

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet de förslag Riksdagens revisorer har lagt fram med anledning av sin granskning av den nya garantimodell som infördes 1997. Finansutskottet ställer sig i allt väsentligt bakom de förslag som revisorerna för fram.

Den nya garantimodellen skall också omfatta äldre garantier som efter hand skall inordnas i det nya systemet. Liksom regeringen anser utskottet att invärderingen av dessa äldre garantier skall ha slutförts senast vid utgången av 2001. De synpunkter som framkommit vid revisorernas granskning bör därvid beaktas.

Finansutskottet biträder också ett av bostadsutskottet framfört förslag att man skall göra en översyn av det garantisystem som används för att främja bostadsinvesteringar. Till grund för denna översyn skall ligga inte bara revisorernas förslag utan också en i dagarna redovisad utvärdering av detta garantisystem.

Utskottet kommenterar även vissa andra synpunkter som framkommit som ett resultat av revisorernas granskning, synpunkter som enligt utskottets mening bör beaktas av regeringen i det fortsatta utvecklingsarbetet med det nya garantisystemet.

Förslaget

Riksdagens revisorer har granskat den statliga garantigivningen och föreslår i en framställning till riksdagen (förs. 1999/2000:RR8)

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.

Någon motion har inte väckts i ärendet.

Bostadsutskottet har beretts tillfälle att yttra sig över revisorernas förslag. I sitt yttrande (1999/2000:BoU5y) erinrar bostadsutskottet om att regeringen låtit en särskild utredningsman utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostadsinvesteringar och att detta arbete nyligen har slutförts. Utvärderingen finns redovisad i betänkandet Statsgarantier för investeringar i bostäder – En utvärdering av BKN-systemet (SOU 2000:13).

Bostadsutskottet konstaterar att de förslag som Riksdagens revisorer och den särskilde utredaren har lagt fram avseende de statliga kreditgarantierna på bostadsområdet uppvisar en betydande samstämmighet. Liksom dessa anser bostadsutskottet att det finns anledning att se över de statliga kreditgarantierna för bostadsinvesteringar. Revisorernas och utredningsmannens förslag bör ligga till grund för en sådan översyn, anser bostadsutskottet, som för egen del ser det som självklart att de framtida garantierna ges en sådan utformning att de fyller sitt syfte, vilket bör vara att underlätta nödvändig kreditgivning och främja tillkomsten av sådana byggnadsobjekt som annars inte skulle ha kommit till stånd.

Bostadsutskottets yttrande återfinns i *bilaga* till detta betänkande.

Utskottet

Det nya garantisystemet

Sedan 1997 skall nytillkomna statliga garantier hanteras vid sidan av statsbudgeten i nya, mer marknadsmässiga former. Det innebär att avgifter skall tas ut och att dessa skall ha en sådan nivå att de täcker kostnaderna för såväl administration som infriade garantier sett över en längre tidsperiod. Garantiavgiften skall alltså spegla risken för att en garanti eller grupp av garantier kan komma att infrias.

Riksdagen kan besluta att man för ett visst åtagande helt eller delvis skall avstå från att ta ut en sådan avgift. Om så sker uppkommer en statlig subvention som motsvaras av den uteblivna avgiftsintäkten. För att synliggöra detta skall i sådana fall ett anslag på statsbudgeten belastas med ett belopp som motsvarar subventionen.

Influtna avgifter samt i förekommande fall uppburna anslagsmedel förs till Riksgäldskontoret och redovisas där på ett särskilt räntebärande konto som fungerar som en reserv för framtida förluster. Till samma reserv förs också medel som återvinns från infriade garantier. För att säkerställa att utbetalningar alltid kan göras från reserven är en obegränsad kredit knuten till den.

Avsikten är att äldre garantier – varmed förstås garantier utfärdade inom ett garantisystem som införts före 1997 – efterhand skall inordnas i det nya systemet. Merparten av dessa äldre garantisystem administreras av Riksgäldskontoret, som har i uppdrag att beräkna garantiernas subventionsvärde för att man skall kunna göra en invärdering och ta ut en korrekt avgift för dem. Subventionsvärdet framkommer i de fall då full avgift inte tas ut och framtida förväntade infrianden av garantin således inte är fullt ut finansierade. Subventionsvärdet motsvarar det beräknade nuvärdet av dessa framtida infrianden och är liktydigt med den belastning på statsbudgeten som åtagandena

väntas ge upphov till. Riksgäldskontoret har preliminärt beräknat subventionsvärdet för de äldre garantierna till 18 miljarder kronor, varav dock 7 miljarder kronor har ansetts möjliga att återvinna efter ett eventuellt infriande. Netto uppgår därmed subventionsvärdet till 11 miljarder kronor.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2000 slagit fast att Riksgäldskontorets arbete med att invärdera äldre garantier bör vara slutfört senast den 31 december 2001.

I anslutning härill framhöll regeringen också att invärderingen av äldre garantier kan komma att medföra att en separat garantireserv behöver bildas, huvudsakligen för vissa äldre garantier föranledda av Sveriges medlemskap i internationella organisationer. Till en sådan reserv kommer i så fall befintliga garantianslag och avgifter för äldre garantier att föras. Anslagsmedel skall tillföras garantireserven senast när ett permanent underskott har uppstått.

Vid utgången av 1999 uppgick den av staten garanterade kapitalskulden till sammanlagt 290,2 miljarder kronor. Härav var 7,6 miljarder kronor insättningsgarantier¹, dvs. garantier som fungerar som ett skydd för allmänhetens bankinlåning. Av resterande 282,6 miljarder kronor administrerades 205,4 miljarder kronor av Riksgäldskontoret, 52,6 miljarder kronor av Exportkreditnämnden (EKN), 16,6 miljarder kronor av Bostadskreditnämnden (BKN) och 7,0 miljarder kronor av biståndsorganet Sida. Dessutom fanns det en garanti på 0,9 miljarder kronor avseende Baltikum.

Syftet med revisorernas granskning

Riksdagens revisorers granskning har omfattat den statliga garantigivningen med undantag av de garantier som administreras av Insättningsgarantinämnden. För dessa garantier gäller särskilda regler.

Syftet med revisorernas granskning har varit att klarlägga i vilken utsträckning den nya garantimodellen har genomförts i praktiken och vilka eventuella problem som uppstått i samband med genomförandet.

Revisorernas iakttagelser

I sin skrivelse till riksdagen framhåller revisorerna att 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.

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

¹ Insättningsgarantier bokförs från och med 1999 enligt nya principer. Omfattningen av denna garantiverksamhet framstår därigenom som väsentligt mindre än tidigare. Beräknat i enlighet med de nya redovisningsprinciperna uppgick emellertid Insättningsgarantinämndens motsvarande åtaganden till 5,3 miljarder kronor vid utgången av 1998.

1. För Riksgäldskontoret går genomförandet mycket långsamt. Endast 5 % av de utestående garantierna är utfärdade enligt de nya principerna.
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. Det är dock möjligt för EKN att ytterligare förbättra sin riskhantering.
4. Sida, vars garantigivning är mera begränsad, följer i stort den nya modellen. Även här finns möjlighet att förbättra hanteringen.

Revisorernas förslag

Revisorernas skrivelse utmynnar i fem förslag om tillkännagivanden till regeringen. De fem yrkandena, som finns återgivna i inledningen till detta betänkande, berör följande frågor.

Revisorerna anser *för det första* att man bör klarlägga den närmare innebörden av vissa begrepp förknippade med den nya garantimodellen. Vad avses mer konkret med ”riskavspeglande premier” och kravet på att garantisystemet skall vara ”långsiktigt självbärande”? Hur stora bör garantireserverna (säkerhetsreserverna) vara och vilka uppgifter bör åligga en garantimyndighet?

Vissa inslag i de nuvarande garantisystemen bör dessutom omprövas. I möjligaste mån bör man undvika s.k. kapitaltäckningsgarantier, dvs. garantier som innebär att staten utan begränsning av det garanterade beloppet förpliktigar sig att säkerställa att förmånstagarens kapitaltäckningsgrad aldrig kommer att sjunka under en viss miniminivå. Garantier av detta slag passar inte in i den nya modellen eftersom de inte kan värderas och prissättas, framhåller revisorerna.

De pekar också på vissa problem som uppkommer när statligt ägda bolags upplåning stöds av garantier och anser att rollfördelningen mellan staten som ägare och staten som garantigivare bör klaras ut.

Revisorerna anser *för det andra* att garantiernas tekniska utformning liksom myndigheternas handläggning bör ha en sådan inriktning att garantitagarnas intresse för att samarbeta med garantimyndigheten främjas, vilket skulle begränsa statens förluster. Enligt revisorerna bör regeringen därför ta de initiativ som behövs för att myndigheterna skall kunna utveckla sin handläggning av garantierna, något som i vissa fall kan motivera regeländringar. Regeringen bör också utreda på vilket sätt den tekniska utformningen av garantierna kan utvecklas, varvid även sådana inslag som självrisker bör övervägas.

I sin skrivelse till riksdagen återger revisorerna de överväganden som gjorts i en underliggande granskningsrapport. Där föreslås att man bör överväga att ändra garantiernas utformning för att begränsa statens risk för förluster. Man kan enligt revisorerna exempelvis

– införa självrisker i de garantisystem där sådana i dag saknas,

- ändra garantiernas form (där så är möjligt) från borgensåtaganden till villkorade garantier,
- införa en karenstid som fördröjer garantimyndighetens skyldighet att infria en garanti,
- utforma bättre avtal för garantierna,
- se över premiernas konstruktion (engångsavgifter eller årliga premier).

Vad beträffar myndigheternas handläggning har revisorerna förordnat att Riksgäldskontoret skall förbättra uppföljningen och kontrollen av de risker som tas av de garanterade låntagarna. Regeringen bör i detta syfte ge Riksgäldskontoret lämpliga befogenheter, anser revisorerna. Riksgäldskontoret bör enligt deras mening också öka sina insatser för att återvinna fordringar från tidigare infriade garantier.

I rapporten skriver revisorerna också att Bostadskreditnämnden skulle kunna agera mera kraftfullt för att begränsa statens förluster i samband med befarade obestånd om man gavs befogenhet att göra det. För detta krävs en ändring av regelsystemet.

Exportkreditnämnden bör enligt revisorerna 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 enligt rapporten också en möjlig åtgärd.

Sida bör ta mer aktiv del i arbetet med betalningsdröjsmål och skadereglering, anser revisorerna, som även föreslår att Sida skall utveckla sitt informella erfarenhetsutbyte med EKN.

Revisorerna föreslår *för det tredje* att regeringen skall göra en översyn av de statliga redovisningsregler som tillämpas på verksamheter av försäkringsteknisk karaktär.

Revisorerna föreslår *för det fjärde* att regeringen skall ta de initiativ som behövs för att stödja myndigheterna i deras arbete med att införa och tillämpa den nya garantimodellen. Vilka åtgärder som därvid bör vidtas får regeringen avgöra mot bakgrund av förslagen i revisionsrapporten samt remissinstansernas synpunkter.

För Riksgäldskontorets vidkommande föreslås i rapporten bl.a. att kontoret skall ges ökade befogenheter att agera mot en garantitagare för att få denne att medverka till att skydda staten mot befarade förluster.

Bostadskreditnämnden bör enligt rapporten stödjas bl.a. genom att regeringen anger ramvillkor inom vilka BKN kan fastställa mer preciserade villkor. Premierna bör vara differentierade och riskbaserade. För de äldre garantierna vore det önskvärt med en övergång till ett riskbaserat premiesystem i kombination med subventioner. En garantireserv bör byggas upp för de äldre garantierna vilket skulle göra det lättare att i varje läge uppfylla statens förpliktelser i samband med infrianden.

Revisorerna föreslår *för det femte* att regeringen skall förbättra sin information till riksdagen om hur arbetet med att införa den nya garantimodellen

framskrider. Sådan information bör lämnas såväl i samband med budgetpropositionen och vårpropositionen som i årsredovisningen för staten.

Regeringen bör också informera riksdagen om bostadskreditgarantierna och redogöra för i vilka avseenden den nya garantimodellen inte har genomförts och orsakerna till detta. Regeringen borde också lägga fram förslag med en preciserad modell för BKN-garantierna och begära riksdagens godkännande av denna modell.

Revisorerna anser slutligen också att regeringen bör lämna riksdagen en samlad redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits med anledning av deras granskning.

Finansutskottets tidigare uttalanden

Revisorernas granskning har gällt den nya modell för hantering av statliga kreditgarantier som tillkom genom beslut av riksdagen hösten 1996 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU1, rskr. 1996/97:53). Finansutskottet tillstyrkte då regeringens förslag till lösning men gjorde i anslutning till detta vissa förtydliganden av följande innebörd:

Av propositionen framgår inte hur större, beloppsmässigt öppna garantier skall inordnas i det nya systemet. Skall den föreslagna modellen kunna fungera som ett styrinstrument för statlig resurstilldelning är det emellertid angeläget att i princip alla typer av nya garantier omfattas av systemet med avgifter/subventionsanslag. Beloppsmässigt obegränsade garantier av det slag som beviljats bl.a. anordnare av olympiska spel och konsortiet för Öresundsbroförbindelsen bör därför 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 finansutskottets mening bara få göras för den typ av garantier som Sverige till följd av medlemskap eller ingångna avtal är skyldigt att ikläda sig gentemot EG och sådana institutioner som Världsbanken, Nordiska investeringsbanken och andra liknande internationella organ. Det bör ankomma på regeringen att utröna vilka internationella garantiåtaganden som skall hänföras till denna undantagskrets och som således inte skall omfattas av det nya avgiftssystemet. Dessa undantag bör fastställas av riksdagen.

Liksom regeringen anser utskottet att det är av stor vikt att riksdagen löpande informeras om garantiverksamhetens omfattning, resultat och risk med tanke på de stora belopp den omfattar. Riksdagen bör därför på förslaget sätt återkommande informeras om garantiverksamhetens omfattning och resultat i vårpropositionen och budgetpropositionen.

Finansutskottets ställningstagande

En kreditgaranti är ett statligt borgensåtagande som vanligtvis gäller som för egen skuld. Garantin leder till en utbetalning om den garanterade låneskulden inte kan betalas av låntagaren. Staten kan också lämna garantier för att säkerställa att en institutions kapital hålls intakt. Garantier används för att stödja

Infriandet av garantier kunde tidigare tvinga fram mycket betydande utbetalningar från statsbudgeten. Så var fallet under 1980-talets varvskris och skuldkris. I än högre grad blev detta emellertid märkbart i samband med bankkrisen i början av 1990-talet.

Oförutsedda budgetbelastningar av detta slag kan svårligen inordnas i ett system med utgiftstak, och på förslag av regeringen infördes därför 1997 ett nytt självbärande garantisystem finansierat vid sidan av statsbudgeten. Äldre garantier omfattades inte av förändringen, men avsikten är att även de efterhand skall inordnas i det nya finansieringssystemet. Görs inget kan enligt preliminära beräkningar dessa äldre garantier väntas leda till framtida budgetbelastningar på 18 miljarder kronor.

Riksdagens revisorer har undersökt hur övergången till det nya finansieringssystemet fungerat i praktiken. I sin skrivelse till riksdagen lyfter de på ett tydligt sätt fram vissa brister och oklarheter som är förknippade med det nya systemet.

Revisorernas kartläggning visar också att infasningen av äldre garantier i det nya systemet inte framskridit i den takt som det funnits anledning att räkna med. Merparten av de äldre garantierna administreras av Riksgäldskontoret. Vid utgången av 1998 hade Riksgäldskontoret omklassificerat endast 11 garantiåtaganden till det nya systemet. Tillsammans med andra nytillkomna garantier motsvarade den garanterade kapitalskulden för dessa endast 5 % av Riksgäldskontorets samlade garantiåtaganden. Ett år senare hade antalet omklassificeringar ökat till ca 15, vartill kommer några smärre åtaganden inom jordbruksområdet.

Mot denna bakgrund ser utskottet mycket positivt på att regeringen i budgetpropositionen för 2000 har angett en tidsgräns för när Riksgäldskontorets arbete med att invärdera äldre garantier bör vara slutfört. Denna tidsgräns – den 31 december 2001 – bör enligt utskottets mening gälla som mål för det fortsatta invärderingsarbetet. Under hand har utskottet också inhämtat att Riksgäldskontoret räknar med att hinna slutföra sin del av arbetet innan tidsfristen löper ut om knappt två år.

Revisorernas granskning visar också att garantimyndigheterna behöver regeringens stöd och hjälp med regeländringar, förtydliganden och liknande för att de skall kunna hinna slutföra invärderingen i tid. Sådant stöd kan enligt utskottets mening eventuellt också vara påkallat med hänsyn till att EU-kommissionen nyligen har fastställt nya riktlinjer för statlig garantigivning².

Ett särskilt problem är i detta sammanhang de s.k. kapitaltäckningsgarantierna, som är en form av öppna garantier utan beloppsmässig begränsning. För dessa garantier finns alltså inget tak för statens ersättningsskyldighet. Revisorerna är kritiska till denna typ av garantier, som enligt deras mening inte passar in i den nya modellen eftersom de inte kan värderas och prissät-

² Commission Notice on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid in the form of guarantees (Official Journal of the European Communities s. 14, 11 March 2000, 2000/C71/07)

tas. Revisorernas kritik överensstämmer med de synpunkter som finansutskottet framförde när riksdagen godkände den nya garantimodellen. Trots sina betänkligheter vill emellertid revisorerna inte helt avvisa användningen av kapitaltäckningsgarantier eftersom de kan vara befogade i vissa fall. De anser emellertid att man så långt möjligt bör undvika att utfärda sådana garantier, och eventuellt nya kapitaltäckningsgarantier bör enligt deras mening alltid föregås av mycket noggranna överväganden varvid Riksgäldskontorets kompetens bör tas till vara på ett bättre sätt än hittills.

Finansutskottet instämmer i revisorernas syn på användningen av kapitaltäckningsgarantier. De bör begränsas. Som ett led i arbetet med invärderingen av de äldre garantierna bör Riksgäldskontoret och regeringen noga pröva hur befintliga kapitaltäckningsgarantier på lämpligaste sätt kan inordnas i den nya garantimodellen. I de fall avsteg från dessa principer trots allt anses nödvändiga bör man i möjligaste mån eftersträva att finna alternativa lösningar som innebär att eventuella framtida infrianden inte kommer att belasta statsbudgeten och det utrymme som finns avsatt under utgiftstaket. Utformningen måste också anpassas till EU-kommissionens nya riktlinjer för garantigivningen.

Såsom framgått av den tidigare redogörelsen har finansutskottet tidigare uttalat att utskottet kan tänka sig att garantier som Sverige till följd av medlemskap eller ingångna avtal är skyldigt att ikläda sig gentemot EG och sådana institutioner som Världsbanken, Nordiska investeringsbanken och andra liknande internationella organ skall vara avgiftsbefriade. I budgetpropositionen för 2000 har regeringen anmält att en separat garantireserv kan behöva bildas, huvudsakligen för vissa äldre garantier som sammanhänger med Sveriges medlemskap i internationella organisationer. Hur dessa garantier skall inordnas i det nya systemet bör också prövas i detta sammanhang.

Ett förslag i dessa frågor bör underställas riksdagen i så god tid att garantimyndigheternas prövning av samtliga äldre garantier kan vara avslutad före utgången av nästa år.

Vid den förestående prövningen av äldre garantier bör garantierna för krediter till bostadsinvesteringar behandlas i särskild ordning. Såsom framgår av bostadsutskottets yttrande har en utredningsman helt nyligen redovisat resultatet av sin genomgång av dessa garantier som administreras av Bostadskreditnämnden och som är avsedda att främja tillkomsten av investeringar i bostäder. I likhet med revisorerna och den särskilde utredningsmannen anser bostadsutskottet att det finns anledning att se över de statliga kreditgarantierna för bostadsinvesteringar. Revisorernas och utredningsmannens förslag bör ligga till grund för en sådan översyn, anser bostadsutskottet, som för egen del ser det som självklart att de framtida garantierna ges en sådan utformning att de underlättar nödvändig kreditgivning och främjar tillkomsten av sådana byggnadsobjekt som annars inte skulle ha kommit till stånd.

Finansutskottet ansluter sig till bostadsutskottets uppfattning i denna fråga och förordar att den föreslagna översynen skyndsamt kommer till stånd.

Revisorernas granskning visar också att garantimyndigheternas riskhantering kan behöva förbättras i olika avseenden. Så t.ex. bör Sida ta mer aktiv del i arbetet med betalningsdröjsmål och skadereglering, anser revisorerna, som

också framhåller att Exportkreditnämnden bör öka sina insatser för bedömning av kommersiella risker och uppföljning av utestående garantier. Riksgäldskontoret bör enligt revisorerna utöka sin kontroll av de risker som tas av de låntagare som beviljats en garanti, vilket förutsätter att kontoret ges större befogenheter än det har i dag. Revisorerna pekar också på möjligheten att ändra utformningen av garantierna i syfte att begränsa statens risk och öka garantitagarnas intresse av att samarbeta med garantimyndigheterna; bl.a. skulle man kunna införa självrisiker och karenstperioder i garantisystemen, anser revisorerna.

En för garantimyndigheterna självklar uppgift är att se till att statens risk i samband med garantigivningen begränsas. Den kontroll och övervakning som garantimyndigheten utövar för att i detta syfte kunna ta till vara statens intressen som garantigivare kan emellanåt komma i konflikt med andra statliga intressen. Särskilt märkbart blir detta när garantier lämnas till statligt helägda bolag.

Revisorerna har vid sin granskning närmare studerat garantigivningen till Venantius, ett statligt bolag som bildades 1995 för att förvalta statliga bostadslån med särskilt stor risk för kapitalförluster. Bolagets ägaransvar utövas av Finansdepartementets bolagsenhet, medan Riksgäldskontoret förvaltar de mycket omfattande garantier som ställts ut på bolaget. Statens styrning och kontroll av bolaget kännetecknas därigenom av vad revisorerna anser vara ett ”dubbelkommando”, som inte bara förorsakar extraarbete utan som de också anser vara principiellt betänkligt. Oklara styrnings- och ansvarsförhållanden bör inte få fortgå på detta område, framhåller revisorerna.

Enligt finansutskottets mening bör regeringen i sitt fortsatta utvecklingsarbete på lämpligt sätt beakta de av utskottet här återgivna rekommendationerna beträffande riskhanteringen samt oklara styrnings- och ansvarsförhållanden, liksom de övriga synpunkter som kommit fram vid granskningen.

Förutom den redovisning som regeringen lämnar till riksdagen om den statliga garantiverksamheten bör regeringen i budgetpropositionerna för 2001 och 2002 samt i den ekonomiska vårpropositionen för 2001 redovisa hur arbetet med invärderingen av äldre garantier fortskrider.

Vad utskottet här har anfört med anledning av Riksdagens revisorers förslag om statliga kreditgarantier bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Hemställan

Utskottet hemställer

beträffande *statliga kreditgarantier*

att riksdagen med anledning av Riksdagens revisorers förslag 1999/2000:RR8 om statliga kreditgarantier som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om invärdering av äldre garantier, om översyn av bostadskreditgarantier samt om de övriga synpunkter som framkommit vid revisorernas granskning.

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Johan Lönnroth (v), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Fredrik Reinfeldt (m), Carin Lundberg (s), Sven-Erik Österberg (s), Per Landgren (kd), Anna Åkerhielm (m), Matz Hammarström (mp), Lena Ek (c), Karin Pilsäter (fp), Kjell Nordström (s) och Marie Engström (v).

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett bostadsutskottet tillfälle att yttra sig över Riksdagens revisorers förslag 1999/2000:RR8 Statliga kreditgarantier i de delar förslaget berör bostadsutskottets beredningsområde.

Revisorernas förslag avser risktagande och informationsgivning i samband med statliga kreditgarantier. Bland de fyra garantimyndigheter som berörs av förslaget finns Statens bostadskreditnämnd. Bostadsutskottets yttrande avser primärt revisorernas förslag i de delar det berör kreditgivningen vid nämnden.

Utskottet

Inledning

På förslag av regeringen i budgetpropositionen för 1997 beslutade riksdagen hösten 1996 om en ny modell för statens garantigivning (prop. 1996/97:1 volym 1, s. 89–92, bet. 1996/97:FiU1 s. 228–231). Den nya formen för garantihanteringen grundade sig på riksdagens beslut om tak för de offentliga utgifterna och de därmed ökade kraven på utgiftskontroll. Den utgjorde också en anpassning till bestämmelserna i den nya budgetlagen. Enligt budgetlagen skall en avgift tas ut för statliga garantier. Avgiften skall motsvara den ekonomiska risk som garantin innebär för staten, om inte riksdagen för ett visst fall beslutar om annat. I de fall riksdagen beslutar att avgift inte skall utgå uppkommer en subvention som skall finansieras över budgeten i förväg.

I korthet innebär den nya garantimodellen att risken i varje garanti-engagemang 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 eller genom subventioner som tillförs via anslag. Såväl avgifter som subventioner förs till ett konto inom det statliga betalningssystemet i form av en särskild reserv. Till reserven förs även eventuella återvinningar. Reservan används för att finansiera garantiåtaganden, administration och andra utgifter. Till garantireserven är kopplad en kreditmöjlighet om inte tillgängliga medel täcker garantiåtaganden som måste infrias. Resultatansvaret för garantiverksamheten har fördelats på fem myndigheter. En av dessa myndigheter är Statens bostadskreditnämnd (BKN).

Garantigivningen vid Statens bostadskreditnämnd

Riksdagens revisorer har på eget initiativ genomfört en granskning av risktagande och informationsgivning i samband med statliga kreditgarantier. Granskningen behandlar framför allt statsmakernas generella kontroll av garantigivningen. Utgångspunkten för granskningen är den nya modell för

hanteringen av statliga kreditgarantier som riksdagen fattat beslut om. Syftet med granskningen har varit att klarlägga i vilken mån den nya modellen har genomförts i praktiken och vilka eventuella problem som uppstått i samband med genomförandet.

Revisorerna har i rapporten Statliga kreditgarantier – kontrollen över risktagande redovisat en sammanfattande analys samt myndighetsvisa studier av garantigivningen. De fyra garantimyndigheter som omfattas av rapporten är Riksgäldskontoret, Statens bostadskreditnämnd (BKN), Exportkreditnämnden och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). På grundval av granskningsrapporten och remissbehandlingen av den har Riksdagens revisorer för riksdagen redovisat sina överväganden och lagt fram förslag till förändringar m.m.

Enligt revisorerna måste utgångspunkten för den statliga garantigivningen vara att den baseras på ekonomiskt sunda principer. Det anges bl.a. innebära att kostnaderna för garantigivningen liksom frågan om finansieringen måste klargöras innan beslut fattas om att utfärda en garanti.

Sammanfattningsvis föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna vad revisorerna anfört

- om garantimodellen, garantisystemen och styrningsfrågorna,
- om garantitekniken och myndigheternas handläggning,
- om redovisningsmetoderna,
- om regeringens stöd till garantimyndigheterna samt
- beträffande regeringens information till riksdagen.

De av revisorerna förordade tillkännagivandena innebär i korthet följande.

Innebörden av den nya garantimodellen bör preciseras. Garantisystemet som sådant bör ses över för att så långt möjligt anpassa det till garantimodellens intentioner. De oklarheter i styrningen som i dag finns måste klaras ut.

Garantitekniken och myndigheternas handläggning bör bl.a. utformas så att man så långt möjligt ökar garantitagarnas incitament att samarbeta med garantimyndigheten för att begränsa statens förluster.

Redovisningsmetoderna bör utredas.

Regeringen bör ta erforderliga initiativ för att stödja myndigheternas arbete med att införa den nya garantimodellen.

Regeringen bör förbättra sin information till riksdagen genom att bl.a. redovisa i vilka avseenden den nya garantimodellen inte har genomförts när det gäller BKN-garantierna och orsakerna till detta. Dessutom bör regeringen presentera en preciserad modell för BKN-garantierna för riksdagen och begära riksdagens godkännande av denna modell.

Sedan arbetet med den granskningsrapport som ligger till grund för revisorernas förslag avslutats tillsatte regeringen hösten 1999 en särskild utredare för att utvärdera systemet med statliga kreditgarantier för bostäder. Utredaren har helt nyligen – efter det att Riksdagens revisorer lagt fram sitt förslag – avgivit sitt slutbetänkande Statsgarantier för investeringar i bostäder – en utvärdering av BKN-systemet (SOU 2000:13).

I betänkandet föreslår utredaren att garantisystemet för lån till bostadsinvesteringar skall behållas men reformeras. Förslaget innebär att staten även i

fortsättningen skall vara engagerad i att lämna garantier för investeringar i bostäder och kunna utfärda kreditgarantier för nybyggnader oavsett besittningsform. Även för ombyggnader av hyresrätter och bostadsrätter skall garantier kunna ställas ut. Förslagen går sammanfattningsvis ut på att

- ”äkta” garantier ställs ut och att dessa skall kunna ställas ut vid byggstart,
- utgångspunkten för verksamheten skall vara att minimera statens risker för förlust, dvs. övergång till ett försäkringsmässigt agerande,
- det ekonomiska målet behålls, dvs. att verksamhetens kostnader långsiktigt skall täckas av intäkterna,
- en övergång till differentierad och riskrelaterad avgiftssättning sker,
- en övergång från årliga avgifter till att ta ut avgiften för hela eller delar av garantiperioden i förväg övervägs,
- BKN i fortsättningen fastställer garantivillkoren och inte som nu regeringen,
- BKN får i uppdrag att utforma konkreta förslag utifrån de av utredaren redovisade förslagen.

De motiv som utredaren redovisar för sina förslag är i korthet följande:

BKN-systemet har brister som behöver rättas till för att det skall kunna medverka till att förverkliga de bostadspolitiska målen. Utvärderingen visar att garantisystemet har positiv betydelse för bostadsbyggandet i tillväxtregionernas ytterområden.

Kreditgarantin är enligt utredaren inte en ”äkta” garanti i den meningen att utgångspunkterna leder till att BKN undviker att skador uppstår och att avgiftssättningen begränsar vilka projekt som BKN kan garantera. Detta skapar en osäkerhet om garantins värde som gör att risktagandet hos kreditgivarna minskar och som håller tillbaka byggandet.

Statens engagemang måste tjäna ett reellt syfte och bostadspolitiska motiv måste finnas om BKN-systemet skall behållas. Utredaren konstaterar att det finns bärande bostads- och regionalpolitiska skäl för att behålla de statliga kreditgarantierna. Samtidigt anfördes att branschen av i första hand kommersiella skäl inte är intresserad av att utveckla ett privat alternativ, men att existensen av BKN inte utesluter sådana alternativ från att växa fram.

Utan att här gå in i detalj på de förslag som Riksdagens revisorer respektive den särskilde utredaren lagt fram avseende de statliga kreditgarantierna på bostadsområdet kan utskottet konstatera att förslagen i väsentliga avseenden uppvisar en betydande samstämmighet.

Både revisorerna och utredaren har sålunda i sin granskning funnit att den nya garantimodellen inte har genomförts fullt ut för BKN. Såväl revisorerna som utredaren riktar också kritik mot premiesättningen och mot metoden för att fastställa garantivillkoren. Det finns alltså i viktiga principiella frågor en gemensam syn på behovet av förändringar. Även enligt utskottets mening finns det anledning att nu överväga de statliga kreditgarantiernas roll och utformning när det gäller bostadsinvesteringar. Till grund för de förordade övervägandena bör förutom Riksdagens revisorers förslag ligga den särskilde utredarens förslag och remissbehandlingen av detta. Det får närmast anses vara en självklarhet att de fortsatta övervägandena skall ha som utgångspunkt att framtida garantier skall utformas så att de fyller sitt avsedda syfte. Som

anfördes redan i samband med införandet av de nuvarande kreditgarantierna 1992 bör garantin utformas så att den utgör ett stöd för sådant önskvärt byggande som annars inte skulle komma till stånd. Garantin bör sålunda underlätta den nödvändiga kreditgivningen liksom igångsättningen av sådana byggnadsprojekt. Övervägandena bör enligt utskottets mening därför göras ur ett brett perspektiv där inte minst bostadspolitiska motiv vägs in.

1999/2000:FiU24
Bilaga

Stockholm den 21 mars 2000

På bostadsutskottets vägnar

Knut Billing

I beslutet har deltagit: Knut Billing (m), Lennart Nilsson (s), Bengt-Ola Rytta (s), Lilian Virgin (s), Owe Hellberg (v), Ulf Björklund (kd), Sten Andersson (m), Carina Moberg (s), Inga Berggren (m), Anders Ygeman (s), Sten Lundström (v), Ulla-Britt Hagström (kd), Carl-Erik Skårman (m), Rig-mor Stenmark (c), Yvonne Ångström (fp), Carina Adolfsson (s) och Leif Jacobsson (s).

Sammanfattning.....	1
Förslaget	1
Yttrandet	2
Utskottet	2
Det nya garantisystemet	2
Syftet med revisorernas granskning	3
Revisorernas iakttagelser.....	3
Revisorernas förslag.....	4
Finansutskottets tidigare uttalanden	6
Finansutskottets ställningstagande	6
Hemställan	9
 <i>Bilaga</i>	
Bostadsutskottets yttrande 1999/2000:BoU5y.....	11