



Riksrevisionens styrelses redogörelse om AB Svensk Exportkredit

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om AB Svensk Exportkredits (SEK) verksamhet bedrivs i linje med riksdagens beslut. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *AB Svensk Exportkredit* (RiR 2010:15).

Riksrevisionens granskning visar att SEK:s uppdrag successivt har bredats och att SEK i dag bedriver verksamheter inom en rad områden utöver ren exportfinansiering. Samtidigt konstateras att finansmarknaden under senare år har genomgått stora förändringar. Riksrevisionen ifrågasätter expansionen av nya verksamheter och föreslår att regeringen gör en översyn av SEK:s uppdrag. Riksrevisionen föreslår också att regeringen tar ställning till inom vilka områden som bolaget ska verka och vilken roll bolaget ska ha på marknaden. Regeringen bör vidare ta initiativ till en finansiell analys av SEK och se över de ekonomiska målen samt anpassa dessa till SEK:s framtida uppdrag.

Styrelsen anser att Riksrevisionens iakttagelser är viktiga och att resultatet från granskningen bör beaktas av riksdagen. Även om SEK har ett brett uppdrag som riksdagen ställt sig bakom visar granskningen att riksdagen inte har fått en heltäckande bild av hur bolagets verksamhet bedrivs och har utvecklats. Styrelsen konstaterar att bolagets uppdrag har vidgats utan att det statliga åtagandet närmare har belysts av regeringen. Det är enligt styrelsen därför viktigt att riksdagen får en ingående information om SEK:s nuvarande verksamhet och får möjlighet att ta ställning till hur det statliga åtagandet närmare bör se ut. Styrelsen förutsätter att regeringen återkommer till riksdagen när regeringen genomfört en analys av SEK:s verksamhet och finansiella situation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning	4
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	5
Riksrevisionens rekommendationer.....	9
Styrelsens överväganden	10

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 6 oktober 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd) och Leif Pettersson (s).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om AB Svensk Exportkredits (SEK) verksamhet bedrivs i linje med riksdagens beslut. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *AB Svensk Exportkredit AB* (RiR 2010:15) och den publicerades i juni 2010.

Inledning och bakgrund

AB Svensk Exportkredit (SEK) bildades 1962 av staten tillsammans med ett antal svenska banker. År 2000 fick bolaget en ny ägarstruktur med staten som ägare av 65 % av aktierna och ABB Structured Finance Investment AB som ägare av resterande 35 %. År 2003 sålde ABB sin andel av bolaget till staten och sedan dess är staten ensam ägare av SEK. SEK är ett kreditmarknadsbolag enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och står under tillsyn av Finansinspektionen.

Bolagets verksamhet omfattar exportkrediter och andra krediter i olika former för i första hand företag och finansiella institutioner, men också offentlig sektor. Vidare förekommer, i begränsad omfattning, förmedling av kapitalmarknadstransaktioner för företag samt rådgivning. Bolaget finansierar verksamheten genom upplåning på den internationella kapitalmarknaden. På uppdrag av staten administrerar också SEK det svenska systemet för statsstödda exportkrediter till fast ränta, det så kallade CIRRS-systemet.

Sedan SEK bildades har kreditmarknaden genomgått stora förändringar, och bolagets uppdrag har förändrats och utvecklats. Bolaget har vuxit och är numera ett av de största statligt ägda bolagen med en balansomslutning på 371 miljarder kronor. Av alla de statligt helägda bolagen har bara Vattenfall AB större balansomslutning.

SEK bildades ursprungligen för att medverka vid finansiering av svensk export. Den statliga medverkan i det nya finansiella institutet sågs som positiv då det skulle underlätta kapitalanskaffning.

Under åren har SEK:s uppdrag successivt breddats, och riksdagen har vid ett flertal tillfällen ställt sig bakom den inriktning som föreslagits av regeringen. Fram till april 2008 hade ägaren inte beslutat om några formella ekonomiska mål för SEK. Från och med 2008 är målet att utdelningen över en konjunkturcykel ska uppgå till minst 30 % av vinsten efter skatt. På årsstämman 2010 beslutades att SEK ska dela ut 518 miljoner kronor till staten.

SEK har sitt huvudkontor i Stockholm. Förutom kontoret i Sverige har SEK haft ett kontor i Helsingfors. SEK:s närvaro i Finland startade 2002 och verksamheten var riktad främst mot de större finska företagen, finska staten samt de största kommunerna.

Medeltalet anställda har ökat från 147 till 211 personer under de senaste fem åren, dvs. en ökning med 44 %. Vid årsskiftet 2009 hade SEK 219 personer anställda.

Riksrevisionens revisionsfrågor

Den övergripande frågeställningen i Riksrevisionens granskning är om SEK:s verksamhet bedrivs i linje med riksdagens beslut. I syfte att ge svar på frågan ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Styr regeringen SEK i enlighet med riksdagens beslut?
- Bedriver SEK verksamheten i linje med regeringens beslut?
- Har bolaget en ändamålsenlig styrning av verksamheten?

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens granskning av SEK visar att bolagets verksamhet successivt har utökats och att bolaget tillåtit växa kraftigt. SEK har gått från att erbjuda exportkrediter till svenska företag till att även ägna sig åt annan verksamhet. Uppdraget har breddats för att numera inkludera i stort sett allt som har med finansiell verksamhet att göra, utom faktisk bankverksamhet gentemot privatpersoner. Som en följd av det generöst formulerade uppdraget har SEK kunnat bli verksam inom verksamhetsområden där det även finns privata aktörer. SEK:s breda uppdrag, kombinerat med ekonomiska mål som är lågt satta i förhållande till privata aktörer, ger bolaget en relativt hög grad av handlingsfrihet. Granskningen visar att riksdagen ställt sig bakom bolagets uppdrag, och SEK:s verksamhet ligger således inom ramen för vad riksdagen beslutat.

Uppdraget har successivt vidgats

Expansionen av nya verksamheter kan ifrågasättas

Sedan bolaget bildades har riksdagen vid ett antal tillfällen beslutat att utvidga SEK:s uppdrag. Tilläggen i uppdraget har dock i vissa fall beslutats i efterhand av riksdagen, och SEK har tillåtit växa utan att en belysning av grunden för det statliga åtagandet har gjorts. År 1990 breddades bolagets uppdrag utan att riksdagen fått möjlighet att ta ställning i frågan. Förändringen innebar att bolagets verksamhet inte längre var begränsad till svensk export, utan även inkluderade internationella projekt med svenskt exportintresse. Ändringen öppnade för relativt stora förändringar i bolagets verksamhet. Det senast formulerade uppdraget i bolagsordningen beslutades av ägaren i april 2010. Det nya uppdraget innebär enligt Riksrevisionen inte en avgörande skillnad från det tidigare, men det framgår tydligare att SEK ska främja verksamhet med svenskt intresse. Det fördes även in att SEK ska främja svensk infrastruktur. Tillägget om infrastruktur kom till på SEK:s initiativ och beslutades av riksdag och regering redan 1996. Riksrevisionen noterar att bolaget i praktiken har arbetat med infrastruktur sedan dess, och enligt uppgifter både från ägaren och från bolaget har infrastruktur tidigare ansetts ligga implicit i uppdraget.

Det grundläggande skälet till att SEK bildades var att bolaget skulle främja svensk export. De privata bankerna ansågs inte ha förutsättningar att leverera

långfristiga krediter. Sedan bildandet har kreditmarknaden genomgått stora förändringar. En relevant fråga i sammanhanget är därför enligt Riksrevisionen vilken roll SEK har på marknaden i dag.

Riksrevisionen konstaterar att de statliga insatserna blir viktiga under perioder när finansmarknaden inte fungerar och SEK får en framträdande roll. Under normala förhållanden bedriver dock SEK, vid sidan av den verksamhet som hanterar statsstödda krediter, verksamhet inom områden där det finns privata aktörer, t.ex. utlåning till kommuner och rådgivningsverksamhet. Riksrevisionens bedömning är att SEK i vissa fall kan upplevas som en konkurrent inom dessa områden.

Granskningen visar att det förekommer att SEK beviljar krediter till affärer med obefintlig svensk koppling och som inte heller indirekt kan anses stödja svensk export. Exempel på en affär utan direkt svensk koppling är en affär med en tysk exportör, av tyska varor och med tysk garantgivare. Ett annat exempel är utlåningen till kommuner i Finland och Baltikum.

Riksrevisionen konstaterar att bolagets styrelse på senare tid har valt att snäva in uppdraget till att primärt stödja svensk exportkreditfinansiering, och den har beslutat att bolaget i mindre grad ska ägna sig åt annan verksamhet. Vid några tillfällen har bolaget utifrån regeringens generella uttalanden och målsättningar uttolkat vad som är att anse som svenskt intresse. Bolaget menar att man på så sätt alltid strävat efter att prioritera svenskt intresse och att SEK har varit lyhört för ägarens önskemål.

För att uppnå tydlig styrning menar Riksrevisionen att ägaren bör definiera svenskt intresse, kopplat till SEK:s uppdrag. Mot bakgrund av den ovan beskrivna utvecklingen finns det enligt Riksrevisionen skäl att göra en översyn av bolagets roll på marknaden samt vilka områden SEK ska vara verksamt inom. Utgångspunkten för en sådan översyn bör vara en analys av vad grunden för det statliga åtagandet ska vara samt med vilken resursinsats det ska utföras.

De ekonomiska målen indikerar att bolaget ska kunna växa

Som framgått ovan har ägaren, staten, fram till april 2008 inte formellt beslutat om några ekonomiska mål för SEK. Bolaget har dock även tidigare haft egna mål som varit föremål för informell dialog med ägaren och beslutade av styrelsen. SEK:s ekonomiska mål ligger lägre eller i underkant jämfört med nordiska affärsbanker. SEK:s verksamhet skiljer sig i flera avseenden från affärsbankernas men det finns enligt Riksrevisionen också likheter, och de verkar i stor utsträckning på samma marknader. När avkastningsmålet på långfristig riskfri ränta + 4% fastställdes hade bolagets historiska avkastning varit högre än det avkastningsmål som fastställdes, och bolaget hade således redan nått målet som sattes. Den riskfria räntan utgör en bas för avkastningsmålet och hur den definieras är därför av betydelse för avkastningsmålet nivå.

Enligt Riksrevisionen kan den tolkning av riskfri ränta som SEK i dag gör leda till att SEK får växa snabbare än bankerna och därmed ta marknadsand-

lar. Riksrevisionen konstaterar att SEK:s utdelningsmål ger bolaget ett expensionsutrymme som dessutom förstärkts av bolagets omfattande kapital. SEK:s ekonomiska mål bör enligt Riksrevisionen anpassas till bolagets uppdrag. Om uppdraget skulle begränsas till att fokusera på långsiktig exportkreditfinansiering skulle de nuvarande ekonomiska målen kunna vara mer motiverade. Riksrevisionen menar att ägaren tydligt bör ta ställning till syftet med SEK och med det som utgångspunkt genomföra en finansiell analys av bolaget.

Administrationn har inte anpassats till bolagets expansion

Riksrevisionen konstaterar att SEK:s breddade uppdrag också inneburit att organisationen har vuxit. Kundfinansieringslösningarna har också ökat kraftigt, men exportfinansieringar utgör endast 44 % av dessa. Det innebär enligt Riksrevisionen att det är andra typer av finansieringslösningar som har ökat mest och att SEK:s kunder främst har andra behov än exportfinansiering. Bolaget har över åren kommit att ägna sig åt alltmer avancerade finansiella transaktioner.

Expansionen och de avancerade transaktionerna ställer krav på bolagets administrativa system och på kontroll och riskhantering av dessa. Riksrevisionen konstaterar att SEK:s verksamhet har vuxit fortare än det administrativa stödet, och granskningen visar att bolagets organisation inte har anpassats till att hantera de ökade krav som expansionen inneburit. Detta har enligt Riksrevisionen lett till att bolaget exponerats för operativa risker med brister i redovisning och rapportering som konsekvenser. Till exempel har det förekommit en relativt stor andel manuell hantering, bl.a. i samband med värdering av finansiella instrument och bokslut.

Riksrevisionen noterar att styrelsen i SEK redan 2007 uppmärksammade problem vad gäller hanteringen av bolagets operativa risker. Ledningen åtog sig då att behandla dessa. Problemen har även uppmärksammats i bolagets årsredovisning. Bolagets styrelse har uttryckt en osäkerhet om i vilken utsträckning problemen hanteras och hur långt det pågående förbättringsarbetet har kommit. Granskningen visar att problemen kvarstår trots att ett förändringsarbete pågår. Riksrevisionens bedömning är att SEK:s insatser för att hantera de operativa riskerna hittills inte är tillräckliga. Styrelsen bör enligt Riksrevisionen använda sig av internrevisionen för att få en oberoende rapportering.

Riksrevisionen kan konstatera att SEK:s incidentrapportering, som startade 2005, har varierat i såväl antal rapporter som vilka typer av incidenter som har rapporterats under åren. Fram till 2007 samlade internrevisionen all incidentrapportering som lämnades från organisationen. En årlig bedömning av de incidenter som skett lämnades därefter till styrelsen. De senare åren har i stället en enhet inom SEK, *regelefterlevnad*, svarat för uppföljningen. Fokus har kommit att ligga på efterlevnaden av de olika regelverken, och enheten har inte varit ansvarig för övergripande uppföljning av incidentrapportering-

en. De åtgärder som föreslagits i incidentrapporterna har inte följts upp och det har inte heller funnits någon ansvarig för detta.

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att bolaget har framfört att den nyetablerade enheten *intern kontroll* i framtiden kommer att ansvara för uppföljning och återrapportering av incidentrapporter.

Swedfunds styrelse behöver ta ett helhetsgrepp om verksamheten

Riksrevisionen finner att styrelsen inte tycks ha informerat sig tillräckligt om bolagets interna verksamhet.

Styrelsen har inte beslutat om likviditetsförvaltningen

Granskningen visar bl.a. att styrelsen inte har beslutat om en tydlig policy för hur likviditeten ska förvaltas. Bland annat saknas information om vilken typ av finansiella instrument som det är tillåtet att placera likviditet i. Enligt Finansinspektionens riktlinjer bör styrelsen fastställa strategi och riktlinjer för likviditetshanteringen. Med tanke på att SEK förvaltar en likviditet på 146 miljarder kronor bör styrelsen enligt Riksrevisionen besluta om en tydlig policy för förvaltningen av likviditeten.

Riksrevisionen har även funnit att det saknas en diskussion i centrala bolagsdokument om strategin för hur likviditeten ska förvaltas. Detta innebär enligt Riksrevisionen att det inte går att följa om förvaltningen av likvida medel följer finanspolicyn. I Riksrevisionens granskning av finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag (RiR 2006:21) betonades vikten av att ha en finanspolicy med en så god precision att den styr och sätter tydliga gränser för finansförvaltningen. På så sätt skapas också rimliga förutsättningar för att uppnå en god intern kontroll. Riksrevisionen gör även nu denna bedömning och menar att SEK:s policy vad gäller likviditetsförvaltningen bör tydliggöras.

Styrelsen har inte haft full insyn i konstruktionen av SEK:s ersättningssystem

I granskningen konstateras att SEK har två system för rörlig ersättning till de anställda: I individuella rörliga ersättningar för anställda på affärssidan och ett generellt incitamentsprogram som gäller för alla anställda, utom den verkställande ledningen.

Riksrevisionen bedömer att styrelsen inte har varit tillräckligt informerad om de individuella rörliga ersättningar som riktar sig till anställda på affärssidan. Avtalen för de rörliga ersättningarna har beslutats av vd. Riksrevisionen anser att styrelsen inte har haft tillräcklig insyn i utformningen och vilka effekter avtalen får. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att individuella ersättningsprogram är ovanliga inom de statligt helägda bolagen. Det gör det angeläget att avtalens innehåll stäms av med styrelsen. Riksrevisionen anser att det är rimligt att styrelsen ska vara involverad i hur dessa avtal utformas då

det rör sig om väsentliga belopp och då de rörliga ersättningarna även kan fungera som styrmedel.

Riksrevisionens rekommendationer

SEK har tillåtits att växa och uppdraget har successivt kommit att vidgas utan att en belysning av grunden för det statliga åtagandet gjorts. Riksrevisionens granskning visar att det finns behov av att regeringen ser över syftet med SEK:s verksamhet samt bolagets finansiella situation och ekonomiska mål. Granskningen ger Riksrevisionen anledning att lämna nedanstående rekommendationer till regeringen.

- Regeringen bör göra en översyn av SEK:s uppdrag, ta ställning till vilka områden bolaget ska verka inom och vilken roll bolaget ska ha på marknaden.
- Regeringen bör initiera en finansiell analys av SEK och se över de ekonomiska målen samt anpassa dessa till SEK:s framtida uppdrag.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till AB Svensk Exportkredit:

- Styrelsen bör se över och besluta om en tydlig policy för hur likviditeten ska förvaltas.
- Styrelsen bör informera sig om och regelbundet utvärdera effekterna av de individuella ersättningsavtalen.
- Styrelsen bör styra och följa upp hanteringen av bolagets arbete med operativa risker.

Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *AB Svensk Exportkredit* (RiR 2010:15) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning till detta anföra följande:

Riksrevisionens granskning visar att SEK:s uppdrag successivt har bredats och att SEK i dag bedriver verksamheter inom en rad områden utöver ren exportfinansiering. Samtidigt konstateras att finansmarknaden under senare år har genomgått stora förändringar. Riksrevisionen noterar också att uppdraget till bolaget varit i princip detsamma sedan 2000 och ifrågasätter därför bolagets expansion av nya verksamheter och föreslår att regeringen gör en översyn av SEK:s uppdrag.

Styrelsen anser att Riksrevisionens iakttagelser är viktiga och att resultatet från granskningen bör beaktas av riksdagen. Styrelsen konstaterar att den redan i samband med Riksrevisionens granskning av finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag (RiR 2006:21) i en framställning till riksdagen föreslagit att regeringen mer aktivt borde följa de statliga fastighetsbolagens finansförvaltning. Även i en redogörelse till riksdagen, i anledning av Riksrevisionens granskning av Swedfund AB (RiR 2009:4), framhöll styrelsen vikten av en mer aktiv uppföljning av bolagets verksamhet. Styrelsen noterade att riksdagen inte sedan Swedfund AB bildades 1991 i ett sammanhang tagit ställning till bolagets roll inom det svenska utvecklingsarbetet och inte heller till verksamhetens inriktning. Granskningen visade bl.a. att det inte hade gjorts någon finansiell analys av bolagets faktiska kapitalbehov trots att stora kapitaltillskott tillförts bolagets verksamhet.

Styrelsen noterar nu att granskningen av SEK:s uppdrag och verksamhet visar på liknande brister i styrningen och uppföljningen av bolaget. Även om SEK har ett brett uppdrag som riksdagen ställt sig bakom visar granskningen att riksdagen inte har fått en heltäckande bild av hur bolagets verksamhet bedrivs och har utvecklats. Styrelsen konstaterar att bolagets uppdrag har vidgats utan att det statliga åtagandet närmare har belysts av regeringen. Det är enligt styrelsen därför viktigt att riksdagen får en ingående information om SEK:s nuvarande verksamhet och därmed får möjlighet att ta ställning till hur det statliga åtagandet närmare bör se ut. Styrelsen förutsätter att regeringen återkommer till riksdagen med en analys av SEK:s verksamhet och finansiella situation.