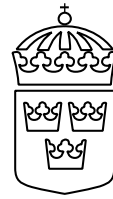


Regeringens skrivelse

2020/21:117



Riksrevisionens rapport om Sidas garantiverksamhet

Skr.
2020/21:117

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 mars 2021

Stefan Löfven

Per Olsson Fridh
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har gjort i rapporten Sidas garantiverksamhet – statens arbete med garantier inom svenskt bistånd (RiR 2020:21).

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Riksgäldskontoret i huvudsak har säkerställt att garantiverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning har varit tydlig och lämnar därför inga rekommendationer till regeringen. Riksrevisionen bedömer att Sida och Riksgäldskontoret i huvudsak har arbetat ändamålsenligt med garantier. Sida bör dock säkerställa att det går att följa alla överväganden som legat till grund för garantiernas utformning och planera uppföljningen av garantier så att samtliga garantiers resultat kan följas upp. Sida och Riksgäldskontoret bör också säkerställa att beräkningar av statens förväntade förlust är väl motiverade och att det går att följa de överväganden som har gjorts.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att garantiverksamheten i huvudsak bedrivs på ett effektivt sätt och att Sida och Riksgäldskontoret i huvudsak har arbetat ändamålsenligt med garantier. Regeringen instämmer vidare i vikten av att överväganden och beräkningar är väl motiverade och att garantiernas utvecklingseffekter kan följas upp. Regeringen avser fortsätta att följa Sidas arbete med att utveckla garantiverksamheten.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	3
2.1	Regeringens styrning har varit tydlig	3
2.2	Sida har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med garantier, men internt stöd och dokumentation bör stärkas.....	4
2.3	Sida bör planera uppföljningen av garantiers resultat på ett mer systematiskt sätt.....	5
2.4	Sida och Riksgäldskontoret har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med att beräkna förväntade förluster, men internt stöd och dokumentation bör stärkas.....	5
2.5	Riksrevisionens rekommendationer	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	7
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	8
Bilaga	Riksrevisionens rapport om Sidas garantiverksamhet.....	11
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2021	91

Riksrevisionen har granskat om statens arbete med garantier inom svenskt utvecklingssamarbete bedrivs på ett effektivt sätt. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Sidas garantiverksamhet – statens arbete med garantier inom svenskt bistånd (RiR 2020:21), se bilagan. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen den 17 november 2020. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

Riksrevisionens granskning omfattar regeringens styrning och Sidas respektive Riksgäldskontorets arbete med garantiverksamheten. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Riksgäldskontoret har getts tillfälle att lämna synpunkter på Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Myndigheternas respektive synpunkter finns tillgängliga i Utrikesdepartementet (UD2019/13807).

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringen och berörda myndigheter har säkerställt att Sidas garantiverksamhet bedrivs på ett effektivt sätt.

Motivet för Riksrevisionens granskning är att garantier har fått en ökad betydelse inom svenskt utvecklingssamarbete. Garantiramen har successivt höjts och uppgår för 2021 till 17 miljarder kronor. Riksrevisionen noterar vidare att garantier inom biståndet är ett relativt nytt instrument och kunskapen om garantiernas långsiktiga effekter ännu är begränsad.

2.1 Regeringens styrning har varit tydlig

Riksrevisionens bedömning är att regeringens styrning av garantiverksamheten har varit tydlig. Sidas instruktion (förordningen [2010:1080] med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete [Sida]) anger att Sida ska komplettera och underlätta för andra finansiella resurser som bidrar till fattigdomsbekämpning och en långsiktig utveckling som är socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar. Garantier inom utvecklingssamarbetet syftar till att mobilisera andra finansiella resurser, framför allt från privata aktörer, för att uppnå det biståndspolitiska målet som regeringen anger i den årliga budgetpropositionen för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Riksrevisionen bedömer att regeringen har gett Sida ett tydligt ansvar och tydliga regler för garantigivningen genom beslut om den nya förordningen om garantier för utvecklingssamarbete (förordningen [2018:2098] om garantier för utvecklingssamarbete). Denna förordning anger under vilka förutsättningar som Sida får utfärda garantier. Sidas

garantier är också en del av den statliga lån- och garantimodellen och omfattas därför av den generella förordningen för utlåning och garantier i staten (förordningen [2011:211] om utlåning och garantier). Riksrevisionen anser att det finns en tydlig koppling mellan garantiverksamheten och Sidas instruktionsenliga uppgift att underlätta för andra finansiella resurser i biståndet. Enligt Riksrevisionen är reglerna utformade så att Sida har möjlighet att arbeta med garantier på ett ändamålsenligt sätt.

Riksrevisionen noterar att regeringen också har ökat Sidas förvaltningsanslag, bland annat med motiveringen att Sidas möjligheter att vidareutveckla innovativa instrument såsom garantier ska förbättras. Riksrevisionen bedömer att detta har förbättrat förutsättningarna att genomföra garantiverksamheten.

Riksrevisionen noterar dock att det är otydligt för Sida hur EU:s statsstödsregler ska tolkas och att detta har varit en utmaning i beredningen av garantier.

2.2 Sida har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med garantier, men internt stöd och dokumentation bör stärkas

Genom att utfärda garantier delar Sida risk med en bank eller annan investerare, som ersätts för del av sin förlust om låntagare inte betalar tillbaka sina lån. Garantiverksamheten är en integrerad del av utvecklingssamarbetet genom Sida och bidrar till att nå målen i de bilaterala, regionala och tematiska strategier som utgör en central del av regeringens styrning av utvecklingssamarbetet. Riksrevisionen noterar att garantier övervägs och beslutas inom allt fler strategier.

Riksrevisionens övergripande bedömning är att Sida i huvudsak har arbetat ändamålsenligt och skapat goda förutsättningar för att använda garantier som ett instrument i utvecklingssamarbetet. Riksrevisionen bedömer att Sidas interna styrning och organisation har varit tydlig och ökat medarbetarnas förmåga att bedöma garantiers relevans i genomförandet av utvecklingssamarbetet.

Samtidigt har volymen på garantiverksamheten inte ökat i den takt som Sida har planerat och garantiernas värde uppgår i dag till ungefär hälften av garantiramen. Riksrevisionen identifierar flera faktorer som försvårar för Sida att använda garantiinstrumentet i beredningen av insatser. Garantier är ofta mer resurskrävande att bereda och kräver särskild kompetens. Riksrevisionen har också noterat en spänning mellan att betala ut biståndsmedel och arbeta med garantier, eftersom garantier inte, eller endast i begränsad utsträckning, innebär utbetalning av biståndsmedel. Garantier belastar bara biståndsanslaget om Sida subventionerar den garantiavgift som motparten ska betala. Riksrevisionen understryker vikten av att användningen av garantier styrs av instrumentets relevans och inte av andra interna faktorer.

Riksrevisionen bedömer att Sida i huvudsak har utformat garantierna baserat på väl motiverade bedömningar. Det är dock otydligt vilka överväganden som ligger till grund för Sidas nivå på riskdelning med

garantitagaren och eventuell subvention av garantiavgiften. Det är till viss del också otydligt hur Sida bedömer risken för att garantier bidrar till att snedvrinda konkurrensen mellan långgivare eller mellan låntagare. Sida bedömer ofta att risken för att en garanti bidrar till negativa marknadsstörningar är liten och att garantin snarare kommer att ha en positiv marknadspåverkan, eftersom det saknas aktörer som lånar ut till de aktuella målgrupperna. Enligt Riksrevisionen ger inte Sidans interna vägledningar handläggare ett tillräckligt stöd för att göra dessa överväganden och bedömningar. Riksrevisionen framhåller att det är viktigt att Sida säkerställer att bedömningar är väl motiverade och att det finns adekvat stöd.

2.3 Sida bör planera uppföljningen av garantiers resultat på ett mer systematiskt sätt

Riksrevisionen anser att Sida till viss del skapat goda förutsättningar för att följa upp garantiernas resultat. Sida beskriver vilka resultat på övergripande nivå som garantierna förväntas leda till och begär in relevanta uppgifter från garantitagaren för att följa upp resultat i form av prestationer, såsom antalet utställda lån eller antalet nya låntagare. Enligt Riksrevisionen begär Sida därmed in relevant information om hur garantin används.

Riksrevisionen anser dock att Sida inte planerar systematiskt för hur garantiernas effekter på kort och medellång sikt, såsom finansiella effekter och utvecklingseffekter, ska följas upp. Enligt Riksrevisionen försvårar det uppföljningen av huruvida garantier bidrar till att nå uppsatta mål. Riksrevisionen konstaterar att Sida, i det granskade urvalet av garantier, endast i vissa fall har avtalat om rapportering av effekter på kort och medellång sikt. Enligt Riksrevisionen bör Sida efterfråga relevant rapportering för samtliga garantier. Om det inte är möjligt att avtala med garantitagaren om all relevant rapportering bör Sida planera för kompletterande uppföljningsåtgärder.

2.4 Sida och Riksgäldskontoret har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med att beräkna förväntade förluster, men internt stöd och dokumentation bör stärkas

När Sida ställer ut en garanti betalar motparten en riskavspeglande garantiavgift och en avgift för Sidans administration. Vid behov kan Sida subventionera garantiavgiften med biståndsmedel. Garantiavgift och, i förekommande fall, subvention förs till en garantireserv i Riksgäldskontoret från vilken utbetalning sker om skadefall uppstår.

Sida samarbetar med Riksgäldskontoret för att bedöma den risk som den svenska staten tar när en garanti utfärdas. Riksrevisionen bedömer att Sida och Riksgäldskontoret i huvudsak har arbetat ändamålsenligt med att beräkna statens förväntade förluster, vilka ligger till grund för beräkning

av storleken på garantiavgifter. Samarbetet mellan myndigheterna fungerar bra och det finns etablerade rutiner. Beräkningarna sker på ett systematiskt sätt och är i huvudsak väl dokumenterade.

Riksgäldskontorets beräkningar av förväntad förlust baseras på uppgifter som myndigheten själv tar fram och på uppgifter från Sida. Beräkningen av förväntad förlust baseras på flera parametrar: sannolikheten för fallissemang, dvs sannolikheten för att låntagarna inte fullgör sina åtaganden, förväntad förlust vid fallissemang, dvs. förlustens storlek givet fallissemang och beaktat möjlighet till återvinning, samt förväntad exponering, dvs. den förväntade utlåningen under garantin. Riksrevisionen bedömer att det inte tydligt går att följa vilka överväganden som Sida har gjort vid skattning av förväntad exponering och vilka överväganden som Riksgäldskontoret har gjort vid skattning av förväntad förlust vid fallissemang. Ett tydligt handläggargstöd för att skatta dessa parametrar saknas också. Detta kan medföra att den förväntade förlusten skattas med sämre precision, vilket påverkar storleken på garantiavgifter och eventuella subventioner.

Enligt Riksrevisionen är det viktigt att förlusterna skattas så korrekt som möjligt samt att beräkningarna är väl motiverade. Riksrevisionen bedömer att Sida och Riksgäldskontoret bör stärka sina handläggargstöd för att skatta parametrarna och tydligare dokumentera de överväganden som görs.

2.5 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen, Sida och Riksgäldskontoret i huvudsak har säkerställt att garantiverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning har varit tydlig och därför lämnas inga rekommendationer till regeringen.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Sida:

- Stärk det interna stödet för att utforma garantier och dokumentera gjorda överväganden. Det är viktigt att de bedömningar som görs är väl motiverade för att säkerställa garantiernas ändamålsenlighet. Det interna stödet bör stärkas när det gäller:
 - bedömningar av nivån på riskdelning och på eventuella subventioner
 - bedömningar av risken för negativ marknadsstörning
 - skattningar av parametern förväntad exponering i arbetet med att beräkna förväntade förluster.
- Planera uppföljningen av garantier så att samtliga garantiers prestationer och effekter kan följas upp. Det är viktigt för att kunna förbättra garantierna efterhand och få ökad kunskap om garantiernas långsiktiga effekter.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Riksgäldskontoret:

- Stärk det interna stödet för att skatta parametern förväntad förlust givet fallissemang och dokumentera gjorda överväganden. Det är viktigt för att säkerställa att beräkningar av statens förväntade förlust är rimliga.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen har med intresse tagit del av Riksrevisionens granskning av Sidas garantiverksamhet.

Det finns ett stort behov av att öka resurser för hållbar utveckling i låg- och medelinkomstländer. Sida har i uppdrag att komplettera och underlätta för andra finansiella resurser som bidrar till fattigdomsbekämpning och en långsiktig utveckling som är socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar enligt förordningen med instruktion för Sida.

Regeringen bedömer att garantiinstrumentet inom utvecklings-samarbetet på ett kostnadseffektivt och innovativt sätt bidrar till att nå det biståndspolitiska målet. Garantier utgör ett viktigt komplement till övrigt utvecklingssamarbete och genererar resurser framför allt från den privata sektorn genom att dela risker med andra finansiärer. Garantier har också potential att mildra de ekonomiska effekterna av covid-19 och främja en hållbar återhämtning. Mot denna bakgrund har regeringen i flera av de senaste årens budgetpropositioner föreslagit en ökad garantiram, vilket riksdagen har bifallit. För 2021 har riksdagen bemyndigat regeringen att ställa ut statliga garantier för biståndsverksamhet, som inklusive tidigare utfärdade garantier, uppgår till högst 17 miljarder kronor.

Regeringen beslutade i december 2018 om en ny förordning för garantier i utvecklingssamarbetet (förordningen [2018:2098] om garantier för utvecklingssamarbete). Förordningen kompletterar förordningen om utlåning och garantier och tydliggör specifika villkor och förutsättningar för garantiverksamheten inom utvecklingssamarbetet.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsats att det i huvudsak har säkerställts att garantiverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och delar Riksrevisionens bedömning att Sida och Riksgäldskontoret i huvudsak har arbetat ändamålsenligt med garantier. Regeringen bedömer vidare att de rekommendationer som Riksrevisionen riktar till berörda myndigheter är relevanta. Det är angeläget att Sidas och Riksgäldskontorets överväganden är väldokumenterade och att det finns adekvat internt stöd.

Sida har, redan innan Riksrevisionen genomförde sin granskning, inlett ett arbete med verksamhetsutveckling för att åtgärda bland annat de utmaningar och brister som Riksrevisionen har iakttagit. Sida genomför kontinuerlig metodutveckling och ser löpande över kapaciteten hos expertfunktioner för att kunna ge stöd i beredningen av garantier. Sida avser att ytterligare förtydliga interna anvisningar för hur bedömningar ska göras och dokumenteras inom de områden som lyfts i Riksrevisionens rekommendationer.

Vad gäller uppföljning av effekter, instämmer regeringen i vikten av att planera uppföljningen av garantier, så att resultat i form av såväl prestationer som effekter på kort och medellång sikt kan följas upp. Uppföljning av utvecklingseffekter är angeläget också för lärande och

utveckling av framtida garantier. Sida noterar att det finns, särskilt i flera av de tidigare garantiinsatserna, vissa svagheter i ramverk och rutiner för uppföljning av resultat. Sida har inlett ett arbete för att förbättra uppföljningen av prestationer och effekter och kommer under 2021 att ytterligare förtydliga att principer och rutiner för resultatuppföljning ska tillämpas på ett så likartat sätt som möjligt, oavsett vilken stödform som används. Sida kommer också utveckla internt stöd och erfarenhetsutbyte.

Regeringen instämmer vidare i Riksrevisionens bedömning att Sida bör planera för kompletterande uppföljningsåtgärder om det inte är möjligt att avtala med garantitagaren om uppföljning av effekter på kort och medellång sikt.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Sida och Riksgäldskontoret i huvudsak har arbetat ändamålsenligt för att beräkna statens förväntade förlust för garantierna. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det är viktigt att myndigheterna säkerställer att beräkningarna är väl motiverade. Det bör dokumenteras vilka överväganden som har gjorts, även i de fall det råder brist på tillförlitliga data.

Riksgäldskontoret skattar parametern förväntad förlust vid fallissemang genom att väga samman uppgifter från olika källor, inklusive från garantitagaren, och dokumentera överväganden om de källor som använts. Att skatta parametern förväntad förlust vid fallissemang är särskilt svårt i de länder som Sida verkar i, då det statistiska underlaget ofta är bristfälligt. Riksgäldskontoret noterar att det finns skäl att i många fall inte använda sig av data från motparten, då dessa data inte alltid är tillräckligt omfattande eller tillförlitliga. Riksgäldskontoret utför löpande metodutveckling i syfte att bland annat skatta förväntad förlust vid fallissemang.

Regeringen instämmer vidare i Riksrevisionens bedömning om att samarbetet mellan Riksgäldskontoret och Sida fungerar väl och det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan de två myndigheterna.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen har inte lämnat några rekommendationer till regeringen. Som framgår av regeringens bedömning är det väsentligt att Sida och Riksgäldskontoret säkerställer en väl fungerande garantiverksamhet. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Sida och Riksgäldskontoret i huvudsak har arbetat ändamålsenligt med garantiverksamheten, men att myndigheternas dokumentation av överväganden och interna stöd bör stärkas.

Regeringen välkomnar därför att Sida avser förtydliga anvisningar och internt stöd bland annat vad gäller de aspekter som Riksrevisionen behandlat i sin granskning. Regeringen kommer att fortsätta följa Sidas arbete med att utveckla garantiverksamheten. I regleringsbrevet till Sida

för 2021 har regeringen gett myndigheten i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit för att stärka garantiverksamheten, bland annat mot bakgrund av rekommendationerna i Riksrevisionens rapport. Skr. 2020/21:117

Regeringen anser att det är viktigt att beräkningar av statens förväntade förlust är rättvisande och väl motiverade. Regeringen välkomnar därför att Sida och Riksgäldskontoret avser vidta åtgärder som svarar mot Riksrevisionens rekommendationer.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Sidas garantiverksamhet

– statens arbete med garantier inom
svenskt bistånd

RIR 2020:21



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-572-5

RIR 2020:21

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: HELENA LANDSTEDT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-11-02

DNR: 3.1.1-2019-0891

RIR 2020:21

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Sidas garantiverksamhet

– statens arbete med garantier inom svenskt bistånd

Riksrevisionen har granskat Sidas garantiverksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och Riksgäldskontoret.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Vanessa Liu har varit föredragande. Revisionsledare Therese Brodin och enhetschef Magdalena Brasch har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Vanessa Liu

För kännedom:

Regeringskansliet; Utrikesdepartementet, Finansdepartementet
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Riksgäldskontoret

RIKSREVISIONEN

SIDAS GARANTIVERKSAMHET – STATENS ARBETE MED GARANTIER INOM SVENSKT BISTÅND

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	6
Ordlista	9
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskning	13
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	14
1.3 Bedömningsgrunder	15
1.4 Metod och genomförande	18
1.5 Disposition	20
2 Garantier i svenskt bistånd	21
2.1 Så fungerar Sidas garantier	21
2.2 Garantiernas roll i svenskt bistånd	23
2.3 Sidas garantiverksamhet	24
3 Regeringens styrning av garantier	27
3.1 Ramarna för Sidas arbete med garantier	27
3.2 Regler för att arbeta med garantier	30
3.3 Finansiering för att arbeta med garantier	32
4 Sidas användning av garantier	34
4.1 Så är Sida organiserat för att arbeta med garantier	34
4.2 Garantianvändningen över tid	35
4.3 Ökat fokus på användningen av garantier	38
4.4 Utmaningar i användningen av garantier	40
5 Sidas utformning av garantier	43
5.1 Så utformar Sida garantier	44
5.2 Garantiernas inriktning och finansiella additionalitet	44
5.3 Risken för negativ marknadsstörning och valet av garantitagare	46
5.4 Riskdelning, avgifter och subventioner	47
5.5 Behovet av kompletterande stödinsatser	51
6 Sidas uppföljning av garantier	52
6.1 Så följer Sida upp garantier	52
6.2 Uppföljning av garantiernas finansiella resultat	54
6.3 Uppföljning av garantiernas utvecklingsresultat	56
6.4 Lärande i garantiverksamheten	57
7 Riksgäldens och Sidas arbete med att beräkna förväntade förluster	59
7.1 Så arbetar Riksgälden och Sida med att beräkna förväntade förluster för garantier	59
7.2 Riksgäldens arbete med att beräkna förväntad förlust	60
7.3 Sidas arbete med att ta fram uppgifter till Riksgälden	63
7.4 Samarbetet mellan Riksgälden och Sida	64

SIDAS GARANTIVERKSAMHET – STATENS ARBETE MED GARANTIER INOM SVENSKT BISTÅND

8	Slutsatser och rekommendationer	65
8.1	Regeringens styrning av garantier har varit tydlig	65
8.2	Sida har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med garantier men uppföljningen behöver förbättras	65
8.3	Sida och Riksgälden har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med att beräkna förväntade förluster	67
8.4	Riksrevisionens rekommendationer	68
	Referenslista	69
	Bilaga 1. Genomförda intervjuer	75
	Elektroniska bilagor	
	Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
	Bilaga 2. Metod och urval	



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringen och berörda myndigheter har säkerställt att Sidas garantiverksamhet bedrivs på ett effektivt sätt. Garantier fungerar som en slags försäkring för långivare. Det innebär att Sida delar risk med investerare som mot en avgift får tillbaka delar av sin förlust om låntagare inte kan återbetala sitt lån. Syftet med Sidas garantiverksamhet är att mobilisera resurser för att nå biståndspolitiska mål.

Granskningen visar att regeringen har varit tydlig i sin styrning av garantier. Även Sida och Riksgälden har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med garantier inom biståndet. Granskningen visar dock att det finns brister i arbetet som har betydelse för garantiernas ändamålsenlighet och för beräkningen av statens risk. Sida och Riksgälden bör därför säkerställa att de bedömningar som görs för olika delar av garantiernas utformning är väl motiverade. Sida bör även planera systematiskt för att följa upp garantiernas resultat, eftersom kunskapen om vad garantierna har gett för långsiktiga effekter hittills är begränsad.

Granskningens resultat

Sida använder garantier inom allt fler strategier, men flera faktorer försvårar användningen av garantier

Garantier övervägs och beslutas inom allt fler strategier, men samtidigt har storleken på Sidas garantiportfölj inte ökat under de senaste åren. Riksrevisionen identifierar flera faktorer som försvårar för medarbetare att använda garantier. Garantier är ofta mer resurskrävande att hantera än andra biståndsinsatser och kräver särskild kompetens. Medarbetare upplever också att Sidas ledning prioriterar utbetalningar av biståndsmedel framför mobilisering av kapital. Riksrevisionen har inte kunnat bedöma om medarbetarna valt andra, mindre relevanta, instrument på grund av dessa faktorer. Riksrevisionen vill dock understryka att det inte är Sidas interna styrning som bör avgöra vilket instrument som medarbetare väljer för att genomföra biståndet. Valet av instrument bör istället styras utifrån en bedömning av relevans.

Sida har i huvudsak utformat garantierna på väl motiverade bedömningar, men det finns brister i internt stöd och dokumentation

Sida har i huvudsak utformat garantierna baserat på väl motiverade bedömningar. Det är dock otydligt vilka överväganden som legat till grund för Sidas val av nivå på riskdelning och eventuell subvention. Det finns också otidigheter kring hur Sida bedömer riskerna för negativ marknadsstörning. Sidas interna dokument ger inte handläggare ett tillräckligt stöd för att göra dessa överväganden och bedömningar.

Riskdelning, subventioner och marknadsstörning är aspekter som till stor del skiljer garantier från andra biståndsinstrument. De påverkar även garantitagarens incitament att låna ut till de målgrupper som Sida vill nå, och möjligheterna att få till stånd garantin. Enligt Riksrevisionen är det därför viktigt att Sida säkerställer att bedömningar relaterade till dessa aspekter är väl motiverade.

Sida planerar inte uppföljningen av garantiernas resultat på ett systematiskt sätt

Sida har till viss del skapat goda förutsättningar för att följa upp garantiernas resultat. Sida beskriver vad garantierna förväntas ge för resultat på övergripande nivå, och begär in relevanta uppgifter för att följa upp prestationer till följd av garantier. Men Sida planerar inte systematiskt för hur garantiernas eventuella effekter ska följas upp. Till exempel specificerar Sida inte alltid vilka aspekter eller indikatorer som är relevanta att följa upp för att fånga finansiella effekter och utvecklingseffekter. Enligt Riksrevisionen försvårar det uppföljningen.

Sidas uppföljning grundar sig på den information som garantitagaren rapporterar till Sida enligt avtal. Men Sida efterfrågar relevant rapportering av effekter för endast ett fåtal garantier som ingått i granskningen. Enligt Riksrevisionen bör Sida efterfråga sådan rapportering för samtliga garantier. Om det inte är möjligt att avtala om relevant rapportering behöver Sida planera för kompletterande uppföljningsåtgärder. Det är viktigt för att skapa möjlighet till att följa upp garantiernas resultat, inklusive deras långsiktiga effekter.

Sida och Riksgälden har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med att beräkna förväntade förluster, men det interna stödet behöver stärkas

Sida och Riksgälden har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med att beräkna statens förväntade förluster för garantier. Det går däremot inte att följa vilka överväganden Sida och Riksgälden har gjort för att skatta "förväntad exponering" respektive "förväntad förlust givet fallissemang" som är viktiga parametrar i beräkningarna. Både Sida och Riksgälden saknar också ett tydligt handläggarstöd för att skatta parametrarna. Det kan medföra att den beräknade förlusten skattas med sämre precision, vilket påverkar storleken på garantiavgifter och eventuella subventioner.

Rekommendationer

Riksrevisionen har bedömt att regeringens styrning av Sidas garantiverksamhet har varit tydlig. Därför lämnas inga rekommendationer till regeringen.

Granskningen visar dock att Sidas och Riksgäldens bedömningar i arbetet med garantier inte varit väl motiverade i alla delar. Det finns också brister i Sidas arbete med att följa upp garantier. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till Sida och Riksgälden.

Rekommendationer till Sida

- Stärk det interna stödet för att utforma garantier, och dokumentera gjorda överväganden. Det är viktigt att de bedömningar som görs är väl motiverade för att säkerställa garantiernas ändamålsenlighet. Det interna stödet bör stärkas när det gäller:
 - bedömningar av nivån på riskdelning och på eventuella subventioner
 - bedömningar av risken för negativ marknadsstörning
 - skattningar av parametern "förväntad exponering" i arbetet med att beräkna förväntade förluster.
- Planera uppföljningen av garantier så att samtliga garantiers prestationer och effekter kan följas upp. Det är viktigt för att kunna förbättra garantierna efterhand och få ökad kunskap om garantiernas långsiktiga effekter.

Rekommendationer till Riksgälden

- Stärk det interna stödet för att skatta parametern "den förväntade förlusten givet fallissemang", och dokumentera gjorda överväganden. Det är viktigt för att säkerställa att beräkningar av statens förväntade förlust är rimliga.

Ordlista¹

Administrativ avgift: Sida tar ut en avgift från garantitagare som ska täcka administrativa kostnader för beredning och uppföljningsåtgärder för garantin. Den administrativa avgiften disponeras av Sida.

Aktuariell granskning: En granskning som genomförs av personer med försäkringsteknisk kompetens.

Beredningspromemoria: Sida dokumenterar de bedömningar de gör inför beslut om en biståndsinsats i en beredningspromemoria.

Biståndsråd: Högst ansvarig Sidaanställd person på utlandsmyndighet. Benämns också "biståndschef". Vi skriver "BR" i fotnoterna när vi refererar till intervjuer med biståndsråd eller chefer för Sidas strategiansvariga enheter.

Effekt på kort och medellång sikt: De effekter en utvecklingsinsats uppnår på kort och medellång sikt, vilka uppnås genom *prestationer*. Motsvarar engelskans "outcome".

Exponering: Det belopp som speglar det aktuella utnyttjandet av garantin, det vill säga belopp på utställda lån som täcks av garantin.

Fällissemang: De fall då garantitagaren inte får in sina krediter från garantigäldenären och behöver infria garantin. Jämför även *skadefall*.

Finansiell additionalitet: Innebär att det lån som Sida garanterar inte skulle ha ställts ut utan stöd av garantin. Intentionen är att Sida på så sätt ska möjliggöra utveckling som inte skulle ha ägt rum i samma omfattning eller skala utan garantin.

Förväntad förlust: Den förlust som kan förväntas uppstå för staten för en garanti. För att beräkna den förväntade förlusten ska man beakta sannolikheten för att garantigäldenären inte återbetalar krediter till garantitagaren. Den förväntade förlusten återspeglar därmed de risker som förknippas med garantin.

Garantiavgift: Baserat på den förväntade förlusten tar Sida ut en avgift i form av en garantiavgift från garantitagaren. Garantiavgiften motsvarar en försäkringspremie som garantitagaren ska betala för den förväntade förlusten. Garantiavgifter förvaltas i garantireserven.

Garantiavtal: Det avtal som sluts mellan garantigivaren (Sida) och garantitagaren om en garanti.

¹ Ordlistan bygger på information från bland andra Sida, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, 2008; förordningen (2011:211) om utlåning och garantier; förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsarbete; Sida, *Handbok – insatshantering för garantier*, 2019 samt Sida, *Analyspunkter för beredning av garantiinsatser – kring struktur, redovisning och additionalitet*, 2019.

Garantienheten: Kort för "enheten för garantier och katalytisk utvecklingsfinansiering", en enhet på Sida som är placerad vid avdelningen för partnerskap och innovation. Garantienheten ansvarar för att hantera de garantitekniciska aspekterna av en garanti. Vi skriver "GAR" i fotnoterna när vi refererar till intervjuer med personer på Sidas garantienhet.

Garantigivare eller garant: Den part som ställer ut garantin, till exempel Sida.

Garantigäldenär: Den part som garantitagaren ger lån till (det vill säga låntagare).

Garantiinsats: Sidas utvecklingsarbete bedrivs i form av insatser, det vill säga Sida ger stöd till projekt eller program inom ramen för en insats. Sida utfärdar därmed garantier inom ramen för garantiinsatser.

Garantiram: Det maximala belopp som Sida totalt får ställa ut garantier för (maximala garantiåtaganden). Riksdagen beslutar om garantiramens storlek genom antagande av budgetpropositionen.

Garantireserv: Reserv med medel för att täcka förväntade förluster som kan uppstå med anledning av garantierna. Reserven byggs upp av garantiavgifter från garantitagarna och Sidas subventioner av dessa avgifter. Vid skadefall (utbetalningar) tas medel från reserven. Reserven fylls också på med återvinningar och inkommande ränta.

Garantitagare: Den part som garantigivaren (Sida) tecknar garantiavtal med, till exempel en bank eller en fond.

Garantiåtagande: De åtaganden som garantigivaren (Sida) gör inom ramen för ett garantiavtal.

Marknadsstörning: Handlar om hur garantier påverkar den finansiella sektorn eller den sektor som garantigäldenären tillhör, till exempel om garantier bidrar till att snedvräta konkurrensen inom sektorerna. Sida får enbart ge garantier som risken för negativ marknadsstörning bedöms vara liten.

Mobiliserat kapital: I denna rapport avser mobiliserat kapital de finansiella resurser som garantigivaren ställer till förfogande för investeringar genom Sidas garanti.

Prestation: Ett mått på i vilken utsträckning en utvecklingsinsats eller en utvecklingspartner uppnår resultat i enlighet med uppsatta mål eller planer. Prestationer handlar om resultat på kort sikt i termer av produkter, kapitalvaror och tjänster. Motsvarar engelskans "output".

Riskbedömning: En bedömning av de risker som är förknippade med en garanti. Riskbedömningen ska inkludera en beräkning av den förväntade förlusten. Riskbedömningen ska göras innan en garanti beslutas. Årliga värderingar av riskerna förknippade med befintliga garantier görs även i samband med bokslut.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Skadefall: De fall när en garanti faller ut, det vill säga när en garantitagare behöver utnyttja garantin. Jämför *fallicesamang*.

Subvention: Om Sida bedömer att garantitagaren inte kan betala garantiavgifter eller administrativa avgifter kan Sida finansiera dessa genom en subvention. Subventioner av avgifter ska finansieras från anslag.

Statsstöd: Statsstöd är när en stat, kommun eller region stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel. Detta innebär att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden vilket kan snedvrida konkurrensen.

Strategiansvariga enheter: Operativa enheter placerade på Sidas huvudkontor eller utlandsmyndigheter. Vi skriver "SA" i fotnoterna när vi refererar till intervjuer med handläggare på Sidas strategiansvariga enheter,

Säkerhet: Ett lån med säkerhet innebär att långivaren (i det här fallet en garantitagare) har rätt att ta något du äger om du inte kan betala tillbaka lånet.

Utvecklingsadditionalitet: Innebär att insatsen utformas i enlighet med de målsättningar och strategier som regeringen har beslutat om för Sidas verksamhet.

1 Inledning

Sedan 2009² arbetar Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) med garantier som en del av myndighetens näringslivssamarbete. Det innebär att Sida delar risk med en bank eller investerare som mot en avgift får tillbaka delar av sin förlust om låntagare inte förmår återbetala sitt lån. Sida fungerar därmed som en borgenär för lån, och inte primärt som en finansiär av biståndsmedel. Det innebär att kostnaderna för garantierna är relativt små. Syftet är istället att bidra till att mobilisera andra finansiella resurser för att uppnå det biståndspolitiska målet.³ Garantierna medför dock att staten tar en kreditrisk för garantierna.

1.1 Motiv till granskning

Riksdagen har vid flera tillfällen beslutat om att utöka garantiramen, det vill säga det maximala belopp som Sida får ställa ut garantier för. Sedan år 2009 har garantiramen ökat från 5 till 15 miljarder kronor år 2020.⁴ Garantierna har därmed fått en allt större betydelse i svenskt bistånd.

Samtidigt är garantier ett relativt nytt och innovativt instrument inom biståndet och kunskapen om garantiernas långsiktiga effekter är begränsad. Få bilaterala givare använder garantier inom ramen för sitt bistånd. Utöver Sverige är det framför allt USA och Frankrike som ger garantier.⁵ Det medför att den samlade kunskapen om bilaterala givares garantier är relativt liten.

Sammanlagt har sex av Sidas garantier utvärderats tidigare. Utvärderingarna visar på brister i garantiernas effektivitet, såsom att garantier inte har nått avsedda målgrupper och att lån inte har beviljats i förväntad utsträckning.⁶ Utvärderingar visar också på positiva resultat på kort sikt, såsom att garantier har bidragit till

² Sida har haft möjlighet att ställa ut garantier sedan myndigheten bildades 1995. Det garantiinstrument som Sida idag arbetar med infördes dock 2009 genom förordningen (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete. Se SOU 2006:108.

³ 2 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingssamarbete. Se kapitel 2 för en beskrivning om mål och intentioner med garantier samt om kostnader för garantier.

⁴ Garantiramen har utökats stegvis: 2011 utökades den till 10 miljarder, år 2017 till 12 miljarder, år 2019 till 14 miljarder och år 2020 till 15 miljarder. Se prop. 2010/11:1 utgiftsområde 7, s. 5, bet. 2010/11:UU2, rskr. 2010/11:98; prop. 2016/17:1 utgiftsområde 7, s. 7, bet. 2016/17:UU2, rskr. 2016/17:95; prop. 2018/19:1 utgiftsområde 7, s. 7, bet. 2017/18:UU2, rskr. 2018/19:85; prop. 2019/20:1 utgiftsområde 7, s. 6; bet. 2019/20:UU2, rskr. 2019/20:104.

⁵ DEVFIN Advisers, *Sida Guarantees and Poverty Reduction. Developing Theories of Change*, 2019, s. 5–6.

⁶ Carnegie Consult, *Evaluation of Sida's use of guarantees for market development and poverty reduction*, 2016; Gray m.fl., *Evaluation of the Sida-USAID/DCA Guarantee to Zanaco*, 2018; Millard m.fl., *Evaluation of Health Guarantee to Centenary Rural Development Bank in Uganda*, 2018 samt van Gerwen m.fl., *Mid Term Evaluation of the Sida and USAID Loan Portfolio Co-Guarantee and The Mali Finance for Food Security and Women Entrepreneurs (FFSWE) programme*, 2019. Se även DEVFIN Advisers, *Sida Guarantees and Poverty Reduction. Developing Theories of Change*, 2019, s. 12.

utveckling av den privata sektorn.⁷ Ingen av de utvärderingar som har gjorts av Sidas garantier syftar dock till att mäta vilka eventuella långsiktiga effekter de haft på exempelvis den ekonomiska tillväxten eller på tillgången på mat eller sjukvård.⁸

Att garantier fått en ökad betydelse inom svenskt bistånd har därmed varit ett motiv till att granska Sidas garantiverksamhet. Garantier är dock ett relativt nytt och innovativt instrument vars långsiktiga effekter till stor del är okända. Enligt Riksrevisionen medför det ett ökat behov av tydlig styrning av garantierna och av ett utförligt arbete med uppföljning och lärande. Granskningen har därför riktat in sig på om regeringen och berörda myndigheter säkerställt att garantiverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är: Har regeringen och berörda myndigheter säkerställt att Sidas garantiverksamhet bedrivs på ett effektivt sätt? Delfrågorna är:

1. Har regeringens styrning av garantier som ett instrument inom biståndet varit tydlig?
2. Har Sida arbetat med garantier på ett ändamålsenligt sätt?
 - a. Har Sida skapat goda förutsättningar för att använda garantier som ett instrument inom biståndet?
 - b. Har Sida utformat garantier baserat på väl motiverade bedömningar?
 - c. Har Sida skapat goda förutsättningar för att följa upp garantiernas resultat?
3. Har Sida och Riksgälden arbetat ändamålsenligt med att beräkna statens förväntade förluster för garantierna?

Granskningen omfattar regeringen, Sida och Riksgälden. Riksgälden omfattas eftersom myndigheten har till uppgift att för Sidas räkning beräkna statens förväntade förluster för garantier.⁹

⁷ Carnegie Consult, *Evaluation of Sida's use of guarantees for market development and poverty reduction*, 2016, s. 17.

⁸ DEVFIN Advisers, *Sida Guarantees and Poverty Reduction. Developing Theories of Change*, 2019, s. 12.

⁹ Fram till den 15 februari 2019 skulle Sida i första hand samverka med Exportkreditnämnden (EKN) för att bedöma den förväntade förlusten. Vid behov kunde en annan aktör tillfrågas. Riksrevisionen har inte inkluderat EKN i denna granskning, eftersom de inte längre gör sådana bedömningar. Sida har anlitat Riksgälden för att beräkna de förväntade förlusterna för flera garantier sedan 2013. Riksgälden har beräknat de förväntade förlusterna för ungefär hälften av Sidas garantier. Se 12 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete jämfört med den numera upphävda bestämmelsen i 13 § förordningen (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingsamarbete. Se även Sida, *Överenskommelse om samarbete mellan Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete och Riksgäldskontoret*, 2018.

1.2.1 Avgränsningar

Granskningen har inte omfattat en utvärdering av garantiernas resultat. Anledningen till det är att en sådan utvärdering främst skulle omfatta äldre garantier i Sidas portfölj, eftersom viss tid behöver förflöta innan resultatet av en garanti kan granskas. Riksrevisionen har istället velat få en så aktuell bild som möjligt av garantiverksamheten. Granskningen har därför varit inriktad på arbetet med garantier och att det, så långt som möjligt, säkerställs att garantierna har avsedd effekt. För att fånga in förändringar som gjorts i arbetet med garantier, har vi i huvudsak analyserat garantier som blivit beslutade under perioden 2016–2018 eller sådana som löper ut 2019–2020 (för mer information om urval, se avsnitt 1.4 och elektronisk bilaga 2).

1.3 Bedömningsgrunder

Budgetlagens krav på effektivitet är en generell bedömningsgrund i granskningen. Budgetlagen anger att hög effektivitet ska eftersträvas och att god hushållning iaktas i statens verksamhet.¹⁰ Med hög effektivitet avses att verksamheten bedrivs så att de mål som riksdagen har satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad.¹¹

Därutöver utgår Riksrevisionen från följande bedömningsgrunder.

1.3.1 Regeringens styrning ska vara tydlig

För att bedöma regeringens styrning av garantier utgår vi från den förvaltningspolitiska propositionen. Den anger att regeringens styrning av myndigheter ska vara tydlig.¹² Tydlig styrning innebär bland annat att myndigheternas uppdrag ska preciseras genom att regeringen anger vilka uppgifter och regler som myndigheten ska arbeta med och efter. Vid behov ska regeringen också precisera mål och prioriteringar. Mål och uppgifter ska vara formulerade så att myndigheterna själva råder över eller har rimliga möjligheter att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.¹³ I detta ingår att verksamhetens finansiering ska vara anpassad till uppgiftens karaktär.

¹⁰ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹¹ Det framgår av förarbetena till lagen om statsbudgeten (som var föregångare till budgetlagen). Se prop. 1995/96:220, s. 20, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

¹² Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FIU38, rskr. 2009/10:315.

¹³ Prop. 2009/10:175, s. 96–97. Det framgår också att styrningen ska vara verksamhetsanpassad, ha ett medborgarperspektiv och att den bör inriktas på att bli mer strategisk.

1.3.2 Sida ska skapa goda förutsättningar för att använda garantier som ett instrument i biståndet

Vår utgångspunkt här är att Sida ska skapa goda förutsättningar för att använda garantier som ett instrument i biståndet. Det innebär att Sida genom sin interna styrning och organisation möjliggör för chefer och handläggare på Sida att bedöma garantiernas relevans för att uppnå biståndsmål och att använda garantier när de bedöms vara relevanta.

Utgångspunkten är formulerad mot bakgrund av förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete som reglerar Sidas garantiverksamhet.¹⁴ Förordningen fastställer att Sida får utfärda garantier i syfte att bidra till mobilisering av finansiella resurser för att uppnå det biståndspolitiska målet. Garantier som utfärdas ska bidra till en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling.¹⁵ Garantierna får i detta syfte användas inom ramen för regeringsbeslutade strategier eller andra mål för biståndsverksamheten.¹⁶ Vidare har regeringen betonat att Sida ska mobilisera kapital genom att använda garantiramen för att komplettera relevanta anslagposter.¹⁷

Vi grundar oss också på myndighetsförordningen, som anger att myndighetens ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen och för att verksamheten bedrivs effektivt.¹⁸ Sidas ledning ansvarar därmed för att verksamhetens styrning och organisation möjliggör för handläggare och chefer att bedöma garantiernas relevans för att uppnå biståndsmål, och att även använda garantier när de bedöms vara relevanta.

1.3.3 Sida ska utforma garantier baserat på väl motiverade bedömningar

Vi utgår vidare från att Sida utformar sina garantier baserat på väl motiverade bedömningar. Det innebär att det ska vara möjligt att följa de överväganden som legat till grund för utformningen av garantin. Det är enligt Riksrevisionen rimligt att Sida dokumenterar överväganden som påverkat garantiernas utformning. Dokumentation skapar bättre förutsättningar för en enhetlig hantering av garantier, organisatoriskt minne, uppföljning och lärande. I kapitel 5 preciserar vi de aspekter som vi anser vara viktiga att Sida bedömer vid utformningen.

¹⁴ Förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete beslutades i december 2018 och trädde ikraft den 15:e februari 2019. Förordningen kompletterar förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Den ersatte förordningen (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingsamarbete, som hade varit gällande sedan den 1 juni 2009. Riksrevisionen har bedömt att det inte finns några avgörande skillnader mellan förordningarna som får betydelse för granskningen.

¹⁵ Se 2 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete.

¹⁶ Se 3 § 1 förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete.

¹⁷ Regeringsbeslut UD2018/20720/PLAN, UD2018/20984/IU; regeringsbeslut UD2019/18427/RS (delvis), UD2019/18461/IU samt regeringsbeslut UD2020/08905/RS (delvis), UD2020/08919/IU. Regeringen specificerar strategiernas anslagposter i de årliga regleringsbrev till Sida.

¹⁸ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

Vi grundar detta på förvaltningslagens krav på att myndigheters beslut ska innehålla en klargörande motivering. Motiveringen ska bland annat innehålla uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.¹⁹ Utrikeskottet har också understrukit att det måste vara möjligt att följa kopplingen mellan mål, insatser och resultat inom svenskt bistånd.²⁰ Vidare har utrikesutskottet betonat att beslut om biståndets fortsatta utförande i hög grad bör utgå från en analys av de resultat som har uppnåtts.²¹ Vi menar därför att det ska gå att följa gjorda överväganden, till exempel kopplingen mellan utformningen av garantin och avsedda resultat.

1.3.4 Sida ska skapa goda förutsättningar för att följa upp garantiernas resultat

Vi utgår från att Sida ska skapa goda förutsättningar för att följa upp garantiernas finansiella resultat och utvecklingsresultat. Det innebär att Sida tidigt bör planera uppföljningen av garantierna. Uppföljningen ska planeras så att resultatet av garantierna kan redovisas och så att lärdomar kan dras för att förbättra garantiernas effektivitet. Med resultat avses såväl prestationer (*outputs*, det vill säga de produkter, kapitalvaror och tjänster som en utvecklingsinsats genererar) som effekter på kort och medellång sikt (*outcomes*).²² Detta är viktigt för att skapa möjlighet till att också följa garantiernas långsiktiga effekter.

Vi grundar detta på att såväl riksdagen som regeringen har framhållit vikten av uppföljning av biståndsinsatser, och att biståndet bör utformas genom att man drar nytta av lärdomar från tidigare uppföljningar.²³

1.3.5 Beräkningar av statens förväntade förluster för garantier ska vara väl motiverade

För att bedöma Riksgäldens och Sidas arbete med att beräkna förväntade förluster för garantier har vi samma utgångspunkt som för frågan om Sidas utformning av garantier (delfråga 2b). Vi utgår därmed från att arbetet är baserat på väl motiverade bedömningar och att det är möjligt att följa de överväganden som legat till grund för beräkningarna. Genom att kunna ställa utfallet mot gjorda överväganden förbättras förutsättningarna för lärande.

¹⁹ Se 32 § förvaltningslagen (2017:900). Jämför även utredningsansvaret i 23 § och dokumentationskravet i 27 § samma lag.

²⁰ Bet. 2016/17:UU11, s. 8, rskr. 2016/17:235. I betänkandet hänvisar utskottet till liknande uttalanden i budgetbetänkandena bet. 2014/15:UU2, bet. 2015/16:UU2 och bet. 2016/17:UU2.

²¹ Bet. 2016/17:UU11, s. 8, rskr. 2016/17:235.

²² För definitioner av termerna "prestationer/outputs" och "effekter på kort och medellång sikt/outcome", se Sida, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, 2017.

²³ Se t.ex. prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 7, s. 49, bet. 2017/18:UU2, s. 21, rskr. 2017/18:95; prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 7, s. 49, bet. 2019/20:UU2, s. 9, rskr. 2019/20:104 samt skr. 2016/17:60, s. 45–47, 52–54.

Förordningen (2011:211) om utlåning och garantier anger att en bedömning av statens risk ska göras innan en garanti beviljas. Bedömningen ska inkludera en beräkning av den förväntade förlusten och ska dokumenteras i en rapport.²⁴ Riksgälden beräknar den förväntade förlusten på uppdrag av Sida.²⁵ Riksgälden och Sida har ansvar för olika delar av processen för att bedöma en garantis förväntade förlust.²⁶ Vi menar att samtliga delmoment i processen för att beräkna statens förväntade förlust för garantier ska uppfylla förvaltningslagens krav på saklighet och krav på motiverade dokumenterade beslut. Riksgälden ska på Sidas begäran även årsvis göra årliga bedömningar av risker i garantiverksamheten.²⁷ Granskningen inriktas dock på de beräkningar som görs innan en garanti beviljas, eftersom de beräkningarna ligger till grund för garantiernas avgifter.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Metod och urval

Granskningen baseras i huvudsak på dokumentstudier och information som inhämtats genom intervjuer. Vi beskriver det översiktligt nedan. I elektronisk bilaga 2 ges en mer detaljerad beskrivning.

För att besvara frågan om regeringens styrning (delfråga 1) har Riksrevisionen studerat riksdagstryck och regeringens styrdokument, till exempel budgetpropositioner, förordningar, regleringsbrev och regeringsbeslutade strategier för utvecklingssamarbetet. Riksrevisionen har analyserat ett urval motsvarande fjorton strategier med fokus på om de är utformade så att det är möjligt att använda garantier i deras genomförande. Urvalet inkluderar strategier inom vilka det både fanns och inte fanns beslutade garantier 2018. Urvalet motsvarar de garantier och strategier som valts ut för granskningen av Sidas arbete med garantier (delfråga 2), se nedan. Utöver dokumentstudierna har vi även genomfört semistrukturerade intervjuer om regeringens styrning med företrädare för Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Riksgälden och Sida.

När det gäller hur Sida arbetat med garantier (delfråga 2) har Riksrevisionen studerat tio garantier som ingick i Sidas garantipportfölj 2018. De tio garantierna har valts ut strategiskt, baserat på en kartläggning av Sidas garantipportfölj.²⁸ I urvalet har vi bland annat tagit hänsyn till garantiernas utformning, storlek och geografiska inriktning. Sammanlagt motsvarar urvalet 51 procent av värdet på

²⁴ 12 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

²⁵ Sida, *Överenskommelse om samarbete mellan Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete och Riksgäldskontoret*, 2018. Se även 12 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingssamarbete.

²⁶ Vi redogör för processen i avsnitt 7.2.

²⁷ Se 13 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingssamarbete.

²⁸ Riksrevisionens kartläggning av Sidas garantipportfölj är inkluderad i elektronisk bilaga 2.

Sidas totala garantiportfölj.²⁹ De utvalda insatserna var utfärdade inom ramen för tio olika strategier. Därutöver har Riksrevisionen inkluderat ytterligare fyra strategier där Sida inte hade någon garanti utfärdad 2018. Syftet med detta var att få exempel på fall där Sida både använt och inte använt sig av garantier. Urvalsprocessen beskrivs mer ingående i elektronisk bilaga 2.

Det skriftliga underlag som studerats för att besvara delfråga 2 består av regeringsbeslutade strategier, Sidas insatsdokumentation (underlag) samt interna riktlinjer och rutiner som rör insatshantering och garantigivning. Vi har även tagit del av Sidas årsredovisningar, budgetunderlag och verksamhetsplaner. Information har också inhämtats genom semistrukturerade intervjuer med anställda vid enheten för garantier och katalytisk utvecklingsfinansiering (garantienheten), samt vid strategigenomförande enheter på Sida. Totalt har 34 intervjuer med 38 Sidaanställda genomförts.

För att besvara frågan om beräkningar av förväntad förlust för garantier (delfråga 3) har Riksrevisionen anlitat ett team av konsulter för att göra en så kallad aktuariell (försäkringsteknisk) granskning. Konsulterna har för Riksrevisionens räkning granskat ändamålsenligheten i Riksgäldens och Sidas respektive arbete med att beräkna garantiernas förväntade förlust. Den här delen av granskningen har skett genom intervjuer med representanter för Sida och Riksgälden, samt genom en analys av underlag, data och övrig dokumentation. Riksrevisionen har deltagit vid samtliga intervjuer. Den aktuariella granskningen omfattar tio garantier, men det är inte exakt samma garantier som vårt urval för delfråga 2 eftersom vi haft olika utgångspunkter för urvalen. Urvalet baseras bland annat på om Riksgälden har gjort den ursprungliga riskbedömningen för garantierna samt om bedömningen har gjorts under 2018 och 2019 (se vidare i elektronisk bilaga 2). Konsulternas rapport finns tillgänglig i granskningens akt. Företrädare för Sida och Riksgälden har fått möjlighet att faktagranska ett utkast till konsulternas rapport.

1.4.2 Genomförande och kvalitetssäkring

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Vanessa Liu och projektmedarbetaren Therese Brolin. Johanna Malm ingick i projektgruppen fram till den 17 april 2020 (projektledare till och med mars 2020). Filippa Kalle (praktikant) har också bidragit i arbetet. Ari Kokko, professor i International Business vid Copenhagen Business School, har varit referensperson och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till rapporten.

²⁹ Sammanställningen bygger på Sida, *Guarantee Portfolio per 31 December 2018, 2019* (framför allt bilaga 1–2); Sida, *Sidas årsredovisning 2018, 2019* samt Riksrevisionens årliga revisions garantiöverteckning.

Företrädare för Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Finansdepartementet), Sida och Riksgälden har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

1.5 Disposition

I kapitel 2 ges en överblick över hur Sidas garantiverksamhet är uppbyggd och hur den styrs. I kapitel 3 behandlar vi granskningens första delfråga, om huruvida regeringens styrning av garantierna varit tydlig. I kapitel 4–6 behandlar vi den andra delfrågan, om huruvida Sidas arbete med garantier varit ändamålsenligt. I kapitel 7 behandlar vi den tredje och sista delfrågan, om huruvida Sida och Riksgälden arbetat ändamålsenligt med att beräkna förväntad förlust. I kapitel 8 redovisar vi slutsatserna från granskningen och Riksrevisionens rekommendationer.

2 Garantier i svenskt bistånd

Syftet med detta kapitel är att ge läsaren en överblick över hur Sidas garantiverksamhet är uppbyggd och hur den styrs. I kapitlet ges därför en kortfattad beskrivning av Sidas garantiverksamhet och dess mål och intentioner. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om hur Sida använder garantier i sin verksamhet.

2.1 Så fungerar Sidas garantier

Banker och investerare vill sällan låna ut pengar till företag eller projekt som de anser vara riskfyllda. För små och medelstora företag i låg- och medelinkomstländer som saknar säkerhet och kredithistoria är det därför ofta svårt att få tillgång till lån och krediter. Det kan också vara svårt att locka investerare till att finansiera större projekt i riskfyllda miljöer. En garanti kan i de här fallen fungera som en slags försäkring där en garant, mot en avgift, tar delar av den finansiella risk det innebär att låna ut pengar till dessa aktörer. På så sätt kan banker och investerare motiveras till att investera i utvecklingsrelaterade projekt som annars inte hade fått finansiering. Avsikten är också att banker och investerare ska få större erfarenhet av att analysera risker, vilket förväntas öka deras intresse av att fortsätta låna ut pengar till utvecklingsprojekt. Syftet med garantier är att, genom att öka tillgången på krediter, främja hållbar utveckling, skapa inkluderande ekonomisk tillväxt och bidra till fattigdomsminskning.³⁰

Olika slags garantier inom ramen för Sidas garantiverksamhet³¹

Portföljgaranti: är en garanti som täcker flera lån eller investeringar. Det kan exempelvis handla om att Sida ställer ut en garanti till en mindre bank som i sin tur ger lån till flera låntagare. Portföljgarantier kan vara bilaterala, regionala eller globala.

Projektgaranti: är garantier för enskilda projekt, exempelvis för ett specifikt lån från en känd långgivare till en känd låntagare. Garantin kan till exempel ställas ut för att hantera låntagarens kreditrisker.

Volymgaranti: innebär att Sida ger producenter ett löfte om en viss såld volym. Syftet med garantin är att skapa incitament för producenter att introducera produkter eller tjänster på en marknad, och/eller att sänka priset på desamma.

Balansräkningsgaranti: är en garanti där Sveriges goda kreditvärdighet används för att frigöra utrymme i en långvares balansräkning. På så vis frigörs utrymme i garantitagarens balansräkning, vilket gör att garantitagaren kan ställa ut ytterligare lån. Balansräkningsgarantier ställs framför allt ut till multilaterala organisationer.

³⁰ Sida, *Analyspunkter för beredning av garantiinstrument – kring struktur, redovisning och additionalitet*, 2019, s. 1–2; Sida, "Sidas arbete med garantier", hämtad 2020-05-08; Sida, *Guarantee Portfolio 2017*, 2018, s. 1. Se även 2 § förordning (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete.

³¹ Sida, *Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag: Garantiinstrument*, 2018, s. 33–32.

Fondgaranti: är en garanti som ska sänka risker förknippat med de underliggande investeringarna i en fond, eller för särskilda högriskandelar i en fond, för att få andra aktörer att våga eller vilja investera i fonden. Garantierna kan ges till olika slags fonder, men det är vanligt att de går till investeringar på infrastrukturområdet.

Vid slutet av 2018 omfattade Sidas garantiportfölj 46 beslutade garantiavtal till ett sammanlagt värde av 7,1 miljarder kronor. Det innebär att Sida fungerar som en borgenär för lån motsvarande 7,1 miljarder kronor. Enligt Sida har dessa garantier mobiliserat ett kapital på nästan 18 miljarder kronor, vilket innebär att garantierna har möjliggjort för banker och andra finansiärer att ställa ut lån eller motsvarande för sammanlagt 18 miljarder kronor.³² Dessa garantier har sammanlagt kostat Sida 270 miljoner kronor i subventioner, vilket är en liten summa i relation till den biståndsbudget som Sida råder över (läs mer i avsnitt 2.3).³³ Garantiportföljen täcker in flera sektorer och geografiska områden. Bland de största sektorerna, sett till andel av den totala garantiportföljen, återfinns 2018 hållbar infrastruktur (36 procent), marknadsutveckling (27 procent) och energi (21 procent).³⁴ Geografiskt sett används garantier inom både tematiska och geografiska strategier. År 2018 använde Sida garantier inom ramen för samarbetet med 16 geografiska strategier (varav 13 var bilaterala och 3 var regionala) och 4 tematiska strategier.³⁵

För att tillgängliggöra mer finansiella resurser delar Sida ofta risken med andra biståndsgivare. I ungefär hälften av garantierna samarbetar Sida med USA:s biståndsgivare USAID.³⁶

Under åren 2015–2018 har Sida hanterat 25 skadefall, det vill säga när låntagarna inte har betalat tillbaka sina lån och garantitagaren vänder sig till Sida för att få skadorna ersatta. Samtliga skadefall ledde till utbetalningar till en sammanlagd kostnad av 8 miljoner kronor. De genomsnittliga förlusterna ligger på 0,01 procent vilket är en låg siffra enligt Sida.³⁷ Att skadefallen har legat på en relativt låg nivå kan förklaras med att Sidas garantiportfölj inkluderar garantier där en relativt lång

³² Sida, *Guarantee Portfolio per 31 December 2018*, 2019, s. 4–5, och s.16. För mer information om hur storleken på det mobiliserade kapitalet räknas ut se OECD, *DAC methodologies for measuring the amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions*, 2020; Sida, *Handbok – insatshandling för garantier*, 2019, s. 8.

³³ År 2018 subventionerade Sida garantiavgifter med 27 miljoner kronor. Det kan sättas i relation till de totala disponibla medel för anslagsposter som Sida beslutade om 2018, som uppgick till 24,7 miljarder kronor. Se Sida, *Sidas årsredovisning för 2018*, s. 234 samt Sida, *Guarantee Portfolio per 31 December 2018*, 2019, s. 16.

³⁴ Sida, *Guarantee Portfolio per 31 December 2018*, 2010, s. 6.

³⁵ Sida, *Sidas årsredovisning 2018*, 2019, s. 36.

³⁶ Andersson, "Sida and innovative finance: The case of loan guarantee schemes", 2019, s. 4; Sida, *Guarantees, Unlocking capital for development efforts*, 2017, s. 1; Sida, *Guarantee Portfolio 2017*, 2017, s. 2; Sida, *Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag: Garantiinstrument*, 2018, s. 15. Se också 8 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete.

³⁷ Sida, *Guarantee Portfolio per 31 December 2018*, 2019, s. 16.

löptid återstår. Skadefall rapporteras ibland in i slutet av garantiperioden vilket innebär att skadefallen kan komma att öka framöver.³⁸

2.2 Garantiernas roll i svenskt bistånd

2.2.1 Mål och intentioner med garantier

Det övergripande målet med Sveriges internationella bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.³⁹ Syftet med Sidas garantier är att de ska bidra till mobilisering av finansiella resurser för att uppnå det övergripande målet.⁴⁰ Av budgetpropositioner framgår att regeringens intentioner med Sidas garantiverksamhet bland annat är att den ska användas för att mobilisera resurser för offentliga investeringar som inte kan, eller bör, finansieras till marknadsvillkor,⁴¹ stärka samarbetsländernas finansiella system och öka den privata sektorns finansiering av utvecklingsinsatser⁴² samt mobilisera investeringar i hållbar utveckling.⁴³

Enligt regeringen ska Sida också använda garantier för att mobilisera externt kapital för att uppnå de åtaganden som Sverige har gjort inom ramen för Addis Ababa Action Agenda om utvecklingsfinansiering, Agenda 2030 och klimatavtalet från Paris 2015.⁴⁴ Regeringen har även betonat att Sida ska använda garantiramen effektivt för att komplettera relevanta anslagsposter.⁴⁵ Sidas garantiverksamhet är ett exempel på en innovativ finansieringsform där Sverige globalt sett ligger i framkant. Utöver Sverige är det framför allt Frankrike och USA som har omfattande garantiprogram inom ramen för sitt bilaterala utvecklingssamarbete.⁴⁶

Regeringens styrning av svenskt bistånd, och därmed av Sidas garantiverksamhet, utgår från regeringens *policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitär bistånd*. Policyramverket konkretiseras genom budgetpropositioner, instruktioner, regleringsbrev och strategier.⁴⁷ Därutöver styrs biståndet av förordningar. En beskrivning av regeringens styrning av garantiverksamheten ges i kapitel 3.

³⁸ Sida, *Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag: Garantiinstrumentet*, 2018, s. 16 samt intervju med chefen för Sidas garantienhet (GAR chef), 2020-04-08.

³⁹ Se prop. 2013/14:1 utgiftsområde 7, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:127. Se också prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 7, s. 13; bet. 2019/20:UU2, rskr. 2019/20:104.

⁴⁰ Se 2 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingssamarbete.

⁴¹ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 7, s. 72–73.

⁴² Prop. 2010/11:1 utgiftsområde 7, s. 23–24.

⁴³ Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 7, s. 54.

⁴⁴ Regeringsbeslut UD2018/20720/PLAN, UD2018/20984/IU; regeringsbeslut UD2019/18427/RS (delvis), UD2019/18461/IU samt regeringsbeslut UD2020/08905/RS (delvis), UD2020/08919/IU.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Andersson, "Sida and innovative finance: The case of loan guarantee schemes", 2019, s. 5 samt OECD/DAC, *OECD Development Co-operation Peer Reviews Sweden 2019*, 2019, s. 59, 61 och 66.

⁴⁷ Skr. 2016/17:60 samt prop. 2017/18:1 utgiftsområde 7, s. 17.

2.3 Sidas garantiverksamhet

2.3.1 Garantier i Sidas utvecklingssamarbete

Liksom Sidas övriga bistånd ska garantiverksamheten bedrivas inom ramen för regeringsbeslutade strategier. Garantiverksamheten skiljer sig dock från Sidas övriga verksamhet på så vis att biståndsmedel inte betalas ut till samarbetspartners inom ramen för garantierna. Vad Sida däremot kan göra är att subventionera garantiavgiften och den administrativa avgift som garantitagaren ska betala till Sida. Vad som också skiljer garantier från Sidas övriga insatser är vilken sorts samarbetspartner som insatserna riktar sig till. De vanligaste är att de riktar sig till banker eller investerare vilka ofta är ovana vid att samarbeta med biståndsgivare och därmed inte har erfarenhet av att till exempel ta fram programdokument och resultatramverk. Garantier kan också ha mer omfattande avtal än Sidas övriga insatser. Sida kan därför få ägna mer tid åt beredning av garantier jämfört med andra insatser.⁴⁸

Innan Sida ställer ut en garanti ska Riksgälden göra en extern bedömning av de risker som förknippas med garantin. Bedömningen ska inkludera en beräkning av statens förväntade förlust. Baserat på den förväntade förlusten tar Sida ut en avgift i form av en garantiavgift från den bank eller den organisation som är garantitagare. Garantiavgiften motsvarar en försäkringspremie, det vill säga det som garantitagaren ska betala för den förväntade förlusten. Därutöver tar Sida också ut en administrativ avgift för handläggningen av garantin. Sida kan dock subventionera hela, eller delar av, garantiavgiften från sitt biståndsanslag och de administrativa avgifterna från sitt förvaltningsanslag, tabell 1.⁴⁹

Tabell 1 Översikt av avgifter i Sidas garantiverksamhet

Avgift	Avser	Betalas in till	Om subvention
Garantiavgift	Ska täcka förväntade förluster för garantin.	Garantireserven. Garantitagaren betalar avgiften till Sida, som i sin tur för över den till garantireserven.	Sida får använda sitt biståndsanslag för att subventionera avgiften. Sida betalar i så fall in subventionen till garantireserven.
Administrativ avgift	Ska täcka Sidas kostnader för beredning och uppföljning av garantin.	Sida förvaltar de administrativa avgifterna.	Sida får använda sitt förvaltningsanslag för att subventionera avgiften.

⁴⁸ Sida, *Handbok – insatshantering för garantier*, 2019, s. 24–25.

⁴⁹ Hur Sida ska finansiera subventioner av de administrativa avgifterna har varierat. Sedan 2019 får medel för detta tas från Sidas förvaltningsanslag. Se regeringsbeslut UD2019/18427/RS (delvis), UD2019/18461/JU.

Garantiavgiften, och eventuella subventioner av garantiavgiften, betalas in till en garantireserv hos Riksgälden. Det är från denna reserv som infriade garantier betalas ut om skadefall uppstår. Garantier innebär alltså en reell utgift först vid skadefall, det vill säga när en låntagare inte kan återbetala sina lån. Kostnaderna för skadefall betalas ut från Sidas garantireserv som bland annat består av inbetalda garantiavgifter.⁵⁰ Om reserven inte är tillräcklig för att täcka skadefallen har Sida rätt till en obegränsad kredit hos Riksgälden.⁵¹

2.3.2 Så går en garantiinsats till

En garantiinsats kan initieras på olika sätt, till exempel genom att ett förslag inkommer från en bank eller annan samarbetspartner, eller att en strategiansvarig handläggare identifierat att en garanti är ett lämpligt instrument för att uppnå målen inom en viss strategi. Innan en garanti beslutas ska dock flera bedömningar göras i enlighet med gällande bestämmelser och Sidas insatshanteringsregel.⁵² Garantiinsatser hanteras av handläggare på Sidas garantienhet och på strategiansvariga enheter (det vill säga operativa enheter på Sidas huvudkontor eller på utlandsmyndigheterna). Som nämndes ovan anlitar Sida Riksgälden för att göra riskbedömningar. I rutan nedan presenteras en översikt av hur en garantiinsats går till.

Så går en garantiinsats till⁵³

1. En beredningsplan tas fram

Handläggaren på den strategiansvariga enheten tar fram en beredningsplan, med stöd av handläggaren på garantienheten.

- Planen syftar bland annat till att hitta en förhandlingsstruktur som passar Sida och garantitagaren. Det ska även framgå hur garantin relaterar till mål i relevant strategi.
- Sida kontaktar Riksgälden för att avgöra om de kan bedöma risken för insatsen.

2. Beredning, beslut och avtal om insats

Beredning av insats inför beslut

- Riskgälden gör riskbedömningen på uppdrag av handläggaren på garantienheten.
- Med utgångspunkt i Riksgäldens bedömning är det garantienheten i samverkan med strategiansvarig enhet som har ansvaret att fastställa förväntade kostnader, förhandla avgifter med garantitagaren och beräkna eventuell subvention på garantiavgift.
- Beredningen dokumenteras i en beredningspromemoria. Därefter beslutas insatsen.

⁵⁰ Se 22–24 §§ förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

⁵¹ Se t.ex. regeringsbeslut UD2020/08905/RS (delvis), UD2020/08919/U.

⁵² Sidas insatshanteringsregel ska tillämpas i alla Sidas biståndsinsatser, med vissa undantag som bl.a. metodutveckling, utvärdering och revision, se Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2018, s. 1. Sidas garantihandbok ska ge en praktisk vägledning för hur medarbetare och chefer på Sida ska genomföra garantiinsatser, se Sida, *Handbok – insatshantering för garantier*, 2019, s. 10.

⁵³ Informationen i rutan kommer från Sida, *Handbok – insatshantering för garantier*, version 3, januari 2019 och Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2018.

Två beslut fattas om en garantiinsats

- På den strategiansvariga enheten fattas beslut om insatsens relevans och resultat.
- På garantienheten fattas beslut om garantiätaganden. Beslutet om garantiätaganden ska innehålla information om garanterat belopp, en sammanfattning av riskbedömningen, administrativa avgifter samt eventuellt subvention. Beslutet ska också inkludera en inbetalningsplan med information när avgifter ska vara inbetalda (av garantitagaren, eller av Sida i form av subventioner).

Avtal mellan Sida och garantitagare

- Avtalet inkluderar ofta villkor som ska vara uppfylla innan avtalet blir effektivt, det vill säga att garantin börjar gälla. När villkoren är uppfylla ska garantiavgiften eller eventuell subvention betalas in till garantireserven.
- Avtalet ska innehålla rapporteringskrav för de uppgifter som Riksgälden behöver för att genomföra årliga riskvärderingar, liksom en bilaga med en mall för den uppföljning och rapportering som garantitagare ska göra inom ramen för garantin.

3. Genomförande och uppföljning

Genomförande

- Sida och garantitagaren har ett uppstartsmöte. Vid mötet fastställer Sida och garantitagaren bland annat rutiner för kommande betalningar, framräkning av utnyttjandegrad (om relevant) och avgifter. Avtalsvillkor för uppföljning och tidpunkter för rapporteringar och uppföljningsmöten ska gås igenom.
- Sida ska följa upp om garantiavgifter betalas in enligt den inbetalningsplan som ska tas fram inför beslut om insats.
- Om det sker skadefall ska en bedömning göras av huruvida avtalade krav på, och förutsättningar för, utbetalningar är uppfylla. Därefter gör Sida utbetalning från Sidas garantireserv.
- Observera att en garanti kan utnyttjas i olika grad under garantiperioden, till exempel kan utlåningen inom ramen för garantin variera under garantiperioden.

Uppföljning

- Uppföljningar ska ske hel- eller halvårsvis, vilket ska regleras i avtalet. Rapportering ska också ske enligt avtal.
- Inför helårsbokslut ska en aktuell värdering göras av Sidas garantier. Om det har skett betydande förändringar kan det vara aktuellt att Riksgälden gör en ny riskvärdering.

4. Avslutning av insats

När den avtalade garantiperioden är över ska en avslutspromemoria skrivas. Promemorian ska bland annat innehålla bedömningar av insatsens relevans och av gjorda garantiätaganden. Bedömningarna ska dokumenteras i en avslutspromemoria för garantin.

3 Regeringens styrning av garantier

I det här kapitlet behandlar vi granskningens första delfråga, om regeringens styrning av garantier som ett instrument inom biståndet varit tydlig. Granskningen visar att Sidas ansvar att arbeta med garantier tydligt framgår av regeringens styrdokument. Medarbetare på Sida anser att utgångspunkterna för garantigivningen i huvudsak är rimliga. Det är däremot otydligt för Sida hur EU:s statsstödsregler ska tolkas i utformningen av garantier, vilket försvårat Sidas arbete. Företrädare för Sida har även framfört att det finns risker med hur regeringen styr finansieringen av garantiverksamheten, men hittills har detta inte haft konsekvenser för arbetet.

Bedömningsgrunder

Vi utgår från den förvaltningspolitiska propositionen. Den anger att regeringens styrning av myndigheter ska vara tydlig.⁵⁴ Det innebär bland annat att myndigheternas uppdrag ska preciseras genom att regeringen anger uppgifter och regler. Vid behov ska regeringen också precisera mål och prioriteringar. Mål och uppgifter ska vara formulerade så att myndigheterna själva råder över, eller har rimliga möjligheter, att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.⁵⁵ I detta ingår att verksamhetens finansiering är anpassad till uppgiftens karaktär.

3.1 Ramarna för Sidas arbete med garantier

Regeringen har gett Sida i uppgift att arbeta med mobilisering av resurser, med garantier som ett möjligt instrument för den uppgiften. Regeringen framhåller också garantier som ett instrument i genomförandet av flera strategier, trots att strategierna inte ska ange hur biståndet ska genomföras.

3.1.1 Sidas ansvar för garantier framgår tydligt av styrdokument

Regeringen har tydliggjort Sidas ansvar för garantier i olika styrdokument.

Regeringsbeslutade strategier är centrala i regeringens styrning av utvecklingsarbetet, och därmed även av Sidas garantiverksamhet. Strategier styr det utvecklingsarbetet som Sida och andra myndigheter bedriver tematiskt (globalt) och geografiskt i enskilda länder eller regioner. Strategierna ska ange ett specifikt syfte och ett begränsat antal mål för arbetet med genomförandet av strategin, vilka i sin tur ska bidra till att uppnå det övergripande målet för svenskt bistånd.⁵⁶ Garantierna styrs inte av någon specifik strategi utan ska användas för att bidra till att uppnå målen i de olika strategierna. Garantier är därmed ett av de instrument som Sida har till förfogande för att genomföra en strategi.⁵⁷

⁵⁴ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FIU38, rskr. 2009/10:315.

⁵⁵ Prop. 2009/10:175, s. 96–97.

⁵⁶ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1 och 6–7.

⁵⁷ Se 3 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsarbete samt bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 9.

Regeringen nämner inte garantier i *Sidas instruktion*, som utgör basen för regeringens styrning av myndigheten. Av instruktionen framgår dock att Sida ska komplettera och underlätta för andra finansiella resurser som bidrar till fattigdomsbekämpning och en långsiktig utveckling som är socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar.⁵⁸

Garantiernas syfte är att bidra till att mobilisera andra finansiella resurser för att uppnå det av riksdagen fastställda målet för internationellt bistånd.⁵⁹ Det framgår av *förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete* som anger under vilka förutsättningar Sida får utfärda garantier. Det finns därmed en koppling mellan garantierna och Sidas instruktionsenliga uppgift att underlätta för andra finansiella resurser i biståndet. Sidas garantier är också en del av den statliga lån- och garantimodellen och omfattas därför av den *generella förordningen för utlåning och garantier i staten* som trädde i kraft 2011.⁶⁰

Genom de årliga *regleringsbrev*en fastslår regeringen att Sida får använda garantiramen för att ställa ut garantier och till vilket belopp, vilket sker efter att riksdagen har bemyndigat regeringen att ställa ut garantier till ett visst belopp (garantiramen).⁶¹ Garantiramen har ökat vid flera tillfällen. Att garantiramen utökas är också något som Sida har föreslagit till regeringen (se avsnitt 4.2.2). Regeringen har även angett i *regleringsbrev*en sedan 2018 att Sida ska arbeta med garantier för att mobilisera externt kapital.⁶²

3.1.2 Regeringen framhåller garantier som ett instrument för att genomföra strategier

Regeringsbeslutade strategier utgör en central del av regeringens styrning av biståndet. Strategierna ska ange mål, det vill säga *vad* svenskt utvecklingsamarbete ska bidra till under en given strategiperiod. Frågan om *hur* målen ska nås ansvarar den eller de myndigheter som får i uppdrag att genomföra strategin för.⁶³ Trots detta framhåller regeringen att garantier och innovativa finansieringsformer kan eller bör användas i flera strategier som vi har analyserat, se rutan nedan.

⁵⁸ 2 § andra stycket 5 *förordningen (2010:1080)* med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida).

⁵⁹ 2 § *förordningen (2018:2098)* om garantier för utvecklingsamarbete. Att Sida genom garantier ska bidra till att mobilisera andra finansiella resurser framgick inte av *förordningen (2009:320)* om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingsamarbete.

⁶⁰ *Förordningen (2011:211)* om utlåning och garantier.

⁶¹ Se t.ex. *regeringsbeslut UD2020/08905/RS* (delvis), *UD2020/08919/IU*.

⁶² Se *regeringsbeslut UD2018/20720/PLAN*, *UD2018/20984/IU*; *regeringsbeslut UD2019/18427/RS* (delvis), *UD2019/18461/IU* samt *regeringsbeslut UD2020/08905/RS* (delvis), *UD2020/08919/IU*.

⁶³ Bilaga till *regeringsbeslut UD2017/21053/IU*, s. 2.

Innovativ finansiering nämns i flera av de strategier där Sida hade garantier 2018:

Vi har analyserat tio av Sidas garantier och de tio strategier som garantierna var beslutade inom. I sex av strategierna framhöll regeringen att garantier eller innovativa finansieringsformer kan eller bör användas.⁶⁴ Resterande fyra strategier saknade sådana formuleringar.⁶⁵ Tre av dessa strategier ersattes dock av nya strategier 2016–2018 och i dem nämner regeringen innovativa finansieringsformer.⁶⁶

Innovativ finansiering nämns inte i de strategier där Sida inte hade garantier 2018:

Vi har även analyserat fyra strategier där Sida saknade garantier 2018. Regeringen framhåller inte innovativa finansieringsformer i dessa strategier.⁶⁷ Sida har dock beslutat om garantier inom ramen för två av dessa strategier under 2019 respektive 2020.⁶⁸

Att regeringen framhåller garantier i vissa strategier har dock inte spelat någon central roll för Sidas val att använda garantier eller inte, enligt vår analys. Sida har utfärdat garantier inom ramen för strategier som inte innehållit formuleringar om innovativ finansiering, och vice versa. I beslutsunderlagen för garantierna har Sida motiverat garantierna utifrån de mål som anges i strategin.⁶⁹ De medarbetare på Sida som vi intervjuat har inte heller lyft fram strategins eventuella formuleringar om innovativ finansiering, utan menar snarare att strategins inriktning varit styrande för att bedöma garantiernas relevans.⁷⁰ Garantierna har blivit aktuella som biståndsinstrument mot bakgrund av att Sidas ledning har uppmanat att använda garantier eller att medarbetare på Sida, eller externa aktörer, informerat om eller tagit initiativ till garantier, enligt intervjupersoner.⁷¹

⁶⁴ Se bilaga till regeringsbeslut UF2013/72327/UD/AF, UD2015/198/AF, s. 4; bilaga till regeringsbeslut UF2013/31802/UD/EC, s. 7; bilaga till regeringsbeslut UD2016/11352/AF, s. 9; bilaga till regeringsbeslut UD2016/04313/AF, s. 5; bilaga till regeringsbeslut UD2016/11353/ASO, s. 7–9 samt bilaga till regeringsbeslut UF2009/2693/AF, s. 7.

⁶⁵ Bilaga till regeringsbeslut UD2016/15835/AME; bilaga till regeringsbeslut UF2014/9982/UD/MU; bilaga till regeringsbeslut UF2014/32091/UD/MU samt bilaga till regeringsbeslut UF2014/32092/UD/USTYR.

⁶⁶ Jämför bilaga till regeringsbeslut UD2018/03677/GA, s. 7; bilaga till regeringsbeslut UD2018/09125/IU, s. 4–5 samt Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges globala utvecklingsamarbete inom hållbar social utveckling 2018–2022*, u.d. s. 8.

⁶⁷ Bilaga till regeringsbeslut (UD2016/10135/IU); bilaga till regeringsbeslut (UD2016/17218/AME); bilaga till regeringsbeslut UF2014/80398/UD/USTYR samt Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges utvecklingsamarbete med Sudan 2018–2022*, u.d.

⁶⁸ Sida beslutade om en garanti 2019 inom *Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället för perioden 2016–2022* samt en garanti 2020 som kan användas inom *Strategi för Sveriges utvecklingsamarbete med Guatemala 2016–2020*.

⁶⁹ Se vidare i avsnitt 5.2.

⁷⁰ Intervjuer på Sidas strategiansvariga enheter: BR 2020-02-20, BR & SA 2020-02-20; BR 2020-02-25, BR & SA 2020-03-10 samt BR & SA 2020-03-12. Jämför även intervjuer med SA 2020-05-13, BR 2020-05-14 samt SA 2020-03-05a.

⁷¹ Ibid.

Enligt företrädare för UD inkluderas formuleringar om garantier i vissa strategier, om det har bedömts vara särskilt relevant. Även i riktlinjerna för utarbetandet av regeringens strategier framhålls garantier som ett möjligt instrument.⁷²

3.2 Regler för att arbeta med garantier

Regeringen har förtydligat sin styrning av garantiverksamheten genom förordningen från 2018. Medarbetare på Sida anser att utgångspunkterna för garantigivningen i huvudsak är tydliga och rimliga. Det är dock otydligt för Sida hur EU:s statsstödsregler ska tolkas, vilket försvårat arbetet med garantier. UD är medvetna om problematiken och har en dialog med Sida i frågan.

3.2.1 Den nya garantiförordningen ger tydliga utgångspunkter

Regeringen har infört flera förändringar i styrningen av garantiverksamheten genom beslutet om den nya garantiförordningen 2018. En sådan förändring är att Sida i första hand ska vända sig till Riksgälden för hjälp med att beräkna den förväntade förlusten inför beslut om nya garantier.⁷³ Riksgälden ska också göra sådana beräkningar inför bokslut.⁷⁴ Tidigare hade EKN ansvar för beräkningarna. En annan förändring är att det blivit tydligt att Sida får arbeta med så kallade volymgarantier, under förutsättning att risker kan bedömas och kvantifieras, så att det går att beräkna förväntad förlust.⁷⁵ Sida har efterfrågat dessa förändringar.⁷⁶

Medarbetare på Sida har ansett att garantiförordningen är tydlig och att de villkor som ställs i den för garantigivning är rimliga.⁷⁷ Till exempel ansåg handläggare att det är rimligt att bedöma om garantin kan påverka marknaden negativt, om finansieringen har acceptabla villkor eller om det finns uppgifter så att den förväntade förlusten kan beräknas.⁷⁸ Ingen av medarbetarna har angett att villkoren är begränsande för garantigivningen eller att de inte ger rimliga utgångspunkter. Några handläggare menar dock att vissa arbetsmoment kan vara utmanande, som att identifiera garantitagare som har intresse av, och kapacitet nog, att låna ut till de målgrupper som Sida är intresserade av.⁷⁹ I kapitel 5 går vi igenom mer ingående hur Sida utformar garantier.

⁷² Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet den 2020-03-27 samt Regeringskansliets faktagranskningskommentarer på Riksrevisionens rapportutkast, 2020-10-06. Se även bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/1U, s. 2.

⁷³ Jämför 12 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete med den numera upphävda bestämmelsen i 13 § förordningen (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingsamarbete.

⁷⁴ Jämför 13 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete med den numera upphävda bestämmelsen i 19 § förordningen (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingsamarbete.

⁷⁵ Se 11 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete.

⁷⁶ Se Sida, *Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag: Garantiinstrumentet*, 2018, s. 11.

⁷⁷ Intervjuer på Sidas garantienhet: samordnare GAR 2020-02-07, GAR 2020-02-11 och GAR 2020-02-13 samt intervjuer på Sidas strategiansvariga enheter: BR & SA 2020-02-20 och SA 2020-02-26.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Intervjuer på Sida: GAR 2020-02-13, GAR 2020-03-06 och GAR & SA 2020-03-11.

3.2.2 Otydligt när garantier är förenliga med EU:s statsstödsregler

Det finns olika syn inom Sida på hur EU:s statsstödsregler ska tolkas, vilket lett till att beredningar av garantier har dragit ut på tiden. Att det funnits oerlighet i statsstödsfrågan har varit en viktig utmaning vid utformningen av garantier.⁸⁰

Statsstöd

Statsstöd är när en stat, kommun eller region stöttar en ekonomisk verksamhet med offentliga medel. Det innebär att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer på marknaden vilket kan snedvräda konkurrensen på EU:s inre marknad.

EU:s statsstödsregler avgör hur och när medlemsstaterna kan stödja en ekonomisk verksamhet med offentliga medel för att inte snedvräda konkurrensen.⁸¹ Huruvida en garanti är förenlig med EU:s statsstödsregler är en fråga som aktualiseras om garantitagaren exempelvis har sin hemvist i ett EU-land.

Statsstödsfrågan har varit aktuell under lång tid. Bland annat diskuterade UD, Näringsdepartementet och Sida frågan under beredningen av förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete. Bedömningen blev att den inte behövde lösas inom ramen för förordningen, utan att frågan kunde hanteras vid ett senare tillfälle.⁸²

Sida har också tagit upp frågan om när garantier är förenliga med EU:s statsstödsregler med UD vid flera tillfällen.⁸³ I juni 2020 lyfte Sida frågan till UD med önskemålet att få UD:s hjälp att föra dialog med Näringsdepartementet och EU-kommissionen för att reda ut frågan.⁸⁴ UD och Sida har kommit överens om en process för att reda ut de frågor kring tillämpningen av statsstödsreglerna som Sida har. Vid behov kommer UD ta upp frågan med Näringsdepartementet, som ansvarar för statsstödsfrågor i Regeringskansliet.⁸⁵ I början av 2020 tog Sidas avdelning för partnerskap och innovation (dit garantienheten tillhör) fram ett kortsiktigt förhållningssätt till hur olika garantier ska hanteras med hänsyn till EU:s statsstödsregler, vilket ska gälla fram till dess det eventuellt kommer en vägledning från Regeringskansliet.⁸⁶

⁸⁰ Intervjuer på Sida: CAR chef 2020-04-03, GAR 2020-02-11, GAR & SA 2020-03-11 samt med Sidas överdirektör 2020-04-08.

⁸¹ Regeringskansliet, "Statsstöd", hämtad 2020-06-15.

⁸² E-post från företrädare på UD, 2020-09-09.

⁸³ E-post från företrädare på Sida, 2020-09-14 samt e-post från företrädare på UD, 2020-09-09. Se också intervju på Sida med GAR chef, 2020-04-03.

⁸⁴ Intervju med 3GAR 2020-06-23.

⁸⁵ E-post från företrädare på UD, 2020-09-09 samt Regeringskansliets faktagranskningskommentarer på Riksrevisionens rapportutkast, 2020-10-06.

⁸⁶ Sida, *Förhållningssätt och vägledning angående statsstöd och hantering av garantiinsatser under mellantiden tills frågan blir långsiktigt löst*, 2020 samt intervju med GAR chef den 2020-04-03.

3.3 Finansiering för att arbeta med garantier

Företrädare för Sida har påpekat att det finns risker förknippade med hur regeringen styr finansieringen av garantiverksamheten. Det ena fallet handlar om att Sida ska använda sitt förvaltningsanslag, istället för biståndsanslaget, för att subventionera garantiernas administrativa avgifter. Det andra fallet handlar om att Sida tar ut fasta avgifter, istället för rörliga, för vissa garantier. Dessa risker har dock hittills inte medfört några konsekvenser för arbetet.

3.3.1 Sida har påpekat risker för sneda incitament i valet av garantitagare när subventioner belastar förvaltningsanslaget...

Sedan 2019 ska Sida finansiera subventioner av administrativa avgifter med medel från sitt förvaltningsanslag, enligt regeringens beslut.⁸⁷ Tidigare kunde Sida istället använda biståndsanslaget för sådana subventioner.⁸⁸ Den nuvarande ordningen har sin bakgrund i att Finansdepartementet anser att det blir mer renodlat om administrativa kostnader finansieras med förvaltningsanslaget.⁸⁹

Sidas ledning avsätter därför medel från förvaltningsanslaget som ska täcka subventioner av administrativa avgifter inom garantiverksamheten.⁹⁰ Sidas förvaltningsanslag höjdes också år 2020, bland annat med motivet att möjliggöra för Sida att vidareutveckla innovativa instrument.⁹¹

Jämfört med biståndsanslaget är Sidas förvaltningsanslag mindre flexibelt. Enligt företrädare för Sida kan detta medföra att Sida undviker att belasta detta anslag. Att använda förvaltningsanslaget för att finansiera subventioner av administrativa avgifter riskerar därför att skapa incitament för att samarbeta med garantitagare utifrån deras betalningsförmåga, istället för deras förmåga att nå ut till rätt målgrupper.⁹² Än så länge har den nuvarande ordningen dock inte haft någon begränsande effekt, eftersom de medel som Sida har avsatt internt har räckt.⁹³ Företrädare för Sidas garantienhet har dock framfört att det vore bättre att finansiera subventionen från biståndsanslaget, istället för från förvaltningsanslaget.⁹⁴

⁸⁷ Se regeringsbeslut UD2019/18427/RS (delvis), UD2019/18461/IIU samt regeringsbeslut UD2020/08905/RS (delvis), UD2020/08919/IIU.

⁸⁸ Se Lex, regeringsbeslut UD2017/20467/IIU samt regeringsbeslut UD2018/20720/PLAN, UD2018/20984/IIU.

⁸⁹ Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, 2020-03-27 samt e-post från företrädare på Finansdepartementet, 2020-06-18.

⁹⁰ Budgeten har ännu inte utnyttjats fullt ut: under 2019 uppgick subventionerna av de administrativa avgifterna till 4,6 miljoner kronor, medan budgeten för det året var 5 miljoner. Intervju på Sida med GAR chef 2020-04-03.

⁹¹ Prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 7, s. 54.

⁹² Intervju på Sida med GAR samordnare 2020-04-01 och GAR chef 2020-04-03.

⁹³ Ibid. Se även intervju med Sidas överdirektör 2020-04-08.

⁹⁴ Intervju på Sida med GAR samordnare 2020-04-01 och GAR chef 2020-04-03.

3.3.2 ...och risker för svårare förhandlingar med garantitagare när fasta avgifter tas ut för vissa garantier

Sida finansierar subventioner av garantiavgifter genom medel från sitt biståndsanslag. Sedan hösten 2018 fastställer Sida garantiavgiften, och den eventuella subventionen av densamma, enligt en ny modell. Modellen innebär att garantiavgiften och subventionen ska baseras på samma grunder.⁹⁵ Modellen är Sidas tolkning av ett redovisningsmässigt korrekt sätt att ta ut avgifter på.⁹⁶

Sida föredrar att betala in hela subventionen i början av garantiperioden, eftersom garantiperioden ofta sträcker sig längre än den strategi som garantin ställs ut inom. På så sätt kan Sida säkerställa att det finns biståndsmedel som täcker hela subventionen inom ramen för en beslutad strategi.⁹⁷ Subventionen baseras då på ett *beräknat* utnyttjande av garantin. Detta medför att Sida även behöver basera garantiavgiften på ett *beräknat* utnyttjande av garantin, eftersom avgift och subvention ska fastställas på samma grunder. Det innebär att garantitagaren betalar en fast garantiavgift, istället för en rörlig avgift baserad på det *faktiska* utnyttjandet av garantin. Före 2018 tog Sida vanligtvis ut rörliga garantiavgifter, även om subventionen var fast.

Enligt medarbetare på Sida kan en fast avgift, istället för en rörlig, innebära utmaningar vid förhandlingar med garantitagare. Medarbetare på Sida har framfört att garantitagare ofta anser att det är svårt att beräkna i vilken utsträckning garantin kommer att utnyttjas, bland annat eftersom de många gånger verkar i riskfyllda miljöer.⁹⁸ Att garantiavgiften är fast kan innebära att avgiften blir högre för garantitagaren än vad en rörlig avgift skulle bli. Det kan därför påverka förhandlingen om storleken på en eventuell subvention mellan Sida och garantitagaren.⁹⁹ Endast i ett fåtal fall har dock potentiella garantitagare upplevt att en fast avgift är ett problem, vilket kan bero på att Sidas modell fortfarande är relativt ny.¹⁰⁰

⁹⁵ Modellen är inte reglerad i regeringsbeslut men framgår delvis av Sida, *Handbok – insatshandling för garantier*, 2019, s. 27–28. Se intervju med 3GAR 2020-06-23 samt 2GAR 2019-12-17.

⁹⁶ Intervjuer på Sida med 2GAR 2019-12-17, GAR samordnare 2020-04-01 och GAR chef 2020-04-03 samt intervjuer med företrädare för Regeringskansliet 2020-01-17 och Utrikesdepartementet, 2020-03-27.

⁹⁷ Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet, 2020-03-27 samt intervju på Sida med 3GAR 2020-06-23.

⁹⁸ Intervju på Sida med GAR 2020-02-11.

⁹⁹ Intervju på Sida med GAR samordnare 2020-04-01 och GAR chef 2020-04-03.

¹⁰⁰ Intervju på Sida med GAR chef 2020-04-03.

4 Sidas användning av garantier

I det här kapitlet behandlar vi delfråga 2a, om Sida skapat goda förutsättningar för att använda garantier som ett instrument inom biståndet. Granskningen visar att Sida använder garantier inom allt fler strategier. Garantiernas värde utgör dock endast hälften av garantiramen. Sidas ledning har framhållit att Sida ska arbeta innovativt och mobilisera kapital. Sidas garantienhet har också arbetat aktivt för att möjliggöra användningen av garantier. Vår bedömning är att denna styrning och organisation har ökat medarbetarnas förmåga att bedöma garantiernas relevans. Det finns samtidigt faktorer som försvårar för medarbetare att använda garantier. Flera medarbetare upplever att det finns starkare incitament för att använda andra instrument för att genomföra biståndet. Medarbetarna upplever exempelvis att den interna uppföljningen prioriterar utbetalningar av biståndsmedel framför mobiliseringen av kapital genom garantier. Att handlägga garantier kräver även resurser och särskild kompetens, vilket också försvårar användningen av garantier.

Bedömningsgrunder

Vår utgångspunkt är att Sida skapar goda förutsättningar för att använda garantier som ett instrument inom biståndet. Det innebär att Sida genom sin interna styrning och organisation möjliggör för medarbetare på Sida att bedöma garantiernas relevans för att uppnå biståndsmål, och att även använda garantier när de har bedömts vara relevanta.

4.1 Så är Sida organiserat för att arbeta med garantier

Garantienheten och Sidas strategiansvariga enheter delar på ansvaret för att hantera garantier och en handläggare från respektive enhet ansvarar för handläggningen av en garanti.¹⁰¹ Sidas strategiansvariga enheter har huvudansvaret för en garanti. Det innebär bland annat ansvar för att fatta beslut om en garanti och för att följa upp de förväntade utvecklingsresultaten. Liksom annat arbete som utförs av handläggare på strategiansvariga enheter finansieras arbetet med garantier av Sidas förvaltningsanslag.¹⁰²

Handläggare på garantienheten ansvarar för att bereda och följa upp de garantitekniciska delarna, som till exempel att bedöma risken för negativ marknadsstörning, förhandla fram avgifter och utforma avtal. Garantienheten arbetar även med att sprida kunskap om garantier på Sida.¹⁰³ Garantienheten består av 19 medarbetare, varav ungefär 6 årsarbetskrafter finansieras av

¹⁰¹ Sida, *Handbok – insatshantering för garantier*, 2019, s. 9–10 samt Sida, *Ansvar och roller vid beredning, uppföljning och avslut av garantiinsatser*, 2019.

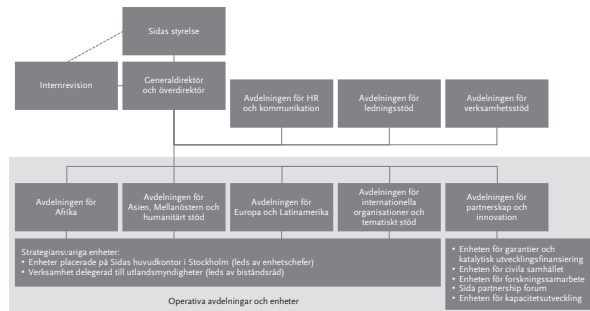
¹⁰² Jämför regeringsbeslut UD2020/08919/1U, s. 14 (villkor för anslag 1:2).

¹⁰³ Sida, *Handbok – insatshantering för garantier*, 2019 samt Sida, *Ansvar och roller vid beredning, uppföljning och avslut av garantiinsatser*, 2019.

garantiernas administrativa avgifter. Resterande personalkostnader finansieras av Sidas förvaltningsanslag.¹⁰⁴

I figur 1 finns en skiss över hur Sida är organiserat i avdelningar och enheter.

Figur 1 Organisationsskiss över Sida



Källa: Sida, "Vår organisation", hämtad 2020-07-03.

4.2 Garantianvändningen över tid

Garantier används inom allt fler strategier. Trots detta utnyttjar Sida bara drygt hälften av den totala garantiramen. Sida har också en ambition att genomföra fler garantier, men beslut fattas endast om ett fåtal nya garantier varje år.

4.2.1 Garantier används inom allt fler strategier

Sida har ökat användningen av garantier över tid. Mellan 2015 och 2019 ökade antalet garantier från 27 till 37. Det totala värdet¹⁰⁵ på Sidas garantier ökade från 3,7 till 6,8 miljarder kronor under samma period, se tabell 2. Värdet på garantierna har dock i princip varit oförändrat under de här åren. Sida har använt garantier inom ramen för allt fler geografiska och tematiska strategier. År 2017 hade Sida garantier inom 18 strategier, medan det år 2019 fanns garantier inom 21 strategier, vilket motsvarar knappt hälften av strategierna.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Intervju GAR chef 2020-04-03, se också Sida, *Handbok – insatshandtering för garantier*, 2019, s. 27 samt 17 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

¹⁰⁵ Med värde avser vi det högsta beloppet i svenska kronor som Sida har avtalat om. Beloppet innehåller ett påslag för att ta hänsyn till eventuella ändringar i valutakurs. Se Sida, *Sidas årsredovisning 2019, 2020*, s. 129–130.

¹⁰⁶ Sida, *Sidas årsredovisning 2015, 2016*, s. 62–63, 101; Sida, *Sidas årsredovisning 2016, 2017*, s. 130–131; Sida, *Sidas årsredovisning 2017, 2018*, s. 177–178; Sida, *Sidas årsredovisning 2018, 2019*, s. 34–36; Sida, *Sidas årsredovisning 2019, 2020*, s. 129–130.

SIDAS GARANTIVERKSAMHET – STATENS ARBETE MED GARANTIER INOM SVENSKT BISTÅND

Tabell 2 Översikt av antalet garantier och strategier med garantier 2015–2019

År, per den 31 december	Garantiram, mdkr	Garantiernas värde, mdkr	Antal garantier	Antal nya garantier	Antal strategier med garantier
2015	10,0	3,7	27	7	Ej angivet
2016	10,0	5,4	30	4	19 ¹⁰⁷
2017	12,0	6,8	34	4	18
2018	12,0	7,1	40	6	20
2019	14,0	6,8	37	5	22
2020	15,0	–	–	–	–

Källa: Sidas årsredovisningar för åren 2015–2019.

Fördelning av garantier mellan olika typer av strategier 2019:¹⁰⁸

Afrika: Sida har flest antal garantier inom ramen för geografiska strategier som rör biståndet till Afrika. 15 garantier var utfärdade inom ramen för 12 strategier. Dessa garantier utgjorde 40 procent av Sidas garantier i antal, men endast 25 procent av det totala värdet på Sidas garantier. Det fanns totalt 17 strategier som rörde biståndet till Afrika.

Latinamerika: I Latinamerika hade Sida 1 garanti, inom strategin för utvecklingsarbetet med Colombia. Denna garanti utgjorde 0,7 procent av det totala värdet på Sidas garantier. Det fanns totalt 4 strategier som rörde biståndet till Latinamerika.

Asien och Oceanien: Inom den regionala strategin för Asien och Oceanien fanns 2 stora garantier, vilka tillsammans utgjorde 37 procent av det totala värdet på Sidas garantier. Det fanns totalt 5 strategier som rörde biståndet till Asien och Oceanien.

Reformsamarbetet med Östeuropa, västra Balkan och Turkiet: Den enskilda strategin som hade flest garantier 2019 var *Reformsamarbetet med Östeuropa, västra Balkan och Turkiet*. Totalt fanns det 11 garantier inom ramen för strategin, vilka utgjorde 16 procent av det totala värdet på Sidas garantier.

Mellanöstern och Nordafrika: Sida hade 1 garanti inom strategin för utvecklingsarbetet med Palestina. Denna garanti utgjorde 3,7 procent av det totala värdet på Sidas garantier. Det fanns totalt 4 strategier som rörde biståndet till Mellanöstern och Nordafrika.

Tematiska strategier: Sida använde 7 garantier i genomförandet av 5 tematiska strategier. Under 2019 tillkom garantier inom ramen för strategierna för humanitärt bistånd respektive stöd genom svenska organisationer i det civila samhället.

¹⁰⁷ I de 19 strategierna ingår garantier som getts inom ramen för strategier för Bosnien-Hercegovina, Moldavien och Ukraina. För dessa länder har Sverige sedan 2014 en gemensam strategi. *Resultatstrategi för reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet 2014–2020*.

¹⁰⁸ Sida, *Sidas årsredovisning 2019, 2020*, s. 130. Se också Sida, *Sidas årsredovisning 2018, 2019*, s. 36.

4.2.2 Garantiernas värde utgör endast hälften av garantiramen

Värdet på Sidas garantier har ökat under åren 2015–2019, men garantiramen har ökat i ännu större takt (se tabell 2). Det innebär att Sida har haft ett relativt stort outnyttjat utrymme i garantiramen under de här åren.¹⁰⁹ Trots detta har Sida under flera år föreslagit för regeringen att garantiramen ska utökas.¹¹⁰ I sitt budgetunderlag för 2020–2022 föreslog Sida en stegvis utökning av garantiramen till 15 miljarder 2020, 16 miljarder 2021 och 17 miljarder år 2022.¹¹¹

Sida menar att ett oinvecklat utrymme i garantiramen (en marginal) är nödvändigt eftersom många garantier är under beredning samtidigt. Garantier kan ta lång tid att bereda, är komplexa och långt ifrån alla leder till avtal.¹¹² Ett oinvecklat utrymme behövs också för att Sida ska vara en trovärdig förhandlingspart i förhållande till potentiella garantitagare.¹¹³

Sida har en ambition att utfärda fler garantier.¹¹⁴ Sida har en förteckning över garantier som finns i pipeline, det vill säga garantier som de har beaktat i sin planering och undersöker förutsättningarna för. År 2019 fanns 13 garantier i pipeline vars sammanlagda värde uppgick till 5,1 miljarder kronor.¹¹⁵

Även om Sida har många garantier i pipeline beslutar de endast om ett fåtal garantier varje år. Mellan 2015 och 2019 har Sida beslutat om garantier till ett sammanlagt genomsnittligt värde av 0,9 miljarder kronor. Under de här åren har i genomsnitt 5 garantier beslutats per år. Som mest har Sida beslutat om garantier värda 1,7 miljarder under ett år (2016). Under 2019 fattade Sida beslut om nya garantier till ett värde på 0,4 miljarder. Det totala värdet på garantierna minskade dock under detta år eftersom flera garantier samtidigt löpte ut.¹¹⁶

¹⁰⁹ Sida, *Sidas årsredovisning 2015*, 2016; Sida, *Sidas årsredovisning 2016*, 2017; Sida, *Sidas årsredovisning 2017*, 2018; Sida, *Sidas årsredovisning 2018*, 2019; Sida, *Sidas årsredovisning 2019*, 2020. Utöver Sidas garantier upptar äldre insatser i form av utvecklingslån ett utrymme om cirka 0,7 miljarder kronor på garantiramen år 2019. Jämfört med Sidas garantier redovisas utvecklingslånen på ett annat sätt i Sidas årsredovisning, varför vi inte inkluderat dessa i Tabell 2. Se Sida, *Sidas årsredovisning 2019*, 2020, s. 129–130 och 170.

¹¹⁰ Se t.ex. Sida, *Sidas budgetunderlag 2017–2019*, s. 19, *Sidas budgetunderlag 2018–2020*, s. 11 och 26, *Sidas budgetunderlag 2019–2021*, s. 23 samt *Sidas budgetunderlag 2020–2022*, s. 23.

¹¹¹ Sida, *Sidas Budgetunderlag 2020–2022*, s. 23.

¹¹² Sida, *Sidas Budgetunderlag 2020–2022*, s. 23.

¹¹³ Intervju med GAR samordnare 2020-04-01.

¹¹⁴ Se t.ex. Sida, *Sidas Budgetunderlag 2020–2022*, s. 22–23.

¹¹⁵ Sida, *Guarantee Portfolio – Overview per 31 December 2019*, 2020, s. 32.

¹¹⁶ Sida, *Sidas årsredovisning 2019*, 2020, s. 130 samt 170.

4.3 Ökat fokus på användningen av garantier

Sidas ledning har i sin styrning varit tydlig med att garantier ska övervägas i strategigenomförandet. Satsningar har också gjorts på att anställa handläggare med garantikompetens vid Sidas operativa avdelningar för att främja garantianvändningen.

4.3.1 Garantier har framhållits i Sidas verksamhetsplaner

Sidas ledning har i verksamhetsplaner framhållit att garantier ska övervägas i strategigenomförandet. Bland annat har de uppmanat till mobilisering av kapital samt ett mer innovativt och katalytiskt arbete, vilket främst sker genom garantier.¹¹⁷ Detta är tydligt i Sidas verksamhetsplaner från 2016 och framåt. I rutan nedan sammanfattar vi hur arbetet med garantier har beskrivits i Sidas verksamhetsplaner mellan 2009 och 2020.

Garantier i Sidas verksamhetsplaner 2009–2020¹¹⁸

Sidas verksamhetsplaner för 2009–2012: Möjligheten att utnyttja garantier skulle övervägas i samtliga samarbetsländer, enligt Sidas verksamhetsplan för 2009. En liknande ambition fanns i verksamhetsplanen för 2012, där ett mål var att Sida skulle öka användningen av olika finansieringsformer och öka antalet katalytiska insatser. I övrigt har inte garantier varit ett prioriterat område i verksamhetsplanerna under åren 2009–2012.

Sidas verksamhetsplaner för 2013–2015: Den interna styrningen och kontrollen inom garantiverksamheten skulle förbättras under de här åren. Flera processinriktade utvecklingsprojekt skulle genomföras i detta syfte. Inga mål för att använda garantier eller mobilisera kapital framgick av verksamhetsplanerna.

Sidas verksamhetsplaner för 2016–2020: I dessa verksamhetsplaner fanns ett större fokus på att Sida skulle mobilisera kapital samt arbeta innovativt och katalytiskt. Under 2016–2017 fanns mål om att det mobiliserade kapitalet skulle öka. Liknande mål saknades dock i verksamhetsplanerna för 2018–2020. Men det framgår att Sida ska utveckla struktur och arbetssätt för att i *högre grad* kunna arbeta med att mobilisera kapital.

Flera medarbetare på strategiansvariga enheter har påpekat att Sidas ledning har varit tydlig med att garantier ska övervägas i strategigenomförandet.¹¹⁹ Detta har varit en viktig anledning till att enheterna i större utsträckning har utforskat hur de kan använda garantier.¹²⁰ Den interna styrningen förefaller därmed ha fått ett visst genomslag på Sida.

¹¹⁷ Se Sida, *Sidas verksamhetsplan 2017*; Sida, *Verksamhetsplan för Sida 2018*; Sida, *Verksamhetsplan 2019–2021*; Sida, *Verksamhetsplan 2020–2022*.

¹¹⁸ Rutan bygger på Riksrevisionens genomgång av Sidas verksamhetsplaner för åren 2009–2020.

¹¹⁹ Intervjuer med BR & SA 2020-02-20; BR 2020-02-25; BR & SA 2020-03-10 samt BR & SA 2020-03-12.

Se även intervjuer GAR 2020-02-13; 2GAR 2020-02-28; SA 2020-03-06; GAR 2020-03-09; GAR & SA 2020-03-11; 2SA 2020-02-27.

¹²⁰ Intervjuer med BR & SA 2020-02-20; BR 2020-02-25; BR & SA 2020-03-10; BR & SA 2020-03-12.

4.3.2 Garantienheten har arbetat aktivt för att öka användningen av garantier

Sida har under flera år arbetat med att etablera ett starkt garantiteam.¹²¹ Flera intervjupersoner har uppgett att garantienheten har haft en viktig roll för att beslutade garantier har blivit av.¹²² Eftersom garantier är ett relativt nytt instrument inom biståndet, har det varit viktigt att garantienheten gett handläggare på strategiansvariga enheter expertstöd i beredningen av garantier, enligt intervjupersoner.¹²³

Garantienheten har även arbetat med att sprida kunskap om garantier, bland annat genom att erbjuda utbildningar. Detta har ökat kunskapsnivån bland handläggare på strategiansvariga enheter, enligt intervjupersoner.¹²⁴ Garantienheten har också haft intentionen att bidra till strategiansvariga enheters arbete med att operationalisera och genomföra strategier samt i strategiska processer, till exempel när Sida ska ta fram underlag till UD för nya strategier. Företrädare för garantienheten brukar även träffa nytillsatta biståndsråd innan de ska tillträda sin tjänst vid ambassaden.¹²⁵

4.3.3 Satsningar på handläggare med garantikompetens

Två av Sidas fem operativa avdelningar hade tillsatt varsin handläggare med garantikompetens under 2017. Dessa handläggares uppgift var att arbeta med handläggare på de strategiansvariga enheterna, bland annat för att öka intresset för garantier.¹²⁶ Under 2019 tillsattes liknande tjänster på fyra av Sidas fem operativa avdelningar (se figur 1).¹²⁷ Tanken med tjänsterna är att de ska stärka kompetensen om garantier och att de ska bistå de operativa avdelningarna i arbetet med garantier.¹²⁸ Bland annat ska handläggarna med garantikompetens hjälpa till med att identifiera områden där garantier kan vara relevanta, samt skapa diskussion och intresse för garantier och bidra till kompetensutveckling.¹²⁹

¹²¹ Intervju med Sidas överdirektör 2020-04-08.

¹²² Intervjuer med BR 2020-02-20; BR 2020-02-25; BR & SA 2020-03-10 samt BR & SA 2020-03-12.

¹²³ Ibid. Se även intervjuer SA 2020-03-05; SA 2020-03-06 samt SA 2020-03-11.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Intervju med GAR samordnare & GAR 2020-02-07.

¹²⁶ Se intervjuer med GAR 2020-02-13, GAR 2020-02-28, SA 2020-03-05 och GAR 2020-04-08.

¹²⁷ En sådan tjänst har inte tillsatts på Sidas avdelning Partnerskap och innovation.

¹²⁸ Intervjuer med GAR chef 2020-04-03 samt Sidas överdirektör 2020-04-08.

¹²⁹ Se t.ex. intervju med GAR chef 2020-04-03.

4.4 Utmaningar i användningen av garantier

Garantier är ett relativt nytt instrument där flera moment är svåra att handlägga, eftersom de tar lång tid och kräver särskild kompetens. Medarbetare på Sida upplever också att deras arbete framför allt värderas utifrån genererade utbetalningar snarare än från mobiliserat kapital genom garantier.

4.4.1 Garantier genererar inga utbetalningar av biståndsmedel

Större delen av Sidas verksamhet handlar om att genomföra strategierna genom att betala ut medel till lämpliga aktörer som genomför biståndsinsatser. Att ställa ut garantier genererar dock inga, eller relativt små, utbetalningar av bistånd. Detta skapar en spänning mellan att nå utbetalningsmål och mobilisera kapital via garantier, enligt flera medarbetare på Sida.¹³⁰

Sidas ledning anser att det är lika viktigt att arbeta med garantier som att betala ut gåvobistånd.¹³¹ Det ska framgå av Sidas verksamhetsplaner (se avsnitt 4.3.1). Sidas ledning har också lagt större vikt vid att följa upp garantianvändningen på enhets- och avdelningsnivå under 2020, enligt Sidas överdirektör. Vid personalmöten har ledningen också förtydligat att garantier ska användas i strategigenomförandet.¹³²

Flera medarbetare på såväl strategiansvariga enheter som på garantienheten menar dock att det finns en större press att betala ut biståndsmedel än att mobilisera kapital. Detta innebär till exempel att utbetalningar följs upp mer noggrant, enligt medarbetarna. Därför upplever medarbetarna att incitamenten är starkare att använda andra instrument än garantier i strategigenomförandet.¹³³

Enligt chefen för garantienheten bör mobiliseringen av kapital ges samma vikt som utbetalning av biståndsmedel och bör därför följas upp på ett tydligare sätt. Därutöver anser han att ledningens styrning när det gäller garantier behöver få större genomslag i interna styrdokument och rapporter.¹³⁴

4.4.2 Handläggning av garantier är resurskrävande

Garantier är ofta resurskrävande och tar lång tid att bereda. Enligt chefer och handläggare på strategiansvariga enheter kan det vara svårt att få den tid det krävs för att handlägga garantier, särskilt eftersom de redan har en hög arbetsbelastning.¹³⁵ Garantier tar därmed relativt mycket handläggarresurser

¹³⁰ Intervjuer med BR 2020-02-20; SA 2020-03-05; SA 2020-03-06; GAR 2020-03-09; 2BR & GAR 2020-03-10; SA 2020-03-11; GAR & SA 2020-03-11; BR & SA 2020-03-12 samt GAR chef 2020-04-03.

¹³¹ Intervju med Sidas överdirektör 2020-04-08.

¹³² Ibid.

¹³³ Intervjuer med 2BR & SA2020-03-10; BR & SA 2020-03-12; GAR & SA 2020-03-11; GAR 2020-03-09 samt GAR chef 2020-04-03.

¹³⁴ Intervju med GAR chef 2020-04-03.

¹³⁵ Intervjuer med BR 2020-02-20; BR & SA 2020-03-12; 2BR & SA 2020-03-10; SA 2020-03-06; SA 2020-03-11 samt SA 2020-03-05.

i anspråk utan att resultera i några större utbetalningar. Handläggare menar därför att det finns situationer där insatser som genererar utbetalningar av biståndsmedel behöver prioriteras framför garantier.¹³⁶

Att garantier är resurskrävande beror på flera faktorer, bland annat på att de garantitekniciska delarna är komplicerade och kräver expertkompetens från Sidas garantienhet och Riksgäldskontoret. Garantitagare är också många gånger ovana vid att hantera biståndsmedel, vilket gör att de ofta har ett större behov av assistans från Sida än andra biståndsaktörer. Det kan till exempel handla om att Sida behöver bistå garantitagarna med att ta fram förändringsteorier och uppföljningsramverk. Förhandlingar med garantitagare är också resurskrävande.¹³⁷ Det här kan också medföra att beredningar av garantier tar längre tid än andra biståndsinsatser.¹³⁸ Flera intervjupersoner vittnar också om att beredningar av garantier har dragit ut på tiden på grund av interna diskussioner om statsstöd under 2018–2019 (se kapitel 3).¹³⁹

Enligt medarbetare på garantienheten arbetar de löpande med att effektivisera beredningsprocessen. Det handlar till exempel om att i ett tidigare skede kunna identifiera vilka garantier som är genomförbara, standardisera mallar och arbeta med garantityper som det redan finns erfarenhet av.¹⁴⁰

Flera intervjupersoner har påpekat att det kostar relativt mycket att arbeta med garantier, vilket belastar förvaltningsanslaget.¹⁴¹ Det har dock skett en förändring i hur förvaltningsanslaget allokeras mellan Sidas enheter och avdelningar. Tidigare skedde det i relation till enheternas användning av biståndsanslag, medan det idag sker i förhållande till årsarbetskraft (där enheterna har en så kallad basbemanning), och därefter till områden som är prioriterade i verksamhetsplanerna. Den nuvarande modellen ses dock över, bland annat med anledning av att Sidas förvaltningsanslag ökade 2020.¹⁴²

¹³⁶ Ibid. Se även intervjuer med GAR samordnare 2020-04-01.

¹³⁷ Intervjuer med GAR chef 2020-04-03; BR & SA 2020-02-20; BR & SA 2020-03-12 samt GAR samordnare & GAR 2020-02-07.

¹³⁸ Intervju med GAR chef 2020-04-03. Se även Sida, *Handbok – insatshandtering för garantier*, 2019, s. 24–25.

¹³⁹ Se t.ex. intervjuer med GAR chef 2020-04-03 samt GAR 2020-02-11; GAR & SA 2020-03-11 samt intervju med Sidas överdirektör 2020-04-08.

¹⁴⁰ Intervju med GAR chef 2020-04-03 samt GAR samordnare 2020-04-01.

¹⁴¹ Se t.ex. intervju med BR 2020-02-20, BR & SA 2020-03-12; GAR 2020-03-09 samt GAR samordnare 2020-04-01.

¹⁴² Intervju med Sidas överdirektör, 2020-04-08. Se också intervjuer med BR & SA 2020-03-12 och 2BR & SA 2020-03-10.

4.4.3 Handläggare på strategiansvariga enheter har kunskap om garantier, men det finns behov av att bredda kompetensen

Vår uppfattning är att det på strategiansvariga enheter finns en allmän kunskap om garantiinstrumentet för att bedöma om en garanti kan användas i strategigenomförandet. Denna kunskap manifesteras till exempel i att strategiansvariga enheter vid flera tillfällen har tagit initiativ till garantier eller undersökt om garantier skulle vara ett relevant instrument för att genomföra en viss strategi. De chefer och handläggare som vi har intervjuat på strategiansvariga enheter som *inte* hade beslutat om en garanti 2018, hade också i någon omfattning undersökt förutsättningarna för garantier.¹⁴³ Utifrån vår granskning har vi därför inte kunnat se några avgörande skillnader mellan strategiansvariga enheter med respektive utan beslutade garantier.¹⁴⁴

Även om det finns en allmän kunskap om garantier på Sidas strategiansvariga enheter är det relativt få handläggare som är insatta i hur garantier fungerar i praktiken och att kunskapen ökar successivt, enligt flera intervjupersoner. Intresset för att arbeta med garantier varierar också mellan handläggare och chefer.¹⁴⁵ Sidas överdirektör menar att det finns ett behov av att öka kunskapen om garantier på strategigenomförande enheter samt att Sida har relativt långt kvar att gå när det gäller att arbeta med garantier.¹⁴⁶

Garantienheten har inkommit med ett förslag till Sidas ledning som bland annat går ut på att garantienhetens handläggare placeras på strategiansvariga enheter för att stärka garantikompetensen. Syftet är att garantihandläggare ska ge stöd i garantiinsatser utan att ta över det garantiarbete som strategiansvariga handläggare gör idag.¹⁴⁷ Ett första steg har tagits i detta arbete genom att tjänster har tillsatts på de operativa avdelningarna (se avsnitt 4.3.3).¹⁴⁸

¹⁴³ Intervjuer SA 2020-03-05a, SA 2020-05-13 och BR 2020-05-14 samt e-post från biståndsråd på Sida 2020-01-30.

¹⁴⁴ I granskningen inkluderade vi såväl strategier där det fanns beslutade garantier 2018, som strategier utan. Det ska dock poängteras att urvalet är litet, se mer i avsnitt 1.4 och elektronisk bilaga 2.

¹⁴⁵ Se t.ex. intervju med Sidas överdirektör 2020-04-08; GAR chef 2020-04-03; GAR 2020-02-11; BR 2020-02-20; SA 2020-03-11; GAR & SA 2020-03-11; BR & SA 2020-03-12; GAR 2020-02-13; SA 2020-03-05a; SA 2020-03-06; GAR 2020-03-09; GAR samordnare 2020-03-26; GAR samordnare 2020-04-01; SA 2020-05-13.

¹⁴⁶ Intervju med Sidas överdirektör 2020-04-08.

¹⁴⁷ Intervju med Sidas överdirektör 2020-04-08; GAR chef 2020-04-03.

¹⁴⁸ Se t.ex. intervjuer med Sidas överdirektör 2020-04-08 samt GAR chef 2020-04-03.

5 Sidas utformning av garantier

I det här kapitlet behandlar vi delfråga 2b, om Sida utformat garantier utifrån väl motiverade bedömningar. Granskningen visar att det till stor del går att följa de överväganden som legat till grund för garantierna. Det är dock otydligt hur Sida bedömer riskerna för negativ marknadsstörning och hur Sida motiverar den valda riskdelningen och behovet av subventioner.

Bedömningsgrund

Vi utgår från att Sida utformar sina garantier utifrån väl motiverade bedömningar och att det är möjligt att följa de överväganden som legat till grund för utformningen av garantin. Sammanfattningsvis granskar vi om Sida utformar garantier i enlighet med gällande bestämmelser och att Sida motiverar följande aspekter:

- **Garantin har relevant inriktning och är finansiellt additionell:** Sida får använda garantier inom ramen för regeringsbeslutade strategier och när låntagare annars saknar tillgång till finansiering till rimlig kostnad på de finansiella marknaderna.¹⁴⁹ Därutöver bör Sida beskriva varför det saknas finansiering, hur en garanti bidrar till att lösa finansieringsproblemet samt förväntade resultat av garantin.
- **Risken för negativ marknadsstörning är liten och garantitagaren lämplig:** Sida får ge garantier om risken för negativ marknadsstörning bedöms vara liten inom den finansiella sektorn, eller den sektor som garantigäldenären tillhör.¹⁵⁰ Garantitagaren ska bedömas vara redbar, ha förutsättningar att bedriva den verksamhet som garantin avser och förväntas kunna fullgöra sina skyldigheter enligt garantivillkoren.¹⁵¹ Vår tolkning är att garantin inte ska riskera att snedvrider konkurrensen på de lokala eller kommersiella marknaderna.¹⁵²
- **Lämplig riskdelning och eventuell subvention:** Sida får ge garantier i syfte att dela risker med andra aktörer och möjliggöra finansieringslösningar till acceptabla villkor för insatser som Sida bedömer vara av stort värde ur utvecklingssynpunkt.¹⁵³ Sida ska ta ut garantiavgifter och administrativa avgifter, men får subventionera dessa.¹⁵⁴
- **Eventuella kompletterande stödinsatser:** Utvärderingar av Sidas garantier har visat att garantier kan behöva kompletteras med andra stödinsatser, så kallat teknisk assistans. Sådana stödinsatser är avsedda att exempelvis öka garantitagarens kunskap om målgruppen eller förbättra potentiella låntagares finansiella kunskaper.¹⁵⁵

¹⁴⁹ Se 3 § andra stycket 1 och 3 förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingssamarbete.

¹⁵⁰ Se 3 § andra stycket 2 förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingssamarbete.

¹⁵¹ Se 6 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

¹⁵² Se t.ex. OECD, *Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC – Highlights*, 2016, s. 10–11; OECD, *Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System and the Annual DAC Questionnaire, Annex 21 Reporting methods for private sector instruments*, 2019, s. 6 samt SOU 2006:108 s. 150, 228 och 238.

¹⁵³ Se 8 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingssamarbete.

¹⁵⁴ Se 9 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingssamarbete samt 14 och 17 §§ förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

¹⁵⁵ Carnegie Consult. *Evaluation of Sida's use of guarantees for market development and poverty reduction. Case Studies for Evaluation report*, 2016, s. 5, 16–18 och 49–50.

5.1 Så utformar Sida garantier

Sida bereder insatser enligt sin regel för insatshandtering, den så kallade *insatsregeln*. Beredningen genomförs i insatshandteringssystemet *Trac*.¹⁵⁶ *Insatsregeln* innehåller kriterier för att bedöma insatser och i *Trac* finns det hjälptexter som ska guida handläggaren genom beredningen av insatser. I *Trac* finns även anpassade hjälptexter för beredningen av garantiinsatser.¹⁵⁷ Sidas handbok för garantier ger handläggare stöd i hur en garantiinsats ska genomföras.¹⁵⁸ Vi refererar till dessa texter som Sidas interna dokument.

Sida tar fram två huvudsakliga underlag inför beslut om en garanti: en beredningspromemoria och ett beslut. Dokumenten innehåller beskrivningar av garantin. Vi refererar till dem som underlag.

5.2 Garantiernas inriktning och finansiella additionalitet

Det vanligaste sättet för Sida att motivera en garanti är att målgrupperna har svårt att få tillgång till finansiering till rimliga villkor utan garantin.¹⁵⁹ Sida förklarar ofta det med att garantitagare saknar kunskap om målgruppen och betraktar utlåningen som riskfylld. Förklaringen underbyggs dock inte alltid med källor eller iakttagelser.

5.2.1 Garantiernas målgrupper motiveras i Sidas underlag, men den finansiella additionaliteten underbyggs inte

Sida beskriver på ett tydligt sätt varför en garanti riktar sig till en viss målgrupp och hur inriktningen relaterar till den aktuella strategins mål.¹⁶⁰ Det gäller samtliga tio garantier i vårt urval. Sida hänvisar i de flesta fall till externa rapporter som underbygger resonemangen om målgruppens behov.¹⁶¹

Sida konstaterar att målgruppen har svårt att få tillgång till finansiering. Det gäller de flesta garantier i vårt urval. Sida styrker i regel resonemanget med referens till åtminstone en källa, exempelvis med en rapport från Världsbanken.¹⁶² Men det är endast för ett fåtal garantier som Sida beskriver *hur* den faktiska finansieringssituationen ser ut för målgrupperna, till exempel om det finns finansiella aktörer som lånar ut pengar till målgruppen och hur villkoren för den utlåningen i så fall ser ut.¹⁶³

¹⁵⁶ Se Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2018.

¹⁵⁷ Sida, *Utskrift av Trac, formulär och hjälptexter för att hantera en garantiinsats*, 2019.

¹⁵⁸ Sida, *Handbok – insatshandtering för garantier*, 2019, s. 9–10. Handboken ger framför allt stöd till handläggare vid Sidas garantienhet för den garantitekniska beredningen.

¹⁵⁹ Våra iakttagelser i det här kapitlet bygger på vår genomgång av tio garantier som ingick i Sidas garantiportfölj 2018, se avsnitt 1.3.1. Vi redovisar endast det antal garantier som berörs av våra iakttagelser i rapporten. Vi hänvisar till granskningens akt för dokumentation av, och fullständiga referenser för, vår genomgång av garantier.

¹⁶⁰ Det framgår av underlagen för de tio garantier som ingår i vårt urval.

¹⁶¹ Det framgår för sex av tio garantier i vårt urval.

¹⁶² Gäller sju garantier i vårt urval.

¹⁶³ Gäller tre garantier i vårt urval.

Sida förklarar på olika sätt varför finansierare inte lånar ut till de målgrupper som är aktuella för garantin. Förklaringarna framstår som rimliga, men det är endast för ett fåtal garantier som Sida hänvisar till källor.¹⁶⁴ Enligt Riksrevisionen medför detta svårigheter i att värdera finansieringsproblemet och att följa hur Sida har bedömt att garantier är rätt verktyg för att adressera det. Två förklaringar som Sida ger är att finansierare bedömer att små- och medelstora företag saknar tillräcklig säkerhet eller kredithistorik,¹⁶⁵ eller att låntagare saknar den kunskap som krävs för att kvalificera sig för lån.¹⁶⁶ För de flesta garantier i vårt urval bedömer Sida att finansierare saknar tillräcklig kunskap om målgrupperna och därför anser det för riskfyllt att låna ut till dem.¹⁶⁷ Även extremt väder¹⁶⁸ och institutionella hinder, såsom överregleringar,¹⁶⁹ nämns i enstaka fall som hinder mot utlåning.

5.2.2 Förväntade finansiella resultat och utvecklingsresultat framgår av underlagen

Sidas förväntningar på garantiernas resultat framgår av underlagen, åtminstone på övergripande nivå. Den vanligaste beskrivningen av de förväntade finansiella resultaten är att garantin ska stimulera ökad utlåning till målgrupperna, vilket ska bidra till förbättrad tillgång till finansiering.

En vanlig intention med portföljgarantier är att garantitagaren ska kunna sänka sina krav på säkerhet och på så vis öka sin utlåning till avsedda målgrupper.¹⁷⁰ Exempel på andra intentioner är att garantitagaren ska nå nya låntagare eller erbjuda lån till bättre villkor.¹⁷¹ En annan förväntning är att garantitagare ska få större erfarenhet av att analysera risker och låna ut till målgrupperna. Lyckad utlåning förväntas förändra garantitagarnas riskuppfattning och öka intresset för fortsatt utlåning även utan garantin. Det framkommer både av underlagen för de flesta garantierna i vårt urval och av intervjuer.¹⁷² Sida brukar dock inte reglera specifika lånevillkor eller nivåer på säkerhetskrav i garantiavtalet. Detta eftersom garantitagarens kreditbedömningar kan variera beroende på kapitalkostnaderna, den makroekonomiska utvecklingen med mera.¹⁷³

När det gäller utvecklingsresultat förväntas garantierna – genom att stimulera utökad utlåning – bidra till att förbättra tillgången till bland annat energitjänster, infrastruktur och läkemedel samt bidra till marknadsutveckling, ökad produktivitet och ekonomisk tillväxt.

¹⁶⁴ För två garantier refererar Sida till källor. För två andra garantier beskriver Sida att garantitagaren framfört att den inte skulle låna ut till målgrupperna utan garantin.

¹⁶⁵ Det framgår för sju garantier i vårt urval.

¹⁶⁶ Det framgår för fyra garantier i vårt urval.

¹⁶⁷ Det framgår för åtta av tio garantier i vårt urval.

¹⁶⁸ Det framgår för två garantier i vårt urval.

¹⁶⁹ Det framgår för två garantier i vårt urval.

¹⁷⁰ Det framgår av fem av sex portföljgarantier i vårt urval.

¹⁷¹ Det framgår för fyra garantier.

¹⁷² Det framgår för sju garantier i vårt urval. Se även t.ex. intervju GAR chef 2020-04-03.

¹⁷³ Intervjuer med ZGAR 2020-04-07, GAR samordnare 2020-04-03 samt GAR chef 2020-04-01.

5.3 Risken för negativ marknadsstörning och valet av garantitagare

Sida bedömer att risken för att garantierna bidrar till negativ marknadsstörning är liten, eftersom utlåningen till de målgrupper Sida vill nå är begränsad utan garantin. Riskdelning och subventioner kan påverka marknaden, men det diskuteras inte i underlagen. Den valda garantitagaren granskas i övrigt noggrant.

5.3.1 Flera perspektiv på risken för negativ marknadsstörning

Handläggaren ska bedöma risken för negativ marknadsstörning, vilket framkommer av Sidas interna dokument. Handläggaren ska beakta om det finns privata garantigivare i landet, om en garanti kan ge fördelar för en garantitagare jämfört med andra finansiella aktörer inom samma marknadssegment samt om en garanti kan ge fördelar för en enskild garantigäldenär jämfört med andra aktörer i samma segment. En garanti har alltid en marknadspåverkan, vilket också påpekas i Sidas interna dokument. Handläggaren ska bedöma om de positiva effekterna av garantin förväntas överväga de negativa, och om insatsen förväntas utveckla de finansiella marknaderna eller andra områden.¹⁷⁴

Sida beskriver att risken för negativ marknadsstörning är liten i de flesta underlag till de garantier som ingår i vårt urval.¹⁷⁵ Motiveringen till detta är att det till stor del saknas andra aktörer som lånar ut till målgrupperna, att kapitalbehovet är större än utbudet och att garantin därför överbryggar ett finansiellt gap. För flera garantier gör Sida därför bedömningen att garantin snarare kommer ha en positiv marknadspåverkan än en negativ.¹⁷⁶

För att undvika negativ marknadsstörning har Sida frågat flera garantitagare om de är intresserade av samarbete, för de flesta garantier i vårt urval.¹⁷⁷ I slutändan har dock oftast endast en garantitagare visat intresse eller varit aktuell för garantierna. Majoriteten av garantierna i Sidas totala portfölj, och i vårt urval, har endast en garantitagare.

Risken att snedvrida konkurrensen i garantigäldenärernas sektorer är inte belyst i någon större utsträckning i underlagen.¹⁷⁸ För några garantier skriver Sida dock att garantitagaren ska bedöma potentiella låntagare på konkurrensmässiga villkor.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Sida, *Utskrift av Trac, formulär och hjälptexter för att hantera en garantiinsats*, 2019, s. 26.

¹⁷⁵ Det framgår av åtta garantier i vårt urval. För två garantier saknades det en redogörelse om marknadsstörning i underlagen. Det kan förklaras av att garantierna var från 2012 och att Sidas insatshanteringsystem utvecklats sedan dess. Övriga garantier var från 2014 eller senare.

¹⁷⁶ Det framgår för tre garantier i vårt urval.

¹⁷⁷ Det framgår för sex garantier i vårt urval.

¹⁷⁸ En marknadsstörning skulle i det här fallet kunna vara om det finns många låntagare som har likadana förutsättningar men att endast någon eller vissa får tillgång till krediter tack vare garantin.

¹⁷⁹ Se t.ex. Sida, *Portfolio Guarantee Georgia, Beredning av insats – till kvalitetskontroll*, 2017-11-23, s. 12–13 och Sida, *Guarantee Enat Bank, Beredning av insats, slutlig*, 2016-07-27, s. 10–11.

Sidas bedömning av garantiernas marknadsstörning framstår för oss som relativt oproblematiskt utifrån underlagen. En intervjuperson har dock påtalat att det finns risker för negativ marknadsstörning, exempelvis om Sida skulle ta en alltför stor del av risken (se även avsnitt 5.4.3).¹⁸⁰ Vidare ska handläggare även bedöma om en eventuell subvention bidrar till negativ marknadsstörning.¹⁸¹ Sida diskuterar dock inte eventuellt marknadsstörande effekter av riskdelning och eventuell subvention i underlagen för garantierna. Riskdelning och subventioner tas inte heller upp i de delar av Sidas interna dokument som rör handläggarens bedömning av marknadsstörande effekter.¹⁸²

5.3.2 Garantitagaren granskas noggrant

En central del av Sidas beredning av en garanti är att bedöma garantitagarens lämplighet. Vår bild är att denna del av beredningen är noggrann och väldokumenterad.

Att handläggaren ska bedöma om garantitagarens intresse och strategi är i linje med garantins intentioner framgår av Sidas interna dokument. Det inbegriper bedömningar av garantitagarens kapacitet att implementera garantin, nå rätt målgrupper och rapportera resultaten till Sida. Därför ska handläggaren granska garantitagarens verksamhet, ägarstruktur, affärsmodeller och strategier för att implementera garantin. Handläggaren ska även beskriva garantitagarens finansiella position och lånevillkor.¹⁸³ Även garantitagarens interna rutiner och arbetsprocesser för styrning och kontroll ska granskas.¹⁸⁴

Sida redogör till stor del för detta i underlagen. En anledning till att den här delen av beredningen är relativt väl utvecklad kan vara att det finns tydliga riktlinjer om det i de interna dokumenten. En annan anledning är att Sida bedömer sin samarbetspartners kapacitet, inklusive risker, för alla biståndsinsatser. Det framgår av insatshanteringssystemen.¹⁸⁵

5.4 Riskdelning, avgifter och subventioner

Den risk som Sida står för i garantierna varierar beroende på garantins inriktning. Motiveringarna till Sidas riskdelning och eventuella subventioner för garantierna är kortfattade i underlagen. Det är därför otydligt vilka överväganden som ligger bakom besluten.

¹⁸⁰ Intervju med GAR chef 2020-04-03.

¹⁸¹ Sida, *Interna riktlinjer för beslut om subvention samt för utbetalning av subvention i garantiinsatser*.

¹⁸² Sidas garantienhet planerar att utveckla ett metodstöd för bedömningarna av garantiernas marknadsstörning. Ett sådant metodstöd har inte tagits fram ännu på grund av omprioriteringar på enheten. Se intervju med GAR samordnare 2020-04-01.

¹⁸³ Sida, *Utskrift av Trac, formulär och hjälptexter för att hantera en garantiinsats*, 2019, s. 27.

¹⁸⁴ *Ibid.*, s. 65.

¹⁸⁵ Se t.ex. Embassy of Sweden, *Portfolio guarantee renewable energy Rwanda, Beredning av insats, slutgiltig*, 2018, s. 23–32 och 52–60 samt Sida, *Garanti till IFCs låneportfölj, Beredning av insats, slutgiltig*, 2018, s. 34–46.

5.4.1 Vanligt att Sida står för hälften av risken och subventionerar avgifter när garantitagaren är en mindre bank

Sidas interna dokument¹⁸⁶ ger viss vägledning för hur riskdelningen ska fastställas för olika garantier. Riskdelningen ska beskrivas och motiveras. För portföljgarantier anges att en riskdelning på 50 procent eller lägre kan vara en lämplig utgångspunkt. En högre riskdelning kan vara relevant för att skapa incitament för utlåning till särskilda målgrupper.¹⁸⁷ De interna dokumenten ger även visst stöd för riskdelningen i fondgarantier.¹⁸⁸

Sidas riskdelning har varit 35–70 procent för portföljgarantierna i vårt urval, se tabell 3.¹⁸⁹ När portföljgarantierna ges till en mindre bank är det vanligt att Sida täcker hälften av de förluster som kan uppstå för garanterade lån. Garantitagaren täcker den andra hälften.¹⁹⁰

Tabell 3 Nivå på riskdelning och eventuella subventioner i portföljgarantierna² i vårt urval

Garantitagare	Sidas risktäckning	Subvention av beräknad förväntad förlust	Subvention av kostnad för administration	Total subvention av totala kostnader
Enat Bank	35 % (USAID 15 %)	65 %	—	43 %
Bancompartir	50 %	67 %	100 %	76 %
BRD Bank	50–70 %	82 %	95 %	84 %
TBC Bank	50–60 %	82 %	100 %	84 %
Trine	60 %	—	100 %	24 %

Källa: Riksrevisionens genomgång av beredningspromemorior och beslut för garantierna.

[²] Anmärkning: För en portföljgaranti saknades uppgifter om riskdelningen i den beredningspromemoria Riksrevisionen tagit del av. Garantin har därför exkluderats ur tabellen.

Sida har en flexibel riskdelning för två av portföljgarantierna. Där skiljer risken sig åt för olika målgrupper. Syftet är att öka incitamenten för garantitagaren att låna ut till grupper som Sida prioriterar, men som är förknippade med högre risk.¹⁹¹ I en garanti står Sida för 50 procent av risken för den "generella" utlåningen till

¹⁸⁶ Se Sida, *Utskrift av Trac, formulär och hjälptexter för att hantera en garantiinsats*, 2019 samt Sida, *Analyspunkter för beredning av garantiinsatser – kring struktur, redovisning och additionalitet*, 2019.

¹⁸⁷ Sida, *Utskrift av Trac, formulär och hjälptexter för att hantera en garantiinsats*, 2019, s. 25 och 29.

¹⁸⁸ Sida, *Analyspunkter för beredning av garantiinsatser – kring struktur, redovisning och additionalitet*, 2019.

¹⁸⁹ Sex portföljgarantier var inkluderade i Riksrevisionens urval. För en garanti saknades dock uppgifter om riskdelningen i underlagen. Den garantin har därför exkluderats ur redovisningen i detta avsnitt.

¹⁹⁰ Se Sida, *Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag: Garantiinstrumentet*, 2018, s. 18 samt Sida, *Utskrift av Trac, formulär och hjälptexter för att hantera en garantiinsats*, 2019, s. 25.

¹⁹¹ Embassy of Sweden, *Portfolio guarantee renewable energy Rwanda, Beredning av insats, slutgiltig*, 2018-03-08, s. 8 och 22 samt Sida, *Portfolio Guarantee Georgia, Beredning av insats – till kvalitetskontroll*, 2017-11-23, s. 9–10, 11 och 33. Se även Sida, *Utskrift av Trac, formulär och hjälptexter för att hantera en garantiinsats*, 2019, s. 25.

små- och medelstora företag, men för 60 procent av risken om företagen ägs av kvinnor eller har en miljömässigt hållbar inriktning.¹⁹²

Sida ska ta ut en garantiavgift som motsvarar den risk som garantin för med sig för staten. Sida kan subventionera garantiavgiften (se kapitel 2). Det har skett med 65–82 procent i fyra av de fem portföljgarantier som ingår i vårt urval, se tabell 3. Det innebär att garantitagaren betalat en lägre avgift än den förväntade förlusten och att Sida täckt mellanskillnaden med biståndsmedel. För fyra garantier subventionerade Sida även de administrativa avgifterna med 95–100 procent.

5.4.2 Mer komplex riskdelning och färre subventioner med större aktörer som garantitagare

Ytterligare fyra garantier ingår i vårt urval. De har ett annat upplägg än portföljgarantierna när det gäller riskdelning. De bygger på samarbeten mellan Sida och stora aktörer, och har inte subventionerats av Sida. Garantierna beskrivs översiktligt i tabell 4.

Tabell 4 Övriga garantier i vårt urval

Garantitagare	Beskrivning
Asiatiska utvecklingsbanken, ADB	<u>Balansräkningsgaranti</u> : Sida har "tagit över" 32 procent av risken för ett antal lån som ADB tidigare ställt ut. Detta för att frigöra utrymme i ADB:s balansräkning, vilket möjliggör för ADB att ställa ut nya lån.
International Finance Corporation, IFC	<u>Fondgaranti</u> : IFC samarbetar med två försäkringsbolag som satt upp varsin fond för investeringar i infrastrukturprojekt. Sida delar risken med IFC i ett så kallat "första förlustlager". ¹⁹³ Det innebär att Sida och IFC tar risken för de första förlusterna som kan uppstå i fonderna. Sida tar dock maximalt 6,6 procent av de totala förlusterna. Sidas riskdelning beskrivs som en förutsättning för att försäkringsbolagen ska avsätta fondmedel.
Deutsche Bank	<u>Fondgaranti</u> : Essential Capital Consortium (ECC) är en fond som upprättats av Deutsche Bank. Fonden syftar till att främja investeringar i sociala företag. Sidas garanti tar ett "första förlustlager" och täcker upp till 19,2 procent av förlusterna i fonden.
Två läkemedelsbolag	<u>Volyngaranti</u> : Sida har, i samarbete med bland annat Gates Foundation, ställt ut garantier till två läkemedelsföretag. Sida garanterade att bolagen ska sälja minst 40 miljoner p-stavar så att bolagen skulle kunna öka sin produktion. Syftet var att möjliggöra en prissänkning och distribution av p-stavar i låginkomstländer.

Källa: Riksrevisionens genomgång av underlag för garantierna, intervju med företrädare för Sidas garantienhet 2020-03-26 samt Sida, "Moderna preventivmedel fortsatt tillgängliga efter avslutat samarbete", hämtad 2020-08-12.

¹⁹² Sida, *Portfolio Guarantee Georgia, Beredning av insats – till kvalitetskontroll*, 2017-11-23.

¹⁹³ Sida kan garantera fonder med ett så kallat första eller andra förlustlager. Det innebär att investerare i det första förlustlagret tar hela risken för förluster upp till ett visst belopp, före det andra och därefter det tredje lagret och så vidare. På så vis kan investerare sprida sitt risktagande. Se Sida, *Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag, Garantiinstrumentet*, 2018, s. 18.

5.4.3 Val av riskdelning och subventioner motiveras endast kortfattat i Sidas underlag

Sida beskriver den valda riskdelningen i underlagen. Motiveringarna är dock kortfattade och det är otydligt hur Sida har landat i de valda nivåerna. Riskdelningsnivån har valts efter diskussioner med garantitagaren i syfte att skapa incitament för den önskade utlåningen. Det framkommer av några underlag.¹⁹⁴ Enligt handläggare på Sida är nivån på riskdelningen en avvägning mellan vad Sida vill uppnå och bankens riskvillighet. Sida är mån om att ta den risk som är nödvändig för att uppnå en förändring. Samtidigt vill Sida inte ta *för* stor andel av risken, eftersom det skulle kunna bidra till en negativ marknadsstörning och så kallad *moral hazard*, det vill säga att garantitagaren lånar ut för lättvindigt när Sida täcker för stora delar av förlusten.¹⁹⁵

Sedan 2019 har Sida riktlinjer för beslut om subvention av garantier.¹⁹⁶ Riktlinjerna ger ingen vägledning kring *hur* bedömningarna kan göras, men de anger att överväganden som har lett fram till beslut ska dokumenteras.¹⁹⁷ Nivån på subventionen ska vara ett resultat av dialog med garantitagaren, med hänsyn till storleken på den förväntade förlusten och garantitagarens betalningsförmåga (eller betalningsvilja).¹⁹⁸ För två av garantierna beskriver Sida att garantitagaren, utan subvention, riskerar att föra över kostnader för garantin på låntagarna.¹⁹⁹ Därutöver är motiveringarna till subventionerna kortfattade i underlagen.

Enligt företrädare för Sida förs diskussionerna med garantitagarna ofta muntligen eller via mejl, utan systematisk dokumentation. Sidas interna diskussioner och överväganden brukar inte heller dokumenteras.²⁰⁰ Några handläggare menar att det skulle vara betungande att dokumentera förhandlingarna, eftersom de sker löpande under beredningen.²⁰¹

¹⁹⁴ Embassy of Sweden, *Portfolio guarantee renewable energy Rwanda, Beredning av insats, slutgiltig*, 2018, s. 8 och 22; Embassy of Sweden, *Crowdfunding Renewable Energy 2018–22, Beredning av insats, slutgiltig*, 2018, s. 8 samt Sida, *Garanti till IFCs låneportfölj, Beredning av insats, slutgiltig*, 2018, s. 6.

¹⁹⁵ Intervjuer med GAR chef 2020-04-03 samt GAR samordnare 2020-04-01.

¹⁹⁶ Sida, *Interna riktlinjer för beslut om subvention samt för utbetalning av subvention i garantiinsatser*.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Embassy of Sweden, *Crowdfunding Renewable Energy 2018–22, Beredning av insats, slutgiltig*, 2018, s. 8 samt Sida, *Portfolio guarantee renewable energy Rwanda, Beslut om garantiåtagande*, 2018, s. 4.

¹⁹⁹ Sida, *Portfolio guarantee renewable energy Rwanda, Beslut om garantiåtagande*, 2018-07-03, s. 4 samt Embassy of Sweden, *Colombia-Loans & Guarantees for rural dev*, 2018, s. 17 och 27.

²⁰⁰ Intervju med GAR 2020-02-11, GAR 2020-02-13, 2GAR 2020-02-28 samt GAR samordnare 2020-04-01.

²⁰¹ Intervju med GAR 2020-02-11 och GAR 2020-02-13.

5.5 Behovet av kompletterande stödsatser

Sida har utformat garantier tillsammans med kunskapshöjande insatser (teknisk assistans), antingen riktade till garantitagaren eller någon av de sektorer som garantin riktar sig till. Det gäller främst för bilaterala portföljgarantier som genomförs med en mindre bank i samarbetslandet. Teknisk assistans har inte varit aktuell för garantier utställda till multilaterala banker eller fonder.

Sida bedömer att garantitagare saknar tillräcklig kunskap om målgruppen och ser den som riskfylld för de flesta garantier i vårt urval (se avsnitt 5.2.1). Men att rikta kunskapshöjande insatser till garantitagare har endast diskuterats i fyra garantiinsatser. Samtliga fall avser bilaterala portföljgarantier som Sida utformat för en lokal bank i samarbetslandet. I ett av fallen gavs inte någon teknisk assistans, eftersom garantitagaren bedömde att den inte var i behov av sådant stöd. I de övriga tre fallen har Sida inkluderat teknisk assistans inom ramen för garantin, eller hänvisat till att en annan givare redan erbjuder relevant stöd till garantitagaren.

Sida bedömer att låntagarna i målgruppen saknar tillräcklig kunskap för att kvalificera sig för lån för flera garantier i vårt urval (se avsnitt 5.2.1). För tre av garantierna har Sida utformat teknisk assistans riktad till målgrupperna för garantin. I övriga fall har Sida hänvisat till andra insatser som syftat till att stärka kunskapen bland potentiella låntagare inom relevanta sektorer.

6 Sidas uppföljning av garantier

I det här kapitlet behandlar vi delfråga 2c, om Sida skapat goda förutsättningar för att följa upp garantiernas resultat. Granskningen visar att Sida regelbundet begär in uppgifter från garantitagaren om hur garantin används. På så sätt kan Sida följa upp relevanta prestationer, som att lån ställs ut under garantin och att lånen går till avsedda målgrupper. Det varierar dock i vilken grad som Sida begär in uppgifter från garantitagaren om vad utställda lån leder till i termer av finansiella effekter och utvecklingseffekter på kort och medellång sikt.

Bedömningsrunder

Vi utgår från att Sida ska skapa goda förutsättningar för att följa upp garantiernas finansiella resultat och utvecklingsresultat. Det innebär att Sida tidigt bör planera uppföljningen av garantierna. Uppföljningen ska planeras så att resultatet av garantierna kan redovisas och så att lärdomar kan dras för att förbättra garantiernas effektivitet.

Med resultat avses såväl prestationer (outputs) som effekter på kort och medellång sikt (outcomes). Uppföljningen bör omfatta såväl finansiella resultat (exempelvis utställda lån, förändringar i lånebeteende och tillgången till finansiering) som utvecklingsresultat (det vill säga vad utställda lån används till och vad de leder till, exempelvis i termer av ekonomisk tillväxt, förbättrad tillgång till välfärdstjänster eller miljömässiga förbättringar).

6.1 Så följer Sida upp garantier

När en garanti har blivit beslutad vidtar Sidas arbete med att se till att garantitagaren använder garantin. Sidas garantienhet och den berörda strategiansvariga enheten delar på ansvaret för implementering och uppföljning av garantier.²⁰²

Handläggaren på garantienheten ansvarar för den garantitekniska uppföljningen. Det innefattar att se till att garantitagaren följer avtalet, betalar in sina avgifter och att Sida gör utbetalningar till garantitagaren vid eventuella skadefall. Handläggaren på garantienheten ska varje år göra, och dokumentera, ett ställningstagande till garantin som bland annat sammanfattar garantins utnyttjande under året och vilka risker som finns förknippade med garantin.²⁰³

Garantienheten ansvarar även för att hantera finansiella risker med garantierna och för att förse Riksgälden med information för att de ska kunna göra nya värderingar av riskerna vid bokslut. Riksgälden bedömer, på uppdrag av Sida, riskerna för garantier inför beslut om en garanti (se kapitel 7), samt halvårs- eller årsvis under garantins löptid.²⁰⁴

²⁰² Sida, *Handbok – insatshandtering för garantier*, 2019, s. 36–42; Sida, *Ansvar och roller vid beredning, uppföljning och avslut av garantiinsatser*, 2019.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*

Handläggaren på den strategiansvariga enheten ansvarar för uppföljningen av garantins utvecklingsresultat. Handläggaren är ansvarig för att göra en bedömning av den rapportering som garantitagaren inkommer med. Bedömningen ska göras utifrån strategirelevans och minst en gång per år ska en bedömning göras av hur insatsen bidrar till att uppsatta mål uppnås. Det är även den strategiansvariga enheten som avgör om en halvtidsöversyn eller utvärdering av garantin ska genomföras.²⁰⁵

Sedan 2016 har Sida tagit fram årliga översikter av sin garantiportfölj. I dessa beskrivs bland annat garantiportföljens sammansättning, hur mycket garantierna utnyttjas, skadefall som uppstått samt ett urval av de finansiella och utvecklingsrelaterade resultat som garantierna har medfört.²⁰⁶

6.1.1 Olika delar av Sidas uppföljning

Av garantiavtalet framgår vilken rapportering som garantitagaren ska lämna till Sida.²⁰⁷ Enligt intervjupersoner utgör garantiavtalet grunden för Sidas uppföljning.²⁰⁸ Normalt ingår det i avtalen att garantitagaren ska lämna:²⁰⁹

- en halvårsvis garantiteknic rapportering till Sida, i form av en förteckning av utställda lån under garantin
- en årlig resultatrapport avseende garantianvändningen, för vissa garantier.

Utöver ovanstående kan det också av avtalen framgå att:

- Sida och garantitagaren ska ha årliga uppföljningsmöten
- Sida och/eller garantitagaren ska, avser eller har möjlighet att genomföra en halvtidsöversyn ett antal år efter det att garantin varit i kraft (ibland framgår det i avtalet särskilda uppgifter som garantitagaren ska lämna vid halvtidsöversynen)
- Sida och/eller garantitagaren ska, avser eller har möjlighet att göra en utvärdering vid garantins utgång (ibland framgår det i avtalet särskilda uppgifter som garantitagaren ska lämna vid utvärderingen).

²⁰⁵ Sida, *Handbok – insatshandtering för garantier*, version 3, januari 2019, s. 36–42 samt Sida, *Ansvar och roller vid beredning, uppföljning och avslut av garantiinsatser*, 2019.

²⁰⁶ Se t.ex. Sida, *Guarantee Portfolio per 31 December 2018*, 2019.

²⁰⁷ Sida, *Handbok – insatshandtering för garantier*, 2019, s. 38; Sida, *Performance monitoring and follow up of guarantees*, 2016, s. 3.

²⁰⁸ Intervjuer med GAR 2020-02-25, SA 2020-03-05b, SA 2020-03-12 och 2GAR 2020-03-16

²⁰⁹ Punktlisorna bygger på information från avtalen för nio av vårt urval på tio garantier som ingick i Sidas garantiportfölj 2018, se avsnitt 1.3.1. Vi saknade relevant avtal för garantin till ECC.

6.2 Uppföljning av garantiernas finansiella resultat

Sida begär i huvudsak in relevant information om finansiella prestationer som garantin genererat. Till exempel begär Sida in uppgifter om hur många lån som ställts ut under garantin. Sidas planer för att följa upp finansiella effekter på kort och medellång sikt skiljer sig dock åt mellan garantierna. Exempelvis framgår det endast för vissa garantier hur Sida avser följa upp hur garantitagarens lånebetende förändras av garantin.

6.2.1 Sida har planer för att följa upp hur garantierna används och när rätt målgrupper

Garantitagaren ska halvårsvis lämna en garantiteknic rapport över utställda lån under garantin med uppgifter om bland annat lånebelopp och låntagare. Det gäller för samtliga garantier i vårt urval.²¹⁰ Syftet är att Sida ska följa upp i vilken utsträckning garantin används, och att den används för lån till de avtalade målgrupperna. Syftet är också att få relevant finansiell information för att uppdatera bedömningarna av statens risk.²¹¹ Enligt Riksrevisionen begär Sida därmed in relevant information för att följa upp hur garantin används.

Utöver den garantitekniciska rapporten är uppföljningsmöten med garantitagaren viktiga. Genom dessa möten kan Sida säkerställa att garantin kommer till användning och identifiera eventuella utmaningar.²¹² Utmaningar kan exempelvis handla om att det varit svårt att utbilda bankpersonalen internt eller nå ut till en viss målgrupp.²¹³

6.2.2 Sida begär endast in uppgifter om förändringar i lånevillkoren för ett fåtal garantier

Flera av garantierna i vårt urval förväntas bidra till att garantitagaren sänker sina säkerhetskrav och på så vis ökar sin utlåning till avsedda målgrupper (se avsnitt 5.2.2). Men Sida begär inte in uppgifter om säkerhetskraven på garantitagaren på ett systematiskt sätt. Det är endast för några av garantierna som Sida begär in sådan rapportering.²¹⁴ Denna rapportering avser dock enbart *nivåerna*

²¹⁰ Våra iakttagelser i det här kapitlet bygger på vår genomgång av nio av vårt urval på tio garantier som ingick i Sidas garantiportfölj 2018, se avsnitt 1.3.1. Vi redovisar endast det antal garantier som berörs av våra iakttagelser i rapporten. Vi hänvisar till granskningens akt för dokumentation av, och fullständiga referenser för, vår genomgång av garantier.

²¹¹ Se Sida, *Handbok – insatshandtering för garantier*, 2019, s. 42–43; Sida, *Performance monitoring and follow up of guarantees*, 2016, s. 3–4. Se också intervju med GAR 2020-02-25 och 2020-03-26.

²¹² Se t.ex. intervju med GAR 2020-02-25 och SA 2020-03-12.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Intentionerna framgår för av underlagen för fem av tio garantier (se avsnitt 5.2.2). Men det är endast för tre garantier som information om säkerheter hämtas in. För övriga två garantier hämtas inte sådan information in, av avtalen att döma. Dessa två garantier är från 2018 och därmed också relativt nya.

på säkerhetskrav för lånen, och inte eventuella *förändringar* i säkerhetskraven, till exempel om kraven har sänkts jämfört med tidigare eller med annan utlåning. Det finns inte heller en tydlig plan för huruvida Sida på egen hand ska följa upp säkerhetskraven.²¹⁵ En handläggare på Sida menar dock att det är en fråga som Sida diskuterar med garantitagaren på uppföljningsmöten.²¹⁶

För några garantier i vårt urval finns även intentioner om att garantitagaren ska nå nya låntagare, eller erbjuda lån med bättre villkor (se avsnitt 5.2.2). Vår genomgång av underlag visar att garantitagare också har ombetts rapportera om huruvida lån varit utställda till nya låntagare.²¹⁷ Däremot har de inte ombetts rapportera regelbundet om huruvida lånens löptid blivit längre eller beloppen blivit större genom garantin. Sida har därmed, enligt Riksrevisionen, inte skapat förutsättningar för att följa upp viktiga intentioner och mekanismer med garantierna.

6.2.3 Olika planer för att följa upp om garantitagaren ändrar lånebetende

Hur Sida planerar att följa upp finansiella effekter på kort och medellång sikt varierar mellan garantierna i vårt urval. Enligt Riksrevisionens analys finns det inga tydliga skäl som motiverar variationen.²¹⁸ Endast för ett fåtal garantier begär Sida in rapporter om huruvida garantitagarens utlåning faktiskt har ökat jämfört med tidigare, eller i relation till andra finansiärer på marknaden. Detta trots att intentionerna om att garantin ska bidra till att garantitagarens riskuppfattning ändras och till förbättrad tillgång till finansiering.

En variant på rapporteringen är att garantitagaren i en årlig resultatrapport ska rapportera hur garantin bidragit till att attrahera nya investerare, eller hur den totala utlåningen till målgruppen utvecklas under garantiperioden.²¹⁹ Sida har på så sätt tidigt planerat för att följa upp finansiella effekter.

En annan variant är att garantitagaren ska rapportera om finansiella effekter i samband med en halvtidsöversyn eller en utvärdering. Det framgår dock inte av garantiavtalen vad som avses med sådana effekter; det finns exempelvis ingen specificering av vilka aspekter eller indikatorer som Sida anser vara relevanta.²²⁰ Enligt Riksrevisionen skapar det en otydlighet i vad de avsedda effekterna är, vilket försvårar förutsättningarna för uppföljningen.

²¹⁵ Det framgår inte i de underlag, det vill säga beslut om insats eller beredning av insats, som Riksrevisionen tagit del av. Det framgår inte heller av de uppföljningsplaner som vi tagit del av. Se till exempel Sida, *Responsibilities and roles TBC guarantee*, u.d.

²¹⁶ Se intervju GAR 2020-02-25.

²¹⁷ För två garantier framgår att information om låntagaren är en ny kund ska ingå i den garantitekniciska rapporteringen.

²¹⁸ Det finns skillnader i den planerade uppföljningen för garantier som annars är relativt likartade: till exempel bilaterala portföljgarantier eller garantier beslutade under samma år.

²¹⁹ Det gäller för två av de nio garantierna i vårt urval.

²²⁰ Det gäller för två av garantierna i vårt urval.

En tredje variant på rapportering har vi funnit för garantier som Sida har i samarbete med USAID. För dessa garantier finns inga krav på att garantitagaren ska rapportera om finansiella effekter.²²¹ USAID har däremot utarbetat uppföljningsplaner för att på egen hand följa upp sådana effekter genom ett antal förbestämda indikatorer.

6.3 Uppföljning av garantiernas utvecklingsresultat

Sida begär i huvudsak in relevant information om utvecklingsrelaterade prestationer, som vad lånen används till. Det varierar dock i vilken utsträckning Sida hämtar in uppgifter från garantitagaren som visar vad utställda lån leder till i termer av utvecklingseffekter på kort och medellång sikt.

6.3.1 Sida begär in uppgifter om hur lån fördelar sig mellan sektorer och vad de har för ändamål

Sida begär att garantitagaren inkluderar information om utvecklingsrelaterade prestationer i den garantitekniciska rapporteringen. Garantitagaren ska exempelvis rapportera i vilken sektor som låntagaren är verksam, syftet med lånet eller om lånet berör målgrupper relevanta för garantin (till exempel företag på landsbygden eller företag ägda av kvinnor).²²² På så vis har Sida förutsättningar att följa upp hur lånen fördelar sig mellan olika kategorier och vad lånen används till.

För vissa garantier begär Sida även in en årlig resultatrapport (en narrativ rapport). Där kan ytterligare indikatorer för utvecklingsrelaterade prestationer inkluderas, som till exempel antal energiinstallationer, antal kunder som fått tillgång till energitjänster eller minskade växthusgasutsläpp.²²³

6.3.2 Olika planer för att följa upp utvecklingseffekter på kort och lång sikt

Hur Sida planerar för att följa upp vad utställda lån leder till i termer av utvecklingseffekter på kort och medellång sikt varierar mellan garantierna i vårt urval. Omfattningen på rapporteringen från garantitagaren varierar, liksom hur ofta och i vilket skede av garantiperioden effekterna ska rapporteras. Enligt Riksrevisionens analys finns det inga tydliga skäl som motiverar variationen.

En variant är att garantitagaren ska rapportera på flera indikatorer som rör utvecklingseffekter, exempelvis om huruvida finansierade infrastrukturprojekt har lett till fler transporter eller jobb, i en årlig resultatrapport.²²⁴ En annan variant är att garantitagaren ska rapportera om till exempel finansierade energitjänster har lett till förbättrad produktivitet, ökade inkomster eller kostnadsbesparingar för

²²¹ Det gäller för två av de tio garantierna i vårt urval.

²²² Det gäller samtliga garantier i vårt urval.

²²³ Det gäller för tre garantier i vårt urval.

²²⁴ Det gäller för en garanti i vårt urval.

företag och hushåll vid en halvtidsöversyn.²²⁵ En tredje variant är att garantitagaren enbart ska redovisa en uppskattning av antalet jobb som garantin bidragit till att skapa i samband med en utvärdering av garantin.²²⁶

För en garanti framgår det endast i övergripande termer att garantitagaren ska rapportera om utvecklingseffekter vid en halvtidsöversyn eller utvärdering. Det saknas dock en specificering av vilka aspekter eller indikatorer som Sida anser vara relevanta för att följa upp utvecklingseffekterna.²²⁷ För några garantier saknas information om hur utvecklingseffekter ska följas upp: Sida har varken preciserat rapportering av utvecklingseffekter i garantiavtalet eller tydliggjort hur utvecklingseffekter på annat sätt ska följas upp.²²⁸

Enligt intervjupersoner på Sida kan det vara svårt att begära att garantitagare ska hämta in och rapportera om uppgifter som rör utvecklingseffekter, eftersom garantitagare inte anser att sådana uppgifter är direkt relaterade till deras låneverksamhet. Det kan exempelvis vara svårt att begära att banken tar reda på hur många anställda de låntagande företagen har vid utgångsläget, och därefter om anställningarna ökar efter lånet.²²⁹

6.4 Lärande i garantiverksamheten

Sidas garantienhet arbetar med lärande och verksamhetsutveckling på flera sätt. I hanteringen av en garanti ska två enhetsmöten hållas om erfarenhetsåterföring på garantienheten. Det ena mötet hålls i samband med planeringen av beredning av en ny idé, där mötesdeltagarna kan återföra erfarenheter och lärdomar. Det andra mötet hålls efter att garantin har blivit effektiv. På det här mötet deltar även handläggaren från strategiansvarig enhet. Efter uppföljningsresor görs en återkoppling på garantienhetens enhetsmöten. Även här deltar handläggaren från strategiansvarig enhet.²³⁰

I garantihandboken finns en bilaga som sammanfattar de lärdomar som är viktiga att beakta vid beredningar av nya garantier. Lärdomarna har framkommit vid externa utvärderingar, men också vid Sidas uppföljningar.²³¹ Lärdomar från utvärderingar är även integrerade i Trac, Sidas insatshanteringsystem.²³²

²²⁵ Det gäller för en garanti i vårt urval.

²²⁶ Det gäller för en garanti i vårt urval.

²²⁷ Det gäller för en garanti i vårt urval.

²²⁸ Det gäller tre garantier i vårt urval.

²²⁹ Intervjuer med GAR 2020-02-13 och GAR 2020-03-26. Se även Sida, *Sidas årsredovisning 2019, 2020*, s. 130; Sida, *Sidas årsredovisning 2018, 2019*, s. 35.

²³⁰ Sida, *Handbok – insatshandtering för garantier, 2019*, s. 15 och 33.

²³¹ Sida, *Lärdomar från uppföljning av garantiinsatser, 2019*.

²³² Sida, *Utskrift av Trac, formulär och hjälptexter för att hantera en garantiinsats, 2019*.

SIDAS GARANTIVERKSAMHET – STATENS ARBETE MED GARANTIER INOM SVENSKT BISTÅND

Därutöver har garantienheten haft flera utvecklingsprojekt under det senaste året. Ett projekt har exempelvis syftat till att utveckla förändringsteoretiska modeller för garantier. Syftet har varit att stärka relevansdelen om hur garantier kan bidra till fattigdomsbekämpning.²³³ Andra projekt har syftat till att ta fram ett kompletterande beredningsstöd med analyspunkter för bedömning av bland annat additionalitet för garantier, ta fram standardiserade avtalsmallar samt utveckla ett datastöd för inrapportering och uppföljning av portföljgarantier.

Enligt Sida har garantiverksamheten varit inne i en konsolideringsfas efter att ansträngningar har gjorts för att få processer, system och rutiner på plats för att underlätta lärande.²³⁴ Det pågår ett kontinuerligt metodutvecklingsarbete inom garantiverksamheten.²³⁵

²³³ Intervju med GAR 2020-03-26 och 2GAR 2020-04-07. Se även DEVFIN Advisers, *Sida Guarantees and Poverty Reduction. Developing Theories of Change*, 2019.

²³⁴ Se t.ex. Sida, *Sidas budgetunderlag 2018–2020*, s. 26 samt Sida, *Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag: Garantiinstrumentet*, 2018, s. 20.

²³⁵ Sida, *Sidas årsredovisning 2019, 2020*, s. 130.

7 Riksgäldens och Sidas arbete med att beräkna förväntade förluster

I det här kapitlet behandlar vi granskningens tredje delfråga, om Sida och Riksgälden arbetat ändamålsenligt med att beräkna förväntade förluster.²³⁶ Granskningen visar att Sida och Riksgälden i huvudsak har arbetat ändamålsenligt för att beräkna de förväntade förlusterna. Till exempel finns det en etablerad rutin för hur de ska arbeta för att beräkna förväntade förluster för garantier.²³⁷ Båda myndigheterna saknar dock ett tydligt handläggarstöd för att skatta viktiga parametrar i beräkningen. Det finns även brister i dokumentationen av de överväganden som respektive myndighet gör för att skatta parametrarna.

Bedömningsgrunder

Vi utgår från att Riksgäldens och Sidas arbete med att beräkna statens förväntade förluster är baserat på väl motiverade bedömningar och att det är möjligt att följa de överväganden som legat till grund för beräkningarna.

7.1 Så arbetar Riksgälden och Sida med att beräkna förväntade förluster för garantier

Sida ger Riksgälden i uppdrag att genomföra en bedömning av den risk som den svenska staten tar genom garantin, innan en garanti ställs ut. Riksgälden har övergripande riktlinjer för att bedöma risker för all garanti- och kreditgivning inom sin verksamhet, där Sidas garantier ingår.²³⁸ Bedömningen inkluderar en beräkning av den förväntade förlusten. Baserat på denna tar Sida ut en garantiavgift från garantitagaren. Garantiavgiften ska motsvara statens förväntade förlust.²³⁹ Sida kan dock subventionera hela eller delar av avgiften genom sitt biståndsanslag (se kapitel 2).²⁴⁰

Riksgäldens beräkningar av förväntade förluster baseras på uppgifter som de själva tar fram och på uppgifter från Sida. Beräkningarna görs i en modell. Några av modellens viktigaste parametrar anges i tabell 5.

²³⁶ Iakttagelserna i detta kapitel baseras bland annat på en rapport som konsultfirman EY har tagit fram för Riksrevisionens räkning, se mer i avsnitt 1.4 samt i elektronisk bilaga 2. Kompletterande information har inhämtats av Riksrevisionen.

²³⁷ EY, *Slutrapport – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, 2020, s. 2.

²³⁸ Riksgälden, *Interna riktlinjer för processen Garanti- och kreditgivning*, 2018. Se även Riksgälden, *Kvantitativa analysverktyg i processen garanti- och kreditgivning*, 2016.

²³⁹ Se 14 § förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

²⁴⁰ Se 9 § förordningen (2018:2098) om garantier för utvecklingsamarbete.

SIDAS GARANTIVERKSAMHET – STATENS ARBETE MED GARANTIER INOM SVENSKT BISTÅND

Tabell 5 Översikt av viktiga parametrar som ingår i beräkningen av förväntad förlust

Parameter	Beskrivning av parametern	Myndighet som tar fram uppgifter till parametern
Sannolikheten för fallissemang, eller "probability of default" (PD).	Sannolikheten för uteblivna återbetalningar på lån under garantin, vilket medför att garantin infrias.	Riksgälden.
Förväntad förlust vid fallissemang, eller "loss given default" (LGD).	Den förväntade förlusten för Sida vid fallissemang, efter det att bland annat återvinningar har räknats in. ²⁴¹	Riksgälden.
Förväntad exponering.	Det förväntade utnyttjandet av garantin, det vill säga den förväntade utlåningen över garantins löptid.	Sida (i dialog med garantitagaren).

Källa: EY, *Slutrapport – Granskning av Sidas garantiverksamhet, 2020, s. 6–7; Sida, Överenskommelse om samarbete mellan Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete och Riksgäldskontoret, 2018-09-20.*

7.2 Riksgäldens arbete med att beräkna förväntad förlust

Granskningen visar att Riksgälden beräknar förväntade förluster för Sidas garantier på ett systematiskt sätt. Riksgäldens beräkningar bygger på samma struktur och parametrar för alla garantier, även om de skiljer sig åt.²⁴² Det är däremot otydligt hur Riksgälden skattar parametern "förväntad förlust vid fallissemang", som är central i beräkningen av den förväntade förlusten.

7.2.1 Det är otydligt hur Riksgälden skattar en central parameter för att beräkna förväntad förlust

Vår granskning visar att Riksgäldens riktlinjer inte ger ett tydligt stöd för att skatta parametern "förväntad förlust vid fallissemang" (loss given default, LGD), som är central i beräkningen av den förväntade förlusten. Det framgår till exempel inte av riktlinjerna hur Riksgälden väljer ut källor och data för att skatta LGD. Granskningen visar också att Riksgälden ofta skattar LGD mer konservativt (högre) än vad inhämtade data visar, utan att detta tydligt motiveras i Riksgäldens underlag.

Riksgälden skattar LGD genom att väga samma uppgifter från olika källor. Riksgälden hämtar både in marknadsinformation från olika databaser och får ett förslag på LGD-skattning från garantitagaren.²⁴³ En diskussion om de källor som Riksgälden har använt för att beräkna förväntad förlust finns dokumenterat för varje

²⁴¹ Det finns en möjlighet för staten att i efterhand återvinna (få tillbaka) delar av det garantibelopp som har infriats, vilket i så fall minskar den förväntade förlusten. Se Riksgälden, *Statens garantier och utlåning – en riskanalys, 2020, s. 5.*

²⁴² EY, *Slutrapport – Granskning av Sidas garantiverksamhet, 2020, s. 5 och 10.*

²⁴³ Ibid.

garanti. Däremot anger Riksgäldens riktlinjer inte hur valet av källor ska göras, till exempel vilka källor som Riksgälden bör undersöka och hur de ska prioriteras.²⁴⁴

För flera garantier lägger Riksgälden till en säkerhetsmarginal vid skattningen av LGD, så att riskerna skattas högre än vad som framgår av de inhämtade uppgifterna.²⁴⁵ Företrädare för Riksgälden har förklarat säkerhetsmarginalen med att de data som finns tillgängliga för LGD är begränsade, vilket medför att de LGD-skattningar som garantitagaren föreslår inte alltid är pålitliga. Riksgälden menar också att det finns incitament för garantitagaren att hålla LGD-värdet nere, eftersom det ger en lägre förväntad förlust och därmed en lägre garantiavgift.²⁴⁶ Vidare är Riksgäldens erfarenhet att Sidas garantier som regel har en högre risk jämfört med den marknadsinformation som finns tillgänglig. Därför justerar Riksgälden ofta för detta i sin skattning av LGD. Av Riksgäldens dokumentation av beräkningarna framgår dock inte tydligt vad som ligger bakom att skattningen avviker från tillgängliga data. Riksgäldens riktlinjer saknar också vägledning för hur säkerhetsmarginaler ska tillämpas när underliggande uppgifter är bristfälliga.²⁴⁷

Om Riksgälden använt motpartens förslag på LGD-skattningar – istället för uppgifter från andra källor och utan egna justeringar – hade den förväntade förlusten i genomsnitt varit 40 procent lägre. Det visar den analys som konsultfirman EY gjort för vår räkning.²⁴⁸ Detta betyder inte att Riksgälden nödvändigtvis har gjort fel genom att använda andra källor än garantitagarens uppgifter, eller genom att justera LGD-skattningarna, men det visar att de är centrala för beräkningen av förväntad förlust. Om skattningen är för försiktig innebär det att garantiavgiften blir högre än nödvändigt. På omvänt sätt innebär en för optimistisk skattning att garantiavgiften blir lägre. Skattningen har därmed en central betydelse för beräkningen av förväntad förlust.²⁴⁹

²⁴⁴ EY, *Slutrapport – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, 2020, s. 8.

²⁴⁵ EY, *Slutrapport – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, 2020, s. 3, 5 och 7. Se även s. 12, 14–16, 18 samt 20.

²⁴⁶ EY, *Rapportutkast för faktagranskning till Riksgälden – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, Riksgäldens kommentarer s. 2 och 7 samt e-post 2020-02-19

²⁴⁷ EY, *Slutrapport – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, 2020, s. 6–8.

²⁴⁸ *Ibid.*, s. 7–8.

²⁴⁹ Enligt företrädare för Riksgälden finns en avsikt att göra en generell översyn av Riksgäldens arbete med att skatta LGD, inklusive för Sidas garantier. Det finns även ett pågående utvecklingsarbete för att tydligare redovisa metodval och samlad bedömning för beräkningar av förväntade förluster generellt. Det kan exempelvis handla om att beskriva hur Riksgälden har gjort expertbedömningar i arbetet och varför en viss information ha valts framför en annan. Se intervju med företrädare för Riksgälden 2020-04-14.

7.2.2 Riksgälden jämför inte initiala antaganden med faktiskt utfall

Riksgälden jämför inte sina initiala antaganden med det faktiska utfallet för att kontrollera i vilken utsträckning som gjorda antaganden varit rimliga och om beräkningsmodellerna har fungerat. Att göra sådana jämförelser brukar kallas *backtesting* och det är något som Finansinspektionen ålägger de svenska kreditinstitut som är under deras tillsyn. Även om Riksgälden inte är ett kreditinstitut kan detta ses som en indikation på marknadspraxis.²⁵⁰

Företrädare för Riksgälden menar att de inte genomför back-testing eftersom Sidas garantiverksamhet funnits i en relativt begränsad tid, samt att det endast är ett fåtal garantier som har löpt ut. Utöver detta används Sidas garantier också i olika länder med olika kontexter. Att göra backtesting på enskilda garantier skulle därför, enligt företrädare för Riksgälden, inte vara relevant. Snarare riskerar de att bli missvisande. Riksgälden ser därför inget mervärde i att använda sig av backtesting i arbetet med att beräkna förväntade förluster.²⁵¹

Vidare menar företrädarna att Sidas garantier endast utgör en begränsad del av statens samlade garantier, och att det inte är relevant att granska enskilda delar. Detta eftersom garantimodellen som helhet ska gå ihop. Det är inte relevant att jämföra de initiala skattningarna av förväntad förlust i enskilda garantier mot utfall, eftersom utfallet aldrig kommer att motsvara den förväntade förlusten, enligt företrädarna. Garantimodellen är uppbyggd som så att några garantier får större förluster än förväntat, medan andra inte får några förluster alls. Som helhet ska reserven vara i balans.²⁵²

Riksgälden gör inte back-testing av några av statens garantier. Detta på grund av att garantiportföljen inte är tillräckligt homogen och det inte finns tillräckligt med data för att göra den här typen av uppföljningar. Det är inte heller troligt att det kommer att vara möjligt att göra sådan uppföljning inom överskådlig tid, enligt företrädarna. Riksgälden arbetar utifrån en teoretisk modell som är svår att statistiskt utvärdera i praktiken då portföljen inte är tillräckligt stor och har tillräcklig historik. Istället förlitar man sig på att prissätta garantier genom att följa best practice, och att vara mycket noga med metodval och antaganden för att säkerställa bästa möjliga utfall.²⁵³ Riksgälden följer även årligen upp statens risker för statens samlade garantier och utlåning.²⁵⁴

²⁵⁰ EY, *Slutrapport – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, 2020, s. 9.

²⁵¹ *Ibid*; intervju med företrädare för Riksgälden 2020-04-14 samt 2020-10-12 samt Riksgäldens faktagranskningssynpunkter på Riksrevisionens rapportutkast, 2020-10-02.

²⁵² Intervju med företrädare för Riksgälden 2020-04-14 samt 2020-10-12.

²⁵³ Intervju med företrädare för Riksgälden 2020-04-14 samt 2020-10-12.

²⁵⁴ Se t.ex. Riksgälden, *Statens garantier och utlåning – en riskanalys*, 2020.

7.3 Sidas arbete med att ta fram uppgifter till Riksgälden

Sida förser Riksgälden med uppgifter om garantierna inför beräkningarna. En central uppgift är den förväntade exponeringen, det vill säga utnyttjandet, av garantierna. Det är dock otydligt hur Sida fastställer den uppgiften.

7.3.1 Sida saknar ett tydligt stöd för att skatta förväntad exponering

Sida strävar efter att garantierna ska utnyttjas i så hög utsträckning som möjligt av garantitagarna. Sida räknar därför oftast att nå full exponering i garantierna. Trots det visar granskningen att exponeringen i flera garantier hittills har blivit betydligt lägre än förväntat.²⁵⁵ Det innebär att Riksgälden kan ha skattat den förväntade förlusten för högt, vilket i så fall medfört att garantiavgiften och därmed en eventuell subvention har fastställts på en för hög nivå. Att exponeringen blivit lägre än förväntat kan bero på faktorer som är direkt relaterade till garantin, som att garantitagarens kapacitet att låna ut under garantin kan ha överskattats av garantitagaren eller av Sida. Externa faktorer kan också ha påverkat utfallet, som hur den makroekonomiska utvecklingen sett ut.²⁵⁶

Sida skattar den förväntade exponeringen utifrån den förväntade storleken på garantin och på en bedömning av motpartens kapacitet. Bedömningen baseras i stor utsträckning på uppgifter från garantitagaren och en dialog med denna.²⁵⁷ Enligt Sida kan det finnas incitament för garantitagarna att underskatta eller överskatta exponeringen för att minska avgiften eller öka eventuell subvention vilket ska beaktas i bedömningen.²⁵⁸ Trots detta saknar Sida ett tydligt stöd för handläggaren för att skatta exponeringen och för att föra dialog med garantitagaren om exponeringen.²⁵⁹ Enligt Sidas handbok för garantier kan handläggaren dock konsultera en ämnessakkunnig för att få stöd.²⁶⁰ Företrädare för Sida har även gett exempel på flera variabler att beakta vid skattningen av förväntad exponering, som exempelvis hur insatsen är utformad, hur utnyttjandet varit i liknande insatser och garantitagarens bedömning om exponering över tid.²⁶¹ Dessa typer av aspekter finns dock inte dokumenterade i några av Sidas interna dokument för hantering av garantier.

²⁵⁵ EY, *Slutrapport – Granskning Sidas garantiverksamhet*, 2020.

²⁵⁶ EY, *Rapportutkast för faktagranskning till Riksgälden – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, Sidas kommentarer s. 2 och 4, se också EY, *Slutrapport – Granskning Sidas garantiverksamhet*, 2020, s. 4.

²⁵⁷ E-post från Sida 2019-12-11 samt EY, *Slutrapport – Granskning Sidas garantiverksamhet*, 2020, s. 3-4.

²⁵⁸ Sida, *Analyspunkter för beredning av garantiinsatser – kring struktur, redovisning och additionalitet*, 2019, s. 3.

²⁵⁹ Detta saknas enligt Riksrevisionen i Sida, *Handbok – insatshantering för garantier*, 2019; Sida, *Utskrift av Trac, formulär och hjälptexter för att hantera en garantiinsats*, 2019-03-08 samt Sida, *Analyspunkter för beredning av garantiinsatser – kring struktur, redovisning och additionalitet*, 2019.

²⁶⁰ Sida, *Handbok – insatshantering för garantier*, 2019, s. 26. Se även intervju på Sida med 2GAR 2020-04-07 samt e-post från Sidas garantienhet 2020-01-27.

²⁶¹ EY, *Slutrapport – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, 2020, s. 4; intervju på Sida med 2GAR 2020-04-07, GAR 2020-02-28, GAR & SA 2020-03-11 samt e-post från Sida 2019-12-11 och 2020-01-27.

7.4 Samarbetet mellan Riksgälden och Sida

Samarbetet mellan Sida och Riksgälden fungerar väl och det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan de två myndigheterna. Den tydliga ansvarsfördelningen innebär dock begränsningar i Sidas möjligheter att skapa sig en helhetsbild över beräkningarna. Riksrevisionen har noterat att Sida och Riksgälden förhåller sig till garantitagarens uppgifter på olika sätt. Det kan dock finnas sakliga skäl till det, såsom att myndigheterna hanterat olika slags antaganden och att Riksgälden har tillgång till andra data än Sida.

7.4.1 Samarbetet mellan Sida och Riksgälden fungerar väl, men det finns skillnader i hur de hanterat garantitagarens uppgifter

Sida och Riksgäldens samarbete fungerar väl när det gäller garantiverksamheten.²⁶² Sedan 2018 finns det ett samarbetsavtal mellan Sida och Riksgälden som bland annat definierar vilka tjänster som Riksgälden ska bistå Sida med, och vilka uppgifter Sida respektive Riksgälden ansvarar för att ta fram.²⁶³

Det finns dock skillnader i hur Sida respektive Riksgälden förhåller sig till de uppgifter som garantitagaren förser respektive myndighet med. Medan Sida i stort sett förefaller godta garantitagarens uppgifter, justerar Riksgälden ofta ner garantitagarens förslag på LGD-värde.²⁶⁴ Enligt Riksgälden kan denna diskrepans förklaras med att Sida använder sig av garantitagarens uppgifter för att det inte finns andra uppgifter att tillgå, medan Riksgälden i större utsträckning har tillgång till andra data som de också kan utgå ifrån.²⁶⁵ Denna diskrepans behöver därför inte innebära några problem eftersom det handlar om olika slags antaganden.

Riksrevisionen menar däremot att eftersom myndigheterna har så olika förhållningssätt till garantitagarens uppgifter bör det av Riksgäldens och Sidas dokumentation av garantierna framgå hur myndigheterna gör sina bedömningar. Det bör också framgå hur de förhåller sig till inkomna uppgifter. Vidare är det viktigt att hanteringen av uppgifter sker på ett systematiskt sätt, vilket kan underlättas genom att Sida förbättrar sin hantering av exponeringsantaganden och att Riksgälden dokumenterar hur de hanterar LGD-värdet.

²⁶² EY, *Rapportutkast för faktagranskning till Riksgälden – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, Riksgäldens kommentarer s. 10.

²⁶³ Sida, *Överenskommelse om samarbete mellan Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete och Riksgäldskontoret*, 2018.

²⁶⁴ EY, *Slutrapport – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, 2020, s. 6.

²⁶⁵ EY, *Rapportutkast för faktagranskning till Riksgälden – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, Riksgäldens kommentarer s. 2.

8 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen, Sida och Riksgälden i huvudsak har säkerställt att garantiverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Regeringen har varit tydlig i sin styrning av garantier. Sida har också i huvudsak arbetat ändamålsenligt med garantier. Sida bör dock säkerställa att det går att följa de överväganden som legat till grund för olika delar av garantiernas utformning. Sida bör också planera uppföljningen av garantier på ett systematiskt sätt, så att samtliga garantiers resultat kan följas upp och förbättras efterhand. Sida och Riksgäldens arbete med att beräkna förväntade förluster av garantier fungerar också i huvudsak väl. Men både Sida och Riksgälden bör säkerställa att beräkningarna är väl motiverade och att det går att följa de överväganden som gjorts.

Sidas arbete med garantier har utvecklats i relativt hög takt sedan garantiverksamheten etablerades 2009. Garantiverksamheten utvecklas fortfarande och hittills har endast ett fåtal garantier löpt ut. Det innebär att det finns lite kunskap om garantiernas långsiktiga effekter, vilket befäster vikten av att följa upp garantiernas resultat för att kunna förbättra dem efterhand.

8.1 Regeringens styrning av garantier har varit tydlig

Riksrevisionens bedömning är att regeringens styrning av garantierna har varit tydlig. Regeringen har gett Sida ett tydligt ansvar och tydliga regler för garantigivningen genom att besluta om en ny förordning. Enligt Riksrevisionen är reglerna utformade så att Sida har möjlighet att arbeta med garantier på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen har också ökat Sidas förvaltningsanslag, med motiveringen att bland annat förbättra Sidas möjlighet att vidareutveckla innovativa instrument såsom garantiverksamheten. Riksrevisionen bedömer att detta förbättrat förutsättningarna för att finansiera garantiverksamheten.

8.2 Sida har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med garantier men uppföljningen behöver förbättras

Riksrevisionens bedömning är att Sida i huvudsak har arbetat ändamålsenligt med garantierna. Sida bör dock säkerställa att det går att följa överväganden som legat till grund för olika delar av garantiernas utformning. Sida bör också planera uppföljningen av garantier på ett systematiskt sätt.

8.2.1 Sida har i huvudsak skapat goda förutsättningar för att använda garantier som ett instrument inom biståndet

Riksrevisionen bedömer att Sida i huvudsak skapat goda förutsättningar för att använda garantier som ett instrument inom biståndet. Sidas ledning har framhållit att Sida ska mobilisera kapital, och Sidas garantienhet har arbetat aktivt för att möjliggöra användningen av garantier. Riksrevisionen bedömer därför att Sidas interna styrning och organisation har ökat medarbetarnas förmåga att bedöma garantiernas relevans i genomförandet av strategier.

Storleken på Sidas garantiportfölj har dock inte ökat under 2017–2019 och garantiernas värde utgör endast ungefär hälften av garantiramen. Även om granskningen inte har inkluderat en bedömning av huruvida Sidas användning av garantiramen är på en rimlig nivå, konstaterar Riksrevisionen att det kan vara befogat med en marginal på garantiramen: det ger Sida en möjlighet att bereda flera insatser samtidigt och det har inte några statsfinansiella konsekvenser. Samtidigt har Sida en ambition att utfärda fler garantier, men antalet garantier har inte ökat i den takt som Sida har planerat. Det kan bero på externa faktorer, men det kan också vara en indikation på begränsningar i Sidas arbete med garantier.

Riksrevisionen identifierar flera faktorer som försvårar för Sida att använda garantier. Medarbetare upplever exempelvis att utbetalningar av biståndsmedel prioriteras framför mobilisering av kapital. Garantier är dessutom ofta resurskrävande och kräver särskild kompetens. Att det har varit ottydligt för Sida när garantier riskerar att vara ett otillåtet statsstöd kan vara ytterligare en anledning till att fler garantier inte blivit beslutade.

Riksrevisionen har inte kunnat bedöma om medarbetarna valt andra, mindre relevanta, instrument på grund av ovanstående faktorer. Riksrevisionen vill dock understryka att Sidas interna styrning inte bör avgöra vilket instrument som medarbetare väljer för att genomföra biståndet. Valet av instrument bör istället styras utifrån en bedömning av relevans för att uppnå mål i de enskilda strategierna. Riksrevisionen konstaterar även att Sida har vidtagit åtgärder för att effektivisera beredningen av garantier. Sida har även tillsatt tjänster på de operativa avdelningarna för att stärka medarbetarnas garantikompetens.

8.2.2 Sida bör stärka det interna stödet för att bedöma hur garantierna ska utformas

Riksrevisionen bedömer att Sida i huvudsak har utformat garantier baserat på väl motiverade bedömningar. Det går att följa de överväganden som legat till grund för exempelvis garantiernas inriktning, finansiella additionalitet och valet av garantitagare. Det är däremot ottydligt vilka överväganden som legat till grund för nivån på riskdelning och eventuella subventioner. Det finns också ottydigheter kring hur Sida bedömer riskerna för negativ marknadsstörning förknippade med garantier. Riksrevisionens granskning visar att Sidas interna dokument inte ger handläggare ett tillräckligt stöd för att göra dessa överväganden och bedömningar.

Riskdelning, subventioner och marknadsstörning är aspekter som till stor del skiljer garantier från andra biståndsinstrument. De har även bäring på garantiernas ändamål, eftersom de påverkar möjligheterna att få till stånd garantier och garantitagarens incitament att låna ut till de målgrupper som Sida vill nå. Enligt Riksrevisionen är det därför viktigt att Sida säkerställer att bedömningar relaterade till dessa aspekter är väl motiverade. Det kan göras genom att stärka handläggarsstödet och säkerställa att de överväganden som görs dokumenteras. Det skulle förbättra förutsättningarna för en enhetlig hantering av garantier och ge bättre möjligheter till lärande.

8.2.3 Sida bör planera uppföljningen av garantier på ett mer systematiskt sätt

Riksrevisionen bedömer att Sida till viss del skapat goda förutsättningar för att följa upp garantiernas resultat. Sida beskriver vad garantierna förväntas ge för resultat på övergripande nivå, och begär in relevanta uppgifter för att följa upp prestationer till följd av garantier. Däremot planerar Sida inte systematiskt för hur effekter på kort och medellång sikt ska följas upp. Till exempel specificerar Sida inte alltid vilka aspekter som är relevanta att följa upp för att fånga finansiella effekter och utvecklingseffekter. Enligt Riksrevisionen försvarar det uppföljningen av vad garantierna leder till och i vilken utsträckning de bidrar till uppsatta mål.

Sidas uppföljning grundar sig på den information som garantitagaren rapporterar till Sida. Det är därför viktigt att avtalen mellan Sida och garantitagaren specificerar vilken rapportering som Sida vill ha av garantitagaren. Sida efterfrågar relevant rapportering av effekter för ett fåtal av de garantier som ingått i Riksrevisionens granskning. Riksrevisionen konstaterar dock att detta bör specificeras i samtliga garantiers avtal. Sida bör planera för kompletterande uppföljningsåtgärder om det inte är möjligt att avtala med garantitagaren om relevant rapportering. Detta är viktigt för att även skapa möjlighet till att följa garantiernas långsiktiga effekter.

8.3 Sida och Riksgälden har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med att beräkna förväntade förluster

Riksrevisionen bedömer att Sida och Riksgälden i huvudsak har arbetat ändamålsenligt för att beräkna statens förväntade förluster för garantier. Samarbetet mellan myndigheterna fungerar bra och det finns en etablerad rutin för hur de båda myndigheterna ska arbeta med att beräkna förväntade förluster. Beräkningarna följer också en systematisk struktur och är till stor del väl dokumenterade.

Det går däremot inte att följa vilka överväganden som Sida och Riksgälden har gjort för att skatta "förväntad exponering" respektive "förväntad förlust givet fallissemang", som är viktiga parametrar i beräkningarna. Varken Sidas eller Riksgäldens interna dokument ger handläggare ett tillräckligt stöd för att skatta parametrarna. Det kan medföra att den beräknade förlusten skattas med sämre precision, vilket påverkar storleken på garantiavgifter och eventuella subventioner.

Om förlusterna överskattas innebär det att garantierna blir dyrare än nödvändigt; garantitagarna betalar för mycket för garantierna och Sidas eventuella subventioner blir för stora. Om förlusterna istället underskattas innebär det att avgifter och subventioner sätts för lågt, vilket medför att staten inte får tillräcklig täckning för de förväntade förlusterna. Enligt Riksrevisionen är det därför viktigt att Sida och Riksgälden säkerställer att beräkningarna är väl motiverade. Riksrevisionen bedömer därför att Sida och Riksgälden bör stärka sina handläggarstöd för att skatta parametrarna och dokumentera de överväganden som görs. Detta är också särskilt viktigt mot bakgrund av att Riksgälden framfört att det inte finns praktiska förutsättningar för att följa upp beräkningarna gentemot garantiernas utfall på ett relevant sätt.

8.4 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning av Sidas garantiverksamhet har varit tydlig. Därför lämnas inga rekommendationer till regeringen.

Granskningen visar dock att Sidas och Riksgäldens bedömningar i arbetet med garantier inte varit väl motiverade i alla delar. Det finns också brister i Sidas arbete med att följa upp garantier. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till Sida och Riksgälden.

Rekommendationer till Sida

- Stärk det interna stödet för att utforma garantier, och dokumentera gjorda överväganden. Det är viktigt att de bedömningar som görs är väl motiverade för att säkerställa garantiernas ändamålsenlighet. Det interna stödet bör stärkas när det gäller:
 - bedömningar av nivån på riskdelning och på eventuella subventioner
 - bedömningar av risken för negativ marknadsstörning
 - skattningar av parametern "förväntad exponering" i arbetet med att beräkna förväntade förluster.
- Planera uppföljningen av garantier så att samtliga garantiers prestationer och effekter kan följas upp. Det är viktigt för att kunna förbättra garantierna efterhand och få ökad kunskap om garantiernas långsiktiga effekter.

Rekommendationer till Riksgälden

- Stärk det interna stödet för att skatta parametern "den förväntade förlusten givet fallissemang", och dokumentera gjorda överväganden. Det är viktigt för att säkerställa att beräkningar av statens förväntade förlust är rimliga.

Referenslista

Litteratur, artiklar och myndighetsdokument

- Andersson, P., *Sida and innovative finance: The case of loan guarantee schemes*, Working Paper in Economics, no. 752. University of Gothenburg, Department of Economics, 2019.
- Carnegie Consult, *Evaluation of Sida's use of guarantees for market development and poverty reduction, Case Studies for Evaluation report*, Sida Evaluation 2016:1a, 2016.
- DEVFIN Advisers, *Sida Guarantees and Poverty Reduction. Developing Theories of Change*, daterad den 19 september, 2019.
- Embassy of Sweden, *Colombia-Loans & Guarantees for rural dev.*, Department/Embassy/Unit: Colombia, draft, 2018-12-05, 2018
- Embassy of Sweden, *Crowdfunding Renewable Energy 2018–22, Beredning av insats, slutgiltig*, Department/Embassy/Unit: Reg.Dev.Coop Environm&Econ Dev Africa 2018-03-22, 2018.
- Embassy of Sweden, *Portfolio guarantee renewable energy Rwanda, Beredning av insats, slutgiltig*, Department/Embassy/Unit: Rwanda and Burundi, 2018-03-08, 2018.
- EY, *Rapportutkast för faktagranskning till Riksgälden – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, Sidas kommentarer, 2020-02-19.
- EY, *Rapportutkast för faktagranskning till Riksgälden – Granskning av Sidas garantiverksamhet*, Riksgäldens kommentarer, 2020-02-19.
- EY, *Slutrapport – Granskning Sidas garantiverksamhet*, daterad den 2 mars, 2020.
- Gray, S., Sitambuli, E. och Albråten, J., *Evaluation of the Sida-USAID/DCA Guarantee to Zanaco*, Sida Decentralised Evaluation 2018:29, 2018.
- Millard, A., Enemark, U. och Kandyomunda, B., *Evaluation of Health Guarantee to Centenary Rural Development Bank in Uganda*, Sida Decentralised Evaluation 2018:26, 2018.
- OECD, *Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System and the Annual DAC Questionnaire, Annex 21 Reporting methods for private sector instruments*, 2019.
- OECD, *DAC methodologies for measuring the amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions*, 2020.
- OECD, *Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC – Highlights*, 2016.
- OECD/DAC, *OECD Development Co-operation Peer Reviews Sweden 2019*, 2019.

SIDAS GARANTIVERKSAMHET – STATENS ARBETE MED GARANTIER INOM SVENSKT BISTÅND

Regeringskansliet, "Statsstöd", uppdaterad 2019-08-09, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/>, hämtad 2020-06-15.

Riksgälden, *Interna riktlinjer för processen Garanti- och kreditgivning*, dnr. 2018/77, daterad den 29 januari, 2018.

Riksgälden, *Kvantitativa analysverktyg i processen garanti- och kreditgivning*, daterad den 3 juli, 2016.

Riksgälden, *Statens garantier och utlåning – en riskanalys*, 2020.

Sida, "Moderna preventivmedel fortsatt tillgängliga efter avslutat samarbete", uppdaterad 2016-01-26, <https://www.sida.se/Svenska/aktuellt-och-press/nyheter/2016/januari-2016/moderna-preventivmedel-fortsatt-tillgangliga-efter-avslutat-samarbete/>, hämtad 2020-08-12.

Sida, "Sidas arbete med garantier", <https://www.sida.se/Svenska/sa-fungerar-bistandet/finansieringsformer/sidas-garanti-instrument/>, hämtad 2020-05-08.

Sida, "Vår organisation", uppdaterad 2019-02-26, <https://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Organisation/>, hämtad 2020-07-03.

Sida, *Analyspunkter för beredning av garantiinsatser – kring struktur, redovisning och additionalitet*, bilaga till beslut 2019-002623, 2019.

Sida, *Ansvar och roller vid beredning, uppföljning och avslut av garantiinsatser*, 2019. Bilaga till *Handbok – insatshantering för garantier*, version 3, januari 2019.

Sida, *Åtterrapporing av regleringsbrevsuppdrag: Garantiinstrument*, 2018.

Sida, *Förhållningsätt och vägledning angående statsstöd och hantering av garantiinsatser under mellantiden tills frågan blir långsiktigt löst*, senaste uppdatering 2020-03-13, 2020.

Sida, *Garanti till IFCs låneportfölj, Beredning av insats, slutgiltig*, 2018-03-09, 2018.

Sida, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, 2017.

Sida, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, 2008.

Sida, *Guarantee Enat Bank, Beredning av insats, slutlig*, 2016-07-27.

Sida, *Guarantee Portfolio – Overview per 31 December 2019*, Unit for Guarantees and Catalytical Financing for Development, 2020.

Sida, *Guarantee Portfolio 2017*, Loans and Guarantees Unit, 2018.

Sida, *Guarantee Portfolio per 31 December 2018*, Loans and Guarantees Unit, 2019.

Sida, *Guarantees, Unlocking capital for development efforts*, 2017.

Sida, *Handbok – insatshantering för garantier*, version 3, januari 2019.

Sida, *Interna riktlinjer för beslut om subvention samt för utbetalning av subvention i garantiinsatser*. Bilaga till *Handbok – hantering av garantiinsatser*, 2019.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

- Sida, *Lärdomar från uppföljning av garantiinsatser*, 2019. Bilaga till *Handbok – insatshandtering för garantier*, version 3, januari 2019.
- Sida, *Överenskommelse om samarbete mellan Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete och Riksgäldskontoret*, 2018.
- Sida, *Performance monitoring and follow up of guarantees*, juni 2016. Bilaga till *Handbok – insatshandtering för garantier*, version 3, januari 2019.
- Sida, *Portfolio Guarantee Georgia, Beredning av insats - till kvalitetskontroll*, daterad 2017-11-23, 2017.
- Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, gäller från 2018-03-19, 2018.
- Sida, *Responsibilities and roles TBC guarantee*, underlag till Sidas garanti till TBC.
- Sida, *Sidas årsredovisning 2015*, 2016.
- Sida, *Sidas årsredovisning 2016*, 2017.
- Sida, *Sidas årsredovisning 2017*, 2018.
- Sida, *Sidas årsredovisning 2018*, 2019.
- Sida, *Sidas årsredovisning 2019*, 2020.
- Sida, *Sidas budgetunderlag 2017–2019*, u.d.
- Sida, *Sidas budgetunderlag 2018–2020*, u.d.
- Sida, *Sidas budgetunderlag 2019–2021*, u.d.
- Sida, *Sidas budgetunderlag 2020–2022*, u.d.
- Sida, *Sidas verksamhetsplan 2011*, 2011.
- Sida, *Sidas verksamhetsplan 2012*, 2012.
- Sida, *Sidas verksamhetsplan 2013*, u.d.
- Sida, *Sidas verksamhetsplan 2014*, 2013.
- Sida, *Sidas verksamhetsplan 2015*, 2014.
- Sida, *Sidas verksamhetsplan 2016*, 2015.
- Sida, *Sidas verksamhetsplan 2017*, 2016.
- Sida, *Strategic Direction and Budget 2009–2011*, bilaga 1 till *Sidas verksamhetsplan 2010*, 2010.
- Sida, *Utskrift av Trac, formulär och hjälptexter för att hantera en garantiinsats*, 2019-03-08, 2019.
- Sida, *Verksamhetsplan 2019–2021*, u.d.
- Sida, *Verksamhetsplan 2020–2022*, u.d.
- Sida, *Verksamhetsplan för Sida 2018*, u.d.

SIDAS GARANTIVERKSAMHET – STATENS ARBETE MED GARANTIER INOM SVENSKT BISTÅND

Sida, *Verksamhetsplan Sida 2009*, u.d.

SOU 2006:108, *Att ta itu med fattigdomen. Krediter och garantiers nya roll i svenskt bilateralt bistånd.*

SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag.*

van Gerwen, F., Rosenkrantz, K-E., Haidara, H. och Masri-Pedersen, N., *Mid Term Evaluation of the Sida and USAID Loan Portfolio Co-Guarantee and The Mali Finance for Food Security and Women Entrepreneurs (FFSWE) programme*, Sida Decentralised Evaluation 2019:10, 2019.

Riksdagstryck

Bet. 2014/15:UU2, *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Bet. 2015/16:UU2, *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Bet. 2016/17:UU11, *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.*

Bet. 2016/17:UU2, *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Prop. 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009, Utgiftsområde 7.*

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011, Utgiftsområde 7*, bet. 2010/11:UU2, rskr. 2010/11:98.

Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014, Utgiftsområde 7*, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:127.

Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 7*, bet. 2016/17:UU2, rskr. 2016/17:95.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018, Utgiftsområde 7*, bet. 2017/18:UU2, rskr. 2017/18:95.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2018, Utgiftsområde 7*, bet. 2017/18:UU2, rskr. 2018/19:85.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020, Utgiftsområde 7*, bet. 2019/20:UU2, rskr. 2019/20:104.

Skr. 2016/17:60, *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.*

Författningar

Budgetlagen (2011:203).

Förordningen (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete.

Förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

Förvaltningslagen (2017:900).

Myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringsbeslut

Bilaga till regeringsbeslut UD2016/04313/AF, *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Etiopien 2016–2020.*

Bilaga till regeringsbeslut UD2016/10135/IU, *Strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället för perioden 2016–2022.*

Bilaga till regeringsbeslut UD2016/11352/AF, *Strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Afrika söder om Sahara 2016–2021.*

Bilaga till regeringsbeslut UD2016/11353/ASO, *Strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete i Asien och Oceanien 2016–2021.*

Bilaga till regeringsbeslut UD2016/15835/AME, *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Colombia 2016–2020.*

Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.*

Bilaga till regeringsbeslut UD2018/03677/GA, *Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom hållbar miljö, hållbart klimat och hav, samt hållbart nyttjande av naturresurser 2018–2022.*

Bilaga till regeringsbeslut UD2018/09125/IU, *Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom hållbar ekonomisk utveckling 2018–2022.*

Bilaga till regeringsbeslut UF2009/2693/AF, *Samarbetsstrategi med Kenya 2009–2013.*

Bilaga till regeringsbeslut UF2013/31802/UD/EC, *Resultatstrategi för reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet för perioden 2014–2020.*

Bilaga till regeringsbeslut UF2013/72327/UD/AF, UD2015/198/AF, *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Rwanda 2015–2019.*

Bilaga till regeringsbeslut UF2014/32091/UD/MU, *Resultatstrategi för globala insatser för miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling 2014–2017.*

SIDAS GARANTIVERKSAMHET – STATENS ARBETE MED GARANTIER INOM SVENSKT BISTÅND

Bilaga till regeringsbeslut UF2014/32092/UD/USTYR, *Resultatstrategi för globala insatser för socialt hållbar utveckling 2014-2017.*

Bilaga till regeringsbeslut UF2014/80398/UD/USTYR, *Strategi för forskningsamarbete och forskning inom utvecklingsamarbetet 2015-2021.*

Bilaga till regeringsbeslut UF2014/9982/UD/MU, *Resultatstrategi för globala insatser för miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling 2014–2017.*

Regeringsbeslut UD2017/20467/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete.*

Regeringsbeslut UD2018/20720/PLAN, UD2018/20984/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete.*

Regeringsbeslut UD2019/18427/RS (delvis), UD2019/18461/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete.*

Regeringsbeslut UD2020/08905/RS (delvis), UD2020/08919/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete.*

Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges globala utvecklingsamarbete inom hållbar social utveckling 2018–2022.* (Referens till regeringsbeslut saknas.)

Utrikesdepartementet, *Strategi för Sveriges utvecklingsamarbete med Sudan 2018–2022.* (Referens till regeringsbeslut saknas.)

Bilaga 1. Genomförda intervjuer

Intervjuer på Regeringskansliet

Intervju med företrädare för Regeringskansliet, möte med fem personer från Utrikesdepartementet och Finansdepartementet om Riksrevisionens granskning, 2020-01-17.

Intervju med företrädare för Utrikesdepartementet om styrning, 2020-03-27.

Intervjuer på Riksgälden

Intervju med företrädare för Riksgälden, intervju med två personer, 2020-04-14.

Intervju med företrädare för Riksgälden, intervju med två personer, 2020-10-12.

Intervjuer på Sida

Tabell 6 Översikt över genomförda intervjuer på Sida

Referens i fotnoter	Datum	Befattningar på intervjuade personer	Tema på intervju
2GAR	2020-12-17	Chef för Sidas garantienhet resp. samordnare för uppföljning av garantier vid Sidas garantienhet	Avstämning av Riksrevisionens tentativa bedömningsgrunder och urval för granskningen.
GAR samordnare & GAR	2020-02-07	Samordnare för beredning av garantier vid Sidas garantienhet resp. en handläggare för beredning av garantier.	Generellt om beredning av garantier samt syn på garantianvändning i Sudan.
GAR	2020-02-11	Handläggare för beredning av garantier vid Sidas garantienhet.	Garantin i Colombia samt syn på garantianvändning i Guatemala.
GAR	2020-02-13	Handläggare för beredning av garantier vid Sidas garantienhet.	Garantin i Rwanda.
BR	2020-02-20	Biståndsråd (vid beslut om garantin).	Garantin i Colombia.
BR & SA	2020-02-20	Biståndsråd resp. handläggare på strategiansvarig enhet (vid beslut om garantin).	Garantin i Rwanda.
BR	2020-02-25	Biståndsråd (vid beslut om garantin).	Garantin i Georgien.
GAR	2020-02-25	Uppföljningsansvarig handläggare vid Sidas garantienhet.	Garantierna i Georgien resp. Etiopien samt garantierna till Trine resp. ADB.
SA	2020-02-26	Handläggare på strategiansvarig enhet.	Garantin i Colombia.
2SA	2020-02-27	Två handläggare på strategiansvarig enhet.	Garantin i Etiopien.

SIDAS GARANTIVERKSAMHET – STATENS ARBETE MED GARANTIER INOM SVENSKT BISTÅND

Referens i fotnoter	Datum	Befattningar på intervjuade personer	Tema på intervju
2GAR	2020-02-28	Två handläggare för beredning av garantier vid Sidas garantienhet.	Garantin i Georgien.
SA	2020-03-05a	Handläggare på strategiansvarig enhet.	Garantianvändning i Guatemala.
SA	2020-03-05b	Handläggare på strategiansvarig enhet.	Garantin till Asiatiska utvecklingsbanken (ADB).
GAR	2020-03-06	Handläggare för beredning av garantier vid Sidas garantienhet.	Garantin i Etiopien.
SA	2020-03-06	Handläggare på strategiansvarig enhet.	Garantin till fonden ECC.
GAR	2020-03-09	Handläggare för beredning av garantier vid Sidas garantienhet.	Garantin till ADB.
2BR & SA	2020-03-10	Biståndsråd resp. handläggare på strategiansvarig enhet (vid initiering av och beslut om garantin – tre personer).	Garantin till ADB.
BR & SA	2020-03-10	Biståndsråd (vid beslut om garantin) resp. handläggare på strategiansvarig enhet.	Garantin i Kenya (den s.k. Multi Party-garantin).
BR	2020-03-10	Enhetschef vid strategiansvarig enhet (vid beslut om garantin).	Garantin till ADB.
SA	2020-03-11	Handläggare på strategiansvarig enhet.	Volymgarantierna.
GAR & SA	2020-03-11	Handläggare för beredning av garantin vid Sidas garantienhet resp. handläggare på strategiansvarig enhet.	Garantin till Trine.
SA	2020-03-12	Handläggare på strategiansvarig enhet.	Garantin i Georgien.
BR & SA	2020-03-12	Enhetschef resp. handläggare på strategiansvarig enhet.	Garantin till IFC.
2GAR	2020-03-16	Handläggare för beredning av garantin resp. uppföljningsansvarig handläggare vid Sidas garantienhet.	Garantin i Kenya.
2GAR	2020-03-19	Handläggare för beredning av garantin resp. uppföljningsansvarig handläggare vid Sidas garantienhet.	Garantin till IFC.
GAR samordnare	2020-03-26	Samordnare för uppföljning av garantier vid Sidas garantienhet.	Generellt om uppföljning av garantier samt garantin till ECC.
GAR samordnare	2020-04-01	Samordnare för beredning av garantier vid Sidas garantienhet.	Generellt om beredning av garantier.
GAR samordnare	2020-04-03	Samordnare för beredning av garantier vid Sidas garantienhet.	Volymgarantierna.
GAR chef	2020-04-03	Chef för Sidas garantienhet.	Generellt om styrning av garantiverksamheten.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Referens i fotnoter	Datum	Befattningar på intervjuade personer	Tema på intervju
2GAR	2020-04-07	Två handläggare för beredning av garantier vid Sidas garantienhet.	Generellt om utvecklingsprojekt vid garantienheten.
GAR chef	2020-04-08	Chef för Sidas garantienhet	Generellt om styrning av garantiverksamheten.
Sidas överdirektör	2020-04-08	Sidas överdirektör.	Generellt om styrning av garantiverksamheten.
SA	2020-05-13	Handläggare vid strategiansvarig enhet.	Garantianvändning inom ramen för strategin för stöd till organisationer i civilsamhället.
BR	2020-05-14	Enhetschef för strategiansvarig enhet.	Garantianvändning inom ramen för strategin för forskningssamarbetet.
3GAR	2020-06-23	Chef för Sidas garantienhet, samordnare för uppföljning av garantier samt handläggare.	Sidas avgifter, garantiram m.m.

Garantier har fått en allt större betydelse i svenskt bistånd. Mellan 2009 och 2020 har det maximala belopp som Sida får ställa ut garantier för utökats från 5 till 15 miljarder kronor. Genom garantierna delar Sida risk med en bank eller investerare som mot en avgift får tillbaka delar av sin förlust om låntagare inte förmår återbetala sitt lån. Syftet är att bidra till att mobilisera kapital för att nå biståndspolitiska mål.

Riksrevisionens granskning visar att arbetet med garantier i stort fungerar väl. Regeringens styrning har varit tydlig och Sida har i huvudsak arbetat ändamålsenligt med garantier. Granskningen visar dock att Sida inte dokumenterar centrala överväganden som har gjorts för att utforma viktiga delar av garantierna. Sida planerar inte heller för att följa upp garantiernas resultat på ett systematiskt sätt. Detta försvårar uppföljningen av vad garantierna leder till och i vilken utsträckning de bidrar till uppsatta mål.

Riksgälden bistår Sida med att bedöma den risk som staten tar genom att ställa ut garantier. Riskbedömningen påverkar hur mycket banken eller investeraren ska betala i avgift för garantin. Granskningen visar dock att det inte går att följa hur Riksgälden skattat en viktig parameter i riskbedömningen.

Riksrevisionen rekommenderar Sida att stärka det interna stödet för att utforma garantier och att förbättra planeringen av uppföljningen av garantier. Riksgälden rekommenderas att stärka det interna stödet för riskbedömningar.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-572-5

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Baylan, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet för internationellt utvecklingssamarbete Per Olsson Fridh

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om Sidas garantiverksamhet.

