet bör utveckla en gemensam syn på garantifrågor, och myndigheterna bör ha regeringens aktiva stöd när det gäller att genomföra den nya garantimodellen. Myndigheterna själva bör också utveckla sin handläggning, bl.a. genom att förbättra sin uppföljning av utestående garantier.

#### **Informationen till riksdagen bör fördjupas**

Regeringen bör utöka och fördjupa sin regelmässiga information till riksdagen om de statliga garantierna och om genomförandet av den nya garantimodellen. När det gäller BKN anser revisorerna att regeringen bör förklara för riksdagen i vilka avseenden modellen inte har genomförts och orsakerna till detta. Regeringen bör också presentera en preciserad modell för BKN-garantierna och begära riksdagens godkännande för denna.

Revisorerna föreslår också att regeringen återkommer till riksdagen med en samlad beskrivning av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av denna granskning.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

# 1 Granskningens uppläggning

## Huvudfrågor

Granskningen behandlar framför allt statsmakternas generella kontroll av garantigivningen. Utgångspunkten är den nya modell för hantering av statliga garantier som riksdagen fattat beslut om. Huvudfrågorna är följande:

- \* Har den nya modellen för statlig garantigivning genomförts?
- \* Hur långt har genomförandet kommit?
- \* Finns det några problem i samband med genomförandet, och i så fall vilka?

Frågor som gäller garantigivningens syfte (eller balansen mellan syftet och risktagandet) etc., står således inte i centrum för denna analys. Interna administrativa förhållanden i de berörda myndigheterna, eventuella rationaliseringsmöjligheter etc., är inte heller centrala för granskningen.

## Arbetets uppläggning

### Myndighetsvisa delstudier

Den största delen av granskningen har bestått av undersökningar av verksamheten i var och en av de garantigivande myndigheterna Riksgäldskontoret, BKN, EKN och Sida och har dokumenterats i form av bilagor. I huvudrapporten presenteras en sammanfattande analys.

Varje bilaga beskriver både själva garantisystemet – garantiernas karaktär, deras omfattning och finansiering – och hur myndigheten arbetar med handläggningen av garantierna. Vidare ingår en kort beskrivning av den garantigivande myndigheten som organisation och regeringens styrning av den. Varje bilaga avslutas med en sammanfattande diskussion som även innehåller preliminära slutsatser av den delen av granskningen.

Den granskade perioden omfattar framför allt åren 1997 och 1998. Garantier utfärdade under 1999 tas inte upp i rapporten.

### Konsultstöd och intervjuer

Som stöd i granskningen har revisorerna anlitat en konsult med erfarenhet av garantigivning, Henry Tham vid Ledningskonsult M Tham AB. Hans uppdrag var i första hand att göra en genomgång av handläggningen av ett antal enskilda garantiärenden i de fyra myndigheterna och på den grundvalen beskriva hur garantigivningen går till i praktiken. Konsultrapporten *Bedömning och hantering av risker vid statlig garantigivning – resultatet av en genomgång av ärenden hos fyra garantimyndigheter* lämnades till revisorerna den 23 mars 1999. Konsulten har även gjort underlag till myndighetsbeskrivningar av två av garantimyndigheterna, Sida och BKN.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

I ett senare skede av granskningen har revisorerna anlitat ytterligare en konsult, civilekonomen Ragnar Boman vid Stora Huset AB. Hans uppdrag var att undersöka vissa aspekter på garantigivningen till statliga bolag, speciellt Venantius AB. Konsultrapporten *Statliga garantier till Venantius AB – problem och tänkbara lösningar* lämnades till revisorerna i september 1999.

Underlagsmaterialet för granskningen har inhämtats genom intervjuer i kombination med skriftligt material. En förteckning över samtliga intervjuade personer finns i slutet av huvudrapporten.

## Rapportens innehåll

Huvudrapporten inleds med en översikt över de statliga garantiernas syfte och sätt att fungera (kapitel 2). I varje garantisystem medverkar ett antal olika aktörer. Aktörsnätverken förklaras i stora drag. På denna grundval beskrivs några grunddrag i de olika garantisystem som finns i dag.

Riksdagsbeslutet om en ny modell för hantering av statliga garantier beskrivs i kapitel 3. Här redovisas också Regeringskansliets arbete med dessa frågor, regeringens information till riksdagen samt vissa internationella aspekter på ämnet.

Garantigivningen i praktiken beskrivs i kort sammandrag i kapitel 4. Underlagsmaterialet finns i bilagorna. En sammanfattande analys finns i kapitel 5. Revisorernas förslag till åtgärder presenteras i kapitel 6.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## 2 Några grunddrag i den statliga garantigivningen

Den statliga garantigivningen kan ses som en särskild form av samverkan mellan staten och aktörer som fungerar på marknadsmässiga villkor (t.ex. företag och banker). Genom garantigivning förenas marknadsaktörernas förmåga att finna finansiering till angelägna projekt med statens förmåga till riskavtäckning. Ett samhällsekonomiskt motiv för statlig garantigivning är att staten har möjlighet att kompensera för olika slag av marknadsmisslyckanden, bl.a. därför att tidsperspektivet är mycket mera långsiktigt för staten än för marknadsaktörerna. Staten har också en större kapacitet att bära risker än inhemska marknadsaktörer.

### Garantigivningens syften

Statlig garantigivning kan ses som ett näringspolitiskt medel för att stödja verksamheter av samhällsintresse. Garantier kan användas som alternativ till direkta krediter. Garantierna är en statlig säkerhet för återbetalning av lån, vilket betyder att staten från kreditgivaren lyfter av risken att inte få betalt. Därmed underlättar staten för låntagaren att få kreditfinansiering. Verksamheter som av riskskäl inte skulle ha genomförts alls utan statlig garanti, eller genomförts i mera begränsad omfattning, kan således komma till stånd med denna form av statlig medverkan.

Garantierna är av olika slag och innebär mer eller mindre långtgående förpliktelser för staten. Stora skillnader finns i garantisystemens uppbyggnad. En principiellt viktig skillnad är den mellan villkorade garantier, som innebär att ersättning bara betalas ut om vissa förhållanden eller villkor är uppfyllda, och mer ovillkorliga s.k. borgensåtaganden. Andra skillnader gäller de formella begränsningar som finns för garantierna. Vissa slag av garantier saknar både tids- och beloppsbegränsning.

Statliga garantier utgör i princip statsstöd enligt EU:s statsstödsregler. Innebörden av detta beskrivs i kapitel 3.

För närvarande kan statliga garantier utgå för investeringar i jordbruk och trädgårdsnäring, för export, för investeringar i utlandet, för utvecklingsbistånd samt för bostadsbyggande. Tidigare har garantier använts för stöd till varvsindustrin och inom energiområdet. Statliga garantier används också i samband med större infrastrukturinvesteringar, som t.ex. bygget av Öresundsbron. Kreditgarantier har också använts i samband med saneringen av finanssektorn.

Ett problem med garantierna har varit att kostnaderna för dem inte varit omedelbart synliga. Statliga garantier har kunnat ges för att till synes kostnadsfritt främja projekt som ansetts samhällsekonomiskt önskvärda. Garantierna medförde ingen omedelbar budgetbelastning, trots att garantigivningen medförde kostnader för staten i form av risker för framtida utgifter. Den nya garantimodellen, som beskrivs i kapitel 3, innebär bl.a. att kostnaderna för garantierna skall göras synliga.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## **Aktörerna – ett grundschema**

Många olika aktörer kan vara inblandade i ett garantisystem. Det grundschema som visas i nedanstående bild innehåller fyra olika aktörer (eller grupper av aktörer), nämligen

- staten i form av den garantigivande myndigheten ("mynd")
- garantitagaren, som i allmänhet också är långivare ("bank")
- den aktör vars försäljning främjas av det garanterade lånet ("producent-företaget")
- den aktör vars inköp främjas av det garanterade lånet ("användarföretaget")

Syftet med garantigivningen är normalt att underlätta en viss verksamhet och/eller affärstransaktion, t.ex. en långsiktig investering i svensk infrastruktur eller en exportsatsning.

## **Fyra statliga garantigivare**

Staten är alltid risktagare när det gäller statliga garantier. Garantiverksamheten administreras numera av fyra statliga myndigheter – Riksgäldskontoret, Bostadskreditnämnden, Exportkreditnämnden eller Sida. De agerar alla inom ramen för olika regelverk eller direkt på regeringens uppdrag.

Det finns också privata garantigivare, t.ex. svenska och utländska banker, men de behandlas inte i denna granskning.

## **Vem är garantitagare?**

Garantitagare är den som förväntas finansiera den aktuella verksamheten, dvs. den som har betalningsrisken i den berörda affären. Ofta är det långivaren, dvs. en bank eller annan finansiär, men det kan också vara ett tillverkande företag. Det senare är vanligt i exportaffärer då producenten lämnar leverantörskrediter till köparen. Initiativet till att söka garanti kan komma från olika parter i systemet.

## **Vem är låntagare?**

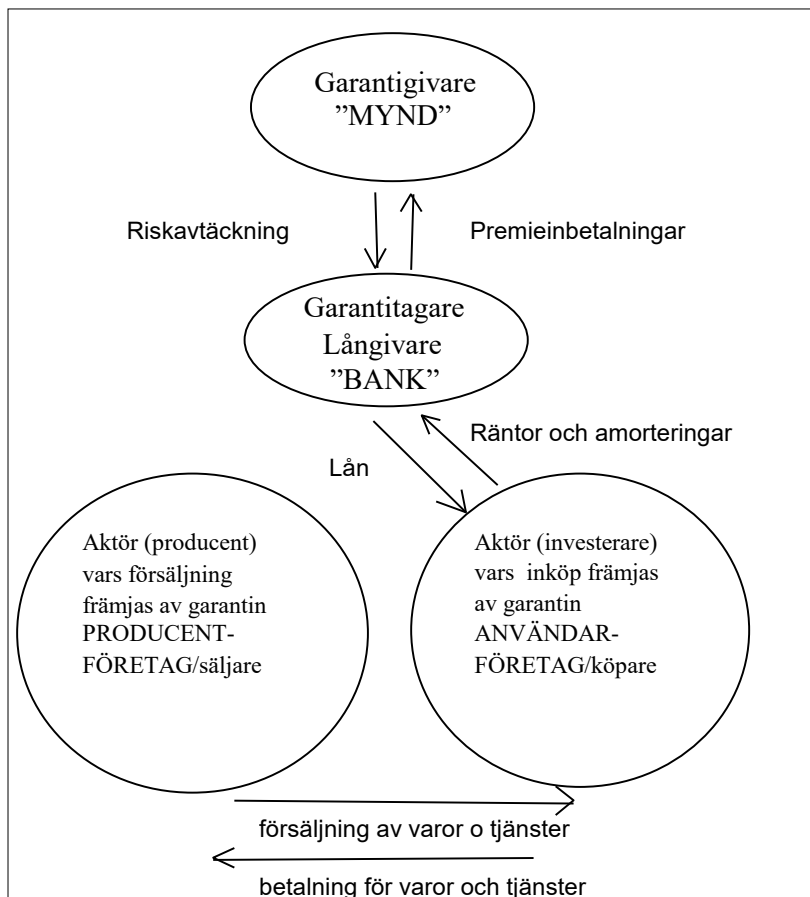
Låntagaren är i allmänhet köparen (dvs. användarföretaget) eller dennes bank. När det gäller bostadskreditgarantier är låntagaren ett fastighetsbolag, en bostadsrättsförening eller en ägare till ett egnahem. I andra garantisystem är låntagaren ett investerande företag, t.ex. Öresundsbrokonsortiet.

### Den garanterade verksamheten är det centrala

Det centrala vid garantigivningen är den verksamhet och den affär som det garanterade lånet avser att underlätta. Den garantigivande myndigheten måste därför ha god förståelse för det tilltänkta projektets syfte och genomförbarhet, liksom för de inblandade företagens förmåga att uppfylla sina åtaganden (speciellt låntagarens återbetalningsförmåga). Förståelsen måste avse såväl själva affären och den verksamhet som låntagaren vill finansiera som de inblandade parterna, både säljare och köpare.

### GRUNDSHEMA:

Vilka aktörer medverkar vid statlig garantigivning?



Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

## Banken – garantitagaren – har en mellanhandsposition

Bankens position kan vara mycket viktig, bl.a. därför att banken kan ha god kännedom om företagen och den aktuella branschen från tidigare affärer. Banken kan också ha vissa påtryckningsmedel gentemot låntagaren. Banken har även gjort en egen bedömning av köparen/låntagaren och av affären och de betalningsrisker som är förknippade härmed, samt gjort bedömningen att man inte har möjlighet att ta hela risken själv. I vissa garantisystem (inte alla) finns självrisker som gör att garantitagaren också bär en egen betalningsrisk.

## En introduktion till dagens garantisystem

Grundschemat kan även användas som hjälp för att förklara olika särdrag i den garantigivning som finns i dag.

Huvuddelen av all affärsverksamhet bedrivs utan statliga garantier. Den nödvändiga riskprövningen görs dels mellan köpare och säljare, dels av banken gentemot låntagaren. Dessa riskprövningar baseras i hög grad på tidigare erfarenheter och branschkunskap.

Det finns också garantigivning som ombesörjs av privata garantiinstitut eller banker. Marknadsmässig garantigivning följer grundschemat ovan men är normalt av kortsiktig karaktär och gäller många mindre affärer. Detta underlättar verksamheten både genom erfarenhetsuppbyggnad och genom att själva mängden likartade affärer gör det möjligt att arbeta efter försäkringsmässiga principer.

## EKN:s exportkreditgarantier

Dessa garantier kännetecknas av att de gäller större och mera långsiktiga affärer än de som kan garanteras på den privata marknaden. Riskerna består numera ofta av en blandning mellan politiska och kommersiella risker. Garantitagaren kan vara en svensk eller utländsk bank eller en grupp av banker och andra finansärer. Det är också vanligt att exportören själv (producentföretaget) är garantitagare. Låntagaren utgörs av ett användarföretag eller av användarföretagets bank.

S.k. *projektrisker* kännetecknas av att användarföretaget är bildat för ett speciellt ändamål (ett s.k. Special Purpose Company, SPC). Ändamålet kan vara att uppföra och driva en anläggning t.ex. ett kraftverk, en bro, en järnväg eller ett mobiltelefonnät. Företaget har förhållandevis litet eget kapital. Dess återbetalningsförmåga styrs av hur väl man lyckas få anläggningen använd, men också av landets politiska stabilitet under återbetalningstiden. Återbetalningstiden är ofta mycket lång. Den statliga garantin motiveras av att staten vill göra det möjligt för svenska företag att kunna delta i anbuds-givning på sådana projekt. Vid projektrisker söker EKN alltid ytterligare en part att dela risken med. Det innebär att självrisken sätts till 50 %.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Sidas biståndsgarantier i samband med u-krediter

Dessa garantier har flera särdrag som gäller aktörerna:

- Den garantigivande myndighetens funktioner är uppdelade på två organ – EKN gör riskprövningen och administrerar garantierna, medan Sida sköter biståndsbedömningen. Sida förutsätts även göra den samlade bedömningen.
- Pengarna ställs till förfogande av SEK, Svensk Exportkredit AB, som i sin tur fungerar som mellanhand gentemot andra finansörer.
- Den garanterade låntagaren utgörs nästan alltid av ett statligt organ (finansministerium eller centralbank) i ett utvecklingsland.

## Sidas nya s.k. fristående garantier

Dessa garantier kännetecknas av att alla de övriga aktörerna kan befinna sig utom landet. Den affär som ska underlättas av garantigivningen ska visserligen ha ett svenskt intresse (innebörden av detta förklaras i bilaga S) men säljaren behöver inte vara svensk och banken behöver inte heller vara svensk. Ett viktigt syfte med denna typ av garantigivning är att hjälpa till att utveckla kapitalmarknaden i samarbetsländerna (med ”samarbetsländer” avses länder som mottar svenskt utvecklingsbistånd). Garantitagaren kan således vara en bank eller annan finansör i samarbetslandet. Det kan noteras att Sida har en mycket begränsad ram för denna typ av garantier och en förhållandevis stor säkerhetsreserv.

## Riksgäldskontorets stora enstaka garantier

Dessa garantier kännetecknas bl.a. av att den ena parten i den affär som skall garanteras normalt är ett statligt bolag. Detta bolag är enligt grundschema ett användarföretag. Aktörsmonstren är dock mycket varierade. Staten kan i vissa fall uppträda i flera olika roller. Vidare kan noteras att den garantigivande myndighetens uppgifter är uppdelade på två led: Regeringskansliet står för den näringspolitiska bedömningen och Riksgäldskontoret står för riskbedömningar och administration.

Det finns också flera statliga bolag som är garantitagare hos RGK, bl.a. SBAB och Venantius som bägge bildades som ett led i ”uppstädningen” efter bankkrisen. Bägge har s.k. kapiteltäckningsgarantier, vars innebörd är att staten garanterar att bolaget i varje läge har den kapiteltäckning som regelsystemen kräver. Härmed garanterar staten existensen av dessa bolag. Bolagen är enligt grundschema användarföretag men är samtidigt själva garantitagare.

Riksgäldskontorets mindre garantier till areella näringar m.m. Låntagaren utgörs i detta fall av ett användarföretag (ett företag inom t.ex. trädgårdsnäringen som vill investera för att utveckla sin verksamhet). Vidare är den garantigivande myndighetens uppgifter uppdelade på två led: länsstyrelserna bereder ärendena och har den direkta kontakten med användarföretagen och bankerna, medan RGK fattar besluten. Det näringspolitiska intresset föret-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

räds av länsstyrelsen, medan det statsfinansiella intresset företräds av RGK, som också svarar för riskbedömningar och har ansvaret för besluten.

### **BKN:s bostadskreditgarantier**

Låntagaren är en fastighetsägare (ett fastighetsbolag, en bostadsrättsförening eller en egnahemsägare) som tagit lån för att finansiera nybyggnad, ombyggnad eller renovering av ett eller flera bostadshus. Garantins syfte är att underlätta dessa investeringar.

Låntagaren är således inte något vanligt affärsdrivande företag. Vissa sociala hänsyn är därför ofrånkomliga i BKN:s verksamhet. När det gäller garantier till bostadsrättsföreningar finns det dessutom särskilda risker i verksamheten som beror på att delägarna inte är solidariskt ansvariga för föreningens skulder. Det är möjligt för en bostadsrättsinnehavare att lämna sin förening men ändå bo kvar i lägenheten som hyresgäst. Om tillräckligt många gör detta kan skuldbördan bli för stor för de återstående bostadsrättsinnehavarna. Bostadsrättsföreningen kan då inställa betalningarna utan att detta drabbar delägarna (de enskilda hushållen) särskilt hårt.

I de fall garantin gäller ett egnahem är förhållandena annorlunda. Det finns här ingen bostadsrättsförening som står mellan den boende och hans ekonomiska förpliktelser. De garantier som ges till förmån för investeringar i egnahem brukar därför sällan leda till skador.

### **Sammanfattande kommentar**

Garantisystemen är komplexa och aktörsnätverken varierande. Ansvarsuppdelningen mellan olika parter i systemen kan se ut på olika sätt. Av central betydelse för garantisystemens ekonomi är informationen om låntagaren och den garanterade affären samt de inblandade parternas incitament att uppfylla sina ekonomiska förpliktelser. De marknadsmässigt fungerande aktörerna kan i vissa fall ha möjligheter att utnyttja systemet till nackdel för staten. För att motverka detta krävs väl genomtänkta system som värnar statens och medborgarnas långsiktiga ekonomiska intressen. Brister i systemutformningen, liksom brister i den professionella hanteringen, kan medföra en stor extra belastning på den nuvarande och/eller framtida offentliga ekonomin.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### 3 Den nya garantimodellen

#### Bakgrund och intentioner

##### Återblick

Frågor om den statliga garantigivningen behandlas regelbundet av riksdagen. Hösten 1990 uttalade sig finansutskottet för att Riksgäldskontoret borde prioritera en kompetensuppbyggnad som gav kontoret bättre möjligheter att bedöma de risker som är förenade med garantigivningen (prop. 1990/91:21, FiU 4, rskr. 38). Utskottet erinrade samtidigt om erfarenheterna under 1980-talet. Under denna period hade garantigivningen burit sina egna kostnader under endast ett år (budgetåret 1986/87). Under övriga år hade verksamheten medfört betydande nettokostnader för staten – som mest nära 2 miljarder kronor. Utskottet hade därför vid upprepade tillfällen framhållit nödvändigheten av att garantigivningen bär sina egna kostnader sett över en längre period.

##### Ökade krav på utgiftskontroll

Hösten 1996 föreslog regeringen en ny modell för garantihanteringen i staten. Förslaget framfördes i budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1, volym 1, s. 89-92). Modellen godkändes av riksdagen (bet. 1996/97:FiU1, s. 228-231).

Den nya formen för garantihantering grundade sig på riksdagens beslut om tak för den offentliga sektorns utgifter och de därmed ökade kraven på utgiftskontroll. Den utgjorde också en anpassning till bestämmelserna i lagen om statsbudgeten som tidigare beslutats av riksdagen (prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 27-30) (15§). Där anges att en avgift skall tas ut för statliga garantier. Denna avgift ska motsvara den ekonomiska risk och de övriga kostnader som garantin innebär för staten, om inte riksdagen för ett visst fall beslutar annat.

I de fall riksdagen beslutar att avgift för den statliga garantin inte ska utgå uppkommer en statlig subvention som motsvarar den uteblivna avgiftsintäkten. För att stärka den ekonomiska kontrollen bör denna subvention belasta ett anslag (prop. 1996/97:1, vol.1 s. 89-90). Subventionerade garantier ska finansieras över statsbudgeten i förväg. Härmed kommer garantiprojekt att få konkurrera om budgetutrymme på samma villkor som andra former av stöd och bidrag.

##### Förberedelsearbetet inför den nya garantimodellen

I december 1995 gav regeringen i uppdrag åt Riksgäldskontoret och Riksrevisionsverket att utreda ett antal frågor kring statens garanti- och låne-verksamhet. De två myndigheterna inkom med en rapport i maj 1996 (*Statens garantier och krediter. En modell för ökad ekonomisk kontroll*, RRV

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

1996:33, nedan benämnd RGK/RRV-rapporten). Rapporten har remissbehandlats. Den av regeringen föreslagna nya modellen för garantihanteringen överensstämmer med de förslag som fördes fram i rapporten. I propositionen sägs att de grundläggande principerna bakom denna modell redan tillämpades av Exportkreditnämnden.

#### **Prissättning med avgifter och subventioner**

Den nya modellen innebär att risken i varje garantiengagemang eller grupp av engagemang skall beräknas och att det därigenom sätts ett pris på garantin. Priset erläggs i form av en årlig avgift som betalas av garantitagaren och/eller genom subventioner som tillförs via anslag.

#### **Garantiverksamheten ska redovisas utanför statsbudgeten**

I regeringens förslag till lag om statsbudgeten föreslogs även att statlig verksamhet där statens kostnader helt täcks med verksamhetens intäkter inte ska redovisas på inkomstittlar och anslag. Det innebär att även statens garanti-verksamhet borde hanteras utanför statsbudgetens inkomstittlar och anslag. Enligt regeringen innebär detta att ett tydligt ansvar gavs till berörda myndigheter. Detta borde underlätta resultatuppföljning och redovisning. Samtidigt löses ett annat problem som har att göra med införandet av utgiftstak. Revideringar av anslag kräver tid för behandling av regeringens förslag i riksdagen. Det medför en risk för att staten inte i varje läge kan infria sina åtaganden. Den föreslagna modellen innebär att staten alltid kan infria sina garanti-åtaganden, även om det uppstår oväntade och icke budgeterade krav på infrianden (prop. 1996/97:1, vol.1 s. 89-90).

#### **Garantireserv och kreditmöjlighet**

Såväl avgifter som subventioner ska föras till ett konto inom det statliga betalningssystemet i form av en särskild reserv. Till denna garantireserv förs även eventuella återvinningar. Reserven används för att finansiera infrianden (skadebetalningar), administration och andra utgifter.

I den utsträckning reserverade medel inte räcker till vid ett infriande får en kredit på kontot utnyttjas. Ränta beräknas på kontot och därmed får verksamheten bära eventuella räntekostnader eller tillgodoräkna sig eventuella ränteintäkter.

Modellen med garantireserv kan enligt RGK/RRV-rapporten jämföras med en försäkringsmodell. Större slumpmässiga variationer kan dock förväntas i statens garantiverksamhet än i normal försäkringsverksamhet. Betydande periodvisa över- och underskott är sannolika. Över en mycket lång tidsperiod bör dock positiva och negativa årsresultat i garantiverksamheten jämnas ut, om garantiavgifterna och subventionerna är riktiga.

Garantireserven utgör en del av statskassan. De statliga subventioner som belastar anslag och överförs till garantireserven är interna statliga transak-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

tioner som inte påverkar det statliga lånebehovet. Däremot påverkas lånebehovet av avgiftsinkomster och återvinningar samt av skaderegleringar och administration (RGK/RRV-rapporten, s. 52).

Det konto som garantireserven är kopplad till måste ha en kreditmöjlighet som kan utnyttjas i de fall garantireservens medel inte räcker till för ett infriande. Någon kreditgräns bör inte fastställas (1996/97:FiU1 s. 229).

### **Flera resultatområden**

Resultatansvaret för garantiverksamheten har fördelats på fem myndigheter – Riksgäldskontoret, Statens bostadskreditnämnd, Exportkreditnämnden, Sida och Insättningsgarantinämnden. Den sistnämnda myndigheten behandlas dock inte i denna granskning.

### **Uppdelning mellan gamla och nya garantier**

Enligt regeringens förslag i budgetpropositionen för 1997 bör garantiverksamheten delas upp i två resultatområden avseende nya och gamla garantier. Resultatområdet med nya garantier föreslås bli helt självbärande medan resultatområdet gamla garantier enligt propositionen bör kunna få kapitaltillskott från statsbudgeten om det uppkommit ett underskott som bedöms vara permanent.

Till det självbärande resultatområdet hänförs alla nya garantier som ställts ut. Dit förs också efter hand så mycket som möjligt av den befintliga garantistocken baserat på en individuell genomgång av befintliga garantier.

Till resultatområdet Gamla garantier bör föras alla redan utfärdade garantier. Invärderingen av den befintliga stocken av garantier föreslås i propositionen ske på ett sådant sätt att dessa värderas till noll. De subventionsinslag som finns i den gamla stocken bör således inte belasta budgeten. Avgifter som betalats in efter införandet av den nya modellen skall tillfalla garantireserven.

Den ovan beskrivna modellen tillstyrktes av Finansutskottet (1996/97:FiU1, s. 230-231) och beslutades av riksdagen våren 1997 (rskr. 1996/97:53).

### **Beloppsmässigt öppna garantier**

Finansutskottet framförde i detta sammanhang även vissa ytterligare synpunkter. Beloppsmässigt obegränsade garantier av det slag som beviljats bl.a. anordnare av olympiska spel och konsortiet för Öresundsbroförbindelsen bör enligt utskottet framdeles i görligaste mån ersättas av åtaganden som är preciserade till belopp. I den mån detta inte är lämpligt med hänsyn till starka, samhällsekonomiska skäl bör likväl en avgift alternativt en subventionseffekt beräknas utifrån ett schablonmässigt fastställt underlag. Undantag från detta krav bör enligt utskottets mening bara få göras för den typ av garantier som Sverige till följd av medlemskap eller ingångna avtal är skyldigt att ikläda sig gentemot vissa internationella organ.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Finansdepartementets tolkning av modellen

De instruktioner om den nya hanteringen av garantier som lämnats av Finansdepartementet i ett cirkulär till övriga departement innebar vissa bestämda tolkningar av riksdagens beslut. Huvuddelen av dessa gällde hanteringen av nya garantier.

### ”Ny form för hantering av garantier i staten”

Utdrag ur ett cirkulär från Finansdepartementet, april 1998

- Den nya formen tillämpas fullt ut för nya garantier fr.o.m. 1 januari 1998
- I de fall ett underskott uppstår för gamla garantier skall detta täckas med kapitaltillskott via statsbudgeten.
- Risken i varje garantiengagemang eller grupp av engagemang beräknas och med ledning härav sätts ett pris på garantin i form av en årlig avgift. Ansvarig för denna beräkning är respektive resultatansvarig myndighet.
- Subventionselementet tydliggörs för nya garantier genom att speciella anslag skall läggas upp under respektive utgiftsområde för att täcka den del av avgiften som uteblivit. (Detta gäller i de fall riksdagen beslutat att avgift för en statlig garanti inte skall utgå.)

Källa:

- Cirkulär nr 1998:3. Finansdepartementet, budgetavdelningen, 1998-04-16.

Frågor om garantier tas också upp av Finansdepartementet våren 1999 i dokumentet *Ekonomisk styrning – en handledning för Regeringskansliets verksamhets- och budgetberedning (1999-04-22)*. Här framförs återigen tolkningen att den nya hanteringsmodellen endast gäller nya garantier i staten. För redan utfärdade garantier i gamla system sägs att infrianden finansieras i sin helhet från anslag och avgifter medan återvinningar förs till inkomsttitel.

Hur Finansdepartementets tolkningar stämmer med riksdagens beslut är en fråga som inte detaljgranskas här. Det centrala i denna granskning är *det praktiska genomförandet* av den nya garantimodellen. Eventuella brister i genomförandet kan ha flera förklaringar. Om det finns ett glapp mellan Finansdepartementets tolkning och riksdagsbeslutet kan det vara en sådan förklaring. Man kan också lägga märke till att det finns skillnader mellan Finansdepartementets cirkulär och den praxis som sedan lång tid gäller inom vissa av de garantigivande myndigheterna. Följande kritiska punkter kan noteras:

- Övergången mellan det gamla och det nya garantisystemet är en fråga som inte alls tas upp i Finansdepartementets cirkulär.
- Subventionselementet för nya garantier ska tydliggöras, enligt Finansdepartementets cirkulär. Själva begreppet ”nya garantier” är emellertid ottydligt, bl.a. på grund av oklarheter i tidpunkten (1 januari 1997 eller

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

1998?), men även på grund av förekomsten av riksdagsramar som kan "rullas framåt" i tiden (se kap. 4 samt bilaga R). Inom vissa av garantimyndigheterna – inte alla – syftar begreppet "nya garantier" på *garantier som följer den nya garantimodellen*, dvs. begreppet är inte knutet till den tidpunkt då garantierna utfärdas.

- Underskott för äldre garantier ska enligt Finansdepartementets cirkulär täckas genom tillskott ur statsbudgeten. Av riksdagsbeslutet framgår emellertid att äldre garantier ska överföras till det nya systemet så långt detta är möjligt.
- Priset på garantin ska enligt cirkuläret ha formen av en *årlig* avgift. Detta stämmer med riksdagsbeslutet men däremot inte med etablerad praxis inom Exportkreditnämnden och Sida. I dessa myndigheters garantigivning tillämpas engångsavgifter. Engångsavgifter förekommer även för vissa av Riksgäldskontorets garantier.
- Den resultatansvariga myndigheten ska enligt Finansdepartementets cirkulär bära ansvaret för beräkningen av garantiavgiften. Detta stämmer inte med den praxis som råder inom BKN. Här är det i stället regeringen som bestämmer avgiften. Man kan också notera den praxis som råder inom Sida som i dessa frågor förlitar sig på EKN:s kompetens. Det är dock Sida själv som beslutar om avgifterna.

### Organisation och resultatansvar

Av Finansdepartementets cirkulär framgår att det finns fyra resultatansvariga myndigheter. Resultatansvaret innebär att följande uppgifter sköts centralt av respektive resultatansvarig myndighet:

- Värdering, prissättning
- Avtalskonstruktion, säkerheter
- Skadehantering, återvinning
- Portföljkontroll, resultat- och effektivitetsuppföljning samt ekonomiadministration.

Vissa uppgifter kan delegeras till lokala eller sektoriella myndigheter såsom länsstyrelserna m.fl. De uppgifter som kan delegeras är marknadskontakt, information, uppföljning och beredning m.m. Syftet med organisationen var, enligt cirkuläret, att genom centralisering uppnå stordriftsfördelar för specialinriktade funktioner som riskvärdering och avtalskonstruktion, samt att bibehålla den kännedom om garantitagarna som finns inom de lokala eller sektoriella myndigheterna.

### Nya förordningar

En ändring i *förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet* trädde i kraft den 1 januari 1997. Där stadgas att för beviljade garantier ska långivaren i förskott till staten betala en årlig avgift som beräknas till en viss andel

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

av den utestående garanterade kapitalskulden. Avgiften ska fastställas så att statens beräknade kostnader för administration och förluster kan täckas. Avgiften beslutas av den garantiförvaltande myndigheten (1996:1204).

Garantiverksamheten inom Riksgäldskontorets ansvarsområde reglerades genom en *ny garantiförordning (1997:1006)* som trädde i kraft ett år senare, den 1 januari 1998. Denna förordning gäller inte för övriga garantimyndigheter. Förordningen innebar bl.a. följande:

- Riksgäldskontoret får ställa ut garantier när det följer av en förordning eller annars av ett särskilt beslut av regeringen.
- Endast Riksgäldskontoret får utfärda garantier för åtaganden i utländsk valuta.
- En garanti får endast beviljas för den som bedöms vara redbar och som kan antas ha betalningsförmåga och förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin utgör stöd för. Vid bedömningen ska beaktas om stöd lämnas eller kan lämnas i andra former.
- Riksgäldskontoret ska bedöma och värdera de ekonomiska risker som ett garantiåtagande innebär för staten och se till att ärendet får en ekonomiskt ansvarsfull prövning och hantering.
- En garanti ska förenas med de villkor som behövs med hänsyn till statens risk och till behovet av kontroll och uppföljning.
- Om inte regeringen beslutat något annat ska RGK ta ut en avgift för garantiåtagandet.

## Regeringskansliets arbete

### Många enheter är berörda

Införandet av den nya garantimodellen leds av Finansdepartementet. Flera olika enheter i Finansdepartementet är berörda. Det krävs också kontakter mellan Finansdepartementet och de olika fackdepartement som ibland tar initiativ till nya garantier. Samordningsansvaret ligger på Finansdepartementets budgetavdelning som har en kontaktman för varje fackdepartement. Kontaktmännen har i sin tur stöd av budgetavdelningens enhet för budgetutveckling och styrning (Ba/BUS). Det är också denna enhet som svarar för underlaget till återrapportering till riksdagen.

De största samordningsbehoven inom Regeringskansliet finns när det gäller de stora enstaka garantier som förvaltas av Riksgäldskontoret. Både EKN och Sida har numera UD som huvudman, medan BKN har Finansdepartementet. Riksgäldskontoret har som myndighet också Finansdepartementet som huvudman, men *garantiverksamheten* vid RGK berör flera olika departement. De flesta garantiärenden som handläggs av Riksgäldskontoret hör hemma inom ett annat fackdepartement än Finansdepartementet. Beredningsansvaret inför beslut om nya garantier ligger hos respektive fackdepartement. Systemet för gemensam beredning i Regeringskansliet är, enligt de berörda tjänstemännen i Finansdepartementet, mycket viktigt för att bevaka att principerna i den nya garantimodellen följs av andra departement.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Bolags- och fastighetsenheten i Finansdepartementet har en viktig roll när det gäller garantigivningen till de statliga bolagen. Ett beslut om att ge en kapitaltäckningsgaranti till ett statligt bolag liknar till sin innebörd ett beslut om ägartillskott. En särskild analys av garantigivningen till ett av de statliga bolagen, Venantius AB, presenteras i bilaga R och sammanfattas i kapitel 4.

Det finns också internationella aspekter på frågan om den statliga garantigivningen. Innebörden härav beskrivs senare i detta kapitel. Kontakterna med EU på detta område sköts av Näringsdepartementet.

Inom Regeringskansliet är det således många enheter som är berörda av garantigivningen och av den nya garantimodellen:

- den enhet inom UD som handlägger EKN
- den enhet inom UD som handlägger Sida
- den enhet inom Finansdepartementet som handlägger BKN
- den enhet inom Finansdepartementet som handlägger Riksgäldskontoret
- de enheter inom olika fackdepartement som tar initiativ till kreditgarantier inom olika sakområden
- bolags- och fastighetsenheten inom Finansdepartementet
- kontaktmännen inom Finansdepartementets budgetavdelning
- enheten för budgetutveckling och styrning inom Finansdepartementets budgetavdelning
- näringslivsenheten inom Näringsdepartementet.

### Hanteringen av gamla garantier

Finansdepartementet har enligt uppgift en klar strategi för att hantera gamla garantier. Strategin innebär att man för var och en av de äldre garantierna

- i första hand ska undersöka om garantiavgiften är tillräcklig för att garantin skall kunna överflyttas från resultatområdet gamla garantier till området nya garantier
- i andra hand höja garantiavgiften
- i tredje hand inrätta ett anslag från vilket avsättningar till garantireserv ska göras.

Enligt den berörda handläggaren i Finansdepartementet har det visat sig att det tar mycket längre tid att införa denna modell än vad man från början hade trott. Detta bekräftas i hög grad av de intervjuer som gjorts med Riksgäldskontorets garantiavdelning.

### Informationen från myndigheterna till Regeringskansliet

Ekonomistyrningsverket (ESV) har ansvar för den samlade informationen från myndighetsnivån till Finansdepartementet. Den bygger på myndigheters årsredovisningar och rapporteras i underlaget till årsredovisning för staten i maj varje år. Härutöver gör Finansdepartementet en egen uppföljning i form av en enkät där man varje halvår begär in ett antal uppgifter om garantiverksamheten vid myndigheterna. Det finns också återrapporteringskrav som är preciserade i myndigheternas regleringsbrev.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

### Riksdagens beslutstillfällen

Riksdagen har behandlat hanteringen av de statliga garantierna vid många tillfällen under senare år (se rutan).

- Riksdagsbeslut om statens finansförvaltning, hösten 1990 (prop. 1990/91:29, bet. 1990/91:FiU4)
- **Lag om statsbudgeten** beslutades av riksdagen hösten 1996 (prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27-30)
- **Ny garantimodell** presenteras i finansplanen hösten 1996 (prop. 1996/97:1 avsnitt 5.3)
- Riksdagen godkänner förslaget till ny garantimodell (bet. 1996/97:FiU1, s. 228-231, rskr. 1996/97:53)
- Budgetpropositionen hösten 1997
- 1997/98: FiU1
- Uppföljning av budgetåret 1997 (Regeringens skrivelse juni 1998, 1997/98:187)
- Budgetpropositionen hösten 1998
- 1998/99:FiU1
- Årsredovisning för staten (Regeringens skrivelse juni 1999, 1998/99:150)

Den nya garantimodellen innebär att riksdagens prövning av garantiverksamheten sker dels när subventionsanslagen beslutas, dels när garantiramar fastställs. Garanti- och låneverksamheten ingår också i den utvidgade definitionen av statsbudgeten och beslutas därmed av riksdagen. Vikten av att lämna information till riksdagen har också förts fram av Budgetlagutredningen.

I den rapport som lämnades till regeringen av Riksgäldskontoret och RRV i maj 1996 (RGK/RRV-rapporten) föreslogs att följande information lämnas till regeringen och riksdagen:

- Den *årsredovisning för staten* som sammanställs på grundval av underlag från Riksrevisionsverket bör liksom i dag innehålla ett särskilt avsnitt med information om statlig garantiverksamhet. Denna information bör utvidgas med uppgifter om verksamhetens intäkter och kostnader (inkl. administrationskostnader), garantireservens storlek och förändring samt förväntade kostnader och riskbedömningar. Information om låneverksamhet bör lämnas på motsvarande sätt.
- Motsvarande uppgifter bör ingå i *budgetpropositionen*.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

•  
Bilaga 1

- I *vårpropositionen* bör information lämnas om de risker som är förknippade med statliga garantier och lån tillsammans med löpande prognos- och utfallsinformation.

Regeringen framförde i budgetpropositionen för 1997 att "det är av stor vikt att riksdagen löpande informeras om garantiverksamhetens omfattning, resultat och risk med tanke på de stora belopp som garantiverksamheten omfattar. Riksdagen bör därför i *vårpropositionen* och budgetpropositionen informeras om garantiverksamhetens omfattning och resultat".

Finansutskottet tillstyrkte detta förslag (1996/97:FiU1, s. 230-231). Beslutet är dock något otydligt, eftersom ordet "risk" bara finns med i den första men inte i den andra av de två meningarna i citatet ovan.

#### **Finansdepartementets instruktioner till övriga departement**

I Finansdepartementets cirkulär i april 1998 (1998-04-16) sägs att en redovisning av garantier ska lämnas i budgetpropositionen varje år. Vidare preciseras vad denna redovisning ska innehålla. De flesta av de uppgifter som nämns har en rent redovisningsteknisk innebörd (garantiramar, garantiutfästelser, garanterad kapitalskuld, antal garantier, utgifter och inkomster, verksamhetens intäkter och kostnader samt räntekontots ställning). Även riskbedömningar ska enligt cirkuläret ingå i redovisningen till riksdagen.

#### **Redovisningen i budgetpropositionen för 1999**

Budgetpropositionen som regeringen lämnade i oktober 1998 innehöll ingen bedömning av riskerna med garantigivningen. De upplysningar om garantierna som redovisades var följande.

I finansplanen skriver regeringen att det nya systemet för garantier infördes för nya garantier under 1997 och ett arbete med att införa det även för tidigare utställda garantier har påbörjats. Vidare sägs att Riksgäldskontoret inlett ett arbete med att beräkna subventionsvärden för de äldre garantierna och att detta arbete kommer att fortsätta under 1999. När beräkningen av subventionsvärden och den förlustrisk som finns i den gamla stocken av garantier har slutförts bör detta värde föras upp på anslag inom respektive utgiftsområde om inte avgiften för garantin kan höjas i motsvarande mån. Eftersom dessa beräkningar inte är klara behålls de anslag som gäller infrianden av garantier även under 1999 (prop. 1998/99:1, vol.1, s.105-106).

När det gäller garantiverksamheten under det gångna året hänvisade regeringen till den skrivelse som lämnats i juni 1998, *Uppföljning av budgetåret 1997* (skr. 1997/98:187).

Vissa upplysningar lämnas också i budgetpropositionens avsnitt om Riksgäldskontoret, Statens bostadskreditnämnd, Exportkreditnämnden och Sida (utgiftsområde 2, 18, 24 respektive 7).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Här framgår bl.a. att anslaget A 15 (Riksgäldskontoret Garantiverksamhet) omfattar dels garantier som utfärdats av RGK före 1997, dels garantier som utfärdats vid en senare tidpunkt men inom ramen för de garantisystem som gällde före 1997. Omfattningen av de senare nämns dock inte.

I regeringens resultatbedömning av Riksgäldskontorets garantiverksamhet framhölls att det årliga resultatet ger begränsad information om måluppfyllelsen, och att fokus i stället bör ligga på en bedömning av formerna och metoderna för riskvärdering och prissättning. Regeringen ansåg att det utvecklingsarbete som pågick inom RGK skulle bidra till ökad måluppfyllelse.

Av budgetpropositionens avsnitt om BKN framgår att regeringen bedömde att man inte nu borde genomföra den nya ordningen i sin helhet för äldre garantier. Samtidigt ansåg regeringen att det var nödvändigt att få bättre prognoser för kommande garantiförluster. BKN måste därför prioritera de insatser som krävs för att öka tillförlitligheten i dessa prognoser.

Utgifterna för garantiförluster vid BKN år 1998 beräknades överstiga det anvisade beloppet med 1 miljard kronor. Även budgetåren 1999-2001 beräknades garantiförlusterna bli större än vad som tidigare beräknats. Den aktuella prognosen för dessa tre år visade en förlust på ca 7 miljarder kronor, vilket var 2,9 miljarder kronor mer än vad som beräknats ett år tidigare. Regeringen avsåg därför att noga följa utgiftsutvecklingen och ta de initiativ till förändringar av verksamheten som behövdes. Regeringen avsåg att återkomma till riksdagen i samband med 1999 års vårproposition med en redovisning av vidtagna åtgärder och med eventuella förslag till åtgärder som är av sådant slag att de behöver underställas riksdagen.

#### **Redovisningen i vårpropositionen, april 1999**

I vårpropositionen lämnade regeringen ingen övergripande information om de statliga kreditgarantierna. Någon särskild information om BKN-garantierna lämnades inte heller.

Ett nytt garantiärende togs upp i vårpropositionen. Det gällde en statsgaranti för Riksbankens lån till Brasilien. Regeringen föreslog att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att för perioden 1999 – 2002 ställa ut en kreditgaranti för detta ändamål på högst 300 miljoner USD (2,4 miljarder kronor) genom Banken för internationell betalningsutjämning (BIS).

Riksbanken erhåller ersättning från BIS för sin garanti. Efter godkännande av riksdagen avsåg regeringen att uppdra åt Riksgäldskontoret att ställa ut garantin till Riksbanken. Då fastställs en avgift som motsvarar garantins förväntade ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet. Denna avgift betalar sedan Riksbanken till RGK. Detta innebär enligt regeringen att statsbudgeten inte förväntas belastas med några kostnader för garantin (prop. 1998/99:100, s. 87-88).

I vårpropositionen föreslog regeringen också att ramen för EKN:s exportkreditgarantier skulle höjas från 100 till 125 miljarder kronor. Riksdagen har också beslutat i enlighet med detta.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Årsredovisning för staten 1998, juni 1999

Årsredovisningen för staten (Regeringens skrivelse 1998/99:150) överlämnades till riksdagen den 11 juni 1999. Där ingår en kort redovisning av statliga garantier (3 sidor). Redovisningen avser år 1998 och i vissa fall 1997. Följande moment tas upp:

Inledningen innehåller vissa begreppsförklaringar samt en kort beskrivning av den nya hanteringsmodellen för garantier som riksdagen beslutat om. Den senare beskrivs i traditionella ordalag, dvs. med samma formuleringar som använts många gånger tidigare. Uttryckssättet ("modellen infördes 1997" ... "det nya förfarandet innebär"... ) är sådant att läsaren lätt får uppfattningen att modellen redan är helt genomförd i praktiken.

Årsredovisningens uppgifter om *garanterad kapitalskuld* inkluderar Insättningsgarantinämnden vars garantier har med det finansiella systemet att göra och inte kan liknas vid övriga garantier. Insättningsgarantierna uppgår till 58 procent av det totalbelopp som redovisas. Redovisningstekniken (bl.a. cirkeldiagram) medför att de övriga garantierna förefaller mindre omfattande. Utöver Insättningsgarantinämnden redovisas över tio olika myndigheter som garantigivare, trots att garantigivningen fr.o.m. 1998 är centraliserad till fyra myndigheter. De redovisade garantibeloppen har sinsemellan mycket olika innebörd, men dessa förklaras inte.

*Utgifter till följd av infriade garantier* redovisas översiktligt för 1998. När det gäller inkomster av garantiavgifter är informationen mera utförlig, men svåröverskådlig.

*Det ekonomiska utfallet av verksamheten* redovisas som totalbelopp för åren 1997 och 1998, utan reservationer och närmare förklaringar och utan försök till mer långsiktig analys. Detta är en väsentlig invändning mot framställningen. Garantier innebär långsiktiga åtaganden för staten. Det årsvisa, kassamässiga resultatet utgör därför endast en siffermässig precisering av verksamhetens påverkan på budgetsaldot det aktuella året. Stora slumpmässiga variationer är naturliga i garantiverksamheten. Ett positivt nettoresultat i kassamässiga termer ett år säger ingenting om vare sig resultatet följande år eller måluppfyllelsen.

Vidare redovisas Riksgäldskontorets subventionsberäkning. Den är avsedd att ge en uppfattning om storleksordningen av den totala, framtida budgetbelastning som kan förväntas uppstå för de äldre garantierna (brutto, dvs. utan hänsyn till eventuella återvinningar). Beräkningen tyder på ett samlat subventionsbehov på 18 miljarder kronor. Ett flertal reservationer mot beräkningen framförs i årsredovisningen. Bostadskreditnämndens beräknade underskott redovisas inte över huvud taget (7 miljarder kronor under treårsperioden 1999 – 2001, nyligen reviderat till 5 miljarder kronor).

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

## Är informationen tillräcklig?

Den information som har lämnats av regeringen om de statliga garantierna är i flera avseenden ofullständig. De mest intressanta delarna är också så kortfattat behandlade att de är svåra att förstå.

## Internationella aspekter

Statsstödsreglerna inom EG/EU innefattar även garantigivning. Tolkningen och tillämpningen av Romfördraget har emellertid inte varit klarlagd. Kommissionen har vid flera tillfällen tagit initiativ till en mera stringent tolkning. Ett sådant försök gjordes 1989 och ett annat 1995. Det senaste initiativet togs 1998–99 men har ännu inte lett till beslut.

## EG:s statsstödsregler

Grunderna till EG:s s.k. statsstödsregler finns i Romfördraget (EG-fördraget), artiklarna 92 och 93.

Enligt art. 92 gäller: "Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna." I samma artikel nämns ett antal olika stöd som anses förenliga med den gemensamma marknaden.

I artikel 93 sägs att kommissionen i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande ska granska alla stödssystem som förekommer i dessa stater. Under vissa omständigheter ska kommissionen besluta att en stat ska upphäva eller ändra vissa granskade stödåtgärder inom en viss tid. Kommissionen kan senare hänskjuta ärendet direkt till domstolen. I artikel 93 finns också en undantagsklausul som gör det möjligt för rådet att enhälligt besluta att stöd som en medlemsstat lämnar eller avser att lämna ska anses förenligt med den gemensamma marknaden.

## Kommissionens inställning till statliga garantier

Ett möte med medlemsstaternas representanter för att diskutera dessa frågor hölls den 2 februari 1999. Kommissionen hade tidigare tydliggjort sin inställning på detta område i skrivelser till medlemsstaterna år 1989. Politiken på området ansågs nu behöva utvärderas. Kommissionen avsåg också att göra sin politik på området så genomsynlig (transparent) som möjligt för att se till att dess beslut är förutsägbara och garantera likabehandling.

Det underlag för mötet som framställts av kommissionen innehåller bl.a. följande viktiga punkter:

Kommissionen anser att statliga garantier generellt omfattas av artikel 92.1 om handeln mellan medlemsstaterna påverkas och om mottagaren inte beta-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

lar någon marknadsmässig premie. Garantin kan utgöra statligt stöd även om staten aldrig betalar ut några medel. Huruvida en garanti utgör statligt stöd måste bedömas i det ögonblick då garantin beviljas, liksom hur stort stödbeloppet i så fall är.

Kommissionen kommer att särskilt kritiskt granska garantier som täcker hela (eller nästan hela) den finansiella transaktionen. Kommissionen anser att den del av lånet som inte täcks av den statliga garantin bör uppgå till åtminstone 20 % för att långivaren ska vara motiverad att på rätt sätt granska låntagarens kreditvärdighet, säkra sina lån och minimera riskerna i samband med transaktionen.

En garanti utgör inte statligt stöd enligt artikel 92.1 när åtgärden endast har lokal inverkan och inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

En enskild statlig garanti utgör enligt kommissionen inte statligt stöd om följande villkor är uppfyllda:

- Långtagaren har en sund finansiell ställning och skulle i princip kunna få ett lån på kapitalmarknaderna utan något statligt ingripande.
- Garantin är knuten till en bestämd finansiell transaktion, avser ett visst maximibelopp, täcker inte mer än 80 % av det utestående lånet eller någon annan finansiell förpliktelse och har en begränsad varaktighet.
- Långtagaren betalar marknadspris för garantin.

För en statlig garantiordning framför kommissionen principer med liknande innebörd som för en enskild statlig garanti. I de fall något av villkoren ovan inte är uppfyllda ska en planerad garanti eller garantiordning anmälas till kommissionen.

I princip kommer kommissionen att betrakta enskilda garantier som förenliga med den gemensamma marknaden endast om de har en begränsad varaktighet och ett bestämt maximibelopp. Obegränsade garantier för ett offentligt eller privat företags alla skulder skulle betraktas som driftsstöd.

Statliga garantiordningar kommer enligt kommissionen med större sannolikhet att anses förenliga med den gemensamma marknaden om de endast omfattar små och medelstora företag, och om de inbegriper villkor som innebär att låntagarna måste ha en sund finansiell ställning. Stora företag med sund finansiell ställning bör normalt kunna finansiera sina investeringar genom att anskaffa medel på kapitalmarknaderna.

Garantier på jordbruksområdet och exportkreditgarantier kommer enligt uppgift inte att omfattas av det nya regelverket eftersom det finns andra bestämmelser som gäller för dessa områden.

#### **Kommissionen har ännu inte fattat beslut**

Frågan om kommissionens behandling av garantier har diskuterats under lång tid. Det förslag som lades fram av kommissionen i februari skulle enligt planerna omarbetas och beslutas under våren 1999. Enligt uppgift från Nä-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ringsdepartementet, som är sammanhållande för Sveriges kontakter med EU på detta område, har kommissionen ännu inte fattat beslut i ärendet.

#### **Vad betyder EU-regleringen för den nya garantimodellen?**

Den nya garantimodellen som håller på att införas i Sverige kan antas ligga väl i linje med kommissionens strävanden. Frågan om subventionerade garantier är dock komplicerad och det kan inte uteslutas att det internationella regelverket kommer att innebära mera långtgående begränsningar i möjligheterna till subventionering än vad som följer av garantimodellen. Som tidigare framgått syftar denna modell inte i första hand till att begränsa subventioneringen utan till att göra subventionerna synliga.

#### **Övriga internationella regler för garantigivning**

När det gäller exportkreditgarantier och garantier inom biståndsområdet finns sedan länge ett antal internationella överenskommelser, huvudsakligen inom ramen för OECD. Innebörden av dessa regler, som utvecklas fortlöpande, beskrivs i bilagorna E och S.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

## 4 Garantigivningen i praktiken

### En överblick

Garantigivningen inom de fyra berörda myndigheterna (Riksgäldskontoret, BKN, EKN och Sida) beskrivs i bilagorna R, B, E och S. En sammanfattande jämförelse finns i rutan på nästa sida. Man kan här notera följande.

- Tre fjärdedelar av garantierna finns hos Riksgäldskontoret  
Stocken utestående garantier är mycket stor inom RGK (207 miljarder kronor). Näst störst är garantistocken inom EKN (40 miljarder). BKN handlägger garantier för drygt 20 miljarder kronor. Sidas garantistock är betydligt mindre (8 miljarder kronor). Beloppen avser utestående garantiförbindelser.

- Garantigivningen utvecklas mycket olika  
Den mest expansiva garantigivningen finns inom Riksgäldskontorets och EKN:s områden. Under 1998 utfärdades garantier för över 17 miljarder kronor inom RGK:s område. Den helt övervägande delen härav gällde garantier inom ramen för äldre garantisystem som är undantagna från den nya garantimodellen. Endast ett fåtal mindre garantier som utfärdades av RGK följde den nya garantimodellen.

Inom EKN utfärdades under 1998 nya garantiförbindelser för över 15 miljarder kronor. Dessutom har EKN under 1998 gjort utfästelser på 74 miljarder kronor (dvs. offerter om garantier som eventuellt kan komma att utfärdas senare). Utvecklingen under 1999 tyder på en fortsatt expansion av EKN-garantierna.

BKN utfärdade garantier för drygt 830 miljoner kronor under 1998 och Sida för knappt hälften så mycket.

- Har den nya garantimodellen genomförts?  
När det gäller RGK:s garantier går genomförandet mycket långsamt. Endast 5 % av de utestående garantierna kan hänföras till garantier som följer den nya garantimodellen. De enda större garantier som har utfärdats efter 1997 har fallit inom ramen för tidigare riksdagsbeslut, och få äldre garantier har överförts till det nya systemet. För BKN-garantierna är motsvarande andel också mycket låg (11 %).

För EKN kan man hävda att garantigivningen redan från början styrdes av principerna i den nya garantimodellen. Det gäller i varje fall för exportkreditgarantierna och investeringsgarantierna. Garantierna under den särskilda ramen för de baltiska staterna och Ryssland följer något andra principer. Sidas garantier kan – med några mindre undantag – också sägas följa den nya garantimodellen.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

# Jämförelse mellan garantimyndigheterna vid 1998 års utgång

|                                                                                                                                     | Riksgäldskon-<br>toret, RGK                                 | Bostadskre-<br>ditnämnden,<br>BKN                                                  | Exportkre-<br>ditnämnden,<br>EKN                                       | Sida                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Ram för myndighet-<br>ens samlade garanti-<br>givning, 1998,<br>miljoner kronor                                                     | Ingen ram<br>har fast-<br>ställts. Riks-<br>dagen beslutar. | Ingen ram<br>har fast-<br>ställts. Riks-<br>dag och<br>regering styr<br>via regler | 105 000                                                                | 12 000                                               |
| Utestående garanti-<br>förbindelser<br>98-12-31<br>miljoner kronor<br><i>därav:</i><br>garantier som följer<br>den nya gar.modellen | 207 472<br><br>5 %<br>11 181                                | 20 024<br><br>11 %<br>2 263                                                        | 39 983<br><br>98 %                                                     | 8 038<br><br>100 %                                   |
| Garantiförbindelser<br>utfärdade under 1998,<br>miljoner kronor                                                                     | 17 140                                                      | 833                                                                                | 15 541                                                                 | 409                                                  |
| Antal anställda i<br>myndighetens garan-<br>tivering                                                                                | 7-8                                                         | 17                                                                                 | 107                                                                    | 7-8                                                  |
| Myndighetens grad av<br>självständighet i<br>garantigivningen                                                                       | Liten                                                       | Liten                                                                              | Stor                                                                   | Stor                                                 |
| Har myndigheten en<br>säkerhetsreserv?<br>- för nya garantier<br>- för gamla garantier                                              | Ja<br><br>Nej                                               | Ja<br><br>Nej                                                                      | Ja, EKN har<br>gemensamma<br>reserver för<br>nya o. gamla<br>garantier | Ja, Sida<br>har två<br>olika<br>garanti-<br>reserver |
| Myndighetens<br>centrala politik-<br>område                                                                                         | Upplåning<br>och skuld-<br>förvaltning                      | Bostadspoli-<br>tik                                                                | Export-<br>främjande                                                   | Bistånd                                              |
| Myndighetens attityd<br>till garantihanteringen                                                                                     | Försiktig<br>(ser till kost-<br>naderna för<br>staten)      | Försiktig<br>(ser till kost-<br>naderna för<br>staten)                             | Betonar<br>garantigiv-<br>ningens nytta                                | Betonar<br>garanti-<br>givningens<br>nytta           |

Not 1: Uppgifterna för EKN omfattar exportkreditgarantier, investeringsgarantier och garantier under den särskilda ramen för de baltiska staterna och Ryssland. De av riksdagen beslutade ramarna har nyligen höjts till totalt 133 miljarder kronor.

Not 2: Under 1998 har EKN utfärdat dels nya garantiförbindelser på 15 miljarder kronor, dels utfästelser (offerter) om garantier på 74 miljarder kronor.

Slutsatserna ovan utgår från myndigheternas egna utsagor om i vilken mån man arbetar med riskavspeglande premier, säkerhetsreserver m.m. Den tekniska frågan om myndigheternas riskvärdering och premiesättning är rättvisande i förhållande till garantimodellens intentioner har inte granskats av revisorerna.

- Stora subventionsbehov finns för RGK- och BKN-garantierna

Det beräknade subventionsbehovet för RGK-garantierna uppgår till ca 18 miljarder kronor brutto (dvs. utan hänsyn till eventuella återvinningar). Beloppet avser att visa vad det skulle kosta att överföra alla äldre garantier till

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

det nya systemet om hela överföringen gjordes i dag och alltsammans anslagsfinansierades. Tidsprofilen är okänd; det finns ingen prognos som visar när dessa beräknade förluster kommer att uppstå. Beräkningen anses osäker och kommer att vidareutvecklas (se bilaga R).

Subventionsbehovet för BKN-garantierna har av BKN prognostiserats vid flera tillfällen. Beräkningen är enligt BKN mycket känslig för de förutsättningar som görs om ränteläget. Hösten 1998 beräknades förlusterna i de äldre garantierna till ca 7 miljarder kronor under treårs-perioden 1999–2001. En förnyad prognos som gjordes i augusti 1999 visar ett subventionsbehov på ca 5 miljarder kronor under treårs-perioden fr.o.m. 1 juli 1999. Bägge beräkningarna utgår från ett ränteläge på 6 %. Förlusterna hänför sig uteslutande till de äldre garantierna, dvs. de som beslutades före 1997.

Beräkningarna av subventionsbehovet har gjorts enligt olika principer av de olika myndigheterna och är inte direkt jämförbara med varandra.

- Säkerhetsreserver saknas för äldre garantisystem

Varken Riksgäldskontoret eller BKN har säkerhetsreserver för de äldre garantisystemen. Bägge myndigheterna har dock börjat bygga upp säkerhetsreserver för de garantier som följer det nya systemet. Dessa omfattar dock endast begränsade delar av garantistocken (5 % för RGK och 11 % för BKN). Dessutom är reserverna ännu mycket små eftersom de befinner sig i ett uppbyggnadsskede. För den helt övervägande delen av garantierna i dessa två myndigheter saknas säkerhetsreserver.

- Reserver finns i EKN- och Sida- systemen

EKN har en gemensam säkerhetsreserv för nya och gamla garantier. Den består delvis av likvida medel och delvis av fordringar som är bundna och inte kan användas direkt för utbetalningar. För att kunna klara oväntade behov av utbetalningar har EKN även obegränsad upplåningsrätt i Riksgäldskontoret och betalar då ränta på upplånade medel.

EKN har också gjort en analys av det totala behovet av säkerhetsreserver för de utestående garantierna. Utgångspunkten var att EKN med 95 % sannolikhet skall kunna infria alla de garantier som förfaller med medel ur den egna reserven (jfr bilaga E). Analysen visar att behovet av reserver uppgår till ca 3,6 miljarder kronor. Efter reserveringar visade EKN:s bokslut för 1998 ett överskott. För närvarande är säkerhetsgraden därmed högre än 95 %.

Sida har två olika garantireserver, en för biståndsgarantier knutna till ukrediter och en för det nya systemet med fristående garantier som ska börja tillämpas under 1999. Sidas garantier redovisas på motsvarande sätt som EKN:s och visade därvid ett visst överskott för 1998.

- Garantiverksamheten har olika ställning

I ett par av myndigheterna befinner sig garantiverksamheten i ett uppbyggnadsskede. Detta gäller i synnerhet Riksgäldskontoret, vars garantiavdelning fortfarande har en mycket liten personalstyrka. Även BKN:s verksamhet håller på att byggas upp. Vad gäller EKN kan nämnas att administ-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

rationskostnaderna varit oförändrade under flera år samtidigt som innehållet i verksamheten befunnit sig i snabb utveckling och förändring.

- Garantimyndigheterna har olika grad av självständighet

Myndigheternas grad av självständighet i förhållande till regeringen när det gäller garantigivningen är också mycket olika. Både RGK och BKN har förhållandevis liten självständighet. EKN och Sida har en betydligt friare ställning. Bägge de sistnämnda agerar inom ramarna för särskilda bemyndiganden från regering och riksdag som fastställer beloppsramar för de totala garantiåtagandena. Varken RGK eller BKN har sådana beloppsramar. De stora enstaka garantier som utfärdas av RGK styrs dels av riksdagsbeslut, dels av instruktioner från regeringen. De garantier som handläggs av BKN styrs av regeringen via förordningar.

## Riksgäldskontorets garantier

En ingående beskrivning av Riksgäldskontorets garantigivning finns i bilaga R. Den analys som finns där utmynnar i följande slutsatser.

### Brister i både handläggning och system

Det finns enligt konsultens analys brister i Riksgäldskontorets garantisystem som både gäller handläggningen och garantiernas konstruktion. En del av bristerna beror på att RGK kommer in alltför sent i Regeringskansliets beredning av nya garantier och att regeringen inte till fullo utnyttjar RGK:s kompetens.

Garantivillkoren borde också kunna utformas på ett sätt som gör att RGK tillsammans med garantitagarna får större möjligheter att begränsa statens förlustrisk. Garantitagarna (bankerna) har möjligheter att spela en mycket viktigare roll i detta sammanhang än de gör för närvarande. Större delen av garantierna inom RGK:s område är i dag utformade så att de liknar borgensåtaganden som innebär mycket långtgående förpliktelser för staten. Ändringar i garantiernas konstruktion så att ett större ansvar lades på garantitagarna borde övervägas. Man borde också överväga självrisker för de garantier där sådana inte tillämpas i dag.

Ökade aktiviteter från Riksgäldskontorets sida är också önskvärda för att förbättra uppföljning och kontroll av de risker som tas av de garanterade låntagarna. Speciellt bör man följa de väsentliga delarna av dessa risker och det ekonomiska läget för den garanterade låntagaren som aktör. Det väsentliga är låntagarens långsiktiga återbetalningsförmåga. Inom RGK behövs även ökade aktiviteter för återvinning.

Förändringar av den typ som beskrivits ovan kan motiveras med rena lönsamhetsargument. De kan dock kräva en uppbyggnad av personalstyrkan inom RGK:s garantiavdelning.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Åtgärdsbehov av olika slag

Vissa av de svagheter i garantisystemen som finns i dag kan vara förhållandevis lätta att komma till rätta med. Vad som krävs är i första hand att ge RGK en större och mera aktiv roll. Därtill krävs regelförändringar av förhållandevis teknisk natur. Därmed skulle man kunna öka garantitagarnas intresse för att begränsa förlusterna i garantigivningen.

Andra förändringar kräver omprövningar av principiellt slag. Det gäller t.ex. kapitaltäckningsgarantier, en form av obegränsad garanti som inte är möjlig att värdera och prissätta. Det gäller också styrningen av de statliga bolag som i dag drar nytta av garantier. Det finns i dag oklarheter i styrningen som behöver lösas. Denna fråga har både ekonomiska och organisatoriska aspekter.

Det kan finnas ett behov av riktlinjer för bolagens upplåning i syfte att undvika ökade förlustrisker för staten då bolagen lånar på marknaden med stöd av statliga garantier i stället för att låna i RGK. Detta behov kan fyllas antingen genom att Riksgäldskontoret ges uttryckliga befogenheter att utforma sådana riktlinjer, genom att RGK ges rätt att sätta avgifter på dessa garantier och/eller genom att staten utövar sin ägarroll gentemot de statliga bolagen på ett annat sätt än hittills.

Organisatoriska förändringar – som t.ex. att lyfta över ansvaret för kapitaltäckningsgarantierna från Riksgäldskontoret till Finansdepartementet – är också möjliga för att lösa de formella styrningsproblemen.

## Bostadskreditnämndens garantier

Garantiverksamheten inom BKN beskrivs i bilaga B. Där framhålls bl.a. följande.

### BKN-systemet följer inte garantimodellen

Kreditgarantier för bostäder är i hög grad en del av den allmänna bostadspolitik. BKN:s garantigivning är också i huvudsak regelstyrd och fastställd av regeringen. Individuella anpassningar av garantivillkor och premier till riskerna i den enskilda garantiansökan kan inte göras. Eftersom bostadskreditgarantierna har formen av fyllnadsborgen har BKN också en svag ställning i förhållande till garantitagarna (kreditinstituten). Detta försvårar BKN:s arbete med att begränsa statens förluster. Konsulten drar i sin rapport slutsatsen att BKN:s garantisystem inte är i linje med de intentioner som finns i den nya garantimodellen.

### Handläggningen har utvecklats

BKN:s handläggning av garantier från ansökan till skadereglering och återvinningar har dock utvecklats betydligt under senare år. Arbetsrutinerna inom BKN följer, enligt konsultens bedömning, intentionerna i den nya garantimodellen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Garantisystemet som sådant har dock knappast anpassats till garanti-modellen. Nya garantier redovisas och finansieras visserligen vid sidan om statsbudgeten och på ett konto i RGK, men i övriga avseenden har inga förändringar genomförts.

### Ökat ansvar för BKN behövs

Konsultens rekommendationer går ut på att ge BKN ett ökat ansvar för villkoren i garantisystemet, inklusive befogenhet att sätta individuella villkor för enskilda garantier. Man borde också se över BKN:s möjligheter att påverka garantitagaren, särskilt vid potentiella eller inträffade skadeersättningar. En åtgärd kan vara att ge BKN möjlighet att fastställa hur uppsägning av garanterade lån skall gå till etc. Avsikten skulle vara att ge BKN tydligare befogenheter och möjligheter att spela en mera aktiv roll för att ta till vara statens intressen och minska förlusterna.

### Slutsatser

I bilaga B förs en sammanfattande diskussion på grundval av konsultens analys. Den utmynnar i följande slutsatser:

- Systemet med nya garantier bör så långt möjligt anpassas till den nya garantimodellen. Regeringen bör fastställa ramvillkor inom vilka BKN kan fastställa mer preciserade villkor. Premierna bör vara differentierade och riskbaserade.
- Vad gäller de äldre garantierna vore det önskvärt med en övergång till ett riskbaserat premiesystem i kombination med subventioner. På grund av ränteberoendet och sambanden mellan de olika delarna av bostadspolitiken kan avgiftsändringar givetvis inte genomföras utan att man först undersöker vilka kompletterande subventioner som skulle krävas. En kombination av riskbaserade premier och subventioner över statsbudgeten som betalas på förhand torde dock vara att föredra framför schablonmässiga premier i kombination med förlustbidrag i efterhand.
- Vidare bör en garantireserv bör byggas upp för de äldre garantierna. Det skulle göra det administrativt enklare att i varje läge uppfylla statens förpliktelser i samband med skadebetalningar. Eftersom dessa förpliktelser under alla omständigheter måste uppfyllas skulle en sådan förändring varken ha statsfinansiella eller bostadspolitiska konsekvenser.
- Reglerna bör ändras så att BKN får bättre möjligheter att agera för att begränsa statens förluster i samband med befarade obestånd. Ändrade regler härvidlag skulle kunna medföra besparingar för statsverket.

Ett krav som bör ställas på regeringen är givetvis att man för riksdagen förklarar i vilka avseenden den nya garantimodellen inte har genomförts och orsakerna till detta. Regeringen borde också presentera en preciserad modell för BKN-garantierna och begära riksdagens godkännande för denna.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

### EKN är en självständig myndighet

EKN är den största av de fyra garantimyndigheterna (drygt 100 anställda i garantiverksamheten) och har också lång erfarenhet av garantigivning (65 år). EKN är en statlig myndighet men dess verksamhet finansieras inte av anslag utan av intäkter som genereras i verksamheten. För närvarande går EKN med överskott, och under de senaste åren har EKN kunnat återbetala stora belopp till statskassan. Överskotten beror i första hand på makroekonomiska förhållanden som inte har styrts av EKN.

EKN är också den av garantimyndigheterna som har den mest självständiga ställningen i förhållande till regeringen. Regeringen är representerad i EKN:s styrelse genom tre tjänstemän från olika delar av Regeringskansliet. Under 1998 lämnade EKN nya utfästelser för 74 miljarder kronor, vilket var 34 miljarder kronor mer än året innan (se bilaga E). Ökningen berodde till större delen på två stora försvarsaffärer.

EKN har krav på sig att dels främja den svenska exporten, dels vara långsiktigt självbärande. Avvägningen mellan dessa två mål görs huvudsakligen inom EKN. EKN har tidigare framhåvt den politiska karaktären av dessa avvägningar – kärnfrågan sågs som politisk snarare än försäkringsteknisk eftersom det i EKN:s verksamhet är omöjligt att undvika oönskade koncentrationer av risker. Inom EKN anser man inte att den nya garantimodellen har medfört några ändrade förutsättningar för myndighetens arbete.

### Riskhanteringen inom EKN kan förbättras

Konsultens slutsatser och rekommendationer när det gäller EKN handlar framför allt om myndighetens eget arbete. Riskhanteringen inom EKN kan förbättras på flera sätt. Uppföljningen av utestående garantier kan bli mera aktiv och bedömningarna av kommersiella risker kan förbättras. En utveckling av arbetsmetoder och rutiner på bägge dessa områden pågår också inom EKN. En annan åtgärd kan vara att byta delar av garantiportföljen med systerorgan i andra länder. Även detta ses numera som en realistisk möjlighet som skulle kunna begränsa riskexponeringen för EKN.

### Behov av makroekonomisk analys

EKN:s ekonomi har utvecklats mycket positivt under 1990-talet. Bakom denna utveckling finns flera olika orsaker. Det saknas i dag en samlad analys som klarlägger den relativa betydelsen av de olika makroekonomiska faktorer – devalveringseffekt, skuldkrishantering och ekonomisk utveckling i gäldenärsländerna – som påverkat EKN:s ekonomi. En sådan analys skulle vara av värde för att ge perspektiv på myndighetens ekonomiska utveckling under senare år.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

## EKN:s säkerhetsreserver och nya officiella bokslut

EKN har utvecklat ett nytt bokslut som innehåller beräknade värden på tillgångar och skulder för alla utestående garantiengagemang och fordringar. Denna typ av bokslut har godkänts av regeringen och anses innebära stora fördelar jämfört med den tidigare typen av redovisning. EKN har också utvecklat ett eget synsätt på behovet av säkerhetsreserver som har godkänts av EKN:s styrelse.

Beräkningsmetoderna har utvecklats inom myndigheten – delvis med konsultstöd – och fått regeringens godkännande i efterhand. Regeringskansliet har dock inte tagit initiativ till några mer generella analyser av dessa frågor. Det gäller även övergripande frågor som t.ex. vad som bör avses med att EKN skall vara ”långsiktigt självbärande”, hur säkerhetsreserver ska beräknas och hur stora reserverna ska vara för att anses ”tillräckliga” etc. Analyser av sådana frågor borde ha generellt intresse även för andra garantimyndigheter.

## Stämmer EKN:s redovisning med garantimodellens krav?

EKN:s sätt att beräkna och redovisa sina tillgångar och skulder kan inte direkt jämföras med de krav som ställs av den nya garantimodellen. Detta beror framför allt på att garantimodellens krav inte är preciserade. Flera olika omständigheter kan förklara detta. En del redovisningsfrågor var kanske inte helt lösta i den nya modell för garantihantering som riksdagen fattade beslut om. Det är också troligt att EKN hade hunnit längre i arbetet med dessa frågor än de myndigheter som styrde uppläggningsen av garantimodellen (RRV och Riksgäldskontoret). De senare utgick främst från de problem som förelåg i samband med andra statliga kreditgarantier än exportkreditgarantier. EKN:s erfarenheter togs inte in i bilden då garantimodellen utformades.

## Sammanfattning och slutsatser

EKN har en expansiv verksamhet och en långtgående självständighet i förhållande till regeringen. Riskerna i EKN:s verksamhet har ändrat karaktär. Tyngdpunkten har förskjutits från nästan enbart politiska risker till mer av kommersiella risker. Skadebilden har också ändrat karaktär från uteblivna betalningar som ökar Sveriges fordringar på andra länder till mer av slutliga förluster. Denna utveckling väntas fortsätta.

EKN:s garantigivning följer intentionerna i den nya garantimodellen. Ändå finns här vissa oklarheter, liksom även möjligheter till förbättringar. Analysen leder till följande slutsatser och rekommendationer:

- Riskhanteringen inom EKN bör förbättras, bl.a. genom att EKN ökar sina insatser för uppföljning av utestående garantier och förbättrar sina bedömningar av kommersiella risker. Byte av delar av garantiportföljen med andra garantiinstitut är också en möjlig åtgärd.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

- Det finns ett behov av makroekonomisk analys för att klarlägga vilken betydelse olika makroekonomiska förhållanden har haft för utvecklingen av EKN:s ekonomi under senare år. Regeringen bör verka för att en sådan analys kommer till stånd.
- De beräkningsmetoder som tillämpas av EKN för det nya officiella bokslutet, liksom för beräkningen av behovet av säkerhetsreserver, bör analyseras av en oberoende instans. Erfarenheterna bör tas till vara av de övriga garantimyndigheterna.
- Garantimodellens innebörd för EKN bör klargöras av regeringen.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

## Sidas garantier

Sidas garantigivning följer i huvudsak den nya garantimodellens krav. Biståndsgarantierna, som utfärdas i samband med u-krediter, har medfört ett visst ekonomiskt överskott. Detta har vid intervjuerna förklarats på olika sätt, bl.a. med ländervälet. Den förklaring som Sida själv anser vara viktigast är följande. U-krediterna utgörs av mjuka lån som ges till stater eller statliga organ, och dessa har starka skäl att sköta räntor och amorteringar för sina mjuka lån eftersom lånen annars blir föremål för omförhandlingar som är mindre förmånliga för låntagaren. Denna gynnsamma situation är speciell för Sidas garantier.

Sidas garantigivning styrs av många olika riktlinjer, både externa och interna. Beredningen av garantierna har lagts ut på externa aktörer, främst EKN men även handelskammare och konsulter. Sida står för den biståndspolitiska bedömningen och ska enligt gällande regler även göra en sammanvägd bedömning före beslut om u-kredit med garanti. Enligt konsulten är det dock svårt att se hur denna sammanvägda bedömning kommer till stånd.

Det faktum att Sida saknar full kontroll över vissa led i garantigivningen kan enligt konsulten i vissa avseenden vara en nackdel. Sida bör ta mer aktiv del i arbetet med betalningsdröjsmål och skadereglering för att därmed tillgodogöra sig erfarenheter inför den fortsatta verksamheten. Sida bör också utveckla det informella erfarenhetsutbytet med EKN.

## Något om garantigivningens ekonomi

Någon långsiktig analys av garantigivningens ekonomi har inte gjorts i denna granskning. För att en sådan analys ska vara meningsfull måste tidsperspektivet vara mycket långt (20-30 år) samtidigt som man håller isär ett antal olika typer av garantier och olika typer av intäkter och kostnader. Hur ett garantisystem utvecklas beror delvis på de regler som styr verksamheten, delvis på omvärldsfaktorer som inte är direkt styrbara på politisk väg.

Garantisystemets ”historia” under tidigare år har stor betydelse för utfallet ett visst år. Även framtiden spelar in eftersom en expansion av garantigivningen medför en ökning av premieintäkterna. De enskilda garantiernas storlek har också betydelse; ju färre och större enstaka garantier som ges, desto mera

ojämnt kan man vänta sig att utfallet blir. Stora fluktuationer är normala i all garantiverksamhet och blir än mer utpräglade då garantierna består av stora enstaka objekt.

Vidare bör noteras att möjligheterna till återvinningar av fordringar efter tidigare infriade garantier varierar starkt mellan olika garantisystem – störst är de inom EKN och Sida. Myndigheternas egna aktiviteter betyder också mycket för återvinningarna. I synnerhet inom EKN har arbetet med återvinningar stor betydelse för verksamhetens ekonomi.

De sifferuppgifter som återges nedan bör ses mot denna bakgrund. Samtliga uppgifter avser 1998 och är uttryckta i miljoner kronor.

|                             |                     |       |
|-----------------------------|---------------------|-------|
| <i>Riksgäldskontoret</i>    | Skaderegleringar    | 20    |
|                             | Återvinningar       | 12    |
|                             | Premieinbetalningar | 141   |
| <i>Bostadskreditnämnden</i> | Skaderegleringar    | 2 870 |
|                             | Återvinningar       | 13    |
|                             | Premieinbetalningar | 112   |
| <i>Exportkreditnämnden</i>  | Skaderegleringar    | 105   |
|                             | Återvinningar       | 1 291 |
|                             | Premieinkomster     | 567   |
| <i>Sida</i>                 | Skaderegleringar    | 41    |
|                             | Återvinningar       | 42    |
|                             | Premieinkomster     | 36    |

Utvecklingen under 1998 dominerades av de stora skadeersättningarna för BKN-garantierna och de stora återvinningarna inom EKN-systemet. Förlusterna i BKN-systemet sammanhänger bostadspolitiken i stort. Återvinningarna i EKN-systemet beror i hög grad på makroekonomiska faktorer som inte har styrts direkt av EKN.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

## 5 Sammanfattande analys

I detta kapitel diskuteras frågor som är gemensamma för alla garantimyndigheterna. Framställningen är uppdelad i två avsnitt: hanteringsfrågor och systemfrågor.

### Hanteringsfrågor

#### Många led i garantigivningen

Garantigivning innehåller många olika moment:

- riskbedömning och premiesättning
- avtalsskrivning
- uppföljning under garantins löptid
- åtgärder för att förebygga skador
- hantering av betalningsdröjsmål
- fordringsförvaltning och
- återvinning av fordringar efter tidigare infriade garantier.

Det finns också arbetsmoment av långsiktig och övergripande karaktär, som t.ex. att följa internationella överenskommelser och att utveckla allmänna villkor för garantigivningen.

Erfarenheterna från privata garantiutställare tyder på att det finns fördelar med att hålla ihop ansvaret för alla led i garantigivningen. Fördelarna består i att det blir möjligt att bygga upp kompetens i verksamheten genom systematisk erfarenhetsåterföring. Om ansvaret är samlat hos en instans är det också lättare att utkräva ansvar. Ett syfte med den nya garantimodellen var också att införa ett sådant samlat ansvar.

De statliga garantimyndigheterna avviker emellertid en hel del från denna idealbild. Den av myndigheterna som ligger närmast "idealet" är EKN. För alla de övriga finns större eller mindre avvikelser:

1. *Riksgäldskontorets stora enstaka garantier* avviker genom att det är regeringen och inte myndigheten som sätter de huvudsakliga villkoren för garantierna. Garantiernas karaktär är också sådan att myndigheten har en förhållandevis svag ställning i förhållande till andra parter i systemet. Till detta kommer att garantiavdelningen inom RGK befinner sig i ett uppbyggnadsskede.
2. *Riksgäldskontorets mindre garantier via länsstyrelserna* avviker på så sätt att länsstyrelserna står för vissa delar av handläggningen medan RGK står för riskanalyser och för beslut rörande premiesättning m.m. Trots att denna ordning inte följer "idealet" kan den ändå anses som betydligt bättre än den tidigare handläggningen av dessa garantier. Dessutom har RGK ett nära samarbete med länsstyrelserna i dessa frågor. Härigenom borde man kunna uppnå mycket av den kunskapsåterföring som behövs.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

3. *BKN:s garantier* avviker också genom att regeringen bestämmer villkoren genom författningar. Här finns också en enhetlig premienivå för alla garantier oavsett risk. Premiesättningen är således inte riskbaserad. Övriga delar av garantihanteringen verkar dock fungera bättre för BKN-garantierna än för RGK:s stora enstaka garantier. BKN-garantierna gäller alla samma bransch och det borde därför vara möjligt för BKN att utveckla ett tillräckligt branschkunnande.

4. *Sidas biståndsgarantier i samband med u-krediterna* avviker genom att EKN administrerar garantierna och bedömer kreditrisken medan Sida står för den biståndspolitiska bedömningen och för besluten. Bedömningen av kreditrisken kan även göras av någon annan instans än EKN (handelskammare eller konsulter). Förhållandet mellan EKN och Sida regleras genom ett avtal och är förhållandevis formellt.

### Håll ihop ansvaret för alla led i garantigivningen

De analyser som gjorts i den myndighetsvisa genomgången (se bilagorna) utmynnar i rekommendationer som går ut på att ansvaret för garantigivningen så långt möjligt borde samlas till en myndighet för varje typ av garanti. Denna rekommendation står också i full överensstämmelse med intentionerna i den nya garantimodellen.

Viktigast bland dessa rekommendationer är den som handlar om att Riksgäldskontoret för de stora enstaka garantierna borde komma in tidigare i beslutsprocessen och få större befogenheter att utforma villkoren för dessa garantier, samt att BKN borde få ökad självständighet och ökat ansvar. När det gäller Sida förefaller samarbetet med EKN i stort sett att fungera bra. Samarbetet är dock förhållandevis formellt och borde kunna utvecklas så att bägge kunde dra större nytta av varandras erfarenheter.

### Branschkompetens kan behöva hämtas utifrån

Även om varje garantimyndighet har ett sammanhållet ansvar för garantigivningen inom sitt område så är det knappast möjligt för myndigheten att finna all nödvändig kompetens inom den egna organisationen. De lånetransaktioner som garantigivningen avser att underlätta kan ju gälla en mångfald olika typer av affärer med olika bransch och marknadsmässiga förutsättningar. En kompetent garantigivare måste ha kunskaper om dessa förhållanden för att klara riskbedömning och premiesättning på ett sätt som ger ett långsiktigt balanserat resultat för verksamheten.

Av garantimyndigheterna är det endast BKN som har ett så enhetligt verksamhetsområde att det kan vara möjligt att bygga upp ett tillräckligt bransch-kunnande inom myndigheten. Alla de övriga torde ha behov av kompetens-förstärkning för att bedöma riskerna i de projekt eller affärer som är tänkta att finansieras med statsgaranterade lån.

Det är således av stor betydelse att garantimyndigheterna har förmåga att komplettera sitt eget bransch-kunnande genom att anlita utomstående exper-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

tis. För EKN:s del gäller att branschkompetensen numera blir allt viktigare eftersom EKN:s risker i allt högre grad gäller kommersiella förhållanden. Blandade politiska och kommersiella risker är i dag dominerande i EKN:s verksamhet, i stället för som tidigare politiska risker.

### **Uppföljningarna bör förstärkas**

Arbetet med uppföljningar av utestående garantier behöver förstärkas inom alla garantimyndigheterna. Uppföljningar är generellt viktiga därför att de för varje myndighet är ett medel att lära av erfarenheten och öka kompetensen i den egna verksamheten.

Genom aktiv uppföljning kan myndigheten även förebygga att skador inträffar så att garantierna måste infrias. För att uppföljningar skall ha en sådan effekt krävs dock att myndigheten ges tillräckliga befogenheter att agera, och att systemen ändras så att garantitagaren kan förmås att samarbeta med garantimyndigheten för att begränsa statens förluster. Dessa systemfrågor behandlas i nästa avsnitt.

Behovet av uppföljning har också ökat av andra skäl. Som framhölls ovan har riskerna i EKN:s garantigivning ändrat karaktär. Eftersom renodlade politiska risker blir mindre vanliga kommer EKN i mindre utsträckning än tidigare att få "eviga" fordringar efter det att man infriat en garanti. De fordringar man övertar från långivaren efter det att en garanti infriats kan visa sig bli värdelösa inom ett par år till följd av konkurser. Möjligheten till återvinningar blir då mycket mer begränsad än tidigare. Det betyder att det blir allt viktigare att förebygga skadeutbetalningar genom bättre uppföljningar och kompletterande styrning av de projekt som finansieras med EKN-garanterade lån.

### **Tendenser till negativt urval av garantiobjekt**

För alla statliga garantigivare finns en tendens till negativt urval av garantiobjekt då privata garantigivare tar en allt större del av "marknaden". Denna tendens är särskilt påtaglig för EKN och BKN. (För EKN:s del inträffade visserligen en utveckling i motsatt riktning under 1998. Många privata finansiärer drog sig då ur redan uppgjorda exportaffärer till följd av oron på de finansiella marknaderna.)

Tendenser till negativt urval av garantiobjekt kan inte i sig motverkas. Ökade risker i garantigivningen behöver heller inte innebära några problem att driva verksamheten enligt principerna i den nya garantimodellen. Det avgörande är att man har en realistisk riskbedömning och en häremot svarande premiesättning. Detta kräver i sin tur att alla garantimyndigheter har tillräckliga befogenheter och tillräcklig kompetens för dessa uppgifter. Såväl Riksgäldskontoret som BKN saknar för närvarande de befogenheter som är nödvändiga för att de ska kunna agera för att kompensera riskändringar.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

### Vilken roll spelas av den kreditgivande banken?

De flesta statliga garantier är av typ borgensåtaganden. Det ger staten en svag ställning gentemot garantitagaren i ett läge då garantin kan behöva infrias.

För att illustrera detta kan man jämföra två av garantimyndigheterna, BKN och EKN. Bägge myndigheterna utnyttjar sig av den kreditgivande bankens (garantitagarens) insatser för att pröva kreditvärdigheten hos låntagaren. EKN har emellertid en mycket starkare ställning gentemot banken än BKN. Skälen är följande:

– BKN:s garantier är av karaktär *borgensförbindelser* (fyllnadsborgen) vilket betyder att staten har en ovillkorlig förpliktelse att betala ut ersättning då detta begärs. Först efter det att ersättningen har betalats ut kan BKN utreda om det verkligen fanns fog för ersättningskravet. I det läget ligger bevisbördan på BKN.

– EKN:s garantier är inte borgensförbindelser utan snarare *villkorade garantier* som liknar kreditförsäkringar. De träder i kraft under vissa villkor, och det är garantitagarens sak att bevisa att dessa villkor är uppfyllda, annars gäller inte garantin. I EKN-systemet har man också en s.k. karenstid på fyra, i vissa fall sex månader. (Karenstiden är tiden från det att betalningsdröjsmål uppstår till dess att EKN:s betalningsskyldighet inträffar.) Karenstiden kan utnyttjas för att förhindra att garantin skall behöva utlösas. I BKN-systemet saknas karenstider.

Det finns således en skillnad mellan BKN- och EKN-systemen när det gäller bevisbördan. I BKN-systemet är det myndigheten som (i efterhand, dvs. efter det att ersättning ur garantin har betalats) måste bevisa att garantitagaren i själva verket inte hade rätt till ersättning. I EKN-systemet är det i stället garantitagaren som (på förhand, dvs. innan någon ersättning har betalats ut) måste visa att han har rätt till ersättning ur garantin.

### Garantitagaren bör medverka för att begränsa statens förluster

Inom EKN-systemet finns välutvecklade rutiner för samarbete mellan garantigivare och garantitagare för att begränsa förlusterna för staten. Erfarenheterna från EKN-systemet borde tillföras övriga garantimyndigheter.

Det finns också goda skäl att överväga tekniska systemförändringar av olika slag så att garantitagaren får egna incitament till att medverka för att begränsa förlusterna för staten. Man borde t.ex. överväga att

- införa *självrisker* i de garantisystem där sådana i dag saknas
- ändra *garantiernas form* (där så är möjligt) från borgensåtaganden till villkorade garantier

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

- införa *karenstider* mellan det att betalningsdröjsmål anmäls till garanti-myndigheten och det att myndighetens betalningsansvar inträffar
- utforma bättre *avtalskonstruktioner* i samband med garantierna
- se över *premiernas konstruktion* (engångsavgifter eller årliga premier)

### Principfrågor i garantimodellen

Arbetet med granskningen har också aktualiserat frågor av mera långsiktig och principiell karaktär. Flera av dem har inte varit föremål för någon diskussion då den nya garantimodellen infördes. Detta gäller även garantisystemens tekniska konstruktion. Konsulten har i sin analys dragit slutsatsen att anpassningen till den nya garantimodellen hittills i första hand har rört den administrativa hanteringen av verksamheten. Själva garantisystemen har i mindre utsträckning anpassats till modellens intentioner.

Några exempel på principfrågor i garantimodellen diskuteras i det följande.

### Kan garantisystemen bli långsiktigt självbärande?

Garantimodellen bygger på att verksamheten inom respektive garantisystem ska vara självbärande, åtminstone på några års sikt. Hur denna princip ska tolkas i praktiken har dock inte preciserats.

Man kan också ställa den principiella frågan om det finns förutsättningar för de olika systemen att gå ihop ekonomiskt på längre sikt. Inte heller detta diskuterades då den nya garantimodellen infördes.

Ett garantisystem som håller på att avvecklas får (till synes) svårare att gå ihop ekonomiskt än ett garantisystem som håller på att byggas upp. Detta beror bl.a. på att premieintäkterna påverkas då inflödet av nya garantiärenden avtar. Speciellt påtagligt blir detta om verksamheten bygger på engångspremier (detta är fallet för både EKN och Sida). Även det omvända förhållandet gäller: om verksamheten expanderar och man arbetar med engångspremier så kommer det kortsiktiga ekonomiska resultatet att se mera positivt ut än vad som vore fallet vid en stabil verksamhet. Eftersom både EKN och Sida numera arbetar med riskbaserade bokslut för garantiverksamheten bör dessa förhållanden dock inte påverka bilden av verksamhetens resultat.

Om man inte arbetar med engångspremier utan med årliga premier (något som formellt krävs i den nya garantimodellen, men som endast tillämpas av RGK och BKN) uppstår i stället ett annat problem, nämligen att de ur garantimyndighetens synvinkel "bästa" garantiobjekten lämnar systemet då långivarna inte längre vill betala för en garanti som kanske ändå inte kommer att behövas. Ju längre garantin varar, desto starkare blir tendensen till negativt urval av garantiobjekt.

### Hur ska man avgränsa "ett garantisystem"?

Frågan om garantisystem kan bli långsiktigt självbärande leder också vidare till frågan om vad som rimligen bör avses med "ett garantisystem". När det gäller stora enstaka garantier – t.ex. till Öresundsbron – kan varje garanti

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

teoretiskt betraktas som en del av ett "system" med likartade objekt. Det är också detta synsätt som präglar premiesättningen för de stora enstaka garantierna. Premien för ett enstaka objekt kan dock inte sättas så högt att premiebetalningen ger tillräcklig buffert för ett eventuellt infriande av garantin. Stora enstaka garantier kommer oundvikligen att vara förknippade med risker för infrianden som kan uppgå till mycket stora belopp vid enstaka tillfällen, även om man har satt riskavspeglande premier och i övrigt följt intentionerna i den nya garantimodellen.

### Behovet av garantireserver bör analyseras

Inte heller garantireserverna diskuterades då den nya garantimodellen infördes. Flera frågor kan ställas i detta sammanhang:

- Vilken roll bör garantireserven spela för garantiernas finansiering?
- Hur stora garantireserver behövs?
- Hur snabbt bör reserver byggas upp?

Behovet av reserver måste självfallet bero av verksamhetens karaktär. Som ett (extremt) exempel kan nämnas Sidas nya s.k. fristående garantier, för vilka myndigheten redan från början haft tillgång till en säkerhetsreserv och därefter fått en garantiram som uppgår till dubbla säkerhetsreserven. En reserv av sådan storleksordning kan motiveras med att de fristående garantierna är en helt ny typ av verksamhet som är förknippad med förhållandevis stora risker av en karaktär som varken Sida eller någon annan myndighet har erfarenhet av. Som jämförelse kan nämnas att man inom EKN har beräknat sitt behov av säkerhetsreserver till ca 3,6 miljarder kronor, medan de utestående garantiförbindelserna uppgår till 40 miljarder – alltså ett belopp som är över tio gånger så stort som reserven.

Det är inte möjligt att här bedöma behovet av reserver. Det finns inget som säger att olika slag av garantier bör ha likartade reserver i förhållande till sina totala utestående garantier.

Bedömningen av behovet av reserver har för närvarande överlåtits till myndigheterna själva. Regeringen har inte tagit några egna initiativ på detta område. Denna ordning är inte tillfredsställande. Det kan i praktiken bli alltför lätt för en myndighet – eller ett fackdepartement – att bedöma behovet av reserver på ett sätt som överensstämmer med de befintliga reserverna. Avsaknaden av principer på området gör det också alltför lätt att variera bedömningarna från tid till annan.

En analys av behovet av reserver i förhållande till verksamhetens karaktär och omfattning bör utföras av någon oberoende instans med kunskaper på området. Frågan om vad som är rimliga säkerhetsmarginaler hör också till detta problemområde. EKN:s erfarenheter på detta område bör naturligtvis tas till vara i detta sammanhang.

Dessa principer kan visserligen behöva övervägas på nytt efter några år till följd av förändringar i de instrument som utvecklas för att hantera risker

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

(t.ex. kreditderivat). Denna utveckling följs för närvarande av Riksgäldskontoret. De förändringar i instrumenten för riskhantering som kan komma innebära dock inte att statsmakterna i dag kan avstå från att skaffa sig ett säkrare underlag för behovet av säkerhetsreserver i garantigivningen. En uppbyggnad av de statliga myndigheternas kompetens på detta område måste bedömas som angelägen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

## 6 Revisorernas förslag

### Principiella utgångspunkter

Den statliga garantigivningen måste baseras på ekonomiskt sunda principer. Det innebär bl.a. att kostnaderna för garantigivningen måste klargöras innan man fattar beslut om att utfärda en garanti. Detta är nödvändigt för att möjliggöra en verklig avvägning mellan den förväntade nyttan av garantin och dess kostnader. Det innebär också att frågan om hur man ska finansiera ett eventuellt framtida infriande bör vara löst då man fattar beslut om att utfärda en garanti.

Intentionerna med den nya garantimodell som riksdagen fattade beslut om våren 1997 var att fylla bägge dessa krav. Det är enligt revisorernas mening av stor vikt att beslutet om en ny garantimodell genomförs fullt ut. En tydlig plan för genomförandet bör formuleras och denna plan bör presenteras för riksdagen. Detta kräver i sin tur ett antal preciseringar av garantimodellen samt av övergången mellan det gamla och det nya systemet.

### Slutsatser och förslag

#### 1. Garantimodellen bör preciseras

Den nya garantimodell som riksdagen fattat beslut om behöver preciseras i flera olika avseenden. Detta kräver förnyade utredningsinsatser. Samtliga garantimyndigheter bör därvid medverka för att bidra med sina erfarenheter och sin kompetens.

De preciseringar som behövs gäller bl.a. ett antal principfrågor som

- den mer precisa innebörden av begreppet ”riskavspeglade premier”
- vad som konkret skall avses med att garantisystemet skall vara ”långsiktigt självbärande”
- principer för garantireservernas (säkerhetsreservernas) storlek och uppbyggnad
- vad som skall ingå i uppgiften att vara garantimyndighet

Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till utredningsinsatser av detta slag. Vilken utredningsform som är lämplig bör övervägas av regeringen.

#### 2. Garantisystemen bör anpassas

Även själva garantisystemen behöver ses över för att så långt möjligt anpassa dem till garantimodellens intentioner. Vissa inslag i de nuvarande garantisystemen bör omprövas. Vissa typer av garantier, främst kapitaltäckningsgarantier – som innebär att staten garanterar att förmånstagarens kapitaltäckningsgrad aldrig ska sjunka under en viss miniminivå, utan begränsning av

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

det garanterade beloppet – bör så långt möjligt undvikas eftersom de inte kan värderas och prissättas. Styrningen av de statliga bolag vars upplåning stöds av garantier bör också övervägas i syfte att klara ut rollfördelningen mellan staten som ägare och staten som garantigivare.

### 3. "Garantitekniken" bör utvecklas

Utöver de nämnda principfrågorna finns här ett antal tekniska systemfrågor som behöver klargöras med sikte på sådana förändringar som kan stärka statens roll som uthållig och professionell finansiell samarbetspartner. Förändringar behövs bl.a. för att få garantitagarnas medverkan i arbetet med att begränsa statens risk för förluster i garantigivningen.

#### *Tekniska systemfrågor*

Man behöver här överväga vilka möjligheter som finns att exempelvis

- införa *självrisker* i de garantisystem där sådana i dag saknas
- ändra *garantiernas form* (där så är möjligt) från borgensåtaganden till villkorade garantier
- införa *karenstider* mellan det att betalningsdröjsmål anmäls till garantimyndigheten och det att myndighetens betalningsansvar inträffar
- utforma bättre *avtalskonstruktioner* i samband med garantierna
- se över *premiernas konstruktion* (engångsavgifter eller årliga premier)

#### *Garantimyndigheterna bör samarbeta*

Vissa av de tekniska frågor som nämnts ovan bör utredas i samarbete mellan garantimyndigheterna. Flera av dessa punkter har att göra med hur man ska kunna begränsa statens risk och få garantitagarnas medverkan i detta. Det finns också frågor där myndigheterna borde ha intresse av att på ett mera informellt sätt ta del av varandras erfarenheter.

Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till utredning av dessa frågor. Vilken organisatorisk form som är lämplig för detta bör övervägas av regeringen.

### 4. Redovisningsmetoderna bör utredas

Revisorerna anser att de beräkningsmetoder som tillämpas av EKN för det nya officiella bokslutet, liksom för beräkningen av behovet av säkerhetsreserver, bör analyseras av en oberoende instans. Erfarenheterna bör tas till vara av de övriga garantimyndigheterna.

Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till utredning av dessa frågor.

### 5. Regeringskansliet bör utforma en gemensam syn på garanti-frågorna

Många olika enheter inom Regeringskansliet är berörda av den statliga garantigivningen. Mycket talar för att samarbetet mellan dessa enheter behöver utvecklas. Revisorerna anser att Regeringskansliet bör utveckla en gemen-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

sam syn på garantifrågor som står i överensstämmelse med den nya garantimodellen och de preciseringar av modellen som vi efterlyst i det föregående.

## 6. Regeringen bör stödja myndigheternas arbete

Myndigheterna bör ha regeringens aktiva stöd när det gäller att genomföra den nya garantimodellen. Detta är av särskilt stor betydelse eftersom genomförandet hittills har gått mycket långsamt och varit svårare än beräknat.

### *Riksgäldskontoret (RGK)*

När det gäller utformningen av nya stora enstaka garantier bör Regeringskansliets beredning utformas så att Riksgäldskontorets kompetens tas till vara på ett tidigt stadium. Regeringen bör också aktivt stödja RGK i dess ansträngningar att utveckla sitt arbete med garantierna och överföra äldre garantier till det nya systemet. Vidare krävs regelförändringar för att öka RGK:s befogenheter i vissa avseenden, speciellt när det gäller rätten att agera gentemot garantitagaren för att få denne att medverka till att skydda staten mot befarade förluster.

### *Bostadskreditnämnden (BKN)*

Bostadskreditnämndens arbete bör stödjas genom en rad förändringar. Systemet med nya garantier bör så långt möjligt anpassas till den nya garantimodellen. Regeringen bör fastställa ramvillkor inom vilka BKN kan fastställa mer preciserade villkor. Premierna bör vara differentierade och riskbaserade.

Vad gäller de äldre garantierna vore det önskvärt med en övergång till ett riskbaserat premiesystem i kombination med subventioner. Vidare bör en garantireserv byggas upp för de äldre garantierna. Det skulle göra det lättare att i varje läge uppfylla statens förpliktelser i samband med skadebetalningar. Detta vore en administrativ förenkling för såväl myndigheten som Regeringskansliet.

Av stor betydelse är också att BKN får bättre möjligheter att agera för att begränsa statens förluster i samband med befarade obestånd.

### *Exportkreditnämnden (EKN)*

Revisorerna föreslår att regeringen klargör vilken innebörd garantimodellen ska ha för EKN. Revisorerna föreslår också att regeringen tar initiativ till en särskild analys av vilken betydelse olika makroekonomiska förhållanden har haft för utvecklingen av EKN:s ekonomi under senare år.

Revisorerna föreslår att regeringen tar de initiativ som behövs för att stödja myndigheternas arbete på det sätt som beskrivits ovan.

## 7. Myndigheterna bör utveckla sin handläggning

Samtliga myndigheter bör utveckla sin uppföljning av utestående garantier.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Riksgäldskontoret bör öka sina aktiviteter för att förbättra uppföljning och kontroll av de risker som tas av de garanterade låntagarna. Detta kräver att myndigheten ges lämpliga befogenheter av regeringen. Myndigheten bör också öka sina insatser för återvinning av fordringar från tidigare infriade garantier.

BKN skulle kunna agera mera kraftfullt för att begränsa statens förluster i samband med befarade obestånd om man får befogenheter för detta. Det kräver att regelsystemet ändras. För närvarande har BKN en alltför svag ställning i förhållande till garantitagarna.

EKN bör förbättra sin riskhantering, framför allt genom ökade insatser för uppföljning av utestående garantier och förbättrade bedömningar av kommersiella risker. Byte av delar av garantiportföljen med andra garantiinstitut är också en möjlig åtgärd.

Sida bör ta mer aktiv del i arbetet med betalningsdröjsmål och skadereglering. Sida bör också utveckla det informella erfarenhetsutbytet med EKN.

Revisorerna föreslår att regeringen tar de initiativ som behövs för att myndigheterna ska kunna utveckla sin handläggning av garantierna.

#### **8. Regeringens information till riksdagen bör förbättras**

Den regelmässiga rapporteringen om genomförandet av den nya garantimodellen har hittills varit alltför ofullständig och oklar. Revisorerna anser att ökade insatser är nödvändiga, såväl i samband med budgetpropositionen och vårpropositionen som inom ramen för statens årsredovisning.

När det gäller BKN anser revisorerna att regeringen bör förklara för riksdagen i vilka avseenden den nya garantimodellen inte har genomförts och orsakerna till detta. Regeringen bör också presentera en preciserad modell för BKN-garantierna och begära riksdagens godkännande för denna.

#### **9. Återrapportering med anledning av granskningen**

Revisorerna föreslår att regeringen återkommer till riksdagen med en samlad beskrivning av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av denna granskning.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Referenser

Finansutskottets betänkande 1990/91:FiU4 *Riksgäldskontoret och den statliga finansförvaltningen (prop. 1990/91:29)*

Regeringens proposition 1995/96:220 *Ny budgetlag*

Finansutskottets yttrande 1995/96:8y

Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU3, rskr.1996/97:27–30

Regeringens proposition 1996/97:1 (Budgetproposition för 1997), vol. 1

Finansutskottets betänkande 1996/97:FiU1, s. 228–231

1997/98:NU16 Uppskov med behandlingen av förslag om bemyndiganden till regeringen avseende kreditgarantier, m.m.

Kreditrisk och betalningsproblem i bostadssektorn. TemaNord 1994:666

OECD (1998): *The Export Credit Arrangement. Achievements and Challenges 1978 – 1998*

Riksgäldskontoret och Riksrevisionsverket (1996): *Statens garantier och krediter – en modell för ökad ekonomisk kontroll*. Regeringsuppdrag. RRV 1996:33

Riksgäldskontoret (1997): *Garantiverksamheten inom Riksgäldskontorets ansvarsområde – förslag till organisation och arbetsplan*. Regeringsuppdrag. Januari 1997.

SOU 1996:14 *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*. Betänkande av budgetlagutredningen.

SOU 1987:29 Stöd till näringslivet. Kreditgarantiutredningen

SOU 1998:23 Staten och exportfinansieringen

Sida (1996): *Bistånd på kredit*. En rapport från Sidas kreditutredning

Sida (1998): *Garantiutredningen*

Årsredovisningar och annat informationsmaterial från de berörda myndigheterna

Skrivelser till regeringen från de berörda myndigheterna

Carliss Baldwin, Donald Lessard and Scott Mason (1983): *Budgetary Time Bombs: Controlling Government Loan Guarantees*. Canadian Public Policy, 1983 p. 338–346.

Bergström, Clas (1997): *Effektiv hantering av statliga finansiella garantier. Ingår i volymen Från optionsprissättning till konkurslagstiftning. Essäer om finansiella teorier, institutioner och marknader*. Red: Clas Bergström och

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

•  
Bilaga 1

Tomas Björk. EFI, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm, 1997

Magnusson, Tomas (1996): *Sovereign Financial Guarantees*. The Swedish National Debt Office

Robert C. Merton and Zvi Bodie (1992): *The Management of Financial Guarantees*. Financial Management, winter 1992

### Intervjupersoner

Nedanstående förteckning omfattar samtliga personer som kontaktats i granskningen. De personer som intervjuats av konsulter men inte av revisorernas kansli är markerade (k).

### Finansdepartementet:

Per Balazsi, dep.sekr., bolags- och fastighetsenheten

Mats Filipsson, kansliråd, finansmarknadsavdelningen

Michael Åsell, dep.sekr., budgetavdelningen

Ann-Christine Bystedt, dep.sekr., bostadsenheten

Anders Lönnberg, kansliråd, bostadsenheten

### Näringsdepartementet:

Peter Blomquist, dep.sekr., konkurrensenheten

### Utrikesdepartementet (UD):

Ulf Stange, kansliråd och

Ann-Katrin Eriksdotter, kansliråd, bägge vid enheten för exportfrämjande och inre marknaden

### Riksdagen:

Anders Löfgren, föredragande, bostadsutskottet

Ove Nilsson, kanslichef, finansutskottet

Ulf Renberg, kanslichef, näringsutskottet

### Riksgäldskontoret:

Per Anders Bergendahl, chef för garantiavdelningen

Camilla Kullander-Berglund, handläggare

Håkan Tideman, handläggare (k)

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Cecilia Larsson, handläggare (k)

#### Statens bostadskreditnämnd (BKN):

Björn Karlberg, chef för garanti- och skadeenheten

Rolf Westerlund, skadeförordnare

#### Exportkreditnämnden (EKN):

Kjell Larsson, tidigare generaldirektör

Anne Abrahamsson, chef för garantiavdelningen

Ove Alleklev, bitr. chef för garantiavdelningen

Margaretha Bergman, chef för fordringsavdelningen

Håkan Lundberg, bitr. chef för fordringsavdelningen

Håkan Hindberg, ekonomichef

Lennart Skarp, chef för riskavdelningen

Saila Turonen, GD-staben

Roine Enroth, riskavdelningen (k)

Eva Waldenström, stf chefsjurist, skriftliga kommentarer (k)

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

Lars Liljeson, avd. för infrastruktur och ekonomiskt samarbete (INEC)

Jan Grafström, INEC, chef för enheten för finansiering och kapitalmarknad

Peter Christoffersson, handläggare, samma enhet (k)

Elisabeth Ekelund, handläggare, samma enhet (k)

Ola Sahlén, handläggare, samma enhet (k)

Nils Olof Malmer, INEC, chef för enheten för näringslivsutveckling (k)

Margaretha Davidsson, handläggare, samma enhet (k)

Hans Wettergren, INEC, enheten för handelsfrämjande (k)

#### Venantius AB:

Gunnar Balsvik, ekonomi- och finansdirektör

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Garantier via Riksgäldskontoret (RGK)

R.1 Riksgäldskontorets uppgifter på området..... 64

R.2 Garantiernas karaktär och omfattning..... 69

R.3 Garantiernas finansiering..... 76

R.4 Hur garantigivningen går till i praktiken..... 81

R.5 Garantierna till Venantius ..... 91

R.6 Sammanfattande diskussion..... 96

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

### Garantier via Riksgäldskontoret (RGK)

#### R.1 Riksgäldskontorets uppgifter på området

##### Huvuduppgifterna

Riksgäldskontoret (RGK) är statens myndighet för upplåning och stats-skuldshantering. Hanteringen av statliga garantier är en av myndighetens fem huvuduppgifter. Enligt instruktionen för Riksgäldskontoret är uppgifterna följande:

1. att ta upp och förvalta lån till staten i enlighet med lagen om statens upplåning och skuldförvaltning,
2. att efter regeringens bemyndigande tillhandahålla sådan utlåning som riksdagen har beslutat om och ta emot medel på konto,
3. att ställa ut och förvalta statliga garantier,
4. att samordna och meddela föreskrifter och allmänna råd för andra myndigheters verksamhet med statliga lån till näringslivet samt följa omfattningen av och kostnaderna för sådan verksamhet,
4. att samordna och meddela föreskrifter och allmänna råd för andra myndigheters verksamhet med statliga lån till näringslivet samt följa omfattningen av och kostnaderna för sådan verksamhet,
5. att göra prognoser över betalningar till och från staten samt verka för att dessa betalningar sammantagna sker på ett finansiellt effektivt sätt.

(Källa: SFS 1996:311)

När det gäller den tredje uppgiften – att ställa ut och förvalta statliga garantier – har Riksgäldskontoret fått en vidgad roll genom den nya garantimodellen som började tillämpas från den 1 januari 1997. RGK har också övertagit ansvaret för ett stort antal garantier som tidigare utfärdats av andra myndigheter. Detta regleras av garantiförordningen (SFS 1997:1006) som trädde i kraft den 1 januari 1998.

Den fjärde huvuduppgiften – att bidra till att andra myndigheters låneverksamhet bedrivs på ett effektivt sätt – har ett samband med garantiverksamheten både innehållsmässigt och organisatoriskt. Samma avdelning inom RGK svarar för bägge uppgifterna. Även statens långivning till näringslivet skall formas efter de principer som präglar den nya garantimodellen. Frågan hur detta bör gå till – dvs. hur statens lån till näringslivet bör hanteras när det gäller värdering av kreditrisker och ansvarsfördelning m.m. – utreds för närvarande av RGK på uppdrag av regeringen. Inom RGK:s garantiavdelning betonar man att en omläggning av låneverksamheten är ett viktigt komplement till den pågående omläggningen av garantierna.

Den nya garantimodellen innebär att risken i varje garantiengagemang eller grupp av engagemang beräknas som utgångspunkt för att fastlägga en risk-

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

premie (riskbaserad avgift). I den utsträckning premiebetalning inte erhålls från garantitagaren/låntagaren är det frågan om en statlig subvention, vilken skall belasta ett anslag. Premieintäkter och eventuella anslagsmedel samlas upp på ett konto, en garantireserv, i Riksgäldskontoret. Eventuella återvinningar tillförs garantireserven. Garantireserven är avsedd att finansiera infrianden, administration och andra utgifter. Till varje garantireserv knyts också en obegränsad kredit, något som är nödvändigt för att staten vid varje tidpunkt skall kunna infria sina åtaganden. Avsikten med den nya modellen är att inkomster och utgifter av garantiverksamheten skall balansera, sett över en längre tidsperiod.

### Organisationen

RGK har drygt 140 anställda. Det totala antalet anställda har minskat med ca 10 % de senaste fyra åren (1994–1998).

RGK:s operativa verksamhet är indelad i fyra avdelningar:

- Upplåning och skuldförvaltning
- Hushållsupplåning
- Garantier
- In- och utlåning

Kontorets stöd- och kontrollverksamhet är indelad i nio avdelningar eller funktioner:

- Administration
- Backoffice
- Ekonomi
- Information
- IT (Informationsteknik)
- Juridik och dokumenthantering
- Riskkontroll
- Utredningar och prognoser

Till detta kommer en fristående avdelning för intern revision. Chef för kontoret är riksgäldsdirektören, med en överdirektör som ställföreträdare. Vidare finns en chefsekonom och en chefsjurist.

RGK har i sin verksamhetsplan för 1999 angett gemensamma mål för kontoret, samt uppgifter och mål för respektive avdelning.

### Styrelse och revisorer

Riksgäldskontorets styrelse består av åtta personer (inklusive riksgäldsdirektören) samt två personalföreträdare. Fyra riksdagsledamöter ingår i styrelsen. Den som är styrelseledamot får inte utan regeringens tillstånd medverka i styrelsen för ett kreditinstitut. Styrelsen skall besluta om ramar och riktlinjer för upptagande av lån och förvaltning av statens skuld, liksom för hantering av de risker som är förenade med verksamheten, instruktioner för intern kontroll m.m. Detta framgår av myndighetens instruktion (SFS 1996:311).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Styrelsens uppgifter i övrigt följer av verksförordningen (SFS 1995:1322). Den externa, årliga revisionen av RGK utförs av tre revisorer, alla från RRV.

### **Garantiavdelningen**

Hanteringen av statliga garantier ombesörjs av garantiavdelningen. Den består för närvarande av 7–8 personer och är därmed en liten del av Riksgäldskontoret. Avdelningen bildades genom en omorganisation den 1 januari 1998. Under 1997 bedrevs motsvarande verksamhet inom ramen för den juridiska avdelningen och hade då 4–5 anställda. Personalbudgeten för 1999 omfattar 9,65 årsanställda.

Kompetensförsörjningen inom Riksgäldskontoret diskuteras i kontorets årsredovisning mot bakgrund av personalomsättningen. RGK tenderar att bli en plantskola för kvalificerade och välutbildade ungdomar, samtidigt som myndigheten får problem med sin egen kompetensförsörjning. Denna situation gäller även garantiavdelningen. Garantiverksamheten är visserligen avgiftsfinansierad, men detta innebär inte att lönerna är högre än inom den anslagsfinansierade delen av myndigheten.

### **Arbetsuppgifter för garantiavdelningen**

En central uppgift för garantiavdelningen är att bedöma och värdera de ekonomiska risker som ett garantiåtagande innebär för staten och se till att varje ärende får en ekonomiskt ansvarfull prövning och hantering. I denna uppgift ligger att genom bevakning, indrivning och annan hantering se till att statens risk begränsas, att statens rätt tryggas och att uppföljning och redovisning sker.

För verksamheten med nya garantier finns också ett särskilt mål, nämligen att verksamhetens kostnader över en längre tidsperiod skall täckas av dess intäkter. Något särskilt mål för verksamheten med gamla garantier anges inte.

Chefen för garantiavdelningen har rätt att avgöra ärenden som hör till avdelningens verksamhet. Om ärendet är av större vikt eller av principiell betydelse skall det dock alltid hänskjutas till riksgäldsdirektören för avgörande. Avtal som är bindande för kontoret skall alltid godkännas av avdelningen Juridik och dokumenthantering.

Garantiavdelningen samarbetar även med andra delar av Riksgäldskontoret. Samarbete och samråd förekommer regelbundet med flera andra avdelningar inom kontoret, i synnerhet med avdelningarna för upplåning och skuldförvaltning, riskhantering samt prognoser.

Arbetet inom garantiavdelningen har blivit mera omfattande som en följd av den nya garantimodellen. En orsak till detta är att Riksgäldskontoret har fått överta ansvaret för ca 7 000 garantier som tidigare ställts ut av andra myndigheter samt för ca 1 000 regressfordringar. RGK svarar också för arbetet med att sätta riskbaserade premier för de stora enstaka garantier som varit

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

aktuella efter 1997. Som stöd för detta arbete har RGK låtit utarbeta ett system av värderingsmodeller i samarbete med forskare från Handelshögskolan i Stockholm. RGK har också haft regeringens uppdrag att utföra s.k. subventionsberäkningar för de äldre garantierna, dvs. att beräkna nuvärdet av de utestående garantier som inte har åsatts riskbaserade premier. Även dessa beräkningar har delvis utförts i samarbete med Handelshögskolan. Arbetet med att utveckla värderingsmetoder skall enligt RGK:s verksamhetsplan fortsätta under 1999.

Själva omläggningen av garantiverksamheten i enlighet med den nya modellen kräver också att garantiavdelningen ägnar tid åt att klargöra att garantier skall vara finansierade med riskanpassade premier när de ställs ut. För detta upplysningsarbete har RGK ett naturligt ansvar. RGK har under 1998 gjort ett antal analyser av garantivärden som följd av underhandsförfrågningar från Regeringskansliet om statliga garantier till näringslivet.

Interna uppföljningar och utvärderingar skall enligt verksamhetsplanen göras dels kvartalsvis, dels varannat eller vart tredje år. I verksamhetsplanen nämns också en strävan till dialog och erfarenhetsutbyte såväl med andra garantigivare i Sverige som med internationella organisationer och motsvarande organ i andra länder.

Garantiavdelningen har sedan sin tillkomst fått vissa mindre resurstillskott och ytterligare tillskott planeras. Enligt chefen för garantiavdelningen strävar man efter en successiv uppbyggnad av verksamheten.

## Regeringens styrning

### Regleringsbrevet

I regleringsbrevet för Riksgäldskontoret formuleras verksamhetsmål och återrapporteringskrav för olika verksamhetsgrenar. Återrapporteringen av garantiverksamheten skall ske med indelning in tre grupper:

- nya garantier
- äldre garantier utfärdade av RGK samt
- äldre garantier som övertagits av RGK från andra myndigheter.

För var och en av dessa grupper skall följande uppgifter redovisas:

- total garantiram
- utestående garantiåtaganden
- riskexponering
- subventionselement
- storlek på eventuell garantireserv
- utgifter till följd av infrianden
- administrativa kostnader
- garantiavgifter
- inkomster från anslag
- återvinningar

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Rapportering och redovisning skall ske såväl i årsredovisningen som i delårsrapporten. Förändrade omständigheter som på ett avgörande sätt påverkar bedömningen av förlustrisker skall utan fördröjning anmälas till Finansdepartementet.

De uppgifter som skall ingå i återsrapporteringen består således inte enbart av statistiska uppgifter om belopp av olika slag. Återsrapporteringen skall även omfatta riskexponering och subventionselement. Bägge är komplexa begrepp som kräver ingående analyser, beräkningar och bedömningar.

En del av återsrapporteringen lämnas i årsredovisningen, men Riksgäldskontoret lämnar även många rapporter och redogörelser i särskild ordning. Under perioden januari 1998 – februari 1999 lämnades 15 sådana rapporter och redogörelser, varav 5 avsåg garantiverksamheten.

### **Informella kontakter mellan myndighet och departement**

Den formella styrningen via regleringsbrev och särskilda uppdrag kompletteras av informella kontakter mellan Riksgäldskontoret och Finansdepartementet. Den ansvarige ”myndighetshandläggaren” vid departementet, som även har lång egen erfarenhet av arbete inom RGK, har täta kontakter med kontoret. Frekvensen varierar beroende på arbetsläget och de frågor som är aktuella.

Under det senaste året har en stor del av departementets kontakter med RGK gällt den nya modell för statsskuldshöjning som planerats. Även garantiverksamheten har krävt många diskussioner som en följd av ansträngningarna att genomföra och tillämpa den nya garantimodellen. Kontakterna har i allmänhet ad hoc-karaktär, dvs. man tar kontakt vid behov och med anledning av en speciell fråga.

Mera systematiserade kontakter förekommer också. Vid ett möte mellan tjänstemän från Finansdepartementet och RGK:s garantiavdelning har man nyligen (för första gången) gjort en systematisk genomgång av garantiavdelningens ”utestående frågor”. Från departementets sida anser man att denna genomgång varit värdefull och att den bör återkomma regelbundet med några månaders mellanrum. Enligt uppgift avser man då även att gå igenom läget för vart och ett av de statliga bolag som har garantier i Riksgäldskontoret. Från Finansdepartementet medverkar därvid handläggare från departementets bolagsenhet.

Den årligen återkommande mål- och resultatdialog som förs mellan myndighetsledningen för RGK och statssekreteraren i Finansdepartementet bör också nämnas. Det senaste mötet av detta slag ägde rum hösten 1998. Garantiverksamheten var enligt uppgift ingen huvudpunkt vid detta tillfälle.

### **Samordningen inom Regeringskansliet**

Införandet av den nya garantimodellen har också krävt kontakter mellan olika enheter i Finansdepartementet samt mellan Finansdepartementet och de

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

olika fackdepartement som ibland tar initiativ till nya garantier. Samordningsansvaret har legat på Finansdepartementets budgetavdelning som har en kontaktman för varje fackdepartement. Kontaktmännen har i sin tur stöd av budgetavdelningens enhet för budgetutveckling och styrning (BUS).

Det formella beredningsansvaret inför beslut om nya garantier ligger på respektive fackdepartement. De flesta garantiärenden som handläggs av Riksgäldskontoret hör hemma inom ett annat fackdepartement än Finansdepartementet. Systemet för gemensam beredning i Regeringskansliet är, enligt de berörda tjänstemännen i Finansdepartementet, mycket viktigt för att bevaka att principerna i den nya garantimodellen följs av andra departement.

Regeringskansliets arbete med den nya garantimodellen diskuteras vidare i huvudrapporten. Man bör i detta sammanhang även notera den snabba personalomsättningen inom Finansdepartementet. Ett exempel är att den senaste handläggaren för Riksgäldskontoret nyligen lämnat departementet efter två års anställningstid. Ett annat exempel är budgetavdelningens enhet för budgetutveckling och styrning som normalt skall vara bemannad med tio personer men i april 1999 endast hade fyra anställda. Den person som arbetar med garantifrågor var vid detta tillfälle nyanställd sedan två månader tillbaka.

## R.2 Garantiernas karaktär och omfattning

### Olika slag av garantier

Riksgäldskontoret förvaltar en mångfald olika slag av garantier. Garantierna kan delas in på flera sätt: efter garantisystem och tid för utfärdande, efter garantins storlek samt efter garantins karaktär i andra avseenden.

#### Nya garantier, äldre garantier samt övertagna garantier

Riksgäldskontorets återslagrapportering av garantiverksamheten skall enligt regleringsbrevet ske med indelning i tre grupper:

- nya garantier,
- äldre garantier utfärdade av RGK samt
- äldre garantier som övertagits av RGK från andra myndigheter.

Med *nya garantier* avses garantier som utfärdats efter den 31 december 1996 inom garantisystem som införts efter samma datum. Även äldre garantier kan överföras till det nya garantisystemet efter individuell genomgång och prövning. Gruppen nya garantier omfattar både stora, enstaka garantier och mindre, regelstyrda garantier.

*Äldre garantier utfärdade av RGK* är vanligen av typen stora, enstaka garantier. Garantibeloppen kan vara mycket stora, och de premieinbetalningar som ibland förekommer täcker inte de risker som är förknippade med verksam-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

heten. En rad olika typer av garantier förekommer inom denna grupp (se nedan).

*Äldre garantier övertagna av RGK* från andra myndigheter är många men omfattar mindre belopp per garanti. Innan den nya garantimodellen beslutades var ett mycket stort antal myndigheter berörda och införandet av en centraliserad hantering via RGK framstod som en viktig rationalisering.

### Stora och små garantier

Ett annat sätt att se på garantierna är att dela in dem efter storlek. Riksgäldskontorets garantistock domineras beloppsmässigt av ett mindre antal *stora enstaka garantier* för lån till statliga bolag. Syftet är att säkerställa upplåningen för vissa stora projekt, t.ex. investeringar i infrastruktur. Härutöver finns *en stor grupp mindre garantier* vars syfte är att underlätta investeringar i vissa branscher, i första hand de areella näringarna.

### Stora enstaka garantier

För stora enstaka garantier sätts villkoren och fastställs premierna individuellt för varje garanti. Beslut om att utfärda en garanti fattas av riksdagen, och regeringen fastställer form och innehåll på garantin. Riksgäldskontorets uppgift är att utforma garantin, fastställa premien, utfärda den och att därefter förvalta den.

De stora, enskilda, garantierna kan ha olika form. Här finns inte bara borgensåtaganden avseende bestämda krediter, med eller utan rambeslut. Av stor betydelse är också vissa andra typer av garantier – kapitaltäckningsgarantier, grundförförbindelser och pensionsgarantier.

1. Den förstnämnda formen av garantier – *kreditgarantier* – omfattar ett bestämt belopp. Vanligen utfärdar RGK en garanti för varje enskild kredit som låntagaren tar. Garantin ställs ut till förmån för långgivaren.

I vissa fall har riksdagen fattat beslut om att regeringen får utfärda kreditgarantier inom en viss beloppsram, men utan tidsbegränsning. I dessa fall kan RGK ställa ut en serie av kreditgarantier som var och en är begränsad till både tid och belopp, men där det är möjligt att omsätta de garanterade lånen så att den totala garantin ”rullas framåt” i tiden. Detta kan fortgå så länge riksdagen inte återkallar sitt tidigare beslut om garantiram, något som riksdagen i princip har möjlighet att göra. Enskilda kreditgarantier som redan har utfärdats kan däremot inte återkallas.

2. Den andra formen av garanti – *kapitaltäckningsgarantier* – innebär att statens åtaganden inte kan fastställas till ett visst högsta belopp. Staten via Riksgäldskontoret garanterar här att förmånstagarens kapitaltäckningsgrad aldrig skall sjunka under en viss miniminivå. I ett läge då det föreligger risk för att miniminivån skall underskridas begär garantitagaren att staten återställer kapitaltäckningsgraden genom att tillskjuta likvida medel. Omfattningen av en kapitaltäckningsgaranti är i princip inte begränsad. I den statistik som

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

redovisas över garantiernas omfattning anger RGK de berörda bolagens totala lån som ett närmevärde för garantibeloppet.

3. Den tredje formen av garanti – *grundfondsförbindelse* – kan exemplifieras med fallet SBAB. Bolagets upplåningsrätt är begränsad till högst 25 gånger bolagets kapitalbas. I kapitalbasen ingår bl.a. den s.k. garantifonden, som skapats genom att staten utfärdat en särskild garantiförbindelse (grundfonds-förbindelse). Vid ett senare tillfälle utökades garantin till SBAB för att bolaget skulle kunna öka sin upplåning (prop. 1988/89:89, s. 12).

4. *Pensionsgarantierna*, slutligen, har sin bakgrund i bolagiseringen av tidigare statliga verksamheter som t.ex. Telia och Posten AB. De avtalspensioner som intjänats av de statligt anställda i dessa bolag kom efter bolagiseringen att redovisas som pensionsskulder. För att trygga dessa pensioner utfärdades en statlig garanti som utlöses om det ansvariga bolaget misslyckas med att fullgöra sina förpliktelser (dvs. om bolaget går i konkurs eller inställer betalningarna). De flesta av de statliga bolagen har erhållit sina pensionsgarantier via det ömsesidiga bolaget Försäkringsbolaget Pensionsgaranti (FPG) som i sin tur fått garanti hos Riksgäldskontoret. Några av de större bolagen har fått sina pensionsgarantier direkt av RGK.

### Mindre garantier till de areella näringarna

Ett annat slag av garantier grundas på generella regler som fastställts av regeringen och Riksgäldskontoret. RGK har numera ansvaret för att bevilja garantier men handläggningen sker i samarbete med de myndigheter, främst länsstyrelserna, som tidigare hade ansvaret för garantigivningen. Länsstyrelserna tar in och bereder garantiansökningarna, bl.a. ur näringspolitisk synvinkel. RGK prövar riskerna och fastställer villkor och premier och uppdrar sedan åt länsstyrelsen att ställa ut garantin för RGK:s räkning. Uppföljning och skadereglering sköts i samarbete mellan RGK och länsstyrelsen, men beslut om att skadereglera och att fastställa ersättningens storlek fattas av RGK.

Även dessa garantier har formen av borgensåtaganden och omfattar ett visst högsta belopp. Staten tar inte hela risken utan en självrisk bärs av garantitagaren. Garantin söks av låntagaren till förmån för långgivaren, och den senare är sålunda garantitagare. Premiesättningen är riskbaserad och grundas på en riskprövning av de enskilda ansökningarna.

### Garantiernas omfattning

Riksgäldskontorets totala garantiportfölj uppgår till ca 207 miljarder kronor, varav 77 miljarder utgörs av kapitaltäckningsgarantier inom finansiering och fastigheter.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

**Tabell R.1 Garantiåtaganden 1996–1998, miljoner kronor**

| Sektor                                 | 1996-12-31    | 1997-12-31    | 1998-12-31    |
|----------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Infrastrukturprojekt                   | 13 818        | 17 988        | 29 857        |
| Finansiering och fastigheter           | 122 390       | 99 681        | 88 805        |
| <i>Varav kapitaltäckningsgarantier</i> | <i>90 003</i> | <i>76 530</i> | <i>77 482</i> |
| Pensionsåtagande                       | 26 423        | 22 641        | 24 177        |
| Energi                                 | 2 029         | 1 717         | 1 608         |
| Tillverkning                           | 500           | 493           | 328           |
| Övriga svenska åtaganden               | 263           | 260           | 1 122         |
| Internationella åtaganden              | 4 003         | 4 628         | 61 575        |
| Summa                                  | 169 426       | 147 408       | 207 472       |

**Not:** Sektorn "finansiering och fastigheter" består främst av fastighetsfinansiering (SBAB, Venantius, Stadshypotek) men även av andra finansieringsföretag.

**Källa:** Riksgäldskontorets årsredovisning 1998

Tabell R.1 ger en överblick över de av RGK förvaltade garantierna under de senaste tre åren. Av det totala garantiåtagandet vid 1998 års utgång finns över 40 % inom sektorn finansiering och fastigheter medan nära 30 % avser internationella åtaganden. Andra stora områden är infrastrukturprojekt och pensionsåtaganden.

Under 1998 minskade garantierna gentemot Stadshypotekskassan, Statens Bostadslåneaktiebolag (SBAB) och Venantius AB sammantaget med ca 5 miljarder kronor. Orsaken var en nedgång i lånestocken i dessa bolag, något som i sin tur påverkat RGK:s värdering av kapitaltäckningsgarantierna för dem.

Från och med 1998 redovisar RGK även ett antal garantier utfärdade av andra myndigheter. Ökningen med 60 miljarder kronor förklaras främst av en omläggning av redovisningen från Finans- och Utrikesdepartementen till Riksgäldskontoret för åtaganden till internationella banker som gjorts som en följd av internationella överenskommelser. Det gäller åtaganden till åtta olika banker – Världsbanken, Europeiska utvecklingsbanken, Europeiska investeringsbanken, Interamerikanska utvecklingsbanken m.fl.

Av de garantier som förvaltas av Riksgäldskontoret utgörs större delen av "gamla" garantier som utfärdats av RGK (garanterat belopp 136 miljarder kronor, se tabell R.2). Till det kommer gamla garantier som övertagits av RGK från andra myndigheter (60 miljarder kronor, se tabell R.3). De "nya" garantier som utfärdats sedan 1997 och har risktäckande premier är jämförelsevis begränsade (11 miljarder kronor, se tabell R.4).

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

**Tabell R.2** Gamla garantier som utfärdats av Riksgäldskontoret  
Uppgifter per 1998-12-31, miljoner kronor

| Låntagare                                       | Garanterat belopp | Kommentar                            |
|-------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|
| Nordiska investeringsbanken                     | 4 238             | kreditgarantier, gäller t.v.         |
| Statens Bostadsfinansierings AB                 | 1 500             | grundfondsförbindelse, gäller t.v.   |
| SBAB M-bolaget                                  | 50 653            | kapitaltäckningsgaranti, gäller t.v. |
| Venantius AB                                    | 26 820            | kapitaltäckningsgaranti, gäller t.v. |
| Posten AB                                       | 4 522             | 4 garantier, gäller t.v.             |
| Telia AB (totalt)                               | 7 792             | gäller t.v.                          |
| Stockholmsleder AB                              | 4 250             | flera datum                          |
| Öresundskonsortiet                              | 22 200            | flera datum                          |
| Försäkringsbolaget Pensionsgaranti              | 11 191            | pensionsgaranti, gäller t.v.         |
| Utrikesförvaltning och internationell samverkan | 1 081             | flera garantier                      |
| Övriga "gamla"garantier                         | 2 024             | flera garantier                      |
| Summa                                           | 136 271           |                                      |

**Not:** Som "gamla garantier" räknar RGK alla garantier som inte har risktäckande premier. Här ingår även en del garantier som ställts ut under 1997 och 1998.

**Källa:** Riksgäldskontoret

I tabell R.2 redovisas alla de "gamla" garantier som utfärdats av RGK. Till denna grupp räknas alla garantier som inte har risktäckande premier. Här ingår således även en del garantier som ställts ut under 1997 och 1998. Orsaken är att dessa garantier ställts ut inom en ram som beslutats av riksdagen före 1997 och att riksdagen då även beslutat att garantin ej skall belastas med någon avgift.

**Tabell R.3** Gamla garantier övertagna från andra myndigheter  
Uppgifter per 1998-12-31, miljoner kronor

| Garantins ändamål – tidigare ansvarig myndighet                       | Garanterat belopp |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Garantier till internationella banker hos Finansdepartementet/UD      | 56 305            |
| UD:s personallån                                                      | 11                |
| Banverket                                                             | 1170              |
| Vägverket                                                             | 1170              |
| Luftfartsverket                                                       | 344               |
| SJ                                                                    | 172               |
| Garantier utfärdade av länsstyrelser inom glesbygd (360 st garantier) | 76                |
| Lantbruksgarantier                                                    | 760               |
| Fiskeriverket                                                         | 11                |
| Skogsvårdsorganisationen                                              | 0,4               |
| NUTEK                                                                 | 0,4               |
| Kammarkollegiet                                                       | 0,4               |
| Summa                                                                 | 60 020            |

Källa: Riksgäldskontoret

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

**Tabell R.4 Nya garantier utfärdade av Riksgäldskontoret  
Uppgifter per 1998-12-31, miljoner kronor**

| Låntagare                                | Garante-<br>rat belopp | Kommentar                                  |
|------------------------------------------|------------------------|--------------------------------------------|
| Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa | 7 000                  | grundfondsförbindelse,<br>ej tidsbegränsad |
| Sveriges Allmänna Hypoteksbank           | 1 800                  | grundfondsförbindelse,<br>ej tidsbegränsad |
| Statliga Akademiska Hus AB               | 74                     | pensionsgaranti, ej<br>tidsbegräns.        |
| AB Svensk Exportkredit                   | 300                    | grundfondsförbindelse,<br>ej tidsbegränsad |
| Svenska Skeppshypotekskassan             | 350                    | grundfondsförbindelse,<br>ej tidsbegränsad |
| Forsmark                                 | 1 478                  | flera datum                                |
| Atlantic Container Line                  | 174                    | 1992–1999                                  |
| Luleå Energi                             | 2,6                    | 1992–2002                                  |
| Lantbruksgarantier                       | ca 2                   |                                            |
| Summa                                    | 11 181                 |                                            |

**Not:** Samtliga nya garantier belastas med premier och finansieras över räntekonto.

**Källa:** Riksgäldskontoret

Elva garantier som varit belagda med premier har av RGK omklassificerats från gamla till nya garantier. För dem utgår premier som RGK anser vara riskavspeglande. Någon höjning av premierna har inte gjorts i samband med omklassificeringen. De garanterade låntagarna i denna grupp ingår i tabell R.4. Sammantaget svarar de nya garantierna för endast 5 % av det totala utestående garantibeloppet.

Begreppen ”gamla” och ”nya” garantier i Riksgäldskontorets redovisning styrs således av om premierna anses vara risktäckande eller ej. Tidpunkten när garantierna utfärdades är inte avgörande.

#### Hur stor får garantigivningen bli?

De stora enstaka garantierna beslutas av riksdagen från fall till fall och det finns inte någon på förhand bestämd ram för hur stor den samlade garanti-givningen kan bli. Många av de enskilda garantierna saknar tidsbegränsning. Vissa av dem (kapitaltäckningsgarantierna) är också beloppsmässigt obegränsade i den meningen att staten har åtagit sig att svara för en viss kapital-täckning, oavsett storleken på de belopp som kan krävas.

De mindre garantierna till de areella näringarna har inte heller någon be-loppsmässig ram. De regleras i stället genom författningar. Beslut om dessa garantier fattas numera av Riksgäldskontoret efter beredning hos länsstyrel-serna.

#### Internationella aspekter

Statlig garantigivning kan betraktas som en form av statsstöd och lyder där-med under EU:s statsstödsregler som i sin tur följer direkt av Romfördraget (artiklarna 92 och 93). Inom EU lyder dessa frågor under DG IV, som har hand om konkurrensfrågor.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

Sedan länge gäller att alla statliga garantier skall anmälas till kommissionen, dvs. det finns krav på obligatorisk förhandsanmälan. Men enligt uppgift från Näringsdepartementet har detta inte tagits på allvar av medlemsländerna. Kommissionen har vid flera tillfällen gjort försök att införa en mera strikt ordning på detta område. Nya initiativ från kommissionen har tagits under vintern och våren 1999. Närmare upplysningar om dessa frågor ges i huvudrapporten.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

## R.3 Garantiernas finansiering

### Finansieringsproblemet

#### Obalanser är normala

Intäkter och kostnader av garantier är sällan i balans. Intäkterna är förhållandevis små men regelbundna (utom vid de tillfällen man lyckas återvinna större belopp från tidigare infriade garantier), medan kostnaderna för att infria garantier är oregelbundna och svåra att prognostisera.

Den statliga garantiverksamheten skiljer sig från vanlig försäkringsverksamhet genom att riskerna är mer koncentrerade, projekten större och kostnaderna för infrianden därför mycket mer ojämnt fördelade, både vad gäller belopp och tid. Ju större och mera unika de garanterade lånen är desto mer utpräglade blir dessa problem. Riskspridning i garantiportföljen är svår att åstadkomma i den statliga garantiverksamheten. Det gäller i synnerhet garantigivning till stora enstaka projekt.

#### Hur skall obalanserna klaras?

Den nya garantimodellen innebär bland annat att intäkterna skall ökas genom att man tar ut risktäckande premier, eventuellt kombinerade med subventioner från statsbudgeten. Intäkterna skall föras till en garantireserv som skall användas för att bekosta såväl administration som de infrianden som kan bli aktuella vid vissa tillfällen. Intäkterna sätts in på ett räntebärande konto i RGK.

En del av garantimyndighetens arbete består i att söka återvinna så mycket som möjligt av de fordringar som finns efter tidigare infriade garantier. När det gäller nya garantier skall dessa återvinna medel föras till garantireserven. När det gäller gamla garantier följer RGK sin tidigare praxis att föra eventuella återvinningar till respektive inkomsttitel.

Eftersom garantier infrias vid tidpunkter som inte är kända på förhand, men då ofta med mycket stora belopp på en gång, kompletteras garantireserven med en obegränsad kredit som kan användas av garantimyndigheten vid behov. För krediten skall ränta betalas. Sett över en längre period – ovisst hur lång – skall verksamheten balansera, dvs. den skall varken ge upphov till överskott eller underskott för statskassan.

#### Några nyckeltal för de senaste åren

För att få en rättvisande bild av garantigivningens ekonomi krävs en lång analysperiod. Eftersom garantimodellen har införts så nyligen kan någon sådan bild inte erhållas.

I det följande redovisas endast vissa aktuella upplysningar om storleken av garantiavgifter, infriade garantier, återvinningar och garantireserver.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

## Intäkter av garantiavgifter

De samlade intäkterna av garantiavgifter uppgick till nära 154 miljoner kronor under 1998, vilket var ca 100 miljoner kronor mindre än året innan. Nedgången kan framför allt hänföras till gamla garantier (se tabell R.5). Orsaken var minskning av ett par stora garantiåtaganden som tidigare gett betydande intäkter.

**Tabell R.5 Intäkter av garantiavgifter m.m.**

Miljoner kronor

|                                     | 1997 | 1998 |
|-------------------------------------|------|------|
| <b>Intäkter av gamla garantier</b>  |      |      |
| Garantiavgifter                     | 129  | 24   |
| Avgifter för kreditrisker           | 12   | 3    |
| Omvärdering av garantifordran       | 1    | 1    |
| Återföring av tidigare avsättningar | 39   |      |
| Summa                               | 181  | 28   |
| <b>Intäkter av nya garantier</b>    |      |      |
| Garantiavgifter                     | 110  | 117  |
| Räntor på räntekonto                | 3    | 10   |
| Summa                               | 113  | 127  |

Källa: Riksgäldskontorets årsredovisning 1998, s. 88

## Intäkter av återvinningar

Återvinningar av fordringar efter tidigare infriade garantier uppgår för Riksgäldskontorets del till ganska blygsamma belopp. Detta gäller enligt uppgift generellt för senare år.

Enligt årsredovisningen (finansieringsanalysen) var återvinningarna under 1997 mindre än 1 miljon kronor. Motsvarande belopp 1998 var 12 miljoner kronor. Återvinningarna under 1998 hänförde sig främst till en speciell låntagare. Från övriga gäldenärer återvanns totalt ca 3 miljoner kronor. Drygt hälften av detta belopp avsåg lantbruks- och glesbygdsgarantier. Återstoden avsåg fartygsgarantier. (Källa: Riksgäldskontorets årsredovisning 1998 s. 53)

## Stocken av fordringar

Samtidigt som Riksgäldskontoret övertog ansvaret för garantier inom andra myndigheter (den 1 januari 1998) övertog man även ca 1 000 regressfordringar hos länsstyrelserna och Fiskeriverket. (Med regressfordran avses garantimyndighetens fordran på en tidigare garanterad låntagare efter det att garantin infriats). Dessa fordringar omfattade totalt 334 miljoner kronor. Arbetet med genomgång och återvinning av den övertagna stocken av fordringar har påbörjats under 1998.

RGK har även en egen stock av fordringar som sammantaget uppgår till betydande belopp.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

### Kostnader för infriade garantier

Under 1997 behövde inga garantier infrias. Under 1998 infriades garantier för nära 20 miljoner kronor. (Källa: Riksgäldskontorets årsredovisning 1998, s. 82)

De flesta infrianden gäller garantier som ställts ut via länsstyrelserna. Några större infrianden av Riksgäldskontorets egna garantier har inte behövt göras sedan 1995.

### Kostnader för administration

De administrativa kostnaderna för garantiverksamheten under 1998 var 5,7 miljoner kronor för nya garantier och 10,3 miljoner kronor för gamla garantier. Personalkostnaderna var jämnt fördelade på gamla och nya garantier (1,9 miljoner kronor för vardera gruppen).

### Garantireserv för nya garantier

Avgifter för nya garantier placeras sedan den 1 januari 1997 på räntekonto i Riksgäldskontoret. Behållningen uppgick till 328 miljoner kronor vid 1998 års utgång. RGK har dessutom tillgång till en obegränsad kredit som är knuten till kontot.

### Finansiering av äldre garantier

Någon säkerhetsreserv finns inte för äldre garantier, varför statens budget kommer att belastas stötvis vid de tidpunkter då garantier måste infrias. Vissa garantiavgifter betalas visserligen för en del av de äldre garantierna (se tabell R.5), men dessa avgifter är inte risktäckande och de används inte för att bygga upp någon särskild reserv utan förs direkt till inkomsttitel.

Inom Riksgäldskontoret planeras en genomgång och värdering av samtliga äldre garantier i syfte att beräkna den dolda subventionen för varje enskild garanti, som grund för premiesättning och anslagsbelastning. Avsikten är att finna finansiering för så många som möjligt av de äldre garantierna så att de kan föras över till det nya systemet.

### Subventionsberäkningar

Subventioner av statliga garantiåtaganden uppkommer genom att full avgift inte har tagits ut, vilket innebär att framtida förväntade infrianden av garantier inte är fullt finansierade. Ett subventionsvärde utgör ett nuvärde av en framtida sannolik budgetbelastning. I verkligheten kan denna budgetbelastning uppkomma stötvis och under en lång följd av år.

Riksgäldskontorets garantistock innehåller en uppsättning mer eller mindre subventionerade garantiåtaganden. Bland garantierna finns helt olika risker, allt ifrån engagemang där sannolikheten för infrianden bedöms som mycket

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

liten till åtaganden där man enligt RGK helt enkelt kan förutsätta att budgetmedel kommer att tas i anspråk.

En beräkning av det subventionsvärde och den förlustrisk som finns i den gamla stocken av garantier skall göras en gång om året, enligt vad regeringen skrev i budgetpropositionen hösten 1997. Enligt senaste regleringsbrev skall en sådan beräkning i fortsättningen göras och rapporteras två gånger per år.

Riksgäldskontoret har hittills vid två tillfällen genomfört en sådan beräkning. Den senaste av dessa rapporter lämnades i januari 1999 (Subventionerade garantier inom Riksgäldskontorets ansvarsområde, dnr 99/96). Här inkluderas även de statliga garantier som övertagits från länsstyrelserna, Jordbruksverket och Fiskeriverket. De garantiengagemang som i föregående års subventionsrapport ansågs vara prissatta med en avgift som motvarar statens risk har överförs till det nya garantisystemet och finns inte längre med i beräkningen.

### **18 miljarder kronor brutto – med okänd tidsprofil**

Subventionsvärdet för Riksgäldskontorets garantier beräknades i den senaste rapporten till drygt 18 miljarder kronor brutto uttryckt i dagens penningvärde. Med (brutto)subventionsvärde avses den förväntade framtida budgetbelastningen, utan avdrag för förväntad återvinning.

Beloppet har beräknats utifrån historiska konkursfrekvenser som givetvis inte behöver ge en korrekt bild av framtiden. Avvikelse i bägge riktningarna är möjliga, dvs. det verkliga resultatet kan bli både bättre och sämre än det beräknade. Beräkningen ger heller ingen uppfattning om med vilken sannolikhet olika slags avvikelser kan uppstå.

Subventionsvärdet ökade från 1997 till 1998 med omkring 3,1 miljarder kronor. Ökningen beror på ökad upplåning av de stora garanterade låntagare som inte betalar avgift, framför allt Venantius AB och Öresundskonsortiet.

De mindre garantier som Riksgäldskontoret övertagit från andra myndigheter (länsstyrelser m.fl.) svarade för en ganska liten del av det totala subventionsvärdet (drygt 230 miljoner kronor av totalt 18 miljarder). Detta sågs dock som en hög risk jämfört med de ca 850 miljoner kronor som dessa garantiåtaganden utgör.

### **Beräkningsmetoden**

En utgångspunkt i subventionsberäkningen är att olika kategorier av företag har olika sannolikheter för att gå i konkurs. Konkurs sannolikheten för ett givet företag ökar med tiden. En förväntad budgetbelastning härleds i princip genom att garantibeloppet multipliceras med en konkurranssannolikhet som beror på företagskategori och åtagandets längd. Åtaganden som är tidsmässigt obegränsade har av beräkningstekniska skäl antagits ha en varaktighet på 15 år.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

De uppskattade värdena kan enligt RGK generellt karakteriseras som över-  
slagsmässiga bedömningar. Riksgäldskontorets garantiportfölj är inte väl  
diversifierad, utan har en slagsida mot sektorerna bostadsfinansiering och  
infrastruktur. Man bör samtidigt framhålla att subventionsvärdena är beräk-  
nade brutto, dvs. utan hänsyn till framtida återvinningar.

#### **Syftet med subventionsberäkningen**

De översiktliga subventionsberäkningar som hittills gjorts har i första hand  
syftat till att få en uppfattning om vad det sammantaget skulle kosta att föra  
över alla de gamla garantierna till det nya systemet om överföringen gjordes  
i dag och om alltsammans anslagsfinansierades. Syftet har således varit  
informativt. Någon ”operativ verkan” har dessa beräkningar ännu inte.

#### **Mycket analysarbete återstår**

En genomgång av samtliga enskilda åtaganden i garantiportföljen planeras.  
Härmed kommer man att få ett underlag för att bedöma vilka premier  
och/eller subventioner som behövs för att föra över gamla garantier till sy-  
stemet med nya garantier. Sådana analyser av varje låntagare skulle även  
stärka den totala subventionsberäkningen. En ny subventionsberäkning skall  
göras i augusti 1999.

Riksgäldskontoret kommer också att genomföra analyser av hela garantiport-  
följen med hänsyn till enskilda företags eller branschens känslighet för speci-  
fika händelser. Någon sådan analys har ännu inte gjorts (*Risker och riskhan-  
tering i Riksgäldskontorets verksamhet, 1999-02-26, dnr 99/457*).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

## R.4 Hur garantigivningen går till i praktiken

### Underlagsmaterialet

En genomgång av ett antal enskilda garantiärenden har gjorts av en konsult på uppdrag av Riksdagens revisorer. Beskrivningen i det följande bygger till stor del på konsultens rapport.

När det gäller *stora enstaka garantier* omfattade konsultens genomgång tre ärenden som av RGK sågs som typiska för denna del av garantiverksamheten. De garantibelopp som var aktuella var i miljardklassen. Ärendena valdes så att de skulle ge en aktuell bild av myndighetens arbete under olika skeden av handläggningen.

För *mindre garantier* gick konsulten igenom 16 ärenden som RGK handlagt under 1998. De garanterade beloppen varierade mellan 0,1 och 0,9 miljoner kronor. Samtliga fall gällde garantier för de areella näringarna (trädgårdsanläggningar, rennärning, lantbruk, glesbygdsstöd), vilket är det enda område som är aktuellt för beslut om nya garantier av detta slag.

### Hanteringen av stora enstaka garantier

I det följande beskrivs först hanteringen av sådana stora enstaka garantier som utfärdades före 1997 eller som styrs av rambeslut före 1997 (gamla garantier). Därefter beskrivs hur RGK arbetar med att bereda nya garantier.

### Arbetet med gamla garantier

”Gamla garantier” är i många fall premiefria. För sådana garantier kan Riksgäldskontoret bara ta ut ersättning för sina hanteringskostnader, i några fall inte ens det. Garantins utformning och villkor styrdes i huvudsak av regeringen. RGK:s uppgift var att utfärda garantin, besluta om vissa kompletterande villkor och sköta förvaltningen.

Arbetet med att utfärda garantier inom det gamla systemet fortsätter än i dag, eftersom flera av de kreditgarantier som utfärdas av RGK hänförs till rambeslut som fattats före 1997 och som innebär att de enskilda kreditgarantierna skall vara premiefria. Ett sådant ärende är Öresundsförbindelsen.

Arbetsgången för gamla garantier innefattar följande moment.

#### *Regeringsbeslut*

Regeringen har – efter bemyndigande av riksdagen – fattat beslut om att garanti ska ställas ut för ett statligt företags upplåning. Därav framgår att RGK ska ställa ut garantin, vilken form av garanti det gäller och de huvudsakliga villkoren. I regeringsbeslutet fastläggs också den avgift RGK får ta ut. Normalt får avgifter tas ut bara för att täcka hanteringskostnaderna, inte risken. Regeringen har också uppdragit åt RGK att tillsammans med för-

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

månstagaren (det statliga bolaget) sluta avtal om de preciserade villkor som ska gälla för garantin.

#### *RGK:s hantering vad gäller kapitaltäckningsgarantier*

För kapitaltäckningsgarantier har RGK:s hantering omfattat följande moment.

- RGK och förmånstagaren förhandlar fram och sluter avtal om särvillkoren för garantin.

Avtalet innehåller hur, och i vilka frågor, RGK skall informeras om verksamhetens utveckling m.m. RGK skall bl.a. informeras om förmånstagaren gjort ändringar i sina riktlinjer för finansiering. Förmånstagaren skall också skicka in resultatrapporter m.m. Avtalet kan också innehålla krav på att RGK skall godkänna vissa av förmånstagarens åtgärder innan de får genomföras. Det gäller t.ex. om förmånstagaren tar upp nya lån eller lämnar koncernbidrag. I avtalet bestäms också vad RGK kan göra för att ta ställning till åtgärder från bolagets sida och begränsa statens förlustrisk.

- RGK utfärdar kapitaltäckningsgarantin och bevakar att avtalet följs.

RGK bevakar att avtalet följs, främst genom den information som förmånstagaren tillhandahåller i enlighet med avtalet. Man reagerar på sådana planerade åtgärder som bolaget vill genomföra men som RGK anser ligga utanför avtalet. Myndighetens möjligheter att styra bolagets agerande har dock varit begränsade. Ofta har man blivit informerad men saknar möjligheter att ingripa. Avtalet mellan förmånstagaren och RGK innehåller vanligen bara krav på att den förre skall lämna information till garantimyndigheten, men ingenting om att RGK har rätt att vidta åtgärder med anledning av informationen.

#### *RGK:s hantering vad gäller kreditgarantier*

RGK har, på regeringens uppdrag, även utfärdat kreditgarantier för bolag både med och utan kapitaltäckningsgaranti. Dessa garantier har syftat till att underlätta bolagens upplåning. Hanteringen av dessa garantier liknar hanteringen av kapitaltäckningsgarantier:

- Avtal sluts mellan bolaget och RGK.

Bolaget och RGK sluter inledningsvis ett avtal som reglerar ansvars och rollfördelningen mellan dem, inklusive ansvarsfördelningen vid upplåning. Detta utgör utgångspunkten för RGK:s möjligheter att styra bolagets upplåning. Vidare ingår riktlinjer för i vilken form bolagets förslag till upplåning (enstaka låneavtal, ramavtal eller avtal om emitteeringar av obligationer m.m.) ska bedömas av RGK, samt hur kreditgarantierna skall avgränsas (en särskild garanti till långivaren/emittenten för varje låneavtal eller program, e.dyl).

- Låntagaren presenterar en offert från en långivare.

Arbetet med att utfärda en kreditgaranti börjar med att låntagaren för RGK presenterar en offert från en långivare och förslaget till låneavtal.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

- RGK prövar offerten.

RGK:s utgångspunkt i prövningen är numera att godkänna de avtalskonstruktioner som man själv har rätt att genomföra, eller andra upplägg där låntagaren för RGK kan förklara upplägget och fördelarna jämfört med mer ”reguljära” former. RGK diskuterar upplägget med låntagaren och framför synpunkter. Offerten godkänns, låneavtalet tecknas av låntagaren och lånet betalas ut.

- RGK utfärdar en garanti.

RGK utfärdar en garanti till förmån för långivaren som täcker det speciella lånet/ programmet. I garantin preciseras omfattningen (garantibeloppet) och under vilka omständigheter garantin är giltig. Vidare fastställs RGK:s krav på information från garantitagaren och vad garantitagaren skall göra för att få ersättning från garantin, liksom vad RGK får och inte får göra (t.ex. att inte kvitta ersättningskrav under garantin med andra fordringar).

RGK håller nu på att utarbeta riktlinjer för att stärka kontrollen av de risker som uppkommer genom låntagarens upplåning.

### *Skadereglering*

Någon reguljär kreditgaranti inom gruppen stora enstaka garantier har inte skadereglerats under de senaste åren. En av kapitaltäckningsgarantierna har däremot skadereglerats. Detta fall har också granskats av konsulten. Händelseförloppet var följande. Ett statligt bolag med kapitaltäckningsgaranti (SBAB) bedömde att kapitaltäckningen riskerade att hamna under den stipulerade miniminivån. Man meddelade RGK detta och begärde att RGK skulle infria (delar av) garantin samt det belopp som enligt bolagets bedömning behövdes för att återställa kapitaltäckningsgraden till den nivå som lagts fast i garantin.

Skaderegleringen rörde sig i detta fall om sammanlagt 1 000 miljoner kronor och ägde rum vid två tillfällen under 1995. Beloppet har senare återförts till RGK. Initiativet till skaderegleringen kom från låntagaren som också hade ett betydande informationsövertag. Någon förhandlingssituation förelåg inte. På grund av kapitaltäckningsgarantins utformning såg RGK ingen annan möjlighet än att infria det begärda beloppet. Därefter utredde RGK tillsammans med bolaget orsakerna till kapitalbehovet och vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att begränsa det.

### **Arbetet med nya stora garantier**

Nya garantier skall åsättas riskavspeglande premier (garantiavgifter). Riksgäldskontoret har i dessa ärenden uppgiften att bestämma premierna så att de representerar ett korrekt pris för garantin.

Initiativet till denna typ av garantigivning ligger i Regeringskansliet. RGK:s garantiavdelning har vid flera tillfällen deltagit i diskussioner om planerade garantier med olika fackdepartement. RGK har därvid redovisat de krav som

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

den nya garantimodellen ställer, t.ex. på riskavspeglande premier, och sökt tydliggöra hur modellen är avsedd att fungera. Man har också bevakat att modellens intentioner inte kommer bort i utformningen av nya stora garantier.

RGK har ännu inte utfärdat någon ny stor enstaka garanti sedan den nya garantimodellen infördes. Tre olika garantier har diskuterats men av olika skäl inte blivit av. Under våren 1999 har RGK arbetat med premiesättning och andra förberedelser i fyra olika ärenden, och man räknar med att detta i samtliga fall skall resultera i att garantier utfärdas.

#### *Arbetsgången vid ett nytt garantiärende*

Konsultens ärendegenomgång vad gäller nya, stora garantier baseras huvudsakligen på ett garantiförslag eftersom RGK, som tidigare nämnts, ännu inte utfärdat någon garanti av detta slag. RGK bedömer att arbetsgången i den genomgångna garantiansökan speglar den generella gången vid nya stora enstaka garantier.

- Diskussioner förs på departementsnivå.

Villkoren för en affär/investering diskuteras först mellan å ena sidan fackdepartementet, Finansdepartementet, (statlig kreditgivare) och konsulter och å andra sidan investeraren. Dessa diskussioner pågår under en längre tid. I dessa samtal med investeraren kommer man preliminärt överens om affärsupplägget inkl. olika finansieringslösningar. Någon personal från RGK har inte medverkat i detta skede.

- RGK kopplas in efter flera månader.

RGK kopplas in först när det blev dags att konkret utforma garantin. I det studerade ärendet gjordes detta på uppmaning av Finansdepartementet cirka sex månader efter det att den statliga grupp som diskuterat/förhandlat om investeringen hade klarlagt att det statliga stödet borde utgå i form av en kreditgaranti. Garantin bedömdes vara ett rationellt sätt att säkra en del av upplåningsbehovet för att finansiera investeringen.

Vid den tidpunkt RGK började delta i diskussionerna var sålunda finansieringen av investeringen i stora delar redan fastlagd. RGK uppger att man även i diskussionerna om andra (planerade) stora enstaka garantier normalt fortfarande kopplas in sent i diskussionerna.

- RGK medverkar i diskussionerna.

Första gången RGK deltog i den statliga gruppens möte redogjorde man för vilka finansiella risker som är förknippade med en investering av den karaktär som diskuterades. Man visade också på olika garantialternativ inklusive statliga garantier och på alternativa sätt att finansiera investeringen. RGK redovisade vidare beslutsgången för den typ av investeringsstöd som den tänkta garantin är del av, inklusive det faktum att EU-kommissionen måste godkänna garantin eftersom den räknas som statligt stöd.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

– RGK utreder risker och avtalskonstruktion.

Som en del i arbetet med att fastställa risknivån och premien studerade RGK den bransch investeringen avsåg, bl.a. vilka risker som karakteriserade denna bransch. Man bedömde var riskerna låg i det diskuterade upplägget med hänsyn till bl a företag, branschkaraktistika och investeringens utformning m.m. RGK gjorde också en mer detaljerad genomgång av det tänkta investeringsavtalet och vilka krav på villkors-klausuler som behövde ställas för att begränsa statens risk.

– Riskanalyser och känslighetsanalyser.

RGK gjorde därefter en riskanalys på projektet för att fastställa garantivärdet, dvs. statens risk (som också utgjorde den eventuella subventionen av investeringen). Beräkningar gjordes av garantivärdet för olika alternativa utformningar av projektet, vem som skulle stå för upplåningen och olika förmånsrätt för det garanterade lånet. I beräkningarna ingick också antaganden om lånens löptid, balansomslutningar när verksamheten kommit i gång samt olika avtalsvillkor och avtalskonstruktioner.

Slutligen gjorde RGK en känslighetsanalys där man jämförde sina resultat med de resultat som ett ratinginstitut kommit fram till vid bedömning av jämförbara investeringar av samma bransch. Resultatet av känslighetsanalysen pekade mot att RGK åtminstone inte underskattat risken. Riskanalysen utfördes med hjälp av den modell som RGK låtit utveckla för att kunna bedöma risker och sätta riskavspeglade premier vid stora enstaka garantier.

Det studerade ärendet har ännu inte resulterat i att någon garanti utfärdats. RGK har, som redovisats tidigare, ännu inte utfärdat någon stor enstaka garanti inom systemet för nya garantier. Varken uppföljning eller skadereglering av någon sådan garanti har därför varit aktuell.

Kravet på riskavspeglade premier har enligt RGK medfört att ett par garantier som varit tänkta som förtäckta subventioner till garantitagaren inte har blivit av. Då man inför riskavspeglade premier kommer subventionsmomentet att kontrolleras. RGK pekar vidare på att subventioneringen troligen också kommer att begränsas eftersom subventionen skall belasta ett anslag och därvid tränger undan andra planerade statsutgifter. EU:s statsstödsregler gör det också svårt att lämna subventionerade garantier till näringslivet.

## Hanteringen av mindre garantier till de areella näringarna

### Nya garantier beviljas

Då nya garantier beviljas biträds Riksgäldskontoret av länsstyrelsen, som svarar för att hantera stöd till de areella näringarna. Länsstyrelsen bereder ansökan, bl.a. genom att pröva den ur lantbrukspolitisk synvinkel, samt utfärdar och förvaltar garantin. RGK bedömer om investeringen är garanterbar samt beräknar risknivå och premie. Det är också RGK som fattar beslut om att bifalla ansökan och om de eventuella speciella villkor som bör gälla.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Arbetsgången i stort är följande.

- Länsstyrelsens lantbruksenhet får in en ansökan om garanti från den som ska genomföra investeringen för kreditgivande banks räkning.

Enheten gör en bedömning av investeringen, av företaget och ägaren, samt av anläggningen. Man bedömer också säkerheter och kredittid samt lämnar förslag till beslut till RGK. Här ingår förslag till premie och ett samlat omdöme om investeringen och ägaren.

Eventuellt har länsstyrelsen, innan ansökan om garanti kommit, varit rådgivare till företaget/personen som ska genomföra investeringen och därvid också deltagit i arbetet med att utforma garantin. De negativa konsekvenserna av detta har numera minskat genom att RGK gör den slutliga bedömningen innan beslut fattas.

- Ansökan överlämnas till RGK för fortsatt beredning och beslut.

Riskbedömningen görs i två steg: Först tar man ställning till om ansökan ur risksynpunkt bedöms vara garanterbar eller inte. Om den bedöms garanterbar fastställer man i nästa steg risknivån. Ett riktvärde har varit en risknivå som motsvarar en årlig premie på 3 % av garantibeloppet. RGK har i något fall dock godtagit garantier på en risknivå motsvarande 3,5 % årlig premie. Riskbedömningen sker på grundval av ett antal faktorer exempelvis garantiobjektets/låntagarens historik, lämplighet, redbarhet och bransch m.m.

- RGK gör en egen bedömning av ansökan.

RGK får in ansökan från länsstyrelsen och bedömer den på grundval av det underlag som bl a utgörs av länsstyrelsens utredning och förslag till ställningstagande. Eventuellt begärs kompletterande information från länsstyrelsen.

I ett antal fall har RGK bedömt risken som större än vad länsstyrelserna gjort och fastställt en högre premie än vad länsstyrelsen föreslagit. I några fall har RGK satt premien till 3% per år av garantibeloppet med omprövning efter två år.

- RGK fastställer premien och efter förslag från länsstyrelsen också den självrisk som långivaren skall bära.

Självrisken kan variera men 25 % är riktvärdet. Upp till 50 % i självrisk förekommer. Premier och självrisker sätts individuellt för varje ansökan. När det gäller premiens och självriskens storlek bedömer RGK att man successivt fått ökat gehör för sina bedömningar hos länsstyrelserna och att länsstyrelsernas bedömningar i dag i högre grad överensstämmer med RGK:s.

- RGK meddelar sitt beslut till länsstyrelsen och uppdrar samtidigt åt den att för RGK:s räkning ställa ut en garanti till förmån för kreditgivande bank.

Länsstyrelsen meddelar låntagaren och banken/garantitagaren beslutet och villkoren för garantin samt garantins omfattning. Vidare anger man krav på säkerheter, lånevillkoren och garantiavgiftens storlek. Banken uppmanas att meddela när lånet betalats ut och vilket lån garantin avser

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

m.m. Länsstyrelsen klargör bankens skyldigheter att lämna uppgifter om ändringar sker i förutsättningarna för det lån som garantin täcker.

– När banken meddelat att lånet betalats ut skickar RGK en faktura på garantipremien till banken.

Av fakturan framgår nivån på premien och den tidsperiod den avser och hur länge nuvarande premienivå gäller. RGK begär sedan årligen in premien från banken.

### Normal uppföljning under garantins löptid

En avstämning av det totala garantiåtagandet sker två gånger per år genom rapportering från respektive kreditinstitut till Riksgäldskontoret. I samband härmed faktureras kreditinstituten för premien för nästa period.

Kreditinstituten skall också löpande meddela RGK om en garanti har överlåts mellan kreditinstitut/bankkontor samt om slutamortering. Dessa uppgifter behövs för att uppdatera RGK:s register. Dessutom skall kreditinstituten snarast meddela RGK om det uppkommer betalningsproblem eller andra omständigheter som påverkar statens risk.

### Säkerhets- och ägarändringar under garantins löptid

Under garantins löptid kan långivaren eller låntagaren komma in med ansökan om ändringar i ägarförhållanden. Låntagaren kan t.ex. ha sålt den anläggning som garantin avser. Långivaren eller låntagaren kan också ansöka om ändringar i de säkerheter som skyddar statens åtaganden i det fall låntagaren inte kan fullgöra sina skyldigheter till långivaren. Arbetsgången är densamma för bägge slagen av ändringar. Här beskrivs ändringar av säkerheter.

– Låntagaren eller långivaren ansöker hos länsstyrelsen om att få göra en säkerhetsändring.

Orsaken är ofta att låntagaren vill låna ytterligare och då utnyttja säkerheterna för det garanterade lånet till de nya krediterna. Säkerheterna för garantilånet består normalt av inteckningar i fastigheter. Vid säkerhetsbyte föreslår låntagaren vanligen att RGK accepterar inteckningar med sämre säkerhet, dvs. sådana som ligger nära eller vid marknadsvärdet för fastigheten.

– Länsstyrelsen gör en utredning och bedömning.

Bl.a. diskuterar man för- och nackdelar för låntagaren och staten av att gå med på förslaget. Bedömningen koncentreras på om säkerheterna kommer att ligga över marknadsvärdet för anläggningen/fastigheten. Länsstyrelsen lämnar sitt förslag till beslut till RGK.

– RGK gör en egen bedömning och utredning.

RGK diskuterar med länsstyrelsen konsekvenserna av att bevilja ansökan, lämnar förslag till alternativa lösningar och redovisar eventuella villkor för att gå med på ansökan. RGK:s bedömning tar sin utgångs-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

punkt i behovet att begränsa statens förlustrisk, medan länsstyrelserna tenderar till att i högre grad utgå från låntagarens behov. Inledningsvis var RGK:s bedömning ofta hårdare än länsstyrelsernas. Länsstyrelserna har numera, enligt RGK, alltmer anpassat sig till RGK:s synsätt.

- RGK beslutar om att (på vissa villkor) gå med på säkerhetsändringen eller att avslå ansökan och meddelar beslutet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen meddelar låntagaren RGK:s beslut.

Under våren 1999 har RGK i viss utsträckning lagt om rutinerna och delegerat vissa typer av beslut till länsstyrelserna.

### **Infriande av garantier och eftergift/avskrivning av regresskrav på infriade garantier**

Infrianden av garantier inom de areella näringarna är komplicerade. Konsultens ärendegenomgång tyder på att bankerna har få incitament att meddela betalningsproblem och andra händelser som påverkar statens risk.

Arbetsgången är i stort följande:

- Länsstyrelsen får besked från banken om att betalningsproblem eller betalningsinställelse inträffat. Banken begär att staten ska infria garantin och lösa det garanterade lånet.

- Länsstyrelsen utreder anledningen till bankens begäran och orsaken till betalningsproblem eller betalningsinställelse.

Länsstyrelsen bedömer också om banken fullgjort sina skyldigheter enligt garantin. Därefter föreslås åtgärder, t.ex. att vid konkurs sälja anläggningen exekutivt, att delta i ackordsuppgörelse etc. Om banken har brustit i sina skyldigheter framgår det också av länsstyrelsens förslag. Detta överlämnas till RGK tillsammans med all dokumentation kring ärendet.

- RGK utreder ärendet inkl. om banken har rätt till ersättning inom ramen för garantin.

Man begär in det kompletterande underlag som eventuellt kan behövas, fattar beslut om att infria garantin, kontrollerar hur stor ersättningen ska vara samt betalar ut ersättningen. Om banken har brustit i sina skyldigheter, t.ex. dröjt lång tid med att anmäla betalningsinställelsen, jämkar RGK skadeersättningen. I ett av de granskade ärendena utgick inte skadeersättning för bankens ränteförluster eftersom banken dröjt ungefär ett år med att meddela betalningsinställelsen.

- RGK riktar regresskrav mot låntagaren.

Det vanliga är att infriandet har orsakats av att låntagaren gått i konkurs. RGK skriver till låntagaren sedan man infriat garantin att man skadereglerat. Samtidigt riktar RGK regresskrav mot låntagaren, dvs. krav på att återvinna skadeersättningen.

- Länsstyrelsen gör avbetalningsplan för låntagaren.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Låntagaren redogör för sin ekonomi för länsstyrelsen, som bedömer om låntagaren har möjligheter till återbetalning. Om så är fallet utarbetar länsstyrelsen en avbetalningsplan. Om inte föreslår länsstyrelsen RGK att tills vidare avbryta indrivningen. Endast RGK får besluta om att avbryta indrivning.

Ibland kommer låntagaren, några år efter att RGK betalat ut skadeersättning, in med en ansökan till länsstyrelsen om eftergift eller avskrivning av statens regresskrav. Länsstyrelsen bedömer ansökan och lämnar förslag till beslut till RGK som beslutar. Hittills har man i de flesta fall beslutat sig för att avslå ansökningarna. Skäl för detta har bl.a. varit att det gått för kort tid sedan konkursen inträffat och/eller att den sökande bör söka frivillig skuldsanering. RGK:s uppfattning är att staten skall likabehandlas med övriga långivare. Det innebär att eftergift bara medges om övriga långivare gör likvärdiga eftergifter.

## RGK:s arbete för att utveckla garantigivningen

I Riksgäldskontorets verksamhetsplan för 1999 beskrivs en fortsatt utveckling av garantiverksamheten. De områden som berörs är bl.a. följande:

### 1. Riskvärderingar

Värdering av risker har en central roll i den nya garantimodellen. Nya värderingsmodeller har utarbetats av RGK i samarbete med Handelshögskolan i Stockholm. Under 1999 ska utvecklingsarbetet fortsätta. Den empiriska kunskapen om de faktorer som är av väsentlig betydelse för värderingen ska byggas upp, liksom kunskaper och förtroendet med mer ordinära projekt-riskbedömningar.

Den framväxande marknaden för kreditriskderivat – ett finansiellt instrument med vars hjälp kreditrisk kan separeras från kredittillgång – ska följas av RGK. Man skall söka utröna såväl kreditriskderivatens konsekvenser för garantiverksamhet och finansiella marknader i allmänhet som deras direkta betydelsen för garantivärdering. En första promemoria om kreditriskderivat lämnades i juni 1998 och en lägesrapport planeras för 1999.

En samlad redogörelse för bl.a. garantiåtaganden, riskexponering och subventionselement i statens garantiverksamhet ska lämnas vid halvårsskiftet respektive vid utgången av 1999.

### 2. Invärderingar av gamla garantier

När beräkningen av subventionsvärden och den förlustrisk som finns i den gamla stocken av garantier har slutförts ska arbetet inriktas på att dessa värden skall föras upp på anslag inom respektive utgiftsområde om inte premien för garantin kan höjas i motsvarande mån. Detta innebär att fakturering skall göras antingen till garantitagare/låntagare eller till ett budgetanslag. Samtliga äldre åtaganden ska värderas. De belopp som motsvarar subventionsvärdena

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ska sedan betalas in till garantireserven, antingen från den garanterade låntagaren eller från anslag i budgeten. Målsättningen i verksamhetsplanen var att man redan i den ekonomiska vårpropositionen 1999 skulle få med anspråk på medel för en större del av garantierna med stort subventionsvärde och långa löptider. Arbetet har dock fördröjts.

### *3. Fordringshantering och återvinning*

RGK:s samtliga fordringar till följd av infriade garantier ska finnas i ett särskilt fordringsregister. Där ska ingå såväl de fordringar som uppstått genom att RGK har infriat garantier som de fordringar som RGK övertagit från andra myndigheter. Ett sådant register skulle enligt planen vara upprättat tidigt under 1999. Verksamheten med aktiv fordringshantering och återvinning skulle påbörjas snarast. Arbetet inom vissa pågående återvinningsärenden beräknades fortskrida.

### *4. Uppföljning och riskpolicy*

Garantier som rör investeringar i infrastrukturen, liksom garanti- och låneengagemang inom fastighetssektorn, ska särskilt följas upp under 1999. En ny policy håller på att utarbetas för kontroll av riskerna genom garantier till större låntagare. En utgångspunkt är att den garanterade utlåningen ska relateras till RGK:s riskpolicy. Detta arbete ska enligt verksamhetsplanen utmynna i klara handlingsregler för de garanterade låntagarna.

### *5. Kartläggning av statliga garanti- och kreditåtaganden som i dag ligger utanför garantimodellen*

Riksgäldskontorets arbete med att kartlägga statens kredit-, garanti- och garantilikhande åtaganden ska fortsätta under 1999. Det första skedet i detta arbete påbörjades under 1998. Det omfattar två delar: kartläggning av statens kreditgivning respektive av statens ansvar för pensionsåtaganden som härrör från statliga verksamheter som bolagiserats.

I verksamhetsplanen nämns också den pågående utredningen av hanteringen av statens långivning samt ökade satsningar på information om garantierna m.m.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

## R.5 Garantierna till Venantius

Garantierna till statliga bolag, speciellt kreditmarknadsbolaget Venantius, har uppmärksammats särskilt i granskningen. Revisorerna har därför uppdragit åt en konsult, civilekonomen Ragnar Boman vid Stora Huset AB, att närmare undersöka dessa frågor.

### Förutsättningarna

#### Venantius uppdrag: att förvalta riskfyllda bostadslån

Venantius AB är ett statligt bolag som bildats för att förvalta vissa statliga bostadslån med särskilt stor risk för kreditförluster. Bolagets huvuduppgift är att hantera de obeståndssituationer och eventuella kreditförluster som kunde uppstå i den aktuella lånestocken (prop. 1994/95:219). Inriktningen på verksamheten skulle enligt propositionen vara att ”på ett för staten som helhet förmånligt sätt sköta den fortsatta förvaltningen av berörda bostadslån under resterande avtalstid”. Venantius är därmed ett s.k. avvecklingsbolag, även om avvecklingstiden är ovanligt lång. En stor del av Venantius verksamhet syftar till finansiella rekonstruktioner av de berörda låntagarna (fastighetsbolag, bostadsrättsföreningar och egnahemsägare).

Ägarfunktionen för Venantius utövas av Finansdepartementets bolagsenhet som vid bolagsstämman utser styrelse och en revisor. Ytterligare en revisor utses av RRV. Som kreditmarknadsbolag står Venantius under tillsyn av Finansinspektionen, som också förordnar en revisor i bolaget. I övrigt är Venantius ett aktiebolag av normalt slag som följer reglerna i aktiebolagslagen.

#### Venantius bildades 1995

Venantius bildades genom beslut av riksdagen under 1995 och har nu tre fulla verksamhetsår bakom sig. Då bolaget bildades övertog det ca 70 000 lån från staten och SBAB till ett nominellt belopp på ca 33 miljarder kronor. Under 1997 övertog Venantius även resterna av Securum. År 1998 hade antalet lån i Venantius krympt till ca 30 000 och lånevolymen till 24,6 miljarder kronor.

De överförda lånen varierade starkt både till storlek och karaktär. Stor osäkerhet rådde om fordringarnas värde. Denna osäkerhet var i själva verket en utgångspunkt för tillkomsten av Venantius.

#### Kapitaltillskott och kapitaltäckningsgaranti

Då Venantius bildades fick bolaget ett tillskott av kapital från staten på 8,4 miljarder kronor. Detta bedömdes täcka de väntade framtida förlusterna i lånestocken. Dessa förluster var dock svåra att förutsäga. Kapitaltillskottet kompletterades därför med en kapitaltäckningsgaranti. Garantin bedömdes

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

.  
Bilaga 1

nödvändig för att balansera den osäkerhet som rådde kring storleken på de framtida förlusterna.

Riksgäldskontoret fick i uppdrag av regeringen att genom garantin säkerställa att kapitaltäckningsgraden i Venantius alltid översteg den i lag angivna lägsta nivån för kreditmarknadsbolag genom att vid behov kontant inbetala kapital. Inget sådant kapitaltillskott har ännu varit nödvändigt. Kapitaltäckningsgraden för Venantius uppgick vid utgången av år 1998 till 21 %. Enligt lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag gäller för närvarande att kapitaltäckningsgraden (beräknat på visst, i lagen angivet sätt) ska vara minst 8 %.

### **Kreditgarantier kompletterar kapitaltäckningsgarantin**

Den 7 mars 1996 beslutade regeringen att uppdra åt Riksgäldskontoret att förstärka kapitaltäckningsgarantin till Venantius i samband med lösen av Venantius lån i RGK. Detta lån (på totalt 25 miljarder kronor) skulle avvecklas under en femårsperiod. Ett av syftena med bildandet av Venantius var nämligen att bolagets upplåning inte skulle belasta statens egen upplåning.

Syftet med regeringsbeslutet var att Venantius AB:s borgenärer vid tidpunkten för ett eventuellt återkallande (av kapitaltäckningsgarantin) ej skulle få en försämrad ställning. RGK valde att förstärka kapitaltäckningsgarantin genom att lämna kreditgarantier för Venantius upplåning på marknaden. Varje lån som Venantius tar upp garanteras således av RGK genom en särskild kreditgaranti, trots att bolaget också har en heltäckande kapitaltäckningsgaranti. Skälet till att man infört dessa dubbla säkerheter är, enligt RGK, att en kapitaltäckningsgaranti i princip kan återkallas av regeringen. De särskilda kreditgarantierna, som är oåterkalleliga, träder in om regeringen beslutar att återkalla kapitaltäckningsgarantin eller om Venantius skulle försättas i konkurs.

Garantierna till Venantius tillkom innan den nya garantimodellen trädde i kraft. Garantierna är inte belagda med avgifter och kostnaderna för garantierna har inte heller gjorts synliga med särskilda subventioner som belastar ett anslag. Garantierna följer således inte principerna i den nya garantimodellen.

## **Venantius och Riksgäldskontoret**

### **Riksgäldskontorets syn på Venantius**

Venantius har ett speciellt förhållande till Riksgäldskontoret. RGK förvaltar de kredit och kapitaltäckningsgarantier som utgör en förutsättning för bolagets verksamhet. RGK har därmed enligt garantiförordningen (1997:1006) ett ansvar för att bedöma och värdera de ekonomiska risker som åtagandet innebär för staten och se till att ärendet får en ekonomiskt ansvarsfull prövning och hantering.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Venantius har genom garantierna en hög kreditvärdighet som används som underlag för bolagets finansverksamhet. Riksgäldskontoret har ingen formell rätt att hindra bolaget från att öka risken i sin verksamhet, trots att risken inte bärs av bolaget utan av staten via garantierna. RGK har gjort ett försök att utforma riktlinjer för Venantius utlåning som hittills inte har godtagits av bolaget (Riktlinjer för utlåning under Riksgäldskontorets garanti, PM 1999-03-10). Syftet med riktlinjerna var att underlätta det dagliga arbetet och komma ifrån detaljerade diskussioner av varje enskild lånetransaktion.

Riktlinjerna tar sin utgångspunkt i RGK:s regler för den egna upplåningen eftersom man anser att Venantius i kraft av garantierna har möjlighet att uppträda med samma kreditvärdighet som svenska staten. RGK anser också rent allmänt att förtroendet för staten på kapitalmarknaden kan påverkas av hur annan statlig upplåning bedrivs ur risksynpunkt.

Riksgäldskontoret anser att man i dag har svårt att fylla sin uppgift att begränsa statens risk i samband med de tidigare utfärdade statliga garantierna. Myndigheten saknar för närvarande de nödvändiga instrumenten.

### **Venantius svar**

Venantius har i detta sammanhang framfört att ansvaret för finansverksamheten till fullo vilar på bolagets styrelse och ledning och att de restriktioner som finns för verksamheten utgörs av gällande lagstiftning (aktiebolagslag, lag om finansieringsverksamhet m.m.) och de av ägaren – staten – givna begränsningar som ligger i bolagsordningen och i de punkter som i särskild ordning tagits upp på bolagsstämman. Enligt Venantius kan bolagets styrelse inte utan bolagsstämmobeslut agera till förmån för ägaren, ej heller ta instruktioner från ägaren som innebär merkostnader för bolaget.

Venantius menar också att dess finansverksamhet inte kan bedrivas med samma inriktning och restriktioner som Riksgäldskontorets. Venantius anser att bolaget som relativt ny och liten låntagare på kapitalmarknaden inte har möjlighet att få lika goda villkor för upplåningen som RGK, trots de statliga garantierna. Venantius är en mycket mindre låntagare än RGK. Venantius upplåning på marknaden uppgick till drygt 21 miljarder kronor i december 1998, medan RGK:s utestående obligationer och statsskuldväxlar i svenska kronor uppgick till ca 985 miljarder kronor. För exempelvis SBAB var motsvarande belopp ca 100 miljarder kronor.

Det kan tillfogas att RGK i sina s.k. subventionsberäkningar har beräknat en mycket stor dold subvention till Venantius. Venantius svarar ensam för en betydande del av de totala subventioner som RGK räknar med är förknippade med de statliga garantierna. Syftet med beräkningen, som har beskrivits tidigare i denna bilaga, är att få en uppfattning om den samlade budgetbelastning som skulle uppstå om garantierna överfördes till den nya garantimodellen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Ägarens syn på Venantius

Inom Finansdepartementets bolagsenhet, som svarar för ägarfunktionerna för Venantius, har man en helt annan bedömning av bolaget än vad Riksgäldskontoret har. Man pekar på att Venantius varit framgångsrik i sin kärnverksamhet och betraktar de enligt RGK riskfyllda transaktionerna på skuldsidan som mindre betydelsefulla.

De stora riskerna i Venantius verksamhet finns i stället på tillgångssidan, i de osäkra fordringar som bolaget har på sina låntagare (fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar) med alltför högt belånade hus. Dessa risker analyseras inte av Riksgäldskontoret.

Själva uppdraget till Venantius innebär också att bolaget ska begränsa förlusterna för staten (bolaget ska förvalta de berörda bostadslånen på ett för staten som helhet förmånligt sätt).

## Slutsatser

De mycket skiljaktiga bedömningarna av Venantius visar på ett problem som behöver övervägas närmare. Staten spelar flera roller i förhållande till bolaget – man är både ägare och garant för bolagets upplåning. Hur dessa roller skall förenas är en fråga som inte är löst i dag.

Riksgäldskontoret kan knappast sägas ha något ansvar för hur Venantius förvaltar sina tillgångar. RGK har däremot ett ansvar för statens upplåning. Venantius AB är visserligen en egen juridisk person – något som var ett viktigt motiv till att Venantius bildades – men genom garantierna är bolaget mycket nära knutet till staten. Det är detta som skapat den nuvarande oklarheten.

## Konsultens principiella slutsatser

Den konsult som anlitats av revisorerna har dragit slutsatsen att garantierna till Venantius var ofrånkomliga, sett mot bakgrund av den stora osäkerheten om värdet av bolagets tillgångar. Inget tyder heller, enligt konsulten, på att bolaget har agerat affärsmässigt felaktigt eller tagit onödigt stora risker på grund av de statliga garantierna eller i övrigt. Kapitäläckningsgarantin minskar inte det ansvar som åvilar bolagets styrelse och ledning att driva företaget på bästa sätt i enlighet med beslut av riksdag och regering, bolagsordning och eventuella ägardirektiv. Medvetenheten är också mycket stor hos berörda parter om premisserna för Venantius verksamhet.

Venantius arbetar under normala former för bolagsrättslig styrning och kontroll av ett aktiebolag och är därtill föremål för tillsyn av Finansinspektionen. Normalt ska sådana arrangemang för styrning och kontroll vara tillräckliga.

En helt annan form av styrning och kontroll utövas av Riksgäldskontoret. På grundval av garantiförordningen och avtal med RGK ska Venantius i förväg inhämta kontorets godkännande av bl.a. företagets finansieringspolicy och varje ny enskild lånetransaktion.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Statens styrning och kontroll av Venantius kännetecknas enligt konsulten av ett "dubbelkommando" mellan Finansdepartementets bolagsenhet och Riksgäldskontoret. Detta medför oklara ansvarsförhållanden och är därmed principiellt betänkligt. Det medför också en del praktiska problem.

### Konsultens förslag

Konsulten ger i sin rapport ett antal olika, alternativa förslag till förändringar som skulle kunna avskaffa den nuvarande oklarheten i styrningen:

- att Finansdepartementet övertar ansvaret för kapitaltäckningsgarantin till Venantius
- att Riksgäldskontoret i stället får ett stärkt ansvar för garantierna genom att man skriver in bestämmelser om detta i bolagsordningen eller i ägardirektiv för Venantius
- att Venantius ombildas till statlig myndighet
- att regelverket ändras så att helägda statliga bolag undantas från garantiförordningen
- att avgifter införs för kreditgarantierna till Venantius, eventuellt i kombination med att kapitaltäckningsgarantin överförs till Finansdepartementet.

### Revisorernas bedömning

Revisorernas bedömning redovisas i avsnitt R.6.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

## R.6 Sammanfattande diskussion

### Stora belopp men begränsad handläggning

Riksgäldskontorets garantihantering omfattar mycket stora belopp och är också mycket heterogen. Själva verksamheten är dock begränsad i den meningen att få personer arbetar med dessa uppgifter. Verksamheten befinner sig i ett uppbyggnadsskede.

Av Riksgäldskontorets totala garantigivning på 207 miljarder kronor är det hittills bara 11 miljarder – omkring 5 procent – som kan hänföras till det nya garantisystemet.

Mycket arbete återstår innan garantihanteringen kan sägas uppfylla intentionerna i den nya garantimodellen. Förbättringar krävs både när det gäller praktiska frågor kring handläggningen och när det gäller garantiernas konstruktion.

### Frågor om handläggningen

#### RGK kommer in sent i beredningen

När det gäller stora enstaka garantier kommer Riksgäldskontoret ofta in sent i beredningen. Det innebär att regeringen inte fullt ut utnyttjar RGK:s kompetens i beredningen av nya garantier. Erfarenheterna av de ärenden konsulten gått igenom tyder på att detta kan leda till lösningar som innebär större risker för förluster än nödvändigt.

Den nuvarande arbetsgången har också medfört att RGK fått lägga ned tid på att redovisa garantimodellens innebörd för Regeringskansliets personal. Det finns goda skäl att överväga en delvis annan hanteringsordning: att RGK kom in tidigt i beredningsarbetet inför nya garantier och att regeringsbeslutet bara skulle ange de övergripande förutsättningarna för RGK:s handläggning. Utifrån dessa förutsättningar skulle det sedan vara RGK:s sak att utforma villkoren för garantin.

#### Statens bästa eller bolagets bästa?

Riksgäldskontoret har i dag rätt små möjligheter att i avtal begränsa garantiobjektets agerande, exempelvis genom att utforma riktlinjer för upplåning m.m. Delvis kan detta förklaras av att garantiobjekten eller garantitagarna genomgående varit statliga eller statligt kontrollerade bolag. En av de två konsulter som anlåtats av Riksdagens revisorer har studerat de riktlinjer som regeringen gett till RGK i samband med två stora enskilda garantier. Enligt konsulten förefaller man från statens sida ha utgått från att ledningarna för bolagen inte bara skall verka för företagets bästa utan också aktivt arbeta för att begränsa statens förlustrisker i samband med garantierna. I praktiken har bolagsledningarna emellertid i första hand arbetat för bolagens bästa.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

Mot denna bakgrund borde man enligt konsulten införa en ordning som ger RGK möjlighet att agera för att begränsa statens förlustrisk i samband med alla stora enstaka garantier. RGK borde få befogenheter att styra villkoren för garantitagarna och/eller garantiobjekten för att få dem att medverka i ansträngningarna att begränsa statens risk. Alternativt borde särskilda villkor formuleras i bolagsordningarna eller i särskilda ägardirektiv. Frågan har att göra med hur staten utövar sin roll som ägare av bolag. Denna fråga har revisorerna tidigare behandlat i en särskild granskning.

### **RGK har begränsade möjligheter att påverka riskutvecklingen**

Även för andra garantier än de allra största har RGK begränsade möjligheter att påverka riskutvecklingen. En generell svårighet är att få garantitagarens aktiva medverkan för att begränsa konsekvenserna av (befarade) betalningsinställelser. Enligt konsulten borde man överväga ändringar i reglerna för att göra det möjligt för RGK att ställa krav i avtal på hur uppsägning av lån etc. ska gå till. Ett system med självrisiker för stora enstaka garantier borde också övervägas eftersom detta skulle öka långivarens intresse för att begränsa risken.

### **Uppföljningarna av utestående garantier behöver förbättras**

RGK följer löpande en stor del av sina stora enstaka garantier, men enligt konsulten behöver mera göras på detta område. Konsulten jämför i sin rapport de statliga garantimyndigheterna med privata kreditgivare. Dessa går en gång om året igenom utestående (större) kreditengagemang för att värdera riskutveckling m.m. och diskutera lämpliga åtgärder. En mera aktiv uppföljning från RGK:s sida borde även innefatta åtgärder för att aktivt begränsa förlustrisken för staten. Detta kräver dock ändringar i nuvarande regelsystem.

### **Mycket kan göras för att öka återvinningarna**

Enligt RGK:s egen bedömning behöver myndigheten öka sina arbetsinsatser för att bevaka och driva in de fordringar som RGK har på tidigare låntagare efter det att en garanti har infriats. Återvinningarna skulle därmed kunna öka.

### **Sned resursfördelning inom RGK:s garantiavdelning**

En slutsats av konsultens ärendegenomgång är att garantiverksamheten för de mindre garantierna inom de areella näringarna fungerar ganska bra, men också att denna del av verksamheten drar förhållandevis stora resurser (ca 2 av 7 ½ årsarbetare). Ser man detta i relation till garantiernas omfattning är resursfördelningen uppenbart sned. Delvis är detta naturligt och svårt att undvika. Om det är lämpligt att överföra handläggarresurser från mindre garantier till stora enstaka garantier kan inte bedömas här. Att verksamheten med stora enstaka garantier behöver personalmässiga förstärkningar förefaller mycket troligt.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Konkurrens om personalen

Handläggarna vid garantiavdelningen är förhållandevis eftersökta på arbetsmarknaden. Eftersom näringslivet, inklusive de statliga bolagen, kan erbjuda löner på en helt annan nivå än vad RGK som statlig myndighet kan göra finns här en konkurrenssituation. Det finns risk för snabba och stora kompetensförluster, i synnerhet sett i relation till den mycket begränsade personalstyrkan. Vid en uppbyggnad av verksamheten inom RGK:s garantiavdelning måste dessa förhållanden beaktas.

## Svagheter i garantiernas konstruktion

### Kapitaltäckningsgarantier är alltför generösa

De kapitaltäckningsgarantier som RGK har utfärdat är till sin karaktär obegränsade när det gäller statens åtaganden. Det finns alltså inget tak för statens ersättningar ur garantin. En rättvisande premie kan därmed svårigen fastställas. Det betyder att kapitaltäckningsgarantierna strider mot garantimodellens grunder. Denna typ av garanti utgör troligen också ett otillåtet statsstöd enligt EG:s statsstödsregler, i den mån den snedvrider konkurrensen och stör handeln mellan medlemsländerna. Garantitagare som arbetar på en konkurrensutsatt marknad får genom garantin fördelar gentemot sina konkurrenter.

Konsultens slutsats är att nya kapitaltäckningsgarantier inte borde ställas ut, och att man därtill borde verka för att säga upp de redan utställda kapitaltäckningsgarantierna. I den mån det finns ett fortsatt behov av garantitäckning borde detta i första hand lösas med hjälp av traditionella kreditgarantier.

### Kapitaltäckningsgarantier kan vara befogade i vissa fall

Frågan om kapitaltäckningsgarantier är emellertid mycket komplex. Denna typ av garantier kan ses som ett alternativ till ägartillskott. Det kan finnas situationer – som t.ex. saneringen efter finanskrisen – då kapitaltäckningsgarantier till statliga bolag kan vara befogade, trots de principiella betänkligheter som anförts ovan. Det bör samtidigt framhållas att kapitaltäckningsgarantier knappast kan förenas med principerna i den nya garantimodellen, som bl.a. innebär att kostnaderna för en garanti ska vara synliga vid det tillfälle den utfärdas. Man bör därför så långt möjligt undvika att utfärda sådana garantier. Frågan om kapitaltäckningsgarantier bör alltid föregås av mycket noggranna överväganden som även föreläggs riksdagen.

### Oklar styrning av statliga bolag med kapitaltäckningsgarantier

Revisorerna har anlitat en särskild konsult (civilekonomen Ragnar Boman) för att studera vissa frågor som gäller garantigivningen till statliga bolag med särskild inriktning på kreditmarknadsbolaget Venantius AB (se avsnitt R.5). Av hans analys framgår att det i dag finns motsägelser i styrningen av Venantius. Å ena sidan finns den ”normala” styrningen av bolaget via ägare

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

(Finansdepartementets bolagsenhet) och styrelse, bolagsordning och ägardirektiv. Räkenskaperna granskas av tre revisorer, och Venantius är även föremål för tillsyn av Finansinspektionen. Å andra sidan finns genom garantiförordningen ett särskilt ansvar för Riksgäldskontoret att agera så att statens risk i samband med garantierna begränsas.

Detta "dubbelkommando" medför extraarbete och leder dessutom till oklarheter i styrningen av Venantius. Konsulten skisserar ett antal tänkbara lösningar av detta styrningsproblem, bl.a. att Finansdepartementet övertar ansvaret för kapitaltäckningsgarantin till Venantius. Det är också möjligt att införa avgifter för kreditgarantierna till Venantius, eventuellt i kombination med att kapitaltäckningsgarantin överförs till Finansdepartementet. En lösning av annat slag är att Riksgäldskontorets i stället får ett stärkt ansvar för garantierna genom att man skriver in bestämmelser om detta i bolagsordningen eller i ägardirektiv för Venantius.

Revisorerna vill här framför allt framhålla vikten av att frågan löses. Oklara styrnings- och ansvarsförhållanden bör inte fortgå på detta område. Revisorerna avstår från att i detta sammanhang värdera och ta ställning till konsultens olika förslag.

### **Borgensåtaganden ger garantimyndigheten en svag ställning**

De flesta statliga kreditgarantierna har formen av borgensåtaganden, vilket innebär att statens betalningsansvar i hög grad är ovillkorligt. Det bidrar till att ge garantimyndigheterna en relativt svag ställning gentemot garantitagaren när det gäller att begränsa statens risk, såväl under garantiernas löptid som vid betalningssvårigheter och skadeersättningar. Enligt konsulten finns därför anledning att undersöka vilka möjligheter som finns att förstärka garantitagarens incitament för att medverka till att begränsa statens förlust.

Konsultens genomgång av ärenden hos RGK tyder på att händelseförloppet i system med borgensåtaganden i hög grad styrs av garantitagaren. Det finns exempel på skaderegleringsärenden där garantitagaren väntat länge med att begära skadereglering. Garantivillkoren har samtidigt begränsat myndigheternas möjlighet att agera för att i dessa situationer begränsa statens risk. Garantitagaren har också dröjt med att redovisa att betalningssvårigheter uppstått. Detta torde ha medfört att staten behövt betala ut större skadeersättningar än vad som varit nödvändigt om garantivillkoren varit utformade på annat sätt.

Enligt konsulten borde det finnas möjligheter att begränsa de redovisade nackdelarna med borgensåtaganden. En sådan möjlighet kan vara att införa självrisiker i de garantisystem som i dag har 100 % garantitäckning. Självrisiker innebär att garantitagaren står för en del av förlusten vid en skadereglering. En ytterligare möjlighet kan vara att införa striktare villkor för hur garantitagaren ska agera då betalningssvårigheter förväntas eller inträffar. Man kan t.ex. införa villkor för hur lån ska sägas upp vid betalningsdröjsmål eller betalningsinställelse.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Statliga garantiportföljer kan inte vara välbalanserade

Konsulten framhåller i sin analys att alla statliga garantisystem har svårt att få till stånd välbalanserade riskportföljer, även på längre sikt. Detta är också en viktig anledning till att staten och inte marknaden tillhandahåller garantierna. Portföljerna kan bestå av få ofta beloppsmässigt mycket stora garantier med lång löptid. De kan också bestå av garantier koncentrerade till en enskilda bransch eller del av en bransch.

De ofta långa löptiderna för garantierna ställer särskilda krav på riskbedömning och på förmågan att sätta riskavspeglade premier.

Svårigheterna att få till stånd välbalanserade garantiportföljer medför att slumpen i hög grad kan styra det ekonomiska utfallet. Det kan leda till att ett större antal skador inträffar koncentrerat under en tidsperiod. Det är svårt att förutsäga storleken på ersättningskraven, liksom när i tiden skadorna kan komma att inträffa.

## Sammanfattning

Det finns enligt konsultens analys brister i Riksgäldskontorets garantisystem som både gäller handläggningen och garantiernas konstruktion. Bristerna i handläggningen handlar delvis om att regeringen inte till fullo utnyttjar RGK:s kompetens. Garantivillkoren borde kunna utformas på ett sätt som gör att RGK får större möjligheter att agera för att begränsa statens förlustrisk. Man borde också överväga självrisker för de garantier där sådana inte tillämpas i dag.

Ökade aktiviteter från Riksgäldskontorets sida är också önskvärda för att förbättra uppföljning och kontroll av de risker som tas av de garanterade låntagarna. Dessutom behövs ökade aktiviteter för återvinning. Förändringar av detta slag kan motiveras med rena lönsamhetsargument. De kan dock kräva en förstärkning av personalstyrkan inom RGK:s garantiavdelning.

Vissa av de svagheter i garantisystemen som finns i dag kan vara förhållandevis lätta att komma till rätta med. Vad som krävs är i första hand att ge RGK en större och mera aktiv roll. Därtill krävs regelförändringar av förhållandevis teknisk natur.

Andra förändringar kräver omprövningar av principiellt slag. Det gäller t.ex. kapitaltäckningsgarantier, en form av obegränsad garanti som inte är möjlig att värdera och prissätta. Det gäller också styrningen av de statliga bolag som i dag drar nytta av garantier. Det finns i dag oklarheter i styrningen som behöver lösas. Denna fråga har både ekonomiska och organisatoriska aspekter.

Det kan finnas ett behov av riktlinjer för bolagens upplåning i syfte att undvika ökade förlustrisker för staten då bolagen lånar på marknaden med stöd av statliga garantier i stället för att låna i RGK. Detta behov kan fyllas antingen genom att Riksgäldskontoret ges uttryckliga befogenheter att utforma sådana riktlinjer, genom att RGK ges rätt att sätta avgifter på dessa garantier

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

och/eller genom att staten utövar sin ägarroll gentemot de statliga bolagen på ett annat sätt än hittills.

Organisatoriska förändringar – som t.ex. att lyfta över ansvaret för kapitaltäckningsgarantierna från Riksgäldskontoret till Finansdepartementet – är också möjliga för att lösa de formella styrningsproblemen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

1999-09-09

## Bilaga B

### Garantier via Statens bostadskreditnämnd (BKN)

|     |                                                 |     |
|-----|-------------------------------------------------|-----|
| B.1 | Bostadskreditnämnden och dess verksamhet .....  | 103 |
| B.2 | Garantiernas karaktär och omfattning .....      | 108 |
| B.3 | Hur garantigivningen går till i praktiken ..... | 113 |
| B.4 | Sammanfattande diskussion .....                 | 124 |

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

## Bilaga B

### Garantier via Statens bostadskreditnämnd (BKN)

I denna bilaga beskrivs verksamheten vid Statens bostadskreditnämnd (BKN). Beskrivningen bygger till stor del på en rapport som utarbetats av en konsult på uppdrag av Riksdagens revisorer. Texten har redigerats och kompletterats av revisorernas kansli. Beskrivningen avser i huvudsak förhållandena under 1998.

#### B.1 Bostadskreditnämnden och dess verksamhet

Statens bostadskreditnämnd ska enligt sin instruktion lämna och förvalta garantier för lån på kreditmarknaden till ny- och ombyggnad av bostäder. BKN ska också följa och rapportera om utvecklingen på kredit- och kapitalmarknaderna och därvid bevaka att kreditförsörjningen är tillräcklig vid ny- och ombyggnad av bostäder.

Verksamheten vid BKN startade 1992 då ett system med statliga kreditgarantier ersatte det tidigare systemet med statliga bostadslån.

BKN:s verksamhet är en del av statens insatser för att främja bostadsförsörjningen. Det övergripande målet för utgiftsområdet är att

”skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar samt att bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar”.

Inom denna ram är det BKN:s uppgift att arbeta för en effektiv garantigivning för finansiering av bostadsbyggande. BKN ska bedriva garantiverksamheten affärsmässigt och målet är att så långt möjligt minimera kostnaderna för skadeersättningar inom det regelsystem statsmakterna har satt upp. Även administrationskostnaderna ska minimeras.

#### Verksamhetens syfte och innebörd

##### Det bostadspolitiska syftet

Allmänt sett kan statens risktagande i bostadsfinansieringen ses som ett uttryck för att staten tar ansvar för de grundläggande spelreglerna på marknaden för bostadsfinansiering.

BKN:s kreditprövning innebär normalt att BKN godtar kreditgarantier i något högre risklägen än vad som följer av gängse värderingsmetoder på marknaden. För låntagarna innebär kreditgarantin bättre kreditillgång och bättre kreditvillkor. Detta har också effekter för bostadsproduktionen. Genom kreditgarantier kan bostäder med mindre gynnsamma lägen ges en billigare finansiering än vad som annars vore möjligt. En statlig kreditgaranti möjliggör finansiering genom bostadslåneinstitutens obligationer i stället för

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

genom bankerna; det senare skulle bli betydligt dyrare. Systemet medför i praktiken också en något högre belåning än vad som annars vore möjligt.

Enligt BKN:s uppfattning finns det även generella samhällsekonomiska motiv att underlätta belåning av ny- och ombyggnad av bostäder. Det sammanhänger med att de metoder som vanligen används för att beräkna fastighetens avkastningsvärde (dvs. dess värde som förvaltningsobjekt) inte ger någon rättvisande bild av det belåningsutrymme som framkommer då man söker ett långsiktigt "nonprofit-value".

### Vilka är låntagare i BKN-systemet?

Ett garantisystem innehåller alltid minst tre parter: för det första den garantigivande myndigheten (i detta fall BKN), för det andra långgivaren (kreditinstitutet) som är garantitagare och för det tredje låntagaren som i detta fall är ägare till ett bostadsobjekt som har lån med BKN-garanti.

*Bostadsrätter* svarar för den största delen av BKN:s "garantiportfölj"; 55 % av garantistocken består av bostadsrätter. Det är framför allt bostadsrätter som ger upphov till skadeutbetalningar från BKN.

*Hysesrätter* utgör 30 % av garantistocken. De flesta av dessa objekt avser ombyggnader. Det byggs i dag mycket få fastigheter med hyresrätt och statlig garanti. De som byggs är antingen vårdboenden eller studentbostäder. Allmännyttiga bostadsföretag får vanligen lån med kommunal borgen och är således inte kunder hos BKN. Det finns dock inget som hindrar ett allmännyttigt bostadsföretag att vända sig till BKN om kommunen av principiella skäl skulle besluta att inte ägna sig åt bostadsfinansiering.

*Egnahem* svarar för en liten del av BKN:s garantiportfölj (14 %) och för en ännu mindre del av skadebetalningarna (1 %). För egnahem gäller personligt betalningsansvar vilket medför att dessa objekt sällan ger upphov till skadebetalningar.

### Förändringar de senaste åren

De ekonomiska förutsättningarna på bostadsmarknaden har ändrats i grunden genom att inflationen i stort sett upphört. Till detta kommer de bostadspolitiska förändringarna i form av minskade räntebidrag och stegvis ökande fastighetsskatt. Dessa förändringar har enligt BKN medfört att kapitalutgifterna nu inte längre sjunker över tiden, vilket förr var det vanliga. I stället har man fått stigande reala utgifter. Det innebär ett helt nytt mönster som dock, enligt BKN, "inte ingår i det svenska tänkandet".

I detta sammanhang har BKN uttryckt farhågor för att den typ av riskbedömningar som görs av bankerna inte kommer att visa sig vara hållbara i längden. Det finns i dag mera bankfinansiering att tillgå än tidigare, och det förekommer enligt BKN att de som bygger försöker få långivarna att inte koppla in BKN. Orsaken skulle vara att BKN anses göra alltför stränga risk-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

prövningar. Enligt BKN är det dock snarare så att bankerna har svagheter på detta område.

## BKN som organisation

BKN är en liten statlig myndighet lokaliserad till Karlskrona. Organisationen har nu ca 17 anställda och består av tre enheter: en garanti- och skadeenhet med 8 personer, en administrativ enhet med 5 personer, en stabsfunktion för IT-stöd, utredningar och information (3 personer) samt generaldirektör.

Handläggningen av garantigivningen sköts inom Garanti- och skadeenheten. Verksamheten inom enheten är uppdelad på sex geografiska regioner med en ansvarig handläggare för varje region. Handläggarna svarar inom sin region för beredning av garantiansökningar, uppföljning och analys av garantistocken samt skadereglering av utestående garantier. Genom att garantitagarna själva gör en stor del av arbetet med att bl.a. pröva riskerna och registrera garantier direkt in i BKN-systemet har antalet anställda kunnat hållas nere.

Styrelsen för BKN består av fem personer. Utöver generaldirektören ingår två riksdagsledamöter, ett tidigare kommunalråd och en fastighetsekonom. BKN har två revisorer, bägge från RRV.

## BKN:s uppgifter och ansvar

BKN ska arbeta för en effektiv garantigivning för finansiering av bostadsbyggande genom att bedriva kreditgarantiverksamheten affärsmässigt inom regelsystemet.

BKN har, i likhet med övriga garantigivande myndigheter, resultatansvar för sin verksamhet. BKN saknar emellertid i stor utsträckning de instrument som skulle krävas för att göra verksamheten affärsmässig. En orsak är att garantiavgifterna, som utgör en stor del av BKN:s intäkter, baseras på en fastställd schablon utan differentiering mellan projekt med olika grad av risk. En annan orsak är att BKN i praktiken måste ta vissa sociala hänsyn vid hanteringen av förluster i äldre engagemang. Övergången från statliga lån till kreditgarantier, som ägde rum vid BKN:s tillkomst 1992, innebar också att BKN godtog en hel del ärenden utan annan kreditprövning än den som gjorts av länsbostadsnämnderna.

## BKN:s arbetssätt

Det generella beslut om "en ny garantimodell" för statliga kreditgarantier som fattades hösten 1996 har enligt BKN medfört att man nu lägger mera resurser på riskanalyser för äldre garantiärenden än tidigare. Analyserna utförs av de sex regionhandläggarna. Tidsmässigt utrymme för dessa insatser har skapats genom att ytterligare en person har anställts samtidigt som antalet nya garantiärenden har minskat.

Utvecklingsarbetet vid BKN avser framför allt analyser av långsiktig betalningsförmåga för olika slag av bostadsfastigheter vid olika räntelägen. Me-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

totutvecklingen har relevans för riskanalyser av såväl nya som gamla garantier samt för obeståndssituationer.

Handläggarna vid BKN består av jurister, företagsekonomer och lantmätare. Den personbaserade kompetensutvecklingen inom BKN anses av myndigheten själv ha goda förutsättningar. BKN anser sig ha haft vissa fördelar av sin lokalisering som gjort det möjligt att rekrytera kvalificerade handläggare som inte omedelbart försvinner till andra, bättre avlönade arbetsplatser.

Det bostadspolitiska området har länge varit starkt reglerat och forskningen på området har begränsad omfattning. Det finns i Sverige ganska få national-ekonomiskt orienterade forskare som specialiserat sig på bostadspolitiska frågor. I samband med ett nordiskt projekt för några år sedan (*Kreditrisker och betalningsproblem* i bostadssektorn, TemaNord 1994:666) visade det sig inte möjligt att finna en svensk forskare eller utredare som kunde åta sig den svenska delen av uppdraget. I stället utfördes denna del av arbetet av en finländsk forskare. I USA och Kanada görs omfattande forskningsinsatser på det bostadspolitiska området, men enligt BKN finns det i Sverige ingen systematisk överblick över den forskning som görs där.

## Regeringens styrning av BKN

BKN styrs av regeringen på i princip samma sätt som andra statliga myndigheter, dvs. genom resurstilldelning (anslag och avgiftsinkomster) och regler i form av författningar och regleringsbrev. En viktig skillnad är dock att BKN:s utgifter inte är styrbara eftersom de beror av skadebetalningar som härrör från äldre garantier. Att göra prognoser för de förväntade utbetalningarna är en viktig del av BKN:s uppgifter. Det är dock svårt att träffa rätt med dessa prognoser. Under 1998 ökade utbetalningarna mycket mer än vad prognosen i september 1997 hade utvisat. Detta nödvändiggjorde ett extra tillskott till BKN med 1 015 miljoner kronor i slutet av 1998.

Regelverket för BKN utvecklas fortlöpande. Ett nytt resultatområde har tillkommit för 1999 (se nedan). Vidare har BKN i regleringsbrevet för 1999 fått flera nya uppgifter och uppdrag. Bland annat har återskattningskraven utökats. Varje månad ska BKN redovisa det ekonomiska utfallet av verksamheten med äldre garantier och även redovisa under året ackumulerade kostnader och intäkter. Varje månad ska man också redovisa en uppdaterad prognos för 1999. Vidare har BKN i regleringsbrevet fått i uppdrag att utveckla sin prognosmodell för resultatområdet äldre garantier och därvid beakta vad som framkommer vid den externa översynen av BKN:s garanti-verksamhet.

BKN har liksom andra myndigheter även möjlighet att skriva till regeringen och föreslå ändringar i reglerna. BKN har i sitt budgetunderlag föreslagit flera förändringar som återges på annan plats i denna bilaga.

Frågor rörande BKN hörde tidigare till Inrikesdepartementet (från 1995) och dessförinnan till Näringsdepartementet (från 1994), men har fr.o.m. den 1 januari 1999 flyttats till Finansdepartementet. Den enhet för bygg och bo-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

stadsfrågor som fanns på Inrikesdepartementet delades då upp på flera olika departement (Finans-, Närings-, Miljö- och Socialdepartementen).

Finansdepartementet har på tjänstemannanivå förhållandevis täta kontakter med BKN. Därtill hålls en årlig s.k. mål- och resultatdialog mellan statssekreterare och myndighetsledning, senast i april 1999.

I budgetpropositionen hösten 1998 skrev regeringen att man avsåg att genomföra en analys och uppföljning av garantiverksamheten vid BKN. På regeringens uppdrag har revisionsfirman KPMG Bohlin's gjort en sådan analys och rapporterat den till departementet den 27 januari 1999. Bakgrunden till uppdraget var de oväntat stora förluster som uppstod i BKN-systemet under 1998. Regeringen avsåg också att återkomma till riksdagen i samband med 1999 års vårproposition med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av dessa förluster m.m. Denna avsikt har dock inte fullföljts. Enligt vårpropositionen avser regeringen att återkomma till frågan om BKN:s förlustprognoser i samband med budgetpropositionen hösten 1999.

## BKN:s resultatområden

BKN:s verksamhet har sedan 1997 varit uppdelad i två resultatområden, äldre garantier och nya garantier. Fr.o.m. 1999 införs ett tredje resultatområde som omfattar delar av garantigivningen för avlösen av kommunala bostadsåtaganden.

*Äldre garantier* består av garantier för ny- och ombyggnad utfärdade före 1997, samt omfördelningsgarantier. Det ekonomiska målet för detta resultatområde är att minimera statens kostnader för garantiförluster. Resultatområdet finansieras över statsbudgeten. Skadeersättningar finansieras över anslaget A 5 Garantiverksamhet. Administrativa kostnader och hanteringskostnader finansieras över anslaget A 4 Förvaltningskostnader inom utgiftsområde 18.

*Nya garantier* omfattar garantier för ny- och ombyggnad utfärdade från och med 1997 och garantier för lån som kommuner tar upp för att kunna fullgöra sina förpliktelser enligt förordningen om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. Kostnaderna för garantiverksamheten ska, sett över en längre tidsperiod, täckas av verksamhetens intäkter. Resultatområdet Nya garantier redovisas och finansieras fr.o.m. 1998 utanför statsbudgeten på konto i Riksgäldskontoret. En obegränsad kredit är också knuten till kontot för att underskott (temporärt) ska kunna finansieras utan dröjsmål.

Det tredje resultatområdet *Kreditgarantier för avlösen av kommunala borgensåtaganden* omfattar garantier som ersätter kommunal borgen för lån till bostadsrättsföreningar. Någon garanti av detta slag har ännu inte utfärdats. Det ekonomiska målet är att statens kostnader för garantiförluster ska minimeras. Verksamheten ska finansieras över ett anslag inom utgiftsområde 25 och genom premier.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

## B.2 Garantiernas karaktär och omfattning

### Garantisystemet

#### Vem kan söka garanti?

Garanti från BKN kan sökas av kreditinstitut som är verksamma i Sverige och som genom avtal är anknutna till BKN-systemet. Det senare innebär att instituten har automatisk uppkoppling mot BKN:s datasystem för registrering av garantier. Datasystemet förvaltas av Lantmäteriverket och är kopplat till fastighetsdataregistret. I praktiken kan alla större aktörer på den svenska bostadslånemarknaden lämna lån med kreditgaranti. Sammanlagt 24 kreditinstitut var anslutna till BKN-systemet vid slutet av 1998.

#### Fyra garantiformer

BKN:s garantigivning består f.n. av fyra garantiformer. Garantier för ny- och ombyggnad är den beloppsmässigt helt dominerande. Vidare finns omfördelningsgarantier, som hittills utnyttjats i begränsad omfattning, samt två nya, ännu inte utnyttjade former av kreditgarantier som kan utfärdas inom ramen för vissa kommunala åtaganden för boendet. Samtliga garantier har formen av en fyllnadsborgen. Det innebär att statens betalningsansvar bara gäller för den del av de garanterade lånen som vid en försäljning inte kan tas ut av de säkerheter långivaren fått från låntagaren.

#### Garantier för ny- och ombyggnad

Garantier för ny- och ombyggnad innebär att långivare kan säkra sig mot förluster för lån till bostäder. Därigenom kan finansieringen av ny- och ombyggnad av bostäder förbättras. Förbättringen kan innebära både lägre låneutgifter och vidgat utrymme för belåning för fastighetsägaren. Garantigivningen styrs av förordningen (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder. Garantier lämnas, enligt förordningen, bara för lån till färdigställda bostäder med statliga subventioner och mot pantsäkerhet i fastighet. Förordningen kräver också att långivaren, vid utbetalning av det lån garantin avser, på goda grunder bedömt att låntagaren har förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter mot långivaren.

#### *Garantins omfattning*

Garantin uppgår (normalt) till 30 % av det s.k. garantiunderlaget. Garantiunderlaget motsvarar den schablonmässigt fastställda produktionskostnad, det s.k. bidragsunderlaget, på vilket länsstyrelsen beräknar de statliga räntebidragen. Garantin har ingen s.k. självrisk. Avsaknaden av självrisk innebär att garantitagaren (banken) inte bär någon del av den eventuella förlust som uppstår om låntagaren inte kan återbetala de lån garantin avser.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

### *När utbetalas ersättning från garantin?*

Ersättning från garantin lämnas om låntagaren inte fullgör sina åtaganden, dvs. slutar att betala räntor och amorteringar på lånen och huset därför måste säljas. Garantitagaren får ersättning upp till det garanterade beloppet för de förluster som uppstår vid försäljningen. I ersättningen ingår vissa tillägg för ränta enligt jordabalkens bestämmelser. Under vissa förutsättningar kan BKN betala ut skadeersättning till garantitagaren i samband med ett ackord mellan långivaren och låntagaren, dvs. en överenskommelse om att skriva ner lånefordran för att undvika obestånd.

### *Premien fastställs av regeringen*

Premien för garanti vid ny- och ombyggnader betalas för ett år i taget. Den uppgår f.n. till 0,5 % av det garanterade beloppet. Regeringen fastställer premienivån. Det innebär att BKN inte arbetar med riskavspeglande premier: BKN:s prövning av ansökningar inriktas huvudsakligen på att ta ställning till om ansökan uppfyller villkoren enligt garantiföreskrifterna och om risknivån kan bedömas över- eller underskrida 0,5 % av garantiunderlaget.

### **Omfördelningsgarantier**

Omfördelningsgaranti kan sedan 1994 lämnas enligt förordningen (1993:1591) om statlig kreditgaranti för s.k. omfördelningslån. Garantier av detta slag har begränsad omfattning.

Omfördelningslån lämnas av kreditinstitut i syfte att omfördela ränteutgifter på lån till bostäder för att tillfälligt begränsa ränteutgifter. Garanti för sådana lån kan erhållas för hus som färdigställdes under åren 1985–1991 och hade statliga lån för ny- eller ombyggnad eller som hade statlig kreditgaranti för ny- och ombyggnad. Garantin kan användas i de fall det är nödvändigt att omfördela ränteutgifterna för att undvika obestånd. Det lån garantin omfattar skall utgöra ett led i en rekonstruktion. Ett ytterligare krav är att långivaren vid den tidpunkt då lånet beviljades hade grundad anledning att anta att låntagaren kunde klara av sina åtaganden. Långivaren har panträtt i fastigheten som säkerhet för lånet.

### *Garantins omfattning*

Garantin kan uppgå till högst 10 % av garantiunderlaget och beräknas på samma sätt som för garantier för ny- och ombyggnad. Långivaren får skadeersättning om låntagaren inte kan fullgöra sina åtaganden till långivaren och huset till följd av detta måste säljas. Garantin ersätter bara förlust på omfördelningslånet upp till det garanterade beloppet. Ersättning utgår inte för upplupen ränta och andra kostnader utöver det garanterade beloppet.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### *Premien fastställs av regeringen*

Premien fastställs av regeringen och uppgår f.n. till 3 % av det garanterade beloppet per år under minst fem år. I vissa fall är premien sänkt till 1 % av det garanterade beloppet per år (detta gäller för omfördelningsgaranti som lämnas under perioden 1997–1998 i ärenden med kreditgaranti för ny- eller ombyggnad). Premienivån är schablonmässigt fastställd och premierna är inte riskavspeglande.

### **Garanti för kommunala åtaganden för boendet**

Från och med den 1 juli 1998 kan BKN under vissa förutsättningar lämna kreditgaranti med stöd av förordningen (1998:666) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. Sådan garanti kan lämnas för lån som kommunen tar upp för att den ska kunna fullgöra sina förpliktelser eller för att ersätta kommunal borgen som ställts som säkerhet för lån till bostadsrättsföreningar. I det senare fallet innebär garantin att staten träder in i kommunens ställe som betalningsansvarig om låntagaren (bostadsrättsföreningen) inte kan betala räntor och amorteringar på lånen. Garantitagare är lånegivande kreditinstitut.

Ingen garanti av detta slag har ännu utfärdats. Garanti får bara ställas ut efter medgivande av regeringen eller Bostadsdelegationen. Bostadsdelegationen ersätter BKN för förluster och administrativa kostnader för garantier som ersätter kommunal borgen. Ersättning från garantin lämnas för förluster som konstateras på garanterade lån efter försäljning av den fastighet som lånen avser eller efter en rekonstruktion.

### *Premien bestäms av BKN*

Den eventuella premien sätts individuellt av BKN och regleras i avtal mellan BKN och garantitagaren. Om en rekonstruktion har föregått det lån som ersatt den kommunala borgen, och om Bostadsdelegationen har lämnat stöd till kommunen, avser BKN att sätta premien till 0 %. I övriga fall kommer BKN att ta ut en premie under förutsättning att långivaren kan övervältra den på låntagaren.

### **Garantiverksamhetens omfattning och resultat**

Regering och riksdag har inte fastställt några beloppsramar för bostadskreditgarantierna. Vid utgången av 1998 fanns närmare 17 400 garantier utestående med ett totalt garantibelopp på drygt 20 miljarder kronor. Som framgår av tabell B.1 innebar det en viss nedgång jämfört med året innan. Garantier för ny- och ombyggnad dominerar helt. Omfördelningsgarantier svarar endast för mindre belopp och några garantier för kommunala åtaganden för boendet har ännu inte utfärdats.

Av den utestående garantistocken stod garantier för nybyggnad för 80 % av garantibeloppet och för 70 % av antalet garantier. Återstoden utgörs främst

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

av garantier för ombyggnad. Bostadsrätter dominerar garantigivningen med 55 % av garantibeloppet, hyresrätter står för 31 % och egnahem för 14 %. Egnahem dominerar sett till antalet med 72 % av antalet registrerade garantier.

**Tabell B.1 Utestående garantier (garantistock) 1993–1998**

|                                    | 1993-<br>06-30 | 1994-<br>06-30 | 1995-<br>06-30 | 1996-<br>12-31 | 1997-<br>12-31 | 1998-<br>12-31 |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Garanterat belopp, miljoner kronor | 13 029         | 19 827         | 23 574         | 24 690         | 23 708         | 20 024         |
| därav res.område                   |                |                |                |                |                |                |
| Nya garantier                      |                |                |                |                | 1 628          | 2 263          |
| Äldre garantier                    |                |                |                |                | 22 079         | 17 761         |
| Komm. åtaganden                    |                |                |                |                | 0              | 0              |
| Antal garantier                    | 15 323         | 19 914         | 22 032         | 22 460         | 19 869         | 17 386         |
| Antal garanterade lägenheter:      |                |                |                |                |                |                |
| Nybyggnad                          | 42 000         | 62 000         | 69 000         | 73 000         | 73 000         | 64 000         |
| Ombyggnad                          | 27 000         | 56 000         | 84 000         | 95 000         | 84 000         | 63 000         |

**Not:** I resultatområdet Äldre garantier ingår även omfördelningsgarantier. Dessa uppgår dock endast till små belopp (18 respektive 30 miljoner kronor)

**Källa:** Årsberättelse för BKN, 1997 och 1998

**Tabell B.2 Nyttillkomna garantier under 1997 och 1998**

|                                      | 1997  | 1998  |
|--------------------------------------|-------|-------|
| Antal nyttillkomna garantier, totalt | 922   | 642   |
| Garanterat belopp, miljoner kronor   | 1 860 | 1 125 |
| därav: resultat område               |       |       |
| Nya garantier                        | 1 646 | 833   |
| Äldre garantier                      | 214   | 292   |
| Komm. åtaganden                      | 0     | 0     |

**Källa:** Årsredovisning för BKN, 1997 och 1998

Under 1998 har totalt 642 garantier nyregistrerats med ett garantibelopp på sammanlagt 1 125 miljoner kronor. Nyregistreringarna minskade betydligt jämfört med 1997 – med 30 % vad gäller antalet och med 40 % vad gäller garantibeloppet. Nedgången förklaras främst av ett fortsatt lågt byggande, särskilt av flerbostadshus. Av de garantibelopp som nyregistrerades under 1998 avsåg 59 % bostadsrätter, 31 % hyresrätter och 10 % egna hem.

Av nyregistreringarna under 1998 avsåg huvuddelen nya garantier (833 av 1 125 miljoner kronor), medan återstoden (292 miljoner kronor) hänförde sig till äldre garantier. Att även äldre garantier berörs av nyregistreringar beror framför allt på att varje byte av låntagare eller långivare ger upphov till ändrad registrering inom resultatområdet äldre garantier.

### Ökade skaderegleringar under 1998

Skadereglerade belopp och antalet skadereglerade garantier fortsatte att stiga under 1998. Under 1997 anmäldes 514 skadeärenden med ett garantibelopp på totalt 2 297 miljoner kronor. Under 1998 anmäldes 702 skadeärenden med ett totalt garantibelopp på 3 490 miljoner kronor. Alla skadeärenden utom ett var hänförliga till Äldre garantier. De ökade skaderegleringarna förklaras till stor del av att fastighetsägarnas kostnader ökat genom fortsatt avtrappning av

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

räntebidragen och genom att fastighetsskatt skall börja betalas, samtidigt som detta inte har kunnat kompenseras med t.ex. ökade hyror eller månadsavgifter.

### Skadeanmälningarna domineras av bostadsrätter

Under 1998 skadeanmälades garantier för nära 3,5 miljarder kronor. En helt övervägande del härav (83 %) avsåg bostadsrätter. Nästan hela återstoden (16 %) avsåg hyresrätter, medan en obetydlig andel (1 %) avsåg egnahem. För 1997 var den procentuella fördelningen mellan upplåtelseformerna i stort densamma.

### Fordringar i form av övertagna lån

När en garanti skaderegleras övertar BKN långgivarens fordran på låntagaren. Denna fordran har vanligen ringa värde. Skadereglering i anslutning till en ackordsöverenskommelse leder normalt till att det garanterade lånet behöver skrivas av som en del av överenskommelsen. Vid skadereglering efter en försäljning gäller normalt samma sak.

BKN hade vid slutet av 1998 fordringar i form av övertagna lån på 340 miljoner kronor, vilket var mer än dubbelt så mycket som året före (se tabell B.3). Under 1998 har 13,6 miljoner kronor betalats in till BKN på övertagna lån, varav 9,6 var utdelning i konkurser. År 1997 var motsvarande belopp 6,9 respektive 3,7 miljoner kronor.

### Verksamhetens resultat och beräknade förluster

BKN:s verksamhet gav för 1998 ett underskott på över 2,5 miljarder kronor. Detta var betydligt mer än underskottet föregående år (se tabell B.3). Underskottet förklaras till helt övervägande del av skadeersättningarna under året.

**Tabell B.3 Några nyckeltal för BKN:s ekonomi 1997–1998**  
Miljoner kronor

|                                    | 1997    | 1998    |
|------------------------------------|---------|---------|
| Resultat                           | - 1 151 | - 2 561 |
| Premieinkomster                    | 119     | 112     |
| Skadeersättning under året         | 1 251   | 2 870   |
| Förvaltningskostnader              | 12      | 15      |
| Garantireserven för Nya garantier  |         | 12      |
| Fordringar i form av övertagna lån | 145     | 340     |

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Garantireserven

Garantireserven för resultatområdet Nya garantier uppgick i slutet av 1998 till 12 miljoner kronor, sedan en ny garanti på 0,3 miljoner kronor skadeglerats.

För resultatområdet Äldre garantier finns ingen garantireserv inrättad. Enligt BKN:s bedömning kommer resultatområdets underskott även i fortsättningen att finansieras över anslaget A 5 Garantiverksamhet.

Från BKN:s sida framhålls att det med nuvarande system tar mycket lång tid att bygga upp en rimlig garantireserv. Eftersom avgifterna inte är riskbaserade är det heller inte uteslutet att även nya garantier kan komma att visa underskott.

## Förlustberäkningar

I september 1998 redovisade BKN de förluster i garantistocken som beräknades uppstå under de närmaste tre åren. Denna beräkning visade på en total förlust som med flera miljarder översteg vad BKN hade angivit ett år tidigare. De sammanlagda framtida förlusterna beräknades nu till ca 8 000 miljoner kronor, varav 1 000 avsåg perioden september–december 1998. Återstående 7 000 miljoner kronor beräknades utfalla t.o.m. år 2001 med tyngdpunkt på den tidigare delen av perioden. Enligt BKN är det strängt taget inte möjligt att närmare bedöma de framtida förlusternas fördelning på budgetår.

Under första kvartalet 1999 har ersättningskraven inom resultatområdet äldre garantier varit betydligt lägre än under motsvarande period föregående år. Från BKN:s sida framhålls att förlusterna är mycket känsliga för variationer i räntan, speciellt inom intervallet 5–7 %. Om räntan blir 1 procentenhet lägre än beräknat kan de totala förlusterna bli ca 500 miljoner kronor lägre. BKN:s ovan citerade beräkning utgick från en låneränta på 6 %.

I augusti 1999 presenterade BKN en förnyad förlustberäkning. Den visar en total förlust på 5 000 miljoner kronor räknat från den 1 juli 1999. Låneräntan förutsattes vara 6 %. Beräkningen är gjord med mer förfinade metoder än tidigare och utmynnar i ett belopp som visserligen är lägre men inte är radikalt annorlunda än föregående år.

## B.3 Hur garantigivningen går till i praktiken

### Villkoren i stort bestäms av regeringen

BKN:s garantigivning styrs av de garantivillkor som regeringen har lagt fast i de förordningar som gäller för de olika garantiformerna. Här finns bl.a. regler för när kreditgaranti får lämnas, krav på långivaren för att garantin ska gälla och vilka bakomliggande säkerheter som kan godtas för att garanti skall kunna utfärdas, samt bestämmelser om under vilka villkor garantitagaren har rätt till ersättning ur garantin. Det är således regeringen som fastställer garantivillkoren. BKN:s prövning syftar till att avgöra om ansökan uppfyller förordningens villkor eller inte.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### Restriktiv prövning av nya garantier

BKN:s prövning av nya garantier styrs i huvudsak av det ekonomiska resultatkravet som innebär att kostnader för skadeersättningar långsiktigt skall täckas med intäkter från garantipremierna. Enligt BKN medför detta att man inte kan bevilja garantier som vid beslutstillfället uppvisar några som helst risker för att de ska leda till framtida skadeersättningar. Prövningen blir därmed restriktiv och inriktas i hög grad på att klarlägga om fastighetsägaren har förutsättningar att klara sina åtaganden för de lån som garantiansökan avser.

### Riskbedömningar av nya garantier

#### Riskbedömningar av BKN eller av banken

Garantier kan riskbedömas på två olika sätt. Endera genom att kreditinstitutet ber BKN göra en bedömning av kreditrisken i ett projekt, eller genom att de kreditinstitut som har avtal med BKN själva gör riskprövningen. Det första alternativet används i omkring 80 % av ärendena för flerbostadshus. Här bedömer BKN om villkoren för garantin är uppfyllda, bl.a. från kreditrisksynpunkt. Det andra förfarandet, som används i omkring 20 % av ärendena för flerbostadshus, innebär att kreditinstitutet gör en prövning av låntagaren och dennes förutsättningar att klara av att betala lånet.

Kreditrisken vid garantier för egnahem bedöms genomgående av garantitagaren själv. Endast en handfull ärenden per år bedöms av BKN. Garantier för egnahem är många men små – de svarar för nära tre fjärdedelar av antalet utestående garantier (72 %) men för en mindre del av det utestående garantibeloppet (14 %) och för en ännu mindre del av skadebetalningarna (1 %).

Oavsett om BKN bedömt ansökan eller inte måste kreditinstitutet självt registrera garantin i BKN-systemet och börja betala premien.

#### Formell prövning först i efterhand

BKN:s formella prövning av giltigheten av garantin sker först i efterhand i de fall garantitagaren begär skadeersättning. BKN tar då ställning till om kreditinstitutet gjort en, enligt branschstandard, godtagbar kreditprövning och i övrigt uppfyller de villkor som fastställts av BKN. Villkoren finns i en s.k. föreskriftsmapp som numera finns utlagd på Internet.

Förfaringssättet innebär att BKN inte fattar något formellt beslut om att utfärda en garanti. BKN:s eventuella förhandsbedömning är således inte formellt bindande.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Arbetsgången i BKN:s förhandsbedömningar

De ansökningar BKN bedömer på förhand avser sålunda i första hand hyreshus och hus ägda av bostadsrättsföreningar. Bedömningen sker i ett antal steg.

- Ansökan om kreditgaranti inkommer från långgivaren till BKN.

Ansökan innehåller uppgifter om låntagare, fastighet som ansökan avser, garantiunderlag, pantvärde och lån som ska garanteras, samt säkerheter. Till ansökan bifogas beslut om statlig räntesubvention, kreditinstitutets kreditbedömning och kassaflödesanalyser, samt uppgifter om den lokala marknaden (inte alltid med). Är låntagaren en bostadsrättsförening ingår den ekonomiska planen i det bifogade materialet. Rör det sig om ett hyreshus bifogas uppgifter om fastighetsbolaget bl.a. aktiekapital, ägare och rörelseresultat m.fl. uppgifter om bolaget. Vidare bifogas annan information som behövs för att bedöma förlustrisken, t.ex. uppgifter om kommunal förlustgaranti eller om att kommunen garanterar hyresbetalningar.

- BKN:s bedömning inleds med att man gör en s.k. fastighetsanalys av den fastighet ansökan avser.

Syftet med fastighetsanalysen är att pröva om tänkta nivåer på inkomster i form av hyror eller månadsavgifter och insatser klarar av att långsiktigt täcka utgifterna, främst räntor och amorteringar, drift och underhåll. I detta arbetsmoment ingår också att bedöma om inkomsterna är så höga att ägaren klarar av att betala fastighetsskatt. (Fastighetsskatt påförs en nybyggd fastighet först efter fem år och då med halva skattesatsen. Först från det tionde året utgår fastighetsskatt med fulla skattesatsen.) Analysen görs därför på en tioårsperiod för att kunna täcka in läget då full fastighetsskatt utgår. Resultatet skall visa om projektet har förutsättningar att bära sig ekonomiskt och om inte, vilka ändringar som krävs t.ex. i form av höjningar av månadsavgifter och insatser.

I analysen arbetar man med 2 – 3 alternativ för att bl a se objektets känslighet för förändringar i t ex ränteutvecklingen. Ett alternativ är det underlag som ingår i objektets kalkyl, ett annat med högre räntor o dyl. syftar bl.a. till att bedöma om projektet klarar långsiktigt ökande räntenivåer. Avsikten är bl a att se om BKN utan förlust kan driva fastigheten till den gällande lokala hyresnivån efter ett eventuellt övertagande. Genom sin verksamhet har BKN byggt upp en god kännedom om prisnivåerna på de lokala bostadsmarknaderna. Dessa kunskaper används för att bedöma förutsättningarna i ansökan och för att ange värden i fastighetsanalysen.

Analysen baseras på de grunduppgifter som den sökande lämnar till BKN. Här ingår bl.a. produktionskostnad, räntor och amorteringar, fastighetsskatt, hyror alternativt månadsavgifter, insatser, drift och underhåll samt räntebidrag. Vidare ingår uppgifter om taxeringsvärde, pantvärde och garanterat belopp. Vid prövning av garantier för lån till bo-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

stadsrättsföreningar prövas om objektet som sådant kan klara sig på sina egna meriter. För ansökningar om garantier för hyreshus prövar BKN objektets ekonomiska förutsättningar, men också fastighetsbolagets styrka.

– På grundval av fastighetsanalysen sammanställer BKN sina synpunkter på ansökan.

BKN har tre nivåer på sin sammanfattande bedömning av ansökan. Analysen kan visa att fastigheten med nuvarande ekonomiska upplägg har goda förutsättningar att gå runt. Då lämnar BKN ett positivt förhandsbesked utan några tilläggsvillkor. Visar analysen att det krävs förändringar i de ekonomiska förutsättningarna för att ansökan ska kunna accepteras diskuterar BKN detta med den sökande. De förändringar som kan krävas är t.ex. extra amorteringar, högre insats eller högre månadsavgift. Vanligtvis gör den sökande de ändringar i projektet/ansökan som BKN har framfört krav på. Visar analysen att sannolikheten är stor att objektet inte kan klara sig ekonomiskt lämnar BKN ett negativt förhandsbesked.

– BKN lämnar slutligen ett förhandsbesked rörande ansökan.

För de projekt för vilka BKN lämnar negativt förhandsbesked eller har försett sitt förhandsbesked med bestämda villkor brukar kreditinstitutet, enligt BKN, ofta (i omkring tre fjärdedelar av fallen) återkomma med en ny ansökan. Det sker dock inte förrän projektet arbetats om.

## Årlig uppföljning syftar till förlustprognoser

BKN följer löpande upp stocken av utestående garantier och gör prognoser över förväntade framtida förluster.

Prognoserna görs årligen under hösten och skall ge underlag för bedömning av kommande års förluster. Prognoserna används av regeringen för att i budgetpropositionen beräkna anslagsbehovet för anslaget A 5 Garantiverksamhet som skall täcka garantiförlusterna inom resultatområdet Äldre garantier.

Hittills har prognoserna baserats på genomgångar av årsredovisningar från bostadsrättsföreningar med större garantier (garantier på mer än 5 miljoner kronor). Här ingår ca 700 garantitagare med sammanlagt ca 11 000 miljoner kronor i garantibelopp, vilket motsvarar ca hälften av det utestående garantibeloppet. Förlustprognoserna grundas på kassaflödesanalyser av garantitagnas årsredovisningar. För garantitagare med garantibelopp mindre än 5 miljoner kronor och för hyreshus har BKN gjort schabloniserade förlustbedömningar.

På grundval av kassaflödesanalyserna delas bostadsrättsföreningarna upp i två riskklasser. I den prognos som gjordes hösten 1998 bestod grupp 1 av de garantitagare som förväntas klara sig t.o.m. 1999 och grupp 2 av de som bedömdes behöva rekonstrueras under samma period.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Underskattningar av förlusterna

I den prognos som gjordes i september 1998 bedömdes de framtida förlusterna i de utestående garantierna till ca 8 miljarder kronor för perioden september 1998 t.o.m. år 2001. Detta var en ökning från föregående års prognos med 4,5 miljarder kronor.

Underskattningen av de framtida förlusterna förklarar BKN bl.a. med att man själv (och långivarna) har överskattat möjligheterna att öka de boendes reala bostadsutgifter och rekonstruerade bostadsrättsföreningars förmåga att klara sig efter en rekonstruktion. De höjningar av månadsavgiften som ofta har ingått som en del i rekonstruktionen har inte kunnat genomföras. I detta sammanhang framhåller BKN också det bräckliga betalningsansvar som är inbyggt i bostadsrättsformen.

I den förnyade förlustprognos som BKN presenterat i augusti 1999 görs ingen radikalt annorlunda bedömning än föregående år. Framtidsbilden förefaller nu mera stabil än tidigare.

## Prognosmodellens begränsningar

Den prognosmodell som tidigare använts utformades av BKN med utgångspunkt i riksdagsbeslutet om den nya garantimodellen, som antogs innebära att de äldre garantierna fr.o.m. 1998 skulle redovisas och finansieras över ett konto i RGK. BKN:s behov av likvida medel för att betala skadeersättningar skulle i detta fall erhållas endera från inestående medel på kontot eller genom den obegränsade kredit i RGK som skulle kopplas till detta konto. Prognosmodellen var enligt BKN inte tänkt att användas i ett läge med permanent finansiering av skadeersättningarna över statsbudgeten och i ett läge med utgiftstak.

En finansiering över statsbudgeten ställer stora krav på precision i prognoserna. Detta beror på två olika omständigheter – likviditetsbehovet och utgiftstaket. Ersättningarnas storlek per budgetår måste förutsägas korrekt för att BKN via anslaget ska tillförsäkras likvida medel så att man kan klara av att betala ut skadeersättningarna. Om anslaget inte räcker måste regeringen vända sig till riksdagen med begäran om ytterligare medel, en procedur som kan ta flera veckor, ibland månader, i anspråk. Att prognoserna måste vara korrekta följer naturligtvis också av kravet att hålla utgifterna inom utgiftstaket. Svårigheterna för BKN att lyckas med detta beror på att skadeutbetalningarna inte styrs av BKN utan framför allt beror på vad som sker i olika obeståndsförlopp som styrs av andra aktörer än BKN.

## Finansiering över statsbudgeten kräver bättre prognoser

BKN gör nu den bedömningen att finansieringen av skadeersättningarna för äldre garantier även långsiktigt kommer att ske över statsbudgeten. Man bedömer vidare att låntagarnas (fastighetsägarnas) betalningsflöden har stabiliserats eftersom de årgångar som har hög skadefrekvens – fastigheter som togs in i garantisystemet när det startades den 1 januari 1992 – nu har börjat

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

betala fastighetsskatt. Att förändringarna av systemet för räntebidrag är genomförda stabiliserar också låntagarnas betalningsflöden. Det är därför möjligt att förbättra BKN:s prognosmetoder. En alternativ prognosmodell har presenterats för regeringen i december 1998.

I den alternativa prognosmodellen beräknar BKN teoretiska fastighetsvärden på de fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar och har BKN-garanterade lån. Dessa teoretiska värden beräknas utifrån hyresnivån på den lokala bostadsmarknaden och visar hur stora lån låntagaren/ bostadsrättsföreningen klarar av att betala vid givna räntesatser. De på detta sätt framräknade fastighetsvärdena kan sedan jämföras med de faktiska beloppen för de BKN-garanterade lånen. Beräkningarna kompletteras med de hittills gjorda kassaflödesanalyserna.

Fördelarna med den alternativa modellen är enligt BKN att man kan beräkna förlustriskerna vid olika antaganden om den framtida utvecklingen t.ex. vad gäller inflation och ränteutveckling. Vidare kan metoden användas för att bedöma förlustriskerna i bostadsrättsföreningar för vilka man inte har årsredovisningar. Detta minskar de problem BKN hittills haft med bortfall vid prognosarbetet.

### **Små möjligheter att ändra villkoren under garantins löptid**

BKN har begränsade möjligheter att agera under garantins löptid om garantitagaren betalar premien och låntagaren inte kommit in i betalningssvårigheter. Garantiformen – fyllnadsborgen – innebär också att det är garantitagaren (långgivaren) som i hög grad styr händelseutvecklingen. Även om BKN ser att en obeståndssituation kommer att inträffa har nämnden små möjligheter att agera. Det man kan göra – och i många fall också gör – är att ta upp en diskussion med garantitagaren. Väljer denne att inte agera kan BKN inte tvinga fram ett agerande.

BKN kan heller inte kompensera sig med högre premier för riskökningar i enskilda garantiärenden eftersom premiesatsen är fast och fastställs av regeringen. Däremot skulle man kunna föreslå regeringen att genomföra generella premiehöjningar. Sådana höjda premier skulle BKN också kunna ta ut på löpande garantier eftersom garantitagaren betalar premien årsvis. BKN har också i budgetförslaget för 2000–2002 föreslagit att premienivån för äldre garantier höjs till 0,6 % per år av garanterat belopp.

Av diskussioner med BKN har också framgått att man anser att området nya garantier f.n. belastas med en relativt hög premie. Systemet har flera nackdelar som skulle kunna undvikas om man övergick till individuell premiesättning. Ett sätt att uppnå detta kan vara att regeringen fastställer ett antal premieklasser, medan BKN ges ansvaret att fastställa premie och övriga villkor för varje individuellt ärende. Med differentierad premiesättning skulle BKN också kunna få en större och – framför allt – mera diversifierad portfölj.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### Vilken typ av garantier infrias?

Av de garantier som BKN hittills har infriat har alla utom en tillhört kategorin äldre garantier, dvs. garantier som utfärdats före 1997. Huvuddelen av de infriade garantierna är också sådana som lämnades i anslutning till övergången från statliga lån till garantier vid årsskiftet 1991/92.

Vid denna övergång fanns ett antal ärenden för vilka länsbostadsnämnderna hade beviljat statliga bostadslån men ännu inte betalat ut lånen. Det fanns också några (få) fall för vilka inget slutligt beslut om statliga lån hade lämnats.

För dessa två grupper av ärenden hade låntagaren två möjligheter: endera att fullfölja ansökan om finansiering hos det statliga bostadsfinansieringsinstitutet SBAB eller att vända sig till en annan långivare. I båda fallen utfärdade BKN en kreditgaranti. I det förra fallet (SBAB-alternativet) gjorde BKN inte någon tilläggsprövning. Detta motiverade BKN med att staten redan hade gett ett (bindande) finansierings-löfte genom länsbostadsnämndernas beslut. I det senare fallet gjorde BKN en kreditprövning i anslutning till att man utfärdade garantin.

Den prövning som länsbostadsnämnderna hade gjort av ansökningar om bostadslån var av olika skäl inte lika omfattande som den som BKN normalt gör.

De ärenden som nu skaderegleras omfattar framför allt en viss årgång fastigheter, nämligen de som färdigställdes i slutet av 1991 och under 1992. Problemet för dessa hus (en del av de s.k. krisårgångarna) är att deras produktionskostnader var alltför höga i förhållande till de hyresnivåer eller motsvarande som kan tas ut av de boende. Dessa fastigheter har, enligt BKN, vanligen för höga pantvärden i förhållande till marknadsvärdet. Fastigheterna har också fått reala ökningar av utgifter för drift och kapital bl.a. till följd av nedskrivna räntebidrag och till följd av att halv fastighetsskatt påförs dem fem år efter färdigställandet. Fastighetsägarna har inte kunnat kompensera utgiftsökningarna med t.ex. ökade hyror eller månadsavgifter.

### Ersättning ur garantin

Ersättning till garantitagaren/långivaren för förluster som denne gjort till följd av att låntagaren inte fullgjort sina skyldigheter kan utgå antingen efter det att huset sålts (huvudregel) eller efter en ackordsuppgörelse. I det första fallet ersätter BKN långivarens förluster efter det att huset sålts exekutivt, men man kan också acceptera underhandsförsäljning. En sådan försäljning kan nämligen innebära att försäljningen sker snabbare än vid exekutiva försäljningar, vilket kan begränsa statens förluster. BKN får acceptera ackord om uppgörelsen innebär att låntagaren kan antas ha ekonomiska förutsättningar att fullfölja det nya avtalet och om kreditförlusterna för staten är påtagligt lägre än om huset säljs.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Ackordsuppgörelser dominerar vid skadeersättningar. Ackordsuppgörelser har ingåtts för ca 85 % av de belopp som garantitagare sökte skadeersättning för under 1998 (2 900 av 3 500 miljoner kronor). Ackordsuppgörelserna har inneburit besparingar för staten på ca 800 miljoner kronor jämfört med om fastigheterna hade sålts, enligt BKN. Förlusten vid ackord beräknas i genomsnitt bli 30 % lägre än vid försäljningar. En anledning till att förlusten blir lägre är att en ackordsuppgörelse görs i anslutning till eller innan ett obestånd inträffat. Man undgår därmed de stora ränteskulder som BKN hade varit tvungen att ersätta om man väntat och skadereglerat först efter det att en försäljning genomförts.

### Arbetsgången i ett ackordsärende

- Arbetet inleds med att långgivaren (kreditinstitutet) meddelar BKN att låntagaren inte kommer att klara av sina åtaganden.

Långgivaren begär samtidigt att BKN ska godkänna det förslag till rekonstruktion (ackord) som utarbetats tillsammans med låntagaren. Det är dock inte ovanligt att det är BKN som tagit fram ett förslag till ackordsuppgörelse.

- Förslaget till ackord

Förslaget till ackord visar den ekonomiska situationen före rekonstruktionen och behovet av att skriva ned garanterade lån. Vidare anges låntagarens skyldigheter (exempelvis höjningar av månadsavgifter) och eventuell kontantersättning från låntagaren till BKN i samband med att ackordsuppgörelsen sluts. I rekonstruktionsförslaget framgår dessutom orsakerna till rekonstruktionsbehovet. De vanligaste orsakerna är minskande räntebidrag som följer av ändrade bidragsregler och det faktum att fastigheten påförs (halv) fastighetsskatt fem år efter färdigställandet.

- Har garantitagaren rätt till skadeersättning?

Nästa steg är att BKN bedömer om garantitagaren har rätt till skadeersättning. Om så är fallet inleds handläggningen med att man bedömer för- och nackdelar för staten med den föreslagna ackordsuppgörelsen.

- Fastighetsanalys görs av BKN.

BKN gör en fastighetsanalys av nuläget och läget efter ackord för att bedöma om ackordet ger långsiktig ekonomisk stabilitet.

Vid rekonstruktioner behöver ofta hela det BKN-garanterade lånet skrivas av. Detta kompenseras ibland till viss del av att BKN får en kontantersättning av låntagaren som motsvarar delar av garantibeloppet. Rekonstruktionen görs ofta innan ett obestånd inträtt för låntagaren, men då det står klart att låntagaren inte kommer att klara av sina låneåtaganden. Låntagaren – ofta en bostadsrättsförening – kan då fortfarande ha likvida tillgångar som BKN får ersättning från.

- BKN tar in synpunkter från andra berörda.

Under tiden som man bedömer ansökan tar BKN också in synpunkter och bedömningar från andra berörda, t.ex. kommuner om det finns kommunal borgen för lån till bostadsrättsföreningar. Krav framställs på

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

att kommunen infriar sina åtaganden och inte utövar sin regressrätt gentemot låntagaren, dvs. inte kommer att försöka återvinna sin skadeersättning från låntagaren. Skälet till detta krav är att man vill undvika att kommunen får ökade möjligheter att återvinna sina fordringar genom att staten skriver av det BKN-garanterade lånet.

- BKN tar ställning till ackordsförslaget.

Statens kostnader för ackordsuppgörelsen bedöms och jämförs med de kostnader staten skulle få bära om huset gick till exekutiv försäljning. Man bedömer också om uppgörelsen innebär att staten blir kvar i risken på låntagaren eller kommer ur den helt. BKN föreslår ändringar i uppgörelsen för att minska statens förluster.

- Sedan BKN, långivaren och låntagaren kommit överens om villkoren i ackordet beslutar nämnden att medverka i uppgörelsen.

- Formell ansökan om skadereglering inkommer från långivaren.

Efter det att BKN beslutat medverka i ackordsuppgörelsen kommer långivaren/garantitagaren in med en formell ansökan om skadereglering. BKN beslutar att ersätta garantitagaren för den förlust som ackordet innebär och att skriva ner BKN:s garanti med det ersatta beloppet. Samtidigt tar BKN över garantitagarens fordran på låntagaren. Denna fordran skrivs normalt av. I undantagsfall behåller BKN delar av regressrätten under en tid efter det att uppgörelsen träffats. Vanligtvis uppgår den tidsperioden till fem år. Om låntagaren som en del av ackordet skall göra en kontantbetalning till BKN görs den nu. BKN betalar ut ersättningen till långivaren.

BKN följer sedan löpande att låntagaren fullgör sina åtaganden gentemot BKN.

### Arbetsgången vid exekutiv försäljning

Det normala vid exekutiv försäljning är att långivaren bedömt att låntagaren inte kan klara en rekonstruktion, eller att en sådan inte är ett realistiskt alternativ, och därför bestämt att en försäljning av huset ska genomföras. BKN deltar vanligen inte i arbetet förrän det blir aktuellt med en (exekutiv) försäljning. I några fall har långivaren först försökt med en rekonstruktion. Rekonstruktionen kan ha misslyckats till följd av att låntagaren gått i konkurs eller att alla långivare inte vill medverka i en ackordsuppgörelse. BKN kan också ha ansett att ackordet inte blir mer förmånligt än en försäljning eller bedömt att låntagaren saknar förutsättningar för att driva fastigheten lönsamt efter en uppgörelse.

I de fall garantin infrias till följd av exekutiv försäljning av huset skiljer sig handläggningen från den vid ackordsuppgörelser på följande punkter.

- Huset lämnas till exekutiv försäljning genom långivarens försorg och säljs på exekutiv auktion av Kronofogdemyndigheten. BKN deltar normalt inte i denna del av arbetet.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

– Långgivaren begär efter försäljningen skadeersättning och BKN bedömer om långgivaren har rätt till ersättning.

BKN bedömer därvid bl.a. om långgivaren gjort en godtagbar kreditriskprövning vid den tidpunkt då garantin registrerades. Har långgivaren rätt till skadeersättning fastställer BKN ersättningens storlek och beslutar att betala ut ersättning till garantitagaren.

– BKN betalar ut ersättningen.

Samtidigt skriver BKN ner värdet av garantin, oftast till 0. Detta förklaras av att försäljningspriset vid denna typ av försäljningar normalt ligger så lågt att det inte räcker till att ge staten någon ersättning för gjorda skadeutbetalningar.

– Långgivaren/garantitagaren överlåter sin fordran på BKN i samband med att skaderegleringen görs och BKN bevakar sin övertagna fordran gentemot låntagaren. BKN utövar regressrätt mot låntagaren till den del fordran inte skrivs av i samband med skaderegleringen. Vid konkurser bevakar BKN sin rätt i konkursen och möjligheterna att få utdelning ur konkursboet. Det vanliga är att BKN skriver av fordran eftersom låntagaren saknar förmåga att betala av på lånet. Vid konkurser för juridiska personer (fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar) är detta särskilt tydligt.

– Slutligen skriver BKN till länsstyrelsen och meddelar att ersättning betalats ut till långgivaren p.g.a. exekutiv försäljning. Säljs huset exekutivt upphör nämligen räntesubventioner vanligen att utgå.

BKN har också möjlighet att medge försäljning av en fastighet under hand, dvs. före en exekutiv försäljning. Ur BKN:s synvinkel är en sådan försäljning att föredra eftersom det snabbare förloppet innebär att skadeersättningen kan hållas nere jämfört med vid exekutiv försäljning. BKN gör då en bedömning av besparingen jämfört med en exekutiv försäljning. Bedömer BKN att köpeskillingen för fastigheten är rimlig och att besparingen jämfört med exekutiv försäljning inte är liten godtar man underhandsförsäljningen.

Godtar BKN underhandsförsäljning får ägaren behålla räntebidraget, i motsats till vad som gäller vid exekutiv försäljning. Däremot kan BKN utnyttja räntebidragen för att återvinna en del av skadeersättningen. Om de kvarvarande räntebidragen understiger de kostnader BKN skulle haft om huset sålts exekutivt avstår BKN från att utnyttja denna möjlighet. Överstiger de kvarvarande räntebidragen BKN:s kostnader begär nämnden att ägaren ska betala in den överskjutande delen.

BKN gör i varje skadeärende en bedömning av om man ska köpa fastigheten för att skydda statens fordran. Hittills har BKN inte bedömt det mera förmånligt att köpa fastigheten än att sälja den eller godta en rekonstruktion.

## BKN:s arbete för att utveckla garantigivningen

Beslutet att införa den nya garantimodellen ställde enligt BKN större krav på garantiverksamheten. I första hand behövdes enligt BKN:s bedömning en bättre riskanalys av redan lämnade garantier. De större kraven medförde

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

också att BKN personalmässigt förstärkte Garanti- och skadeenheten med en tjänst, samtidigt som handläggarna fick totalansvar för verksamheten inom sina geografiska områden.

Den äldre garantigivningen finansieras fortfarande över anslag och BKN bedömer att anslagsfinansieringen kommer att behållas. Det betyder att man måste kunna bedöma anslagsbelastningen i god tid i förväg. BKN har vidareutvecklat sin prognosmodell för detta ändamål.

Utvecklingsarbetet innebär att BKN kommer att kunna bedöma vad systemet kostar i ackumulerade termer, givet vissa räntor. Hur detta faller ut över tiden kan emellertid inte styras av BKN. Det kommer därför även fortsättningsvis att vara svårt att träffa rätt med prognoser över den årsvisa anslagsbelastningen.

Det är regeringen som fastställer premienivåerna och styr villkoren genom de garantiförordningar som utfärdats för respektive garantiform. BKN kan endast agera indirekt, genom att lämna förslag till regeringen att genomföra de ändringar i reglerna som nämnden bedömer nödvändiga. I årets budgetförslag för perioden 2000–2002 har BKN lämnat flera förslag till ändringar i premier och garantivillkor.

Ett av BKN:s förslag är att en garanti för ny- och ombyggnad skulle kräva medgivande från nämnden innan garantin utfärdas. BKN skulle således själv pröva låntagarens betalningsförmåga i anslutning till att garantin ska börja gälla och inte som nu i efterhand. En sådan ändring skulle enligt BKN undanröja den osäkerhet om garantins giltighet som nu finns. Den skulle också enligt BKN innebära bättre möjligheter att överblicka garantistocken och förbättra underlaget för löpande riskanalyser.

För att finansiera en sådan obligatorisk garantiprövning har BKN föreslagit en anmälningsavgift på 3 000 kronor per garanti. BKN har också föreslagit att premien för äldre garantier höjs till 0,6 % fr.o.m. den 1 juli 1999.

BKN har successivt utvecklat riskbedömningarna för äldre garantier, särskilt vad gäller bostadsrättsföreningar. En större tonvikt har lagts vid analyser av kostnaderna och deras utveckling. Den s.k. fastighetsanalys som görs i anslutning till bedömningen av garantiansökan har byggts ut och omfattar numera en längre period (t.ex. tio år) för att fånga in läget då full fastighets-skatt ska betalas för fastigheten.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## B.4 Sammanfattande diskussion

### Iakttagelser

#### **BKN-garantierna är en del av bostadspolitiken**

Kreditgarantierna för bostäder är i hög grad en del av den allmänna bostadspolitiken. Det framgår inte bara av BKN:s mål utan även av det faktum att förändringar i andra delar av bostadspolitiken får effekter i form av skador som drabbar BKN-garantierna. Utgifterna för skador i garantisystemet är också starkt beroende av det allmänna ränteläget. En ränteuppgång kan medföra en betydande ökning av skadeutbetalningarna.

Garantisystemet behöver emellertid inte vara helt låst av dessa samband. Flera av de iakttagelser som gjorts i granskningen tyder på att BKN-systemet skulle kunna fungera bättre om det bringades i bättre överensstämmelse med den nya garantimodellen.

#### **Garantierna är regelstyrda**

Som redovisats tidigare är BKN:s garantigivning i huvudsak regelstyrd och fastställd av regeringen. BKN:s handläggning består till stor del av att avgöra om de enskilda garantiansökningarna uppfyller de givna villkoren. Individuella anpassningar av garantivillkor och premier till riskerna i den enskilda garantiansökan kan således inte göras. Ändringar i garantisystemen kan heller inte genomföras av BKN utan beslutas av regeringen efter förslag från nämnden.

#### **BKN har små möjligheter att begränsa statens förluster**

BKN:s garantier har formen av fyllnadsborgen, vilket innebär att myndigheten har små möjligheter att styra när och hur statens garantiansvar ska utnyttjas. Förloppet styrs huvudsakligen av garantitagaren (kreditinstitutet). BKN saknar också möjligheter att fastställa villkor för hur lån ska sägas upp i lägen då det finns risk att låntagaren inställer betalningarna på lånet.

BKN har sålunda begränsade möjligheter att påverka statens förluster vid skadeersättningar genom att t.ex. få till stånd en tidig ackordsuppgörelse. Väljer garantitagaren att invänta en exekutiv försäljning kan BKN inte tvinga fram en uppgörelse trots att tidsutdräkten ökar statens förlust genom att de obetalda räntorna ökar.

#### **BKN:s garantisystem följer inte garantimodellens intentioner**

Konsulten drar i sin rapport slutsatsen att BKN:s garantisystem i väsentliga delar inte är i linje med de intentioner som finns i den nya garantimodellen. Enligt modellen ska garantimyndigheterna ha ansvaret för att utforma garantisystemen utifrån statsmakternas övergripande beslut om garantigivningens

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

mål och syften. Detta innebär enligt konsulten två saker: dels att garantimyndigheten bör ha ansvar för att utforma de allmänna villkor och principer för premiesättning som bör gälla, dels att villkor och premier för enskilda garantier ska sättas utifrån riskerna i det specifika projekt som garantin gäller.

BKN uppfattar det som en begränsning att man inte har ansvaret att utforma garantivillkoren och att man inte kan arbeta med villkor som är anpassade till riskerna i den enskilda affären. Enligt BKN har myndigheten inte fullt resultatansvar för garantierna utan har snarare uppgiften att minimera statens kostnader för garantigivningen inom den givna villkorsramen.

Det faktum att BKN inte i egentlig mening kan styra eller påverka händelseförloppet vare sig vid förväntade eller vid konstaterade skadefall uppfattar man också som en begränsning. BKN skulle kunna minska statens förluster om man hade större möjligheter att vara en aktiv part i processen fram till den tidpunkt då man behöver skadereglera.

### **BKN:s handläggning har utvecklats**

BKN:s handläggning av garantier från ansökan till skadereglering och återvinningar har under senare år utvecklats. Man har utvecklat riskbedömningen av garantiansökningar, riskanalysen av den utestående garantistocken och handläggningen av skadeersättningar för att minska statens förlustrisker. Enligt konsultens bedömning har BKN utvecklat arbetsrutiner som följer garantimodellens intentioner.

Garantisystemet som sådant har dock knappast anpassats till garantimodellen som den redovisades i riksdagsbeslutet hösten 1996 (1996/97:FiU1). Nya garantier redovisas och finansieras visserligen vid sidan om statsbudgeten och på ett konto i RGK, men i övriga avseenden har inga förändringar genomförts.

### **Finansieringen av äldre garantier har inte förändrats**

Äldre garantier har inte flyttats över till finansiering via konto i RGK utan såväl de löpande underskotten som förvaltningskostnaderna finansieras över anslag inom utgiftsområde 18. På denna punkt överensstämmer regeringens handläggning inte med riksdagsbeslutet.

Enligt riksdagsbeslutet om garantimodellen skulle garantier utställda innan modellen trädde i kraft, dvs. utställda före 1997, också finansieras och redovisas utanför statsbudgetens anslagssystem via ett konto i RGK. Löpande finansieringsbehov skulle, utöver via premier och eventuella ränteinkomster, finansieras via en obegränsad kredit i RGK. Över statsbudgeten skulle man bara finansiera slutliga förluster på äldre garantier. Återvinningar efter skadereglering av äldre garantier borde föras till en särskild garantireserv för detta resultatområde. Någon sådan reserv har inte inrättats.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### Ge BKN ansvar för villkoren i garantisystemet

Garantimodellen bygger på att garantimyndigheten ska sätta priser på garantierna genom att utforma villkor och premier så att de anpassas till riskbilden i de enskilda garantierna. Någon sådan anpassning av garantisystemet har inte skett.

Enligt konsulten bygger det nuvarande BKN-systemet på att garantitagaren (kreditinstitutet) själv kan riskbedöma och registrera garantier utan att BKN först prövat ansökan. I praktiken gör BKN emellertid en förhandsprövning av 80 % av alla garantiärenden. BKN har också nyligen föreslagit att alla ansökningar rörande hyreslägenheter och bostadsrätter ska förhandsprövas innan de får registreras i BKN-systemet. Om detta förslag genomförs innebär det enligt konsulten att motivet för fasta garantivillkor faller bort, åtminstone för dessa två kategorier av fastigheter. Man borde därför kunna överlåta till BKN att fastställa villkor och premienivåer för de enskilda garantierna. Eventuellt skulle detta kunna ske med utgångspunkt från ett antal premie-klasser som fastställs av regeringen.

Konsulten framhåller i sin analys också de erfarenheter som finns från privata garantisystem. Dessa erfarenheter tyder på att garantiutställaren, garanten, behöver ha ansvar för och kontroll över samtliga led i garantigivningen – villkorssättning för garantin, uppföljning av riskutvecklingen i garantistocken, samt skadeersättning. De organisationer som på detta sätt har ett sammanhållet ansvar har enligt konsulten genomgående lyckats bättre än de där ansvaret för olika funktioner ligger på olika organisationer/olika nivåer inom en organisation.

### Ge BKN bättre möjligheter att begränsa statens förlustrisk

Det finns enligt konsulten också anledning att se över BKN:s möjligheter att påverka garantitagaren, särskilt vid potentiella eller inträffade skadeersättningar. En förändring av villkoren för garantierna i detta avseende skulle kunna minska statens förluster utan att vare sig garantitagarens eller låntagarens rätt minskar. En åtgärd kan vara att BKN får möjligheter att fastställa hur uppsägning av garanterade lån ska gå till etc. Avsikten skulle vara att ge BKN möjligheter att spela en mera aktiv roll för att ta till vara statens intressen och minska förlusterna.

### Sammanfattning av konsultens rekommendationer

En decentralisering av villkorssättningen till BKN, möjlighet för BKN att sätta individuella villkor för enskilda garantier, ökade möjligheter för BKN att påverka garantitagarens agerande samt överflyttning av finansieringen av äldre garantier till konto i RGK skulle enligt konsulten medföra att BKN:s garantisystem överensstämde med garantimodellens intentioner. Därmed skulle BKN också få ett tydligare resultatansvar och regeringen få bättre

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

möjligheter att utkräva detta ansvar. Det borde också leda till att BKN fick större möjligheter att minska statens förlustrisker än man har för närvarande.

## Diskussion och sammanfattning

BKNsystemet skiljer sig på många sätt från den nya garantimodellen. Det är därför viktigt att precisera de skillnader som finns mellan dagens hantering och den av riksdagen beslutade modellen, och vilka för respektive nackdelar som kan uppstå om man närmar dagens hantering till den ursprungligen tänkta modellen. Det bör samtidigt framhållas att innebörden i den nya garantimodellen enligt riksdagsbeslutet inte kan sägas vara fullständigt klar i alla delar.

## Riksdagsbeslutet

Den nya garantimodellen har beskrivits i huvudrapporten. Den förutsätter bl.a. följande:

- då nya garantier utfärdas ska de belastas med riskbaserade premier
- systemet med nya garantier ska på lång sikt vara självbärande
- systemet med gamla garantier kan få kapitaltillskott från statsbudgeten ”om ett underskott uppkommit som bedöms vara permanent”
- en garantireserv ska byggas upp som är knuten till varje garantisystem och resultatområde
- garantierna ska finansieras över ett särskilt konto i Riksgäldskontoret till vilket är knutet en obegränsad kredit
- varje garantimyndighet ska ha eget resultatansvar.

Den föreslagna modellen skulle enligt riksdagsbeslutet gälla för nya garantier fr.o.m. 1997 och för redan utfärdade garantier fr.o.m. 1998. Även finansieringen av äldre garantier förutsattes ske via konto i Riksgäldskontoret, och en garantireserv skulle byggas upp för dessa garantier med hjälp av premier och subventionsanslag. Hur själva övergången till den nya modellen skulle ske var dock inte helt klart i riksdagsbeslutet eftersom invärderingen av de gamla garantierna förutsattes ske till noll, vilket innebar att ”de subventionsvärden som fanns i den gamla stocken ej skulle belasta budgeten och tillföras reserven i detta skede”. Det var inte heller klarlagt vad som skulle avses med ”permanent underskott” – hur och vid vilken tidpunkt ska man avgöra om ett visst underskott bör anses vara permanent?

## Avvikelser för nya garantier

För BKN:s resultatområde nya garantier finns flera avvikelser från riksdagsbeslutet:

- Premierna för de nya garantierna är inte riskbaserade. Premierna är schabloniserade och i genomsnitt relativt höga (enligt BKN), i synnerhet i jämförelse med äldre garantier. Detta har negativa följder för BKN:s ”portfölj”.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

- BKN kan sägas ha resultatansvar för resultatområdet nya garantier, men BKN:s handlingsutrymme är mera kringskuret än vad som vore motiverat om man önskade dra full nytta av idén med fullt resultatansvar för myndigheten. En speciell sida av detta problem är att garantisystemet är känsligt för vissa generella ekonomiskpolitiska faktorer som utvecklingen av räntor och inflation.

### Vad betyder garantireserven?

Vidare kan noteras att BKN:s garantireserv för nya garantier ännu så länge är mycket liten. Det behöver inte göra det svårare att få till stånd en långsiktigt självbärande verksamhet men det kan påverka den mer kortsiktiga ekonomin i garantiverksamheten. Att avgöra vilka reserver som behövs och hur snabbt de bör byggas upp är ingen helt lätt uppgift. Det finns självfallet nackdelar med en ”onödigt” snabb uppbyggnad av garantireserven eftersom detta kan medföra alltför höga premier i periodens början. För att undvika detta kan reserven kompletteras med subventioner över statsbudgeten. Sådana subventioner fungerar som interna transaktioner inom det statliga betalningssystemet och påverkar således inte statens lånebehov.

Förmågan till riskvärdering och möjligheten att sätta riskavspeglande premier är enligt konsulten de viktigaste faktorerna för den långsiktiga ekonomiska hållbarheten i ett garantisystem. Möjligheten att utjämna variationer med hjälp av säkerhetsreserver kan snarare ses som ett sätt att hantera likviditetsproblemen i verksamheten. En fortsatt diskussion av denna fråga förs i huvudrapporten.

I regleringsbrevet för 1999 har BKN fått i uppdrag att utarbeta en ny modell för garantigivningen som även skall beakta behovet av en lämpligt avvägd kapitalbas.

### Avvikelser för äldre garantier

För BKN:s resultatområde äldre garantier (inkl. omfördelningsgarantier) kan för det första konstateras att man inte har överfört dessa garantier till ett nytt system med riskbaserade premier. De nuvarande premierna är enligt BKN alltför låga. En höjning av årspremierna har föreslagits av BKN, men det rör sig fortfarande om schablonmässiga procentsatser. Systemet med schablonmässigt fastställda årspremier har bl.a. den nackdelen att fastigheter med goda ekonomiska förutsättningar kan finna det fördelaktigt att lämna BKN-systemet. Därmed kommer BKN:s återstående stock av äldre garantier att i allt högre grad bestå av ett ”dåligt urval” av fastigheter med svag ekonomi.

Orsaken till att de äldre bostadskreditgarantierna inte belastas med riskbaserade premier står enligt uppgift att finna i det faktum att BKN-systemet är en del av ett större bostadspolitiskt sammanhang. En förändring i BKN-systemet skulle ändra förutsättningarna för andra delar av bostadspolitiken.

Finansieringen av de äldre garantierna har behållits inom anslagssystemet. Detta har praktiska nackdelar, eftersom det är – och även fortsättningsvis

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

kommer att vara – svårt att göra korrekta prognoser för när utbetalningar ur dessa garantier måste ske. Dessa praktiska svårigheter kan i sig motivera förändringar av nuvarande ordning vad gäller anslagstilldelningen till BKN och BKN:s tillgång till kredit hos Riksgäldskontoret. Förändringar i dessa rutiner skulle varken ha statsfinansiella eller bostadspolitiska konsekvenser.

### Slutsatser

De slutsatser som kan dras är följande.

- Systemet med nya garantier bör så långt möjligt anpassas till den nya garantimodellen. Regeringen bör fastställa ramvillkor inom vilka BKN kan fastställa mer preciserade villkor. Premierna bör vara differentierade och riskbaserade.
- Vad gäller de äldre garantierna vore det önskvärt med en överföring till ett riskbaserat premiesystem i kombination med subventioner. På grund av ränteberoendet och sambanden mellan de olika delarna av bostadspolitiken kan avgiftsändringar dock inte genomföras utan att man först undersöker vilka kompletterande subventioner som skulle krävas. En kombination av riskbaserade premier och subventioner över statsbudgeten som betalas på förhand torde dock vara att föredra framför schablonmässiga premier i kombination med förlustbidrag i efterhand.
- Vidare bör en garantireserv byggas upp för de äldre garantierna. Det skulle göra det administrativt enklare att i varje läge uppfylla statens förpliktelser i samband med skadebetalningar. Eftersom dessa förpliktelser under alla omständigheter måste uppfyllas skulle en sådan förändring varken ha statsfinansiella eller bostadspolitiska konsekvenser.
- Reglerna bör ändras så att BKN får bättre möjligheter att agera för att begränsa statens förluster i samband med befarade obestånd. Ändrade regler härvidlag skulle kunna medföra besparingar för statsverket.

Ett krav som bör ställas på regeringen är givetvis att man för riksdagen förklarar i vilka avseenden den nya garantimodellen inte har genomförts och orsakerna till detta. Regeringen borde också presentera en preciserad modell för BKN-garantierna och begära riksdagens godkännande för denna.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

## Bilaga E

### Garantier via Exportkreditnämnden (EKN)

|     |                                                  |     |
|-----|--------------------------------------------------|-----|
| E.1 | Exportkreditnämnden och dess verksamhet .....    | 131 |
| E.2 | EKN:s ekonomi .....                              | 137 |
| E.3 | Kreditgarantiernas karaktär och omfattning ..... | 142 |
| E.4 | Hur garantigivningen går till i praktiken .....  | 148 |
| E.5 | Diskussion.....                                  | 156 |
| E.6 | Sammanfattning .....                             | 160 |
|     | Ordförklaringar .....                            | 162 |

## Bilaga E

### Garantier via Exportkreditnämnden (EKN)

I denna bilaga beskrivs verksamheten vid Exportkreditnämnden (EKN). Underlaget utgörs av årsredovisningar och annat skriftligt material, intervjuer samt en konsultrapport som beställts av Riksdagens revisorer. Texten har utarbetats av revisorernas kansli.

#### E.1 Exportkreditnämnden och dess verksamhet

##### Verksamheten i stort

Huvuduppgiften för EKN är att utfärda kreditgarantier i syfte att skydda exportörer och deras finansiärer mot vissa förlustrisker i exportaffärer. EKN som organisation har funnits i 65 år och har i dag drygt 100 anställda. Verksamheten har stor och växande omfattning.

##### Både politiska och kommersiella risker täcks av garantierna

EKN:s kreditgarantier täcker utebliven betalning till följd av politiska och/eller kommersiella risker. Med politiska risker avses risker för t.ex. krig, revolution, naturkatastrof eller åtgärd från utländsk myndighet som hindrar eller fördröjer betalning. Kommersiella risker innebär risker för att köparen går i konkurs eller av annan orsak inte betalar enligt avtalet.

En kreditgaranti kan även användas som säkerhet hos kreditinstitut och underlättar på så sätt finansieringen av exportkrediter. EKN ger också service till exportörer genom att samla in och värdera information om olika länder.

Huvuddelen av EKN:s garantigivning gäller export från stora företag, men även mindre företag kan dra nytta av EKN:s tjänster.

##### Garantisystemet liknar ett försäkringssystem

För garantin betalar garantitagaren (företaget eller banken) en engångspremie till EKN. Premien utgör priset för garantin och skall avspegla den risk som är förknippad med engagemanget, samt kostnaderna för att administrera verksamheten. EKN:s garantier är också förknippade med en rad villkor som måste uppfyllas av garantitagaren. För att en garanti ska infrias måste garantitagaren själv kunna styrka sin rätt till ersättning.

Garantisystemet har således vissa likheter med ett försäkringssystem. EKN har dock förhållandevis få och stora affärer jämfört med ett normalt försäkringsbolag. Därför uppstår också stora svängningar i det finansiella resultatet. För närvarande går EKN med överskott.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

## Ingen anslagsfinansiering

EKN är formellt en statlig myndighet, och dess verksamhet styrs av statsmakterna genom ramar, bemyndiganden och regleringsbrev. Den finansieras normalt inte via statsbudgeten utan av de premieintäkter som erhålls av garantitagarna. Vid vissa tillfällen har statsmakterna dock tillskjutit betydande belopp för att täcka uppkomna underskott. Större delen av dessa medel har senare återbetalats av EKN.

## Något om organisationen

EKN som organisation består av fem avdelningar, en juriststab, en GD-stab samt controller. För själva garantihanteringen är tre avdelningar centrala:

- Garantiavdelningen (ca 30 personer), som har den direkta kontakten med kunderna, dvs. företag och banker.
- Riskavdelningen (ca 12 personer) som svarar för riskanalyserna.
- Fordringsavdelningen (ca 10 personer) vars uppgift är att hantera politiska skador och återvinningar. Kommersiella skador hanteras av juriststaben.

Härutöver finns avdelningar för ekonomiadministration och IT.

EKN har för närvarande 107 anställda, vilket motsvarar 100 årsanställda. Av dessa tillhör 7 ledningen medan 78 räknas till den s.k. kärnkompetensen och 15 tillhör stödkompetensen.

Personalomsättningen var i genomsnitt 20 % under 1998. Orsaken till den höga personalomsättningen uppges vara den ökade konkurrensen från privata företag och finansvärlden. EKN har inte haft svårt att rekrytera ny personal med lämplig kompetens, men den kvarvarande personalen har fått en större arbetsbörda.

## Arbetet inom EKN

Antalet garantiärenden vid EKN har ökat genom ökad efterfrågan från kunderna, samtidigt som komplexiteten i arbetet har ökat. Den ökade komplexiteten gäller både risk- och garantitekniska bedömningar i nya ärenden och hanteringen av skadefall, inte minst inom den särskilda garantiramen för Baltikum och Ryssland. Hanteringen av de specialdesignade SLV-garantierna har också krävt mycket resurser (innebörden av dessa garantier beskrivs i avsnitt E.2). Till det kommer det internationella arbetet samt EKN:s eget utvecklingsarbete. En viss del av EKN:s verksamhet avvecklades dock under 1998. Det gällde garantigivningen inom det område som av EU definieras som konkurrensutsatt, dvs. korta kommersiella risker på privata gäldenärer i de flesta OECD-länder. De personer som tidigare arbetat med sådana garantier har fått andra arbetsuppgifter inom EKN.

EKN har nyligen rapporterat om sitt administrativa arbete, dess kostnader och utveckling (organisations- och kompetensutveckling, rationaliseringar,

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

datastöd, produktutveckling m.m.) i särskilda skrivelser till regeringen (1999-02-25 och 1999-02-28).

### Styrelsens roll

EKN:s styrelse bestod under 1998 av åtta personer, varav tre från Regeringskansliet. Styrelsen sammanträder i regel varannan vecka – ca 20 gånger per år – vilket är betydligt oftare än vad som är vanligt i statliga myndigheter. Skälet till de täta styrelsemötena är att styrelsen ska ta ställning till konkreta ärenden som måste avgöras snabbt. Ofta är dessa ärenden mycket stora, det kan handla om miljarder. Vid ett enda styrelsemöte sommaren 1998 fattades beslut om garantier för 30 miljarder kronor. Alla garantiärenden som uppgår till över 100 miljoner kronor ska beslutas av styrelsen.

Härutöver beslutar styrelsen i principfrågor, t.ex. om riktlinjer för beräkningar av EKN:s reserver. Styrelsen beslutar även om EKN:s landpolicy för de viktigaste länderna (bl.a. om EKN över huvud taget ska erbjuda garantier) samt riktlinjer för värderingen av kommersiella risker. I de delar av landpolicy som gäller premier för politiska risker följer besluten som regel de klassificeringar som numera görs gemensamt inom OECD.

Flera omständigheter tyder på att EKN har en väl fungerande organisation och direktion. De ärenden som kommer till styrelsen anses vara väl förberedda. Styrelsen brukar sällan avslå de förslag som läggs fram. Styrelsen fattar enhälliga beslut.

### Revision

För externrevisionen av EKN:s verksamhet svarar två revisorer som utses av regeringen, dels en auktoriserad revisor, dels en RRV-revisor.

### EKN:s mål och uppgifter

I budgetpropositionen (prop. 1998/99:1) under utgiftsområde 24 – Näringsliv – anges effektmål som rör EKN:s verksamhet. Målet är att medverka till genomförandet av *en effektiv inre marknad, ett öppet och starkt multilateralt handelssystem, åtgärder för att främja svensk export samt att främja utländska direktinvesteringar i Sverige*.

Målformuleringen har utvidgats och nyanserats betydligt jämfört med året innan. Hösten 1997 (i regleringsbrevet för 1998) skrev regeringen att målet för utgiftsområdet var att stärka näringslivets tillväxt och internationella konkurrenskraft och att EKN:s del av detta s.k. effektmål var att *främja svensk export genom att utfärda garantier*.

I regleringsbrevet för 1999 anges dessutom följande verksamhetsmål:

- I det ordinarie garantisystemet skall risktagande och premiesättning anpassas till målet att verksamheten skall vara självbärande över tiden, vilket dock inte utesluter matchning av andra garantiinstituts villkor.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

- I all garantiverksamhet skall riskerna spridas på bästa möjliga sätt.
- Verksamheten skall anpassas till förändringar i kundernas behov med beaktande av överenskommer inom det internationella samarbetet.
- Ett mål är att säkerställa att de näringsidkare som kan ha behov av garantier har kännedom om EKN och EKN:s tjänster.
- I arbetet med skador och återvinningar är målet att begränsa statens förlustrisk genom skadeförebyggande åtgärder samt återvinna så mycket som möjligt av utestående skadefordringar.
- I det internationella arbetet är målet att verka för konkurrensneutralitet mellan garantiinstituten samt aktivt delta i arbetet med att utarbeta riktlinjer och regler för hur miljöhänsyn bör beaktas i garantiverksamheten.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### **Återrapportering till regeringen**

I regleringsbrevet anges återrapporteringskrav för de nämnda verksamhetsmålen, liksom för den särskilda exportkreditgarantiramen ("Baltramen") samt för de s.k. SLV-garantierna. De generella återrapporteringskraven innefattar främst årsredovisningen, som ska lämnas senast den 1 mars.

Vidare skall EKN utan fördröjning anmäla sådana förändrade omständigheter som på ett avgörande sätt påverkar bedömningarna vad gäller ramar, riktlinjer och förlustrisker för garantigivningen.

EKN har också särskild informationsskyldighet till regeringen om den s.k. Baltramen, informationssystemen inför år 2000 samt utvecklingen av de administrativa kostnaderna inom EKN, inklusive de åtgärder som vidtagits för att rationalisera och effektivisera verksamheten. Kostnaderna för EKN:s administration får inte öka. Detta villkor har gällt under flera år.

EKN skall också utforma en miljöpolicy för garantigivningen och en plan för att genomföra den.

### **EKN:s interna mål**

Utöver de verksamhetsmål som anges i regleringsbrevet har EKN själv fastställt tre interna mål för sin verksamhet som ska gälla under åren 1997–1999. Det första gäller att "EKN skall vara en välkänd, kompetent och självklar samarbetspartner för den svenska exportnäringen, och kunderna skall tycka att EKN:s service är mycket bra".

Det andra interna målet är kvantitativt, nämligen att öka garantigivningen med 20 % på tre år (1997–1999). Vid intervjuer med befattningshavare inom EKN har detta förklarats som ett uttryck för organisationens övergripande mål att främja svensk export.

Det tredje interna målet är att öka EKN:s riskkapacitet. Begreppet "riskkapacitet" har ännu inte givits någon helt klar definition. Enligt EKN:s verksam-

hetsplan för 1999 syftar målet på EKN:s möjligheter att tillgodose kundernas efterfrågan på risktäckning till konkurrenskraftiga villkor.

## Regeringens styrning av EKN

Inom Regeringskansliet handläggs frågor om EKN inom Enheten för exportfrämjande och inre marknaden. Denna enhet hörde tidigare till Näringsdepartementets ansvarsområde. Vid den senaste departementsombildningen fördes enheten till Utrikesdepartementet (UD), samtidigt som statsråd och statssekreterare för handelsfrågor också bytte departement. Förändringen medförde således inget byte av statsråd eller statssekreterare.

Regeringens formella styrning av EKN är till stor del av samma karaktär som regeringens styrning av andra myndigheter, dvs. EKN styrs av instruktion och regleringsbrev och av de återrapporteringskrav som där formuleras, samt i övrigt av det regelverk som gäller för alla statliga myndigheter. En sedvanlig mål- och resultatdialog förs mellan statssekreterare och generaldirektör en gång per år. Resultatet av dialogen vidarebefordras till Finansdepartementet.

EKN har emellertid också vissa särdrag som påverkar regeringens styrning av verksamheten.

För det första är EKN ingen anslagsfinansierad myndighet utan har en hög grad av finansiell självständighet. Av detta följer också att EKN inte utformar någon anslagsframställning. Information om verksamheten lämnas i stället av EKN i en särskild skrivelse till regeringen en gång om året (före den 1 mars). Härutöver lämnar EKN skrivelser till regeringen i särskilda frågor vid behov.

För det andra har regeringens tjänstemän direkt inblick i EKN:s verksamhet genom att flera departement har representanter i EKN:s styrelse. Under 1998 fanns i styrelsen totalt tre tjänstemän från Regeringskansliet (två från UD och en från Finansdepartementet). Året innan – då EKN:s styrelse var betydligt större – fanns i EKN:s styrelse inte mindre än sex tjänstemän från Regeringskansliet. Som framgått av den tidigare framställningen fattar EKN:s styrelse beslut i alla garantiärenden som uppgår till mer än 100 miljoner kronor. EKN har också möjlighet att hänskjuta vissa ärenden till regeringen för avgörande.

Regeringskansliets representanter i EKN:s styrelse samråder i vissa fall med varandra när det gäller komplicerade ärenden. Den politiska ledningen in-formeras också ibland, men enligt den UD-representant som intervjuats har detta inte inneburit någon direkt styrning från politiskt håll. Tjänstemannen har i stor utsträckning varit fri att följa sitt eget sunda förnuft. Arbetssättet i styrelsen präglas också av att styrelseärendena anses vara väl förberedda.

En annan del av regeringens roll består av förhandlingar om skuldkonsolideringsavtal via Parisklubben. Dessa sköts av Finansdepartementet tillsammans med personal från EKN.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

### Parisklubben

Parisklubben har funnits i över 40 år, sedan 1956 då Argentina inte klarade av sina skulder. Sammankallande var den gången det franska finansdepartementet.

Parisklubben är ett forum där skuldsatta länder omförhandlar sina avtal gentemot offentliga kreditorer. Det är en adhoc-organisation som samlas vid behov. Vid mötena förhandlar man fram en ny betalningsplan för landet. Under 1980-talet, då skuldkrisen var akut, behandlades flera länder i månaden.

I Parisklubben deltar ca 17 länder plus Världsbanken och IMF. Deltagarländerna kan variera något beroende på vilket gäldenärsland som är aktuellt. Det skuldsatta landet måste ha ett avtal med IMF för att det ska få komma till Parisklubben och omförhandla sina lån. Vissa fattiga länder har återkommit flera år i rad eftersom de inte klarat av de avtal som förhandlats fram året innan, och skulderna har därför skrivits ned mer och mer. De fattigaste länderna kan nu få skuldnedskrivningar med 80 %, i vissa fall ännu mer.

Via Parisklubben får man ett multilateralt avtal som innebär en rekommendation till deltagarländerna. Därefter skrivs bilaterala avtal där det fastställs vilka belopp som ska omfattas samt vilken ränta som ska gälla. De bilaterala avtalen innebär att man får aktualiserade återbetalningsplaner.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

## E.2 EKN:s ekonomi

### Regeringens krav

#### EKN:s verksamhet ska vara självbärande

EKN:s verksamhet ska enligt regleringsbrevet bedrivas med målet att den totalt sett skall vara självbärande över tiden. Premier skall således täcka såväl risken som kostnaderna för administration och erforderliga investeringar. EKN har obegränsad upplåningsrätt i Riksgäldskontoret för att täcka utbetalning av skadeersättning vid behov. På upplånade medel utgår ränta.

#### Hur ska överskotten användas?

Likvida överskott för garantigivningen ska reserveras och sättas in på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Så länge EKN har lån i Riksgäldskontoret ska likvida överskott i första hand användas till att amortera lånen; först därefter ska medel reserveras. Reserverade medel ska användas för reglering av skadefall. Eventuella underskott i garantigivningen ska finansieras genom räntebärande upplåning.

När reserverna är tillräckliga ska EKN även i nominella termer återbetala av staten erhållen räntekompensation. Hur stora reserverna ska vara för att anses tillräckliga har dock inte preciserats av regeringen, liksom inte heller hur reserverna ska beräknas.

### Det aktuella läget för EKN:s ekonomi

#### EKN går nu med överskott

EKN:s ekonomi har förbättrats kraftigt de senaste åren. Det beror både på minskade skadebetalningar och ökade återvinningar. Skadeutbetalningarna, som under 1988–1995 uppgick till i genomsnitt 950 miljoner kronor om året, sjönk förra året till sin lägsta nivå på över tjugo år (105 miljoner kronor 1998).

Återvinningarna har samtidigt ökat, från ett genomsnitt på ca 350 miljoner kronor per år 1988–1992 till minst tre gånger så mycket de senaste åren. Under 1998 uppgick återvinningarna för EKN:s del till 1,3 miljarder kronor. De största belopp som återvanns under detta år kom från Brasilien, Iran, Peru, Ryssland och Polen.

Bakom den positiva utvecklingen för EKN:s ekonomi under 1990-talet ligger bl.a. den framgångsrika hanteringen av skuldkrisen och det förbättrade ekonomiska läget i de skuldsatta länderna. Ytterligare en viktig orsak var den devalveringseffekt som uppstod 1992–1993 då EKN:s tillgångar i utländska valutor blev mera värda räknat i svenska kronor.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

## Skadefallen väntas öka under 1999

Under 1999 väntas skadefallen dock öka, samtidigt som allt fler länder får svårigheter att återbetala gamla skulder. Detta framförs av EKN i den senaste årsredovisningen. De reserveringar som från och med 1998 görs i EKN:s bokslut ses därför som angelägna.

## Fortsatta återvinningar är möjliga

Återvinningar av fordringar efter tidigare infriade garantier har, som framgått ovan, varit en mycket viktig orsak till de senaste årens förbättringar av EKN:s ekonomi.

Fordringarna på stater utgör en helt dominerande andel av EKN:s totala utestående skadefordran (över 97 %).

Fordringar på stater avskrivs i princip aldrig, även om de i vissa fall kan skrivas ner via omförhandlingar i Parisklubben. Fordringar på stater kan därför vara mycket långvariga. EKN:s äldsta fordringar är från 1975 (Nordkorea). Kommersiella fordringar är annorlunda. Ett kommersiellt skadefall sammanhänger ofta med en konkurs, och i sådana fall kommer det ofta mycket snart att stå klart att det inte finns några möjligheter att få tillbaka pengarna. Då avskrivs också fordringarna helt inom ett par år.

För närvarande uppgår EKN:s totala fordringar till 17 miljarder kronor (inklusive garantitagarnas självrisker), varav drygt 15 miljarder härrör från sådana fordringar på stater där det finns bilaterala skuldkonsolideringsavtal. Det finns dessutom vissa ytterligare fordringar på länder som inte täcks av de bilaterala avtalen (t.ex. Irak).

Sverige har s.k. skuldkonsolideringsavtal med 30–35 länder. En stor del av dessa avtal sammanhänger med de multilaterala överenskommelser som förhandlats fram via Parisklubben. Dessa avtal kan sägas ge aktualiserade återbetalningsplaner för ländernas skulder. Det finns dock inget som säger att avtalen säkert kommer att hållas.

## Skuldlättnader förhandlas fram inom Parisklubben

Inom Parisklubben kan de allra fattigaste och mest skuldsatta länderna beviljas 80 % skuldlättnad. Detta är Parisklubbens bidrag till det av Världsbanken och IMF lanserade HIPCinitiativet (Heavily Indebted Poor Countries) som har till syfte att komma till rätta med de fattigaste ländernas skuldproblem.

Ytterligare skuldeftergifter kan förväntas. EKN anger i sin skrivelse till regeringen en prognos på framtida fordringseftergifter på omkring 1,7 miljarder kronor. Tidpunkten för eventuella eftergifter anses dock svår att bedöma.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

### **EKN kan få medel från statskassan i vissa fall**

EKN:s verksamhet finansieras normalt inte via statsbudgeten. Vid vissa tillfällen har EKN dock fått medel från statskassan. Det rör sig om två olika slag av tillskott:

- ersättningar för skuldnedskrivningar i Parisklubben
- räntesubventioner, dvs. hjälp till EKN att betala räntor på de lån i Riksgäldskontoret som EKN tagit för att klara de stora underskott som uppkom i samband med skuldkrisen under senare delen av 1980-talet och början av 1990-talet.

#### *Skuldlättnadsåtgärder*

En del av de tillskott som EKN erhållit från statsbudgeten har att göra med skuldlättnadsåtgärder som genomförts genom Parisklubbens försorg sedan mitten av 1980-talet. Totalt har svenska staten som en följd härav skrivit av fordringar för närmare 2,8 miljarder kronor. Som kompensation för detta har EKN erhållit drygt 1 miljard kronor över statsbudgeten. EKN har dessutom erhållit ca 185 miljoner kronor som kompensation för att vissa gäldenärsländer beviljats räntefrihet. Något krav på att EKN ska återbetala dessa medel finns inte.

#### *Räntekompensation*

För knappt tio år sedan beslöt riksdagen om statlig medverkan vid finansiering av export (prop. 1989/90:44, NU19). I propositionen föreslogs bl.a. att regeringen ska kunna besluta om räntefrihet för EKN när det gäller fordringar som bedöms ha ett begränsat värde. Förslaget innebar att det inte i detta avseende skulle vara någon skillnad mellan garantier som regeringen beslutat om – det var för dessa som räntekompensationen dittills utgått – och övriga garantier. Huvudprincipen skulle dock vara att underskott skulle finansieras med räntebärande upplåning.

Totalt har EKN under perioden 1982/83–1997 erhållit 2,9 miljarder kronor i räntekompensation från statskassan.

### **EKN återbetalar räntekompensationen**

Under senare år har EKN kunnat återbetala stora delar av den räntekompensation som tidigare erhållits. Under 1998 återbetalades 1,0 miljarder kronor till statsbudgeten. I den senaste årsredovisningen skriver EKN att man räknar med att kunna återbetala 500 miljoner kronor per år under vart och ett av de närmaste tre åren (1999–2001), dvs. totalt 1,5 miljarder kronor. Tillsammans med den återbetalning som gjordes under 1998 (1,0 miljarder kronor) skulle EKN i så fall nästan uppnå målet att (nominellt) återbetala hela den räntekompensation som tidigare erhållits (2,5 av totalt 2,9 miljarder kronor).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Huruvida detta mål verkligen kommer att nås beror på hur EKN:s ekonomi utvecklas i övrigt. Enligt regleringsbrevet gäller att "när reserverna är tillräckliga skall EKN även i nominella termer återbetala av staten erhållen räntekompensation". Frågan om hur stora reserverna bör vara för att vara "tillräckliga" berörs inte.

### EKN:s säkerhetsreserver

I EKN:s årsredovisning finns ingen särskild beskrivning av EKN:s "garanti-reserv". Garantireserven, som är ett centralt begrepp i den nya garantimodellen, används inte som begrepp inom EKN. Däremot finns reserver under andra benämningar.

### Hur beräknas behovet av reserver?

Inom EKN beräknar man behovet av reserver i två steg. För det första beräknas förlustrisken i hela stocken av ej avslutade garantiärenden. Här ingår såväl utestående garantier (beräknade värden på skulder) som utestående fordringar (beräknade värden på tillgångar). Tidsperspektivet i dessa beräkningar är obegränsat.

För det andra görs särskilda beräkningar av de ytterligare reserver som behövs för att balansera den risk som följer av riskkoncentrationen i EKN:s garantiportfölj. Den senare beräkningen har gjorts med en särskild simuleringsmodell. EKN:s styrelse har beslutat om en säkerhetsgrad på 95 %, vilket innebär att EKN med 95 % sannolikhet ska gå med överskott eller åstadkomma ett nollresultat. Även denna beräkning bygger på ett obegränsat tidsperspektiv.

EKN:s ovan beskrivna beräkningar har gjorts med egen personal och därefter granskats av en särskilt anlitad konsult. Principerna har godkänts av EKN:s styrelse.

De utestående garantierna har på detta sätt beräknats innebära en förlustrisk på omkring 3,6 miljarder kronor. Härav hänför sig två tredjedelar till den genomsnittliga förväntade förlustrisken i stocken av ej avslutade garantiärenden och en tredjedel till riskkoncentrationen.

Beräkningen kan tolkas på följande sätt. För att EKN skall nå upp till den av styrelsen beslutade säkerhetsgraden 95 % så behöver EKN en säkerhetsreserv på totalt 3,6 miljarder kronor för risker i garantiengagemanget. I bokslutet för 1998 gjorde EKN reserveringar som motsvarade detta belopp. EKN:s fordringar, som nominellt uppgår till 14,6 miljarder kronor, skrevs ned till 5,7 miljarder. Efter reserveringarna visade bokslutet ett ackumulerat överskott på 2,0 miljarder kronor. För närvarande är säkerhetsgraden därmed högre än 95 %.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

## Tillgångar och fordringar

I praktiken består EKN:s säkerhetsreserver dels av likvida tillgångar, dels av fordringar som inte är likvida. Eventuella likviditetsproblem löses av EKN genom att man utnyttjar sitt räntekonto i Riksgäldskontoret. EKN:s lånerätt (mot ränta) respektive rätt att placera överskott (mot ränteinkomst) gör enligt EKN att likviditeten har mindre betydelse när det gäller att bedöma behovet av reserver.

EKN:s likvida tillgångar beräknades vid utgången av 1998 till ca 1,5 miljarder uttryckt i svenska kronor. De likvida tillgångarna beräknas av EKN öka till 2,5 miljarder under de närmaste tre åren. Kassan är placerad i svenska banker och består till större delen av dollar. Den del av kassan som finns i svenska kronor är placerad på Riksgäldskontoret (RGK). EKN:s nuvarande kassa kan, enligt EKN:s ekonomichef, inte anses vara speciellt stor i förhållande till EKN:s affärer.

Utöver likvida tillgångar redovisar EKN ca 5,7 miljarder kronor i nettovärde på utestående fordringar. Dessa fordringar är bundna men kan så småningom komma att lösgöras i den takt de återbetalas. Fordringarna utgör således långsiktiga tillgångar men är inte användbara för att täcka skador på kort sikt.

## Det nya officiella bokslutet

EKN har under en följd av år genomfört interna beräkningar för att få fram ett s.k. riskmässigt bokslut. Innebörden är att man till balansräkningen lägger värdet på fordringarna samtidigt som man drar ifrån den beräknade risken i pågående affärer. I princip innebär detta att man bedömer det aktuella värdet av tillgångar och skulder. Dessutom bokförs skaderegleringar på ett annat sätt än i det kassamässiga bokslutet (skaderegleringar bokförs inte längre som totala förluster).

EKN:s officiella bokslut har dock varit kassamässigt liksom för andra statliga myndigheter. Från och med 1998 har EKN, enligt regeringens uppdrag, ändrat principerna för sitt officiella bokslut. EKN:s nya bokslut innefattar således inte bara den likvida situationen utan även det bedömda värdet på EKN:s utestående fordringar och det bedömda värdet på risken för slutliga förluster i det utestående engagemanget. Hänsyn tas också till den ytterligare förlustrisk som ligger i att både engagemanget och fordringarna är koncentrerade till ett begränsat antal länder.

Det interna riskmässiga bokslutet har visat att EKN gjorde ett ackumulerat nollresultat redan 1993. Därefter har resultatet fortsatt att förbättras. Detta anses bero på den gynnsamma ekonomiska utvecklingen i gäldenärsländerna som haft positiva följder i två avseenden: dels har dessa länder oftast kunnat återbetala sina lån i god takt, dels har riskerna minskat i de utestående garantierna. En annan viktig orsak var att nedskrivningen av kronan medförde att EKN:s tillgodohavanden i andra valutor, bl.a. dollar, blev mera värda.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

EKN:s resultat för 1998 anges med de nya redovisningsprinciperna till 271 miljoner kronor. Det ackumulerade resultatet var strax under 2 miljarder kronor. Sambandet med det kassamässiga resultatet framgår av följande uppställning som är hämtad från EKN:s senaste årsredovisning.

| <u>Ackumulerat resultat per 31 december 1998</u>            | <u>Miljarder kronor</u> |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>Ackumulerat kassamässigt resultat</b>                    | <b>+1,5</b>             |
| + premier för bundna utfästelser                            | + 0,3                   |
| + nettovärdet på utestående fordringar                      | + 5,7                   |
| - riskvärdet i utestående engagemang                        | - 3,6                   |
| - skuld för räntekompensation                               | - 1,9                   |
| <b>Summa ackumulerat resultat enligt de nya principerna</b> | <b>+2,0</b>             |

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

### E.3 Kreditgarantiernas karaktär och omfattning

#### Marknad och kunder för EKN

EKN:s garantigivning domineras av export av anläggningar och kapitalvaror från stora företag. Det sammanhänger med att de företag som arbetar på marknader med behov av leverantörsstyrd lång finansiering också är de största exportföretagen. Detta är enligt EKN typiskt även för andra garantiinstitut inom OECD.

Kundkretsen är enligt EKN mycket stabil. Antalet exportföretag som drar nytta av EKN:s garantier är totalt ca 100, men de stora volymerna i garanti-givningen kan hänföras till ca 10 företag. Som "kunder" betraktar EKN de svenska exportföretag som direkt eller indirekt anlitar EKN:s tjänster. En del av EKN:s direkta kunder är banker och andra exportfinansiärer. Även utländska företag kan ingå bland EKN:s kunder under förutsättning att de levererar svenska varor.

Ett litet antal stora företag som har kapacitet att ta på sig stora projekt-leveranser har en mycket stor andel av EKN:s garantier. Det gäller projekt för telekommunikationer, energi, anläggningar och massafabriker. Ofta uppgår dessa projekt till flera hundra miljoner, ibland miljardbelopp. De mindre omfattande exportaffärer (under 100 miljoner) som garanteras av EKN gäller främst export från verkstadsindustrin, som t.ex. lastbilar, entreprenadutrustning, industriutrustning och specialmaskiner.

EKN:s verksamhet har stor betydelse för den del av den svenska exporten som består av stora och långsiktiga projekt. Mellan 25 och 50 % av de exportleveranser som kräver längre kredittid än ett år är garanterade av EKN.

Sådana leveranser utgör dock endast en mindre del av den totala svenska exporten.

### Garantiernas fördelning på köparländer

Fördelningen på köparländer varierar något mellan olika år. Nedan anges fördelningen av EKN:s s.k. fasta engagemang vid slutet av 1998 jämfört med motsvarande fördelning för Bernunionens medlemmar. Bernunionen (International Union of Credit and Investment Insurers) är en internationell sammanslutning av garantiinstitut från olika länder (48 institut från 40 länder).

EKN:s totala fasta engagemang uppgick vid slutet av 1998 till drygt 43 miljarder kronor. De tio största länderna svarar för cirka två tredjedelar av detta (66 %). För Bernunionen som helhet svarade de tio största länderna för 64 % av det fasta engagemanget (1998-09-30).

**Tabell E.1 De tio största länderna i EKN:s och Bernunionens garantiengagemang**

| EKN:s fasta engagemang<br>1998-12-31<br>Miljarder kronor |     | Bernunionens engagemang<br>1998-09-30<br>Miljarder kronor |       |
|----------------------------------------------------------|-----|-----------------------------------------------------------|-------|
| Turkiet                                                  | 6,1 | Kina                                                      | 343,2 |
| Indien                                                   | 4,4 | Indonesien                                                | 165,2 |
| Kina                                                     | 3,8 | Ryssland                                                  | 154,7 |
| Brasilien                                                | 2,9 | Turkiet                                                   | 132,1 |
| Thailand                                                 | 2,2 | Mexico                                                    | 89,4  |
| Colombia                                                 | 2,2 | Brasilien                                                 | 82,5  |
| Indonesien                                               | 2,1 | Indien                                                    | 76,9  |
| Mexico                                                   | 2,0 | Thailand                                                  | 73,2  |
| Qatar                                                    | 1,6 | Filippinerna                                              | 67,7  |
| USA                                                      | 1,3 | Argentina                                                 | 59,5  |

**Definition:** EKN:s fasta engagemang definieras som summan av löpande garanti-förbindelser, bundna utfästelser och anmälda dröjsmål.

**Källa:** EKN:s skrivelse till regeringen 1999-02-15, dnr 99-80016-1

### Hur stor får garantigivningen bli?

Omfattningen av EKN:s verksamhet regleras delvis av ramar som anger en övre gräns för myndighetens åtaganden. Begreppet ”utestående garantiåtaganden” har definierats av regeringen efter förslag från EKN i början av 1990talet. Åtagandena uppgår till ett betydligt högre belopp än EKN:s ”fasta engagemang” som redovisades ovan, främst beroende på att garantiutfästelser – dvs. offerter om garantier för affärer som ännu inte kontrakterats – till stor del räknas in i garantiåtagandena men inte i de fasta engagemangen.

### Exportkreditgarantier

Våren 1999 lade regeringen fram ett förslag om vidgad garantiram för EKN:s ordinarie exportkreditgarantier. Riksdagen har nu medgivit att ramen utökas från 100 till 125 miljarder kronor (1998/99:FiU27). Bakgrunden är den starkt ökade efterfrågan på garantier under 1998 och en förväntad stor efterfrågan

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

framöver. Regeringens bemyndigande till EKN uppgick i början av 1999 till 90 miljarder kronor, varav 5 miljarder får avse s.k. SLV-garantier (se nedan).

EKN:s utestående åtaganden för exportkreditgarantier uppgick i slutet av 1998 till ca 78 miljarder kronor. Åtagandena ökade mycket starkt under året, med över 25 % (se tabell E.2). Ökningen beror till stor del på lämnade utfästelser och förhandsbesked i ett par stora försvarsprojekt. Det finns enligt EKN också en ökad försiktighet bland privata aktörer när det gäller risktagande i exportaffärer, detta till följd av den ekonomiska instabiliteten i Asien och Ryssland samt på senare tid i Brasilien. Försiktigheten på privatmarknaden har ökat trycket på EKN att medverka i finansieringen av längre projekt. EKN har därför gått in i flera exporttransaktioner i sena skeden då finansieringen till synes redan var ordnad på den privata marknaden (EKN:s skrivelse 1999-02-15).

**Tabell E.2 Ramar för EKN:s exportkreditgarantier  
Belopp i miljarder kronor**

|                                                  | 30<br>juni<br>1993 | 31<br>juni<br>1994 | 30<br>juni<br>1995 | 31<br>dec.<br>1996 | 31<br>dec.<br>1997 | 31<br>dec.<br>1998 | 1<br>jan.<br>1999 |
|--------------------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Av riksdagen medgivet<br>högsta betalningsansvar | 70                 | 70                 | 90                 | 100                | 100                | 100                | 100               |
| Av regeringen lämnat<br>bemyndigande till EKN    | 70                 | 70                 | 70                 | 70                 | 80                 | 80                 | 90                |
| Utestående garanti-<br>åtaganden (se not)        | 46,3               | 50,6               | 52,8               | 54,1               | 62,3               | 78,1               |                   |

Not: I ovanstående avräkning mot beviljade riksdags- och regeringsramar beräknas begreppet utestående garantiåtaganden så att garantiförbindelser upptas till 100 %, garantiutfästelser till 40 % och förhandsbesked till 20 % av respektive belopp. En utfästelse är ett erbjudande om garanti (offert).

Källa: EKN:s årsredovisningar samt EKN:s skrivelse 1999-02-15

EKN:s totala engagemang vid utgången av 1998 var det högsta någonsin. Stocken av utfästelser ökade på ett år från 63 till över 90 miljarder kronor. Garantiförbindelserna ökade samtidigt från 35 till ca 39 miljarder kronor.

### Investeringsgarantier

Vad gäller investeringsgarantier – dvs. garantier avsedda att täcka risker vid direktinvesteringar i utlandet – uppgår riksdagens medgivande till ett mycket lägre belopp, 6 miljarder kronor fr.o.m. den 1 januari 1999. De utestående garantiåtagandena uppgår för närvarande till 0,7 miljarder kronor, vilket är en betydande ökning från tidigare år. Det starka intresset för investeringsgarantier väntas fortsätta under 1999, enligt EKN.

### Ramen för Baltikum och Ryssland

På uppdrag av regeringen sköter EKN även garantigivning under den särskilda ramen för garantier för export till och investeringar i Baltikum och Ryssland m.fl. länder (den s.k. Baltramen). Den tillkom 1993 i ett skede när EKN inte ansåg det riskmässigt möjligt att lämna garantier på dessa länder i sin ordinarie verksamhet. Ramen utgjorde till en början 1 miljard kronor och

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

har senare höjts till 2 miljarder kronor. Även ländergruppen har utvidgats (Kazakstan, Ukraina och Vitryssland ingår fr.o.m. den 1 juli 1995). Garantigivningen ska bidra till att utveckla ländernas näringsliv och infrastruktur. Finansieringen sker i första hand med inbetalda premier. Om dessa inte är tillräckliga för att täcka utbetalda skadeersättningar och administrativa kostnader sker finansiering via statsbudgeten.

Sammanlagt har EKN under Baltramen utfärdat garantier för närmare 200 exportaffärer under sexårsperioden 1993–1998. Garantiförbindelserna uppgår sammanlagt till 1,7 miljarder kronor. De premieintäkter som erhållits för dessa affärer uppgår till 100 miljoner kronor. De utbetalda skadeersättningarna uppgår hittills till nära 97 miljoner kronor, varav 42 miljoner utgör definitiv förlust. Hittills har EKN erhållit 37 miljoner kronor från statsbudgeten för att täcka dessa kostnader.

Garantigivningen under ramen ökade starkt under 1997, men minskade under 1998 som följd av den instabila situationen i Ryssland. I december 1998 beslutade riksdagen att utöka ramen till 2,5 miljarder kronor. Den utökade ramen kommer dock inte att ställas till EKN:s förfogande förrän den ekonomiska situationen i Ryssland så tillåter.

### **SLV-garantier**

S.k. SLV-garantier (Stipulated Loss Value Guarantees) kan sedan 1995 utfärdas till förmån för utländska köpare av svensktillverkade civila flygplan. Dessa garantier utfärdas i samband med att de utländska köparna hyr ut planen på långa löptider. Genom garantin tillförsäkras uthyraren/ägaren ett bestämt tillgångsvärde på flygplanen i det fall hyrestagaren inte fullgör leasingavtalet.

EKN har hittills utfärdat SLV-garantier för 42 flygplan (Saab 340) som levererats till amerikanska operatörer. Hos regeringen finns också en ansökan om SLV-garanti för ytterligare 32 flygplan av samma typ. Om regeringen bifaller denna ansökan kommer utrymmet om 5 miljarder kronor för SLV-garantier troligen att bli helt ianspråktaget (EKN:s skrivelse till regeringen 1999-02-15).

### **Biståndsgarantier för Sidas räkning**

EKN administrerar också biståndsgarantier för Sidas räkning. Sida bär därvid huvudsansvaret för biståndsgarantierna, som beskrivs i en särskild bilaga i denna rapport (bilaga S). Där behandlas också EKN:s insatser i samband med biståndsgarantierna.

### **Internationell samordning – OECD, EU och Bernunionen**

Inom OECD har under drygt 20 års tid pågått ett samarbete mellan de ingående staterna i syfte att ge exportörerna i deltagarländerna lika konkurrens-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

förutsättningar och undanröja statliga subventioner. De regler som länderna enats om är samlade i den s.k. consensusöverenskommelsen (Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits and Credit Guarantees).

### Harmonisering av minimipremier

De gemensamma reglerna har nyligen utvidgats till att även gälla premier och relaterade villkor för exportkreditgarantier. Denna del av överenskommelsen gäller för alla deltagande länder fr.o.m. den 1 april 1999, men började tillämpas av EKN redan hösten 1998. Detta innebar förbättringar för EKN:s kunder både genom lägre självrisker och genom lägre premier.

Frågan om kostnadstäckande premier har en lång historia. Det finns en GATT-WTO-överenskommelse om förbud mot subventioner av export. Detta innebär ett krav på att garantiverksamheten skall gå ihop. Många länder har enligt uppgift tagit lätt på dessa krav. I Sverige har inställningen varit förhållandevis strikt.

När det gäller politiska risker ska man nu inom OECD arbeta med gemensam klassificering av landrisker och tvingande minimipremier för statsstödda exportkrediter och exportkreditgarantier som har en löptid på två år eller mer. Länderna skall också samarbeta om ett särskilt uppföljningssystem för att få en grund för att justera minimipremierna. Minimipremierna avser rent politiska risker, dvs. kreditrisker på stater (finansministerium eller centralbank) samt politiska risker på andra offentliga och privata gäldenärer. Premier för kommersiella risker på andra gäldenärer regleras inte.

Även för kommersiella risker har EKN ändrat sina premiesystem. För korta garantier planerar EKN att anpassa premierna efter de premieförändringar som skett för längre garantier.

### Projektrisker

Under 1998 nåddes också enighet om mer flexibla regler om betalningsvillkor vid projektfinansiering. Överenskommelsen gäller för en provoperiod på tre år.

Med *projektrisker* avses affärer där köparen är ett bolag som är bildat enbart för att genomföra en investering i en anläggning och att driva den ("Special Purpose Company", SPC). Säljarens och långivarnas säkerheter för de lån som getts består vanligen endast av bolagets framtida försäljningsintäkter och av värdet på anläggningen vid en eventuell betalningsinställelse. Säkerheter i form av garantier från ägare, banker eller eventuella moderbolag förekommer sällan i projektriskaffärer.

### Förbud för stater att garantera korta kommersiella risker

Garantigivning för korta kommersiella risker (med risktid under 2 år) för affärer med privata köpare är numera förbjuden inom EU när det gäller kö-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

pare i de flesta OECD-länder. Det är en följd av EU:s konkurrensregler som säger att stater inte får syssla med marknadsmässiga exportkreditgarantier.

EKN har sedan den 31 december 1997 slutat ge korta garantier på de flesta OECD-länder. För övriga länder har den korta garantigivningen fortsatt, liksom för de OECD-länder där det föreligger risker som inte räknas som marknadsmässiga (Polen, Tjeckien, Ungern, Turkiet, Syd-korea och Mexico). Sammantaget har EKN:s korta garantigivning minskat med omkring 25 % under 1998 (från 6,3 till 4,7 miljarder kronor i nya garantiförbindelser).

### **OECD-positioner utarbetas via EU**

Det svenska deltagandet i OECD-samarbetet sker numera via EU, som har en särskild rådsarbetsgrupp för dessa frågor. Där samordnas EU:s positioner i alla frågor inom OECD som omfattas av consensusöverenskommelsen. Dock deltar EKN själv i de grupper som behandlar tekniska frågor, t.ex. premiegruppen och landriskgruppen, och är där mycket aktiv.

### **EG-direktiv om harmonisering och öppenhet**

Inom EU finns ett direktiv om harmonisering av huvudbestämmelserna för kreditförsäkringar för medellånga och långa exportaffärer till länder utanför EU (rådets direktiv 98/29/EG). Detta täcker dock endast statliga garantier, till skillnad från OECD-överenskommelsen som även täcker statliga krediter. EG-direktivet bidrar framför allt till öppenhet, dvs. man kan få veta vilka villkor andra länder tillämpar för sin garantigivning. Länderna är också skyldiga att anmäla om de inte följer bestämmelserna i direktivet.

### **Fortsatt utveckling**

Det internationella regelverket utvecklas fortlöpande. Utöver samarbetet via OECD och EU finns ett omfattande informationsutbyte mellan garantiinstituten via Bernunionen där EKN är en mycket aktiv deltagare.

### **Förändringar i verksamheten**

#### **Efterfrågan på garantier ökar**

Efterfrågan på EKN:s långa kreditgarantier har varierat kraftigt under åren. Det framgår av de garantiutfästelser (erbjudanden om garantier) som utfärdats av EKN. Utfästelserna sjönk från över 50 miljarder kronor per år i början av 1980-talet ned till 6 miljarder kronor 1988/89, varefter de åter ökade till omkring 40 miljarder kronor per år vid mitten av 1990-talet. Under ett enda år, 1998, har utfästelserna sedan ökat från 40 till 74 miljarder kronor. Till stor del var detta följd av två stora försvarsaffärer.

Mindre än hälften av utfästelserna leder emellertid till bindande garantier. Volymen genomförda affärer, mätt som värdet av utfärdade garantiförbindel-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ser, har varit ungefärligen oförändrad under perioden 1993/94–1998: mellan 14 och 15 miljarder kronor per år. Volymen utfärdade förbindelser väntas dock öka kraftigt under 1999.

#### **Statliga säkerheter minskar i köparländerna**

Under senare år har det i köparländerna funnits ett stort intresse för avreglering av marknader och privatisering av tidigare offentliga monopol. Det har också blivit vanligare att stora projekt genomförs utan statliga eller motsvarande säkerheter. De kommersiella riskelementen blir härvid mycket större än tidigare. Enligt EKN medför detta ökade krav på organisationens utrednings- och bedömningskapacitet. Utvecklingen mot ökade kommersiella risker och en högre andel projekt med blandade politiska och kommersiella risker väntas fortsätta.

#### **Finansiell oro och ökad försiktighet bland privata aktörer**

Till följd av den senaste tidens finansiella och ekonomiska osäkerhet i Asien, Ryssland och Brasilien har privata aktörer blivit mera försiktiga vad gäller sitt risktagande vid exportaffärer och projektinvesteringar. Detta har ökat efterfrågan på garantigivning från EKN.

#### **Förändringar i EKN:s produkter och resultat m.m.**

Även inom EKN som organisation har stora förändringar ägt rum under de senaste två åren. Produktutbudet har utvecklats, premierna har sänkts, självriskerna för politiska risker har utvecklats m.m. Många av dessa förändringar har varit positiva för de exportföretag som drar nytta av EKN:s garantier. Samtidigt har EKN avvecklat den del av sin verksamhet som avsett korta kommersiella risker i de flesta OECD-länder. Delar av denna verksamhet har i stället tagits om hand av privata aktörer, främst utländska kreditförsäkringsbolag.

Under de senaste åren har EKN också haft en mycket positiv resultatutveckling. Detta har medfört att EKN har kunnat återbetala stora belopp till statskassan. Tidigare har detta också skapat ett tryck på EKN att ytterligare sänka sina premier. I dag kan man dock enligt EKN inte längre uppleva något sådant tryck, eftersom företagen vet att EKN följer de gemensamma regler om minimipremier som överenskommits inom OECD.

Vidare har EKN:s verksamhet ökat starkt under 1998. EKN:s totala engagemang har aldrig tidigare varit så stort som i dag.

### **E.4 Hur garantigivningen går till i praktiken**

Beskrivningen i det följande bygger på en rapport som utarbetats av konsulten Henry Tham vid Ledningskonsult M Tham AB på uppdrag av Riksdagens revisorer. Rapporten baserades på en genomgång av ett antal enskilda garantiärenden (7 ansökningar om garantier och 8 uppföljningar av löpande

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

garantier och skaderegleringar). Beskrivningen har även bekräftats med hjälp av intervjuer.

## Allmänna upplysningar

### Vem kan söka garanti?

EKN-garantier kan sökas av svenska eller utländska företag som säljer eller hyr ut svenska varor och tjänster. En bank (svensk eller utländsk) som kreditfinansierar ett utländskt företags köp av svenska varor kan också söka garanti.

Leveranser som innehåller utländska andelar kan också få garantier enligt vissa regler. Riskbedömningen avgör hur stor utländsk andel EKN är beredd att garantera. För att underlätta för garantitagaren att få utländska andelar täckta har EKN återförsäkringsavtal och andra avtal med flera av sina utländska systerorganisationer.

### Villkorade garantier innebär krav på garantitagaren

EKN:s garantier har formen av villkorade garantier som liknar kreditförsäkringar. För att en garanti ska infrias krävs att garantitagaren kan styrka sin rätt till ersättning genom att visa att fordran är klar och förfallen och att gäldenären inte har gjort några invändningar mot den. Vidare ska garantitagaren ha krävt gäldenären på betalning. Ersättning utgår inte förrän efter viss karenstid: fyra månader för politisk skada och sex för kommersiell skada. (Om köparen har gått i konkurs eller importlandet slutit ett s.k. bilateralt skuldkonsolideringsavtal med Sverige tillämpas ingen karenstid.)

### Självrisker vid kommersiella skador

Vid kommersiella skador får garantitagaren själv bära en viss självrisk (normalt 10 %) av den uppkomna förlusten. Vid s.k. projektrisker är självrisken betydligt större – oftast 50 % – eftersom EKN vill ha en ytterligare part att dela risken med.

Vid politisk risk utgår numera oftast ingen självrisk. Detta motiveras av att garantitagaren har små möjligheter att själv bedöma och påverka den typen av risker och skador.

### Premiesättningen är riskbaserad

EKN har riskbaserad premiesättning och premierna sätts individuellt för varje affär. Avgörande för premiens storlek är bl.a. risktidens längd och den bedömda risken i den enskilda affären. Den senare beror av bl.a. köparland, köparen och dennes kreditvärdighet och affärsupplägg, inklusive finansiering och eventuella säkerheter. Premiesättningen görs med stöd av EKN:s premiesystem.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

EKN har två olika premiesystem, ett för risktider upp t.o.m. ett år (korta affärer) och ett för risktider över ett år (långa affärer). För korta affärer innehåller systemet fyra premieklasser för politisk och tre för kommersiell risk. Systemet för korta affärer kommer att ses över under 1999. För långa affärer innehåller systemet åtta premieklasser för politisk och sju för kommersiell risk. För politiska risker finns numera minimipremier som överenskommit inom OECD. Kommersiella risker innefattas inte i överenskommelsen.

De enskilda köparländerna riskbedöms regelbundet och placeras i premie-klass för politisk risk. För vissa länder har EKN även fastställt landspecifika villkor (t.ex. krav på säkerheter, remburs, bank eller statsgaranti etc.).

Premieklasserna för kommersiella risker är indelade efter typ av gäldenär, t.ex. central eller lokal offentlig myndighet, stor välkonsoliderad eller mindre bank etc. Denna indelning är dock bara en indikation. Köparrisker i den enskilda affären bedöms alltid individuellt. När det gäller projektrisker sätts premien fall för fall, utanför systemet.

### Stegen i ett garantiärende

Ett garantiärende hos EKN kan genomlöpa ett antal olika stadier. De viktigaste stegen relateras i nedanstående ruta. Mer ingående beskrivningar ges i återstoden av detta avsnitt.

#### 1. Garantiutfästelse

Sökanden preciserar sina önskemål i en formell ansökan till EKN. Därefter beslutar EKN om en utfästelse om garanti – en offert – och skickar denna till sökanden. Utfästelsen är kostnadsfri och inte bindande för sökanden.

#### 2. Garantiförbindelse

Om sökanden vill utnyttja utfästelsen anmäls detta till EKN. När premien är betald skickar EKN en garantiförbindelse och påtar sig därmed ett garanti-ansvar på svenska statens vägnar. För garantin gäller EKN:s allmänna villkor där förhållandet mellan garantitagaren och EKN närmare regleras.

#### 3. Skadereglering

Vid skadefall begär garantitagaren skadeersättning hos EKN och bifogar handlingar som styrker rätten till ersättning under garantin.

#### 4. Återvinning

När EKN betalat ut skadeersättning övertar EKN hela fordran och söker där-efter i samarbete med garantitagaren återvinna det skadereglerade beloppet.

**Källa:** EKN:s årsredovisning 1998

### Beslut om nya garantier

EKN:s arbete med nya garantier inleds med att kunden eller dennes bank tar kontakt med EKN.

EKN:s prövning av ansökningar syftar till att fastställa om den tänkta export-affären är möjlig att garantera med hänsyn till riskerna i affären (vad gäller

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

exportland, köpare samt affärs- och finansieringsupplägg) och till EKN:s allmänna villkor. EKN:s verksamhet skall vara självbärande över tiden. EKN undviker därför att utfärda garantier som vid beslutstillfället bedöms leda till förluster.

Det affärs- eller kreditkontrakt som garantin avser granskas inte av EKN i detta skede. Detta görs senare, i samband med en eventuell ansökan om skadereglering. Först då prövar EKN om garantitagaren har rätt till ersättning. Den tidiga kontrollen av affären sköts av garantitagaren eller dennes bank.

Beslut om nya garantier kan fattas på olika nivåer inom organisationen, av enskilda handläggare, av direktionen och av styrelsen. Beslutsnivån avgörs av det sökta garantibeloppets storlek. Mindre garantier (förlustrisk på mindre än 15 miljoner kronor) får beslutas inom garantiavdelningen. Garantier med en förlustrisk på 15–100 miljoner kronor beslutas av direktionen. Garantier med en förlustrisk på över 100 miljoner kronor beslutas av EKN:s styrelse. Prövningen på de olika nivåerna skiljer sig åt vad gäller beslutsunderlagets omfattning.

I stora drag går prövningen till på följande sätt:

- Preliminära diskussioner förs.

Exportören tar kontakt med EKN för en preliminär diskussion om upplägg, finansiering och EKN:s eventuella medverkan.

- Ansökan kommer in till EKN.

Ansökan görs på EKN:s blanketter. Här lämnas uppgifter om sökande/garantitagare, exportör, köpare, köparland, produkt eller tjänst som skall exporteras, eventuell andel härav som har utländskt ursprung, samt kontraktsbelopp. Vidare redovisas försäljningsvillkor, kredittid och betalningsvillkor. Om ansökan avser täckning av kommersiell risk bifogas även en kreditupplysning på köparen.

- EKN bedömer om ansökan uppfyller EKN:s villkor och om exportören anses ha förutsättningar att klara av affären.

Riskbedömningen görs av EKN:s riskavdelning där man bedömer de samlade politiska och kommersiella riskerna, dvs. riskerna i affärsupplägget och riskerna på köparen samt dennes möjligheter att genomföra köpet.

Härvid tar man hänsyn till konkurrenssituationen, branschens utveckling och eventuella säkerheter i form av stats eller bankgarantier. Om en bank skall vara låntagare, eller om en bank skall ställa ut en bankgaranti som extra säkerhet i affären, värderar EKN också risken på banken. Bedömningen görs med hjälp av kreditupplysningar och information från kreditupplysare och annan relevant information.

Resultatet redovisas av avdelningen i ett riskyttrande där man till- eller avstyrker ansökan. Om ansökan tillstyrks lämnas förslag på premieklass och självrisk.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

– Garantiavdelningen sammanställer riskavdelningens yttrande med sin egen bedömning och utformar sina förslag på särskilda villkor för affären. Om beslut skall fattas i direktion eller styrelse sammanställs en beslutspromemoria.

Promemorian innehåller en sammanfattande beskrivning av ansökan, en samlad bedömning av affärens starka och svaga sidor, riskerna som är förknippade med att garantera affären m.m. Vidare ingår förslag till garantiutformning och villkor inklusive t.ex. självrisker och premieklass, samt särvillkor såsom krav på garantier från köpare eller bank.

– EKN fattar beslut om att lämna en garantiutfästelse till den sökande, alternativt att avslå ansökan. Därefter beräknas en premiesats på grundval av beslutet och uppgifter om premieklass och risktid m.m.

– EKN utfärdar en s.k. utfästelse till garantitagaren.

En utfästelse är en offert till den sökande/garantitagaren. Av utfästelsen framgår garantibelopp, premiens storlek och eventuella villkor samt utfästelsens giltighetstid.

För långa garantier (dvs. garantier med en risktid på över ett år) har utfästelsen en giltighetstid på sex månader och den kan förlängas med tre månader i taget mot en avgift. För korta garantier (dvs. garantier med en risktid på högst ett år) är giltighetstiden en månad och en eventuell förlängning är avgiftsfri.

## Uppföljning av utestående garantier

### Samlad uppföljning för det riskmässiga bokslutet

En viktig del av EKN:s uppföljningsarbete äger rum i samband med framtagningen av det riskmässiga bokslutet. Här erhålls en samlad riskbild för myndigheten som helhet. Grunden för denna samlade uppföljning utgörs framför allt av aktuella landbedömningar. Utvecklingen av de kommersiella riskerna är svårare att följa men även dessa ingår i uppföljningen.

Den information som finns i det riskmässiga bokslutet används framför allt som en tidig indikator på hur EKN ligger till i förhållande till sitt finansiella mål att vara långsiktigt självbärande. Om denna indikator skulle visa att EKN hade problem härvidlag så skulle en rad olika åtgärder kunna vidtas inom organisationen, t.ex. strängare riskbedömningar, premiehöjningar etc. När det gäller att begränsa kommande skador i enskilda ärenden krävs dock uppföljning för varje ärende.

### Uppföljning av löpande ärenden

EKN:s uppföljning av löpande ärenden kan ske på olika sätt: dels kan EKN återkalla tidigare utlovade utfästelser, dels kan EKN (i sällsynta fall) stoppa leveranser eller låneutbetalningar som täcks av en redan ingången garantiförbindelse. Till detta kommer särskilda insatser för uppföljning av projektris-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### *Utfästelser kan återkallas*

Uppföljningen av löpande enskilda ärenden är koncentrerad till utfästelser. Utfästelser utgör offerter som garantitagaren ännu inte accepterat. En utfästelse kan således återkallas av EKN om detta skulle vara motiverat till följd av riskökningar. I praktiken sker detta mycket sällan (i genomsnitt högst en gång per år).

Riskutvecklingen på olika länder följs löpande av EKN. Om riskerna på ett land ökar påtagligt gör EKN en genomgång av utestående utfästelser och kan besluta att återkalla dem. Motivet är att begränsa statens förlustrisk. Återkallandet kan ske generellt eller i samband med att tidsfristen för enskilda utfästelser löper ut.

Beslut att återkalla en utfästelse fattas på grundval av ett skriftligt underlag. Avgörande för beslutet är också läget i den enskilda affären. Om företaget redan har tecknat avtal med en köpare återkallar EKN normalt inte utfästelsen, även om risken skulle ha ökat. Däremot kan den återkallas om avtal inte slutits. Beslutet meddelas de garantitagare som har utfästelser och/eller de som sökt förlängning.

Varje förlängning av en utfästelse ska tillstyrkas av riskavdelningen, som bedömer om ny information om köparen behöver hämtas in i de fall utfästelsen omfattar köparrisker.

### *Leveranser kan hejdas*

Om EKN redan har ställt ut en garantiförbindelse kan denna inte upphävas. EKN kan dock överväga om tillverkning eller skeppningar/låneutbetalningar ska stoppas för att minska förlustrisken. I praktiken sker detta mycket sällan.

### *Uppföljning av större affärer med privata köpare*

För större affärer med privata köpare, främst s.k. projektrisker, har EKN numera börjat delta i den löpande uppföljning – monitoring – som finansiärerna bedriver. Monitoring innebär att en grupp på finansiärernas uppdrag löpande följer och bedömer hur investeringen utvecklas, såväl tekniskt som finansiellt i förhållande till uppgjorda planer. Avvikelse analyseras och rapporteras till finansiärerna och förslag till åtgärder lämnas. Det kan t.ex. gälla att tillföra nya krediter eller bidra med konsultinsatser.

Syftet med denna typ av aktiv och handlingsorienterad uppföljning är att undvika behov av framtida skaderegleringar. Detta är särskilt viktigt i samband med projektrisker eftersom man i dessa fall har svårt att återvinna fordringar efter en eventuell skada. Som tidigare framgått kännetecknas en ”projektrisk” av att köparen är ett nystartat bolag (Special Purpose Company) som bildats enbart för att genomföra en investering i en anläggning och att driva den. De enda säkerheter som finns brukar bestå av bolagets framtida försäljningsintäkter och värdet på anläggningen vid en eventuell betalnings-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

inställelse. Detta s.k. substansvärde är vanligen mycket lågt för anläggningar av denna typ.

## Dröjsmål, skadereglering och återvinning av fordringar

### Vad säger EKN:s allmänna villkor?

De allmänna villkor som gäller för EKN-garantier innebär bl.a. att garantitagaren är skyldig att omgående redovisa om det uppstår betalningsdröjsmål eller inträffar händelser som ökar risken för förlust som kan drabba den garanterade krediten. Om garantitagaren försummar detta och om det har lett till ökad risk för skada ska den eventuella skadeersättningen jämkas.

Om dröjsmålsanmälan inte har kommit in inom tre månader (räknat från betalningsdröjsmålet) förlängs karenstiden. Med karenstid avses tiden från förfallodagen till den dag då EKN:s skadeersättningsskyldighet inträffar. Om dröjsmålsanmälan inte har kommit in inom 12 månader från förfallodagen är garantin inte längre bindande för EKN.

Skadereglering sker först efter det att det visat sig att gäldenären eller eventuell borgensman inte har betalat förfallet belopp och eventuella säkerheter visat sig otillräckliga, karenstiden har gått ut samt villkoren för skadeersättning i övrigt är uppfyllda. Efter skaderegleringen samarbetar EKN och garantitagaren för att begränsa förlusterna genom att försöka återvinna skadereglerade belopp.

Arbetsgången hos EKN är något olika beroende på om det rör sig om skador orsakade av politiska eller kommersiella händelser.

### Kommersiell händelse

- Garantitagaren meddelar betalningsdröjsmål.

Detta ska ske inom en månad efter förfallodagen. Garantitagaren ska då även ange den förmodade orsaken till att betalningen uteblivit. Man redovisar bl.a. fordringsbelopp, förfallodag samt om gäldenären gjort invändningar, t. ex. hävdat en motfordran.

- Samarbete inleds mellan EKN och garantitagaren.

Om orsaken till dröjsmålet inte är konkurs eller liknande samarbetar EKN och garantitagaren aktivt under den s.k. karenstiden för att hitta vägar att förmå gäldenären att betala. Man kan göra om betalningsplanen för krediten, realisera säkerheter, anlita inkassobyrå etc. Syftet är att försöka undvika skadereglering eller åtminstone begränsa skadan.

- Garantitagaren begär skadereglering.

Om man inte lyckas undvika skadereglering kommer garantitagaren in med en ansökan härom till EKN. Till ansökan fogas fakturakopia och övriga relevanta dokument. Om allt är i sin ordning tas ett beslutsunderlag fram som visar skadans art och orsak samt skadebeloppet. EKN tar då slutlig ställning till om förlusten är ersättningsgill. Innan utbetal-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

ning görs ska EKN få in en handling som utvisar att garantitagaren överlåter sina fordringar på EKN. I handlingen intygar garantitagaren bl.a. att fordringen är klar och förbinder sig att medverka vid indrivning av den.

- EKN betalar ut skadeersättning.  
Rör det sig om flera förfall betalar EKN ut ersättning allteftersom karenstiden för respektive förfall går ut. Varje utbetalning föregås av ett särskilt beslut.
- Åtgärder för återvinning inleds.  
Efter skaderegleringen samråder EKN och garantitagaren om vilka åtgärder som ska vidtas för att försöka återvinna fordringsbeloppet. Man kan göra upp en avbetalningsplan eller på andra sätt få gäldenären att betala. De medel som EKN på detta sätt återvinner fördelas normalt proportionellt mellan EKN och garantitagaren. Om hela fordran återvinnes återfår EKN hela det utbetalda ersättningsbeloppet och garantitagaren återfår sin självrisk.
- Åtgärder vid konkurs, rekonstruktioner m.m.  
Om gäldenären har gått i konkurs eller trätt i likvidation kräver EKN att garantitagaren bevakar EKN:s rätt i konkursen genom att anmäla EKN som fordringsägare. Garantitagaren ska också bevaka eventuella säkerheter.  
I affärer där gäldenären har finansiella problem kan EKN delta vid rekonstruktioner och ackord. Det kan röra sig om att EKN/garantitagaren och övriga fordringsägare föreslås att skriva ned sina fordringar eller att omvandla dessa till t.ex. lågavkastande obligationer. EKN gör då tillsammans med garantitagaren en bedömning av vilket alternativ som ger det bästa utfallet totalt sett.

### Politisk händelse

Vid politiska skador är det vanligt att landet i fråga helt ställer in betalningarna och begär att skulderna omförhandlas. Det innebär att betalningsplaner m.m. görs om. Förfarandet omfattar bara krediter till offentliga låntagare i skuldlandet eller krediter som garanterats av offentliga instanser. (Som tidigare framgått kan offentliga gäldenärer inte försättas i konkurs. Fordringar på offentliga gäldenärer är i princip eviga.)

Arbetet med skuldomförhandlingar med ett gäldenärsländ ska multilateralt via den s.k. Parisklubben. Representanter för alla berörda länder och garantiinstitut med fordringar på offentliga organ i gäldenärsländ ska samlas i Paris. Tillsammans med gäldenärsländ ska utarbetas en överenskommelse med grundläggande villkor och amorteringsplaner m.m. för de krediter som lämnats före en viss tidpunkt. Normalt ingår bara krediter med en risktid på över ett år. Kortare krediter brukar inte omförhandlas utan betalas löpande av gäldenärsländ för att det inte ska bli något avbräck i inflödet av livsmedel, råvaror och reservdelar. I överenskommelsen finns också krav på att gälde-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

närlandet ska omförhandla offentliga krediter från ickeoffentliga långivare, t.ex. privata banker.

På grundval av den multilaterala överenskommelsen sluter Sverige och gäldenärlandet ett juridiskt bindande bilateralt avtal, vari preciseras vilka kreditförfall som ingår samt den ränta som ska gälla. Denna sammanställning av fordringar bygger på uppgifter som EKN samlat in från berörda garantitagare och stämt av med gäldenärlandet.

Beslut om skadereglering och utbetalning av ersättning sker successivt och enligt samma principer som gäller vid konkurs, dvs. ingen karenstid tillämpas på förfall som inträffar efter det att det bilaterala avtalet slutits.

Då avtalet trätt i kraft aviserar EKN gäldenärlandets centralbank, ca en månad före varje betalningstillfälle. I de fall gäldenärlandet betalar aviseras EKN att betalning skett. När betalningen kommit fattar EKN beslut om hur beloppet ska fördelas mellan EKN och garantitagarna. Därefter meddelas garantitagaren per brev att återvinning skett, vilka garantier återvinningen avser samt beloppets storlek. Slutligen betalar EKN ut garantitagarnas andel av de återvunna medlen.

## E.5 Diskussion

### Perspektivet i granskningen

Denna rapport behandlar vissa statsfinansiellt och allmänpolitiskt väsentliga aspekter av hanteringen av statliga kreditgarantier, nämligen i vad mån riskhanteringen är tillräckligt säker och informationsgivningen till regering och riksdag fungerar tillräckligt väl. Frågan huruvida exportkreditgarantierna är effektiva som medel att främja svensk export är således ingen huvudfråga i granskningen.

Det är emellertid svårt att helt och hållet skilja mellan sakpolitiska mål och statsfinansiella restriktioner. Vore det inte för de sakpolitiska målen skulle någon verksamhet inte bedrivas över huvud taget. Avvägningar är självklart nödvändiga. Eftersom EKN har så pass hög grad av självständighet görs avvägningen i förhållandevis hög grad inom myndigheten. Många beslut fattas också i EKN:s styrelse. I vissa fall kan EKN hänskjuta avgörandet till regeringen.

### Riskkoncentration kan inte undvikas

EKN har i flera sammanhang framhållit att man sannolikt inte kommer att kunna undvika oönskade koncentrationer av risker och garantivolymer, detta med tanke på den svenska exportens karaktär.

I en skrivelse till regeringen i april 1996 – alltså innan den nya garantimodellen tillkom – tog EKN upp frågan om avvägning mellan de olika krav som EKN hade att uppfylla. Kärnfrågan var enligt EKN politisk snarare än försäkringsteknisk:

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

Vilken avvägning borde göras mellan att ge fortsatt stöd för svensk export till redan högexponerade men kommersiellt intressanta marknader (gäldenärer, branscher och projekt) och att säkerställa rimliga utsikter att verksamheten blir självbärande?

EKN:s förslag till hantering av dessa frågor innebar dels informationsgivning till statsmakterna via EKN:s årliga skrivelse till regeringen, dels att EKN borde ha kvar möjligheten att hänskjuta ärenden av större vikt till regeringens prövning.

Utvecklingsarbetet inom EKN har emellertid lett till en del förändringar som enligt myndigheten ger fog för en mera positiv syn på möjligheterna att i verksamheten ta hänsyn till riskkoncentrationen. Det gäller metoderna för beräkningar av förlustrisker och nedskrivning av fordringar, samt övergången till en ny typ av bokslut. Dessa förändringar har beskrivits i det föregående.

### **Den nya garantimodellens innebörd**

Den nya garantimodellen innehåller ett tydligt formulerat krav att verksamheten ska vara långsiktigt självbärande. De oundvikliga svängningarna i resultatet ska till stor del balanseras av reserver som är särskilt avsedda för detta. I den mån statsmakterna önskar subventionera verksamheten ska subventionen belasta ett anslag.

Principen i den nya garantimodellen är att en kreditgaranti ska finansieras samtidigt som man fattar beslut om att utfärda en garanti. Eftersom en del garantier är mycket stora och de slumpmässiga variationerna måste bli betydande är det emellertid svårt att exakt förutse finansieringsbehovet. Garantisystemets trovärdighet är beroende av att staten alltid kan infria sina åtaganden. Av dessa skäl kompletteras systemet med en obegränsad upplåningsrätt i Riksgäldskontoret. Även EKN har en sådan upplåningsrätt.

Inom EKN betraktar man inte tillkomsten av den nya garantimodellen som någon betydelsefull händelse. EKN:s verksamhet anses inte ha blivit föremål för några andra restriktioner än tidigare. Detta framgår av de diskussioner som förts med flera företrädare för EKN, liksom med den konsult som anlätts av revisorerna.

### **Konsultens slutsatser och rekommendationer**

Konsulten konstaterar i sin rapport att den nya garantimodellen med dess mer försäkringsmässiga principer i praktiken tillämpades av EKN flera år innan modellen infördes generellt. Systemet är välutvecklat och det anpassas av EKN efter ändrade förutsättningar i omvärlden.

Enligt konsultens genomgång av enskilda ärenden finns det fortsatta behov av att utveckla EKNsystemet framför allt när det gäller riskbedömningar och uppföljningar av större enskilda garantier.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## **Riskbilden har ändrats – mer kommersiella skador**

Under 1990-talet har EKN:s riskbild ändrats. Förr dominerade politiska skador orsakade av valutabrist och med huvudsakligen offentliga köpare. Nu har betalningsproblem för privata köpare ökat i betydelse. Dessa problem kan ha sitt ursprung i landrelaterade ekonomiska problem (t.ex. valutakursfall eller räntehöjningar) men slår ut som skador orsakade av en privat köpares oförmåga att betala.

Enligt konsulten bör EKN fortsätta att utveckla sina riskbedömningar med anledning av dessa förändringar. Vidare bör EKN i högre grad följa upp enskilda större utestående garantier. EKN har börjat med detta, speciellt genom att delta i övriga finansiärs s.k. monitoring av projektrisker. Denna typ av uppföljning behöver byggas ut till att omfatta även andra större affärer. Härmed skulle EKN kunna medverka till att förebygga eller begränsa framtida skaderegleringar och därmed minska statens förlustrisk.

Portföljbyten med andra garantiinstitut och försäljning av delar av portföljen till privata aktörer är andra metoder som kan vara möjliga för att minska statens förlustrisk. Detta kan i sin tur skapa utrymme för nya affärer.

## **Finns det svårigheter att följa rekommendationerna?**

Både konsultrapporten och de diskussioner som förts med intervjupersoner inom EKN innehåller kommentarer till de ovan nämnda rekommendationerna. Man framhåller därvid att det inom EKN redan pågår en utveckling i linje med dessa rekommendationer, samtidigt som det finns omständigheter som gör att vissa av rekommendationerna är svåra att följa.

## **Sälja delar av portföljen till privata aktörer**

Möjligheten att sälja delar av portföljen till privata aktörer förefaller vara begränsad. Enligt EKN beror detta på att man hittills inte har lyckats komma överens om priset – de privata aktörerna har velat ha mera betalt för att överta garantiförbindelser än vad EKN har ansett rimligt. Frågan är om denna skillnad i värdering ska ses som en tillfällighet eller som ett mera bestående fenomen. Det kan finnas genuina skillnader i riskvillighet mellan privata och offentliga aktörer.

## **Portföljbyten med andra garantiinstitut**

Portföljbyten med andra garantiinstitut innebär också många svårigheter. Delvis beror detta på att det saknas tekniska instrument för att jämföra olika slag av risker. En utveckling av sådana instrument pågår emellertid. Pådrivande i detta arbete är EKN och dess danska systerorganisation. Det finns även olikheter i synsätt och funktionssätt mellan olika garantiinstitut. Många länder har också riskkoncentrationer på samma länder vilket gör portföljbyten mindre meningsfulla. Till detta kommer nationella intressen som gör det svårt för garantiinstituten att riskera det egna landets skattemedel för att

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

stödja andra länders export. Diskussioner pågår emellertid och inom EKN anser man nu att portföljbyten med andra institut kan bli aktuella inom en ganska nära framtid.

Ett gemensamt europeiskt garantiinstitut är enligt EKN en intressant tanke. I dag ses detta dock som en avlägsen framtida möjlighet.

### Bedömningar av kommersiella risker och aktiv uppföljning

Metoderna för bedömningar av kommersiella risker är förhållandevis utvecklade. De utvecklas dock fortlöpande, enligt vad som framförs av EKN, och fortsatta förbättringar kan väntas. Detsamma gäller verksamheten med aktiv uppföljning (monitoring) av projektrisker och andra större garantiärenden. En utveckling på detta område pågår också inom EKN.

### Den internationella samordningen

En internationell samordning av landbedömningar och minimipremier för politiska risker har nyligen kommit till stånd inom OECD. Att en sådan samordning har kommit till stånd är från flera synpunkter en god sak. Fördelarna utgörs bl.a. av att man uppnår bättre konkurrensneutralitet mellan företagen. Företagen får mindre möjligheter att spela ut olika länders garantiinstitut mot varandra. Att man inför kostnadstäckande premier innebär också att man undviker subventioner till näringslivet. I viss mån kan landbedömningarna också bli säkrare då de baseras på ett bredare underlag av data från olika länder, mer utvecklade modeller och internationell expertis. EKN:s aktiva roll i detta sammanhang står helt i överensstämmelse med målen för myndigheten.

Den harmonisering av premier som kommit till stånd gäller dock enbart politiska risker (rena landrisker med bästa möjliga köpare). Något internationellt samarbete vad gäller premiesättningen för kommersiella risker finns inte, men vore i hög grad önskvärt enligt vad som framförts av chefen för riskavdelningen vid EKN. Det är dock osäkert om något sådant samarbete kommer igång under de närmaste åren. Möjligen krävs först någon händelse som ger upphov till ett krismedvetande hos berörda parter. Detta är en erfarenhet av det nyligen slutna avtalet om minimipremier för politiska risker. Detta samarbete hade föregåtts av många tidigare misslyckade försök. Först i och med skuldkrisen uppstod en krisstämning som var tillräcklig som drivkraft för att faktiskt få igenom en harmonisering.

### Behov av makroekonomisk analys

EKN:s ekonomi har utvecklats mycket positivt under 1990-talet. Bakom denna utveckling finns flera olika orsaker som delvis har makroekonomisk karaktär. Dessa orsaker har nämnts diskussionsvis vid intervjuer med olika företrädare för EKN. Det saknas dock en samlad analys som klarlägger betydelsen av de olika makroekonomiska faktorer – devalveringseffekt, skuldkrisantering och ekonomisk utveckling i gäldenärsländerna – som påverkat

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

utvecklingen. En sådan analys skulle vara av värde för att ge perspektiv på myndighetens ekonomiska utveckling under senare år.

En samlad analys av detta slag kan visserligen innehålla många metodproblem. Vissa aspekter, främst devalveringseffekterna, borde dock kunna undersökas med förhållandevis stringenta metoder.

### EKN:s säkerhetsreserver och nya officiella bokslut

EKN har utvecklat ett nytt bokslut som innehåller beräknade värden på tillgångar och skulder för alla utestående fordringar och garantiengagemang. Denna typ av bokslut har godkänts av regeringen och anses innebära stora fördelar jämfört med den tidigare typen av redovisning. EKN har också utvecklat ett eget synsätt på sina reserver som har godkänts av EKN:s styrelse och som även ingår i det nya officiella bokslutet.

De beräkningsprinciper som tillämpas av EKN har beskrivits vid intervjuer med företrädare för EKN. Metoderna har utvecklats inom myndigheten – delvis med konsultstöd – och fått regeringens godkännande i efterhand. Regeringskansliets representanter i EKN:s styrelse har också uppmuntrat denna metodutveckling.

Regeringskansliet har dock inte tagit initiativ till några mera generella analyser av dessa frågor. Det gäller även övergripande frågor som t.ex. vad som konkret bör avses med att EKN ska vara ”långsiktigt självbärande”, hur säkerhetsreserver ska beräknas och hur stora reserverna ska vara för att anses ”tillräckliga” etc. Analyser av sådana frågor borde ha generellt intresse, både för andra garantimyndigheter och för statsförvaltningen i stort.

Kan EKN:s sätt att beräkna och redovisa sina tillgångar och skulder sägas överensstämma med de krav som ställs av den nya garantimodellen? Inom EKN ser man detta som självklart, men garantimodellen som sådan är oklar på denna punkt. Detta kan i sin tur bero på flera olika omständigheter. En del redovisningsfrågor var kanske inte helt lösta i den nya modell för garantihantering i staten som riksdagen fattade beslut om. Det är också troligt att EKN hade hunnit längre i arbetet med dessa frågor än de myndigheter som styrde uppläggningsen av garantimodellen (RRV och Riksgäldskontoret). De senare utgick främst från de problem som förelåg i samband med andra statliga kreditgarantier än exportkreditgarantier, och EKN:s erfarenheter togs då inte in i bilden.

## E.6 Sammanfattning

Exportkreditgarantierna innebär ett samspel mellan privata och offentliga intressen som tilldrar sig på både nationella och internationella arenor. Här finns både näringspolitiska och utrikespolitiska aspekter. Garantigivningen innebär också mycket långsiktiga åtaganden vilket medför särskilda komplikationer.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Näringslivet har initiativet

Exportkreditgarantierna utgör i princip en statlig inblandning i det privata näringslivet, men en inblandning – eller hjälp – som i hög grad sker på näringslivets initiativ. Det främsta motivet för garantigivningen är att statliga garantier kan kompensera marknadsmisslyckanden ("market failures") eftersom staten i allmänhet har ett längre tidsperspektiv än privata aktörer. Staten kan också genom sin storlek ha större förmåga att bära risker än privata företag. Härtill kommer det s.k. matchningsmotivet – syftet att göra det möjligt för svenska företag att konkurrera på intressanta marknader där utländska konkurrenter stöds av sina garantiinstitut.

## Garantimodellens betydelse för EKN är oklar

Den nya garantimodellen har enligt EKN i sig inte inneburit någon förändring i myndighetens sätt att arbeta. Garantimodellen har heller inte inneburit några konkreta förändringar i regeringens krav på EKN sådana dessa uttrycks i regleringsbrev och särskilda uppdrag.

Det är i dag inte helt klart i vilken mån EKN ska omfattas av den nya garantimodellen. Något undantag görs inte i riksdagsbeslutet; i finansutskottets betänkande sägs endast att EKN redan arbetar efter den nya garantimodellen (1996/97:FiU1). Några särskilda krav på EKN har inte utarbetats. Garantimodellen som sådan är heller inte väl preciserad.

Konstruktionen av EKN:s nya officiella bokslut och metoder för beräkning av säkerhetsreserver bör uppmärksammas. Här finns principiellt viktiga frågor som har lösts självständigt av EKN varefter lösningarna har fått regeringens godkännande. Vissa av dessa frågor borde vara värda en självständig analys utifrån generella och från EKN oberoende utgångspunkter.

## Möjliga åtgärder för att förbättra riskhanteringen inom EKN

Riskhanteringen inom EKN kan förbättras på flera sätt, bl.a. genom aktiverad uppföljning samt förbättrade bedömningar av kommersiella risker. En utveckling av arbetsmetoder och rutiner på dessa områden pågår också inom EKN.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Ordförklaringar

**Bunden utfästelse** Utfästelse (offert om garanti) avseende exporttransaktion för vilken reservationslöst avtal föreligger.

**Obunden utfästelse** Utfästelse (offert om garanti) avseende exporttransaktion för vilken reservationslöst avtal ännu inte föreligger.

**Engagemang** Summan av utestående garantiförbindelser, garantiutfästelser (offerter) och s.k. förhandsbesked, exklusive garantitagarnas självriskandelar.

**Fordringsförlust** Förlust för garantitagaren p.g.a. att gäldenären inte reglerat en klar och förfallen fordran inom viss tid efter förfallodagen.

**Garantiförbindelse** Utfärdad garanti.

**Garantutfästelse** Erbjudande om garanti (offert).

**Karenstid** Tiden från förfallodagen till den dag då EKN:s skadeersättningskyldighet inträffar.

**Karenstidsränta** Dröjsmålsränta enligt avtalet under karenstiden.

**Kommersiell risk** Omfattar t.ex. risken att köparen går i konkurs eller av annan orsak inte betalar enligt avtalet.

**Politisk risk** Omfattar t.ex. risk för krig, revolution, naturkatastrof eller råtgärder från utländsk myndighet som hindrar eller fördröjer betalning.

**Offentlig gäldenär** Gäldenär som på grund av statlig eller annan offentlig-rättslig status inte kan försättas i konkurs.

**Projektrisk** Affär där köparen är ett bolag som är bildat enbart för att genomföra en investering i en anläggning och att driva den, "special purpose company" (SPC). Säljarens och långivarnas säkerheter för de lån som getts består då vanligen endast av bolagets framtida försäljningsintäkter och av värdet på anläggningen vid en eventuell betalningsinställelse. Säkerheter i form av garantier från ägare, banker eller eventuellt moderbolag förekommer sällan i projektriskaffärer.

**Skuldkonsolideringsavtal** Avtal mellan den svenska regeringen och/eller EKN å ena sidan, och regeringen eller regeringsorgan i gäldenärens hemland å andra sidan. Avtalet innefattar en generellt gällande överenskommelse om att av EKN garanterade betalningar från detta land till Sverige skall senareläggas.

**SLV-garanti** Stipulated Loss Value-garanti innebär en garanti för ett i förväg bestämt värde vid varje tidpunkt under leaseperioden på ett uthyrt flygplan.

**Tillverkningsförlust** Förlust för garantitagaren på grund av att avtalet helt eller delvis har hävts eller varit avbrutet under en sammanhängande tid av minst sex månader.

**Utestående skadefordran** Av EKN skadereglerad och övertagen fordran.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga 1

## Bilaga S

### Garantier via Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

|     |                                                 |     |
|-----|-------------------------------------------------|-----|
| S.1 | Sida som garantimyndighet .....                 | 164 |
| S.2 | Garantiernas karaktär .....                     | 165 |
| S.3 | Garantiernas omfattning och finansiering .....  | 172 |
| S.4 | Hur garantigivningen går till i praktiken ..... | 175 |
| S.5 | Sammanfattande diskussion .....                 | 181 |

### Garantier via Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

I denna bilaga beskrivs hanteringen av kreditgarantier inom Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Beskrivningen bygger till stor del på en rapport som utarbetats av konsulten Henry Tham vid Ledningskonsult M. Tham AB på uppdrag av Riksdagens revisorer. Texten har redigerats och kompletterats av revisorernas kansli.

#### S.1 Sida som garantimyndighet

##### Sidas organisation i stort

Sida i sin nuvarande form bildades den 1 juli 1995 genom att fem olika myndigheter sammanfördes. Den nya myndigheten har nu (i juni 1999) totalt ca 810 anställda, varav drygt 700 är i tjänst.

Sida har en matrisorganisation med fyra regionavdelningar (Afrika, Asien, Latinamerika och Central- och Östeuropa) och ämnesavdelningar för fem områden, nämligen:

- Demokrati och social utveckling
- Infrastruktur och ekonomiskt samarbete
- Naturresurser och miljö
- Forskningssamarbete
- Samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd.

Inom Sida finns därtill två sekretariat (Utvärdering och internrevision respektive Sekretariatet för policy och samhällsanalys) samt två avdelningar för information och administration.

Regionavdelningarna har ett övergripande ansvar för allt bistånd till ett visst land, medan ämnesavdelningarna har till uppgift att analysera och bedöma projektförslag, se till att svenska insatser får en ändamålsenlig utformning m.m. Bland ämnesavdelningarna är det avdelningen för *Infrastruktur och ekonomiskt samarbete (INEC)* som arbetar med krediter och garantier. INEC är den största av ämnesavdelningarna och har ca 70 anställda.

##### Sida som garantimyndighet

Garantigivning i samband med lån till utvecklingsländer har under många år bedrivits i samarbete med Exportkreditnämnden (EKN). Ansvaret har legat på Sida, men administrationen av garantierna har skötts av EKN i enlighet med ett särskilt avtal. Från och med 1998 har Sida fått rollen av garantimyndighet med eget resultatansvar.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 1

Krediter och garantier används av Sida framför allt för att finansiera samhällsekonomiskt lönsamma investeringar som främjar mottagarlandets utveckling. De utestående garantierna uppgår för närvarande till drygt 8 miljarder kronor. Den helt övervägande delen härav består av garantier i samband med s.k. u-krediter.

Garantigivningen inom Sida hanteras i första hand inom avdelningen för Infrastruktur och ekonomiskt samarbete (INEC). Inom avdelningen svarar enheten Finansiering och kapitalmarknad (INEC Finans) för handläggningen av u-kreditsystemet och det nya systemet för fristående garantier. På denna enhet arbetar sju personer med handläggning av krediter och garantier. Importgarantier och övriga garantier handläggs av Enheten för näringslivsutveckling. Enheten för urban utveckling har också utfärdat garantier.

För arbetet med att bereda u-kreditansökningar har Sida inrättat en kreditkommitté och en projektkommitté. Kreditkommitténs uppgift är att bedöma om ansökningar om u-krediter lever upp till kraven i u-kreditsystemet. Kommittén består av INEC:s avdelningsledning och handläggarna på INEC Finans (totalt ca 10 personer). Ärenden under 100 miljoner kronor beslutas på avdelningsnivå, dvs. av INEC.

*Projektkommittén* behandlar kreditansökningar som överstiger 100 miljoner kronor. Denna kommitté består av medarbetare från olika avdelningar inom Sida och har till uppgift att kvalitetsgranska projekten, bevaka att Sidas policy och riktlinjer följs i beredningen samt vägleda GD inför dennes beslut. Projektkommittén är rådgivande till GD. I projektkommittén medverkar 10–15 personer.

### Sidas befogenheter

Sidas garantigivning regleras bl.a. av beloppsramar som fastställs av riksdagen och därefter av regeringen. Inom den ram som beslutats av regeringen kan Sida fatta beslut om att utfärda krediter och garantier. I vissa fall ska beslutet underställas regeringens prövning. Det gäller garantier som överstiger 100 miljoner kronor och garantier till länder som tidigare inte fått kredit eller garanti genom Sida.

Sidas beredning av garantiansökningar omfattar främst det tilltänkta projektets eller affärens utvecklings- och samhällsekonomiska effekter i mottagarlandet. För råd i riskbedömningen har Sida i första hand anlitat EKN, men också konsulter och svenska handelskammare. EKN sköter också administrationen av Sidas garantier. Arbetsgången beskrivs senare i denna bilaga.

## S.2 Garantiernas karaktär

Inledningsvis bör nämnas skillnaden mellan s.k. u-krediter och biståndskrediter. U-krediter är mjuka lån som finansieras i banksystemet och förses med garantier (s.k. biståndsgarantier). Biståndskrediter är däremot helt anslagsfinansierade och återbetalning sker direkt till statskassan. Den senare typen av krediter behandlas inte i denna granskning.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### Öka kapitalflödet till mottagarländerna

Ett motiv för att använda krediter och garantier är enligt Sidas kreditutredning "Bistånd på kredit" att det kan leda till ett ökat kapitalflöde till mottagarländerna jämfört med gåvobistånd. Inom Sida uttrycker man ibland detta så att garantierna medför en bättre "utväxling" på satsade pengar än rent gåvobistånd. Krediter och garantier anses också skapa större försiktighet hos mottagarlandet än gåvobistånd. Detta är positivt eftersom det kan minska risken för felaktig resursallokering.

### Underlätta medverkan av privata aktörer – och utveckla lokala kapitalmarknader

Investeringar i infrastruktur görs numera i ökad utsträckning av privata intressenter och genom projektfinansiering. Sådan privat finansiering kan underlättas av kreditgarantier. Flera industriländer och multilaterala finansieringsorgan, som t.ex. Världsbanken, har utvecklat och utvidgat sina system för garantigivning under senare år. Från Sida framhålls också att kapitalmarknaderna växer till även i fattiga länder och att denna utveckling kan stödjas genom garantigivning. Efter ett förslag av regeringen som baserades på Sidas ovan nämnda kreditutredning har riksdagen också beslutat att införa en ny garantiform – s.k. fristående garantier – som ett svar på denna utveckling (prop. 1997/98:1, UO 7, bet. 1997/98:UU2).

### Garantigivningen har utvecklingsinriktade mål

Sidas kredit- och garantigivning är underställd de övergripande målen för Sveriges utvecklingssamarbete. Det övergripande målet är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. I detta ingår sex delmål: verksamheten ska bidra till resurstillväxt, ekonomisk och politisk självständighet, ekonomisk och social utjämning, demokratisk samhällsutveckling, en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön samt jämställdhet mellan kvinnor och män.

Kredit- och garantigivningen ingår i Sidas verksamhetsgren Infrastruktur och ekonomiskt samarbete. Målet för denna verksamhetsgren är bl.a. att bidra till en miljömässigt och ekonomiskt bärkraftig infrastruktur och till ett konkurrenskraftigt näringsliv. Vidare är målet att bidra till att stärka samarbetsländernas möjligheter att delta i världshandeln och att främja en uthållig utveckling av städer och tätorter.

### Tre typer av garantier

Sida hanterar tre typer av garantier. Viktigast är garantier inom det s.k. u-kreditsystemet som huvudsakligen finansierar investeringar i infrastruktur (ca 8 miljarder kronor i utestående garantier). Vidare finns en liten volym

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga 1

garantier inom ramen för näringslivsutveckling inklusive handelsfrämjande insatser och för urban utveckling (ca 2 miljoner kronor i utestående garantier). En tredje garantiform, s.k. fristående garantier, har nyligen beslutats av riksdagen. Garantier av detta slag har börjat förberedas först under 1999.

### U-krediter med biståndsgarantier

U-krediter – dvs. ”krediter för vissa utvecklingsändamål” – syftar till att främja Sveriges samarbete med vissa u-länder. Systemet regleras av en särskild förordning (SFS 1984:1132, ändrad 1995:870). U-krediter kan användas för att stödja projekt som prioriteras av ett utvecklingsland och som av Sida bedöms få betydande utvecklingseffekter. Företrädesvis ska u-krediter användas för att stödja investeringar där svenska varor och tjänster är konkurrenskraftiga.

Huvudregeln är att u-kredit får beviljas för finansiering av svenska varor och tjänster till samarbetsländerna eller till utvecklingsländer med vilka Sverige vill inleda eller fördjupa ett ekonomiskt samarbete. U-krediter får bara lämnas till länder som är eller på sikt bedöms bli kreditvärdiga.

U-krediterna är normalt bundna till svenska leveranser – 70 % av beloppet skall avse svenska leveranser. Vid samfinansiering med multilaterala finansieringsorgan, t ex Världsbanken, är Sida dock inte bundet till svenska varor och tjänster. Den internationella reglering som finns på området beskrivs senare i detta avsnitt.

U-krediterna har enligt Sida skapat ett positivt intresse hos svenska företag för export till utvecklingsländer. Systemet medför också dynamik i samarbetet mellan länderna. De allra flesta u-krediter ges till länder – dvs. mottagarlandet står som låntagare för det garanterade lånet – men för särskilda ändamål. Den utredning som görs av Sida före beslut avser således ett bestämt projekt.

### Tre komponenter: kredit, garanti och subvention

U-kreditsystemet består av tre komponenter: en kreditdel, en biståndsgarantidel och en subventionsdel.

- U-krediterna beslutas av Sida men medlen lånas på statens uppdrag upp av AB Svensk Exportkredit (SEK) på kapitalmarknaderna och ställs till låntagarens förfogande via en kreditgivande bank.
- Biståndsgarantin täcker de betalningsrisker som kreditgivaren (garantitagaren) tar i samband med u-krediterna.
- Subventionsdelen innebär att krediterna ”mjukas upp” genom att hela eller merparten av räntan ges som bistånd och betalas över biståndsanslaget.

U-krediter lämnas normalt till offentliga låntagare, t.ex. centralbank, finansministerium eller offentlig utvecklingsbank i köparlandet. Dessa vidareutlånar i sin tur till den som ska genomföra den aktuella investeringen. Garantin är i första hand ett skydd mot förluster i samband med politiska händelser.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Ett par av u-krediterna har lämnats till privata eller halvprivata låntagare i mottagarlandet. Detta är dock undantagsfall.

Villkoren för u-krediter är i viss mån standardiserade av Sida. Den garanterade räntan sätts till 0 % och löptiden är vanligen 10 år.

I allmänhet sköter mottagarländerna sina mjuka lån väl. Om de inte sköts blir de föremål för omförhandlingar, vilket bl.a. medför att subventionselementet försvinner. Krediten förses då med kommersiella villkor vilket blir mycket dyrare för landet. Enligt Sida är detta också skälet till att ”det gått bra” för u-krediterna, dvs. garantierna har sällan behövt infrias. Eftersom u-krediterna formellt går till länder, inte projekt, har landet en ovillkorlig betalningsskyldighet. Det betyder att även om det projekt eller det företag som pengarna är avsedda för inte skulle gå med vinst så måste landet ändå återbetala lånet.

### **EKN administrerar garantierna**

Garantidelen i u-krediten motsvarar till utformning och villkor EKN:s exportkreditgarantier (se bilaga E). Sida ska vid beslut om biståndsgaranti begära in yttrande från EKN. EKN ska pröva betalningsriskerna för biståndsgarantin och lämna förslag till garantivillkor (inklusive premie) samt förslag till beslut i garantifrågan. Därvid ska EKN:s premiesättning användas, vilket innebär att premien ska vara riskavspeglande. Vidare gäller EKN:s allmänna villkor. EKN administrerar biståndsgarantierna för Sidas räkning. Detta regleras i ett särskilt avtal mellan EKN och Sida.

### **Skuldlättnader via Parisklubben belastar inte Sida**

EKN sköter också bevakningen av Sidas fordringar i Parisklubben (för närmare upplysningar om Parisklubben, se bilaga E). Svenska staten har vanligen kompenserat Sida för de skuldlättnader som man kommit överens om i Parisklubben. Dessa skuldlättnader har således inte belastat biståndsanslaget utan det s.k. betalningsbalansstödet som hanteras av UD.

### **Sidas garantigivning följer internationella riktlinjer**

Sidas garantigivning i samband med u-krediterna följer internationella regler som fastställts inom OECD och EU. Dessa regler syftar till att begränsa industriländernas möjligheter att använda subventionerade lån för att gynna den egna exporten. Sådana subventioner kan snedvridera det fria flödet av varor och tjänster till utvecklingsländerna och skapa omotiverade konkurrensfördelar för ett lands exportindustri framför andra länders. Ett annat syfte med reglerna är att undvika att biståndet används för investeringar som kan finansieras på de kommersiella kreditmarknaderna.

OECD har inga direkta sanktionsmöjligheter om man bryter mot reglerna. Ett eventuellt regelbrott följs av en brevväxling mellan Sveriges regering och

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

OECD:s generalsekreterare. I Sverige uppfattas det ändå som mycket gravande att bli "prickad".

### **OECD-överenskommelserna berör bundna krediter**

De viktigaste överenskommelserna, den s.k. consensusöverenskommelsen och Helsingforsavtalet, har slutits inom OECD:s ram. Bägge berör s.k. bundna krediter, dvs. krediter där ett industrilands deltagande i finansieringen är villkorat till leveranser från det egna landet.

Här regleras bl.a. vilken lägsta subventionsgrad/gåvoelement som är tillåten. Generellt uppgår den lägsta subventionsgraden till 35 %. För de allra fattigaste länderna – länder med s.k. MUL-status (mindre utvecklade), på engelska LLDC (Least developed countries) – är miniminivån 50 %. Någon maximigräns för subventionsgraden finns inte. Meningen med OECD-reglerna är inte att försvåra bistånd utan att motverka konkurrenssnedvridningar.

Dessutom regleras vilka investeringar som får finansieras med u-krediter. Bundna subventionerade krediter får inte lämnas om investeringen är lönsam i vanliga företagsekonomiska termer. Projekt med tillfredställande företagsekonomisk lönsamhet ska i stället finansieras med kommersiella krediter som lånas upp på kapitalmarknaderna.

### **Undantag finns**

Bestämmelserna om vilka investeringar som kan finansieras med u-krediter gäller inte för de krediter som har mycket hög subventionsgrad (80 % eller högre) eller som riktas till de fattigaste länderna och har minst 50 % subventionsgrad. Vissa förenklade regler om konsultation m.m. gäller också för de krediter som är så små att de uppgår till högst 2 miljoner SDR (ca 22 mkr).

### **Vissa länder kan inte få u-krediter**

I överenskommelserna anges också att u-krediter inte får erbjudas till länder vars BNP är så hög att de inte kvalificerar sig för särskilt förmånliga krediter från Världsbanken. Denna gräns går för närvarande vid en BNP på 3 700 US-dollar per capita. Huvuddelen av länderna i Central- och Östeuropa är också undantagna, liksom OSS-länderna Ryssland, Vitryssland och Ukraina, trots att BNP per capita i dessa länder understiger gränsen för förmånliga krediter.

U-krediter till produktiva investeringar som är kommersiellt lönsamma får numera bara lämnas till de allra fattigaste länderna (de s.k. MUL-länderna). För övriga utvecklingsländer måste u-krediter koncentreras till investeringar som är samhällsekonomiskt lönsamma men som inte bär sina egna kostnader. Som exempel kan nämnas investeringar i hälsovård, utbildning och landsbygdslektrifiering.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Obundna krediter omfattas inte av OECD-överenskommelserna

Obundna krediter – dvs. krediter som inte är bundna till leveranser från det kreditgivande landet – omfattas inte av överenskommelserna. OECD:s kommitté för biståndsfrågor DAC (Development Assistance Committee) har dock fastställt att subventionsgraden för sådana krediter ska vara minst 25 %.

De regler som överenskommit inom OECD och Bernunionen gäller för exportkrediter men inte för andra krediter. De fristående garantier som Sida på försök ska ställa ut under en treårsperiod begränsas alltså inte av dessa överenskommelser (utom i de fall Sida riskdelar resp. samverkar med EKN). Detsamma gäller Sidas importgarantier och övriga garantier.

## Fristående garantier för finansiering av infrastruktur

Som tidigare nämnts har riksdagen beslutat att på försök införa fristående garantier för finansiering av infrastruktur. Dessa garantier är inte kopplade till u-krediter. De är inte heller bundna till krav på svenska leveranser, men det ska finnas ett s.k. svenskt intresse. Det innebär att något av följande villkor ska vara uppfyllda:

- svenska exportörer ska ha möjlighet att kunna vinna ett internationellt anbud,
- projektet utgör en del av svenskt utvecklingssamarbete i landet,
- det i projektet ingår svenska intressenter.

Syftet med de fristående garantierna är att underlätta privat finansiering av infrastruktur och samtidigt bidra till att utveckla köparlandets kapitalmarknad. Investeringar i infrastruktur görs i ökande grad av privata aktörer. Samtidigt finns det i allt fler utvecklingsländer gryende kapitalmarknader. Dessa kapitalmarknader borde kunna vara en källa för finansiering av investeringar. De fristående garantierna lämnas till finansiären och ska medverka till att investeringar kan finansieras på lokala kapitalmarknader.

Tre typer av garantier kan komma i fråga:

- investeringsgarantier som täcker sådana politiska risker vid svenska investerares nyinvesteringar i aktiekapital m.m. som förekommer vid projektfinansieringar,
- kreditförstärkningsgarantier som syftar till att höja låntagarens kreditvärdighet så att denne kan finansiera sig på kapitalmarknaden,
- fullgörandegarantier som kan mildra sådana risker vid projektfinansiering som har att göra med brister i lagar och regler i investeringslandet eller brister i kapaciteten hos de statliga aktörer som ingår i projektet. Sådana garantier kan underlätta för privata finansiärer att delta i projektet.

Garantivillkoren ska utformas utifrån förutsättningarna i varje enskilt projekt. Premien ska vara riskavspeglande. För riskbedömning av garantiansökningar ska Sida anlita extern expertis, företrädesvis EKN. EKN ska också svara för administrationen av garantierna.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

Inom det nya systemet för fristående garantier får Sida också pröva om Sidas och EKN:s garantier kan samverka med varandra. Det kan gälla riskdelning genom täckning av olika risker i samma projekt och täckning av samma risker i projekt genom återförsäkring.

Den närmare utformningen av det nya garantisystemet har i mars 1999 beslutats av regeringen efter förslag från Sida. Arbete med att bereda en garantiansökan har pågått under första halvåret 1999. Delar av riskbedömningen har i detta fall gjorts av en finansieringskonsult. Beredningen har dragit ut på tiden bl.a. därför att Sida skärpt kraven på dokumentation av projektets "additionellitet" (dvs. kraven på att Sidas medverkan ska resultera i additionella utvecklingseffekter) och på grund av behovet av samråd med EKN.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Garantier för näringslivsutveckling och urban utveckling

Garantierna inom dessa områden utfärdas med stöd i Sidas regleringsbrev. Garantigivningen har tagits över från Swedecorp när denna myndighet 1995 införlivades med Sida. Två huvudsakliga typer av garantier finns; importgarantier och övriga garantier.

*Importgarantier* syftar till att underlätta för svenska importörer att importera från utvecklingsländer och vissa länder i Central- och Östeuropa. Svenska importörer kan genom garantin stimuleras att satsa på produkter från otraditionella marknader. Detta ska på längre sikt gynna exporten från utvecklingsländer och länder i Central- och Östeuropa.

Garantin söks av importören och täcker risker vid lansering i Sverige eller EU, men också risker vid utläggning av legotillverkning. Garantin omfattar risker vid leverans, t.ex. fel i den importerade varan och förseningar i leveranser. Den täcker också kostnader för misslyckade marknadsintroduktioner som kan följa av att varan inte levereras enligt kontrakt etc. Inga investeringskostnader kan täckas av garantin.

Importgarantin täcker upp till 50 % av beviljat garantibelopp (återstoden utgörs av importörens självrisk) och den gäller normalt i 12 månader. Garantibeloppet grundas på den av garantitagaren inlämnade kostnadskalkylen för importsatsningen. Premien uppgår till 1% av det garanterade beloppet. Garantin kan förlängas med ytterligare 12 månader men då uppgår premien till 2 % av det garanterade beloppet.

Sida beslutar om importgarantier och har avtal med handelskamrarna att de ska bereda ansökningar. Vid eventuella skaderegleringar gör Sida en förgranskning och överlämnar därefter ärendet till en konsult för bedömning av ersättningsanspråken. Därefter beslutar Sida om ersättning ska betalas ut.

*Övriga garantier* – dvs. garantier utanför de tidigare nämnda garantiformerna – utfärdas med stöd av regleringsbrevet, enligt vilket Sida har möjlighet att lämna garantier för bl.a. näringslivsutveckling. Dessa garantier ingår i den verksamhet som Sida tog över från Swedecorp. De utfärdas ad hoc för att möta särskilda behov. Det finns därför inga tidigare fastställda villkor utan villkoren inkl. premien sätts individuellt för varje enskild garanti.

En inventering av Sidas garantier och krediter som gjordes av en konsult år 1996 visade att det då fanns fyra garantier av detta slag utfärdade med ett garanterat belopp på ca 39 miljoner kronor. Garantierna avsåg t.ex. stöd till lokala bankers och finansieringsinstituts utlåning till små företag, bland annat s.k. mikrolån i Zimbabwe och lån till finansiering av bostadsbyggande åt fattiga i Sydafrika. För några av dessa garantier har Sida inte tagit ut några premier och inte heller gjort några avsättningar från biståndsanslaget för eventuella framtida förluster. I ett fall har man tagit ut en premie och i ett fall gjort avsättning från anslag.

Den nämnda inventeringen 1996 visade att det för de övriga garantierna saknades riktlinjer för villkorssättning, redovisning och bokföring. Sida hade således inte full kontroll över de garantier man ställt ut. Konsulten lämnade förslag till rutiner för redovisning och villkorssättning. Sådana rutiner har enligt uppgift sedan införts av Sida. Enligt Sida bör man om man använder garantier för stöd till t.ex. näringslivsutveckling inte som tidigare använda ad hocbetonade garantier utan bara sådana med väl utvecklade villkor och rutiner.

### S.3 Garantiernas omfattning och finansiering

#### Garantiramar

Riksdagen har fastställt en garantiram på 12 000 miljoner kronor för garantier för biståndssändamål. Regeringen har därefter medgivit att Sida får utnyttja 10 500 miljoner kronor för garantier i samband med u-krediter samt 30 miljoner kronor för importgarantier och övriga garantier inom näringslivsutveckling m.m. Under 1999 har regeringen därtill medgivit att Sida får utnyttja 1 000 miljoner kronor för s.k. fristående garantier.

**Tabell S.1 Garantiramar och utestående garantibelopp vid 1998 års utgång. Miljoner kronor**

|                                            | Garantiram | Utestående garantibelopp 1998-12-31 |
|--------------------------------------------|------------|-------------------------------------|
| Garantiram för biståndssändamål            |            |                                     |
| - beslutad av riksdagen                    | 12 000     |                                     |
| - beslutad av regeringen                   | 11 530     | 8 036                               |
| därav:                                     |            |                                     |
| - u-krediter med biståndsgarantier         | 10 500     | 8 034                               |
| - garantier för näringslivsutveckling m.m. | 30         | 2                                   |
| - fristående garantier                     | 1 000      | -                                   |

Källa: Sida och EKN

Sidas har ett begränsat antal garantiärenden – sammanlagt ca 350 stycken, varav ca 190 gäller biståndsgarantier i samband med u-krediter. Per år beviljas ca 10–15 nya u-krediter. Varje ärende ses av Sida som en solitär.

Stocken av utestående garantier i samband med u-krediter (biståndsgarantier) minskade från 1997 till 1998 med ca 500 miljoner kronor, från drygt 8 500 till ca 8 000 miljoner kronor (se tabell S.2).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

Under 1998 utställdes nya garantier för ca 400 miljoner kronor. Det var en kraftig nedgång jämfört med året innan.

Garantierna överstiger sällan 100 miljoner kronor. En tendens är att projekten omfattar mindre belopp nu än förr. Många projekt understiger till och med 2 miljoner SDR (ca 22 miljoner kronor). Orsaken till detta är, enligt Sida, att det medger en förenklad hantering i enlighet med de regler för sådana krediter som OECD har fastställt.

**Tabell S.2 Några nyckeltal för Sidas garantigivning 1997 och 1998. Miljoner kronor**

| Garantiform                             | 1997  | 1998  |
|-----------------------------------------|-------|-------|
| <b>U-krediter med biståndsgarantier</b> |       |       |
| Utestående garantistock per 31.12       | 8 513 | 8 036 |
| Nya förbindelser utfärdade under året   | 659   | 407   |
| Skadeersättningar under året            | 87    | 41    |
| Återvinningar under året                | 40    | 42    |
| Premieinkomster under året              | 52    | 35    |
| Säkerhetsreserv vid årets utgång        | 850   | 927   |
| <b>Importgarantier</b>                  |       |       |
| Utestående garantistock per 31.12       | 1,2   | 2,3   |
| Nya förbindelser utfärdade under året   | 1,2   | 2,3   |
| Skadeersättningar under året            | 0,1   | 0,6   |
| Premieinkomster under året              | 0,008 | 0,014 |

**Källa:** Sida och EKN

I det s.k. riskboks slut som upprättats (en teoretisk beräkning av det framtida utfallet på garantiportföljen) blev resultatet av garantiverksamheten för 1998 ett överskott på 138 miljoner kronor. Någon jämförelse med resultatet tidigare år är inte möjlig eftersom resultatet för första gången är beräknat efter riskmässiga principer. Innebörden av detta förklaras närmare i bilaga E. Under tidigare år har Sida, liksom EKN, endast redovisat det kassamässiga resultatet.

### Finansieringsprinciper

Några preciserade mål om ekonomiskt resultat för Sidas garantigivning har inte fastställts. Garantimodellens principer om riskavspeglande premier och säkerhetsreserv ska emellertid tillämpas på Sidas alla tre garantiformer. Detta framgår av riksdagens beslut våren 1997. Den slutliga risken i garantiverksamheten bärs av biståndsanslaget.

### Premierna för biståndsgarantier kan maximeras till 6 %

För u-krediter med biståndsgarantier gäller i princip att Sida ska använda sig av EKN:s premietabell och ta ut samma premier som för motsvarande EKN-garanti. Sida har dock numera möjlighet att helt eller delvis täcka premieut-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga 1

taget med biståndsanslaget. Sida utnyttjar som regel denna möjlighet då man utfärdar u-krediter och har internt fastställt ett maximalt premieuttag på 6 % av kreditbeloppet.

### **Subventioner belastar biståndsanslaget**

En engångspremie för hela garantitiden betalas av garantitagaren när biståndsgarantin utfärdas. Samtidigt belastar Sida biståndsanslaget med eventuella subventioner av premien. Premien och den eventuella subventionen förs över till säkerhetsreserven. Eventuella skadeersättningar finansieras ur reserven och återvinningar tillfaller reserven. Skulle inte säkerhetsreserven räcka för att betala skadeutbetalningar belastas biståndsanslaget. Den ersättning som Sida betalar för EKN:s arbete med u-krediterna (10 % av premieinkomsterna) betalas också ur dessa inkomster. Sidas egen hantering av u-kreditsystemet betalas däremot från Sidas förvaltningsanslag.

### **Gåvoelementet för u-krediter bestäms av marknadsräntan**

Subventionsdelen (gåvoelementet) i en u-kredit uppnås normalt genom att låneräntan för u-krediten sätts till 0 %. Gåvoelementet – vars storlek alltså avgörs av marknadsräntan tillsammans med kreditens storlek – belastar biståndsanslaget. Hela gåvoelementet avsätts på ett konto i Riksgäldskontoret. Från detta konto betalas sedan subventionsdelen ut i omgångar till den kreditgivande banken. En sådan utbetalning görs vid varje amorterings- och räntebetalningstillfälle för den kredit banken tagit upp i SEK (Svensk Exportkredit) för att finansiera u-krediten.

### **Importgarantier har schablonmässiga premier på 1 %**

För importgarantier är premien generellt 1 % av garantibeloppet. Denna premie har inte fastställts utifrån den långsiktiga risknivån utan har i stället satts på en nivå som Sida har bedömt som skälig med hänsyn till det biståndspolitiska målet. Målet är ju att få svenska företag att köpa från utvecklingsländer eller länderna i Central- och Östeuropa i stället för från industriländer. Sida bedömer att den långsiktiga skadenivån ligger på 10 % av garanterat belopp. Underskott och hanteringskostnader anslagsfinansieras.

### **Fristående garantier har riskavspeglande premier**

De nya fristående garantierna är tänkta att belastas med riskavspeglande engångspremier. Premierna kommer att fastställas för varje enskild garanti. Sida avser att följa de riktlinjer för premiesättningen som OECD har fastställt för politiska risker och som även gäller för EKN.

Premierna kommer att betalas in till en särskild säkerhetsreserv för de fristående garantierna. Till denna reserv kommer man också att föra över en stor del av det befintliga överskottet från u-kreditgivningen. Härmed får de fristående garantierna redan från starten en säkerhetsreserv på 500 miljoner

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

kronor enligt regeringsbeslutet i mars 1999. Sida har i sitt förslag till regeringen om de fristående garantierna föreslagit att garantiramen för dessa garantier sätts till två gånger säkerhetsreserven. Detta motsvarar 1 000 miljoner kronor.

### Överskott och säkerhetsreserver

U-krediterna har under de gångna åren genererat överskott på två sätt. För det första har en säkerhetsreserv byggts upp genom premieinbetalningar (inkl. subventioner av premierna) samt återvinningar. Säkerhetsreserven uppgår nu till över 900 miljoner kronor (se tabell S.2). Den administreras av EKN.

För det andra har ett överskott uppstått genom att subventionsdelen i u-krediterna har belastat biståndsanslaget direkt (då u-krediten beviljats) och fonderats på räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Genom kursvinster m.m. har dessa medel nu vuxit till ca 670 miljoner kronor. Av detta belopp ska 500 miljoner kronor bilda en särskild säkerhetsreserv för det nya systemet för fristående garantier.

Det faktum att u-krediterna har gått med överskott förklaras av Sida främst med att mottagarländerna har ett egenintresse av att sköta sina mjuka lån väl. Garantierna har därför sällan behövt infrias. Till detta kommer att Sida numera, enligt egen utsago, är förhållandevis restriktiv i sin garantigivning, detta som följd av tidigare misslyckanden i garantigivningen i början av 1980-talet. Sida har även fått kritik från EKN för att man är alltför restriktiv.

De nya fristående garantierna är enligt Sida förknippade med större risker än u-krediterna. Detta är också skälet till att Sida vill begränsa stocken av fristående garantier till dubbla säkerhetsreserven. För u-krediterna är proportionerna annorlunda – där har man en säkerhetsreserv på ca 900 miljoner kronor för en garantistock som är nära tio gånger så stor.

## S.4 Hur garantigivningen går till i praktiken

### Arbetsgången vid beslut om nya garantier

Handläggningen av ukrediter är som framgått tidigare uppdelad mellan Sida och EKN, samt Svensk Exportkredit (SEK) och affärsbanker. Uppdelningen innebär att Sida koncentrerar sig på att bedöma de biståndsrelaterade delarna av det projekt som skall finansieras – dvs. effekterna på mottagarlandet och dess ekonomi av den planerade investeringen – medan EKN gör riskbedömningen. Enligt u-kreditförordningen ska Sida väga in EKN:s bedömning i sin samlade prövning av en ansökan. Sida ska därvid göra en avvägning mellan utvecklingseffekten på köparlandet och den svenska statens risk för förlust.

När det gäller hantering av betalningsdröjsmål och skaderegleringar har Sida i huvudsak överlämnat arbetet till EKN. Sida medverkar i de fall ett nytt

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

beslut behöver fattas eller ett beslut behöver ändras. Det kan t.ex. gälla om-läggning av betalningsplanerna eller utökning av kreditbeloppet.

I det följande beskrivs de riskbedömningar som Sida gör vid u-krediter. EKN:s prövning av biståndsgarantier är upplagd på samma sätt som prövningen av EKN:s egna garantier. Hur EKN:s arbete går till beskrivs i en tidigare bilaga (bilaga E).

### **Riskhantering då nya u-krediter beviljas**

Sidas prövning gäller två frågor: dels om villkoren för att bevilja u-krediten är uppfyllda, dels utvecklingseffekterna på mottagarlandet av den tänkta investeringen. Sida har rätt att besluta om att bevilja u-krediter. Beslutet fattas på avdelningsnivå (av INEC) i de fall kreditbeloppet är lägre än 100 miljoner kronor. Om det är högre skall beslutet fattas av Sidas ledning. I sådana fall, eller om det är första gången ett visst land beviljas en u-kredit, inhämtas också regeringens bifall.

Arbetsgången är följande.

- Sida får underhandsförfrågan från exportör eller långivare.

Sida får underhand från exportören eller långivaren förfrågan om man kan bevilja en u-kredit. Ibland kommer förfrågan från mottagarlandet. Man får många förfrågningar och flertalet av dem får negativa beslut. Enligt Sida har man sagt nej till kanske 50 – 100 förfrågningar de senaste två åren.

Den vanligaste orsaken till negativa besked är att projekten bedöms vara kommersiellt hållbara och därmed inte berättiga till u-krediter. I de flesta fall gäller det mindre exportörer som inte känner till att u-krediter bara får lämnas till projekt som är samhällsekonomiskt men inte företagsekonomiskt lönsamma. De stora företagen har goda kunskaper om systemet och deras ansökningar brukar därför leva upp till villkoren.

- Sida inleder sin beredning.

Arbetet startar med en inledande beredning och därefter tar Kreditkommittén ställning till om ansökan kan anses leva upp till kraven i u-kreditsystemet. Dessutom prövas om det projekt som beskrivs i ansökan medverkar till att uppfylla de övergripande biståndsmålen. Syftet med denna fas är att bedöma om Sida ska gå vidare i beredningsarbetet.

Enligt Sida är det lättare att bedöma ansökningar som avser de länder Sida samarbetar med och har utvecklat landstrategier för. Landstrategin anger vilken typ av insatser Sida ska prioritera i samarbetet med landet i fråga. För andra länder måste Sida göra särskilda bedömningar av det politiska och ekonomiska läget i landet, landets utvecklingsgrad m.m. för att avgöra om man ska samarbeta med det inom ramen för u-kreditsystemet.

I beredningen av förfrågan om u-kredit använder Sida det underlag som presenteras vid förfrågan, t.ex. förstudier rörande projektet (s.k. feasibility studies). Vanligen för man också löpande diskussioner med mottagarlandet,

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

exportören och kreditgivande bank samt med eventuella medfinansiärer. Sida använder sig alltid av konsulter för att granska projektförslag. Möjligheterna för Sida att påverka utformningen av projekten begränsas av att projekten ofta har formulerats innan Sida får förfrågan om u-kredit.

- Sida tar ställning i en beslutspromemoria.

Beredningen resulterar i att Sida tar ställning till om man kan tillstyrka en eventuell u-kredit för det aktuella projektet. Resultatet redovisas i en beslutspromemoria. Där beskrivs projektet och behovet av det för landets/regionens eller samhällssektorns utveckling, om projektet ingår i en investeringsplan m.m. En beskrivning av vilka samhällsekonomiska effekter investeringen väntas få, nationellt och lokalt, ingår också.

I beslutspromemorian redovisas också den tänkta finansieringsmodellen och dess eventuella risker, t.ex. vid vidareutlåning. Vidare framgår investerarens tekniska möjligheter att genomföra projektet samt investeringens företags- och samhällsekonomiska lönsamhet. Landets politiska stabilitet redovisas. Bedömningen av stabiliteten bygger bl.a. på EKN:s landriskbedömning och de landbedömningar – inriktade mot biståndsaspekten – som görs inom Sida.

- Formell ansökan om u-kredit inkommer till Sida.

Efter Sidas principbeslut inkommer exportören eller långivaren med en formell ansökan om u-kredit. Denna granskas av Sida för att bedöma om den ligger i linje med principbeslutet. Om så är fallet översänder Sida garantidelen till EKN för prövning och kreditdelen till SEK.

- EKN prövar garantiansökan och lämnar ett yttrande till Sida med förslag till premier och andra villkor.

- Sidas projektkommitté granskar större projekt.

Om det rör det sig om större u-krediter, över 100 miljoner kronor, hörs projektkommittén. Kommittén kvalitetsgranskar och bevakar att Sidas policy och riktlinjer följts i beredningen av ansökan, samt ger slutligen Sidas generaldirektör vägledning inför hans beslut. Efter projektkommitténs behandling omarbetas beslutspromemorian, om detta är motiverat. Denna fas slutar med att Sida fattar ett principbeslut om att investeringen kan komma i fråga för u-kredit.

- Sida överlämnar ärendet till regeringen i vissa fall.

Om regeringen behöver ta ställning till förfrågan överlämnar Sida ärendet med en promemoria där man kort beskriver projektet, sina slutsatser och rekommendationer samt lämnar förslag till beslut. Där preciseras u-kreditens och biståndsgarantins storlek, eventuell subvention av premien samt finansieringen.

- Regeringen fattar beslut.

Regeringen fattar beslut om att Sida får bevilja u-kredit i de fall regeringens medgivande behövs. I beslutet redovisas villkoren för Sida att bevilja u-kredit och vilket anslag eventuella subventioner av premien skall belasta.

- Sida fattar beslut.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Sida fattar beslut om att bevilja u-kredit inklusive biståndsgaranti och meddelar detta till långivaren och exportören. Samtidigt redovisar man de krav på rapportskyldigheter m.m. som åvilar garantitagaren och exportören. Det gäller t.ex. större ändringar som påverkar projektet. Sida meddelar också låntagaren att krediten beviljats samt lånevillkoren.

– Sida meddelar EKN och SEK.

Sida meddelar EKN att man kan utfärda garanti och Svensk Exportkredit (SEK) att man kan göra successiva utbetalningar av lånet enligt fastställd låneutbetalningsplan. Därefter följer Sida utvecklingen av projektet och behandlar behov av förändringar t.ex. av betalningsplaner m.m.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### **Planerad hantering av fristående garantier**

Den 11 mars 1999 beslutade regeringen att Sida kan inleda en treårig försöksperiod med fristående garantier. Enligt Sidas planer ska handläggningen av de fristående garantierna gå till på i stort sett samma sätt som handläggningen av u-krediter med biståndsgarantier. Den stora skillnaden är att det här rör sig om att utfärda garantier till lån som ges på marknadsmässiga villkor och inte som i u-kreditsystemet om en kombination av mjuka lån och garantier.

Sida har ansvaret för att utforma och ställa ut de fristående garantierna. Sida avser att ta hjälp från externa aktörer i riskbedömningen och villkorssättningen; bl.a. kommer man att ta hjälp av EKN, men också av andra aktörer. Uppföljning och skadereglering ska enligt planerna hanteras av EKN. EKN ska också sköta avisering av premier, utbetalningar av skadeersättningar och återvinning av skadefordringar.

### **Hantering av importgarantier**

Ansökan om importgaranti görs formellt till Sida men lämnas in till den av de elva handelskammare som importören är medlem i eller som ligger närmast importören. Handelskammaren bereder ansökan på Sidas uppdrag. Man bedömer om ansökan uppfyller villkoren för importgaranti och importörens/garantitagarens förmåga att genomföra den tilltänkta importsatsningen m.m. Handelskammaren lämnar över ansökan med sitt yttrande till Sida som beslutar om importgaranti skall utfärdas.

### **Uppföljning av betalningsdröjsmål och hantering av skadeärenden**

#### **U-krediter med biståndsgarantier**

Om problem uppstår med utfärdade u-krediter, t.ex. betalningsdröjsmål, lämnas information härom vanligen av den kreditgivande banken. Denna information går samtidigt till Sida och EKN som administrerar garantierna. Den praktiska hanteringen av betalningsdröjsmål, skadereglering, samt be-

vakning och återvinningar av fordringar sköts av EKN på samma sätt som för dess egna garantier. Sida deltar aktivt i dessa delar av garantihanteringen om beslut som rör själva krediten behöver fattas. Det kan till exempel gälla omläggning av amorteringsplanen, förlängning av utbetalningsplanen, eventuella tilläggskrediter m.m.

Sida arbetar också via ambassaden i gäldenärslandet för att få landet att klara upp eventuella betalningsdröjsmål och klara ut vad som kan göras för att undvika framtida betalningsproblem. Som extra påtryckning kan man påpeka konsekvenserna av att ställa in betalningarna av u-krediten. En konsekvens av att ställa in betalningarna på u-krediten blir att biståndselementet försvinner och krediten får rent kommersiella villkor. Erfarenheten visar att gäldenärsländerna av detta skäl är angelägna att klara upp betalningsproblem för ukrediter.

Sida följer löpande upp och utvärderar u-kreditfinansierade projekt. Sidas uppföljningar koncentreras till att bedöma projekten utifrån utvecklings- och tekniska utgångspunkter. Däremot bedömer man inte projektens finansiella risker och risken för förluster för svenska staten. En stor del av uppföljningarna görs av konsulter som anlitas av Sida. Utvärderingar av projektets effekter på mottagarlandet görs också i vissa fall.

Utvärderingarna och uppföljningarna kan endera vara planerade eller ad hocbetonade. De planerade kan bestå av genomgång av de stora projekten eller av tematiska genomgångar av någon speciell typ av projekt, t.ex. krediter till vattenförsörjningsprojekt. Planerade genomgångar fastställs och genomförs dels av den berörda enheten (INEC Finans), dels av Sidas sekretariat för utvärdering och internrevision. De senare utvärderingarna är av mera övergripande natur. Utvärderingssekretariatet har en självständig ställning inom Sida, men INEC Finans brukar ge förslag till vilka projekt eller projektområden som vore lämpliga att granska.

De ad hocbetonade uppföljningarna kan t.ex. innebära att en handläggare från Sida inspekterar ett projekt på plats när han ändå är på besök i landet eller att INEC Finans begär att ambassaden avlägger ett inspektionsbesök för Sidas räkning.

Sida har liksom EKN möjlighet att stoppa utbetalningen av enskilda ukrediter om något händer som ökar risken eller om man bedömer att förutsättningarna att kunna genomföra projektet kraftigt försämrats. Hittills har Sida inte utnyttjat denna möjlighet.

Arbetsgången vid betalningsdröjsmål är följande.

– Betalningsdröjsmål anmäls till Sida.

Den kreditgivande banken (garantitagaren) anmäler till Sida att betalningsdröjsmål har uppstått. Man meddelar också att man anmält dröjsmålen till EKN. Banken redovisar också till Sida om dröjsmålen reglerats under karenstiden. Betalningsdröjsmål kan t.ex. uppstå till följd av dåliga betalningsrutiner hos låntagare eller banker som ska förmedla betalningarna. Långgivaren har skyldighet att dröjsmålsanmäla

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

lånebetalningar som inte betalats på förfallodagen. Detta även om han vet att betalningarna är på väg, men är försenade.

- EKN lämnar redogörelse till Sida om dröjsmål och åtgärder.

EKN redovisar de betalningsdröjsmål som uppstått och de åtgärder som vidtagits för att begränsa riskerna för framtida dröjsmål och för att begränsa riskerna för statens förlust. I ett av de granskade ärendena hjälpte Sida till att utveckla betalningsrutinerna hos låntagaren. En vanlig åtgärd är också att Sida eller EKN kontakter gäldenärslandets finansministerium för att påpeka konsekvenserna av att inte sköta utkrediterna. Dessa konsekvenser utgör enligt Sida ett starkt påtryckningsmedel.

- Förslag till åtgärder kan i vissa fall lämnas av kreditgivande bank.

Sida kan också få förslag till åtgärder från den kreditgivande banken, i de fall andra åtgärder behöver vidtas för att undvika framtida betalningsproblem och undvika framtida skaderegleringar. Vanligen har förslagen sitt ursprung från låntagaren. Förslagen kan omfatta förlängda utbetalningstider, ändrade betalningsplaner och tilläggs krediter m.m.

- Sida bereder förslagen.

Sida begär in synpunkter på förslagen från EKN och SEK samt deltar självt eller genom ambassadpersonal i landet i diskussioner för att få ordning på betalningsproblemen. I vissa fall tar Sida konsult hjälp för att utreda projektet och projektägaren och få underlag till beslut.

- Sida beslutar om åtgärder.

Syftet med åtgärderna är främst att skydda investeringen och se till att den kan komma till stånd som avsett. Enligt Sida kan detta samtidigt innebära att man minskar svenska statens förlustrisk.

Sidas beslut om åtgärder kan innebära att utbetalningstiden förlängs. De amorteringar för vilka betalningsproblem uppstått omvandlas då till en ny separat kredit. Betalningstidpunkten för denna kredit läggs efter den ordinarie kredittidens slut. Sådana krediter lämnas bara på kommersiella villkor, vilket innebär att subventionerna faller bort och att kommersiell ränta tas ut. Skälet är att man vill undvika att åtgärden leder till ökade subventioner till projektet.

- Skadereglering av biståndsgarantier sköts av EKN.

Om ett ärende går till skadereglering informeras Sida av EKN och EKN skadereglerar för Sidas räkning. Därefter sköter EKN arbetet (inkl. återvinningsarbetet) utan Sidas medverkan.

EKN följer för Sidas räkning upp den utestående portföljen av biståndsgarantier och bedömer riskerna för förluster och värdet av utestående skadefordringar. EKN använder därvid samma metoder som vid genomgången av sin egen portfölj.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

## Importgarantier

Vid skadeanmälan kommer garantitagaren/importören in med ansökan och Sida gör en förgranskning. Därefter lämnas ansökan över till en konsult som gör en detaljgranskning och överlämnar ett förslag till beslut. Med detta underlag fattar Sida beslut om skadeersättning.

## Sidas arbete för att utveckla garantigivningen

Den av riksdagen beslutade nya garantimodellen har inte medfört några ändringar i Sidas garantigivning. Enligt Sida uppfyllde biståndsgarantierna redan tidigare modellens krav. Riskavspeglade premier beräknades och togs ut av garantitagaren eller finansierades över biståndsanslaget. En säkerhetsreserv hade byggts upp med premier och avsättningar från biståndsanslaget. Sidas garantier har därför inte behövt delas upp i ”gamla” och ”nya” garantier.

Sidas utredning Bistånd på kredit föranleddes av ändringar i förutsättningarna för biståndssamarbetet. I utredningen sökte man utnyttja det faktum att privat kapital i högre utsträckning än tidigare finns tillgängligt för finansiering av investeringar i utvecklingsländer. Det system med fristående garantier som nu ska prövas är ett resultat av Sidas utredning.

Den genomgång av de övriga garantierna som gjordes av en konsult år 1996 tillkom som följd av planeringen av den nya garantimodellen. Utredaren föreslog en ändrad hantering av dessa garantier och dessa förslag har enligt uppgift genomförts av Sida.

## S.5 Sammanfattande diskussion

### Sidas roll i garantigivningen

#### Sida har tillräckliga befogenheter

Regeringen ger i regleringsbrevet Sida ansvaret för att fatta beslut i garantiärenden. Inom Sida har ansvaret för respektive garantiform delegerats till de ansvariga fackenheterna inom INEC. Enligt Sidas egen bedömning har myndigheten tillräckliga beslutsbefogenheter för att styra garantiverksamheten.

#### Många riktlinjer styr

Sidas garantiverksamhet styrs samtidigt av många externa och interna riktlinjer. De internationella överenskommelserna, liksom de biståndspolitiska målen, är exempel på externa riktlinjer. Exempel på interna riktlinjer är de övergripande målen för verksamhetsgrenen Infrastruktur och ekonomiskt samarbete. Sidas landstrategier är också styrande för garantigivningen. De många riktlinjerna ska vägas in i beslut i enskilda ärenden. Enligt Sida kan det i praktiken vara ganska svårt att åstadkomma en sådan sammanvägning.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

### **Delar av beredningen har lagts ut på externa aktörer**

Som framgått ovan har Sida till stor del lagt ut projektgranskningen för de enskilda garantiärendena på externa aktörer. För u-krediter och flertalet av de fristående garantierna sköts land- och riskbedömningen av EKN. Denna ordning bekräftades senast i anslutning till att riksdagen 1997 tog ställning till Sidas garantigivning. Riskbedömningen för andra garantiformer har Sida också valt att lägga ut på andra aktörer, t.ex. på handelskamrarna.

Även uppföljningen och skadehanteringen har till stor del lagts ut på externa aktörer. EKN sköter detta arbete för biståndsgarantierna och för de beslutade fristående garantierna. Konsulter sköter en del av skadehanteringen för importgarantier.

### **Sakbedömningen görs främst inom Sida**

Inom Sida görs huvuddelen av sakbedömningen och den samlade bedömningen av enskilda ansökningar. Den garantiansvariga enheten

gör de ekonomiska bedömningarna i en u-kreditansökan, medan de land- och ämnesansvariga enheterna deltar i arbetet med land- och branschbedömningar för ansökningar som rör programländerna.

Vid ansökningar om u-krediter till andra länder än programländer kan Sida dock behöva ta hjälp av extern expertis även i land- och branschbedömningen. Det är inte möjligt för Sida att hålla expertis inom alla länder och branschområden där u-krediter kan bli aktuella.

### **Sidas beroende av extern expertis kräver också kompetens**

Sida är således beroende av extern expertis för flera av de moment som ingår i bedömningen av garantiansökningar, uppföljning av garantistocken och skaderegleringar m.m. Denna situation ställer sina särskilda krav. Sida behöver inte bara en god förmåga att hitta och bedöma externa rådgivare och experter utan även förmåga att utnyttja de råd som ges. Beroendet av utomstående är inget unikt för garantiverksamheten utan gäller för en stor del av Sidas verksamhet.

### **Hur sker sammanvägningen?**

Av stor betydelse är att Sida kan väga samman de olika bedömningarna till en samlad bedömning som tar hänsyn till såväl utvecklingslandets som svenska statens intressen.

På denna punkt finns underlag för kritik. Av det som framgått vid konsultens intervjuer och det underlag som finns i akterna är det för närvarande inte särskilt tydligt hur och i vilken utsträckning en sådan sammanvägning görs. Sida utnyttjar inte heller sina egna uppföljningar för att analysera statens förlustrisker i garantigivningen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

Från Sida framhåller man att det finns interna riktlinjer för hur bedömningen skall gå till, vad som ska ingå i en beslutspromemoria etc. Riskerna när det gäller u-krediter gäller nästan enbart "sovereign risks" (risker på stater), och Sida följer då nästan alltid de rekommendationer om premiesättning som ges av EKN. Vidare hänvisar Sida till att man utnyttjar den kompetens som finns vid svenska ambassader och hos samfinansierare som Världsbanken m.fl. Sammanvägda bedömningar görs således i flera led.

#### **Sidas samarbete med EKN kan utvecklas**

Den administrativa hanteringen av Sidas garantier sköts av EKN. Samarbetet mellan de två myndigheterna regleras av ett särskilt avtal. De kontakter som tas mellan de två myndigheterna gäller främst formella frågor. Samarbetet och erfarenhetsutbytet i övrigt är förhållandevis begränsat. Ett ökat erfarenhetsutbyte i lämpliga former vore önskvärt. Detta kan vara särskilt betydelsefullt när det gäller de nya fristående garantierna.

#### **Sida och garantimodellen**

##### **Sidas viktigaste garantier är anpassade till garantimodellen**

Den nya garantimodellen har inte lett till några förändringar av Sidas biståndsgarantier och handläggningen av dem. Detta förklaras i första hand av att hanteringen av dessa garantier redan från början överensstämde med intentionerna i modellen. För biståndsgarantierna tog Sida ut riskavspeglande premier i kombination med subventioner från biståndsanslaget, gjorde avsättningar till säkerhetsreserver och finansierade verksamheten vid sidan av statsbudgeten. Vidare satte man individuella villkor för enskilda garantier.

De fristående garantier som nyligen beslutats för en treårig försöksperiod ska också få villkor och premier som följer garantimodellens intentioner. En säkerhetsreserv kommer att finnas redan när garantigivningen påbörjas.

För Sidas viktigaste garantier – biståndsgarantierna och de nya fristående garantierna – finns också de funktioner som garantimodellen förutsätter, alltså funktioner för riskbedömning av ansökningar, uppföljning av riskutvecklingen i den utestående garantistocken och hantering av dröjsmål och skaderegleringar. En stor del av dessa funktioner utförs dock av externa organ (EKN, konsulter, handelskammare).

Vidare kan noteras att EKN:s andel av administrationen finansieras med premieinkomsterna, vilket också stämmer med intentionerna i modellen. Sidas egna administrationskostnader finansieras däremot ur Sidas förvaltningsanslag.

##### **Hanteringen av s.k. övriga garantier skall förbättras**

Övriga garantier följde inte garantimodellens intentioner vid den tidpunkt då modellen infördes. Sida har numera kartlagt dessa garantier och deras vill-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

kor. Man har nu också utformat rutiner och villkor för eventuella framtida garantier, vilket innebär att man kommer att följa garantimodellens krav på riskbedömningar och premier. Avsättningar till säkerhetsreserven ska också göras genom att man belastar biståndsanslaget.

### **Importgarantier följer inte modellen**

Verksamheten med importgarantier är mycket liten men det bör noteras att premierna inte är riskavspeglande och att några avsättningar till säkerhetsreserver heller inte görs. Skadeersättningar och förvaltningsutgifter, som uppgår till mindre än 1 miljon kronor per år, är anslagsfinansierade. Premienivån beräknas uppgå till 10 % av de långsiktiga skadekostnaderna. Att Sida inte gjort någon avsättning till säkerhetsreserv genom att belasta biståndsanslaget förklaras av att garantigivningen endast omfattar 1,5 – 2,5 miljoner kronor per år och att garantierna har kort löptid, normalt högst ett år.

Ett alternativ till att skadeersättningar finansieras löpande över anslag som föreslagits av konsulten är att Sida vid budgetårets början gör en avsättning till en säkerhetsreserv som täcker skillnaden mellan budgeterade premieinkomster och budgeterade skadeersättningar. Från denna reserv skulle man sedan betala skadeersättningarna under året. Detta skulle ge Sida bättre möjligheter att följa resultatutvecklingen för importgarantier än nuvarande system med löpande utbetalningar över anslaget.

### **Samlad bedömning av Sida och garantimodellen**

Sidas garantigivning följer i huvudsak den nya garantimodellens krav både vad gäller tillgång till funktioner och utformning av garantierna. I motsats till de andra garantimyndigheterna är Sida dock starkt beroende av andra organisationer för att genomföra viktiga moment av garantigivningen.

### **Det splittrade ansvaret**

#### **Ingen diskussion då Sida blev garantimyndighet**

Sida blev garantimyndighet den 1 januari 1998 som en följd av riksdagens beslut om Sidas garantigivning. Någon diskussion fördes då inte om de för och nackdelar som kunde finnas med att Sida blev beroende av andra organisationer för att handlägga garantierna. Det finns heller inget i garantimodellen som säger att garantimyndigheten måste ha egna resurser för utföra alla funktioner som behövs för att handlägga garantier. Det som krävs är endast att funktionerna ska finnas och vara rationellt utformade.

#### **Samlat ansvar är positivt vid garantigivning**

Erfarenheter från privata garantisystem tyder på att framgångsrika garantiutställare – främst affärsbanker – både har ansvar för alla moment i garantigivningen, från behandling av ansökan till skadereglering och återvinning, och

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**

Bilaga 1

har resurser för att i egen regi svara för dessa funktioner. Erfarenheterna från privat garantigivning visar också att det är viktigt att den som utfärdar garantier också följer riskutvecklingen i garantistocken och svarar för hantering av betalningsdröjsmål och skadereglering. Härmed undviks onödiga förseningar. Genom att garantiutställaren svarar för hela kedjan av moment i handläggningen får denne också underlag för att utveckla och förbättra sin handläggning, inte minst riskbedömningen. Därmed nås också bättre ekonomiska resultat.

### **Nackdelar och fördelar med organisationen**

Det faktum att Sida saknar full kontroll över viktiga moment i handläggningen kan således vara en nackdel. Det finns emellertid också fördelar med nuvarande ordning. Sida kan utnyttja den kompetens som finns inom EKN för handläggning av garantigivningen och enskilda garantiärenden. Detta underlättas av att Sidas och EKN:s garantigivning till stora delar täcker likartade kreditrisker. Sida behöver inte bygga upp egna system och rutiner för premiedebitering, riskanalyser av garantistocken, hantering och bevakning av dröjsmål och återvinningar m.m.

Från Sida framhålls också det faktum att biståndsgarantier i samband med ukrediter sällan har behövt infrias. Skälet till detta torde i första hand vara att gäldenärslandet har starka motiv att sköta sina mjuka lån väl för att de inte ska omförhandlas till krediter med kommersiella villkor. Organisationen av garantigivningen torde inte ha någon större betydelse för verksamhetens resultat.

### **Vilka krav bör ställas på en garantimyndighet?**

Det finns mot denna bakgrund anledning att diskutera vilka krav som bör ställas på en garantimyndighet och, som en följd av det, vilka behov som kan finnas att förändra Sidas hantering.

Sida bör, enligt konsultens uppfattning, under alla omständigheter bli mera aktivt som garantimyndighet och utnyttja sin uppföljning av projekt till att också bedöma svenska statens förlustrisk. Vidare bör Sida på ett tydligare sätt väga de olika mål som gäller för u-krediterna mot varandra vid beslut om enskilda garantier.

Sida behöver också ta mera aktiv del i arbetet med betalningsdröjsmål och skadereglering. Därmed skulle man få en erfarenhetsåterföring som borde vara av värde för det fortsatta arbetet med garantigivning. Samtidigt förutsätter detta att Sida i högre grad anlitar egen personal, snarare än externa konsulter, för att erfarenheterna skall nyttiggöras i den egna organisationen.

Det kan också finnas skäl att överväga om man bör utforma ett annat sätt att organisera den garantigivning Sida svarar för. En möjlighet som konsulten pekar på är att Sida får en roll motsvarande den länsstyrelserna har vid hanteringen av garantier till areella näringar. För dessa garantier är Riksgäldskontoret ansvarig garantimyndighet medan länsstyrelserna svarar för stora delar

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 1

av beredningen. För Sidas del skulle en sådan ordning innebära att Sida upphörde att vara garantimyndighet – ansvaret för garantigivningen skulle i stället falla på EKN. Däremot skulle Sida fortfarande vara sakansvarig myndighet och tillföra subventioner via biståndsanslaget etc. En annan möjlighet, som sannolikt är mera resurskrävande, är att Sida bygger upp egna resurser för att hantera hela garantigivningen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga 1

## Sammanfattning av remissyttranden

Riksdagens revisorers rapport Statliga kreditgarantier – kontrollen över risktagandet (rapport 1999/2000:1) har remissbehandlats. Tolv myndigheter och andra organisationer gavs tillfälle att yttra sig. Följande sju remissinstanser har svarat:

- Finansinspektionen
- Ekonomistyrningsverket (ESV)
- Exportkreditnämnden (EKN)
- Riksgäldskontoret (RGK)
- Bostadskreditnämnden (BKN)
- Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
- Venantius AB

De remissinstanser som gavs möjlighet att yttra sig över rapporten men avstod var expeditionschefen i Finansdepartementet, Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm, Nationalekonomiska institutionen vid Uppsala universitet samt Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.

### Remissinstansernas allmänna synpunkter

Remissinstanserna är i stort positiva till revisionsrapporten och godtar den problembeskrivning som där presenteras.

*Finansinspektionen* tillstyrker revisorernas förslag. *Ekonomistyrningsverket* (ESV), liksom *Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete* (Sida) ställer sig i det stora hela bakom revisorernas problembeskrivning och många av förslagen.

*Riksgäldskontoret* (RGK) skriver att kontoret avser att arbeta så att revisorernas synpunkter beaktas. Dessa synpunkter rör bl.a. takten i genomgången av de äldre garantierna samt arbetet med att utveckla garantiutformningen så att statens risk begränsas. RGK betonar också förmågan att värdera och prissätta risker. Denna fråga, som inte har studerats närmare i riksdagsrevisorernas rapport, har hög prioritet i RGK:s fortsatta arbete.

*Statens bostadskreditnämnd* (BKN) anser att rapporten innehåller en rättvisande beskrivning av BKN:s garantiverksamhet och dess förutsättningar. Av rapporten följer att den nya garantimodellen inte har genomförts för BKN i fråga om resultatområdet Äldre garantier. I likhet med Riksdagens revisorer anser BKN att garantimodellen bör genomföras fullt ut även inom detta område.

*Exportkreditnämnden* (EKN) delar revisorernas principiella syn på den statliga garantiverksamheten. Det är viktigt att verksamheten baseras på ekonomiskt sunda principer och att den nya garantimodellen fullföljs. EKN har sedan lång tid tillbaka arbetat efter dessa principer och söker löpande förbättra sina instrument för riskanalys, riskbedömning och premiesättning.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 2

*Venantius AB* anser att rapporten sammanfattar bolagets verksamhet på ett bra sätt. I sitt remissvar framhåller *Venantius* särskilt att de lån som bolaget förvaltar hade beviljats av staten via länsbostadsnämnderna och att den risk som är hänförlig till dessa lån uppstod när lånen beviljades, som ett led i den av riksdagen beslutade bostadspolitiken. Risker flyttades sedan från länsbostadsnämnderna till Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB, för att därefter föras över till *Venantius*.

## Den nya garantimodellen

### Genomförandet

*Riksgäldskontoret* (RGK) har för avsikt att vidta åtgärder för att komma till rätta med hinder och flaskhalsar i genomförandet av den nya garantimodellen. RGK hänvisar också till årets budgetproposition (prop. 1999/2000:1, vol. 1, s. 181). Regeringen skriver där att Riksgäldskontorets arbete med att invärdera de gamla garantierna bör vara slutfört senast den 31 december 2001. RGK kommer att arbeta i enlighet med dessa intentioner. Det betyder att avgifter ska tas ut för samtliga garantier, antingen som avgift från den garanterade låntagaren eller, om det är fråga om subventionerade garantier, från anslag på budgeten. Om det handlar om särskilt hög anslagsbelastning får former arbetas fram för hur belastningen ska läggas ut över tiden.

Riksgäldskontoret framhåller att det finns en tröghet i arbetet med att överföra de gamla garantierna till den nya modellen. Trögheten beror på att de aktörer som direkt eller indirekt har förmån av gratisgarantier eller garantier med reducerad avgift har saknat intresse för den nya modellen. I några fall har detta medfört betydande fördröjningar av överföringsarbetet.

Även *Ekonomistyrningsverket* (ESV) kommenterar frågan om övergången från det nya till det gamla garantisystemet. Enligt ESV krävs preciseringar för hur denna övergång bör ske. ESV noterar att det pågår ett arbete med att invärdera de äldre garantierna. De gamla garantierna bör enligt ESV i största möjliga utsträckning tillföras subventioner genom anslagsbelastning. Frågan om under hur lång tid detta ska ske måste lösas.

### Garantimodellens innebörd

*Exportkreditnämnden* delar revisorernas syn på behovet av att klarlägga en del centrala begrepp i den nya garantimodellen. Preciseringarna av begreppen kan enligt EKN sannolikt variera mellan olika typer av garantiverksamhet. EKN har för egen del tagit ställning till de frågeställningar som anges och upplever inte att det i dag finns problem som motiverar en särskild utredning.

*Ekonomistyrningsverket* tar upp frågan om huruvida den nya garantimodellen kan ge förutsättningar för att garantisystemen ska gå ihop ekonomiskt på sikt. ESV menar att detta är fullt möjligt – under förutsättning att riskpremierna är rätt beräknade erhålls långsiktig kostnadstäckning. ESV menar dock samtidigt att Exportkreditnämndens (EKN:s) nuvarande garantisystem i

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

princip inte kan vara självbärande. De affärer som garanteras av EKN torde enligt ESV vara förknippade med högre risk än de affärer som garanteras av affärsbankerna. Om EKN i dessa fall tar ut en premie som motsvarar den marknadsmässiga risken blir premien så hög att företag likaväl kan vända sig till en affärsbank. ESV menar därför att garantisystemet för närvarande torde innehålla en dold subvention och att det borde övervägas om denna subvention borde synliggöras på statsbudgeten.

### Kan kapitaltäckningsgarantier ingå i det nya systemet?

*Riksgäldskontoret* instämmer i revisorernas slutsats att kapitaltäckningsgarantier inte passar in i det nya systemet. De fungerar inte enbart som skydd åt långgivare utan kan också skydda företaget (låntagaren) genom att vara en källa till kapitaltillskott, och de är obegränsade till belopp. De kan därför inte prissättas på ett rättvisande sätt. RGK har påbörjat arbetet med att omforma garantiåtagandena – i de fall det finns kapitaltäckningsgarantier – för att garantierna ska kunna inpassas i den nya modellen.

*Ekonomistyrningsverket* anser att kapitaltäckningsgarantier i möjligaste mån bör undvikas. Det finns svårigheter att beräkna en riskavspeglande premie för denna typ av garanti. ESV framhåller samtidigt att garantier till statliga bolag bör kombineras med att ägaren begränsar bolagets handlingsfrihet, t.ex. genom reglering i bolagsordningen eller genom ägardirektiv.

*Venantius AB* anser däremot att kapitaltäckningsgarantier kan vara både lämpliga och effektiva att använda av statsmakterna när särskilda behov uppstår. Beslutet att ställa ut kapitaltäckningsgarantin till Venantius medförde inte någon ökning av den redan befintliga risken för staten. Denna risk hade uppkommit tidigare, genom de lån som hade beviljats av staten genom länsbostadsnämnderna. Grunden för att belägga Venantius med en avgift för att erhålla garantin måste därmed betraktas som svag. Venantius uppgift är att för statens räkning försöka återvinna så mycket som möjligt av de av staten utlånade medlen. För Venantius ligger det inte något kommersiellt framtida värde i att erhålla garantin.

Vidare framhåller Venantius att den nuvarande kapitaltäckningsgarantin inte är bindande mot tredje part utan är en förbindelse mellan bolaget och ägaren staten. Garantin var också en förutsättning för att kunna föra över lånestocken till bolaget. De transaktioner som genomfördes mellan staten, SBAB och Venantius i juni 1995 var inte baserade på marknadsmässiga förutsättningar och därmed inte möjliga att genomföra för styrelsen i Venantius om inte staten som ägare tog på sig ansvaret för de risker som överfördes till Venantius. Garantin och därmed statens uttalade ekonomiska åtagande gentemot bolaget kan, enligt Venantius, troligtvis inte heller tas bort utan att styrelsen i Venantius måste ompröva sitt fortsatta ansvarstagande för verksamheten. Enligt Venantius var kapitaltäckningsgarantin en förutsättning för att rädda SBAB:s kommersiella verksamhet och samtidigt skapa en effektiv obestandsorganisation i form av Venantius.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

## Garantisystemens utformning

### Garantiernas form – borgensåtaganden eller villkorade garantier

Enligt revisorernas rapport bör garantiernas utformning ändras för att ge staten en starkare ställning om garantin behöver infrias. Ett par av remissinstanserna kommenterar dessa frågor.

*Riksgäldskontoret* har i sina undersökningar av förhållandena i Tyskland och USA noterat att garantierna i dessa länder utformas på ett sätt som liknar Exportkreditnämndens. Garantimyndigheten ställer här större krav på garantitagaren att visa att en garanti bör infrias än vad som är fallet vid svenska borgensåtaganden. RGK avser för sin del att ta fram riktlinjer för utformning av garantier på det sätt som rekommenderas i revisorernas rapport och därefter utforma garantier som tar större hänsyn till statens risk och till behovet av kontroll och uppföljning. RGK kommer också att utgå från dessa rekommendationer då äldre garantier omprövas.

*Ekonomistyrningsverket* anser att frågan om garantiernas form – borgensåtaganden eller villkorade garantier – snarast är en fråga om avvägning mellan avtalsform och premiens storlek. Avtal med borgensåtaganden bör enligt ESV förknippas med en högre premie än villkorade garantiavtal. ESV betonar samtidigt vikten av att man utvecklar principer för vilka avvägningar och riskbedömningar som bör göras vid utformningen av garantiavtal. Man kan, så som revisorerna föreslår, överväga möjligheterna att införa karenstider mellan betalningsdröjsmål och garantimyndigheternas betalningsansvar, i kombination med att de garanterade låntagarna följs upp bättre. Karenstider torde även i sig medföra bättre uppföljning.

### Riskbaserade premier och garantireserv

När det gäller de äldre garantierna i BKN-systemet framförs i revisorernas rapport att det vore önskvärt med en övergång till ett riskbaserat premiesystem i kombination med subventioner som betalas på förhand. *Bostadskreditnämnden* framför i sitt remissvar en liknande uppfattning. Ett riskbaserat system utan subventioner kan enligt BKN:s uppfattning inte införas inom resultatområdet Äldre garantier, bl.a. därför att många låntagare har en så dålig fastighetsekonomisk ställning att man inte klarar av några större kostnadsökningar. En viss höjning av garantiavgiften (från 0,5 till 0,6 %) för resultatområdet Äldre garantier bedöms dock vara möjlig, och har av BKN föreslagits i dess budgetunderlag för perioden 2000–2002.

När det gäller BKN:s resultatområde Nya garantier har BKN på uppdrag av regeringen lämnat ett förslag till modell för avgiftssättning och garantireserv. BKN förordar här en viss möjlighet till differentiering av garantiavgiften. Något regeringsbeslut har dock inte fattats i dessa frågor. I oktober 1999 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar (dir. 1999:78).

Bostadskreditnämndens garantisystem kommenteras också av *Ekonomistyrningsverket*. ESV anser inte att det är självklart att premierna i BKN-

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Bilaga 2

systemet ska vara differentierade och riskbaserade gentemot låntagaren. Man kan likaväl ha ett system med fortsatt schabloniserade garantiavgifter där staten subventionerar resterande del av premien, upp till den nivå där premien är riskavspeglande i det enskilda fallet. På så sätt skulle man erhålla ett system som är självbärande men i vilket staten är delfinansiär. Den nya garantimodellen förutsätter inte att det är garantitagaren som fullt ut finansierar systemet.

### Årliga premier eller engångspremier?

Det som formellt krävs i den nya garantimodellen är årliga premier, men dagens praxis följer inte denna norm annat än delvis. Tidigare utredningar har heller inte tagit ställning till om premierna bör vara årliga eller ej. *Ekonomistyrningsverket* anser därför, i likhet med revisorerna, att premiekonstruktionen bör ses över. Enligt ESV kan en engångspremie med avseende på t.ex. räntor och inflationsantaganden innebära en högre risk och därmed en högre premie.

I detta sammanhang kommenterar ESV även det som sägs i rapporten om att årliga premier kan medföra att ”de ur garantimyndighetens synvinkel bästa garantiobjekten lämnar systemet”. ESV menar att detta inte är något i sig negativt, eftersom syftet med det statliga åtagandet är att fylla en roll som inte marknaden kan fylla.

### Garantimyndighetens möjligheter att agera

En synpunkt som framförs i revisionsrapporten är att Bostadskreditnämnden borde ges bättre möjligheter att agera vid befarade obestånd för att därmed kunna begränsa statens förluster. I sitt remissvar skriver BKN emellertid att dessa möjligheter är ganska goda redan i dag. Det beror på att BKN numera (sedan den 1 juli 1995) får lämna ersättning ur garantin även i samband med rekonstruktioner, och inte endast som följd av konstaterade förluster efter en försäljning av det belånade huset. Vid en rekonstruktion kommer BKN in tidigare i processen än vid en försäljning eftersom BKN och långgivaren måste komma överens om förutsättningar och villkor för rekonstruktionen. BKN:s faktiska inflytande är därför väsentligt större vid rekonstruktioner än vid försäljningar. Rekonstruktioner har också blivit betydligt vanligare än försäljningar i BKN:s obeståndshantering.

BKN påpekar också att BKN alltid prövar om kreditinstitutet uppfyllt förutsättningarna för att kreditgarantin ska gälla innan ersättning betalas ut.

### Uppföljningar och utvärderingar

*Sida* har i sitt remissvar gett vissa kompletterande upplysningar om sitt arbete med uppföljningar och utvärderingar. Uppföljningar syftar i huvudsak till att identifiera avvikelser från projektplan och beslut vad avser bl.a. tekniska och finansiella projektförutsättningar. Utvärderingar syftar främst till att analysera och värdera hur väl de projekt- och utvecklingsmål som låg till grund för beslutet har mötts. Utvärdering snarare än uppföljning är enligt

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Sida ett utmärkt verktyg för att lära av erfarenheten och öka kompetensen i den egna verksamheten. Enligt Sidas metodregler ska alla utvärderingar följas av en s.k. management respons med beslut om åtgärd som föranleds av utvärderingen.

Sidas nya fristående garantier kommer ofta att avse kommersiella risker och inte enbart statsrisker. Sida är införstådd med att detta ställer större krav på ett proaktivt arbetssätt vad gäller Sidas uppföljningar, jämfört med u-krediter med biståndsgaranti som i huvudsak täcker statliga risker.

### Är självrisker möjliga och lämpliga?

Flera remissinstanser uttrycker tvivel på tanken att införa självrisker i system med statliga kreditgarantier. I dag tillämpas självrisker främst för kommersiella risker i EKN:s garantisystem (se bilaga E i revisionsrapporten).

*Bostadskreditnämnden* nämner i sitt remissvar att riksdagen under år 1998 beslutade att införa en självrisk för kreditinstituten i fråga om upplupna räntor m.m. (prop. 1997/98:119, BoU10, rskr. 306). Syftet var bl.a. att skapa incitament för en snabb obeståndshantering. Beslutet har dock enligt BKN inte haft några större effekter. Enligt BKN:s bedömning skulle en självrisk för kapitalfordringar vara svår att genomföra, bl.a. därför att förtroendet för kreditgarantins värde som säkerhet skulle kunna rubbas, något som i så fall skulle öka bostadsinstitutens upplåningskostnader. En självrisk för kapitalfordringar skulle enligt BKN även kunna väcka krav på kapitaltäckning för garanterade lån.

*Ekonomistyrningsverket* ställer sig frågande till tanken att ett system med självrisker för stora enstaka garantier skulle öka långivarnas intresse av att begränsa riskerna och begränsa konsekvenserna av betalningsinställelser. När det gäller stora enstaka garantier är garantitagarna så gott som genomgående statliga eller statligt kontrollerade bolag. I dessa fall innebär införandet av ett system med självrisk i kombination med en lägre riskpremie enligt ESV att den nya garantimodellens intentioner frångås. Ett system med självrisker kan vid betalningsinställelse mycket väl resultera i en stor engångskostnad finansierad över statsbudgeten med anslag i det fall det statliga bolaget behöver kapitaltillskott. ESV anser att det vore bättre att sprida kostnaderna för garantiriskerna genom att konsekvent finansiera garantin med premier från bolaget till Riksgäldskontorets garantireserv. ESV vill dock framhålla att de incitament som ges långivaren genom självrisker i vissa fall kan vara nödvändiga.

### Rollfördelning och samarbete

#### Staten som långivare och staten som ägare

*Riksgäldskontoret* framhåller att frågan om kapitaltäckningsgarantier sätter fokus på att staten har olika roller. En kapitaltäckningsgaranti kan nämligen uppfattas som ett åtagande om ägarinsatser. Att ett företag får så goda verksamhetsförutsättningar som möjligt, t.ex. via kostnadsfria garantier, kan ingå

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

#### Bilaga 2

i ägarintresset. I statens roll som kredit-/garantigivare ingår däremot att se till att kostnaderna för garanti- och kreditverksamheten blir täckta.

RGK framhåller vikten av att man skiljer på kostnadsansvaret i den roll staten har som ägare och i dess roll som garanti-/kreditgivare. RGK kommer att ta initiativ till att uppgiften att ge ägartillskott m.m. så långt som möjligt renodlas och åtskiljs från statens roll som garanti-/kreditgivare. I detta ligger att ompröva existerande kapitaltäckningsgarantier. RGK diskuterar i sitt remissvar också en möjlig modell för en separering av ansvaret där respektive departement med ägaransvar för företag också tar ansvar för att i budgethanteringen begära medel för ägartillskott.

*Ekonomistyrningsverket* diskuterar i sitt remissvar vad som åsyftas med det i rapporten diskuterade förslaget att "flytta över ansvaret för kapitaltäckningsgarantierna från Riksgäldskontoret till Finansdepartementet" när det gäller det statliga bolaget Venantius AB. ESV framhåller att det är regeringen som beslutar om kapitaltäckningsgarantier, varför ansvaret redan i dag kan sägas ligga hos regeringen. Det enda ansvar som i detta sammanhang kan sägas vila på Riksgäldskontoret är att infria kapitaltäckningsgarantin om den utlöses samt att administrera den. Att flytta ansvaret för administration och förvaltning av reserver från Riksgäldskontoret skulle enligt ESV innebära att man inte tillvaratog Riksgäldskontorets kompetens. Det "dubbelkommando" som nu råder med oklara ansvarsförhållanden mellan Finansdepartementet och Riksgäldskontoret bör dock omprövas. ESV anser även att systemet med både särskilda kreditgarantier och kapitaltäckningsgarantier kan innebära att staten tar på sig en onödigt stor risk.

*Venantius AB* anför i detta sammanhang bl.a. följande. Styrelsen och ledningen i Venantius har det fulla ansvaret för verksamheten gentemot ägaren i enlighet med aktiebolagslagen. Finansdepartementet har efter bemyndigande från regeringen ansvaret för ägarrollen. Det uppdrag som statsmakterna har gett Venantius, och som har formulerats i bolagsordningen, innebär att bolaget har ansvar för statens samlade utgifter som kan hänföras till bolagets verksamhet. Venantius ledning och styrelse är ålagda att inte bara agera för företagets bästa utan utifrån vad som är bäst för staten som helhet.

Riksgäldskontoret har – enligt vad Venantius skriver i sitt remissvar – ett helt annat uppdrag. Kontoret agerar utifrån en allmänt formulerad förordning som gäller generellt för all garantigivning. Förordningen gör ingen skillnad mellan å ena sidan garantier gentemot externa motparter som innebär faktiska kostnader för staten och å andra sidan garantier inom den statliga sfären, som de till Venantius, där det i sak bara handlar om vilket konto i staten som ska belastas. I Riksgäldskontorets uppgift ingår enbart att beakta sina egna utgifter för garantin, inte kostnaderna för staten som helhet. Riksgäldskontoret har hittills valt att fokusera sitt arbete på operativa beslut rörande skuldsidan av Venantius verksamhet. Denna risk är emellertid marginell i jämförelse med de risker Venantius har att hantera på tillgångssidan.

Venantius uppfattning är att statens roll som ägare till Venantius bör vara entydig och utgå från statsmakternas ägardirektiv och aktiebolagslagens bestämmelser och därmed överordnas statens roll som garantigivare.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

Statsmakernas uppdrag till Venantius är enligt bolaget inte förenligt med Riksgäldskontorets tillämpning av garantiförordningen. Detta kan medföra inte obetydliga merkostnader för Venantius och därmed för staten. Venantius förordrar en lösning som innebär att ansvaret för garantierna till Venantius förs över till Finansdepartementet eller att ett undantag görs i tillämpningen av garantiförordningen.

Även *Exportkreditnämnden* tar upp frågan om statens olika roller som ägare och garantigivare. Denna rollfördelning kan innebära problem även i EKN:s verksamhet, särskilt när det gäller investeringsgarantier.

### **Riksgäldskontorets roll i beredningen av stora enstaka garantier**

*Riksgäldskontoret* instämmer i att finansieringslösningar som utformas i Regeringskansliet utan RGK:s medverkan kan innebära större risker än nödvändigt för staten. Vikten av kostnadsansvar och långsiktigt hållbara finansieringsupplägg betonas. Det är enligt RGK väsentligt att tydliggöra för departementen att långsiktigt hållbara finansieringsupplägg innebär att resurserna används effektivt. En finansiell prövning bör inte ses som ett hinder för satsningar utan som en hjälp att lyfta fram avvägningsfrågor i ljuset och föra fram andra alternativ. Det är för närvarande inte klart hur rutinerna bör formas för att RGK ska kunna komma tidigt in i beredningen. RGK kommer att ta upp dessa frågor med Finansdepartementet.

### **Det fortsatta utvecklingsarbetet**

#### **Samverkan mellan garantimyndigheterna**

*Riksgäldskontoret* nämner i sitt remissvar flera exempel på områden som kan vara lämpliga för ett utökat samarbete mellan de garantigivande myndigheterna. Ett sådant område är bedömningar av risker vid garantigivning till stora projekt. Ett annat exempel är hur garantier ska utformas för att statens risk ska begränsas och för att få garantitagarnas medverkan i att begränsa statens risk. RGK anser att det finns goda skäl att utveckla det informella informationsutbytet mellan Exportkreditnämnden, Bostadskreditnämnden och Riksgäldskontoret. RGK har också ambitionen att utveckla samarbetet med garantimyndigheter i andra länder, liksom samverkan med universitet, högskolor och finansiella institutioner.

*Sida* framhåller i sitt remissvar betydelsen av samarbetet mellan Sida och EKN. När det gäller biståndsgarantierna är detta samarbete väl etablerat och fungerar bra. Samarbetet avseende de nya fristående garantierna är i sin begynnelse. Sida inser vikten av att stärka formerna för samarbetet och initiativ har tagits i den riktningen.

#### **Myndigheternas handläggning**

*Finansinspektionen* föreslår att en ”best practice” utarbetas för de berörda garantimyndigheterna, och att man därvid tar stöd av det allmänna råd (FFFS

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

1995:49) om kreditrisker i kreditinstitut och värdepappersbolag som utfärdats av Finansinspektionen.

*Exportkreditnämnden* framhåller att man sedan lång tid tillbaka arbetar med att utveckla sin handläggning på det sätt revisorerna föreslår. EKN satsar såväl på traditionella kommersiella riskbedömningar som projektriskbedömningar och uppföljningar av utestående garantier. Stora utbildningsinsatser görs. De obalanser i garantiportföljen som beror på att den svenska exporten är koncentrerad till vissa länder lyfts fram genom den reservering för koncentrationsrisk som gjorts i samband med det nya officiella bokslutet. I syfte att identifiera och om möjligt motverka andra obalanser kommer EKN att genomföra en översyn av sin portföljhantering under det närmaste året.

### Redovisningsfrågor

*Exportkreditnämnden* anser att det finns skäl att se över de statliga redovisningsregler som tillämpas på verksamheter av försäkringsteknisk karaktär. Innan EKN lade fast principerna för det riskmässiga bokslutet gjordes en genomgång av hur andra garantiinstitut med ”försäkringsmässiga” bokslut (s.k. accruals accounting) lagt upp sin redovisning. Metoderna att beräkna behovet av säkerhetsreserver överlämnades för kommentar till en oberoende expert. Frågan har också uppmärksamats särskilt av EKN:s egna revisorer, Öhrlings och Riksrevisionsverket, i samband med granskningen av 1998 års bokslut. Med tanke på att metoden är ny anser EKN likväl att ytterligare analys av en oberoende instans kan vara till nytta.

### Historiska analyser

*Exportkreditnämnden* framhåller att revisorerna har rätt i sina påpekanden om att de makroekonomiska förhållandena i världsekonomin har spelat stor roll för EKN:s resultat. De samlade effekterna härav går numera att avläsa i det nya officiella bokslutet. EKN är tveksam till värdet av den av revisorerna föreslagna analysen av hur makroekonomiska förhållanden påverkat EKN:s resultat. Den framtida riskbilden är enligt EKN väsentligen annorlunda än den som förelåg på 1980-talet. Den tillgängliga analyskapaciteten bör därför enligt EKN:s uppfattning snarare inriktas på de risker och obalanser som kan finnas i den nuvarande portföljen och vad som kan göras för att minimera och balansera dessa risker.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga 2

## Innehållsförteckning

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| 1. Revisorernas granskning.....                         | 1  |
| 2. Iakttagelser.....                                    | 2  |
| 3. Revisorernas överväganden och förslag .....          | 3  |
| Utgångspunkter.....                                     | 3  |
| Ny information hösten 1999 .....                        | 4  |
| Revisorernas slutsatser och förslag .....               | 4  |
| Förslagen i sammandrag .....                            | 10 |
| <i>Bilaga 1</i>                                         |    |
| Förord .....                                            | 13 |
| Sammanfattning.....                                     | 14 |
| Ny modell för garantigivning.....                       | 14 |
| Iakttagelser.....                                       | 14 |
| Slutsatser och förslag .....                            | 15 |
| 1 Granskningens uppläggning .....                       | 17 |
| Huvudfrågor.....                                        | 17 |
| Arbetets uppläggning.....                               | 17 |
| Rapportens innehåll .....                               | 18 |
| 2 Några grunddrag i den statliga garantigivningen ..... | 19 |
| Garantigivningens syften .....                          | 19 |
| Aktörerna – ett grundschema .....                       | 20 |
| En introduktion till dagens garantisystem.....          | 22 |
| Sammanfattande kommentar.....                           | 24 |
| 3 Den nya garantimodellen.....                          | 25 |
| Bakgrund och intentioner.....                           | 25 |
| Finansdepartementets tolkning av modellen .....         | 28 |
| Regeringskansliets arbete.....                          | 30 |
| Informationen till riksdagen.....                       | 32 |
| Internationella aspekter.....                           | 36 |
| 4 Garantigivningen i praktiken .....                    | 39 |
| En överblick.....                                       | 39 |
| Riksgäldskontorets garantier.....                       | 42 |
| Bostadskreditnämndens garantier .....                   | 43 |
| Exportkreditnämndens garantier .....                    | 45 |
| Sidas garantier.....                                    | 47 |
| Något om garantigivningens ekonomi .....                | 47 |
| 5 Sammanfattande analys .....                           | 49 |
| Hanteringsfrågor .....                                  | 49 |
| Systemfrågor.....                                       | 52 |
| 6 Revisorernas förslag .....                            | 56 |
| Principiella utgångspunkter.....                        | 56 |
| Slutsatser och förslag .....                            | 56 |
| Referenser.....                                         | 60 |

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Bilaga R Garantier via Riksgäldskontoret (RGK) .....                                        | 63  |
| Bilaga B Garantier via Statens bostadskreditnämnd (BKN) .....                               | 102 |
| Bilaga E Garantier via Exportkreditnämnden (EKN) .....                                      | 131 |
| Bilaga S Garantier via Styrelsen för internationellt utvecklings-<br>samarbete (Sida) ..... | 163 |
| <i>Bilaga 2</i>                                                                             |     |
| Sammanfattning av remissyttranden.....                                                      | 187 |
| Remissinstansernas allmänna synpunkter .....                                                | 187 |
| Den nya garantimodellen .....                                                               | 188 |
| Garantisystemens utformning .....                                                           | 190 |
| Rollfördelning och samarbete .....                                                          | 192 |
| Det fortsatta utvecklingsarbetet .....                                                      | 194 |

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.**