



# Riksrevisionens styrelses framställning om statens garantier

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens beslut, uppföljning och rapportering till riksdagen om de statliga garantiåtgärderna till följd av finanskrisen. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Statens garantier i finanskrisen* (RiR 2009:26).

Riksrevisionen bedömer att villkoren och de avgifter som tas ut för bank- och insättningsgarantin och inom exportkreditområdet bidrar till att hålla ned statens kostnader för garantierna och ökar möjligheten till återvinning. Riksrevisionen anser däremot att regeringen inte har säkerställt ett tillfredsställande underlag för bedömning av statens risker för framtida kostnader inom garantiområdet. Riksrevisionens slutsats från granskningen är också att regeringen inte har lämnat en samlad och tydlig återrapportering till riksdagen.

Styrelsen vill understryka betydelsen av att fullödlig information lämnas till riksdagen i en viktig fråga som omfattar betydande belopp. Trots att ett antal uppdrag nu har lämnats till Riksgäldskontoret anser styrelsen, i likhet med vad riksdagen tidigare begärt, att regeringen bör uppmanas att snarast för riksdagen presentera en samlad redovisning av de ekonomiska riskerna för staten och skattebetalarna som inkluderar både bank- och exportkreditgarantier.

Styrelsen föreslår därför att riksdagen begär att regeringen snarast återkommer till riksdagen med en samlad redovisning av de ekonomiska risker för staten som besluten om bank- och exportkreditgarantier har medfört.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag .....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund .....	4
Revisionsfrågor och avgränsningar .....	4
Bankgarantin.....	5
Insättningsgarantin.....	5
Exportkreditgarantier.....	5
Exportkrediter.....	6
Garantier och garantirisker .....	6
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	7
Garantivillkoren.....	7
Underlag för bedömning av statens risk för framtida kostnader .....	7
Statens långsiktiga kostnader för stödet ska hållas låga.....	8
Åtterrapporering till riksdagen.....	8
Riksrevisionens rekommendationer.....	9
Styrelsens överväganden .....	10
Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende	
Riksgäldskontoret .....	10
Samlad redovisning av de ekonomiska riskerna .....	10
Styrelsens förslag.....	11

## Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

### **Samlad redovisning av de ekonomiska riskerna**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av de ekonomiska risker för staten som besluten om bank- och exportkreditgarantier har medfört.

Stockholm den 17 februari 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Tommy Waidelich*

*Anna Aspegren*

Följande ledamöter deltog i beslutet: Tommy Waidelich (s), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd), Lennart Hedquist (m) och Tina Acketoft (fp).

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens beslut, uppföljning och rapportering till riksdagen om de statliga garantiåtgärderna till följd av finanskrisen. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Statens garantier i finanskrisen* (RiR 2009:26). Rapporten publicerades i december 2009.

## Bakgrund

I samband med Lehman Brothers konkurs i USA i september 2008 drog sig de internationella bankerna ur svensk exportfinansiering. Även svenska banker påverkades, något som minskade möjligheterna för företagen att få krediter på rimliga villkor.

I slutet av oktober 2008 beslutade riksdagen att godkänna regeringens förslag till en stabilitetsplan och en ny lag om statligt stöd till kreditinstitut (SFS 2008:814) innehållande bestämmelser om en stabilitetsfond. Med stöd av lagen beslutade regeringen om ett garantiprogram för bankernas upplåning med en total ram om 1 500 miljarder kronor och att höja insättningsgarantin för bankernas inlåning från 250 000 till 500 000 kr.<sup>1</sup>

Garantin beräknades av regeringen motsvara behållningar på konton om ca 740 miljarder kronor. I december 2008 höjde regeringen Exportkreditnämndens (EKN) garantiram från disponibla 175 till 350 miljarder kronor. Samtidigt beviljades AB Svensk Exportkredit (SEK) en låneram i Riksgäldskontoret om 100 miljarder kronor. Regeringen fick också bemyndigande att ge Svensk Exportkredit en garanti för bolagets upplåning om högst 450 miljarder kronor.<sup>2</sup>

Sammantaget beslutade riksdagen på kort tid och med en extraordinär berednings- och beslutsprocess i regering och riksdag om garantiramar för de största garantisystemen som ökade från 800 miljarder kronor sommaren 2008 till omkring drygt 3 000 miljarder kronor våren 2009.

## Revisionsfrågor och avgränsningar

De garantiramar som riksdagen bemyndigat regeringen att utnyttja och de garantier som regeringen ställt ut under hösten 2008 och våren 2009 innebär mycket stora åtaganden genom att staten går i borgen för betalningsförpliktelser hos banker och företag.

Granskningen behandlar om regeringen har säkerställt

<sup>1</sup> Genom ändringar som trädde i kraft den 30 juni 2009 gäller garantin alternativt 50 000 euro om detta är ett högre belopp.

<sup>2</sup> I budgetpropositionen för 2010 föreslogs garantiramarna för 2010 bli 250 miljarder kronor för SEK samt 500 miljarder kronor för EKN.

- garantivillkor som är rimliga med hänsyn till statens kostnader
- underlag som möjliggör bedömningar av statens risker för framtida kostnader
- en öppen och tydlig återrapportering till riksdagen.

Granskningen avgränsas till de fyra största garantiprogrammen: bankgarantin, insättningsgarantin, exportkreditgarantin och upplåningsgarantin för AB Svensk Exportkredit. Granskningen avser regeringens underlag för åtgärder i dessa program sedan oktober 2008. Granskningen avser *inte* syftet med eller effekterna av de statliga garantierna på den finansiella sektorn eller samhälls-ekonomi i stort.

### **Bankgarantin**

Bankgarantin infördes i oktober 2008 och omfattar den värdepappersupplåning som banker och bostadsinstitut använder för att finansiera sin verksamhet. Garantin regleras genom en överenskommelse inom EU för att värna den finansiella stabiliteten och genom lagen om statligt stöd till kreditinstitut. Efter beslut om förlängning löper programmet fram till den 30 april 2010.

Bankgarantin syftar till att upprätthålla utlåning till investeringar och industriell verksamhet som hotades av brist på långsiktiga krediter. Garantin innebär att staten träder in om ett institut inte kan betala de garanterade lånen. Riksgäldskontoret är garantimyndighet för bankgarantin. Garantin finansieras i princip genom avgifter från de banker och kreditinstitut som tecknar avtal med Riksgäldskontoret.

### **Insättningsgarantin**

Insättningsgarantin infördes genom ett EU-direktiv 1995 och regleras genom lagen om insättningsgaranti. Täckningsnivån uppgår sedan mars 2009 till 50 000 euro. Insättningsgarantin syftar till att stärka skyddet för allmänhetens insättningar hos banker och vissa företag med inlåning enligt Finansinspektionens tillstånd. Garantin innebär att staten ersätter kontohavaren med ett belopp intill täckningsnivån om en bank med inlåningskonto inte kan täcka kontobehållningen efter en konkurs. Garantin finansieras genom avgifter från samtliga banker och kreditinstitut med inlåningskonto. Riksgäldskontoret är garantimyndighet för insättningsgarantin.

### **Exportkreditgarantier**

Exportkreditgarantier lämnas i syfte att underlätta exportföretagens upplåning för sin verksamhet genom bankkrediter. Garantin innebär att garantitagaren delvis får en ersättning för förlust till följd av att en köpare inte har betalt en avtalsenlig fordran. I det sammanhanget ska konkurrensneutralitet råda mellan olika statsstödda exportkredit- och investeringsgarantisystem inom OECD

och EU. Exportkreditnämnden är garantimyndighet för exportkreditgarantierna.

Exportkreditnämnden ska begränsa riskerna i de garantier som ställs ut genom bland annat riskdelning. Myndigheten gör avsättningar för att täcka den beräknade garantirisk och vidtar riskreducerande åtgärder i form av återförsäkringsavtal på den privata marknaden och hos andra exportkreditinstitut.

### Exportkrediter

Staten tillhandahåller medel- och långfristiga krediter för exportaffärer och infrastruktur genom AB Svensk Exportkredit som sedan 2003 är ett helägt statligt bolag. Bolaget bildades gemensamt av staten och de svenska affärsbankerna 1962 i syfte att ge den svenska industrin bättre tillgång till långfristig finansiering och därigenom öka dess konkurrenskraft. Bolagets uppdrag är att säkerställa tillgång till finansiella lösningar för export och infrastruktur. AB Svensk Exportkredit erbjuder främst långsiktiga finansieringslösningar och använder riskreducerande åtgärder för att kontrollera olika risker.

För att säkerställa bolagets långfristiga upplåning fick regeringen våren 2009 riksdagens bemyndigande att lämna bolaget en statsgaranti på kommersiella villkor för sin upplåning. Regeringen hade inte fram till december 2009 utnyttjat möjligheten att låta AB Svensk Exportkredit köpa en statsgaranti för sin upplåning.

### Garantier och garantirisker

Med riksdagens beslut under oktober till december 2008 utökades statens borgensåtaganden kraftigt. Den utökade betalningsförpliktelsen för de fyra garantier som omfattas av granskningen framgår av tabellen nedan, liksom vilka belopp som har utnyttjats efter beslut av regeringen eller en myndighet.

*Beviljade och utnyttjade garantiramar, miljarder kronor*

Av riksdagen beviljade ramar	Före den 1 juli 2008	Efter den 31 dec. 2008	Enl. prop. sept. 2009	Utnyttjat sept. 2009
Insättningsgaranti	639	740–1 000	74–1 000 <sup>3</sup>	886
Bankgaranti	0	1 500	1 500 <sup>4</sup>	308 <sup>5</sup>
Exportkreditgaranti	200	350	500	248 <sup>6</sup>
Upplåningsgaranti	–	450	250	0
SUMMA avrundat	815	3 040–3 300	2 990–3 250	1 442

<sup>3</sup> Regeringen har i Årsredovisning för staten 2008 angett den lägre siffran. I Studier i finanspolitik anger Finanspolitiska rådet att utvidgningen till fler kontotyper gör att garantiåtagandet kan vara så högt som 900 till 1 000 miljarder kronor.

<sup>4</sup> Förlängd till april 2010 enligt regeringsbeslut den 8 oktober 2009.

<sup>5</sup> Enligt Riksgäldskontorets webbplats i november 2009.

<sup>6</sup> Regeringen anger siffran 252 miljarder kronor för utnyttjade exportkreditgarantier i budgetpropositionen för 2010. Här anges i stället den uppgift som EKN rapporterar i delårsboks slutet om vad som utnyttjats per den 30 september 2009.

## Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

De garantiåtaganden som riksdagen bemyndigat regeringen är större än Sveriges bruttonationalprodukt och mer än fyra gånger så stora som de statliga utgifterna. Garantierna innebär att staten och skattebetalarna i stor omfattning övertagit ekonomiska risker från banker och exportföretag. Ett infriande av garantiåtagandena kan medföra betydande effekter på de statliga finanserna. Det statliga garantiåtagandet kvarstår flera år framåt i tiden.

### Garantivillkoren

Granskningen visar att avgifterna för bank- och insättningsgarantin sannolikt täcker de förväntade kostnaderna för staten. De villkor och begränsningar som regeringen infört bidrar till att kunna hålla nere utgifterna och öka möjligheten till återvinning vid eventuella förluster.

Vad gäller garantierna för exportkrediter och upplåning för exportkrediter motsvarar de garantivillkor och den prissättning som tillämpas av Exportkreditnämnden och AB Svensk Exportkredit den risk som staten påtar sig genom garantierna. Granskningen visar vidare att de processer som finns vid myndigheten och bolaget för att bedöma risker och säkerställa tillräcklig fondering för att täcka eventuella förluster fungerar väl. En mer utdragen lågkonjunktur kan emellertid allvarligt försämra såväl Exportkreditnämndens som AB Svensk Exportkredits resultat.

Riksrevisionens bedömning är sammantaget att villkoren för garantierna bidrar till att hålla ned statens kostnader för garantierna och ökar möjligheten till återvinning.

### Underlag för bedömning av statens risk för framtida kostnader

Riksrevisionen kan konstatera att det saknades en samlad bedömning av statens ekonomiska risk när regeringen begärde riksdagens bemyndiganden för de mycket omfattande garantiåtagandena. I det kritiska läge som rådde mellan oktober 2008 och januari 2009 är det förståeligt att beslut om åtgärder måste fattas snabbt och delvis grundas på bristfälliga underlag.

Under det år som gått sedan krisåtgärderna infördes har emellertid regeringen enligt Riksrevisionen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att skapa en samlad bild av de risker som staten genom garantierna övertagit från banker och andra företag för flera år framåt. Riksrevisionen noterar att Riksgäldskontoret i en skrivelse till regeringen har påpekat att ett sådant utvecklingsarbete var planerat att ske i samråd med övriga garantimyndigheter men att arbetet nedprioriterades på grund av den finansiella turbulensen. Först i slutet av oktober 2009 gav regeringen Riksgäldskontoret i uppdrag att utvärdera regeringens stödåtgärder med avseende på kreditförsörjningen. I uppdraget ingår emellertid inte att redovisa en samlad bedömning av statens risk för förluster.

Då bankgarantin beslutades avstod regeringen från att försöka bedöma de framtida kostnaderna, med hänvisning till att alternativkostnaden för en even-

tueellt följande kris i den reala ekonomin bedömdes vara mycket stor. Riksgäldskontoret framhåller att statens reella exponering gentemot det svenska banksystemet vare sig är begränsad till de faktiskt utställda garantierna eller till det maximala garantibeloppet 1 500 miljarder kronor.

Riksrevisionen anser sammanfattningsvis att regeringen inte har säkerställt ett tillfredsställande underlag för bedömning av statens risker för framtida kostnader.

### **Statens långsiktiga kostnader för stödet ska hållas låga**

Lagen om statligt stöd till kreditinstitut innehåller krav<sup>7</sup> på att statens långsiktiga kostnader för stödet ska hållas så låga som möjligt. Finansdepartementet anser<sup>8</sup> att kravet är att se som en riktningangivelse att beakta vid politiska överväganden och beslut om stöd. Detta krav säkerställs enligt departementet ”framför allt genom utformningen av de statliga stödåtgärder som vidtas där stödet och dess ändamål måste ses som en helhet. Framför allt måste stödet utformas så att de samhällsekonomiska kostnaderna av den finansiella krisen begränsas. Stödet bör samtidigt vara så statsfinansiellt kostnadseffektivt som möjligt.”

Enligt Riksrevisionens bedömning torde lagens formulering ”statens långsiktiga kostnader för stödet ska hållas så låga som möjligt” syfta på de kostnader staten haft eller kan få för stödet och inte på något slags netto av samhällsekonomiska förluster. Riksrevisionens tolkning av formuleringen i lagen är att kostnaden för det statliga stödet, på lång sikt, ska vara så låg som möjligt, förutsatt att negativa samhällsekonomiska konsekvenser undviks genom stödet.

För att uppfylla stödlagens krav på kostnadsminimering är det enligt Riksrevisionens mening nödvändigt att beräkna och redovisa risker och förväntade kostnader för garantierna samt att utforma processer för att löpande hantera, följa upp och avveckla dem.

Regeringen har inte heller vidtagit några åtgärder för att beräkna risken för framtida kostnader avseende statens åtaganden inom exportområdet.

Riksrevisionen anser sammanfattningsvis att regeringen inte har säkerställt ett tillfredsställande underlag för bedömning av statens risker för framtida kostnader.

### **Åtterrapporering till riksdagen**

Riksrevisionen redovisar i granskningen att regeringen har redovisat utfärdande av bankgarantier, medan man *inte* har redovisat oförväntade förluster. Vidare har risken för förluster beräknats av Internationella valutafonden och av Riksgäldskontoret, något som gett väsentligt olika resultat. Enligt Riksre-

<sup>7</sup> 2 kap. 2 §.

<sup>8</sup> Finansdepartementet. Promemoria 2009-10-28. *Korta svar på Riksrevisionens frågor om garantiprogrammet.*



visionen har regeringen till riksdagen redovisat den utnyttjade garantiramen för exportgarantier, liksom en budget för garantiansvariga myndigheter 2010.

Regeringen beslutade i oktober 2009 att ge Riksgäldskontoret i uppdrag att utvärdera regeringens stödåtgärder med avseende på kreditförsörjningen. Uppdraget innefattar samtliga stödåtgärder, såsom garantier, kapitaltillskott, låneramar och verksamhetsändringar i bolagsordning. Uppdraget omfattar en analys av effekterna av stöd- och garantiprogram samt en översiktlig plan för hur en avveckling av de olika stödåtgärderna ska gå till. Riksgäldskontorets utvärdering skulle lämnas senast den 31 januari 2010. I uppdraget ingår emellertid inte att redovisa en bedömning av statens risk för förluster.<sup>9</sup>

Av granskningen framgår att riksdagen vid några tillfällen under 2009 har efterfrågat en redovisning av konsekvenserna av de vidtagna åtgärderna. Regeringen har påpekat svårigheterna att beräkna riskerna med statens åtaganden. Regeringen har emellertid inte genom exempelvis uppdrag till berörda myndigheter och bolag säkerställt ett underlag för en samordnad och samlad bedömning och uppföljning av statens ekonomiska risker. Avsaknaden av sådana uppdrag är sannolikt en orsak till bristen på information om statens ekonomiska risk i budgetpropositioner och i annan rapportering till riksdagen.

Riksrevisionen anser att en fördjupad analys av de risker som statens ökade utlåning och olika garantiåtaganden medför för skattebetalarna är i högsta grad relevant i den situation som uppstått. Någon sådan fördjupning har inte redovisats av regeringen. Även Finanspolitiska rådet har pekat på denna brist. Riksrevisionens slutsats från granskningen är att regeringen inte har lämnat en samlad och tydlig återrapportering till riksdagen.

## Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisats vill Riksrevisionen lämna följande rekommendationer.

- Regeringen bör initiera utredningar och analyser om de ekonomiska risker för staten och skattebetalarna som är förknippade med garantier av den typ som införts under det senaste året. Analyserna bör göras samordnat för samtliga statliga garantier.
- Regeringen bör redovisa en samlad bild som både inkluderar bank- och exportkreditgarantier av de ekonomiska riskerna för staten och skattebetalarna. Årsredovisningen för staten skulle med lämpliga tilläggsupplysningar om förväntad kostnad och risk för garantierna ge en mer rättvisande bild av statens ekonomiska ställning och riskexponering.
- Riksrevisionen anser att behovet av en samlad redovisning till riksdagen av risker och kostnader i anslutning till statens garantier bör beaktas i den nu pågående översynen av budgetlagen.

<sup>9</sup> Enligt uppgift från Finansdepartementet i december har dock ett tilläggsuppdrag lämnats med denna innebörd.

## Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Statens garantier i finanskrisen* (RiR 2009:26) ska överlämnas till riksdagen i form av en framställning. I anslutning här till vill styrelsen anföra följande.

### **Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Riksgäldskontoret**

Efter att Riksrevisionens rapport om statens garantier under finanskrisen publicerats har regeringen beslutat om regleringsbrev för Riksgäldskontoret för 2010. En rad uppdrag har lämnats till Riksgäldskontoret som tydligt anknyter till iakttagelserna och rekommendationerna i Riksrevisionens granskning. Riksgäldskontoret ska exempelvis senast i mars 2010 lämna underlag till Finansdepartementet till årsredovisningen för staten avseende samtliga garantier och krediter. Ett annat exempel är att regeringen ger Riksgäldskontoret i uppdrag att senast i november 2010 lämna förslag till hur en årlig bedömning av riskerna i de samlade statliga garantierna kan göras. Vidare ska Riksgäldskontoret – med anledning av den pågående översynen av budgetlagen – senast i juni 2010 lämna förslag till Anpassningar av Garantiförordningen (1997:55) och en ny förordning för krediter och utlåning, alternativt lämna förslag om en samlad garanti- och kreditförordning. Riksgäldskontoret ges också i uppdrag att återkommande lämna en redovisning av hur AB Svensk Exportkredits (SEK) krediter har utnyttjats, hur SEK:s exportfinansiering har utvecklats och hur regeringens åtgärder har påverkat SEK:s möjligheter på kreditmarknaden.

Styrelsen välkomnar regeringens åtgärder inom området, men anser samtidigt att det är anmärkningsvärt att regeringen inte förrän efter drygt ett år efter att bemyndigandena beslutats av riksdagen, har tagit initiativ till utredningar för att klarlägga de ekonomiska risker för skattebetalarna som finns med garantierna.

Styrelsen konstaterar att de uppdrag som lämnats till Riksgäldskontoret kan leda till att de rekommendationer som lämnats i granskningen tillgodoses. Trots de nyligen givna uppdragen anser styrelsen – med hänsyn tagen till de betydande belopp som genom riksdagens bemyndiganden ställts till regeringens förfogande – att krav på redovisning av de ekonomiska riskerna bör ställas omgående. Mot denna bakgrund lämnar styrelsen följande förslag.

### **Samlad redovisning av de ekonomiska riskerna**

Riksdagens beslut om de statliga garantierna (bet. 2008/09:FiU16) innehöll också ett tillkännagivande till regeringen som avsåg information från regeringen till riksdagen. Enligt tillkännagivandet bör information lämnas till

utskottet eller till riksdagen när det är befogat, och de former för lämnande av information som räknades upp i proposition 2008/09:61 *Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet* skulle inte ses som en uttömmande uppräkningslista. I propositionen angav regeringen bl.a. att riksdagen bör ges en utförlig beskrivning av vidtagna stödåtgärder och dessas ekonomiska konsekvenser. I betänkande 2008/09:NU12 *Åtgärder för förstärkt exportfinansiering* (bet.) angav näringsutskottet att regeringen borde återkomma under våren 2009 till riksdagen med en redovisning av hur exportfinansieringen utvecklas, hur låneramen respektive kreditramarna utnyttjats och hur detta påverkat marknaden.

Av granskningen framkommer att regeringen, mer än ett år efter beslutet, ännu inte har lämnat en samlad och tydlig återrapportering till riksdagen om vilka förluster som bankgarantierna kan medföra. Enligt styrelsens mening har tillkännagivandet om regeringens information till riksdagen om de stabilitetsäkrande åtgärderna och näringsutskottets önskemål om redovisning angående exportfinansieringen inte fullt ut tillgodosetts. Styrelsen konstaterar dock att regeringen, genom de nyligen beslutade uppdragen till Riksgäldskontoret, kan anses komma att uppfylla de krav som finns på en sådan redovisning.

Styrelsen vill understryka betydelsen av att fullständig information lämnas till riksdagen i en viktig fråga som omfattar betydande belopp. Trots att ett antal uppdrag nu har lämnats till Riksgäldskontoret anser styrelsen, i likhet med vad riksdagen tidigare begärt, att regeringen bör uppmanas att snarast för riksdagen presentera en samlad redovisning av de ekonomiska riskerna för staten och skattebetalarna som inkluderar både bank- och exportkreditgarantier.

## Styrelsens förslag

Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen snarast återkommer till riksdagen med en samlad redovisning av de ekonomiska riskerna för staten som beslutet om bank- och exportkreditgarantier har medfört.