



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga garantimodellen

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört och som redovisats i granskningsrapporten (RiR 2004:4) *Den statliga garantimodellen* skall överlämnas i form av en redogörelse till riksdagen.

I sin granskning konstaterar Riksrevisionen bl.a. att staten inte har en samlad överblick över riskerna i sina finansiella garantiåtaganden och att det finns brister i regeringens styrning av garantiverksamheten. I rapporten föreslås därför att regeringen bör ta initiativ för att åtgärda de problem som uppmärksammats i granskningen. Med hänsyn till riksdagens viktiga roll i garantisystemet och de betydande belopp som hanteras anser styrelsen att resultatet av granskningen bör kunna ligga till underlag för fortsatta överväganden om samspelet mellan riksdag och regering inom området.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden	6

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 21 april 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andrén (fp).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksrevisionen har i rapporten (*RiR 2004:4*) *Den statliga garantimodellen* redovisat sin granskning av hur regeringen och ansvariga statliga myndigheter hanterar statliga finansiella garantier. Granskningen inleddes våren 2003 vid Riksrevisionsverket och fördes över till Riksrevisionen i samband med starten.

Som framgår av rapporten har utgångspunkten för granskningen varit statens risktagande i samband med den statliga garantiverksamheten. I rapporten beräknas garantierna uppgå till i storleksordningen 700 miljarder kronor, och de bedöms innebära stora potentiella risker för förluster. Garantimodellen syftar bl.a. till att minska statens risk för förluster.

Iakttagelser

I rapporten konstateras att anpassningen till modellen successivt förbättrats sedan den infördes år 1997. Det gäller framför allt bedömningen av risker och avgiftssättningen, men också i ökad grad hanteringen av portföljen av utestående garantier och av skadefall. Vissa väsentliga brister återstår dock att komma till rätta med. I granskningen har sammanfattningsvis följande problem i den statliga garantihanteringen uppmärksammats.

Det saknas överblick över statens samlade risktagande när det gäller utestående garantier, vilket bl.a. begränsar statens beredskap att hantera framtida förluster. En väsentlig anledning till detta är, framhålls det, att några garantimyndigheter saknar riskbaserade bokslut och portföljanalyser för att fastställa den ackumulerade förlustrisken i sina åtaganden.

Det saknas riktlinjer för bedömningen av när statliga garantier kan vara ett effektivt medel för statsmakterna att främja möjligheterna att uppnå politiska mål. Frånvaron av riktlinjer kan enligt rapporten förorsaka problem i Regeringskansliets beredning av såväl garantiprogram som större enskilda garantier. Avsaknaden av sådana riktlinjer kan även föranleda problem vid bedömningen av om myndigheter som inte har rätt att utfärda garantier obehörigen ställer ut sådana.

Definitionen av vad som kan anses vara en statlig garanti är inte heltäckande, vilket enligt Riksrevisionen kan skapa problem när det gäller att fastställa vilka åtaganden som ska ingå i statens samlade garantiportfölj.

Riksgäldskontorets samordnande ansvar för garantihanteringen på myndighetsnivå har inte definierats närmare, vilket bedöms vara en förklaring till att erfarenhetsutbytet mellan berörda myndigheter inte blivit särskilt om-

fattande. Riksrevisionen konstaterar även att utbytet av erfarenheter inom Regeringskansliet har varit begränsat. Det förekommer således ingen mer institutionaliserad samordning avseende garantier inom Regeringskansliet utöver den som sker i samband med handläggningen av enskilda garantiärenden.

Åtgärdsförslag riktade till regeringen

Riksrevisionen föreslår att regeringen tar initiativ till att intensifiera arbetet med enhetliga riskredovisningar för samtliga garantimyndigheter. Därmed kan enligt granskningen underlaget för bedömningen av statens samlade risktagande avseende garantier förbättras.

Regeringen bör enligt Riksrevisionen också förtydliga garantibegreppet och klargöra vilka kriterier som bör beaktas vid bedömningen av när statliga garantier kan vara ett, jämfört med andra instrument såsom lån eller bidrag, effektivt medel.

Regeringen bör vidare samordna den kompetens som finns inom Regeringskansliet för att följa upp och utveckla den statliga garantiverksamheten och statens risktagande i samband därmed.

Riksrevisionen föreslår också att regeringen tydliggör sina intentioner avseende samordningen mellan garantimyndigheterna. Enligt Riksrevisionen är ett förtydligande av Riksgäldskontorets ansvar och befogenheter i samordningsfrågan viktigt för att samordningen mellan myndigheterna ska kunna utvecklas.

Övriga åtgärdsförslag

Riksrevisionen konstaterar att även om Riksgäldskontoret i hög grad är beroende av regeringens stöd är frågan om samordning av garantimyndigheterna ett ansvar för kontoret. Enligt Riksrevisionen bör detta arbete i första hand fokuseras på områden som är viktiga för den samlade bilden av statens garantigivning och risktagande. Ett grundläggande krav bör vara att varje garantimyndighet har en transparent och jämförbar riskbaserad redovisning där framtida förluster kan jämföras med nuvärdet av framtida intäkter och reserver.

De iakttagelser som gjorts i samband med granskningen indikerar att det också är angeläget att diskutera och utveckla metoder för skadeförebyggande arbete, skadehantering och återvinning. I rapporten rekommenderar Riksrevisionen även övriga garantimyndigheter att vidta olika åtgärder i syfte att förbättra den statliga garantiverksamheten.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har som en av sina uppgifter att besluta om de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter inom området effektivitetsrevision ger anledning till. Styrelsen har mot denna bakgrund funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört av regeringens och ansvariga myndigheters hantering av statliga finansiella garantier skall överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning därtill särskilt understryka följande.

Styrelsen konstaterar att de förslag till åtgärder som lämnas i granskningsrapporten i allt väsentligt är riktade till regeringen och har till syfte att förbättra regeringens kontroll och styrning av garantisystemet. Att genomföra sådana förbättringar är givetvis angeläget även ur ett riksdagsperspektiv med hänsyn till de mycket stora belopp som hanteras i systemet och att det är riksdagen som enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten beslutar om garantier skall ställas ut.

Styrelsen vill särskilt peka på att regeringen enligt Riksrevisionens granskning bör ta initiativ till att strama upp reglerna för garantiverksamheten och till en förbättrad samordning såväl inom Regeringskansliet som mellan garantimyndigheterna. Det kan enligt styrelsen finnas skäl att regeringen bör lämna riksdagen en samlad redogörelse för de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen.

I lagen om statsbudgeten finns bestämmelser om att regeringen skall lämna en årsredovisning för staten till riksdagen och om regeringens redovisningskyldighet inför riksdagen när det bl.a. handlar om ekonomiska förpliktelser. Regeringen rapporterar årligen till riksdagen i skrivelsen om årsredovisningen för staten om utfallet av den statliga garantiverksamheten. Sedan några år avlämnas denna i mitten av april tillsammans med den ekonomiska vårpropositionen och bereds inom riksdagen i anslutning till denna proposition. Styrelsen har noterat att riksdagen på förslag av finansutskottet i detta sammanhang regelmässigt uttalar sig om regeringens redovisning när det gäller garantierna.

Enligt styrelsens mening bör den nu genomförda granskningen kunna utgöra ett värdefullt bidrag i den fortsatta dialogen på statsmaktsnivå i första hand när det gäller det beslutsunderlag som riksdagen bör ha innan statliga garantier ställs ut. Styrelsen anser att stora krav bör ställas på underlaget, inte minst när det gäller konsekvensanalyser, med hänsyn till de risker som är förknippade med verksamheten. Men resultaten bör enligt styrelsen även kunna komma till användning i samband med att riksdagen behandlar årsredovisningen för staten och då prövar den information som regeringen lämnar om utfallet av garantiverksamheten.