

# **Dokument nr. 3:6**

(1995-96)

**Riksrevisjonens undersøkelse om  
forvaltningen av statlige garantiordninger**

## Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette frem Dokument nr 3:6 (1995-96) «Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningen av statlige garantiordninger» til orientering. Saken har vært forelagt Finansdepartementet til uttalelse. Departementets svar er inntatt i dokumentet.

Undersøkelsen ble gjennomført i 1994 og 1995 og omfattet ti garantiordninger fordelt på åtte departementsområder. Hensikten var å vurdere forvaltningen av og måloppnåelsen til garantiordningene, og i den forbindelse vurdere Finansdepartementets overordnede oppfølging av statens garantiordninger. Det er i sluttrapporten lagt vekt på å identifisere forhold som gjelder flere ordninger, og det er her ikke foretatt vurderinger og trukket konklusjoner for den enkelte ordning.

I økonomireglementet for staten, fastsatt ved kongelig resolusjon av 26. januar 1996, er det tatt inn en paragraf om garantiordninger, jf orienteringens del V. Finansdepartementet har sendt ut høringsutkast til funksjonelle krav, hvor krav vedrørende garantiordninger er tatt opp i et eget kapittel. Riksrevisjonen vil avgi høringsuttalelse til de funksjonelle krav, som Finansdepartementet tar sikte på å få fastsatt i mai/juni 1996. Riksrevisjonen vil følge opp praktiseringen av regelverkets bestemmelser vedrørende statlige garantiordninger.

Riksrevisjonen, 27. mars 1996.

For Riksrevisorkollegiet

*Bjarne Mørk-Eidem*  
Leder

## **INNDELING AV KONSTITUSJONELLE ANTEGNELSER**

Antegnelsene, som utarbeides departementsvis, deles inn i følgende avsnitt:

<b>Til observasjon</b>	Avsnittet inneholder antegnelser over forhold og disposisjoner som krever nærmere redegjørelse fra forvaltningen. Det omfatter også forhold som Riksrevisjonen ikke anser seg ferdig med, og derfor ønsker å ha til observasjon
<b>Til decharge etter omstendighetene</b>	Under dette avsnittet tas opp tilfeller hvor det kan herske en viss tvil om forholdet uten videre bør godkjennes
<b>Til decharge</b>	Her tas opp tilfeller som Riksrevisjonen uten betenkeligheter mener å kunne anbefale godkjent
<b>Til orientering</b>	Riksrevisjonen har i stadig større utstrekning tatt med saker til orientering. Dette er i samsvar med de synspunkter som det er gitt uttrykk for i utredningen fra utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen. Disse sakene er ikke gjenstand for desisjon

## **DESIJONSFORMENE**

<b>Passerer</b>	Denne formen blir brukt for forhold som Riksrevisjonen finner å kunne anbefale godkjent etter besvarelsen
<b>Kan passere</b>	Denne formen innebærer en kritikk. Styrken av denne fremgår av premissene
<b>Til observasjon</b>	Til observasjon blir brukt når Riksrevisjonen mener at forholdet ikke er avklart for en endelig desisjon. Således brukes formen i tilfeller hvor <ul style="list-style-type: none"><li>- saken er under behandling i administrasjonen,</li><li>- Riksrevisjonen ønsker å se nærmere på det prinsippsspørsmål som er reist,</li><li>- fremtidig praksis bør has til observasjon</li></ul>

Når formen brukes, blir det i premissene i alminnelighet gitt uttrykk for hva det siktes til

Forholdet blir tatt opp på ny i de konstitusjonelle antegnelser bare når det er grunn til å forfølge saken videre eller til å orientere Stortinget om resultatet

## Innhold

	Side		Side
<b>I. Innledning</b> .....	1	<b>4 Faktadel</b> .....	13
<b>II. Oppsummering av undersøkelsen</b> .....	1	4.0 Finansdepartementets oppfølging av selvfinansieringskravet .....	13
<b>III. Finansdepartementets kommentarer</b> .....	2	4.1 Overordnede føringer .....	13
<b>IV. Riksrevisjonens bemerkninger</b> .....	4	4.2 Evaluering .....	13
<b>V. Finansdepartementets svar</b> .....	5	4.3 Løpende oppfølging .....	14
<b>VI. Riksrevisjonens uttalelse</b> .....	6	4.4 Bekjentgjøring .....	14
Vedlegg:		4.5 Garanterte lån / forutsatte formål .....	14
Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltning av statlige garantiordninger		4.6 Selvfinansiering .....	14
<b>0 Sammen drag</b> .....	7	4.7 Utnyttelse av tilsagn, opphør av garanti, rentenivå .....	15
<b>1 Innledning</b> .....	8	4.8 Formelle avtalemessige forhold .....	15
1.1 Bakgrunn .....	8	4.9 Innfrielse av garantien .....	15
1.2 Problemstillinger og mål .....	8	4.10 Garantier for lån i fremmed valuta .....	15
1.3 Avgrensning .....	8	<b>5 Vurderinger og konklusjoner</b> .....	16
1.4 Definisjoner .....	8	5.0 Finansdepartementets oppfølging av selvfinansieringskravet .....	16
<b>2 Teoridel</b> .....	9	5.1 Overordnede føringer .....	16
2.1 Regelverk .....	9	5.2 Evaluering .....	17
2.2 Foretrukket praksis .....	10	5.3 Løpende oppfølging .....	18
<b>3 Metodedel</b> .....	11	5.4 Bekjentgjøring .....	19
3.1 Utvalg .....	11	5.5 Garanterte lån / forutsatte formål .....	19
3.2 Datainnsamling .....	12	5.6 Selvfinansiering .....	19
3.3 Verifisering .....	12	5.7 Utnyttelse av tilsagn, opphør av garanti, rentenivå .....	20
3.4 Utarbeidelse av rapport .....	13	5.8 Formelle avtalemessige forhold .....	21
		5.9 Innfrielse av garantien .....	22
		5.10 Garantier for lån i fremmed valuta .....	22
		<b>6 Hovedkonklusjoner</b> .....	23
		<b>7 Forslag til tiltak</b> .....	23

# Finans- og tolldepartementet

## Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningen av statlige garantiordninger

### I INNLEDNING

Riksrevisjonen har i 1994 og 1995 gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot statlige garantier. Prosjektets formål har vært å vurdere forvaltningen av og måloppnåelsen til utvalgte statlige garantiordninger, samt i den forbindelse vurdere Finansdepartementets overordnede oppfølging av statens garantiordninger.

I Bevilgningsreglementet er det gitt bestemmelser om at forslag om garantifullmakter skal legges frem for Stortinget og om rapportering. I Nasjonalbudsjettet for 1983 la Regjeringen frem forslag til retningslinjer for nye garantier som skulle bedre styringen med garantiene og dermed begrense statens tap. Bakgrunnen for denne gjennomgåelsen var at statlige garantiordninger hadde påført staten store tap. Flertallet i finanskomiteen sluttet seg til forslaget om retningslinjer, og ved Stortingets behandling av St.meld. nr 1 (1982-83) Nasjonalbudsjettet 1983 ble innstillingen besluttet vedlagt protokollen. Disse retningslinjene er i Riksrevisjonens undersøkelse lagt til grunn for vurdering av den praksis som garantiforvalterne har fulgt i perioden 1989 - 1993.

Undersøkelsen omfatter ti garantiordninger fordelt på åtte departementer. Bortsett fra garantier stillet for statsbankenes innlån og eksportkredittgarantier, som ikke inngår i undersøkelsen, dekker undersøkelsen ca 20 % av antall eksisterende garantiordninger. Datainnsamlingen er hovedsakelig foretatt ved spørsmål i brev til garantiforvalterne og ved egne undersøkelser av garantisaker. På grunnlag av verifiserte faktabeskrivelser for den enkelte garantiordning, ble det foretatt vurderinger og fremmet anbefalinger, som i brev ble oversendt overordnet departement og garantiforvalter. Det er tatt hensyn til departementenes og garantiforvalternes svar ved utarbeidelse av samlet rapport for undersøkelsen.

Rapporten, som følger som trykket vedlegg, ble ved Riksrevisjonens brev av 28. september 1995 oversendt Finansdepartementet til uttalelse. Finansdepartementet har i brev av 27. oktober 1995 avgitt uttalelse til de forhold som er tatt opp i rapporten. Departementets uttalelse er nærmere behandlet i del III.

### II OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen viser at forvaltningen av statlige garantiordninger synes å være betryggende når det

gjelder blant annet overordnede føringer, løpende oppfølging, bekjentgjøring, formålet med garantiene og innfrielse av garantiansvar.

Samtlige ordninger har en definert målgruppe og er knyttet til bestemte formål, og det er for de fleste ordninger fastsatt beløpsgrenser for beslutningsmyndigheten. Videre synes det generelt å være etablert rutiner for den løpende oppfølging av tapsrisikoens utvikling og garantiprovisjonens betydning for etterspørselen.

Garantiordningene blir bekjentgjort på en tilfredsstillende måte. Det er videre positivt at garantiens formål er presisert i garantiavtale eller lignende, og at kredittens anvendelse blir fulgt opp i ettertid.

For de ordninger hvor tap har oppstått, er den budsjettmessige dekningsmåten i samsvar med retningslinjene i Nasjonalbudsjettet for 1983, ved at tapene er utgiftsført på egne poster i statsregnskapet. Ubenyttede tilsagn bortfaller innen rimelig tid dersom tilsagnet ikke benyttes, og innfrielse av garantiansvar har vært basert på dokumentert insolvens og har for øvrig skjedd i samsvar med garanti-erklæring og standardvilkår.

Riksrevisjonens undersøkelse viser imidlertid at forvaltningen av statlige garantiordninger også har endel svakheter knyttet blant annet til evaluering av ordningenes måloppnåelse, kravet til selvfinansiering, rammeutnyttelse og formelle avtalemessige forhold.

I Bevilgningsreglementets §§ 2 og 13 er det gitt bestemmelser om planlegging av tilsiktede resultater og rapportering om oppnådde resultater, og det er i undersøkelsen lagt til grunn at disse bestemmelser også gjelder for statlige garantier. Evalueringer bør foretas blant annet for å kontrollere ordningens måloppnåelse, om det bør foretas endringer i ordningen og for å oppnå læringseffekt. Departementene må også i forbindelse med forslag om fornyede garantirammer ha et grunnlag for å vurdere ordningens hensiktsmessighet. Undersøkelsen viser at det for flertallet av de utvalgte garantiordninger ikke er foretatt evaluering av ordningens måloppnåelse og resultater. Der det vises til at evalueringer er foretatt, må disse likevel anses som utilstrekkelige i forhold til Bevilgningsreglementets krav om årlig resultatrapportering.

Ifølge retningslinjer gitt i Nasjonalbudsjettet for 1983 bør de statlige garantiordningene i utgangspunktet være selvfinansierende. Det skal følgelig kreves en garantiprovisjon som skal dekke eventuelle tap og administrasjonskostnader ved ordnin-

gen, med mindre noe annet er uttrykkelig bestemt av Stortinget. Eventuell subsidiering av garanti-provisjon skal skje ved løpende tilskudd over egne utgiftsposter i statsbudsjettet. Kun en av de ti undersøkte ordninger har vært selvfinansierende og for de fleste ordninger lar det seg ikke gjøre å fastslå selvfinansieringsgraden da administrasjonskostnadene ved ordningene ikke knyttes til den enkelte ordning. Riksrevisjonen kan ikke se at Finansdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp retningslinjene trukket opp i Nasjonalbudsjettet for 1983 om at ordningene bør være selvfinansierende.

Fordelen som følger av en statlig garanti bør tilfalle låntaker, ikke långiver, også over tid. Den lave rammeutnyttelsen og omfanget av bortfalte tilsagn i enkelte av ordningene kan indikere at ordningene ikke oppfattes som fordelaktige av låntakerne. Det må antas at garantirammen for disse ordningene burde vært justert ned, eller at vilkårene for ordningene burde vært endret. Det har også vist seg at garantiforvalterne ikke rutinemessig innhenter opplysninger om hvilken rente låntakerne oppnår, for derigjennom å følge opp om bruk av statsgaranti gir den forventede effekt på rentenivået. Videre bør vilkårene for renteendringer reguleres i garantiavtalen. Det er også en svakhet ved forvaltningen av enkelte ordninger at det ikke er utarbeidet standardvilkår som regulerer forholdet mellom garantist og långiver/låntaker, selv om dette ikke er et krav som fremgår av statens økonomireglement.

I retningslinjene for statlige garantier som ble gitt i Nasjonalbudsjettet for 1983, er det forutsatt at simpel kausjon som hovedregel skal benyttes. Undersøkelsen viser imidlertid at selvskyldnerkausjon i noen tilfeller er benyttet. Heller ikke retningslinjenes anbefaling om proratarisk ansvarsdeling er fulgt i alle ordninger. Statens ansvar er heller ikke godt nok begrenset ved at den statlige garantien ved eventuelt tap, i flere tilfeller dekker renter og omkostninger uten at disse er begrenset i tid eller til et maksimalt beløp. For flere ordninger nedtrappes ikke statens garantiansvar lineært, det vil si uavhengig av faktisk nedbetaling. Statens ansvar er dermed ikke alltid klart avgrenset og vil i praksis kunne føre til overskridelse av de rammer som er fastsatt av Stortinget.

Flere av de svakheter som er angitt ovenfor gjelder forhold som inngår i de retningslinjer som er gitt i Nasjonalbudsjettet for 1983. Undersøkelsen tyder derfor på at Finansdepartementet i større grad burde ha fulgt opp sitt ansvar som overordnet regelverksforvalter vedrørende forvaltningen av statlige garantier. Finansdepartementet ble derfor anbefalt at det, innenfor rammen av den revidering av regelverket som det nå arbeides med, bør vurderes å innarbeide krav til forvaltningen av statlige garantier. Dette gjelder særlig retningslinjenes bestemmelser om:

- selvfinansiering, herunder fastsettelse av garantiprovisjon
- risikodeling og begrensnings av statens ansvar ved at garantier inngås på pro rata-basis
- simpel kausjon

Finansdepartementet bør i den forbindelse også vurdere om det i regelverket skal stilles andre funksjonelle krav til bruk av statlige garantier, slik som:

- innføring av standardvilkår som regulerer forholdet mellom garantist og långiver/låntaker
- oppfølging av at garantiene både ved innvilgning og over tid har tilsiktet effekt på rentenivået
- lineær nedtrapping av garantiansvaret over tid uavhengig av faktisk nedbetaling
- begrensnings av statens ansvar ved eventuell innfrielse av garantiene ved at renter og omkostninger kun dekkes inntil et bestemt tidspunkt eller fastsettes til et maksimalt beløp
- avsetninger til tapsfond, enten ved forskuddsvis bevilgning eller ved hjelp av innbetalte garantiprovisjoner

Når det gjelder de manglende eller mangelfulle evalueringene, gir Bevilgningsreglementets §§ 2 og 13 føringer for at slike evalueringer skal foretas årlig. Finansdepartementet bør overveie hvorvidt det i tillegg er nødvendig å presisere i økonomireglementet og de funksjonelle krav til dette, at evalueringer skal foretas for alle typer virkemidler, herunder også ved bruk av statlige garantier.

### III FINANSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Finansdepartementet har i brev av 27. oktober 1995 avgitt uttalelse til rapporten. Etter Finansdepartementets oppfatning har departementet lagt ned mye arbeid i viktige sider ved garantiordningene, men det mangler regler som dekker alle sider av departementenes forvaltning av garantiordningene. Finansdepartementet mener derfor det er nyttig at Riksrevisjonens rapport foreligger nå som departementet arbeider med nytt økonomireglement for staten med tilhørende funksjonelle krav mv.

#### Generelt om oppfølging av retningslinjene i Nasjonalbudsjettet for 1983

Finansdepartementet la i Nasjonalbudsjettet for 1983 frem både retningslinjer for nye garantier og en redegjørelse for hvordan viktige etablerte garantiordninger burde justeres med bakgrunn i de generelle krav. Bakgrunnen for denne gjennomgåelsen var at statlige garantiordninger hadde pådratt staten store tap, og at styringssystemet for den risiko staten påtok seg var dårlig. Ifølge Finansdepartementet la departementet særlig vekt på å få etablert en ordning med klarere styring av garantiens omfang og vilkår. Særlig var vilkåret om pro rata-ansvar helt sentralt. Etter Stortingets behandling, fant Finansdepartementet det mest hensiktsmessig å gi de nødvendige presiseringer i brev til enkelte garantiinstitusjoner med kopi til vedkommende departement. I brevene presiserte

Finansdepartementet at garantier skulle gis i form av simpel kausjon på pro rata-vilkår og at garanti-provisjon skulle innføres, eventuelt heves.

Høsten 1983 nedsatte Finansdepartementet en arbeidsgruppe som skulle vurdere utarbeiding av regelverk for behandling av statlige garantier. Gruppen var sammensatt av representanter fra Finansdepartementet, Handelsdepartementet, Industridepartementet, Distriktenes utbyggingsfond og A/S Eksportfinans. Arbeidsgruppen avgav rapport i september 1985.

Arbeidsgruppen foreslo at det ble innført en bestemmelse i Bevilgningsreglementet om prosedyre ved innhenting av garantifullmakt fra Stortinget. Gruppen mente at garantifullmakter måtte tidsbegrenses til ett år og at forslag om garantifullmakter skulle fremmes for Stortinget i sammenheng med det årlige statsbudsjettet, blant annet for å gi et bedre grunnlag for prioritering mellom bevilgninger og garantitiltak. Forslaget ble fremmet i St.prp. nr 1 for 1986 (Gul bok), og Stortinget vedtok den 19. desember 1985 et nytt siste ledd i Bevilgningsreglementets § 8.

Arbeidsgruppen behandlet også spørsmålet om på hvilken måte man skal gi fullmakt til å dekke tap på garantier. Regjeringen uttalte i Gul bok for 1986 at den ville tilstrebe en mer systematisk oppfølging av kravet om at støtte over statsbudsjettet til dekning av tap skulle finne sted på egne utgiftsposter. Regjeringen anså det videre som en hensiktsmessig fremgangsmåte at Stortinget i tilknytning til vedtak om å innføre garantiordning også ga trekkfullmakt for dekning av eventuelle tap på garantiene. Det ble forutsatt at disse retningslinjene kunne fravikes, for eksempel dersom informasjonshensyn overfor Stortinget tilsa at statlige tap på garantiordninger blir lagt direkte frem for Stortinget som bevilgningssak. Finanskomiteen sluttet seg i Budsjett-innst. S. I (1985-86) til Regjeringens forslag.

Spørsmålet om tapsbevilgning etterskuddsvis eller løpende avsetning til tapsefond samme år som garantitilsagnene gis, ble senest vurdert i St.prp. nr 1 for 1994 etter anmodning fra finanskomiteen i Budsjett-innst. S. nr 6 (1992-93). I proposisjonen ble det pekt på at hensikten med å foreta tapsavsetninger er å redusere bindinger i fremtidige års budsjetter, og å bidra til at den reelle kostnad ved den enkelte garantiordning kommer frem og blir prioritert i forhold til andre utgifter på statsbudsjettet samtidig med at garantifullmakten gis. Det ble tilføyet at dersom en tapsavsetning skal være hensiktsmessig i forhold til disse formålene, må det være mulig å beregne det fremtidige tapet. I mange tilfeller er imidlertid risikoen for at tap skal oppstå svært liten, men ikke mulig å beregne. Resultatet av en samlet gjennomgåelse av departementenes garantiordninger var at det ble foreslått avsetninger til dekning av fremtidige tap for garantiordninger vedrørende realinvesteringer og driftskapital under Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), samt Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK). Utover dette ble det ikke funnet hensiktsmessig å bevilge løpende avsetninger til å dekke fremtidige tap på statlige garantier.

### Samlet oversikt over garantiordninger og -ansvar i St.prp. nr 1 og statsregnskapet

For å få en standardisert presentasjon av garantiansvar og ramme for nye garantifullmakter, utarbeidet Finansdepartementet i 1990 retningslinjer for utforming av fullmaktsvedtak og for hvilke opplysninger som skal inntas i fagproposisjonen. Disse blir ifølge Finansdepartementet tatt inn i de årlige budsjettsskriv. Retningslinjene for 1994-budsjettet er referert i Veiledning i statlig budsjettarbeid, punkt 8.3. Fra og med St.prp. nr 1 for 1990 er det i Gul bok hvert år gitt en samlet oversikt over forslag til rammer for garantifullmakter og pådratt garantiansvar.

### Utarbeiding av spesifisert regelverk

Arbeidsgruppen hadde også som mandat å utarbeide forslag til felles veiledende regelverk for garantiordninger. Gruppen fant imidlertid at et felles regelverk, bortsett fra de punkter som er nevnt foran, bare på få punkter kunne gi entydige tilrådinger eller pålegg om hvilke løsninger som burde velges. Arbeidsgruppen kom derfor til at det for de øvrige forhold som må vurderes, var mest hensiktsmessig med en «sjekkliste». En slik sjekkliste ville ikke gi ufravelige direktiver, men gi påminnelse om forhold som bør gjennomtenkes og avklares før en ny garantiordning utformes eller før staten påtar seg rettslige forpliktelser i enkeltstående garantisaker.

Arbeidsgruppens forslag til sjekkliste omhandlet blant annet garantiformer, garantiens omfang og varighet, regress, lovgivning og jurisdiksjon, samt særskilte problemer ved garantier for lån i fremmed valuta. Kravet om risikofordeling på pro rata-basis ble av arbeidsgruppen ansett som et grunnleggende krav og ble derfor ikke innarbeidet i denne sjekklisten.

Arbeidsgruppens forslag ble sendt alle departementer og Riksrevisjonen på høring i februar 1986. Ifølge Finansdepartementet viste de innkomne svar en generell skepsis til utarbeiding av standard regler og vilkår fordi de underliggende forhold som påvirker utforming og realisering av en garantiordning både faktisk og juridisk kan være svært forskjellig fra en garantiordning til en annen. For eksempel uttalte Riksrevisjonen i sitt svar 11. april 1986 at det vil være upraktisk med generelle fellesbestemmelser, men Riksrevisjonen sluttet seg til forslaget om en såkalt sjekkliste. Også andre mente at sjekklisten ville være nyttig for fremtidige utforminger av garantierklæringer.

Finansdepartementet hadde i høringsbrevet varslet om at det hadde til hensikt å sende ut sjekklisten med tilhørende kommentarer som særskilt dokument etter høringsrunden. Dette ble ifølge Finansdepartementet imidlertid ikke gjort, og det er noe uklart for departementet hvorfor det ble unnlatt. De mest berørte instanser hadde imidlertid blitt orientert ved utsending av den fullstendige rapporten, og kommentarene viste at sjekklisten ville bli tatt i bruk hos disse. Av den grunn mener

Finansdepartementet at det antakelig ble unnlatt å lage et nytt opptrykk av denne del av dokumentet.

Finansdepartementet uttaler at det i senere rundskriv burde vært sendt ut gjengivelse og påminnelse om bruk av denne sjekklisten, med eventuell ajourføring.

#### Arbeidet med enkelte garantiordninger

Finansdepartementet har omtalt de ti ordningene som er gjennomgått i Riksrevisjonens rapport og har for noen av ordningene uttalt at Finansdepartementet vil følge opp enkelte forhold mot garanti- forvalter og overordnet departement.

Videre uttaler Finansdepartementet at Regjeringen i Nasjonalbudsjettet for 1996 foreslår at en av garantiordningene gradvis avvikles. I en annen av ordningene er det mulig at garantifullmakten ikke vil bli benyttet i 1996 som følge av endring i anbudsrutiner.

Finansdepartementet kommenterer også endringer i andre garantiordninger enn de som er omtalt i Riksrevisjonens rapport. Dette gjelder blant annet øvrige garantiordninger under GIEK og statsgarantier til Postbanken og Kommunalbanken.

#### Arbeid med fremtidig regelverk

Det vises til Riksrevisjonens forslag til tiltak gjengitt i del II ovenfor.

Finansdepartementet sier seg enig i at kravet om resultatbeskrivelse og -rapport i Bevilgningsreglementets §§ 2 og 13 også gjelder garantisaker, og vil innarbeide en presisering om dette i økonomireglementet.

Finansdepartementet mener ellers at de øvrige punkter som Riksrevisjonen har foreslått å innta i regelverket, ikke er av en slik karakter at de hører hjemme i selve økonomireglementet. Disse må vurderes tatt med i de funksjonelle krav som Finansdepartementet for tiden også har under utarbeidelse. Ifølge Finansdepartementet vil imidlertid ikke alle punkter passe inn der. En del av de punkter som er angitt av Riksrevisjonen, gjelder materielle bestemmelser om garantierklærings innhold. Disse bestemmelsene bør ifølge Finansdepartementet heller fremgå i løpende budsjetttrundskriv.

Til punktet om avsetninger til tapsfond bemerker Finansdepartementet at spørsmålet om løpende bevilgninger til tapsfond nylig er vurdert av samtlige departementer, jf tidligere omtale under «Generelt om oppfølging av retningslinjene i Nasjonalbudsjettet for 1983». Departementet synes derfor ikke det er presserende å ta opp dette punktet til ny vurdering i budsjettsammenheng med det aller første. Ordningen med trekkfullmakt og innhenting av bevilgning etterskuddsvis, er lagt frem for Stortinget og må ifølge Finansdepartementet kunne fortsette.

Finansdepartementet er generelt enig i at det bør tilstrebes å gjennomføre krav av den typen som Riksrevisjonen har tatt opp, både ved etablering av nye ordninger og ved fornyet vurdering av eksisterende ordninger. Departementet mener imidlertid det er stor variasjonsbredde i begrunnelsen for og

utformingen av den enkelte garantiordning og at det først er ved en konkret vurdering av den enkelte garantiordning at man kan ta endelig stilling til graden av realisering av de generelle kravene. Finansdepartementet uttaler videre at departementet vil ta initiativ til å få gjennomført en gjennomgåelse av alle aktuelle garantiordninger og departementet vil ta sikte på å komme med fremlegg til eventuelle forslag til endringer/tilpasninger i ordningene i forslaget til statsbudsjett for 1997. For noen ordninger kan det være aktuelt å komme tilbake til Stortinget på et annet tidspunkt.

Ifølge Finansdepartementet vil garantiordninger i en del tilfeller ikke ha den tilsiktede virkning dersom man skulle gjennomføre kravet om selvfinansiering eller pro rata-fordeling. Det er dessuten spørsmål om man kan unnlate å kreve inn provisjon for å dekke inn ubetydelige administrasjonsutgifter i de tilfeller hvor risikoen for tap er så liten at provisjon ikke innkreves av den grunn. Ifølge Finansdepartementet må det derfor formuleres unntaksregler, og det må være en forutsetning at Stortinget i forslag om nye garantifullmakter orienteres om avvik fra normalordningen.

#### Ulike typer av garantiordninger

I Gul bok for 1996 er det foreslått i alt 37 nummererte vedtak under betegnelsen Garantifullmakt. En nærmere gjennomgåelse av disse viser ifølge Finansdepartementet at det i tillegg til 24 forslag om reelle garantifullmakter, kan skilles ut to hovedgrupper som har en annen karakter. Dette er forsikringslignende ordninger og ordninger der staten gir tilsagn om å dekke visse utgifter dersom bestemte faktiske forhold inntreffer.

For 1997 vil Finansdepartementet påse at disse ordningene blir presentert på annen måte enn som en garantiordning. For øvrig mener Finansdepartementet at ordningene er så forskjellige at det har liten hensikt å formulere felles standardregler.

#### IV RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonens undersøkelse viser at forvaltningen av statlige garantiordninger har endel svakheter knyttet blant annet til evaluering, selvfinansiering, rammeutnyttelse og avtalemessige forhold. For flertallet av de undersøkte garantiordninger er det ikke foretatt evaluering av ordningens måloppnåelse og resultater.

Riksrevisjonen har merket seg at Finansdepartementet vil innarbeide en presisering i økonomireglementet om at Bevilgningsreglementets krav i §§ 2 og 13 om resultatbeskrivelse og -rapport også gjelder statlige garantier.

Riksrevisjonen tar til etterretning at Finansdepartementet mener det må vurderes hvorvidt de øvrige av Riksrevisjonens forslag til tiltak for utbedring av påviste svakheter, skal tas med i de funksjonelle krav som departementet har under utarbeidelse, eller om enkelte punkter heller bør fremgå i løpende budsjetttrundskriv. Riksrevisjonen ønsker å bli orientert om hvilke løsninger departementet kommer frem til, og mener Stortinget bør orientere



res gjennom de årlige budsjettproposisjonene.

Riksrevisjonen har merket seg Finansdepartementets uttalelse om at Stortinget i forslag om nye garantifullmakter, vil bli orientert om eventuelle avvik fra normale krav til selvfinansiering eller pro rata-fordeling av garantiansvar. Riksrevisjonen mener det er viktig at unntak fra de normale krav legges frem for Stortinget og vil ha utviklingen fremover til observasjon. Riksrevisjonen tar til etterretning at Finansdepartementet mener det ikke er nødvendig å ta spørsmålet om tapsfond opp til ny vurdering i budsjettsammenheng nå, da ordningen med trekkfullmakt og innhentning av bevilgning etterskuddsvis tidligere er lagt frem for Stortinget.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at Finansdepartementet vil ta initiativ til en gjennomgåelse av alle aktuelle garantiordninger, med sikte på å foreslå eventuelle endringer/tilpasninger i ordningene i forslag til statsbudsjettet for 1997. For noen ordninger kan det ifølge departementet bli aktuelt å komme tilbake til Stortinget på et annet tidspunkt. Riksrevisjonen vil følge opp Finansdepartementets bebudede gjennomgåelse.

Riksrevisjonen tar for øvrig til etterretning at Finansdepartementet fra 1997 vil påse at forsikringslignende og tilskuddspregede ordninger blir presentert på en annen måte enn som garantiordninger.

Svakhetene knyttet til forvaltningen av statlige garantier i den periode undersøkelsen omfatter, tyder på at Finansdepartementet i større grad burde ha fulgt opp sitt ansvar som overordnet regelverksforvalter. Riksrevisjonen antar imidlertid at de tiltak Finansdepartementet nå har bebudet å iverksette, vil kunne bidra til å utbedre de svakheter som undersøkelsen avdekket.

Det forventes at Finansdepartementet vil følge opp at tiltakene er tilstrekkelige og hensiktsmessige og at nødvendige forbedringer faktisk finner sted. Riksrevisjonen vil komme tilbake til dette senere hvis tiltakene ikke gjennomføres som forutsatt.

## V FINANSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Finansdepartementet for eventuelle merknader. Finansdepartementet har i brev av 5. mars 1996 svart:

«I orienteringen er referert alle vesentlige punkter i Finansdepartementets kommentar av 27. oktober 1995 til Riksrevisjonens rapport.

Finansdepartementet har ikke noen merknad til orienteringen men vil orientere om hva som er utført etter at nevnte brev ble skrevet.

Økonomireglementet for staten er fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996. Der er det tatt inn en særskilt paragraf om garantiordninger. Den lyder slik:

### § 10 Garantifullmakt

10.1 I tilknytning til forslag om garantifullmakt, jf. bevilgningsreglementets § 8, 4. ledd, må det formuleres målsetting og oppfølgingskriterier etter samme mønster som for tilskuddsbevilgninger, jf.

§ 3.2. Det må også gjennomføres evaluering for å få informasjon om hvorvidt man oppnår den fastsatte målsetting, jf. § 3.3.

Det må påses at gitte garantier holdes innenfor fullmaktens ramme. Departementet skal til enhver tid ha fullstendig oversikt over statens garantiansvar.

Departementet må utarbeide regler om hvilke garantivilkår og andre forutsetninger som skal stilles for tilsagn, og om den framgangsmåte som skal følges ved behandling av garantisøknader. Gitte garantier må følges opp bl.a. med kontroll av at kontraktspartene opptrer i samsvar med forutsetningene.

Det er den 20. februar 1996 sendt ut høringsutkast til funksjonelle krav som skal fastsettes av Finansdepartementet i medhold av økonomireglementets § 2.1. Her er krav vedrørende garantiordninger tatt opp i et særskilt kapittel 14, som samtidig er markert som del IV i dokumentet. Disse krav er i stor utstrekning formulert etter samme mønster som kravene til tilskuddsordninger, slik økonomireglementets § 10 forutsetter. Kravene innledes med en påpekning av at forvaltning av garantiordninger bl.a. innebærer følgende prinsipielt viktige oppgaver:

- Formulering av målsetting for hver garantiordning
- Utarbeidelse av oppfølgingskriterier
- Fastsetting av instruks om garantivilkår og saksbehandling
- Utforming av rutiner for rapportering og kontroll
- Oppfølging og kontroll overfor partene i hvert kontraktsforhold
- Evaluering av om man oppnår de fastsatte målsettinger

I tillegg til de punkter som er satt opp i kravene til tilskuddsordninger, er det tatt med et særskilt avsnitt om sentrale garantivilkår. Disse vilkår blir betegnet som «normalvilkår» og er formulert slik:

- a) En garantiordning skal normalt være selvfinansierende. Dette oppnås ved å kreve inn en garantiprovisjon/-gebyr. Det innbetales på et fond som dekker både eventuelle utgifter p.g.a. tap og administrative utgifter.
- b) Garantiformen skal normalt bestå i at staten stiller seg som simpel kausjonist, d.v.s. at statens garanti forfaller først når långiver kan dokumentere manglende betalingsevne hos låntaker.
- c) Det må normalt etableres en risikofordeling på pro rata basis mellom staten og det private kredittapparat, vanligvis med en andel på 50 pst. på hver.

Det presiseres at dersom det ikke anses mulig å oppnå formålet med garantiordningen med de ovennevnte normalvilkår, må nødvendige unntak fra ett eller flere av normalvilkårene innarbeides og begrunnes i premissene når saken forelegges Stortinget.

De funksjonelle krav inneholder en lang rekke saksbehandlingsregler, bl.a. med påpekning av forhold som garantiforvalter må vurdere. Her er tatt med en rekke av punktene i den «sjekklister» som det var på tale å utgi i 1986, og som er omtalt i Riksrevisjonens orientering.

Høringsfristen for de funksjonelle krav er satt til 20. april, og det tas sikte på å få dem fastsatt i mai/juni 1996.

Finansdepartementet har dessuten overfor fagdepartementene tatt initiativ til en vurdering av de garantiordninger der Stortinget har gitt fullmakt for 1996, og hvor det planlegges å be om ny fullmakt for 1997.»

#### VI RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Saken oversendes Stortinget til orientering.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 18. mars 1996.

**Bjarne Mørk-Eidem**

**Johan Buttedahl**

**Tore Haugen**

**Hanna Kvanmo**

**Rikard Olsvik**

Kirsten Astrup

Vedlegg

# Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningen av statlige garantiordninger

## 0 SAMMENDRAG

Riksrevisjonen har i 1994 og 1995 gjennomført et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot statlige garantier. Prosjektets formål har vært å vurdere forvaltningen av og måloppnåelsen til utvalgte statlige garantiordninger, og i den forbindelse vurdere Finansdepartementets overordnede oppfølging av statens garantiordninger.

Det er ikke utarbeidet et enhetlig statlig regelverk for statlige garantier. I Bevilgningsreglementets § 8 er det imidlertid gitt bestemmelser om at forslag om garantifullmakt skal legges frem for Stortinget i tilknytning til forslag om statsbudsjett. I Bevilgningsreglementets § 13 er det videre gitt bestemmelser om at det skal utarbeides oppgaver over blant annet statens garantier. I St.meld. nr 1 (1982-83) Nasjonalbudsjettet 1983, er det videre trukket opp retningslinjer for nye garantier. Retningslinjene ble fremmet i forståelse med Finanskomiteen og skulle bidra til å begrense statens risiko innenfor statlige garantiordninger etter et par omtalte tapssaker i begynnelsen av 1980-årene.

Undersøkelsen omfatter 10 garantiordninger fordelt på åtte departementer. Garantier stillet for statsbankenes innlån og eksportkredittgarantier omfattes ikke av undersøkelsen. Prosjektets overordnede målsetting og de gjeldende bestemmelser på området, dannet utgangspunkt for en inndeling i 10 problemstillinger som skulle belyses for de utvalgte garantiordningene.

Datainnsamlingen er hovedsakelig foretatt ved spørsmål i brev til garantiforvalterne og ved egne undersøkelser av garantisaker. På grunnlag av verifiserte faktabeskrivelser for den enkelte ordning, ble det foretatt vurderinger og fremmet anbefalinger, som i brev ble oversendt departementene og garantiforvalterne. Departementenes og garantiforvalternes svar er hensyntatt ved utarbeidelse av sluttrapporten.

Undersøkelsen viser følgende positive resultater:

- samtlige ordninger har en definert målgruppe og er knyttet til bestemte formål
- det er for de fleste ordninger fastsatt beløpsgrenser for beslutningsmyndigheten
- det synes å være etablert rutiner for den løpende oppfølging av tapsrisikoens utvikling og garantiprovisjonens betydning for etterspørselen
- bekjentgjøringen av ordningene synes tilfredsstillende

- formålet med garantiene er presisert i garantiavtale eller lignende og det følges i ettertid opp at kreditten er nyttet som forutsatt
- de budsjettmessige dekningsmetoder er i samsvar med retningslinjene i Nasjonalbudsjettet for 1983
- ubenyttede tilsagn bortfaller innen rimelig tid dersom tilsagnet ikke benyttes
- innfrielse av garantiansvar har vært basert på dokumentert insolvens

På den annen side viser undersøkelsen følgende svakheter:

- flertallet av ordningene er ikke evaluert med hensyn til måloppnåelse og resultater
- foretatte evalueringer er utilstrekkelige i forhold til bestemmelsene i Bevilgningsreglementet
- kun en av ordningene har vært selvfinansierende
- for de fleste ordninger lar det seg ikke gjøre å fastslå selvfinansierungsgraden
- standardvilkår er ikke utarbeidet for flere ordninger
- det er ikke innhentet opplysninger om hvilket rentenivå som oppnås ved bruk av statsgaranti
- flere ordninger har en lav rammeutnyttelse og en stor andel bortfalte tilsagn
- i flere ordninger er simpel kausjon ikke benyttet
- i flere ordninger er det ikke etablert proratarisk ansvarsdeling med långiver
- statens ansvar er ikke tilstrekkelig begrenset for flere ordninger, enten ved at tillegget for renter og omkostninger ikke er begrenset eller ved at det ikke foretas nedtrapping av garantiansvaret

De enkelte departementer har et selvstendig ansvar for å føre tilsyn med forvaltningen av de virkemidler departementet disponerer. Undersøkelsen tyder dog på at Finansdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har ivaretatt sitt ansvar som overordnet regelverksforvalter vedrørende forvaltningen av statlige garantier. Det anbefales derfor at Finansdepartementet, innenfor rammen av den revidering av regelverket som det nå arbeides med, bør vurdere å innarbeide krav til forvaltningen av statlige garantier i regelverket.

## 1 INNLEDNING

### 1.1 Bakgrunn

Statlige garantier er et økonomisk virkemiddel for å oppnå bestemte samfunnsmessige målsettinger. Statlige garantier kan i henhold til Grunnlovens § 75b, kun stilles etter særskilt fullmakt gitt av Stortinget.

Det er ikke utarbeidet et enhetlig regelverk for statlige garantier. I Bevilgningsreglementets § 8 er det imidlertid gitt bestemmelser om at forslag om garantifullmakt skal legges frem for Stortinget i tilknytning til forslag om statsbudsjett. I Bevilgningsreglementets § 13 er det videre gitt bestemmelser om at det skal utarbeides oppgaver over blant annet statens garantier.

I St.meld. nr 1 (1982-83) Nasjonalbudsjettet 1983, ble det trukket opp retningslinjer for nye garantier som i sterkere grad skulle begrense etterspørselen, gi bedre styring med garantiene og dermed bidra til at statens tap ble begrenset.

Pr 31. desember 1992 utgjorde statens garantiansvar ca 93 milliarder kroner. I 10-årsperioden fra 1983 til 1992 ble det utbetalt ca 9 milliarder kroner i forbindelse med innfrielse av statlig garantiansvar. Alle departementer unntatt Justisdepartementet og Barne- og familiedepartementet disponerte garantiordninger ved utgangen av 1993.

På denne bakgrunn fant Riksrevisjonen det hensiktsmessig å foreta en undersøkelse rettet mot statlige garantiordninger. Undersøkelsen skulle gjennomføres som et forvaltningsrevisjonsprosjekt, og sluttrapport ble forutsatt forelagt Finansdepartementet til uttalelse.

### 1.2 Problemstillinger og mål

Prosjektets overordnede målsetting er definert slik:

*«Prosjektets formål er å vurdere forvaltningen av og måloppnåelsen til utvalgte statlige garantiordninger, og i den forbindelse vurdere Finansdepartementets overordnede oppfølging av statens garantiordninger.»*

Den overordnede målsettingen ble konkretisert i 10 problemstillinger som skulle belyses nærmere for de utvalgte garantiordningene:

1. Foreligger overordnede føringer for bruk av ordningen
2. Er det foretatt evaluering av ordningen
3. Foretas det en løpende oppfølging av ordningen
4. Er ordningen tilstrekkelig bekjentgjort overfor målgruppen
5. Benyttes garanterte lån til det forutsatte formål
6. Er kravet til selvfinansiering av ordningen oppfylt
7. Anses ordningen fordelaktig av låntakerne
8. Er de formelle avtalemessige forhold klare, og er statens ansvar klart avgrenset
9. Skjer innfrielse av garantiansvar i samsvar med erklæring mv

10. Er statens valutarisiko begrenset, eventuelt godkjent av Stortinget

### 1.3 Avgrensning

Det eksisterer ca 80 statlige garantiordninger og disse er lite ensartede. Det ville vært en for omfattende oppgave å gjennomgå samtlige ordninger. For å kunne benytte en enhetlig metode i prosjektet var det derfor nødvendig å foreta enkelte avgrensninger:

- garantier stillet for statsbankenes innlån holdes utenom prosjektet da disse garantiene på vesentlige punkter skiller seg fra garantiordninger som er etablert for å lette finansieringen av ulike konkrete tiltak
- eksportgarantiordninger holdes utenom prosjektet da disse ordningene reiser andre problemstillinger enn investeringsgarantiene

For øvrig er utvelgelsen basert på en vesentlighetsvurdering, både i forhold til årlig innvilgningsramme og til samlet ansvar. Utvelgelsen skulle være representativ for det brede spekter av garantiordninger som eksisterer, samtidig som hensynet til en ensartet gjennomføringsmetode skulle ivaretas. Det er videre en forutsetning at ordninger med ulik tapsprofil er representert i utvalget. Egne undersøkelser under den enkelte ordning er basert på gjennomgåelse av et tilfeldig utvalg av innvilgede garantier i perioden 1989-93.

En av hensiktene med undersøkelsen var å avklare om departementene og garantiforvalterne hadde evaluert ordningenes måloppnåelse. Det er utover dette ikke foretatt egne undersøkelser av i hvilken grad målsettingen for den enkelte ordning faktisk er nådd.

### 1.4 Definisjoner

Med *garantiforvalter* forstås den som på vegne av staten løpende administrerer en garantiordning. Dette kan enten være et departement eller en underordnet virksomhet.

Med *garantiens opphør* menes det tidspunkt når garantien ikke lenger er gyldig overfor långiver.

Med *garantiens forfall* menes det tidspunkt når en långiver kan kreve at garantisten innfrir sitt ansvar. Ved *simpel kausjon* må långiver påvise manglende betalingsevne hos låntaker før garantien forfaller, mens garantier ved *selvskyldnerkausjon* forfaller ved låntakers mislighold og långivers påkrav.

Når garantisten foretar utbetaling til långiveren, overtar garantisten långiverens krav på låntakeren (*regresskrav*).

Med *garantiprovisjon* menes det vederlag som låntaker yter til garantisten for dennes risikodekning og administrasjonskostnader.

Med *bortfalte tilsagn* menes garantitilsagn som ikke er benyttet innen en fastsatt tidsfrist.

## 2 TEORIDEL

### 2.1 Regelverk

Finansdepartementet er overordnet regelverksforvalter for økonomiforvaltningen i staten, herunder statlige garantier. I denne funksjonen ligger ansvaret for å forvalte og videreutvikle regelverket.

Innenfor rammene av Stortingets bevilgningsvedtak og Bevilgningsreglementet samt økonomireglementet, har det enkelte fagdepartement et selvstendig ansvar for å forvalte de bevilgede midler innenfor sitt område.

#### 2.1.1 Bevilgningsreglementet

I Bevilgningsreglementet er garantier omtalt i §§ 8 og 13. I § 8, fjerde ledd heter det:

«Forslag om garantifullmakt skal legges frem for Stortinget i tilknytning til forslaget til statsbudsjett. Garantitilsagn under en garantifullmakt kan bare gis innen utløpet av vedkommende budsjett-termin.»

I Bevilgningsreglementets § 13, første ledd heter det:

«Statsregnskapet og trygderegnskapet skal omfatte et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Det skal også for hver termin utarbeides oppgaver over statens garantier og tilsagns- og bestillingsfullmakter.»

I tillegg er det i Bevilgningsreglementets § 2, tredje ledd og § 13, fjerde ledd gitt bestemmelser om planlegging av tilskattede resultater og rapportering om oppnådde resultater. Disse bestemmelsene gjelder også for statlige garantier.

Finansdepartementet har i rundskriv R-23/82 gitt utfyllende retningslinjer vedrørende rapporteringen knyttet til statlige garantiordninger. Retningslinjene inneholder blant annet en beskrivelse av hvordan oppgaven over statlige garantier skal settes opp og hvilke forhold departementene bør omtale i kommentarene til oppgaven, herunder hensikten med ordningen, løpetid, utvikling, hvordan tap er dekket osv.

I 1991 bestemte Finansdepartementet at tilsvarende informasjon som i de tidligere kommentarene, heretter inntas i fagdepartementenes St.prp. nr 1, jf rundskriv R-23/91, punkt 7.

#### 2.1.2 Stortingsdokumenter

I St.meld. nr 1 (1981-82) Nasjonalbudsjettet 1982, ble det uttalt at Finansdepartementet ville foreta en nærmere gjennomgåelse av de ulike statlige garantiordninger. Det ble i den forbindelse vist til den sterke veksten som hadde funnet sted i slike ordninger, samt de betydelige tap som flere av ordningene hadde, eller trolig ville få. Det ble pekt på at det er en viktig oppgave for det ordinære kredittmarked å ta risiko og å spre risiko. Videre understrekes det spesielt at det som hovedregel ikke bør finne sted en underprising av statlige garantier,

men at premien må avspeile risikoen. Finanskomiteen sluttet seg enstemmig til en slik gjennomgang, jf Budsjett-innst. S. I (1981-82).

I St.meld. nr 1 (1982-83) Nasjonalbudsjettet 1983, kapittel 10, ble statlige garantiordninger på ny omtalt. Det ble vist til at tapene var betydelig høyere enn inntektene av provisjoner for de fleste statlige garantiordninger, og at det derfor var en klar risiko for at store deler av tapene ville måtte dekkes ved bevilgninger over statsbudsjettet. Det ble slått fast at ordningene var utformet og priset slik at etterspørselen ikke ble begrenset i rimelig grad, og at det for flere av de statlige garantiordningene ville være ønskelig med en bedre styring.

På denne bakgrunn skisserte regjeringen i Nasjonalbudsjettet for 1983, i korte trekk følgende retningslinjer for nye garantier:

- De statlige garantiordninger bør i utgangspunktet være selvfinansierende. Det skal følge kreves en provisjon som gjenspeiler risikoen og administrasjonskostnadene ved ordningen med mindre noe annet er uttrykkelig bestemt. Eventuell subsidiering skal skje ved løpende tilskudd over statsbudsjettet. Det må foregå en løpende vurdering av risikoen og risikopremien under de enkelte ordninger. Regjeringen ønsker også å åpne for en årlig justering av premien på løpende garantier. For enkelte eksisterende ordninger ville kravet om selvfinansiering medføre økte garantiprovisjoner, i ett tilfelle opp til 4 %. Det ble derfor i første omgang ikke lagt opp til at ordninger hvor økningen kunne bli så stor, skulle være selvfinansierende. Provisjonene ville imidlertid bli hevet også for disse, for i større grad å begrense etterspørselen etter slike garantier.
- Staten bør stille seg som simpel kausjonist, slik at kreditor selv må forsøke inndrivelse hos debitor før han kan kreve garantisten. Det åpnes for enkelte unntak.
- Garantiordningene skal utformes slik at også det ordinære kredittapparat foretar en seriøs og grundig vurdering av prosjektene. Dette oppnås ved å etablere en risikofordeling på pro rata-basis for hvert enkelt lån. Den som yter kreditten og garantisten dekker dermed de tap som måtte oppstå med en på forhånd avtalt andel hver. Statens garantiansvar bør vanligvis begrenses til 50 % av tapene. I unntakstilfeller bør staten kunne dekke inntil 75 % av tapene på pro rata-basis. Andre garantikonstruksjoner enn pro rata må også kunne benyttes hvis staten i slike tilfeller under ingen omstendigheter kan komme dårligere ut enn ved et opplegg med pro rata-ansvar. En slik garantikonstruksjon er i praksis bare aktuell hvis det ordinære kredittapparat tar hele topprisikoen ved et prosjekt. Det private kredittapparatet må ikke løse sitt garantiansvar ved å kreve deponering av tilsvarende beløp på separate konti eller på annen måte ved å kreve større sikkerhet enn staten, så som i form av sikkerhetsobligasjon, kontragaranti osv. Slike eventuelle sikkerheter må derfor også deles proratarisk i samme forhold

- som selve lånegarantien. Generelt bør staten søke å sikre sitt garantiansvar best mulig.
- Enkelte garantiordninger vil heretter bli styrt gjennom årlige tilsagnsrammer som fastsettes av regjeringen i tilknytning til budsjettopleggene. Dette vil gjelde alle garantiordninger som underprises med mindre noe annet uttrykkelig blir bestemt.
  - Støtte over statsbudsjettet til dekning av tap eller til hel eller delvis dekning av garanti-provisjon må finne sted på egne utgiftsposter (70-poster) i statsbudsjettet.
  - Provisjon ved statsgarantier for lån opptatt på det private kredittmarked settes i utgangspunktet til 0,75 % p.a. For ordninger hvor de forventede tap tilsier en klart høyere provisjonssats benyttes høyere provisjonssatser. For helt spesielt sikre lån kan det også være aktuelt å nytte en lavere sats.
  - Tap under garantiordninger, etter fradrag av beløp gjenvunnet fra debitor på tidligere tap, må regnes som utnyttelse av garantirammen på samme måte som tilsagte garantier.

Finanskomiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Fremskrittspartiet, pekte i Budsjett-innst. S. I (1982-83) på den betydning garantiordninger har som industripolitisk virkemiddel, og at en omlegging måtte gjennomføres slik at konstruktive sider ved garantivirkosomheten kunne opprettholdes, samtidig som man begrenser de risikofylte ordninger og engasjementer. Komiteen ga uttrykk for at eventuell subsidiering av ordninger burde skje ved løpende tilskudd over statsbudsjettet, og at det var nødvendig å få trukket opp retningslinjer som i rimelig grad begrenset etterspørselen etter statlige garantier.

Komiteens flertall uttalte videre:

«Flertallet gir i prinsippet sin tilslutning til det mønster for de statlige garantiordninger som er trukket opp i Nasjonalbudsjettet. De statlige garantiordninger bør i utgangspunktet være selvfinansierende.

Flertallet er enig i at garantiordningene må utformes slik at også det ordinære kredittapparat foretar en seriøs vurdering av prosjektene. På denne måten vil man bidra til å sikre en mer effektiv bruk av kreditten og av våre ressurser mer generelt.»

Komiteen fremhevet at det var betenkelig å åpne for en justering av premiesatsene i garantiens løpetid.

Komiteens flertall uttalte avslutningsvis:

«Flertallet vil understreke betydningen av den nyvurdering og omlegging av prinsippene for de statlige garantier som det legges opp til i meldingen. Utviklingen har nødvendiggjort at dette arbeidet gis høy prioritet. Det må også vurderes i hvilken utstrekning de private kredittinstitusjoner har reelle muligheter til å spille den større rolle som omleggingen forutsetter.»

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr 1 (1982-83) Nasjonalbudsjettet 1983, ble innstillingen besluttet vedlagt protokollen.

## 2.2 Foretrukket praksis

Begrepet foretrukket praksis angir hva som kjenetegner god forvaltningsskikk på et område. Med bakgrunn i blant annet Bevilgningsreglementet og retningslinjene som ble gitt i Nasjonalbudsjettet for 1983, kan foretrukket praksis for de problemstillinger som omfattes av denne undersøkelsen beskrives slik:

### 2.2.1 Overordnede føringer

Det må foreligge klare retningslinjer om bruken av en ordning, slik at uklarheter og forskjellsbehandling i forbindelse med saksbehandlingen kan unngås. Beslutningsmyndigheten må legges på et nivå i organisasjonen som er avpasset sakens kompleksitet og beløpenes størrelse.

### 2.2.2 Evaluering

I Bevilgningsreglementets §§ 2 og 13 er det gitt bestemmelser om planlegging av tilsiktede resultater og rapportering om oppnådde resultater. Det er i undersøkelsen lagt til grunn at disse bestemmelsene også gjelder bruk av statlige garantier. Evalueringer bør foretas blant annet for å kontrollere ordningens måloppnåelse, om det bør foretas endringer i ordningen og for å oppnå læringseffekt. Departementet må også i forbindelse med forslag om fornyede garantirammer ha et grunnlag for å vurdere ordningens hensiktsmessighet. Dersom evaluering ikke foretas, kan manglende måloppnåelse bli oppdaget for sent til at nødvendige tiltak kan gjennomføres i tide.

Hvor omfattende evalueringer som må foretas må ses i sammenheng med ordningens omfang og målsetting.

### 2.2.3 Løpende oppfølging

Behovet for ordningen bør vurderes jevnlig. Det er en forutsetning at ordningen gis en utforming og vilkår som bidrar til at formålet med ordningen kan oppfylles. Dette forutsetter at garantiforvalteren løpende følger opp tapsrisiko, garantiprovisjon og ordningens vilkår for øvrig.

### 2.2.4 Bekjentgjøring

Statlige garantier er et virkemiddel som stilles til rådighet for bestemte formål, knyttet til bestemte målgrupper. Ordningen bør bekjentgjøres på en måte som sikrer likebehandling av mulige søkere.

Det bør være et mål at det kommer inn så mange aktuelle søknader at en vesentlig del av garantirammen benyttes. En begrenset søknadsmengde kan medføre at mindre gode prosjekter igangsettes.

### 2.2.5 Garanterte lån / forutsatte formål

Formålet med garantien må presiseres i garantiavtalen. Garantiforvalter må følge opp at kreditten fra långiver faktisk nyttes til det formål som garantiordningen skal lette finansieringen av.

### 2.2.6 Selvfinansiering

Ifølge retningslinjer gitt i Nasjonalbudsjettet for 1983 bør de statlige garantiordningene i utgangspunktet være selvfinansierende. Det skal følgelig kreves en garantiprovisjon som skal dekke eventuelle tap og administrasjonskostnader ved ordningen med mindre noe annet er uttrykkelig bestemt av Stortinget. Eventuell subsidiering av garantiprovisjon skal skje ved løpende tilskudd over egne utgiftsposter i statsbudsjettet.

### 2.2.7 Utnyttelse av tilsagn, opphør av garanti, rentenivå

Fordelen som følge av en statlig garanti bør tilfalle låntaker, ikke långiver, også over tid. Garantiforvalter bør derfor påse at oppnådd rente på statsgaranterte lån er lavere enn den rente låntaker ville oppnådd uten statsgaranti, både på innvilgnings-tidspunktet og i lånets løpetid. Vilkårene for rentendringer bør reguleres i garantiavtalen.

Det er et mål at innvilgede garantier ikke blir stående ubenyttet blant annet fordi forutsetningene for tilsagnet kan endres over tid og fordi ubenyttede tilsagn binder opp deler av garantirammen som kunne kommet andre søkere til gode. Tilsagnet bør bortfalle hvis ikke garantien nyttes innen en viss tid.

### 2.2.8 Formelle avtalemessige forhold

Garantiavtalene skal gi klare grenser for statens ansvar, herunder om garantien dekker renter, omkostninger og morarenter, hvor lenge garantien skal løpe og om ansvaret skal nedtrappes i takt med tilbakebetalingen av lånet. Det må gå klart frem hvilke forhold som innebærer forfall av garantien.

Ifølge retningslinjer gitt i Nasjonalbudsjettet for 1983 skal som hovedregel simpel kausjon benyttes. Det betyr at eventuell innfrielse av garantiansvaret kun skal skje på grunnlag av dokumentert insolvens. Statens samlede ansvar må ikke overstige de rammer som er fastsatt av Stortinget.

Nasjonalbudsjettets retningslinjer tilsier videre at garantiordningene utformes slik at også det ordinære kredittapparat foretar en seriøs og grundig vurdering av prosjektene. Dette oppnås ved å fordele tapsrisiko og sikkerheter på pro rata-basis for hvert enkelt lån. Statens ansvar skal normalt ikke overstige 50 % av tapene. Generelt bør staten søke å sikre sitt garantiansvar best mulig.

Garantisten må sikre seg at endringer av låneavtalen skal godkjennes av ham, og at långiverens opplysningsplikt ved mislighold er regulert.

### 2.2.9 Innfrielse av garantien

Regressadgangen bør ikke avgrenses i garantiavtalen. Utbetalinger under garantien bør kun baseres på dokumentert insolvens hos låntakeren. Regresskravet må inndrives som en ordinær fordring.

### 2.2.10 Garantier for lån i fremmed valuta

Det må på avtaletidspunktet tas stilling til hvilke konsekvenser endrede valutakurser vil få for statens ansvar. Med mindre Stortinget har vedtatt noe annet, bør statens ansvar settes til en fast andel av fordringen ved synkende valutakurser, og begrenses oppad til et gitt kronebeløp ved stigende kurser.

## 3 METODEDEDEL

### 3.1 Utvalg

I forprosjektet, som ble gjennomført i første kvartal 1994, ble det foretatt en kartlegging og gjennomgåelse av gjeldende regelverk og retningslinjer på området statlige garantier. Prosjektets overordnede målsetting og de gjeldende bestemmelsene på området, dannet utgangspunkt for en inndeling i 10 problemstillinger som prosjektet skulle belyse, jf punkt 1.2 Problemstillinger og mål. Ved utvelgelse av aktuelle problemstillinger ble det særlig lagt vekt på følgende forhold:

- problemstillingene må ha relevans for flere ulike ordninger
- problemstillingene må kunne nedfelles i kriterier/indikatorer som kan måles/vurderes med en akseptabel grad av nøyaktighet
- siden prosjektet er et forvaltningsrevisjonsprosjekt, må problemstillingene rette søkelyset mot forhold som påvirker ordningenes måloppnåelse

Omfanget av statens garantiansvar og utbetalinger under ordningene var kartlagt før forprosjektet ble igangsatt. Da det ville være for omfattende å inkludere alle garantiordningene i undersøkelsen, ble denne avgrenset til ikke å omfatte garantier stillet for statsbankenes innlån og eksportgarantiordninger, jf punkt 1.3 Avgrensning. I forprosjektet ble det fastsatt følgende kriterier for utvelgelse av ordninger til undersøkelsen:

- kun ordninger med innvilgningsrammer både i 1993 og 1994 eller tap i 1992 eller senere omfattes av prosjektet
- prosjektet må omfatte ordninger som til sammen er vesentlige, både når det gjelder årlige innvilgningsrammer og samlet ansvar
- ordningene må representere det brede spekter av garantier som eksisterer, men samtidig være ensartede nok til at samme metode kan benyttes
- ordninger med ulik tapsprofil skal være representert

Basert på nevnte kriterier ble følgende 10 ordninger valgt ut for gjennomgåelse:

Garantiordning:	Departement:
1 Landsdekkende garantier fra Statens nærings- og distriktsutviklingsfond	Nærings- og energidepartementet
2 Garanti for lån i Norges Bank til tilvirkning og omsetning av fisk i Nord-Norge <sup>1</sup>	Finans- og tolldepartementet
3 Garantier for lån til Norsk Avfallshandtering A/S	Miljøverndepartementet
4 Garantier for miljølån	Miljøverndepartementet
5 Garantier til riksvegferjer	Samferdselsdepartementet
6 Garantier for produksjonslån for norske spillefilmer	Kulturdepartementet
7 Garanti for lån til opprettelse og overtakelse av apotek	Sosial- og helsedepartementet
8 Distriktsrettede garantier	Kommunal- og arbeidsdepartementet
9 Garantier for lån til bygging av skip mv ved norske verft	Utenriksdepartementet
10 Garantier for eksport til og investeringer i SUS-landene og de baltiske stater. Kun garantier for investeringer inngår i undersøkelsen	Utenriksdepartementet

De utvalgte ordningene representerte en garanti-ramme i 1994 på ca 4 milliarder kroner. For de tre ordningene hvor det ble registrert tap i 1992, utgjorde tapene til sammen ca 165 millioner kroner. I motsetning til den valgte utvalgsmetode, ville en statistisk utvalgsmetode krevd et langt større utvalg for å gi samme variasjonsbredde i garantiordningenes formål, størrelse og tapsprofil. Størrelsen på utvalget og problemstillingene anses å være relevante og tilstrekkelige for å belyse prosjektets målsetting.

### 3.2 Datainnsamling

I forprosjektet ble det for hver problemstilling tatt stilling til hvordan de nødvendige data skulle skaffes til veie. Den utarbeidede metode baserer seg på tre ulike tilnærminger i datainnsamlingen:

- direkte spørsmål i brev til Finansdepartementet relatert til departementets oppfølging av kravet til selvfinansiering
- direkte spørsmål i brev til garantiforvalterne når det gjelder generelle forhold knyttet til forvaltningen
- egne undersøkelser basert på et tilfeldig utvalg av innvilgede garantier under den enkelte ordning de siste fem år

Brevet til Finansdepartementet ble sendt 10. mai 1994 og besvart 29. juni samme år.

I forprosjektet ble den skisserte metoden testet på en av ordningene. Gjennomgåelsen resulterte i enkelte mindre endringer i metodedelene, som i hovedsak fungerte som forutsatt.

I brev av mai 1994 ble de øvrige garantiforvalterne orientert om igangsettelsen av undersøkelsen. Samtidig ba vi om en oversikt over innvilgede garantier for hvert av de siste fem år og at det ble utpekt en kontaktperson for prosjektet. Etter at

<sup>1</sup> For denne ordningen utstedes ikke garantitilsagn og -erklæring i hver enkelt sak. Finansdepartementet gir en årlig garantierklæring til långiver når den årlige garantirammen for ordningen blir vedtatt av Stortinget.

disse opplysningene var mottatt, ble det i juli 1994 sendt ut standardiserte brev til garantiforvalterne, med spørsmål som skulle belyse hver av problemstillingene i prosjektet. Siste svar ble mottatt i oktober 1994.

Et utvalg garantisaker og eventuelle tapssaker ble deretter gjennomgått ved egne undersøkelser for alle ordninger med unntak av ordningen med garanti for lån i Norges Bank til tilvirkning og omsetning av fisk i Nord-Norge. En vesentlig del av de egne undersøkelsene var rettet mot garantierklæringene som ble utstedt i de enkelte sakene, og unntaket ble gjort for denne ordningen fordi slike garantierklæringer her ikke ble utstedt.

Til bruk ved gjennomgåelsen var det utarbeidet en sjekkliste for kontroll av formelle avtalemessige forhold og en sjekkliste for kontroll av tapssaker. Gjennomgåelsen er basert på et tilfeldig utvalg av innvilgede garantier og tapssaker under den enkelte ordning i perioden 1989-93.

Datainnsamlingen er etter dette både basert på opplysninger fra garantiforvalter og egne undersøkelser i virksomhetene. Denne fremgangsmåten anses å tilfredsstillende kravet til pålitelighet for det datagrunnlag undersøkelsens vurderinger og konklusjoner bygger på.

### 3.3 Verifisering

Det er utarbeidet faktabeskrivelser for hver garantiordning. Beskrivelsene er inndelt etter undersøkelsens 10 problemstillinger, og ble i fjerde kvartal 1994 sendt den enkelte garantiforvalter for verifisering. I de tilfeller der det ble foretatt omfattende endringer i faktabeskrivelsene, ble beskrivelsene sendt garantiforvalterne for ny verifisering. Siste faktabeskrivelse ble endelig verifisert i mars 1995.

I tillegg til at enkelte feil er rettet opp, har enkelte garantiforvaltere gitt merknader og kommentarer som det er tatt hensyn til i faktabeskrivelsene. Siden samtlige beskrivelser er verifisert, foreligger det ikke uenighet når det gjelder riktigheten av undersøkelsens datagrunnlag.



### 3.4 Utarbeidelse av rapport

I brev av april 1995 til de respektive garantiforvalterne, ble det innledningsvis til hver av de problemstillingene som var aktuelle for ordningen gitt en felles beskrivelse av foretrukket praksis. For hver problemstilling ble de faktiske forhold vurdert mot foretrukket praksis, konklusjoner ble trukket og det ble fremmet anbefalinger der dette var aktuelt. Garantiforvalterne ble bedt om å uttale seg til Riksrevisjonens brev. I de tilfeller der departementet ikke selv forvalter ordningen, ble garantiforvalter bedt om å avgi sin uttalelse gjennom departementet. Siste svar er datert 31. mai 1995.

Det er i sluttrapporten fra undersøkelsen lagt vekt på å identifisere forhold som gjelder flere ordninger, og det er i rapporten ikke foretatt vurderinger og trukket konklusjoner for den enkelte ordning. I rapportens kapittel 4 er derfor de verifiserte faktabeskrivelsene sammenfattet etter de ulike problemstillingene i prosjektet. Tilsvarende er det i rapportens kapittel 5 foretatt vurderinger og trukket konklusjoner på gjennomgående nivå og ikke for den enkelte ordning. For å konkretisere de forhold som omtales, er det i enkelte tilfeller gitt eksempler fra de enkelte ordningene og i flere tilfeller er også vurderinger fra garantiforvalterne gjengitt og kommentert.

## 4 FAKTADEL

### 4.0 Finansdepartementets oppfølging av selvfinansieringskravet

I retningslinjene for nye garantier som ble gitt i St.meld. nr 1 (1982-83) Nasjonalbudsjettet 1983, heter det blant annet at de statlige garantiordninger i utgangspunktet bør være selvfinansierende. Med dette som utgangspunkt, ba Riksrevisjonen ved brev av 10. mai 1994 til Finansdepartementet om en nærmere redegjørelse for hvordan kravet om selvfinansiering er fulgt opp i praksis, hvilke garantiordninger som pr i dag mottar løpende tilskudd over statsbudsjettet og om de øvrige ordninger nå er selvfinansierende.

I svar av 29. juni 1994 har Finansdepartementet uttalt at det ikke har nøyaktig kunnskap om forholdene over flere år for alle eksisterende garantiordninger. Basert på de opplysninger det var mulig å innhente innen utløpet av svarfristen, har Finansdepartementet kommentert de enkelte garantiordningene med utgangspunkt i den totaloversikt som departementet gir hvert år som vedlegg til statsregnskapet. I brevet er det opplyst om eventuelle tap de siste fire år, om det er innkrevet garantiprovisjon og hvordan faktiske tap under ordningene er dekket. En av årsakene til at garantiprovisjon ikke er innkrevet, er at låntaker i noen tilfeller mottar statlige tilskudd. For en garantiordning under Landbruksdepartementet har Finansdepartementet uttalt at det er uklart hva som er det aktuelle ansvarsbeløp.

Finansdepartementet har videre uttalt at den omtale som ble gitt av garantistillelse i St.meld. nr 1 og Budsjett-innst. S. I (1982-83) er myntet på forhold der staten garanterer for at juridisk person

A oppfyller sine kontraktsforhold overfor juridisk person B, og der ingen av de juridiske personer er vanlige forvaltningsorganer. Departementet har anført at de fleste garantier er av denne type, men at begrepet garantier også brukes i annen sammenheng. Av Finansdepartementets kommentarer fremgår det at en av garantiordningene reelt sett er en forsikringsordning og at syv andre ordninger gjelder tilsagn om tilskudd til dekning av utgifter dersom visse faktiske forhold inntreffer eller til dekning av eventuelt driftsunderskudd. Ordningen med boliglån til statsansatte inngår også i totaloversikten over statens garantiansvar, men ifølge Finansdepartementet er det ikke lenger riktig å rubrisere dette som en garantiordning.

Finansdepartementet viser ellers til at det på bakgrunn av Finanskomiteens anmodning i Budsjett-innst. S. nr 6 (1992-93) ble innarbeidet en uttalelse om eventuelle avsetninger til tapsfond i salderingsproposisjonen. Spørsmålet om større bruk av avsetning til tapsfond ble i denne forbindelse tatt opp med de andre departementene og resultatet av denne vurderingen ble referert i St.prp. nr 1 (1993-94) Statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjettermen 1994, side 56\*.

Utover dette har Finansdepartementet i sitt svar ikke opplyst hvordan kravet til selvfinansiering er fulgt opp i praksis og om den enkelte ordning er selvfinansierende.

### 4.1 Overordnede føringer

Samtlige ordninger som inngår i undersøkelsen har en definert målgruppe og er knyttet til bestemte formål.

Det er for seks ordninger utarbeidet standardvilkår som regulerer forholdet mellom partene i garantiasakene, og som må aksepteres skriftlig av låntaker og långiver.

Beløpsgrenser for beslutningsmyndigheten er fastsatt for de fleste ordninger.

I en ordning er det innvilget kontragaranti for bankers ferdigstillelsesgaranti overfor reder. Det går ikke klart frem av hjemmelsgrunnlaget for denne ordningen om denne type garantier også omfattes av ordningen.

Vedrørende ordningen med garanti for eksport til og investeringer i SUS-landene og de baltiske stater vedtok Stortinget ved behandlingen av Innst. S. nr 220 (1991-92) Utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst, å utvide ordningen til også å omfatte investeringsgarantier. Stortinget uttalte i den forbindelse at Utenriksdepartementet gir nærmere bestemmelser om garantier etter dette vedtak. Ifølge brev av 26. august 1994 fra Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) til Riksrevisjonen er det ikke etablert egne retningslinjer fra Utenriksdepartementet utover det som er fastsatt i Stortingets vedtak og premisser. Det er der forutsatt at GIEKs alminnelige regler gjelder for øvrig.

### 4.2 Evaluering

Ingen av ordningene som inngår i undersøkelsen er evaluert årlig, og det er for seks ordninger ikke

foretatt noen skriftlige evalueringer. En av disse ordningene er imidlertid forutsatt evaluert pr 1. mars 1995. Følgende evalueringer er foretatt:

Ordnningen med garanti for lån i Norges Bank til tilvirkning og omsetning av fisk i Nord-Norge ble i 1991 vurdert av en ekstern konsulent. Gjennom behandlingen av konsulentrapporten i Norges Bank og Det rådgivende utvalg for fiskelån har Finansdepartementet vurdert enkelte av virkemidlene i ordningen, men har ikke evaluert ordningens måloppnåelse eller utformingen av ordningen. I St.prp. nr 1 (1993-94) foreslo departementet at renten på statsgaranterte lån i Norges Bank skulle knyttes til en markedsbasert rente, som foreslått av Norges Bank i forbindelse med behandlingen av rapporten.

Miljøverndepartementet sørget for at det i 1988 ble foretatt en evaluering av miljøeffektene i forbindelse med ordningen med garantier for miljølån. Dette resulterte i at de to daværende ordningene ble erstattet med en ny ordning fra 1. januar 1991. Fra og med 1994 er det avtalesfestet årlig rapportering fra garantiforvalter til departementet om oppnådde resultater.

Ordnningen med garantier for produksjonslån for norske spillefilmer har ifølge Det norske filminstituttet vært løpende evaluert av Statens filmproduksjonsutvalg og Kulturdepartementet. Som et resultat av disse evalueringene ble ordningen erstattet med en tilskuddsordning fra 1. januar 1992.

Distriktenes utbyggingsfonds bedriftsrettede virkemidler, herunder garantiordningen med distriktsrettede garantier, ble gjennomgått i en rapport fra en ekstern konsulent i 1993. Man valgte i stor grad å se bort fra garantiene i evalueringen, men av rapporten fremgår at ordningen med distriktsrettede garantier ikke fungerte godt nok og var av liten betydning for målgruppen.

#### 4.3 Løpende oppfølging

Siden en av ordningene er relativt ny og bare omfatter ett selskap, har det ikke vært hensiktsmessig å kartlegge den løpende oppfølging av denne ordningen. For øvrig har de fleste garantiforvalterne opplyst at det er foretatt en løpende oppfølging av garantiordningene, herunder behovet for ordningene.

For to av ni ordninger anser garantiforvalter at det ikke foreligger risiko for tap. Garantiforvalterne for fem andre ordninger har opplyst at tapsrisikoen er fulgt opp, normalt ved gjennomgåelse av regnskaper fra bedriftene og ved besøk hos disse eller, når det gjelder garantier for investeringer i utlandet, en vurdering av kredittrisikoen i det aktuelle geografiske området. For de resterende to ordningene foreligger ikke opplysninger om at tapsrisikoen har vært løpende fulgt opp.

For fire av ordningene innkreves det ikke garantiprovisjon. To av disse ordningene har vært tapsfrie, mens to ordninger har vært tapsbringende uten at det er opplyst at det har vært vurdert å innføre garantiprovisjon. For de øvrige fem ordningene har størrelsen på garantiprovisjonen ifølge garantiforvalter vært løpende vurdert, og for tre av ordningene har dette medført en reduksjon i provi-

sjonssatsen, henholdsvis i 1992 og 1993. For en av disse ordningene, garantier for lån til bygging av skip mv ved norske verft, var det ifølge St.prp. nr 1 (1992-93) en målsetting å øke provisjonsinntektene.

#### 4.4 Bekjentgjøring

Samtlige garantiforvaltere har redegjort for bekjentgjøringen av ordningene. Enkelte ordninger retter seg mot ett selskap eller mot en begrenset målgruppe, så som tilskuddsberettigede riksveggerjeselskaper eller apotekere. For disse ordningene skjer bekjentgjøringen som regel direkte til målgruppen, for eksempel ved utsendelse av rundskriv eller ved at ordningene omtales i samlinger av bestemmelser på området. Informasjon gis også gjennom bransjeorganisasjoner eller lignende.

For ordninger med en bredere målgruppe er det opplyst at bekjentgjøringen skjer for eksempel ved distribusjon av brosjyrer, annonsering i tidsskrifter, på informasjonsmøter og ved kundekontakt, muntlig og skriftlig.

#### 4.5 Garanterte lån / forutsatte formål

For samtlige ordninger er formålet med den statsgaranterte kreditten presisert i garantiavtale, eventuelt i tildelingsbrev, i låneavtale mellom långiver og låntaker eller på annen måte.

De fleste av garantiforvalterne har uttalt at det rutinemessig foretas en oppfølging av at den statsgaranterte kreditten er nyttet til det forutsatte formål, i hovedsak ved at det innhentes revisorattesterte regnskaper fra låntaker.

#### 4.6 Selvfinansiering

Garantiprovisjon innkreves for fem av ordningene. For en av ordningene hvor staten ikke beregner seg provisjon innkrever kontragarantist en provisjon på 0,2 %, som gir denne en inntekt på mellom 600 000 og 800 000 kroner pr år.

For fire av ordningene har det ikke vært nødvendig for staten å innfri garantiansvar i de fem år undersøkelsen omfatter. Tre av disse ordningene har vært provisjonsfrie. Statens kostnader forbundet med disse fire ordningene har bestått av administrasjonskostnader som i tre tilfeller er dekket over garantiforvalternes ordinære budsjetter og i ett tilfelle ved trekkfullmakt.

Av de seks ordningene hvor tap har oppstått, har renteinntekter og avsatte provisjonsinntekter til tapsfond vært tilstrekkelige til å dekke administrasjonskostnader og tap for en ordning. For de øvrige fem ordningene er tapene og kostnadene ved ordningene i tre tilfeller dekket ved etterskuddsvise bevilgninger over statsbudsjettet, i ett tilfelle ved bevilget tapsavsetning og i ett tilfelle ved trekkfullmakt. Fordi provisjonsinntektene for disse ordningene ikke har vært sammenholdt med ordningenes kostnader, herunder fordi administrasjonskostnader ikke har vært fordelt på garantiforvalternes ulike virkemidler, har ordningenes selvfinansieringsgrad ikke kunnet fastslås.

#### 4.7 Utnyttelse av tilsagn, opphør av garanti, rentenivå

Siden ordningen vedrørende garantier til Norsk Avfallshandtering A/S er knyttet til bare ett selskap og det foreløpig bare er gitt en garanti, behandles denne ordningen ikke i dette punkt.

I perioden 1989-93 har fire av de øvrige ordningene hatt en rammeutnyttelse på over 80 %, det vil si at summen av gitte tilsagn overstiger 80 % av summen av årsrammene. For to ordninger tilsvarer gitte tilsagn ca 60 % av garantirammene. Tre ordninger, ordningene vedrørende landsdekkende garantier, garantier for lån til bygging av skip mv ved norske verft og garantier for investeringer i SUS-landene og de baltiske stater, har en rammeutnyttelse i perioden på 12 % eller lavere.

Tre av ordningene har en stor andel bortfalte eller ubenyttede tilsagn. For ordningene vedrørende landsdekkende garantier og garantier for miljølån utgjorde denne andelen henholdsvis ca 84 % og ca 39 % av gitte tilsagn i perioden. Av 18 gitte tilsagn for garantier for investeringer i SUS-landene og de baltiske stater etter 1991, har kun ett resultert i en løpende garanti pr juni 1994.

Det synes for de fleste ordninger å være etablert rutiner for at tilsagnet bortfaller etter en viss tid dersom det ikke benyttes.

Garantiforvalterne for tre ordninger har opplyst at det ikke følges opp at oppnådd rente er lavere enn på lån uten statsgaranti, og kun en garantiforvalter har opplyst at vilkårene for renteendringer er regulert i garantiavtalen. For ordningen vedrørende garantier for lån i Norges Bank til tilvirkning og omsetning av fisk i Nord-Norge, hvor det ikke er lagt opp til rentesubsidier og hvor låntaker skal betale markedsrente, har renten i lengre perioder ikke vært justert av Norges Bank, som også er garantiforvalter.

#### 4.8 Formelle avtalemessige forhold

For ordningen med garantier for investeringer i SUS-landene og de baltiske stater er spørsmålet om kausjonsform ikke relevant, siden garantiordningen ikke er knyttet til lån, men gjelder dekning av politisk risiko for gjennomført investering. Av de øvrige ni ordningene er simpel kausjon benyttet i fem av ordningene, mens det i to ordninger er benyttet selvskyldnerkausjon. Dette gjelder ordningene vedrørende garantier for produksjonslån for norske spillefilmer og garantier for lån til bygging av skip mv ved norske verft. I to ordninger, garantier for lån i Norges Bank til tilvirkning og omsetning av fisk i Nord-Norge og garantier for lån til opprettelse og overtakelse av apotek, fremgår det ikke klart av hjemmelsdokumenter eller garantiavtaler hvilken kausjonsform som er benyttet.

For seks av ordningene er hovedfordringens størrelse ikke begrenset til et maksimalt beløp, ved at et eventuelt tillegg for renter og omkostninger ikke er begrenset i tid eller til et maksimalt beløp. I ett tilfelle utgjorde innfridd garantiansvar 170 % av hovedstolen.

Nedtrapping av garantiansvaret skjer for fire

ordningers vedkommende lineært over tid, uavhengig av nedbetalingen. For de øvrige ordningene foretas enten ikke nedtrapping eller nedtrappingen følger nedbetalingen.

For ordningen med garantier for investeringer i SUS-landene og de baltiske stater er problemstillingen med proratarisk ansvarsdeling ikke relevant. For fire av ordningene er det etablert en proratarisk ansvarsdeling mellom staten som garantist og långiver. I disse tilfellene har staten normalt garantert for 50 % av kreditten. I en annen ordning er det garantert fullt ut for toppfinansieringen, som utgjør 55 % av totalt lån. For en ordning har Stortinget samtykket i at det kan gis statsgaranti for inntil 90 % av lånene, mens det i tre ordninger er garantert for 100 % av kreditten uten at forholdet har vært forelagt Stortinget.

For to ordninger er det avtalefestet at garantist skal godkjenne eventuelle endringer i låneavtalen, mens det for flere andre ordninger er etablert en uformell praksis med slik godkjennelse.

#### 4.9 Innfrielse av garantien

I fire av ordningene har det ikke vært nødvendig å innfri garantiansvar i den perioden undersøkelsen omfatter. For to av disse, ordningen med garanti til riksvegferjer og garantier for lån til opprettelse og overtakelse av apotek, har det ikke forekommet innfrielse av garantier i de henholdsvis 40 år og 70 år som ordningene har eksistert.

I de ordninger hvor garantiansvar er innfridd, har innfrielsene vært basert på dokumentert insolvens og har for øvrig skjedd i samsvar med garanti-erklæringer og standardvilkår. For ordningen med distriktsrettede garantier har Distriktenes utbyggingsfond og senere Statens nærings- og distriktsutviklingsfond imidlertid etablert en praksis med å utbetale garantiansvaret à konto basert på foreløpige oppstillinger fra långiver, med endelig avregning ett til to år etter at à konto-beløpet ble utbetalt. Videre ble en innfrielse av garantiansvar vedrørende ordningen med garantier for lån til bygging av skip mv ved norske verft postert i statsregnskapet både i 1990 og i 1992.

Regressadgangen er ikke begrenset for noen av ordningene. I ett tilfelle vedrørende ordningen med garantier for produksjonslån for norske spillefilmer ble regressretten ikke benyttet, ved at billettinntekter mottatt etter innfrielse av garantien ble ettergitt.

For ordningen med garanti for lån i Norges Bank til tilvirkning og omsetning av fisk i Nord-Norge blir tapene belastet tapsfond. Tapsfondet er ført opp som en forpliktelse i statsregnskapets kapitalregnskap, jf kontogruppe 84.3, og blir ikke renteberegnet.

#### 4.10 Garantier for lån i fremmed valuta

Garantier gis utelukkende i norske kroner for åtte av ordningene.

I ordningen med garantier for lån til bygging av skip mv ved norske verft er valutarisikoen enten

begrenset ved at garantiansvaret er angitt i norske kroner eller ved at omregning til fremmed valuta er gjort med utgangspunkt i et garantiansvar i norske kroner. Når det gjelder ordningen med garantier for investeringer i SUS-landene og de baltiske stater, kan det stilles garanti for investeringer foretatt i utenlandsk valuta. Hovedregelen i de alminnelige vilkår er at erstatning utbetales i norske kroner, eventuelt etter omregning fra annen valuta, dersom det er godkjent investering i slik annen valuta.

## 5 VURDERINGER OG KONKLUSJONER

### 5.0 Finansdepartementets oppfølging av selvfinansieringskravet

Finansdepartementet har i sitt svar ikke lagt frem en oversikt over de enkelte garantiordningers totale kostnader og inntekter. Ut fra dette er det ikke mulig å si om den enkelte garantiordning er selvfinansierende.

Selv om risikoen for tap på en garantiordning kan være lav og ingen tap har oppstått for denne ordningen de siste 4-5 årene, er det likevel administrasjonskostnader knyttet til ordningen. Beregningen av garantiprovisjon for slike ordninger bør da ta utgangspunkt i lav risiko for tap og faktiske administrasjonskostnader ved ordningen slik at selvfinansiering oppnås.

Dersom låntakere som mottar statlige driftstilskudd oppnår en gunstigere finansiering som følge av en statlig garanti, kan beregning og innkreving av garantiprovisjon synes unødvendig. Dette fordi risikoen er minimalisert ved at låntaker mottar økt tilskudd ved behov og fordi eventuell garantiprovisjon innbetalt fra slike låntakere kan føre til en økning i det statlige tilskuddet. Dersom statens kostnader ved å administrere garantiordningen ikke er uvesentlige, er det likevel et spørsmål om garantiprovisjon bør kreves, slik at de reelle kostnader ved garantiordningen fremgår av statsregnskapet.

Ifølge siste oversikt over garantier vedlagt statsregnskapet for 1993 er siste stortingsvedtak vedrørende Landbruksdepartementets ordning med garantier til Pelsdyrnæringens markedsutjevningfond datert 19. november 1981. Det må anses som en svakhet at det aktuelle ansvarsbeløp for ordningen ikke fremkommer av oversikten. Det synes nødvendig å foreta en oppdatering av aktuelle data vedrørende ordningen.

Flere av garantiordningene synes, ifølge Finansdepartementets egen beskrivelse, ikke å være reelle garantiordninger. Siden retningslinjene trukket opp i Nasjonalbudsjettet for 1983 er rettet mot ordinære garantiordninger, bør det være en oppgave for Finansdepartementet å avklare hvilke ordninger som ikke anses å være reelle garantiordninger og på hvilken måte disse skal omtales i vedlegg til statsregnskapet. Finansdepartementet bør i den sammenheng også vurdere hvilke krav som bør stilles til forvaltningen av disse ordningene, herunder hva angår blant annet garantiprovisjon og selvfinansiering.

Spørsmålet om eventuelle avsetninger til tapsfond ble omtalt i St.prp. nr 1 (1993-94) Statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterminen 1994. Utover garantiordninger forvaltet av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond og Garanti-Instituttet for Eksportkreditt ble det ikke funnet hensiktsmessig å bevilge avsetninger til tap for statlige garantier. Når det gjelder dekning av tap for de garantiordninger som inngår i denne undersøkelsen, vises til punkt 5.6 Selvfinansiering.

#### *Delkonklusjon:*

Ut fra Finansdepartementets svar på Riksrevisjonens henvendelse, kan vi ikke se at Finansdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp retningslinjenes krav om at alle ordninger i utgangspunktet bør være selvfinansierende.

Finansdepartementet bør avklare hvilke ordninger som ikke omfattes av retningslinjene i Nasjonalbudsjettet for 1983, herunder hvilke krav som eventuelt bør stilles til forvaltningen av disse ordningene.

### 5.1 Overordnede føringer

Det anses betryggende at samtlige ordninger har en definert målgruppe og er knyttet til bestemte formål. Dette bidrar til å sikre en målrettet styring av bruken av virkemiddelet, samtidig som uklarheter og forskjellsbehandling i forbindelse med saksbehandlingen kan unngås.

Videre er det betryggende at det for de fleste ordninger er fastsatt beløpsgrenser for beslutningsmyndigheten, som synes tilpasset sakenes kompleksitet og garantitilsagnets størrelse.

Det må imidlertid anses som en svakhet ved forvaltningen av fire av ordningene at det ikke er utarbeidet standardvilkår hvor låntakers og långivers rettigheter og forpliktelser overfor garantist blir klart avtalt. Disse vilkårene bør underskrives av partene, og bør sammen med eventuelt tilsagn danne utgangspunkt for utstedelse av garantierklæring. En av de aktuelle garantiforvalterne har uttalt at standardvilkår vil bli utarbeidet og tatt i bruk. En annen av ordningene er senere omgjort til en tilskuddsordning.

I ordningen med garantier for lån til bygging av skip mv ved norske verft er det innvilget kontragaranti for bankers ferdigstillelsesgaranti overfor reder, samtidig som det er uklart om denne type garantier også omfattes av ordningen. Utenriksdepartementet har svart at man tidligere ikke anså det tvilsomt at departementet hadde hjemmel for å stille slik kontragaranti, fordi slik garanti var en del av byggelånsfinansieringen. Departementet er likevel kommet til at det ikke bør stilles statlig kontragaranti for denne type ferdigstillelsesgaranti da det kan oppstå tvister mellom verft og reder om årsakene til eventuelle mangler. Ved å avvike statsgarantien senest ved levering unngår staten å bli trukket inn i slike tvister.

Når det gjelder ordningen med garanti for blant annet investeringer i SUS-landene og de baltiske stater, har Riksrevisjonen stilt spørsmål om Uten-

riksdepartementet har etablert de nødvendige retningslinjer for ordningen, utover det som er fastsatt i Stortingets vedtak og premisser. Utenriksdepartementet har i brev av 24. mai 1995 til Riksrevisjonen blant annet vist til at Garanti-Instituttet for Eksportkreditt mener det ikke er behov for utarbeidelse av egne retningslinjer for ordningen. Videre har departementet lagt til grunn at investeringsgarantiordningen ble innlemmet under de gjeldende vilkår for SUS/Baltikum-ordningen, og at det således ikke var påkrevet å utarbeide egne retningslinjer for denne delen av ordningen. Det er departementets oppfatning at de overordnede føringer for bruk av ordningen følges. Rammens størrelse, de gjeldende sikkerhetskrav og antall søknader medfører ifølge departementet ikke at til-sagsrasjonering for investeringsgarantier er nødvendig. Vi har merket oss Utenriksdepartementets redegjørelse.

#### Delkonklusjon:

Det anses betryggende at samtlige ordninger har en definert målgruppe og er knyttet til bestemte formål, og at det for de fleste ordninger er fastsatt beløpsgrenser for beslutningsmyndigheten.

Det må imidlertid anses som en svakhet at det ved forvaltningen av flere av ordningene ikke er utarbeidet standardvilkår.

## 5.2 Evaluering

I det tidsrom faktabeskrivelsene ble utarbeidet, var ordningen med garantier for lån til Norsk Avfallshandtering A/S så ny at det ikke hadde vært aktuelt å foreta evaluering. For fem av ordningene er det ikke foretatt evaluering, mens fire av ordningene kun har vært evaluert en gang. Det er ikke tilfredsstillende at det ikke foretas årlige evalueringer.

Garantiforvalterne har i sine svar til Riksrevisjonens vurderinger knyttet kommentarer til merknadene om manglende eller utilstrekkelig evaluering. De fem ordninger hvor de verifiserte faktabeskrivelsene gir grunnlag for å konkludere med at evaluering ikke er foretatt, er i korte trekk kommentert slik:

- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har i forbindelse med ordningen med landsdekkende garantier vist til at det årlig er foretatt *resultatmålinger* knyttet til effekt og bruk av fondets *samlede* virkemidler, og at *evalueringer* av virkemidlenes effekt over tid foretas som et supplement og gjennomføres av uavhengige forskningsinstitusjoner. Nærings- og energidepartementet har ikke vist til at det fra departementets side er foretatt evalueringer av ordningen.
- Samferdselsdepartementet har i forbindelse med ordningen med garantier for riksvegferjer opplyst at ordningen ble vurdert av departementet, Vegdirektoratet og Finansdepartementet i 1992, som munnet ut i en beslutning om å

fortsette garantiordningen. Vegdirektoratet har i sitt svar beregnet statens rentebesparelse ved bruk av statsgarantier.

- Sosial- og helsedepartementet har opplyst at Statens helsetilsyn vil foreta en evaluering av måloppnåelsen til ordningen med garanti for opprettelse og overtakelse av apotek, dersom dette fremdeles er ønskelig fra Riksrevisjonens side.
- Utenriksdepartementet har til ordningen med garantier for lån til bygging av skip mv ved norske verft uttalt at det ikke er foretatt en systematisk evaluering av ordningens nytte og måloppnåelse. Departementet har imidlertid hatt en løpende vurdering av ordningen, som blant annet har ført til justering av garanti vilkårene. Departementet mener videre at det vil være problematisk og forbundet med stor usikkerhet å omtale ordningens forventede resultat.
- Utenriksdepartementet og Garanti-Instituttet for Eksportkreditt har vist til at eksportkredittgarantier under SUS/Baltikum-ordningen ikke har fungert etter Stortingets forutsetninger, jf omtale i St.prp. nr 1 (1994-95) for Utenriksdepartementet. Investeringsgarantier under den samme ordningen har heller ikke vært anvendt i større grad. Endringer i ordningen ble vedtatt med virkning fra 1. januar 1995. Stortinget forutsatte at regjeringen kommer tilbake med en evaluering av SUS/Baltikum-ordningen, senest i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1996.

De fire ordninger hvor evaluering unntaksvis er foretatt, er i korte trekk kommentert slik:

- Norges Bank er i prinsippet enig i at det bør foretas en evaluering av ordningen med garanti for lån i Norges Bank til tilvirkning og omsetning av fisk i Nord-Norge, og rapporteres om oppnådde resultater. Siden det ifølge banken er stor sannsynlighet for at låneordningen avvikes i den nærmeste fremtid, anser banken det imidlertid som lite hensiktsmessig å foreta en slik vurdering nå. Finansdepartementet har sluttet seg til Norges Banks vurderinger.
- Miljøverndepartementet har uttalt at det høsten 1995 skal foreligge en samordnet evaluering av miljøordninger som er iverksatt av Miljøverndepartementet og Nærings- og energidepartementet gjennom Norges forskningsråd, herunder ordningen med garantier for miljølån. Evalueringen foretas på overordnet nivå, og det vil ikke bli foretatt detaljevalueringer av de enkelte finansieringsordninger. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond har presisert at det i fondets rapport for 1994 til Miljøverndepartementet er forsøkt å sette sammen en tabellarisk oppsummering av miljøforbedringer, men at det blant annet er vanskelig å standardisere miljøeffektene i så mangeartede tiltak som er dekket av ordningen. Miljøverndepartementet vil søke å utvikle et bedre og mer systematisk rapporteringssystem for miljøeffekten av garantiordningen. Departementet vil fra og med

St.prp. nr 1 (1995-96) så langt som mulig orientere Stortinget om de resultater som er oppnådd via ordningen.

- Kulturdepartementet har vist til at flere av de forhold som nå er tatt opp av Riksrevisjonen var grunnen til at ordningen med garantier for produksjonslån til norske spillefilmer ble lagt om til en tilskuddsordning.
- Kommunal- og arbeidsdepartementet har i forbindelse med ordningen med distriktsrettede garantier uttalt at det i praksis er vanskelig å vurdere effekten av et virkemiddel når det ofte benyttes i kombinasjon med andre virkemidler. Fra Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) rapporteres det derfor til departementet om effekten av den samlede virkemiddelbruken på blant annet sysselsetting og verdiskaping. SND har vist til at det årlig er foretatt *resultatmålinger* knyttet til effekt og bruk av fondets *samlede* virkemidler, og at *evalueringer* av virkemidlenes effekt over tid foretas som et supplement og gjennomføres av uavhengige forskningsinstitusjoner.

Undersøkelsen viser at evalueringer av garantiordninger ikke er foretatt i en utstrekning som gir grunnlag for å konkludere med at departementene i nødvendig utstrekning har ført kontroll med ordningenes måloppnåelse og vurdert ordningenes hensiktsmessighet. Selv om det nå er bebudet evaluering av enkelte ordninger, må det anses som en svakhet at ansvaret for å gjennomføre evaluering i flere tilfeller er tillagt garantiforvalter og ikke overordnet departement. Dette har også vært tilfelle for enkelte av de evalueringer som er gjennomført.

Det synes videre å være en svakhet at når det først er foretatt mer eller mindre omfattende evalueringer av ordningene, så blir ikke ordningen evaluert på nytt før etter lengre tid. Dette øker faren for at manglende måloppnåelse blir oppdaget for sent til at nødvendige tiltak kan gjennomføres i tide.

I enkelte tilfeller kan det være vanskelig å evaluere effekten av ordninger som benyttes sammen med andre virkemidler. I slike tilfeller er det kanskje mulig bare å vurdere visse sider av garantiordningen. Undersøkelsen kan imidlertid tyde på at det fra departementets side ofte heller ikke er foretatt evalueringer av virkemiddelbruken på et mer overordnet nivå.

#### *Delkonklusjon:*

Manglende eller utilstrekkelige evalueringer av de statlige garantiordningene gjør at det for dette virkemiddelet kan stilles spørsmål ved flere av departementenes grunnlag for planlegging av tilskattede resultater og rapportering om oppnådde resultater, jf Bevilgningsreglementets §§ 2 og 13. Dette gjør det vanskelig å vurdere ordningenes måloppnåelse.

### 5.3 Løpende oppfølging

De fleste garantiforvalterne synes å ha foretatt en forsvarlig løpende oppfølging av garantiordningene, herunder behovet for ordningene. Det vises imidlertid til vurderinger av rammeutnyttelsen i punkt 5.7.

For de ordninger hvor det har foreligget tapsrisiko, synes garantiforvalterne å ha etablert tilfredsstillende rutiner for oppfølgingen av denne risikoen. For de to ordningene som hittil ikke har medført innfrielse av statlig garantiansvar, blant annet fordi låntaker mottar driftstilskudd fra staten, er det imidlertid et spørsmål om disse låntakergruppene kunne ha oppnådd tilsvarende lånevilkår uten bruk av statsgaranti. De respektive garantiforvalterne, Vegdirektoratet og Statens helsetilsyn, har imidlertid uttalt at nye statlige driftsstøtteordninger kan ha øket eller kan komme til å øke risikoen for tap under disse ordningene, noe som gjør denne problemstillingen mindre aktuell.

Det innkreves ikke garantiprovisjon for fire av ordningene. Vegdirektoratet og Statens helsetilsyn har vist til at en innføring av garantiprovisjon for de tapsfrie ordningene som forvaltes av disse virksomhetene, sannsynligvis vil føre til en tilsvarende økning i tilskuddsbehovet fra staten eller til at kostnadene til det offentlige innkjøp øker ved at apotekene hever sine utsalgspriser. Miljøverndepartementet har vist til at spørsmålet om innføring av garantiprovisjon må vurderes i sammenheng med andre forhold, blant annet rimelig og kundenvennlig ordning og miljøvernpolitiske målsettinger. Det norske filminstituttet har vist til at den nå avviklede garantiordningen teknisk fungerte som en garantiordning, men at denne i sitt vesen var en tilskuddsordning. Spørsmålet om innføring av garantiprovisjon har derfor ikke vært vurdert. Garantiprovisjonen for disse ordningene vil bli nærmere vurdert i punkt 5.6 Selvfinansiering.

Når det for flere av ordningene er foretatt en reduksjon i garantiprovisjonens størrelse, synes justeringen å ha vært betinget av et behov for å stimulere etterspørselen etter garantier. I disse tilfellene synes justeringene å ha ført til en høyere utnyttelse av ordningenes garantirammer og dermed trolig også til en bedre oppfyllelse av ordningenes formål.

Ifølge St.prp. nr 1 (1992-93) for Utenriksdepartementet bør det, ved å utvise større fleksibilitet når garantiprovisjonen skal fastsettes, være mulig å øke inntektene for ordningen med garantier for bygging av skip mv ved norske verft. Utenriksdepartementet foreslo derfor at garantiprovisjonen vurderes særskilt i hver enkelt garantisak. Komiteen hadde i Budsjett-innst. S. nr 3 (1992-93) ikke merknader til departementets vurdering. Til tross for at det syntes å være et mål å øke provisjonsinntektene, ble det for den garanti som ble stillet i 1993 benyttet en provisjonsats som var lavere enn tidligere. Til Riksrevisjonens anbefaling om å øke provisjonsatsen eller endre beregningsmetoden, har Utenriksdepartementet uttalt at den garanti-premie som staten tar er på linje med bankenes/finansieringsinstitusjonenes nivå og at eventuelle endringer skjer med dette som utgangspunkt. Spørsmålet om størrelsen på ordningens provisjonsinntekter

bør forelegges Stortinget på nytt dersom det fortsatt skulle vise seg at det ikke er mulig å oppnå den forventede økning i disse inntektene.

#### *Delkonklusjon:*

Det synes å være etablert rutiner for den løpende oppfølging av garantiordningene, herunder hva angår utviklingen av tapsrisiko og garantiprovisjonens betydning for etterspørselen. Når det gjelder ordningenes rammer og garantiprovisjonens størrelse i forhold til selvfinansieringskravet, vises til henholdsvis punkt 5.7 Utnyttelse av tilsagn, opphør av garanti, rentenivå og 5.6 Selvfinansiering.

#### **5.4 Bekjentgjøring**

Undersøkelsen viser at kjentgjøringen av ordningene tilpasses størrelsen på målgruppen. Dersom målgruppen er liten, skjer kjentgjøringen i stor grad ved direkte henvendelser og kontakt, mens større målgrupper nås ved blant annet annonsering. Ordningene synes å være kjentgjort på en måte som sikrer likebehandling av mulige søkere.

Selv om enkelte garantirammer er lite utnyttet, jf punkt 5.7, skyldes det neppe svakheter ved kjentgjøringen.

#### *Delkonklusjon:*

Bekjentgjøringen av ordningene synes tilfredsstillende.

#### **5.5 Garanterte lån / forutsatte formål**

I utgangspunktet synes det tilfredsstillende at formålet med de garantiene som omfattes av undersøkelsen er presisert i garantiavtale, eventuelt i tildelingsbrev, i låneavtale mellom långiver og låntaker eller på annen måte.

For å følge opp at garantiene nyttes til de formål som omfattes av ordningen, må garantiforvalter også følge opp at kreditten fra långiver faktisk er benyttet til det forutsatte formål. Det synes betryggende at de fleste garantiforvalterne har opplyst at det rutinemessig innhentes dokumentasjon som bekrefter at dette er gjort.

#### *Delkonklusjon:*

Det er tilfredsstillende at formålet med de garantiene som omfattes av undersøkelsen er presisert i garantiavtale eller lignende, og at det senere følges opp at kreditten er nyttet som forutsatt.

#### **5.6 Selvfinansiering**

Ifølge retningslinjer gitt i Nasjonalbudsjettet for 1983 bør de statlige garantiordningene i utgangspunktet være selvfinansierende. Det skal følgelig kreves en garantiprovisjon som skal dekke eventuelle tap og administrasjonskostnader ved ordningen med mindre noe annet er bestemt av Stortinget. På denne bakgrunn har vi stilt spørsmål ved at halvparten av ordningene er provisjonsfrie.

For to av de provisjonsfrie ordningene har det vært nødvendig å innfri garantiansvar i den perioden undersøkelsen omfatter:

- Miljøverndepartementet har til ordningen med garantier for miljølån vist til at anbefalingene om innføring av garantiprovisjon, eventuell avsetning til tapsfond og oppfølging av blant annet vilkår og rammebetingelser for ordningen, er forhold som må vurderes samlet av departementet. Ifølge departementet må vurderingen foretas opp mot målsettinger om å ha en rimelig og kundevennlig ordning med nødvendig incitament og risikoavlastning som bidrar til realisering av de miljøvernpolitiske målsettinger som er satt for ordningen. Siden tapene dekket fullt ut ved etterskuddsvise bevilgninger over statsbudsjettet, uten at låntakerne betaler noen garantiprovisjon som står i forhold til administrasjonskostnader og tapsrisiko, anser vi fortsatt at Miljøverndepartementet bør vurdere å innføre garantiprovisjon.
- Kulturdepartementet har blant annet vist til at det forhold at ordningen med garantier for produksjonslån for norske spillefilmer var provisjonsfri, var en av grunnene til at ordningen ble lagt om til en tilskuddsordning. Det norske filminstituttet har vist til at ordningen teknisk sett fungerte som en garantiordning, men i sitt vesen var ment å være en tilskuddsordning. Innføring av garantiprovisjon ble derfor ikke vurdert. Samtlige av de garantier som er gjennomgått medførte innfrielse av garantiansvaret. En eventuell innføring av garantiprovisjon ville dermed hatt liten betydning for ordningens økonomiske sider. I dette tilfellet var det et så åpenbart misforhold mellom ordningens inntekts- og utgiftsside at det ikke var unaturlig at garantiordningen ble avvirket.

For de tre provisjonsfrie ordningene hvor det ikke har vært nødvendig å innfri garantiansvar i den perioden undersøkelsen omfatter, har kostnadene ved ordningen bestått av kostnader til administrasjon:

- Vegdirektoratet og Statens helsetilsyn har anslått at det til administrasjon av de to ordningene som forvaltes av disse, medgår henholdsvis to månedsverk og ett ukeverk pr år. Disse garantiforvalterne har videre vist til at en eventuell garantiprovisjon sannsynligvis vil medføre en tilsvarende økning i det statlige driftstilskuddet, som ikke gjør det regningssvarende å belaste ordningen med administrasjonskostnader til innkreving av garantiprovisjon. Det synes for disse ordningene ikke hensiktsmessig å innføre garantiprovisjon, men det vises til at det fortsatt vil være et misforhold mellom manglende innkreving av garantiprovisjon fra Statens helsetilsyn og den provisjon som kontragarantist krever av låntaker.
- Miljøverndepartementet har vist til at Stortinget ved etableringen av Norsk Avfallshandtering A/S (NOAH) vedtok en finansieringspakke

som blant annet bestod av en garantiramme på 250 millioner kroner. Departementet har vist til at innføring av garantiprovisjon vil innebære vesentlige endringer av forutsetningene for og omfanget av denne finansieringspakken og dermed vil kreve ytterligere bevilgninger til NOAH. Vi har merket oss departementets synspunkter, men viser til at hjemmel for en slik praksis burde vært innhentet fra Stortinget.

Administrasjonskostnader for de tre sistnevnte ordningene er dekket over garantiforvalternes driftsbudsjetter. I kun en av de syv øvrige ordningene har garantiprovisjonen, som er avsatt til tapsfond, vært tilstrekkelig til å dekke tap og administrasjonskostnader under ordningen. For de resterende seks ordningene, hvorav to har vært provisjonsfrie, har garantiprovisjonen ikke vært tilstrekkelig til å dekke eventuelle tap og administrasjonskostnader, og underskuddet ved ordningen har enten vært dekket av etterskuddsvise bevilgninger, ved trekkfullmakt eller ved bevilgede tapsavsetninger. De budsjettmessige dekningsmetoder er i samsvar med retningslinjene i Nasjonalbudsjettet for 1983, hvor det er forutsatt at eventuell subsidiering av garantiprovisjonen skal skje ved løpende tilskudd over egne utgiftsposter i statsbudsjettet.

Når det for ni av 10 ordninger som inngår i undersøkelsen har vært nødvendig å subsidiere garantiprovisjonen, kan det konkluderes med at det i praksis har vist seg vanskelig å oppfylle kravet til selvfinansiering for disse ordningene. Det må anses som en svakhet at ordningenes administrasjonskostnader ikke har vært fordelt på garantiforvalternes ulike virkemidler og at deknningen av underskudd har skjedd samlet for flere virkemidler under ett, slik at det ikke lar seg gjøre å fastslå den enkelte ordnings selvfinansieringsgrad.

#### *Delkonklusjon:*

Kun en av 10 ordninger som inngår i undersøkelsen har vært selvfinansierende. De budsjettmessige dekningsmetoder er imidlertid i samsvar med retningslinjene i Nasjonalbudsjettet for 1983.

Det må anses som en svakhet at det for de fleste av ordningene ikke lar seg gjøre å fastslå selvfinansieringsgraden og at det for to av ordningene hvor tap har oppstått, ikke har vært innkrevet garantiprovisjon.

#### **5.7 Utnyttelse av tilsagn, opphør av garanti, rentenivå**

For de fire ordninger som har en gjennomsnittlig rammeutnyttelse på over 80 % i den periode undersøkelsen omfatter, kan utnyttelsen tyde på at garantirammen har vært vel tilpasset behovet for ordningen. For de to ordninger med en gjennomsnittlig rammeutnyttelse på over 60 %, er tendensen for den ene ordningen høyere utnyttelse i slutten av perioden og tendensen i den andre lavere utnyttelse. Etter vår vurdering, har også disse ordningene en utnyttelsesgrad som tyder på at garantirammen har vært tilpasset behovet for ordningen.

For de tre ordninger som har en gjennomsnittlig rammeutnyttelse på 12 % eller lavere, kan det stilles spørsmål ved om målsettingene for ordningene har kunnet la seg oppfylle med en så lav rammeutnyttelse. I den forbindelse er det videre et spørsmål om garantirammene burde vært satt ned eller om ordningens vilkår og utforming burde vært endret for å møte bedriftenes behov og for å oppfylle ordningens målsetting. Garanti-Instituttet for Eksportkreditt har uttalt at det forhold at ordningen ikke har fungert etter forutsetningene har vært forelagt Stortinget, og at det i den forbindelse ble foretatt endringer i ordningens rammevilkår. For de to andre ordningene er det ikke gitt opplysninger om at foretatte vurderinger har resultert i endringer i ordningenes garantirammer eller utforming. Det må videre anses som en svakhet at disse ordningene heller ikke er evaluert.

Siden forutsetningene for tilsagnet kan endres over tid og ubenyttede tilsagn binder opp deler av garantirammen som kunne ha kommet andre søkere til gode, virker det betryggende at det for de fleste ordninger synes å være etablert rutiner for at tilsagnet bortfaller etter en viss tid dersom det ikke benyttes. To av de tre ordningene som har en relativt stor andel bortfalte garantier har for øvrig også en lav gjennomsnittlig rammeutnyttelse i den periode undersøkelsen omfatter, jf omtale i forrige avsnitt. Dette understreker behovet for å vurdere eventuelle justeringer i ordningens vilkår. Andelen bortfalte garantier for den siste av disse tre ordningene viser en synkende tendens i samme periode. Garantiforvalter har i den forbindelse vist til at problemet med bortfall av garantier og variabel utnyttelse av garantirammen var viktige argumenter for å omgjøre en gammel låne- og garantiordning til en ny ordning, og at vilkårene for garantiene tidligere var dårligere enn det som kunne oppnås i det ordinære kredittmarked.

Siden garantiforvalter bør følge opp at fordelingen som følger av en statlig garanti tilfaller låntaker, ikke långiver, er det i utgangspunktet ikke tilfredsstillende at garantiforvalterne for tre ordninger har opplyst at det ikke innhentes informasjon om det rentenivå som oppnås. Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND), som forvalter to av ordningene, har uttalt at fondet i 1995 vil se på de praktiske sider ved en innhenting av opplysninger fra kunden om oppnådde rentebetingelser på garanterte lån. For den ene av disse ordningene har Nærings- og energidepartementet imidlertid uttalt at det dreier seg om prosjekter som det utfra risikonivået vil være vanskelig å finansiere uten statsgaranti, og som vil gjøre det vanskelig å finne referanseprosjekter i markedet. Departementet vil derfor ikke anbefale at det etableres rutiner i SND for slike beregninger. Etter Riksrevisjonens mening bør garantiforvalter, i den utstrekning det er mulig og hensiktsmessig å foreta slik oppfølging, følge opp at låntaker oppnår rentefordeler ved bruk av statsgaranti.

Dersom vilkårene for rentereguleringer reguleres i garantiavtalen, vil det innebære en forenkling av garantiforvalters oppfølging av at bruken av statsgaranti gir den forventede effekt på rentenivået



også over tid, samtidig som garantiforvalter eventuelt vil kunne motvirke rentehøyninger som øker risikoen for innfrielse av garantien. Det må anses som en svakhet at det kun for en garantiordning er inntatt slike bestemmelser i garantiavtalen.

Siden Stortinget i 1978 forutsatte at Norges Banks låneordning til tilvirkning og omsetning av fisk i Nord-Norge ikke skulle innebære rentesubsidier, skal låntaker i denne ordningen ikke ha en rentefordel. På bakgrunn av at rentesatsen i perioden 1980-92 ifølge Norges Bank representerte et subsidieelement for bedriftene, har vi stilt spørsmål ved at rentesatsen først i 1994 ble justert opp til markedsnivå. Til dette har Norges Bank uttalt at renten har blitt justert mot en antatt markedsrente mange ganger opp gjennom årene, men at det imidlertid kan diskuteres hvorvidt justeringene har blitt foretatt ofte nok og hvorvidt den markedsrenten som har blitt benyttet har vært den riktige. Vi har merket oss Norges Banks fornyede vurdering og at rentesatsen nå skal justeres kvartalsvis.

#### *Delkonklusjon:*

Tre av ordningene har en svært lav rammeutnyttelse. Dette reiser spørsmål om ordningenes garantirammer burde vært justert, eventuelt om vilkårene burde vært endret. For to av disse ordningene kan også andelen av bortfalte tilsagn tyde på at ordningen ikke anses tilstrekkelig fordelaktig av mulige låntakere. Det virker imidlertid betryggende at ubenyttede tilsagn bortfaller etter en viss tid dersom tilsagnet ikke benyttes.

Det bør i større utstrekning følges opp at bruk av statsgaranti gir en forventet effekt på det rentenivå som låntaker oppnår, både på innvilgningstidspunktet og senere.

### **5.8 Formelle avtalemessige forhold**

Ifølge retningslinjer gitt i Nasjonalbudsjettet for 1983 skal som hovedregel simpel kausjon benyttes ved bruk av statlige garantier. Dette innebærer at eventuell innfrielse av garantiansvaret skal skje på grunnlag av dokumentert insolvens hos låntaker. Det må på denne bakgrunn anses som en svakhet at selvskyldnerkausjon er benyttet for to av ordningene og at det ikke fremgår av hjemmelsdokumenter eller garantiavtaler hvilken kausjonsform som er benyttet for to andre ordninger. Når det gjelder garantier til filmproduksjon, har garantiforvalter uttalt at siden garantiordningen i praksis fungerte som en tilskuddsordning var det ikke hensiktsmessig å benytte simpel kausjon. For ordningen med garantier for lån til bygging av skip mv ved norske verft har garantiforvalter uttalt at garantiene til å begynne med ble gitt som simpel kausjon, men etter krav fra långiver har selvskyldnerkausjon etter hvert blitt den ordinære garantiform. For de ordninger hvor det er uklart hvilken kausjonsform som er benyttet, har en garantiforvalter uttalt at man er enig i at dette bør klargjøres og den andre garantiforvalteren har uttalt at man nå vil vurdere bruk av simpel kausjon. Vi har merket oss at det vil bli truf-

fet tiltak som bedre vil ivareta kravet til kausjonsform ved bruk av statlige garantier.

Det må videre anses som en svakhet at hovedfordringens størrelse ikke er tilstrekkelig begrenset for seks av ordningene. Det er i tilknytning til de fleste ordningene uttalt at det nå vil bli vurdert å begrense garantiansvaret til et maksimalt beløp ved å begrense et eventuelt tillegg for renter og omkostninger i tid eller til et maksimalt beløp. Siden garantiavtalene skal gi klare grenser for statens ansvar, er det viktig at slike avgrensninger blir foretatt.

Det synes ikke betryggende at det for seks ordningers vedkommende enten ikke foretas nedtrapping av garantiansvaret eller nedtrappingen følger nedbetalingen. Ved årlig nedtrapping av garantiansvaret, uavhengig av den faktiske tilbakebetaling av lånet, vil man kunne oppnå at risikoen for merkostnader ved betalingsutsettelse overføres til långiver. Dette vil kunne føre til at långiver foretar en bedre løpende oppfølging av låntakers finansielle stilling. De fleste av de aktuelle garantiforvalterne har uttalt at man nå vil vurdere å innta en bestemmelse om nedtrapping i standardvilkårene eller i gjeldsbrevet. For å begrense statens garantiansvar og for å bidra til å sikre at långiver løpende følger opp låntakers finansielle stilling, anses det som viktig at slik nedtrapping foretas.

Ved å fordele tapsrisiko og sikkerhet proratarisk på hvert enkelt lån, oppnås ifølge retningslinjene i Nasjonalbudsjettet for 1983 at også det ordinære kredittapparat foretar en seriøs og grundig vurdering av prosjektene. Det synes i utgangspunktet derfor ikke tilfredsstillende at staten i tre ordninger har tatt hele risikoen for prosjektene ved å garantere for 100 % av lånefinansieringen. En av disse ordningene, garantier for produksjonslån til norske spillefilmer, er senere avvirket. Når det gjelder ordningen med garantier for lån i Norges Bank til tilvirkning og omsetning av fisk i Nord-Norge, har Norges Bank uttalt at dette er en statlig låneordning som banken administrerer, og at det derfor ikke synes rimelig at banken skal ha kredittrisiko knyttet til dette arbeidet. Vi har merket oss at Finansdepartementet har sluttet seg til Norges Banks vurderinger om at det for denne ordningen ikke vil bli etablert en proratarisk ansvarsdeling. Miljøverndepartementet har til ordningen med garantier for miljølån uttalt at anbefalingen om å begrense omfanget av garantien til 50 % må vurderes sammen med andre forhold, men at dette etter Statens nærings- og distriktsutviklingsfonds vurdering vil kunne gjøre ordningen mindre attraktiv. Etter Riksrevisjonens mening bør Miljøverndepartementet foreta en slik vurdering.

Det bemerkes videre at Miljøverndepartementets praksis med å garantere fullt ut for toppfinansieringen under ordningen med garantier for lån til Norsk Avfallshandtering A/S (NOAH), ikke synes å være i samsvar med prinsippet om proratarisk ansvarsdeling. Miljøverndepartementet har imidlertid anført at en slik begrensning av departementets andel av et eventuelt tap, vil innebære vesentlige endringer av forutsetningene for og omfanget av den samlede finansieringspakke for NOAH som ble

vedtatt av Stortinget. Dersom Miljøverndepartementet fortsatt skal ta en høyere andel av risikoen enn forutsatt i Nasjonalbudsjettet for 1983, bør departementet etter Riksrevisjonens mening avklare med Stortinget om en slik praksis er å foretrekke.

Fordi vilkårene i låneavtalen blant annet vil kunne innvirke på låntakers betalingsdyktighet, sikkerhet for garantist, bruken av lånet og øvrige forutsetninger for garantitilsagnet, bør det i større utstrekning avtales at garantist skal godkjenne eventuelle endringer i låneavtalen. Dette gjelder også i de tilfeller der det er etablert en uformell praksis med slik godkjenning.

#### *Delkonklusjon:*

Simpel kausjon er ikke benyttet i den utstrekning som er forutsatt i Nasjonalbudsjettet for 1983.

Det må videre anses som en svakhet at hovedfordringens størrelse ikke er tilstrekkelig begrenset for seks av ordningene og at det for flere ordninger ikke foretas nedtrapping av garantiansvaret uavhengig av nedbetalingen.

Det er for enkelte ordninger ikke etablert slik proratarisk ansvarsdeling som anbefalt i Nasjonalbudsjettet for 1983.

Det er for enkelte ordninger ikke avtalesfestet at garantist skal godkjenne eventuelle endringer i låneavtalen.

### **5.9 Innfrielse av garantien**

Det virker betryggende at innfrielse av garantiansvar i den periode undersøkelsen omfatter har vært basert på dokumentert insolvens i de seks ordningene der innfrielse har skjedd. Det anses videre tilfredsstillende at innfrielsen også for øvrig har skjedd i samsvar med garantierklæringer og standardvilkår.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) har uttalt at praksisen med å konto-utbetaling av garantiansvar for Distriktenes utbyggingsfonds (DU) vedkommende ble fulgt for å redusere renteutgiftene og dermed garantiansvaret. Det fulgte av DUs standardvilkår for garanti før 1. februar 1989 at garantien blant annet omfattet renter inntil oppgjør fant sted. Etter at standardvilkårene fra samme tidspunkt ble endret slik at garantien ikke omfattet renter i dette tidsrommet, har DU og SND etter åpning av konkurs eller gjeldsforhandlinger i enkelte tilfeller utbetalt deler av garantiansvaret å konto. Dette er gjort i de tilfeller der det er sikkert at det vil bli et garantiansvar og der det vil ta svært lang tid å få solgt et pant som ikke vil påvirke garantiansvarets størrelse eller å få avsluttet et konkursbo. I slike tilfeller tas det alltid forbehold om at eventuell dividende også skal komme SND som garantist til gode. SND har videre vist til professor Carsten Smiths bok «Garantikrav og garantivern», 2. utgave 1992, der det tas til orde for at en simpel kausjon som hovedregel må anses forfalt allerede ved konkursåpning. Dog må eventuelle foreliggende sikkerheter være utnyttet før betalingsplikten inntreffer. Vi har merket oss SNDs redegjørelse for de forhold og prinsipper som ligger til

grunn for praksisen med å konto-utbetaling av garantiansvar.

Siden samme beløp er belastet både i 1990 og i 1992, har innfrielse av garantiansvar i ett tilfelle ført til feil i statsregnskapet.

Det virker betryggende at regressadgangen ikke er avgrenset i garantiavtalene. Kulturdepartementet har sagt seg enig med Riksrevisjonen i at det var uheldig at regressretten i ett tilfelle ikke ble benyttet.

Det er positivt at eventuelle tap vedrørende ordningen med garantier for lån i Norges Bank til tilvirkning og omsetning av fisk i Nord-Norge dekkes av et tapsfond. I forbindelse med undersøkelsen har vi bedt Finansdepartementet vurdere om tapsavsetningen skal renteberegnes og godskrives fondet. Dette fordi fondet er opparbeidet med midler innbetalt fra låntakerne og ikke ved bevilgninger over statsbudsjettet. Finansdepartementet har i sitt svar ikke tilstrekkelig avklart spørsmålet om hvorvidt tapsavsetningen skal renteberegnes.

#### *Delkonklusjon:*

Det virker betryggende at innfrielsene av garantiansvar har vært basert på dokumentert insolvens og for øvrig har skjedd i samsvar med garantierklæringer og standardvilkår.

### **5.10 Garantier for lån i fremmed valuta**

Punktet om valutarisiko er ikke aktuelt for åtte ordninger, siden garantier gis utelukkende i norske kroner for disse ordningene.

I de to ordningene under Utenriksdepartementet hvor spørsmålet om valutarisiko er aktuelt, har departementet i forbindelse med ordningen med garantier for lån til bygging av skip mv ved norske verft uttalt at det ikke ønsker å ta slik risiko, og at garantiansvaret for lån i utenlandsk valuta derfor er begrenset til et beløp angitt i norske kroner. Dette er i samsvar med kravet om at med mindre Stortinget har vedtatt noe annet, bør statens ansvar settes til en fast andel ved synkende valutakurser og begrenses oppad til et gitt kronebeløp ved stigende kurser.

I forbindelse med ordningen vedrørende SUS/Baltikum har Utenriksdepartementet uttalt at Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) i mange år har hatt anledning til å stille valutagarantier for norsk eksport der dette har vært påkrevet. Denne adgangen er ifølge departementet nedfelt i GIEKs vedtekter og kommer til uttrykk gjennom Stortingets garantivedtak. Vi har merket oss at det kan tas valutarisiko for denne ordningen, men viser til at GIEK har understreket at hovedregelen for investeringsgarantier er binding til norske kroner.

#### *Delkonklusjon:*

For de to ordninger hvor spørsmålet om valutarisiko er aktuelt, synes garantistillelsen å være i samsvar med foretrukket praksis.

## 6 HOVEDKONKLUSJONER

Hvert departement har et selvstendig ansvar for å føre tilsyn med forvaltningen av de ulike virkemidler departementet disponerer, herunder statlige garantier. Undersøkelsen har vist flere positive forhold ved forvaltningen av ordningene. Det forekommer imidlertid også enkeltstående svakheter i ordningene og en del svakheter som er felles for flere ordninger. Positive forhold og svakheter ved forvaltningen av ordningene er tidligere tatt opp i brev til garantiforvalter og ansvarlig departement, og er i tillegg behandlet i rapportens kapittel 5 Vurderinger og konklusjoner. Hovedkonklusjonene er ikke trukket på grunnlag av de enkeltstående forhold, men er basert på mer gjennomgående trekk ved flere av ordningene.

Undersøkelsen viser at forvaltningen av statlige garantiordninger synes å være betryggende når det gjelder blant annet overordnede føringer, løpende oppfølging, bekjentgjøring, formålet med garantien og innfrielse av garantiansvar.

Det anses betryggende at samtlige ordninger har en definert målgruppe og er knyttet til bestemte formål, og at det for de fleste ordninger er fastsatt beløpsgrenser for beslutningsmyndigheten. Videre synes det å være etablert rutiner for den løpende oppfølging av tapsrisikoens utvikling og garanti-provisjonens betydning for etterspørselen.

Bekjentgjøringen av ordningene synes å være tilfredsstillende. Det er videre positivt at formålet med garantiene er presisert i garantiavtale eller lignende, og at det i ettertid følges opp at kreditten er nytt et som forutsatt. For de ordninger hvor tap har oppstått, er det positivt at den budsjettmessige dekningsmetode er i samsvar med retningslinjene i Nasjonalbudsjettet for 1983. I disse retningslinjene kreves tapene utgiftsført på egne poster i statsregnskapet. Det virker ellers betryggende at ubenyttede tilsagn bortfaller innen rimelig tid dersom tilsagnet ikke benyttes, og at innfrielse av garantiansvar har vært basert på dokumentert insolvens og for øvrig har skjedd i samsvar med garantierklæring og standardvilkår.

Undersøkelsen viser imidlertid at forvaltningen av statlige garantiordninger også har endel svakheter knyttet blant annet til evaluering av ordningenes måloppnåelse, selvfinansiering, rammeutnyttelse og formelle avtalemessige forhold.

Det er en svakhet ved flertallet av de utvalgte garantiordninger at det ikke er foretatt evaluering av ordningenes måloppnåelse og resultater. Der det vises til at evalueringer er foretatt, må disse likevel anses som utilstrekkelige i forhold til Bevilgningsreglementets bestemmelser om årlig resultatrapportering. Det er videre en svakhet at kun en av de 10 undersøkte ordninger har vært selvfinansierende og at det for de fleste ordninger ikke lar seg gjøre å fastslå selvfinansieringsgraden da administrasjonskostnadene ved ordningene ikke knyttes direkte til den enkelte ordning. Vi kan videre ikke se at Finansdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp retningslinjene trukket opp i Nasjonalbudsjettet for 1983 om at alle ordninger bør være selvfinansierende.

Det må anses å være en svakhet ved forvaltning

gen av enkelte ordninger at det ikke er utarbeidet standardvilkår som regulerer forholdet mellom garantist og långiver/låntaker, selv om dette ikke er et krav som fremgår av statens økonomireglement. Videre er det en svakhet at garantiforvalterne ikke rutinemessig innhenter opplysninger om hvilken rente låntakerne oppnår, for derigjennom å følge opp om bruk av statsgaranti gir den forventede effekt på rentenivået. Den lave rammeutnyttelsen og omfanget av bortfalte tilsagn i enkelte av ordningene kan indikere at ordningene ikke oppfattes som fordelaktige av låntakerne. Det kan synes som om garantirammene for disse ordningene burde vært justert ned, eventuelt om vilkårene burde vært endret.

I retningslinjene for statlige garantier som ble gitt i Nasjonalbudsjettet for 1983, er det forutsatt at simpel kausjon som hovedregel skal benyttes. Undersøkelsen viser at simpel kausjon ikke er benyttet i tilstrekkelig utstrekning. Heller ikke retningslinjenes anbefaling om proratarisk ansvarsdeling er i tilstrekkelig grad blitt tatt til følge. Videre må det anses som en svakhet at statens ansvar ikke er godt nok begrenset ved at den statlige garantien ved eventuelt tap, i flere tilfeller dekker renter og omkostninger uten at disse er begrenset i tid eller til et maksimalt beløp. Det er tilsvarende en svakhet at statens garantiansvar for flere ordninger ikke nedtrappes lineært, uavhengig av faktisk nedbetaling. Statens ansvar anses på denne bakgrunn ikke alltid klart avgrenset og vil i praksis kunne føre til overskridelse av de rammer som er fastsatt av Stortinget.

Flere av de svakhetene vi har angitt ovenfor er forhold som inngår i de retningslinjer som er gitt i Nasjonalbudsjettet for 1983. Undersøkelsen tyder derfor på at Finansdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp sitt ansvar som overordnet regelverksforvalter vedrørende forvaltningen av statlige garantier.

## 7 FORSLAG TIL TILTAK

De respektive fagdepartement har et selvstendig ansvar for å påse at retningslinjene i Nasjonalbudsjettet for 1983 blir fulgt, herunder for å iverksette nødvendige tiltak for garantiordninger under egen forvaltning. Våre forslag til tiltak vedrørende de enkelte garantiordningene er tidligere gitt i brev til de respektive departementer og garantiforvaltere.

Finansdepartementet har som regelverksforvalter et overordnet ansvar for at forvaltningen til enhver tid har et funksjonelt og oppdatert økonomireglement. Finansdepartementet bør vurdere hvordan departementet i praksis skal følge opp at retningslinjene i Nasjonalbudsjettet for 1983 blir fulgt. Innenfor rammen av den revidering av regelverket som Finansdepartementet for tiden arbeider med, bør det vurderes om de krav til statlige garantiordninger som er gitt i Nasjonalbudsjettet for 1983, bør tas inn i regelverket. Dette gjelder særlig retningslinjenes bestemmelser om:

- selvfinansiering, herunder fastsettelse av garantiprovisjon

- risikodeling og begrenning av statens ansvar ved at garantier inngås på pro rata-basis
- simpel kausjon

Finansdepartementet bør i den forbindelse også vurdere om det i regelverket bør stilles andre funksjonelle krav til bruk av statlige garantier, slik som:

- innføring av standardvilkår som regulerer forholdet mellom garantist og långiver/låntaker
- oppfølging av at garantiene både ved innvilgning og over tid har tilsiktet effekt på renteni-vået
- lineær nedtrapping av garantiansvaret over tid uavhengig av faktisk nedbetaling

- begrenning av statens ansvar ved eventuell innfrielse av garantiene ved at renter og omkostninger kun dekkes inntil et bestemt tidspunkt eller fastsettes til et maksimalt beløp
- avsetninger til tapsfond, enten ved forskuddsvis bevilgning eller ved hjelp av innbetalte garantiprovisjoner

Når det gjelder de manglende eller mangelfulle evalueringene, gir Bevilgningsreglementets §§ 2 og 13 føringer for at slike evalueringer skal foretas årlig. Finansdepartementet bør overveie hvorvidt det i tillegg er nødvendig å presisere i økonomireglementet og de funksjonelle krav til dette, at evalueringer skal foretas for alle typer virkemidler, herunder også ved bruk av statlige garantier.