

Innst. S. nr. 218.

(1995–96)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningen av statlige garantiordninger.

Dokument nr. 3:6 (1995–96).

Til Stortinget.

Riksrevisjonen la den 27. mars 1996 frem Dokument nr. 3:6 (1995–96) «Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningen av statlige garantiordninger» til orientering.

Rapport fra undersøkelsen følger vedlagt dokumentet.

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Undersøkelsen ble gjennomført i 1994 og 1995 og omfattet ti garantiordninger fordelt på åtte departementsområder. Bortsett fra garantier stillet for statsbankenes innlån og eksportkredittgarantier, som ikke inngår i undersøkelsen, dekker undersøkelsen ca. 20 pst. av antall eksisterende garantiordninger.

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 nytt økonomireglement er det tatt inn en bestemmelse om garantiordninger. 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.

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 1989–93.

1.2 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 garantien 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. Det er videre positivt at garantiens formål er presisert i garantiavtale eller lignende, og at kredittens anvendelse blir fulgt opp i et-tertidd.

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 en del 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 ordningenes 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 ordningen, med mindre noe annet er uttrykkelig bestemt av Stortinget. Eventuell subsidiering av garantiprovisjon 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 selvfinansierungsgraden 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 ansvars-

deling 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 vurdere å innarbeide krav til forvaltningen av statlige garantier.

1.3 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.

1.3.1 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 budsjettskriv. Retningslinjene for 1994-budsjettet er referert i Veiledning i statlig budsjettarbeid, pkt. 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.

1.3.2 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 garantiforvalter 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.

1.3.3 Arbeid med fremtidig regelverk

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 har under utarbeidelse.

Til punktet om avsetninger til tapsfond bemerker Finansdepartementet at spørsmålet om løpende bevilgninger til tapsfond nylig er vurdert av samtlige departementer. Departementet synes derfor ikke det er presserende å ta opp dette punktet til ny vurdering i budsjettssammenheng med det aller første.

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.

1.3.4 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 en annen måte enn som en garantiordning. For øvrig mener Finansdepartementet at ordningene er så forskjellige at det har liten hensikt å formulere felles standardregler.

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

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 orienteres gjennom de årlige budsjettproposisjonene.

Riksrevisjonen mener det er viktig at unntak fra de normale krav legges fram for Stortinget og vil ha utviklingen framover til observasjon. Riksrevisjonen tar til etterretning at Finansdepartementet mener det ikke er nødvendig å ta spørsmålet om tapsfond opp til ny vurdering i budsjettssammenheng nå, da ordningen med trekkfullmakt og innhenting av bevilgning etterskuddsvis tidligere er lagt fram for Stortinget.

Videre har Riksrevisjonen merket seg at Finansdepartementet vil ta initiativ til en gjennomgåelse av alle aktuelle garantiordninger i forslag til statsbudsjettet for 1997. Riksrevisjonen vil følge opp Finansdepartementets bebudede gjennomgåelse.

Svakheterne 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.

1.5 Finansdepartementets svar

Finansdepartementet har i brev av 5. mars 1996 svart bl.a.:

«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 kgl. res. 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 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 samti-

dig 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 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 garanti provisjon/-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, dvs. 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 ordning.

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.»

1.6 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.

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.

Det er positivt at formålet med garantiene er presisert i garantiavtale eller lignende, og at det i ettertid følges opp at kreditten er nyttet 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. 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 en del svakheter. Det er en svakhet ved flertallet av de utvalgte garantiordninger at det ikke er foretatt evaluering av ordningenes måloppnåelse og resultater. Det er videre en svakhet at kun en av de 10 undersøkte ordninger har vært selvfinansierende. Riksrevisjonen kan 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 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. Retningslinjenes anbefaling om proratarisk ansvarsdeling er heller ikke 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.

Undersøkelsen tyder på at Finansdepartementet ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp sitt ansvar som overordnet regelverksforvalter vedrørende forvaltningen av statlige garantier.

1.7 Forslag til tiltak

De respektive fagdepartementer 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. Riksrevisjonens 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 en-

hver 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 begrensning av statens ansvar ved at garantier inngår 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,
- begrensning 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.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Dagny Gärtner Hovig, Tom Thoresen og Rita Tveiten, fra Senterpartiet, Edvard Grimstad og Marit Tingelstad, fra Høyre, lederen og Jan P. Syse, fra Sosialistisk Venstreparti, Kjellbjørg Lunde, fra Kristelig Folkeparti, Dag Jostein Fjærvoll, og fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, har merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse har avdekket endel svakheter når det gjelder Finansdepartementets regelverksforvaltning av statlige garantiordninger som kan være årsak til at staten har blitt påført tap. Dette gjelder spesielt svakheter knyttet til evaluering av ordningens måloppnåelse, krav til selvfinansiering, rammeutnyttelse og formelle avtalemessige forhold.

Komiteen registrerer at forvaltningen synes å være betryggende når det gjelder bl.a. overordnede føringer, løpende oppfølging, formålet med garantiordningen og innfrielse av garantiansvaret.

Komiteen vil presisere betydningen av å evaluere ordningenes måloppnåelse og resultater for derigjennom å ha erfaringsmaterieell nok til å kunne vurdere hensiktsmessigheten og behovet for evt. endringer i eksisterende ordninger. I tillegg er det viktig å bringe med seg den type erfaringsoverføring som en evaluering gir, over i nye «prosjekter».

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at man ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp de retningslinjene som ble trukket opp i Nasjonalbudsjettet for 1983 om at statlige garantiordninger bør være selvfinansierende. Flertallet forutsetter at dette arbeidet forseres og at det i en slik sammenheng også vurderes om det kunne være fornuftig å innføre pliktige fondsavsetninger av innbetalte provisjoner for å dekke fremtidige tap på det tidspunkt hvor garantiordninger innføres eller garantirammen utvides.

Flertallet har videre merket seg at retningslinjenes anbefaling om proratarisk ansvarsdeling ikke er fulgt opp i alle ordninger. Flertallet har videre merket seg at Riksrevisjonens undersøkelse viser at selvskyldnerkausjon i noen tilfeller er brukt som garantiform. Flertallet viser her til at det følger av retningslinjene trukket opp i Nasjonalbudsjettet for 1983 at staten i sin garantistillelse bør stille seg som simpel kausjonist.

Flertallet har merket seg at for flere ordninger har statens garantiansvar ikke blitt nedtrappet lineært, dvs. uavhengig av faktisk nedbetaling. Dette kan etter flertallets mening være uheldig da det kan medføre at statens ansvar ikke alltid vil være klart avgrenset og vil i praksis kunne medføre overskridelse av de rammer som er fastsatt i Stortinget.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti, har merket seg at man ikke i tilstrekkelig grad har fulgt opp de retningslinjene som ble trukket opp i Nasjonalbudsjettet for 1983 om at statlige garantiordninger bør være selvfinansierende, men vil samtidig peke på at vitale hensyn som for eksempel opprettholdelse av arbeidsplasser kan tale for at disse retningslinjene fravikes. Dette medlem vil understreke at det kan ligge et element av risiko i statlige garantiordninger, og at dette kan være nødvendig for å sikre spesielle hensyn.

Komiteen vil presisere viktigheten av at Finansdepartementet som overordnet regelverksforvalter også når det gjelder statlige garantier vil ajourføre regelverket slik at de svakheter Riksrevisjonen har påpekt kan elimineres.

Komiteen ser også viktigheten av å utarbeide standardvilkår som regulerer forholdet mellom garantist og långiver/låntaker, selv om dette ikke er et krav som fremgår av statens økonomireglement.

Komiteen har videre merket seg Finansdepartementets svar på Riksrevisjonens undersøkelse og legger til grunn at departementet vil gjennomføre

de nødvendige tiltak slik at statens fremtidige tap vil bli holdt på et lavest mulig nivå. Komiteen ser positivt på Finansdepartementets initiativ til å gjennomgå alle aktuelle garantiordninger og at departementet tar sikte på å komme med forslag til endringer/tilpasninger i de eksisterende garantiordninger i forbindelse med statsbudsjett for 1997. Komiteen har også merket seg at det for noen ordninger kan være aktuelt å komme tilbake til Stortinget på et senere tidspunkt.

3. KOMITEENS TILRÅDNING

Komiteen viser til det som er anført over, og råar Stortinget til å fatte følgende

vedtak:

Dokument nr. 3:6 (1995-96) - Riksrevisjonens undersøkelse om forvaltningen av statlige garantiordninger - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 29. mai 1996.

Petter Thomassen,
leder.

Carl I. Hagen,
ordfører.

Kjellbjørg Lunde,
sekretær.