

Statliga garantier – förslag till ännu bättre regelverk

Staten har via Riksgäldskontoret ställt ut garantier för ca 200 miljarder kronor. Ytterligare garantiåtaganden finns hos vissa andra myndigheter. Hur garantier ska hanteras regleras i budgetlagen. Ett krav är att en avgift ska betalas, antingen av garantitagaren eller med budgetmedel. Avgiften gör att kostnaden för garantin blir synlig. I denna artikel presenteras ett förslag till ändring av budgetlagens avgiftsregler. I stället för en avgift motsvarande förväntad kostnad bör staten ta ut marknadspris för alla slags garantier. Det gör att man undviker dolt statsstöd och att budgetfinansierade garantier blir direkt jämförbara med andra former för statligt stöd. Ett bra regelverk skulle därigenom bli ännu bättre.

Staten har stora åtaganden i form av kreditgarantier. Samtidigt är garantier i flera avseenden svårare att hantera än andra åtaganden, t.ex. reguljär statsskuld. Statsskuldens värde kan beräknas med någorlunda precision genom att summera alla de skuldinstrument staten har utestående. För att i motsvarande termer beräkna värdet på garantiåtaganden måste man söka uppskatta sannolikheten för infriande och kostnaderna för de garantier som infrias.

Garantier används också för att ge riktat statligt stöd. Även som stödform är garantier ofta svårare att hantera än näraliggande alternativ, t.ex. direkta bidrag. Dels är det svårt att bedöma värdet av det stöd som garantin innebär, dels kan garantier i efterhand visa sig bli dyrare (eller billigare) än riktat stöd beroende på om åtagandet måste infrias.

Mot denna bakgrund är reglerna om statliga garantier och hur dessa hanteras av stor statsfinansiell och principiell betydelse. Syftet med denna artikel är för det första att beskriva det nuvarande regelverket för statliga garantier, med tonvikt på garantiavgifters roll och syfte. För det andra diskuteras ansatser för att värdera garantier och hur dessa kan och bör tillämpas på olika typer av statliga garantier. Analysen utmynnar i slutsatsen att budgetlagens regler för hur avgifter för statliga garantier ska sättas bör modifieras. Ett bra regelverk skulle därigenom bli ännu bättre.

Garantiregelverket och dess syften

Enligt budgetlagen kan en statlig garanti ställas ut först efter ett riksdagsbeslut, där riksdagen anger ändamål och, i normalfallet, ett högsta belopp för garantin. Budgetlagen anger också att det ska tas ut en avgift för en sådan garanti. Avgiften ska "motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen för ett visst åtagande beslutar annat" (15 § lag (1996:1059) statsbudgeten).¹

¹ Statliga garantier ges dels inom ramen för program för vissa angivna ändamål, t.ex. för exportkrediter och bostadskrediter, dels för specifika projekt eller företag. I det senare fallet lämnar regeringen normalt uppdraget att utfärda garantin till Riksgäldskontoret. I Riksgäldskontorets uppgifter ingår bl.a. att besluta om garantiavgiftens storlek.

Avgiften ska antingen betalas av det företag för vars räkning garantin ställs ut eller, om riksdagen beslutar att avgiften ska subventioneras, med medel från statsbudgeten.

Skälen för att ta ut avgifter hänger samman dels med målet att ha effektiv styrning och kontroll av statens finanser, dels med strävan att förhindra att staten på ett oönskat sätt påverkar konkurrensen mellan företag.

När det gäller hanteringen av statens finanser har garantiavgifter två viktiga syften. För det första markeras att garantin tar resurser i anspråk, dvs. kan leda till kostnader för infrianden i framtiden. I och med att statligt stöd i form av en garanti är förknippat med en budgetmässig kostnad på samma sätt som t.ex. ett direkt bidrag blir olika stödformer möjliga att jämföra. Dessutom framgår i statsbudgeten hur mycket statligt stöd som går till en viss verksamhet.

För det andra gör avgifter att staten sätter undan resurser för att täcka framtida kostnader för infrianden. Om avgiften täcks av budgetmedel tar den i anspråk utrymme under utgiftstaket och minskar därmed övriga utgifter. Om avgiften betalas av garantitagaren får staten in medel utifrån som reducerar lånebehov och statsskuld. I båda fallen blir följden att statsskulden är mindre än den annars varit. Det ger staten utrymme att låna mer om garantin skulle behöva infrias. Garantiavgifter bidrar således till effektiv styrning och hantering av budgetmedel och statsskulden.

Garantiavgifter redovisas som inbetalningar till en garantireserv, i form av ett inlåningskonto i Riksgäldskontoret, och infrianden belastar samma konto. Det gör att infrianden hanteras vid sidan av utgiftstaket. Därigenom blir prognoser över statens takbegränsade utgifter mindre osäkra.

Det andra huvudmotivet för garantiavgifter är, som nyss nämntes, att förhindra att statliga garantier på ett oönskat sätt påverkar konkurrensen mellan företag. Grundprincipen är därför att om mottagaren av garantin är konkurrensutsatt ska avgiften betalas av mottagaren, dvs. det är inte tillåtet att anslå medel i statsbudgeten för att täcka avgiften. Dessutom ska avgiften motsvara värdet av garantin.

Dessa regler kan uppfattas som uttryck för goda ►

- ▶ principer för vilken roll staten bör spela i ekonomin. För garantier som kan ha betydelse för EU:s inre marknad finns dessutom särskilda bestämmelser i EU:s statsstödsregler, som Sverige har åtagit sig att följa. Bland dessa finns också kravet att en marknadsmässig avgift ska tas ut av det garanterade företaget.

Vad är värdet av en garanti?

Det finns alltså goda skäl för att statliga garantier ska vara förknippade med avgifter. Valet av princip för *hur* avgiften ska räknas ut innefattar svårare överväganden. Det finns två huvudprinciper för avgiftsättning. Både förekommer i det nuvarande regelverket.

Den ena principen bygger på att man beräknar hur mycket billigare ett lån på den reguljära kredit- eller obligationsmarknaden blir om ett företag får en statlig garanti.² Om företaget t.ex. normalt skulle betala 7 procents ränta på ett lån utan garanti och i stället får lån till 5 procent när staten garanterar, motsvarar värdet av garantin 2 procent av lånebeloppet (per år).

I det här fallet avläses alltså värdet av garantin genom att man undersöker hur den påverkar lånevillkoren i den reguljära kreditmarknaden. Sådan *marknadsmässig värdering* av garantier är grundprincipen i EU:s statsstödsregler. Genom att staten tar lika mycket betalt för garantin som en privat garantigivare skulle ha gjort undviker man att staten snedvrider konkurrensen. Vid denna typ av värdering ska man alltså använda sig av avgifter som motsvarar den privata marknadens värdering av garantirisk i allmänhet och de specifika riskerna i det aktuella företaget i synnerhet.

Det finns dock inte väldefinierade och lätt avläsbara marknadspriser i samband med alla slags statliga garantier. Ofta ställs statliga garantier ut därför att den privata marknaden bedöms vara oförmögen eller ovillig att ta på sig den aktuella risken. Men det minskar inte betydelsen av att ha en korrekt utgångspunkt för värdering av garantin. Marknadsmässig kan i dessa fall tolkas som att avgiften bör sättas på basis av det pris som hade uppstått på en någorlunda väl fungerande privat marknad.³

I budgetlagens bestämmelser sägs att garantiavgiften ska "motsvara statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet". Med stöd av propositionen och garantiförordningen kan det tolkas som att huvudregeln är att avgiften ska beräknas på basis av *den förväntade kostnaden* för garantin. Om garantin exempelvis täcker ett lån på 1 miljard kronor och sannolikheten för att låntagaren inte ska kunna betala tillbaka lånet på egen hand är 10

procent, är den förväntade kostnaden 100 miljoner kronor (plus administrativa kostnader).⁴

Avgiften för den enskilda garantin sätts på förhand och kommer normalt inte att motsvara den faktiska kostnaden för just denna garanti. Med ett stort antal garantier och i genomsnitt rätt uppskattade infrianden leder denna avgiftsprincip till att garantiverksamhetens kostnader på lång sikt motsvaras av avgiftsinkomsterna, dvs. ger ett nollresultat. I så måtto kan denna regel ses som en självkostnadsprincip.

En avgift baserad på en marknadsmässig värdering är aldrig lägre än den förväntade kostnaden. Orsaken är att en privat aktör självklart begär täckning för den förväntade kostnaden. I normalfallet kräver en privat aktör därutöver kompensation för risken att den faktiska kostnaden ska bli högre än den förväntade. Även i en väl diversifierad garantiverksamhet måste en privat garantigivare ha någon form av kapitalbuffert för att kunna möta variationer i kostnaderna för infrianden. Ägarna till detta riskkapital kräver avkastning på satsade medel och detta avkastningskrav avspeglas i ett riskpåslag – en riskpremie – på den förväntade kostnaden.

Avgiftsprincipernas tillämpning

Garantier till konkurrensutsatta verksamheter

Av de föregående resonemangen följer att en marknadsmässig avgift nästan undantagslöst är högre än vad som krävs för att täcka den förväntade kostnaden. Om konkurrensutsatta företag får statliga garantier till ett pris motsvarande förväntad kostnad, gör garantin därför att det garanterade företaget subventioneras genom att den får resurser (en garantitjänst) till ett icke marknadsmässigt pris.

För verksamheter där statsstöd inte är tillåtet enligt EU-reglerna ska en marknadsmässig avgift tas ut av garanti-tagaren. I dessa fall finns dessutom krav på att företaget ska ha en sund finansiell ställning och en regel om att maximalt 80 procent av varje lån får täckas av en statlig garanti. Företaget måste således även kunna skaffa sig lån som inte är statligt garanterade. Ett företag som inte skulle klara sig på egen hand, t.ex. därför att det har dålig lönsamhet och/eller för litet eget kapital, kan därför normalt inte få statliga kreditgarantier.

Skillnaden mellan budgetlagens självkostnadsprincip och statsstödsreglernas krav på marknadsmässiga avgifter är inget formellt problem. Så länge det är fråga om garantier med betydelse för den inre marknaden tar EU:s regler över. Eftersom EU-reglerna i det här fallet kan anses vara uttryck för en vettig syn på statens roll i ekonomin och på hur statliga subventioner ska värderas och redovisas, finns det dock skäl att markera att marknadsmässig värdering bör vara utgångspunkten även för garantier till företag vars konkurrenter enbart finns inom Sverige.

⁴ En förväntad kostnad i kronor kan översättas till en procent av garantibeloppet så att avgiften blir jämförbar med ett procentuellt påslag på räntesatsen som i exemplet med en marknadsmässig avgift ovan.

² Värdet på en garanti påverkas av hur den är utformad, t.ex. när garantin kan tas i anspråk, huruvida avgiften är rörlig eller fast etc. Garantivillkoren är således viktiga både för värderingen och för det stöd som en viss anslagsfinansierad garanti ger till den berörda verksamheten.

³ Praktiska värderingsfrågor diskuteras ytterligare nedan.

Anslagsfinansierade garantier

Garantier som finansieras med anslag över statsbudgeten kan bara ges till verksamheter där statsstöd är tillåtet. Valet av avgiftsprincip för budgetfinansierade garantier, t.ex. till ett statligt ägt företag som satts upp för att lösa en uppgift inom ett område där statsstöd är tillåtet, styrs därför inte av statsstödsreglerna. Utgångspunkt måste i stället tas i de syften som vägleder budgetlagen.

Enligt nuvarande regler ska avgiften för en sådan garanti, som nämnts, motsvara den förväntade kostnaden. Riksgäldskontoret föreslog i en regeringsrapport i maj 2002 att denna regel omprövas och att principen om marknadsmässig värdering tillämpas även på budgetfinansierade garantier.⁵ Motivet är att en sådan ordning skulle ge ytterligare precision i styrningen av och hushållningen med statens resurser.

Grundtanken är densamma som ligger bakom det nuvarande kravet att sätta av budgetmedel för att täcka den förväntade kostnaden för en garanti. Detta är avgörande för att skapa någon grad av jämförbarhet mellan stöd i form av garantier och andra typer av stöd, t.ex. direkta anslag. Självkostnadsprincipen ger emellertid inte full jämförbarhet. Detta kan illustreras med ett enkelt exempel.

Anta att riksdagen vill ge en viss verksamhet ett anslag på 1 000. Om riksdagen anslår medel direkt kan verksamheten använda stödet till att köpa tjänster (personal, lokaler etc.) och varor (datorer, inventarier etc.) till ett sammanlagt *marknadsvärde* på 1 000. Anta att det i verksamheten behövs en kreditgaranti och att denna garanti har en förväntad kostnad på 100 och ett marknadspris på 120. Om verksamheten måste köpa garantin på samma sätt som den köper andra tjänster, dvs. till marknadspris, återstår anslagsmedel för 880 till att finansiera övriga utgifter.

Anta att riksdagen i stället beslutar att staten ska ställa ut den garanti som verksamheten behöver, inom ramen för ett anslag på 1 000. Enligt nuvarande avgiftsprincip ska då anslagsmedel motsvarande 100 (den förväntade kostnaden) reserveras som täckning för garantin. Därmed återstår 900 som kan lämnas i direkt anslag till verksamheten. Följaktligen blir det reella stödet större om det inkluderar en garanti i stället för enbart direkta bidrag (1 020 i stället för anslagsavräknade 1 000), trots att förutsättningarna för verksamheten i övrigt är identiska.

Detta förhållande kan antas påverka budgetprocessen. Stöd i form av statliga garantier framstår som budgetmässigt billigare än direkta bidrag. Det gör att statens garantiåtaganden riskerar att växa inom de anslagsramar som satts för enskilda utgiftsområden, liksom inom utgiftstaket på totalnivå. Detta leder i sin tur till större risker i statens balansräkning än om budgetmedlen använts för direkt stöd, eftersom den slutliga avgiften för ett garantiåtagande

är osäker, och eventuellt kan bli mycket hög, medan anslagsmedel som mest kan förbrukas. Viktiga syften med budgetlagen, både i styrningen av resurser mellan utgiftsområden och i strävan att upprätthålla robusta statsfinanser, riskerar således att förfelas om garantiavgifter sätts utifrån självkostnadsprincipen.

Av exemplet framgår också vad som krävs för att rätta till denna skevhet: *Avgiften måste sättas med utgångspunkt i marknadens värdering av garantin*. Då skulle anslaget belastas med 120 som avgift för den statliga garantin och 880 återstå till övriga utgifter, precis som i fallet med enbart direkta anslag. Neutralitet mellan stödformerna skulle därmed gälla och det redovisade stödet skulle överensstämma med det faktiska, oavsett vilken stödmetod som väljs.

Betydelsen av enhetlig värdering av stöd är inte unikt för garantier. Samma effekt skulle t.ex. uppstå om staten erbjöd vissa verksamheter kontorslokaler i statligt ägda byggnader och endast tog ut ett självkostnadspris. Stödet till verksamheter som får tillgång till dessa lokaler skulle underskattas i förhållande till dem som med anslagsmedel betalar marknadshyror i privata fastigheter. Noterbart är att staten tar ut marknadshyra för statligt ägda kontorslokaler.

Avgifter för anslagsfinansierade garantier är ett medel för *internprissättning* i syfte att ge rätt underlag i beslutsprocessen. Jämfört med nuvarande regler minskar utrymmet att ställa ut garantier inom en given anslagsram. Som framgår av exemplet ovan är emellertid detta en förutsättning för att skapa jämförbarhet mellan stödformer. Syftet med marknadsmässiga avgifter är således att säkerställa att garantier används när de ger det mest effektiva stödet, inte för att de tar mindre budgetmedel i anspråk. Det är samma syfte som vägleder budgetlagens nuvarande regler.

Noteras bör också att argumenten för marknadsbaserade avgifter *inte* är kopplade till huruvida staten har eller bör ha samma syn på risk som aktörer i den privata sektorn. Inte heller spelar det någon roll huruvida staten har behov av att sätta av ett buffertkapital – utöver den förväntade kostnaden – för garantirisker. Avsikten är endast att skapa jämförbarhet mellan stödformer i budgetprocessen. Det är ett viktigt mål, oberoende av statens riskattityd och avkastningskrav.

Metoder för att bestämma avgiftens storlek

Principer måste översättas i praktiska beslut. Marknadsmässiga avgifter ger tydlig vägledning om vilken fråga det är som ska besvaras: "Vilken avgift skulle en representativ privat aktör ha begärt för att ställa ut den här garantin?" Hur man kan gå till väga för att besvara den frågan varierar från fall till fall.

Om företaget är etablerat eller t.o.m. börsnoterat, är det möjligt att göra en kreditvärdering på grundval av allmänt tillgängliga data. En utgångspunkt kan vara att åsätta före-

⁵ Rapporten kan hämtas på Riksgäldskontorets webbplats (http://www.rgk.se/oliver_upload/upl2398-riskhantering_garantier.pdf).

► taget ett kreditbetyg av det slag som anges av företag som Moody's och Standard & Poor's. Ett kreditbetyg ger normalt god vägledning för kreditrisksåslag. Om företaget inte är välkänt men verksamt i en etablerad bransch, kan ett kreditbetyg tas fram genom att jämföra med liknande företag.

Större svårigheter uppstår om företaget inte har några motsvarigheter i den privata sektorn, t.ex. har bildats av staten för att lösa en specifik uppgift. Värderingen får då göras med hjälp av en fundamental analys av företagets egenskaper. Som stöd för sådan analys finns ett antal mer eller mindre formaliserade metoder och modeller att tillgå.⁶

Man ska inte underskatta svårigheterna att beräkna rättvisande marknadsmässiga avgifter på udda projekt. Det är dock inte generellt lättare att ta fram en avgift som speg-

⁶ Riksgäldskontoret arbetar med att utveckla sådana analysredskap. Det skulle dock föra för långt att här diskutera detta modellarbete.

lar förväntad kostnad. För ett företag där jämförelse med privata motsvarigheter är möjlig är det en marknadsmässig avgift som framkommer. Då måste man uppskatta riskpremien och dra av den från den marknadsmässiga avgiften för att beräkna den förväntade kostnaden. Man kan således ofta komma långt genom att ta till vara information som finns att hämta i den privata kreditmarknaden.

Noteras bör att garantiavgifter, oavsett vilken överordnad princip som ska tillämpas, bygger på uppskattningar och bedömningar av framtida händelser som alltid är osäkra. Fullständig exakthet går därmed inte att uppnå. Vilken princip som tillämpas är ändå viktigt, i synnerhet som en avgift satt på grundval av förväntad kostnad systematiskt är lägre än en marknadsmässig avgift för samma garanti.

Sammanfattning

Erfarenheterna har visat att garantiåtaganden kan få kännbara ekonomiska följder för staten. Denna insikt gjorde att garantier inordnades i budgetlagen när den infördes 1996. Reglerna gör att det krävs riksdagsbeslut för att ställa ut garantier och att det ska tas ut en garantiavgift. Avgiften har som huvudsyfte att se till att staten sätter undan resurser för att täcka framtida förväntade infrianden. För detta ändamål är det tillräckligt att ta ut en avgift som motsvarar den förväntade kostnaden för varje garanti. Detta är också den avgiftsprincip som budgetlagen anvisar.

Avgifter baserade på förväntad kostnad har dock två brister:

- För garantier där avgiften betalas av det företag som får del av garanti uppfylls inte kravet på att avgiften ska vara marknadsmässig. En för låg avgift gör att verksamheten subventioneras, vilket kan snedvrída konkurrensen och vara i strid med EU:s statsstödsregler.
- För garantier där avgiften täcks av anslag uppfylls inte

kravet att stöd via garantier ska vara jämförbart med direkt stöd. En för låg avgift gör att garantier framstår som budgetmässigt mer fördelaktiga än direkta bidrag. Detta riskerar att öka antalet statliga garantier och därmed höja risknivån i statsfinanserna.

Följaktligen bör en marknadsmässig avgift tas ut för alla typer av statliga garantier. Budgetlagen bör justeras så att denna princip uttrycks tydligt. Det är också en huvudpunkt i ett förslag till effektivare hantering av statliga garantier som Riksgäldskontoret lämnat till regeringen.

Avslutningsvis ska noteras att allt som sägs i denna artikel om hur statliga kreditgarantier bör hanteras kan tillämpas på statliga lån med kreditrisk. Både garantier och lån innebär att staten tar på sig förlustrisken om låntagaren inte betalar. Gällande regler för lån är dock oklara, bl.a. genom att lån kan ges utan ett räntepåslag motsvarande en garantiavgift tas ut. Riksgäldskontoret anser, med utgångspunkt i budgetlagens syften och principer, att reglerna för lån med kreditrisk och garantier borde vara likformiga och har därför lämnat förslag till regeringen till en enhetlig garanti- och lånemodell.

Lars Hörngren, chefsekonom