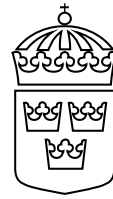


Regeringens skrivelse

2014/15:49



Riksrevisionens rapport om valutahanteringen i det internationella utvecklingssamarbetet

Skr.
2014/15:49

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 januari 2015

Stefan Löfven

Margot Wallström
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat den statliga hanteringen av valutaväxling och valutarisker i det internationella utvecklingssamarbetet. Granskningen har redovisats i rapporten *Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet* (RiR 2014:19). Syftet har varit att undersöka om Sidas, regeringens och Utrikesdepartementets valutahantering bidrar till ett effektivt och förutsägbart bistånd. Även Riksgäldskontoret har omfattats av granskningen.

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och de åtgärder som vidtagits eller planeras med anledning av rekommendationerna. I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	3
2.1	Riksrevisionens iakttagelser	4
2.2	Riksrevisionens rekommendationer	5
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
3.1	Bakgrund om den statliga betalningsmodellen	6
3.2	Bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	8
4	Åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer	9
4.1	Regeringens åtgärder	9
4.2	Sidas åtgärder	11
4.3	Riksgäldskontorets åtgärder	12
	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingsarbetet (RiR 2014:19)	13
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 januari 2015	74

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat den statliga hanteringen av valutaväxling och valutarisker i det internationella utvecklingssamarbetet. Granskningen har redovisats i rapporten *Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet* (RiR 2014:19), se *bilaga*. Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 23 september 2014 för besvarande senast den 23 januari 2015.

Granskningsrapporten och dess rekommendationer berör Regeringskansliet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) samt Riksgäldskontoret. Sida respektive Riksgäldskontoret har getts möjlighet att yttra sig inför regeringens skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionens syfte med granskningen har varit att undersöka om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sidas) samt regeringens och Regeringskansliets (Utrikesdepartementets) hantering av valutaväxling och valutarisker bidrar till ett effektivt och förutsägbart bistånd. Även Riksgäldskontoret har omfattats av granskningen, eftersom myndigheten ansvarar för det ramavtal som används vid statliga valutaaffärer.

Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

1. Genomförs statens valutaköp inom biståndet på ett sätt som säkerställer bästa möjliga valutakurs?
2. Har Utrikesdepartementet och Sida en fungerande hantering av valutarisker i biståndet?

Riksrevisionen framhåller att en kostnadseffektiv valutahantering vid statliga utlandsbetalningar kan spara pengar till statskassan och ge en bättre utväxling för anslagna medel. Genom att valutasäkra framtida statliga åtaganden kan förutsägbarhet och transparens åstadkommas.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Sidas och Utrikesdepartementets (UD:s) hantering av valutaväxling och valutarisker brister i effektivitet och förutsägbarhet. Bedömningen är att valutahanteringen i det internationella utvecklingssamarbetet inte har varit en prioriterad fråga för vare sig Sida eller UD. Det konstateras att såväl Sida som UD saknar specifik kompetens i valutafrågor och har inte i tillräckligt hög utsträckning använt sig av den expertis som finns hos andra myndigheter.

Riksrevisionen anser även att Riksgäldskontoret har en del av ansvaret, eftersom myndigheten inte gett handlande myndigheter ett tillräckligt och aktivt stöd i hur valutaväxlingar kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt.

2.1 Riksrevisionens iakttagelser

Sidas valutaköp är inte kostnadseffektiva

Riksrevisionen bedömer i sin granskning att Sida har betalat för mycket för den valutaväxling som sker i samband med myndighetens utgående betalningar till mottagare i utlandet. Vidare anses att Sida inte gjort tillräckligt för att säkerställa att valutaköpen genomförs på ett kostnadseffektivt sätt. Riksrevisionen framhåller även att myndigheten inte har bildat sig någon uppfattning om effektiviteten i valutaväxlingen, exempelvis genom att använda bankens återrapportering om utförda betalningar eller genom att ta hjälp av extern expertis.

Riksgäldskontorets ramavtal för betalningstjänster säkerställer inte bästa pris för valutaaffärer

Riksrevisionen konstaterar att Riksgäldskontorets ramavtal för betalningstjänster har en konstruktion som inte säkerställer att myndigheter erbjuds tillräckligt fördelaktiga valutaväxlingar. Varje enskild myndighet behöver i stället själv förhandla med banken för att få en god kurs vid växling. Riksrevisionen anser att Riksgäldskontoret mot denna bakgrund borde arbetat aktivt för att de myndigheter som gör valutaväxlingar får stöd för att kunna genomföra dessa på ett bra sätt. Enligt granskningen är Riksgäldskontorets hållning att det ankommer på respektive myndighet att själv avgöra hur ramavtalet för betalningstjänster ska användas i valutafrågor. Olika myndigheter ska också ha fått olika besked från Riksgäldskontoret om ramavtalets användning, vilket lett till olika tolkningar. Riksrevisionen konstaterar att Sida inte fått tillräckligt stöd från Riksgäldskontoret. Riksrevisionens bedömning är att Riksgäldskontoret som ramavtalsansvarig myndighet och ansvarig för den statliga betalningsmodellen inte bidragit till en väl fungerande valutahantering i staten i tillräcklig utsträckning.

Valutarisken för beslut fattade i svenska kronor ligger hos mottagaren

Sida fattar samtliga sina beslut om bistånd i svenska kronor men valutasäkrar inte dessa. Riksrevisionen påpekar att detta innebär att mottagare och utförare av svenskt bistånd står för risken för eventuella kursförändringar mellan svenska kronor och den valuta biståndet ska omsättas i. Riksrevisionen anser att Sida inte tagit initiativ till att undersöka möjligheten att erbjuda valutasäkrade utbetalningar till biståndsmottagare med ett sådant behov.

Brist på valutasäkring leder till ett bistånd med sämre prognoser och transparens

Riksrevisionen påpekar att vare sig UD eller Sida gör någon valutasäkring av de åtaganden som regeringen eller Regeringskansliet ingår i andra valutor än svenska kronor. Riksrevisionen framhåller att behovet av eventuell valutasäkring i syfte att skapa prognossäkerhet och transparens för statens budget och utländska mottagare inte har

utvärderats. I granskningen konstateras att det finns exempel inom staten där motsvarande valutarisker hanterats med en aktiv valutasäkring. Skr. 2014/15:49

Det saknas ett tydligt ansvar för valutasäkring av bistånd beslutat av regeringen eller Regeringskansliet

Riksrevisionen påpekar att det saknas valutasäkring för de åtaganden som regeringen och Regeringskansliet ingår och som Sida har i uppdrag att sköta utbetalningar för. Riksrevisionen menar att detta delvis är ett resultat av det revisionen kallar för en bruten ansvarskedja i hanteringen av vissa bidragsbeslut. Samtidigt som Riksrevisionen konstaterar att det i de flesta fall finns goda motiv till varför uppgifter och ansvar delas mellan olika statliga aktörer, så påtalas att ett gemensamt ansvar inte får innebära att ingen aktör har eller tar ansvar för det statliga åtagandet.

Betydande valutarisker i Sidas garantiverksamhet

Riksrevisionen konstaterar att Sida hanterar valutarisker genom att använda en kurs på upp till cirka 10 kronor per US-dollar i sina garantiåtaganden. Detta medför att garantiramen är värd cirka 6,7 miljarder kronor i stället för de 10 miljarder kronor som gäller enligt riksdagens beslut. Detta innebär att Sida inte på ett effektivt sätt kan utfärda garantier till ramens fulla värde.

2.2 Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- *Se till att svenska åtaganden inte präglas av valutarisker.* Regeringen bör tydliggöra ansvarskedjan för biståndsbetalningar som beslutas av Regeringskansliet. Därefter bör ansvarig organisation få i uppdrag att, med stöd från Riksgäldskontoret, tydliggöra vilka valutarisker som finns i svenska biståndsåtaganden och hur dessa bäst ska hanteras.
- *Säkerställ att myndigheter som påverkas av valutafrågor tar hjälp av Riksgäldskontoret.* Riksrevisionen rekommenderar en förändring av 12och13 §§ förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning, i syfte att myndigheter med stor valutahantering ska ta hjälp av Riksgäldskontoret för att analysera sina behov av valutakonton och valutasäkring.
- *Ge Sida möjlighet att valutasäkra sina garantier.* Regeringen bör ändra förordningen (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete för att tydliggöra att Sidas garantireserver för åtaganden i utländsk valuta kan matchas mot tillgångar i utländsk valuta.

Rekommendationer till Sida

- *Säkerställ att valutaköp i biståndet genomförs på ett kostnadseffektivt sätt.* Sida bör omgående övergå till en mer aktiv hantering av myndighetens valutaköp. Myndigheten bör söka hjälp hos Riksgäldskontoret för att få stöd i hur hanteringen bäst kan genomföras under återstoden av det befintliga ramavtalet. Detta bör

- göras omgående, eftersom ramavtalet endast löper till och med mars 2017.
- *Öka kunskapen om valutafrågor i det svenska biståndet.* Sida bör stärka myndighetens kompetens i valutafrågor. Myndigheten bör också mer aktivt använda sig av den statliga kompetens inom valutahantering och garantier som finns hos Riksgäldskontoret och Exportkreditnämnden.
 - *Undersök om Sida kan bidra till att minska valutariskerna för mottagare av svenskt bistånd.* Sidas beslut i svenska kronor innebär valutarisker för mottagare och utförare av svenskt bistånd. Sida bör i dialog med berörda parter och Riksgäldskontoret undersöka om det finns möjligheter att erbjuda en kostnadseffektiv statlig valutasäkring för beslutade medel.

Rekommendationer till Riksgäldskontoret

- *Tydliggör hur ramavtalet för betalningstjänster kan användas.* Riksgäldskontoret bör klargöra för användarna hur gällande ramavtal för betalningstjänster ska tolkas i fråga om förnyad konkurrensutsättning av tjänster som innefattar valutaväxling. Detta bör göras omgående, eftersom ramavtalet endast löper till och med mars 2017.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

3.1 Bakgrund om den statliga betalningsmodellen

Den statliga betalningsmodellen är en samlad benämning på de regelverk, avtal, kontostrukturer och system som stöder myndigheternas betalningar. Modellen omfattar också den centrala likviditetshanteringen som är konstruerad för att samla likviditeten från alla in- och utbetalningar till och från staten på ett ställe – statens centralkonto i Riksbanken. Huvudaktörer i modellen är Riksgäldskontoret, ramavtalsbankerna och myndigheterna.

De statliga betalningarna förmedlas via det svenska betalningssystemet, och därmed utgör betalningsmodellen en viktig del i det svenska betalningssystemet. Betalningssystemet ägs och förvaltas av banksektorn, inklusive Riksbanken. Enligt förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret är en av myndighetens huvuduppgifter att ansvara för den statliga betalningsmodellen inklusive statens centralkonto.

Av Riksgäldskontorets regleringsbrev framgår att ett övergripande mål för Riksgäldskontoret – när det gäller den statliga betalningsmodellen – är att tillgodose statsmakternas uttalade krav på kostnadseffektivitet, säkerhet, information och valfrihet. Vidare ska staten ha en konkurrensneutral relation till bankerna.

Betalningsförordningen styr myndigheterna

Skr. 2014/15:49

Statliga betalningar regleras i förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning (betalningsförordningen). Förordningen innehåller regler om statens centralkonto samt om myndigheters bankkonton, betalningar, medelsförvaltning och valuta-säkring. Riksgäldskontoret meddelar verkställighetsföreskrifter och allmänna råd till förordningen.

Ramavtalen styr bankerna

För att uppnå effektivitet och konkurrensneutralitet upphandlar Riksgäldskontoret ramavtal, med svenska och utländska banker och kortleverantörer, för kort- och betaltjänster på marknaden. Det möjliggör för staten och myndigheterna att använda befintlig struktur i det svenska betalningssystemet och skapar bra betalningsmöjligheter för myndigheterna.

I ramavtalen ingår bl.a. betaltjänster. Exempel på betaltjänster är kontoinsättning, girering, utlandstjänster, internetbetalningar och kortbetalningar. Merparten av dessa tjänster är standardiserade och används av både företag och myndigheter. Myndigheterna är enligt betalningsförordningen skyldiga att avropa betalningstjänster enligt ramavtalen såvida Riksgäldskontoret inte medgivit annat. Myndigheterna är också skyldiga att följa Riksgäldskontorets rangordning av tjänsterna.

Likviditetsstyrningen är centraliserad

För att reducera statens räntekostnader och risk är den statliga betalningsmodellen konstruerad för att samla likviditeten från alla in- och utbetalningar till och från staten på ett ställe, statens centralkonto i Riksbanken. Statens centralkonto i Riksbanken förs i svenska kronor. Det innebär att myndigheterna måste växla alla in- och utflöden i annan valuta än svenska kronor. Växlingen görs till spotkurs i den ramavtalsbank som förmedlar betalningen. För att myndigheterna ska kunna säkra sina valutaflöden erbjuder Riksgäldskontoret valutaterminer. Myndigheterna kan enligt regeringsbeslut förvalta likviditet i svenska kronor eller annan valuta utanför centralkontot.

Exempel på betalningar som går utanför statens centralkonto är fondmedel, deponerade medel, donationer, EU-medel som ligger utanför statsbudgeten och andra bidrag i svenska kronor och annan valuta. Merparten av de statliga betalningarna omfattas av ramavtalen, men det finns ett fåtal separatavtal och en mindre andel bankkonton som inte omfattas.

Myndigheternas betalningsprocesser

Myndigheterna ansvarar för att avropa betaltjänster från ramavtal, öppna, ändra och avsluta bankkonton, samt för att hantera eventuella kvarstående saldon som inte töms till centralkontot. Myndigheterna ansvarar också för att betalningar från deras bankkonton görs i rätt tid, till rätt mottagare och med rätt belopp. Vidare ska myndigheterna tillämpa betalningsförordningen och verkställighetsföreskrifterna till

denna förordning samt ansvara för en god intern styrning och kontroll av sin betalningsverksamhet.

Myndigheternas betalningar är av olika slag, exempelvis samhällsbetalningar, löneutbetalningar och fakturabetalningar. Riksgäldskontoret upphandlar ramavtal, hanterar betalningar över centralkontot och placerar och lånar likviditet på marknaden. Ramavtalsbankerna levererar betaltjänster och förmedlar betalningar. Myndigheternas betalningsprocess börjar med avrop av tjänster och öppnande av bankkonton. Myndigheterna har interna system som skapar betalningsuppdrag.

3.2 Bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av effektiviteten i medelshanteringen inom biståndet. Regeringen instämmer i delar i Riksrevisionens iakttagelser. Möjliga förbättringsåtgärder avseende valutahanteringen behöver övervägas noggrant så att konsekvenserna av att effektivisera valutaväxling och reducera valutarisker innebär en positiv effekt för staten och biståndet som helhet.

Vad gäller åtgärder för att effektivisera Sidas valutaväxling måste det säkerställas att transaktionskostnaderna i form av förvaltningskostnader för administration av valutahandling samt kostnader för terminssäkring inte överstiger möjliga valutavinster. Riksrevisionen har i sin granskning visat på möjliga valutavinster för staten och mottagarna genom effektivare valutaväxling, t.ex. genom förnyad konkurrensutsättning. Riksgäldskontoret har i yttrande med anledning av granskningen och inför denna skrivelse meddelat sin tolkning att valutaväxling inte ingår bland de tjänster där valet av ramavtalsbank sker genom förnyad konkurrensutsättning. Regeringen bedömer därför att det behövs djupare analys av förutsättningarna och kostnaderna för att tillvarata Riksrevisionens rekommendationer inom ramen för biståndsförvaltningen. UD och Sida arbetar nu vidare med att bedöma dessa aspekter.

Möjliga insatser bör också förhålla sig till Riksgäldskontorets pågående arbete med att utveckla en samlad likviditetshandling av utländsk valuta i staten. Genom utvecklingen av en koncernkontostruktur för myndigheters in- och utbetalningar i utländsk valuta kommer Riksgäldskontoret att ta hand om valutaväxlingarna för myndigheternas räkning. Ett centralt valutakoncernkonto för staten väntas leda till ökad effektivitet och lägre kostnader såväl för enskilda myndigheter som för staten som helhet. Valutakoncernkontot kommer att upphandlas i det nya ramavtalet för betalningstjänster som planeras träda i kraft 1 april 2017.

I sin granskning framhåller Riksrevisionen att den enskilda biståndsmottagaren får stå för valutarisker och rekommenderar att Sida bör undersöka om myndigheten kan bidra till att minska dessa. Såsom Riksrevisionen också konstaterar behöver det övervägas om detta kan göras kostnadseffektivt. Sida arbetar med att analysera detta. Insatser och stöd till en mottagare sker samtidigt i en relation som vårdas och värnas för bästa möjliga bidrag till att förändra situationen för fattiga och utsatta människor. En dialog och hantering av eventuellt negativa eller positiva

4 Åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer

I det följande återges de åtgärder som regeringen överväger med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Vidare återges även de slutsatser och åtgärder som planeras av Sida och Riksgäldskontoret.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

4.1 Regeringens åtgärder

Se till att svenska åtaganden inte präglas av valutarisker

Regeringskansliet och Sida har ett gemensamt ansvar för de medel inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, som Regeringskansliet beslutar om. Sida har i enlighet med myndighetens instruktion (2010:1080) till uppgift att för Regeringskansliets räkning utföra vissa administrativa kontroll- och prövningsmoment vid bidragshantering, praktiskt hantera utbetalningar och återkrav av vissa medel för anslagsposter under utgiftsområdet för internationellt bistånd som Regeringskansliet beslutar om, samt besluta om uppskov med den ekonomiska redovisningen i de fall revisionen inte är klar inom föreskriven tid.

Regeringen bedömer att det inte finns något hinder för Sida att inom ramen för det administrativa uppdraget genomföra terminssäkring av de åtaganden som regeringen eller Regeringskansliet ingår. Det bör finnas relativt goda förutsättningar för att terminssäkra de allra flesta av de åtaganden i utländsk valuta som ingås av regeringen eller Regeringskansliet. Regeringen anser att det är lämpligt att den myndighet som har tilldelats ett beställningsbemyndigande för att kunna ingå ekonomiska åtaganden och anslagsmedlen för att finansiera dessa åtaganden även har till uppgift att hantera de effekter av valutakursernas utveckling för de åtaganden som ingåtts.

Förutsatt att Sida och Regeringskansliet bedömer att terminssäkring kan genomföras kostnadseffektivt för biståndet och staten som helhet, har Sida möjlighet att med stöd av Riksgäldskontoret genomföra en kostnadseffektiv terminssäkring av de framtida utbetalningar i utländsk valuta som Sida utför för Regeringskansliets räkning. I syfte att tydliggöra Sidans ansvar för valutahanteringen överväger regeringen att i en uppdatering av Sidans instruktion tydliggöra myndighetens uppgift att svara för en effektiv valutahandling för de åtaganden som ingås av regeringen eller Regeringskansliet.

Säkerställ att myndigheter som påverkas av valutafrågor tar hjälp av Riksgäldskontoret

Enligt 12 och 13 §§ förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar har myndigheter möjlighet att ansöka om valutakonto och valutasäkring hos Riksgäldskontoret. Det är myndigheterna som ska bedöma sitt behov av detta utifrån den verksamhet och det uppdrag som myndigheten har. Riksrevisionen har förordat en förändring av förordningen med innebörden att göra den tvingande för myndigheter med stor valutahantering att ta hjälp av Riksgäldskontoret för valutahantering. Regeringen bedömer att det finns en svårighet att klassificera vad som utgör en *stor* valutahantering, eftersom det är något som behöver ställas i relation till den specifika verksamheten. Regeringen bedömer att det snarare finns en potential att nå ut med valutahanteringsfrågorna genom den kommunikation som Riksgäldskontoret har gentemot berörda myndigheter.

Det finns däremot ett behov av att se över förordningen om statliga myndigheters betalningar inför ett införande av ett valutakoncernkonto i staten 2017. Riksgäldskontoret avser att under 2016 återkomma till regeringen med förslag på förändringar av förordningen. I samband med utvecklingen av ett centralt statligt valutakoncernkonto har Riksgäldskontoret en kontinuerlig dialog med de myndigheter som har stora betalningsflöden i valuta.

Ge Sida möjlighet att valutasäkra sina garantier

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Sida möjligheten att matcha garantireserver för åtaganden i utländsk valuta mot tillgångar i utländsk valuta.

I det fall en enskild myndighet medges rätt att placera likvida medel i utländsk valuta, sker det för närvarande på ett bankkonto utanför det statliga betalningssystemet. En konsekvens av placeringar av statliga medel på bankkonto utanför det statliga betalningssystemet är att dessa betalningar inte budgeteras och redovisas på statens budget och således inte påverkar budgetsaldot och därmed lånebehovet. Inom ramen för det centrala valutakoncernkonto som kommer att upphandlas i det nya ramavtalet för betalningstjänster och som planeras träda i kraft 2017, kommer det sannolikt att finnas en funktionalitet som medger statliga myndigheter att vid behov placera medel i utländsk valuta i konto i Riksgäldskontoret. Syftet är att erbjuda en kostnadseffektiv valutahantering för såväl enskilda myndigheter som för staten som helhet. I avvaktan på detta finner regeringen det inte motiverat att för Sida möjliggöra upprättande av ett konto utanför det statliga betalningssystemet.

Säkerställ att valutaköp i biståndet genomförs på ett kostnadseffektivt sätt

Sida har med anledning av Riksrevisionens granskning arbetat med bedömning av möjliga åtgärder för att hantera valutarisker i valutaköp för såväl betalningsmottagare som staten. Sida har undersökt vilka möjligheter som finns att avropa olika banktjänster i enlighet med Riksgäldskontorets ramavtal och upphandlingsregelverket. För den del som avser statens valutaköp för åtaganden i utländsk valuta (dvs. betalningar som görs för Regeringskansliets räkning) bedömer Sida att det finns två alternativ till den automatiska valutaväxling som myndigheten i dag använder sig av.

Ett alternativ är att aktivera manuell växling genom personlig kontakt med bankman i den enligt ramavtalet högst rankade banken för tjänsten valutaväxling. Ett annat alternativ som övervägs är att Kammarkollegiet anlitas för hantering av Sidas valutaväxlingar gentemot den enligt ramavtalet högst rankade banken för tjänsten valutaväxling. Kammarkollegiet har kompetens och tekniskt stöd för att bedriva en aktiv valutahandel.

Myndighetens bedömning är att handlingsalternativen har potential att kunna genomföras kostnadseffektivt inom den tid som återstår till dess att den centrala valutahanteringen över Riksgäldskontoret införs från 2017. Sidas bedömning är samtidigt att båda handlingsalternativen innebär att myndigheten kommer behöva prioritera mer av förvaltningsresurserna för att stärka beställar- och handläggarkompetens för valutahantering. Myndigheten arbetar för närvarande med att byta e-handels-, ekonomi- samt planeringssystem och förbereda anslutning till Statens servicecenter vad gäller lönehantering och kommer att i övervägandet av möjliga förändringar i valutahanteringen att behöva ta hänsyn till de resurser som dessa processer tar i anspråk.

Undersök om Sida kan bidra till att minska valutariskerna för mottagare av svenskt bistånd

Den största delen av Sidas utbetalningar sker till länder med komplicerad betalningsstruktur och komplicerade förhållanden. Sida bedömer att frågan om att kostnadseffektivt kunna erbjuda mottagare av bistånd en valutasäkring av utbetalningarna kräver ytterligare analys.

Insatser och stöd till en mottagare sker samtidigt i de flesta fall i en långsiktig relation. En dialog och hantering av eventuella negativa och positiva konsekvenser av valutakurser sker således kontinuerligt med samarbetsparterna med målsättning att säkerställa önskade resultat. Sida ställer även krav i avtal om redovisning av positiva valutaeffekter och diskuterar villkor om medlens användning alternativt återbetalning i de avtal myndigheten ingår.

Öka kunskapen om valutafrågor i det svenska biståndet

Sida utvärderar för närvarande vilken kompetens som myndigheten bör ha mot bakgrund av ovannämnda överväganden om utökade insatser

avseende valutaköp och valutasäkring. Myndigheten ser det som angeläget att även säkerställa att en eventuellt utvecklad valuta-kompetens blir anpassad för och avvägd mot den utveckling som nu pågår mot en central statlig valutahantering hos Riksgäldskontoret från 2017.

Sida kommer även fortsättningsvis att föra en nära dialog med Riksgäldskontoret och avtalsbanker såväl som med andra relevanta aktörer där aktuella betalnings- och valutafrågor hanteras och diskuteras.

4.3 Riksgäldskontorets åtgärder

Tydliggör hur ramavtalet för betalningstjänster kan användas

I Riksrevisionens granskning framgår att myndigheter har gjort olika tolkningar av hur tjänsten valutaväxling ska avropas i det befintliga ramavtalet för betalningstjänster. Riksgäldskontoret har i yttrande med anledning av granskningen och inför denna skrivelse meddelat sin tolkning att valutaväxling inte ingår bland de tjänster där valet av ramavtalsbank sker genom förnyad konkurrensutsättning. Valutaväxlingen tillhör istället de tjänster som är rangordnade i ramavtalet. Det innebär enligt Riksgäldskontoret att myndigheterna i första hand ska välja den ramavtalsbank som är högst rankad. Riksgäldskontoret menar att det myndigheter kan göra för att effektivisera sina valutaväxlingar inom ramen för befintligt ramavtal är att i ökad utsträckning ta en personlig kontakt med banken för att förhandla om valutakursen istället för att automatväxla. Riksgäldskontoret har för avsikt att kommunicera förtydligande om detta till myndigheterna.

Valuta för
biståndspengarna?
– valutahantering i det internationella
utvecklingssamarbetet

RIR 2014:19



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 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 353 0

RIR 2014:19

FOTO: KLAUS-PETER WOLF

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014



RiR 2014:19

Valuta för biståndspengarna?

– valutahantering i det internationella
utvecklingssamarbetet



Skr. 2014/15:49
Bilaga

VALUTA FÖR BISTÄNDSPENGARNA? – VALUTAHANTERING I DET INTERNATIONELLA UTVECKLINGSSAMARBETET



TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-09-08
DNR: 31-2013-1020
RIR 2014:19

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

Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet

Riksrevisionen har granskat den statliga hanteringen av valutaväxling och valutarisker i det internationella utvecklingssamarbetet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Riksgäldskontoret, Sida och Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Riksgäldskontoret och Sida.

Riksrevisor Claes Norgren har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Númi Östlund* har varit föredragande. Revisionsdirektörerna *Anna Hansson* och *Bengt Lewin* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Númi Östlund

För kännedom:

Regeringen, Utrikesdepartementet

Riksgäldskontoret, Sida

Skr. 2014/15:49
Bilaga

VALUTA FÖR BISTÄNDSPENGARNA? – VALUTAHANTERING I DET INTERNATIONELLA UTVECKLINGSSAMARBETET

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskning	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	16
1.3 Utgångspunkter för granskningen	16
1.4 Metod och avgränsningar	17
1.5 Rapportens disposition	17
2 Valutahantering i staten	19
2.1 Kostnadseffektiv valutaväxling	19
2.2 Hantering av statliga valutarisker	21
2.3 Valutahanteringen i det svenska biståndet	23
3 Sidas valutaväxling	25
3.1 Hur går Sidas valutaväxling till?	25
3.2 Är Sidas växelkurser kostnadseffektiva?	26
3.3 Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster	29
3.4 Jämförelse: Kammarkollegiets valutaväxling	31
3.5 Sammanfattande iakttagelser	33
4 Hantering av valutarisk i biståndet	35
4.1 Mottagarna står valutarisken för Sidas biståndsbeslut	35
4.2 Hanteringen av valutarisk för bistånd beslutat av regeringen och Regeringskansliet	37
4.3 Jämförelse: Försvarsexportmyndighetens hantering av valutarisk	41
4.4 Hanteringen av valutarisker i Sidas garantiverksamhet	42
4.5 Jämförelse: Valutasäkring i Exportkreditnämndens garantiverksamhet	44
4.6 Sammanfattande iakttagelser	44
5 Slutsatser och rekommendationer	47
5.1 Valutafrågor prioriteras inte i biståndsarbetet	47
5.2 Riksgälden måste bidra mer för att valutahanteringen ska fungera	49
5.3 Stor potential för effektivare valutahantering i biståndet	49
5.4 Riksrevisionens rekommendationer	50
Bilagor	
Bilaga 1 Metod för beräkningar av kostnaden för Sidas valutaköp	51



Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den statliga hanteringen av valutaväxling och valutarisker i det internationella utvecklingssamarbetet.

Granskningens bakgrund

Motiv för granskning: Under 2013 uppgick det svenska biståndet till 31 miljarder kronor, vilket gör Sverige till en av de största biståndsgivarna internationellt sett, både i relation till bruttonationalinkomsten och i absoluta tal. En stor del av de svenska biståndsmedlen måste växlas från svenska kronor till utländsk valuta innan de kan användas av mottagarna. Detta innebär att frågor om valutahantering har betydelse för hur effektivt och resultatintriktat biståndet är. En förutsättning för effektiv valutahantering i biståndet är att svenska biståndsmedel kan växlas till mottagarnas valutor till så fördelaktiga växelkurser som möjligt. Detta säkerställer en god hushållning med statens medel.

Svenska biståndsåtaganden bör också vara förutsägbara. Förändringar i valutakurser mellan beslut och utbetalning kan snabbt påverka kostnaderna för biståndet eller det belopp som når mottagare av svenskt bistånd. En genomtänkt hantering av denna typ av valutarisker är därmed av betydelse för både mottagarna och statens budget. Att svenska medel förmedlas på ett resultatintriktat, förutsägbart och transparent sätt är också något som Sverige åtagit sig att garantera i internationella överenskommelser.

Granskningens syfte: Syftet med denna granskning har varit att undersöka om Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) samt regeringen och Regeringskansliets (Utrikesdepartementets) hantering av valutaväxling och valutarisker bidrar till ett effektivt och förutsägbart bistånd. Även Riksgäldskontoret (Riksgälden) har omfattats av granskningen, eftersom myndigheten ansvarar för det ramavtal som används vid statliga valutaaffärer.

Granskningens genomförande: Riksrevisionens granskning omfattar Sidas och Utrikesdepartementets valutahantering 2013. Arbetet har innefattat dokumentstudier samt intervjuer med företrädare för Sida, Utrikesdepartementet (UD), Riksgälden, Kammarkollegiet, Pensionsmyndigheten, Förvarsexportmyndigheten (FXM), Exportkreditnämnden (EKN) samt Skandinaviska Enskilda Banken (SEB). Riksrevisionen har även gått igenom Sidas samtliga valutaköp 2013 och jämfört erhållna valutakurser med historiska marknadsdata. Jämförelser har också gjorts med hur valutahandel och valutasäkring hanteras av andra myndigheter.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Sidas och UD:s hantering av valutaväxling och valutarisker brister i effektivitet och förutsägbarhet. Valutarisker i biståndet har inte beaktats och Sidas valutaväxlingar kostar mer än på jämförbara myndigheter. Valutahanteringen kan enligt Riksrevisionen inte anses bidra till regeringens ambitioner om resultat, kostnadseffektivitet och transparens i biståndet.

En huvudförklaring är att både Sida och UD saknar specifik kompetens i valutafrågor och endast i begränsad utsträckning har använt sig av den expertis som finns hos andra myndigheter. Här har även Riksgälden ett ansvar, eftersom myndigheten ansvarar för statens ramavtal med affärsbankerna om betalningstjänster. Riksgälden har inte gett Sida ett tillräckligt stöd i hur valutaväxlingar kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt. Riksgäldens hållning är att det ankommer på respektive myndighet att själv avgöra hur ramavtalet ska användas i valutafrågor och att analysera behovet av eventuell valutasäkring. Riksrevisionens bedömning är att Riksgälden borde ha varit mer aktiv i dessa frågor.

Riksrevisionen visar i denna rapport flera exempel på hur andra myndigheter arbetar för att uppnå en kostnadseffektiv valutaväxling, förutsägbarhet i betalningsflöden och matchning av garantiätaganden i utländsk valuta. Av dessa exempel framgår att det finns stor potential för effektivisering av valutahanteringen i det svenska biståndet.

Sidas valutaköp har inte genomförts på ett kostnadseffektivt sätt

Riksrevisionens genomgång visar att Sida betalar onödigt mycket för sin valutaväxling. Enligt Riksrevisionens beräkningar har Sida 2013 betalat totalt cirka 6 miljoner kronor för mycket för genomförda valutaköp. Samtidigt har biståndsmottagare gått miste om motsvarande cirka 33 miljoner kronor.

Det finns flera skäl till att Sida betalar för mycket för sin valutaväxling. Riksrevisionen kan konstatera att Sida inte har personal med särskild kompetens inom valutahandel. Det saknas även intern vägledning för hur myndigheten ska uppnå en god valutahantering. I dag sköts Sidas valutaköp helt automatiskt genom att betalningsuppdrag skickas elektroniskt till myndighetens bank. Myndigheten informerar sig inte om rådande marknadspriser och kontakter inte banken för att få information om, eller förhandla, aktuell kurs. Sida har heller inte bildat sig någon uppfattning om effektiviteten i valutaväxlingen, exempelvis genom att använda bankens återrapportering om utförda betalningar eller genom att ta hjälp av extern expertis.

Riksrevisionen konstaterar att det finns möjligheter att organisera valutahandeln annorlunda. Som jämförelse kan nämnas Kammarkollegiet, som årligen genomför valutaköp för cirka 2 miljarder kronor. Till skillnad från Sida har Kammarkollegiet expertis på valutaområdet och tillgång till uppdaterad marknadsinformation. Detta använder man aktivt och får därmed bättre växelkurser än Sida.

Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster säkerställer inte bästa pris för valutaaffärer

Statliga myndigheter är bundna av Riksgäldens centralt upphandlade avtal för betalningstjänster. För att uppnå en kostnadseffektiv valutahantering i staten som helhet och vid utlandsbetalningar i biståndet är det viktigt att detta avtal garanterar ett bra pris. Riksrevisionens granskning visar emellertid att det finns brister i detta avseende. Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster har en konstruktion med volymrabatt i efterskott, vilket innebär att myndigheter som använder avtalet inte nödvändigtvis erbjuds fördelaktiga växelkurser netto. Detta innebär att den enskilda myndigheten behöver förhandla med banken för att säkerställa en god växelkurs. Mot denna bakgrund borde Riksgälden arbetat mer aktivt för att myndigheter som gör valutaväxlingar får stöd för att kunna genomföra växlingar kostnadseffektivt. Riksrevisionen kan dock konstatera att Sida inte fått tillräckligt stöd från Riksgälden.

Riksgäldens hållning är att det ankommer på respektive myndighet att själv avgöra hur ramavtalet för betalningstjänster ska användas i valutafrågor. Olika myndigheter har också fått olika besked om ramavtalets användning. Detta har medfört att olika myndigheter tolkar och använder ramavtalet på olika sätt. Till exempel konkurrensutsätter Kammarkollegiet myndighetens valutaväxlingar, vilket bidrar till lägre växlingskostnader.

Valutarisken för beslut fattade i svenska kronor ligger hos mottagaren

Sida fattar samtliga sina beslut om bistånd i svenska kronor. Myndigheten valutasäkras dock inte sina beslut, vilket innebär att mottagare och utförare av svenskt bistånd står för risken för eventuella kursförändringar mellan svenska kronor och den valuta biståndet ska omsättas i. Kursen mellan två valutor kan röra sig mycket över tid, varför det är osäkert för mottagarna hur stort det svenska biståndet i slutändan kommer att bli. Sida stödjer i flera fall projekt som löper över flera år, vilket medför ökade valutarisker för mottagarna. Riksrevisionen konstaterar att Sida har förbisett möjligheten att erbjuda valutasäkrade utbetalningar till biståndsmottagare med ett sådant behov.

Brist på valutasäkring leder till ett bistånd med sämre prognoser och transparens

Regeringen och Regeringskansliet fattar vissa beslut om bistånd i andra valutor än svenska kronor. Dessa beslut gäller ofta åtaganden som löper över lång tid, i snitt cirka fem år. För närvarande har Sverige utestående åtaganden för motsvarande cirka 11,9 miljarder kronor. Dessa åtaganden valutasäkras inte av Utrikesdepartementet eller Sida. Utrikesdepartementet använder en prognoskurs för att vid beslutet beräkna det svenska åtagandet över hela löptiden. Resultatet blir en svag budgetprognos och stora skillnader i utfall från år till år. Detta hanterar Utrikesdepartementet reaktivt genom att omfördela medel mellan olika anslagsposter inom utgiftsområdet, beroende på kursvinster eller kursförluster. Under 2013 fick 136,5 miljoner kronor av de medel som budgeterats för åtaganden beslutade i utländsk valuta omfördelas på detta sätt.

Riksrevisionen konstaterar att det finns andra motsvarande valutarisker inom staten som hanteras med en aktiv valutasäkring. Genom Försvarsexportmyndighetens verksamhet utsätts staten för en valutarisk som på flera sätt liknar den som finns i de osäkrade biståndsbesluten. Till skillnad från Utrikesdepartementet och Sida använder sig dock Försvarsexportmyndigheten av Riksgälden för valutasäkring. Myndigheten uppger att valutasäkringen sker till en kurs mycket nära dagskursen och att det finns en stor flexibilitet för att hantera rörliga betalningsdatum.

Det saknas ett tydligt ansvar för valutasäkring av regeringsbeslutat bistånd

Att valutasäkring inte har övervägts för de åtaganden som regeringen och Regeringskansliet ingått är enligt Riksrevisionen delvis orsakat av den brutna ansvarskedja som finns i hanteringen av dessa bidragsbeslut, vilket i sin tur beror på att regeringen gett Sida i uppdrag att sköta utbetalningar åt Regeringskansliet som handlägger besluten. Det finns i de flesta fall goda motiv till varför uppgifter och ansvar delas mellan olika statliga aktörer. Ett gemensamt ansvar får dock inte innebära brutna ansvarskedjor med resultatet att ingen aktör har eller tar ansvar för det statliga åtagandet eller att statliga medel inte används effektivt och med god hushållning. Riksrevisionen har i granskningen visat att det inte bara saknas en god valutahantering inom biståndet utan att det också är otydligt vems ansvar det är.

Betydande valutarisker i Sidas garantiverksamhet

Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten. Riksdagen har beslutat om en garantiram för Sida på 10 miljarder kronor som används i det internationella utvecklingssamarbetet. Sida har för närvarande utfärdat garantier till ett värde av 2,3 miljarder kronor. Myndigheten siktar mot att fylla ramen de närmaste 2–3 åren. Riksrevisionen konstaterar att Sida har som praxis att ta på sig en valutarisk på upp till cirka 10 kronor per US-dollar, vilket medför att myndigheten har betydande valutarisker i utfärdade garantier.

Riksrevisionen konstaterar vidare att eftersom valutarisken intecknas i Sidas garantiram är ramen värd cirka 6,7 miljarder kronor i stället för de 10 miljarder kronor som gäller enligt riksdagens beslut. Detta innebär att Sida inte på ett effektivt sätt kan utfärda garantier till ramens fulla värde.

Som jämförelse kan nämnas att Exportkreditnämnden för sin garantiverksamhet hanterar valutarisker genom att placera likvida medel i utländsk valuta, vilket regleras i förordning (2011:211) om utlåning och garantier. Den möjligheten tillämpas i dagsläget inte för Sidas garantier, som även lyder under förordning (2009:230) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete.

Rekommendationer

Rekommendationer till Regeringen

- *Se till att svenska åtaganden inte präglas av valutarisker.* Regeringen bör tydliggöra ansvarskedjan för biståndsbetalningar som beslutas av Regeringskansliet. Därefter bör ansvarig organisation få i uppdrag att, med stöd från Riksgälden, tydliggöra vilka valutarisker som finns i svenska biståndsåtaganden och hur dessa bäst ska hanteras.
- *Säkerställ att myndigheter som påverkas av valutafrågor tar hjälp av Riksgälden.* Riksrevisionen rekommenderar en förändring av 12–13 §§ i förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning, i syfte att myndigheter med stor valutahandling ska ta hjälp av Riksgälden för att analysera sina behov av valutakonton och valutasäkring.
- *Ge Sida möjlighet att valutasäkra sina garantier.* Regeringen bör ändra förordning (2009:230) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete för att tydliggöra att Sidas garantireserver för åtaganden i utländsk valuta kan matchas mot tillgångar i utländsk valuta.

Rekommendationer till Sida

- *Säkerställ att valutaköp i biståndet genomförs på ett kostnadseffektivt sätt.* Sida bör omgående övergå till en mer aktiv hantering av myndighetens valutaköp. Myndigheten bör söka hjälp hos Riksgälden för att få stöd i hur hanteringen bäst kan genomföras under återstoden av det befintliga ramavtalet. Detta bör göras omgående, eftersom ramavtalet endast löper till och med mars 2017.
- *Öka kunskapen om valutafrågor i det svenska biståndet.* Sida bör stärka myndighetens kompetens i valutafrågor. Myndigheten bör också mer aktivt använda sig av den statliga kompetens inom valutahandling och garantier, som finns hos Riksgälden och Exportkreditnämnden.
- *Undersök om Sida kan bidra till att minska valutariskerna för mottagare av svenskt bistånd.* Sidas beslut i svenska kronor innebär valutarisker för mottagare och utförare av svenskt bistånd. Sida bör i dialog med berörda parter och Riksgälden undersöka om det finns möjligheter att erbjuda en kostnadseffektiv statlig valutasäkring för beslutade medel.

Rekommendationer till Riksgälden

- *Tydliggör hur ramavtalet för betalningstjänster kan användas.* Riksgälden bör klargöra för användarna hur gällande ramavtal för betalningstjänster ska tolkas i fråga om förnyad konkurrensutsättning av tjänster som innefattar valutaväxling. Detta bör göras omgående, eftersom ramavtalet endast löper till och med mars 2017.

Skr. 2014/15:49
Bilaga

VALUTA FÖR BISTÅNDS Pengarna? – VALUTAHANtering I DET INTERNATIONELLA UTVECKLINGSSAMARBETET

1 Inledning

I februari 2014 påbörjade Riksrevisionen en granskning av det multilaterala utvecklingssamarbetet.¹ Under arbetet med granskningen framkom indikationer om att valutafrågor i biståndet – både i det multilaterala och i det bilaterala – inte hanteras med god hushållning av statens medel. Riksrevisionen har därför valt att i en särskild rapport granska hur valutafrågor hanteras inom ramen för svenskt bistånd.²

1.1 Motiv till granskning

Det svenska biståndet uppgick till 31 miljarder kronor 2013. En stor del av dessa medel måste växlas från svenska kronor till utländsk valuta innan de kan användas av mottagarna. Detta innebär att frågor om valutahantering har betydelse för ett effektivt och resultatinriktat bistånd. En förutsättning för en effektiv valutahantering i biståndet är bland annat att svenska biståndsmedel kan växlas till mottagarnas valutor till så fördelaktiga växelkurser som möjligt – dels för att säkerställa en god hushållning med statens medel, dels för att bidra till bästa möjliga resultat i mottagarledet.

Svenska biståndsåtaganden bör även vara förutsägbara både för Sverige och för mottagarna. Förändringar i valutakurser mellan beslut och utbetalning kan snabbt påverka kostnaderna för biståndet, eller det belopp som når mottagarna, både i negativ och positiv riktning. En genomtänkt hantering av denna typ av valutarisker är därmed av betydelse både för mottagarna av bistånd och för statens budget.

Under arbetet med granskningen av det multilaterala biståndet visade stickprov av Sidas utlandsbetalningar att de växelkurser som myndigheten erhöi var mycket höga i förhållande till rådande marknadsförhållanden. Det framkom också att varken Sida eller Regeringskansliet tycktes ha tänkt igenom hur valutaköp kan utföras effektivt samt att biståndets valutaexponering inte säkrades. Våra efterforskningar visade vidare att andra myndigheter med utlandsbetalningar arbetar mer medvetet med dessa frågor.

¹ Rapporten handlar om den övergripande valutahanteringen. Därför görs ingen skillnad mellan långsiktigt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd utan begreppen används för enkelhetens skull synonymt.

² Publicering av granskningsrapporten om Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete planeras till hösten 2014.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med denna granskning har varit att undersöka om Sidas samt regeringen och Regeringskansliets (Utrikesdepartementets) hantering av valutaväxling och valutarisker bidrar till ett effektivt och förutsägbart bistånd. Även Riksgälden har omfattats av granskningen, eftersom myndigheten ansvarar för det ramavtal som används vid statliga valutaaffärer.

Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

- Genomförs statens valutaköp inom biståndet på ett sätt som säkerställer bästa möjliga valutakurs?
- Har Utrikesdepartementet och Sida en fungerande hantering av valutarisker i biståndet?

1.3 Utgångspunkter för granskningen

Granskningens övergripande utgångspunkt är budgetlagens krav på att statlig verksamhet ska karakteriseras av hög effektivitet och god hushållning.³ Regeringen har också särskilt betonat vikten av resultat, kostnadseffektivitet och transparens i biståndet.⁴ Enligt Riksrevisionen kan kostnadseffektiv valutaväxling och en väl avvägd hantering av valutarisker bidra till detta.

Vidare utgår granskningen från regler för myndigheters betalningar i betalningsförordningen (2006:1097). Enligt 6 § i denna förordning ska betalningar till och från en myndighet ske på ett sätt som är kostnadseffektivt och säkert för staten som helhet, och i 13 § anges att myndigheter som har behov av valutasäkring får ansöka om detta hos Riksgälden.

Statens internbank vid Riksgälden ska enligt regleringsbrev se till att den statliga betalningsmodellen tillgodoser statsmakternas uttalade krav på kostnadseffektivitet, säkerhet, information och valfrihet. Staten ska ha en konkurrensneutral relation till bankerna och servicen till internbankens kunder ska vara god.⁵

För att i praktiken bedöma effektiviteten i hanteringen av valutafrågor i biståndet har Riksrevisionen jämfört med hur valutaköp och valutarisker hanteras av andra myndigheter med stora utlandsbetalningar och liknande valutaexponering.

³ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁴ Biståndspolitisk plattform (regeringens skrivelse 2013/14:131).

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Riksgäldskontoret (Fi2012/3287, 2013-02-14).

1.4 Metod och avgränsningar

Riksrevisionens granskning omfattar Sidas och UD:s valutahantering 2013. För att svara på revisionsfrågorna har Sidas valutaköp under året granskats. Riksrevisionen har gått igenom samtliga Sidas valutaköp 2013 och jämfört dessa med historisk marknadsdata för att bedöma om myndigheten genomfört en kostnadseffektiv valutaväxling. Sidas volymer och rutiner för valutahandel har inte förändrats nämnvärt under de senaste åren och vi bedömer att 2013 års valutahandel är ett tillräckligt urval i förhållande till arbetsinsats.

Vidare har vi granskat Sidas och UD:s åtgärder för att valutasäkra utestående åtaganden beslutade av regeringen och Regeringskansliet samt Sidas hantering av valutarisker i myndighetens garantier. Hur Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster har påverkat Sidas valutahantering har också inkluderats i granskningen.

Information om valutahanteringen i biståndet har inhämtats genom dokumentstudier och intervjuer med företrädare för Sida, UD, Riksgälden samt Skandinaviska Enskilda Banken, som hanterar Sidas utlandsbetalningar. Dessutom har intervjuer genomförts med Kammarkollegiet, Pensionsmyndigheten, Försvarsmaterielexportmyndigheten och Exportkreditnämnden för att beskriva hur valutahantering ser ut på andra områden i staten.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en bakgrund till valutaväxling i staten via Riksgäldskontorets ramavtal för betaltjänster samt en kort beskrivning av hanteringen av statliga valutarisker. I kapitel 3 följer en genomgång av Sidas rutiner för valutaväxling och en analys av kostnaden för myndighetens valutaköp. Detta jämförs sedan med rutiner och resultat av valutaväxling vid Kammarkollegiet. Kapitel 4 beskriver valutarisker i svenska biståndsåtaganden och hur dessa hanteras av Sida och UD. Därefter görs jämförelser med Försvarsexportmyndigheten respektive Exportkreditnämndens garantiverksamhet. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer redovisas i kapitel 5. Metod för beräkning av kostnaden för Sidas valutaköp beskrivs i bilaga 1.

2 Valutahantering i staten

Valutakurser är en självklar faktor att ta hänsyn till vid alla former av internationella transaktioner, exempelvis för företag med stor export eller import. Även statliga myndigheter har anledning att beakta valutakursförändringar när de hanterar utlandsbetalningar. En effektiv valutahantering kan till exempel innefatta konkurrensetsättning av valutaväxling samt eliminering eller begränsning av den valutarisk som uppstår när man har tillgångar och skulder i utländsk valuta eller ingår avtal som innebär framtida valutatransaktioner.

2.1 Kostnadseffektiv valutaväxling

Den viktigaste faktorn för en kostnadseffektiv valutahantering vid statliga utlandsbetalningar är att det säkerställs att de kurser som statliga myndigheter erhåller vid valutaväxling är så fördelaktiga som möjligt. Förutsättningar för att detta ska fungera väl är exempelvis att centralt upphandlade avtal garanterar ett bra pris samt god insikt om valutamarknadens funktionsätt hos berörda myndigheter. I dag sker huvuddelen av statliga myndigheters valutaväxling via det ramavtal för betalningstjänster som Riksgälden har träffat med fyra affärsbanker.

Anledningen till att myndigheterna över huvud taget växlar in- och utflöden i utländsk valuta är att statens centralkonto i Riksbanken, som samlar all likviditet från statliga in- och utbetalningar, förs i svenska kronor.

2.1.1 Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster

Enligt betalningsförordningen (2006:1097) ska myndigheter som är inordnade i den statliga redovisningsorganisationen avropa betaltjänster enligt det ramavtal som har träffats för statens räkning.

Vid avrop från avtalet ska rangordningen för de olika tjänsterna följas. När det gäller valutaväxling sker rangordningen efter en i ramavtalet fastställd rabatt som bankerna erbjuder. Rabatten beräknas på hela den växlade volym under ett år som överstiger 50 miljoner kronor och utbetalas till myndigheterna som en klumpsumma i efterskott, så kallad *kickback*. Högst rankade bank för tjänsten *Valutaväxling* är Swedbank, som erbjuder en rabatt på 0,125 procent av den växlade volymen. Valutaväxling sker dock även inom ramen för andra tjänster i ramavtalet, exempelvis tjänsten *Utbetalning till bankkonto i utlandet*,

där valutaväxlingen normalt sker automatiskt i betalningen. SEB är högst rankad för den tjänsten, eftersom banken erbjuder lägst pris per transaktion. SEB tillämpar därefter sin egen rabatt på hela den växlade volymen i efterskott, enligt villkor i ramavtalet. Det är fullt möjligt för myndigheterna att utföra valutaväxlingar i en bank och utlandsbetalningar i en annan, även om det i praktiken kan medföra praktiska problem.

Den totala betalningsvolym som växlas i svenska staten per år är drygt 50 miljarder kronor. Ett fåtal myndigheter står för cirka 80 procent av statens totala valutaväxling hos ramavtalsbankerna. Dessa är Pensionsmyndigheten, Sida, Exportkreditnämnden (EKN), Försvarets Materielverk (FMV) och Försäkringskassan.

Tabell 2.1 Betalningsflöden med valutaväxling i statliga myndigheter 2012–2013, miljarder kronor

Myndigheter	2012, Mdkr	2013, Mdkr
Pensionsmyndigheten	17	14,8
Sida	9,5	10,3
EKN	5,0	5,0
FMV	3,1	4,6
Försäkringskassan	3,6	3,7
Övriga myndigheter	14,2	14,6
Total växlad volym	52,4	53

Källa: Riksgälden, e-post 2014-06-13.

Det senaste ramavtalet för betaltjänster upphandlades av Riksgälden 2009 för en period om fyra år med möjlighet till förlängning i ytterligare två år. Förlängningen har nyttjats och avtalet löper nu till och med mars 2017. Inför upphandlingen av nästa ramavtal planerar Riksgälden att lyfta ut valutahanteringen och placera den centralt hos Riksgälden genom att införa ett statligt koncernkonto för valutor för att effektivisera myndigheternas valutahantering. Genom central hantering via Riksgäldens statsskultsförvaltning förbättras exempelvis möjligheterna att få förmånligare växelkurser än vad myndigheterna får av ramavtalsbankerna i dagsläget. Idén om ett statligt valutakoncernkonto har enligt Riksgälden funnits sedan mitten av 2000-talet men det går inte att implementera förrän det nuvarande ramavtalet går ut.⁶

⁶ E-post från Riksgälden, 2014-06-13.

Prissättning av utländsk valuta

Valutahandel sker över alla tidszoner och priserna uppdateras kontinuerligt dygnet runt. Till skillnad från aktiehandel finns det ingen central handelsplats för valutor utan handeln sker i stället mellan två parter (over-the-counter, OTC). De finansiella aktörer som erbjuder växelkurser tar ingen kommission utan tjänar i stället pengar på skillnaden (så kallad spread) mellan köp- och säljkurs. Spread är alltså detsamma som dessa aktörers marginal men kan även ses som kundernas transaktionskostnad. Marginalen är generellt sett mindre för valutor med hög likviditet, till exempel euro och US-dollar. Ett exempel på en situation med mycket stor spread är när privatpersoner köper resevaluta. Privatpersoner betalar därmed betydligt mer för sin valuta än företag som växlar valuta på avistamarknaden för att kunna göra en utlandsbetalning.

2.2 Hantering av statliga valutarisker

Statens valutarisker utgörs främst av risken för att växelkursförändringar påverkar statens tillgångar och skulder i utländsk valuta, i första hand Riksbankens valutareserv respektive Riksgäldens valutaskuld. Därutöver exponeras statliga utlandsbetalningar för valutarisk i den mån de garanteras i utländsk valuta. Risken ökar ju längre tid som löper mellan att ett avtal sluts och själva betalningstillfället.

På lång sikt kan det antas att kursvinster och kursförluster tar ut varandra. Därför är hanteringen av valutarisker vid statliga betalningsåtaganden primärt inte en fråga om hushållning med statliga medel utan snarare en fråga om prognossäkerhet och förutsägbarhet, det vill säga att det faktiska utfallet av statens utlandsbetalningar inte avviker alltför mycket från budgeterade belopp. Ur ett statligt perspektiv är prognossäkerhet naturligtvis viktig för aktuellt budgetår men också för hela den period som det statliga utgiftstaket omfattar, det vill säga tre år.

2.2.1 Valutasäkring för myndigheter

En myndighet som har behov av att valutasäkra en utlandsbetalning kan ansöka om att få göra detta hos Statens internbank vid Riksgälden, som då upprättar ett avtal om terminssäkring mellan myndigheten och Riksgälden. Terminssäkring innebär att Riksgälden övertar myndighetens valutarisk och säljer eller köper den utländska valutan till myndigheten på terminens förfallodag. Totalt har cirka 15 myndigheter tillstånd att terminssäkra sina utlandsbetalningar hos Statens internbank.

Terminssäkring är inte till för att spekulera utan ska vara en hjälp vid berörda myndigheters budgetering. Det finns inga generella statliga riktlinjer för när det kan vara aktuellt att använda sig av terminssäkring. I stället bestämmer varje myndighet självständigt om man ska ingå terminskontrakt eller inte. Riksgälden sätter heller inga högsta eller lägsta beloppsgränser för

terminssäkring utan uppger att ett stort belopp för en myndighet kan vara ett litet belopp för en annan myndighet. Ovan nämnda planer på ett centralt valutakoncernkonto hos Riksgälden kommer inte att påverka myndigheternas möjligheter att eliminera växelkursrisker genom terminsaffärer.⁷

Exempel på stora statliga betalningsflöden som inte terminssäkras är Sveriges EU-avgift⁸ samt återflödet från EU, exempelvis jordbruksstödet. I det senare fallet står staten för hela valutarisken eftersom stöden betalas ut i svenska kronor medan kravet på ersättning från EU-budgeten görs i euro enligt gällande regler för valutaomräkning.

Vad är en valutatermin?

En termin är ett bindande kontrakt mellan två parter om rätten och skyldigheten att köpa eller sälja en vara, i det här fallet valuta, till ett bestämt pris vid en given tidpunkt i framtiden. Prissättningen på valutaterminer baseras på skillnaden mellan inhemskt ränteläge och ränteläget i det land vars valuta terminen avser.

Om en bank exempelvis ska leverera 1 miljon US-dollar (USD) om ett år behöver banken låna upp svenska kronor (SEK) i dag som växlas (till avistakurs) och placeras i USD för att kunna ge 1 miljon USD om ett år till avtalat pris. När året har gått levererar banken valutan enligt avtal och betalar tillbaka SEK-lånet med ränta. Detta förenklade exempel ger följande formel för beräkning av terminspriset:

$$T = \frac{(1 + r_s)}{(1 + r_x)} * S$$

Där:

T = implicit terminspris

r_s = ränta, Sverige

r_x = ränta, USA

S = Avistakurs SEK/USD (spotkurs)

Om ränteläget i Sverige är högre än i USA blir terminspriset högre än avistakursen. Om ränteläget i stället är lägre än i USA blir terminspriset lägre än avistakursen.

⁷ E-post från Riksgälden, 2014-04-10.

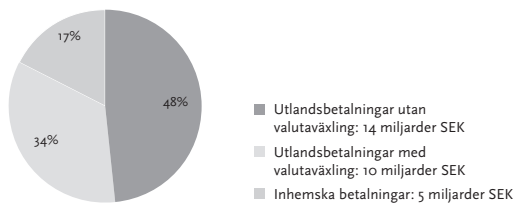
⁸ EU-avgiften (förutom tullavgiften) bestäms i euro och betalas uppdelad på tolv månader enligt den växelkurs som gällde sista bankdagen året före budgetåret. När statsbudgeten läggs på hösten används en prognos för den kurs som gäller för budgetåret.

2.3 Valutahandlingen i det svenska biståndet

Sida ansvarar för att hantera bidrag och annan finansiering till stöd för insatser som ska bidra till att uppfylla målen för den svenska statens internationella utvecklingssamarbete.⁹

Eftersom större delen av det svenska biståndet förmedlas utomlands genomför Sida årligen ett stort antal utlandsbetalningar. Detta innebär att myndigheten har en omfattande valutahandling. Under 2013 betalade Sida ut sammanlagt 29 miljarder kronor, varav närmare 24 miljarder kronor avsåg utlandsbetalningar. Myndigheten köpte framför allt US-dollar, euro och brittiska pund. Ett antal andra valutor handlas också men i mindre omfattning. En stor del av utbetalningarna gjordes i svenska kronor till mottagare med SEK-konto. Totalt växlade myndigheten drygt 10 miljarder kronor till utländsk valuta 2013 i samband med utlandsbetalningar.

Figur 3.1 Sidas utbetalningar av biståndsmedel



Av de 29 miljarder kronor som Sida betalat ut 2013 var cirka 11 miljarder kronor medel som regeringen och Regeringskansliet beslutar om. Sedan 2011 har Sida ett särskilt uppdrag när det gäller utbetalningar av medel som regeringen och Regeringskansliet beslutar om. Det handlar främst om den del av det svenska biståndet som förmedlas som kärnstöd till multilaterala organisationer, vilket handläggs av Regeringskansliet. För dessa beslut ska Sida "utföra vissa administrativa kontroll- och prövningsmoment vid bidragshantering samt praktiskt hantera utbetalningar och återkrav".¹⁰

Vissa åtaganden som regeringen beslutar om löper över flera år och garanteras i utländsk valuta. Eftersom dessa utbetalas av Sida innebär det att myndigheten även har att hantera utestående biståndsåtaganden med valutarisk för flera år

⁹ Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

¹⁰ Uppdrag till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att föra över delar av ansvaret för bidragshantering inom utgiftsområde 7 från Regeringskansliet/Utrikesdepartementet till Sida (UF2010/37907/USTYR, 2010-06-23).

framåt. Enligt Sidas årsredovisning uppgick åtaganden i utländsk valuta till cirka 11,9 miljarder kronor 2013, värderat enligt balansdagens valutakurser.

Sida har även en låne- och garantiverksamhet och beslutar om finansiering med utvecklingslån och garantier (lånebistånd). Vid årsskiftet 2013/2014 uppgick garantiengagemanget till totalt 2,3 miljarder kronor och ytterligare 0,2 miljarder kronor i nya utfästelser. Garantierna beslutas i svenska kronor men utfärdas vanligen i utländsk valuta. Sidas av riksdagen beslutade garantiram uppgår till 10 miljarder kronor.

3 Sidas valutaväxling

Sida hanterar varje år ett stort antal valutaköp inom ramen för myndighetens utbetalningar. Betalningarna kan, som beskrivits ovan, vara beslutade av Regeringskansliet eller av myndigheten. Beroende på mottagaren kan handläggningen av besluten variera. Sida hanterar dock själva valutaköpen på samma sätt, oavsett om betalningen beslutats av Sida eller Regeringskansliet.

3.1 Hur går Sidas valutaväxling till?

När ett beslut om utbetalning har fattats upprättar Sida en utbetalningsorder. Denna kvalitetssäkras av en controller, som säkerställer att betalningen är registrerad i enlighet med beslutet. För de beslut som fattas av Regeringskansliet i utländsk valuta genomförs även en kontroll av aktuell växelkurs för att säkerställa att tilldelade anslagsposter i svenska kronor inte kommer att överskridas vid valutaköpen samt att eventuellt belopp som angetts i beslut inte överskrids. Kontrollen genomförs mot bankens avistakurser för den aktuella valutan, vilka publiceras på bankens webbplats. Om det finns risk för överskridande av anslag eller belopp i beslut meddelar Sida Regeringskansliet för att få ett ställningstagande till den aktuella utbetalningen.¹¹

Själva betalningen registreras i ekonomisystemet av Sidas funktion för leverantörsreskontra.¹² Den betalning som genereras skickas efter granskningsrutin till myndighetens bank av en ekonomihandläggare. Utskick av betalning görs normalt sett två gånger per vecka.¹³ Sidas bank (Skandinaviska Enskilda Banken, SEB) mottar filen med betalningsorder och kontrollerar att inga uppgifter saknas. Banken kontrollerar även att inget betalningsupdrag står i konflikt med internationella sanktionsbeslut och lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁴

Växling och betalning effektueras normalt sett dagen efter att uppdraget har skickats från Sida. Banken genomför ett valutaköp i enlighet med betalningsordern och för sedan över betalningen till mottagarens konto.

¹¹ Sidas rutinbeskrivning för hantering av Regeringskansliets bidragsverksamhet (2012-12-14) s. 11.

¹² Sidas rutinbeskrivning för hantering av Regeringskansliets bidragsverksamhet (2012-12-14) s. 12.

¹³ Intervju med Sida, 2014-04-15.

¹⁴ SEB:s rutinbeskrivning: *Betalningsprocess Sidas SISU-betalningar till Riksrevisionen*, 2014-07-28.

Banken återrapporterar till Sida vilken bankdag betalningen genomfördes och till vilken valutakurs växlingen gjordes.¹⁵

I de fall en betalning är beslutad i utländsk valuta sker en uppdatering i Sidas system. Eventuella kursdifferenser beräknas och registreras för att få rätt belopp i svenska kronor.¹⁶

Sida hanterar även inkommande utlandsbetalningar. Dessa förekommer dock i mycket begränsad omfattning. De inkommande betalningarna kan handla om medel som inte förbrukats inom avsedd period och därför återkrävs av Sida eller Regeringskansliet. Av de medel Sida disponerar efter beslut från Regeringskansliet återbetalades 2013 cirka 15 miljoner kronor.¹⁷ Återbetalade medel betalas in till ett SEK-konto, vilket innebär att de måste växlas från avsändarens valuta.

3.2 Är Sidas växelkurser kostnadseffektiva?

Riksrevisionen har begärt in uppgifter om Sidas samtliga utlandsbetalningar under 2013 för att kunna jämföra de växelkurser myndigheten fått med aktuellt marknadsläge vid varje växlingstillfälle. Uppgifter om växelkurser för betalningarna sparas inte elektroniskt men finns utskrivna i pärmar med så kallade remitteringslistor som skickas veckovis från myndighetens bank.

För att kunna utvärdera Sidas erhållna växelkurser har Riksrevisionen på plats hos Sida manuellt kompletterat Sidas sammanställning med uppgifter från bankens skriftliga återrapportering till myndigheten. Därefter har vi bearbetat materialet för att kunna bedöma om Sidas växelkurser är rimliga i relation till andra jämförbara aktörer. Valutaköpen avser både utlandsbetalningar där besluten har fattats av Sida och där besluten har fattats av Regeringskansliet.

3.2.1 Sidas växelkurser jämfört med andra aktörer

Sida köpte 2013 fjorton olika valutor till ett värde av cirka 10,4 miljarder kronor. Den absolut största delen av den handlade volymen avsåg US-dollar, euro och brittiska pund. Under 2013 köpte Sida dessa tre valutor för motsvarande 9,7 miljarder kronor.

Riksrevisionen har jämfört de växelkurser som Sida erhållit för dessa valutor med Riksbankens så kallade fixingkurser för respektive valuta. Fixingkurserna

¹⁵ Intervju med Sida, 2014-04-15. Banken rapporterar även annan information om genomförda betalningar, samt eventuella ändringar/makuleringar, se Betalningsprocess Sidas SISU betalningar till Riksrevisionen, SEB, 2014-07-28.

¹⁶ Intervju med Sida, 2014-04-15.

¹⁷ Intervju med Sida, 2014-04-15.

(se faktaruta) representerar mittvärdet av bankernas köp- och säljkurser vid en viss tidpunkt varje förmiddag. Skillnaden mellan mittkurs och de växelkurser som Sida erhåller har vi sedan använt för att räkna ut en genomsnittlig transaktionskostnad (spread), som sedan kan jämföras med vad andra aktörer på valutamarknaden kan handla för. Genomsnittlig spread bör vara så liten som möjligt.

Riksbankens fixingkurser

De svenska bankerna lämnar dagligen, mellan kl. 9.15 och 9.45, valutakurser till NASDAQ OMX. Kurserna som bankerna lämnar är så kallade mittkurser, vilket motsvarar medelvärdet av köp- och säljkurs. Kl. 10.05 fastställer NASDAQ OMX Stockholm AB en fixingkurs genom att beräkna medelvärdet av de olika bankernas valutakurser efter att ha tagit bort den högsta och den lägsta noteringen. Dessa fixingkurser finns tillgängliga på Riksbankens webbplats cirka kl. 12.10. Sidas valutaköp sker till SEB:s säljkurs mellan cirka kl. 12.00 och 14.00.

För US-dollar uppgick den genomsnittliga avvikelser mellan Sidas växelkurser och Riksbankens fixingkurser under året till cirka 3 öre, eller drygt 300 punkter. För euro var avvikelserna cirka 4 öre och för brittiska pund cirka 4,75 öre.¹⁸ Dessa avvikelser från mittkurs implicerar en genomsnittlig spread på det dubbla för respektive valuta, se tabell 3.1.

Kammarkollegiet, med en växlingsvolym på cirka 2 miljarder kronor per år, kommer enligt egen uppgift ned till en avvikelse från mittkurs på under 50 punkter per euro under ett års handel. Detta innebär en spread på 100 punkter. Motsvarande uppskattad spread för US-dollar respektive brittiska pund, där Kammarkollegiet inte handlar så stora volymer, är 200 respektive 250 punkter.¹⁹ Mot bakgrund av att Sida totalt växlar fem gånger så stor volym som Kammarkollegiet framstår skillnaden i erhållen spread mellan myndigheterna som anmärkningsvärt stor, vilket även bekräffas av expertis vid Riksgälden som kvalitetssäkrat vår metod.²⁰

Vid handel i euro är den genomsnittliga spread vi beräknat för Sida hela 700 punkter större än vad Kammarkollegiet kommer ned till. Detta innebär att Sida i genomsnitt betalar 3,5 öre mer än Kammarkollegiet för varje euro. En orsak till de stora skillnaderna är att Kammarkollegiet har ett mer aktivt tillvägagångssätt i sin valutaväxling jämfört med Sidas automatiska hantering. Kammarkollegiets valutaväxling beskrivs närmare i avsnitt 3.4.

¹⁸ En punkt är en branschterm för den fjärde decimalen i priset i kronor för en enhet motvaluta. 100 punkter motsvarar således ett öre per enhet utländsk valuta.

¹⁹ Telefonsamtal med Kammarkollegiet, 2014-06-23. Uppgifterna avser bruttokurser, det vill säga före avdrag för bankernas rabatt på hela den växlade volymen.

²⁰ E-postväxling med Riksgälden, 2014-06-19.

Tabell 3.1 Beräknad genomsnittlig spread för Sida respektive Kammarkollegiet, punkter (100 pt = 1 öre)

Valuta	Sida		Kammarkollegiet
	Avvikelse från mittkurs (SEK)	Spread i punkter	Spread i punkter
USD	0,0311	622	200
EUR	0,0406	812	100
GBP	0,0474	947	250

Källa: Sida, Macrobond, Riksrevisionens beräkningar samt Kammarkollegiet.

En annan jämförelse som kan göras är att om Sida hade varit ett stort företag med en egen finansavdelning som hanterat växlingarna själv genom flera bankkontakter, skulle de med motsvarande handelsvolym sannolikt kommit ned till en spread på 60–80 punkter.²¹ Ytterligare ett exempel är att Riksgälden, som är en mycket stor aktör på valutamarknaden, handlar de största världsvalutorna till en spread på under 50 punkter. Detta kan inte jämföras med en aktör som Sida men det indikerar att det går att spara in väsentliga belopp genom att övergå till central statlig valutahantering.

3.2.2 Hur stor blir merkostnaden?

Baserat på antagandet att Sida med sina växlingsvolymerna på drygt 10 miljarder kronor skulle kunna komma ned till en spread på 100 punkter för de tre största valutorna, beräknar Riksrevisionen att det går att uppnå en årlig besparing på närmare 40 miljoner kronor med en mer aktiv valutahantering i biståndet. Den största delen av detta, 33 miljoner kronor, avser beslut fattade i svenska kronor och tillfaller därför mottagarna i form av mer utländsk valuta per svensk krona. Resterande cirka 6 miljoner kronor avser beslut fattade i utländsk valuta (US-dollar, euro och brittiska pund) och skulle således vara en besparing för statskassan eftersom den köpta valutan blir billigare i kronor räknat.

Vi har inte gjort några beräkningar för de många mindre valutor som Sida köpt på grund av brist på relevant jämförelsedata. Metoden bakom beräkningarna redovisas i bilaga 1.

²¹ E-postväxling med Riksgälden, 2014-06-19.

3.3 Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster

Sida ska enligt betalningsförordningen (2006:1097) använda sig av det ramavtal för betalningstjänster som Riksgälden träffat för statens räkning. Detta ramavtal, och det stöd som Riksgälden ger myndigheter som använder avtalet, är därför av stor vikt för en kostnadseffektiv valutaväxling i biståndet.

3.3.1 *Ramavtalets design säkerställer inte ett bra pris för valutaväxlingen*

Riksgälden har genom ramavtalet för betalningstjänster avtalat fram en rabatt vid valutaväxling med de deltagande bankerna. Rabatten beräknas på hela den växlade volym under ett år som överstiger 50 miljoner kronor. Rabatten utbetalas till myndigheterna som en klumpsomma i efterskott. Rangordningen i den del av ramavtalet som avser valutaväxling sker utifrån den rabatt som bankerna erbjuder.

Konstruktionen med en rabatt på den växlade volymen ger dock ingen vägledning kring det faktiska priset för valutaväxlingen. Det är inte nödvändigtvis så att den bank som lämnar störst rabatt erbjuder mest fördelaktiga växelkurser netto. Den faktiska växelkursen en myndighet erhåller bestäms i stället av hur väl myndigheten kan förhandla med banken. Som beskrivits i avsnitt 3.2.1. är det stora skillnader mellan det pris som olika myndigheter erhåller. Till exempel har Kammarkollegiet lyckats få betydligt lägre pris än Sida. (För mer om Kammarkollegiets valutahandel, se avsnitt 3.4).

Riksrevisionen kan konstatera att ramavtalet lägger ett stort ansvar på de myndigheter som använder det för att genomföra valutaväxling. De måste själva säkerställa att växlingarna genomförs på ett kostnadseffektivt sätt.

3.3.2 *Oklarheter kring hur ramavtalet kan användas*

Riksrevisionen kan, efter intervjuer med Riksgälden och flera myndigheter med omfattande valutahandel, konstatera att det finns flera oklarheter kring hur Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster kan användas.²² En oklarhet handlar om möjligheten att göra avsteg från rangordningen och konkurrensutsätta bankerna vid valutaväxling. En förnyad konkurrensutsättning skulle möjliggöra för myndigheter att pressa priserna på sina valutaväxlingar.

Sida undersökte hösten 2013 och våren 2014 möjligheterna till förnyad konkurrensutsättning. Myndighetens jurister har bedömt frågan och även fört diskussioner med Riksgälden.²³

²² Intervju med Riksgälden, 2014-03-07. Intervju med Pensionsmyndigheten, 2014-04-04. Intervju med Kammarkollegiet, 2014-04-07. Intervju med Sida, 2014-04-28. Deltagande på möte mellan Sida och Pensionsmyndigheten, 2014-05-19.

²³ E-postväxling med Sida, 2014-08-25.

Sida är tillsammans med Pensionsmyndigheten de två största användarna av valutaväxling inom ramen för ramavtalet. De står tillsammans för cirka hälften av all valutaväxling, med valutaköp för motsvarande 25 miljarder kronor. Sida och Pensionsmyndigheten genomförde våren 2014 ett möte för att utbyta erfarenheter kring ramavtalet för betalningstjänster i fråga om valutaväxling.²⁴ En central fråga var möjligheten att göra avsteg från rangordningen och konkurrensutsätta valutaväxlingen. Noterbart är att myndigheterna i denna diskussion inte fått stöd från Riksgälden, som ansvarar för ramavtalet. I stället menar Sida och Pensionsmyndigheten att de fått motstridiga besked från Riksgälden, där Riksgälden först har meddelat att avsteg är möjliga men sedan backat från detta. Pensionsmyndigheten och Sida har på egen hand gjort tolkningen att ramavtalet ger mycket begränsade möjligheter till förnyad konkurrensutsättning.²⁵

Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att Kammarkollegiet, med Riksgäldens vetskap, sedan flera år tillbaka använder sig av förnyad konkurrensutsättning som ett av flera verktyg för att säkerställa kostnadseffektiva valutaväxlingar.

I en intervju säger företrädare för Riksgälden att det finns ett visst utrymme att tolka avtalet lite friare, till exempel genom att göra avsteg från rangordningen och konkurrensutsätta bankerna. Riksgälden anser dock inte att det är deras sak att uttala sig om dessa möjligheter. I stället är det, enligt Riksgälden, respektive myndighets ansvar om man gör avsteg från rangordningen.²⁶

3.3.3 *Otillräckligt stöd från Riksgälden*

En bidragande orsak till att Sida betalar relativt mycket för sin valutaväxling är att myndighetens bank hanterar Sidas operationella risk. Företrädare för SEB framhåller att automatisk hantering genom tjänsten *Utbetalning till bankkonto i utlandet* är en säker metod för kunder med många och komplexa betalningar. Skillnaden i pris mellan automatisk och manuell valutahantering ska, enligt SEB, vägas mot kostnaden för egen personal med valutakompetens samt mot den operationella risk som det innebär att manuellt genomföra nödvändiga kontrollmoment för varje betalning.²⁷

Riksrevisionen kan dock konstatera att Sida i dag genomför manuella kontroller av varje betalning, i linje med myndighetens riktlinjer för

²⁴ Deltagande på möte mellan Sida och Pensionsmyndigheten, 2014-05-19.

²⁵ Deltagande på möte mellan Sida och Pensionsmyndigheten, 2014-05-19.

²⁶ Intervju med Riksgälden, 2014-03-07.

²⁷ Telefonintervju med SEB, 2014-06-18.

betalningar.²⁸ Det betyder att myndigheten betalar extra för en risk som till stor del redan hanteras av myndigheten själv.

Riksgälden har i intervju pekat på myndigheternas möjlighet att göra manuella växlingar, det vill säga att de ringer upp sin bank och förhandlar om valutakurser. Enligt Riksgälden ger detta i normalfallet bättre utfall än en automatisk kurs. Detta har Riksgälden inte förmedlat till Sida, trots att Sida har egna manuella kontrollmoment. Bortsett från diskussioner om möjligheter till konkurrensutsättning har dock varken Sida eller Riksgälden analyserat möjligheten till effektivare valutaväxling inom ramen för ramavtalet.

3.3.4 *Oklart hur volymrabatten får användas*

Om en myndighet har växlat mer än 50 miljoner kronor under ett år erhåller myndigheten en volymrabatt på det överstigande beloppet från banken. Beloppet utbetalas som en klumpsumma vid årets slut. För 2013 fick Sida cirka 12 miljoner kronor i rabatt för myndighetens valutaväxlingar.

Riksgälden har dock inte gett några instruktioner för hur den erhållna rabatten ska hanteras. För 2011 återförde Sida hela summan till myndighetens förvaltningsanslag.²⁹ Riksrevisionen reagerade på detta, och efter ett uttalande från Ekonomistyrningsverket återförde Sida rabatten till de anslagsposter som rabatten härrör ifrån. Riksrevisionen kan dock konstatera att Riksgälden inte informerat andra myndigheter om hur rabatten ska hanteras, varför vissa myndigheter har valt att behålla medlen för egna förvaltningskostnader.³⁰

Vidare kan konstateras att rabatten kan leda till ett oplanerat anslagssparande. I stället för att medlen används för att uppnå avsedda syften under budgetåret kan konstruktionen resultera i oanvända medel som återförs till statens budget.

3.4 Jämförelse: Kammarkollegiets valutaväxling

Kammarkollegiet växlar valuta till märkbart bättre kurser än Sida. Liksom Sida hanterar Kammarkollegiet ett antal utlandsbetalningar åt Regeringskansliet. Myndigheten använder, liksom Sida, Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster för valutahandel och betalningar. Kammarkollegiet har därmed ett uppdrag från Regeringskansliet som överensstämmer med Sidas och samma formella förutsättningar för sina växlingar och betalningar. Myndighetens valutahantering skiljer sig dock från Sidas på ett flertal punkter.³¹

²⁸ Sidas rutinbeskrivning för hantering av Regeringskansliets bidragsverksamhet, 2012-12-14.

²⁹ Riksrevisionen, Sida, lakttagelser granskning av årsredovisning 2012, 2011-04-13.

³⁰ Intervju med Kammarkollegiet, 2014-04-07.

³¹ Hela detta avsnitt bygger på intervjuer med Kammarkollegiet, 2014-04-07 och 2014-05-06.

3.4.1 *Intern kompetens inom valutahandel*

Kammarkollegiet har flera uppdrag inom området kapitalförvaltning och en särskild avdelning för ändamålet med cirka 30 anställda. Avdelningen ansvarar också för myndighetens valutahandel. Det finns flera personer på myndigheten med erfarenhet av valutahandel. Detta skiljer sig från Sida, som hittills bedömt att man inte har haft behov av personal med specifik kompetens inom valutahandel. Kammarkollegiet har också skriftliga riktlinjer för myndighetens valutahantering, vilka tydligt beskriver processens steg.³²

3.4.2 *Tillgång till marknadsinformation*

Kammarkollegiet har två system (SIX och Bloomberg) som ger myndigheten kontinuerligt uppdaterad marknadsinformation om bland annat aktuella kurser för relevanta valutor. Myndigheten handlar alltså inte till de avistakurser som ramavtalsbankerna sätter för dagen, vilket Sida gör, utan man utgår i stället från de sälj- och köpkurser som erbjuds vid växlingstillfället. Kursinformationen finns tillgänglig för ett stort antal banker. Detta gör att Kammarkollegiet har möjlighet att analysera marknaden och fastställa en rimlig spread för den aktuella valutaaffären.

3.4.3 *Kontakt med handlande bank*

Till skillnad från Sida har Kammarkollegiet bedömt att myndigheten inte är bunden av ramavtalets rangordning i de fall den överst rangordnade banken inte kan erbjuda bästa pris på marknaden. Myndigheten använder sin kunskap om gällande köp- och säljkurser och väljer den ramavtalsbank som erbjuder bäst kurs för den aktuella valutaaffären. För att säkerställa bästa kurs kontaktas också en eller flera banker per telefon för att om möjligt förhandla ned bankens aviserade kurs ytterligare.³³

3.4.4 *Tillgång till valutakonton*

Kammarkollegiet har valutakonton för de vanligast handlade valutorna. Myndigheten kan därmed ta emot utländska valutor utan att växling behövs genomföras. Detta innebär att vissa betalningar kan göras utan valutaköp, genom att Kammarkollegiet använder det saldo som finns på valutakontot. Den möjligheten har inte Sida eftersom de inte har inkommande utlandsbetalningar i motsvarande omfattning som Kammarkollegiet.

³² *Rutinbeskrivning, Valutaaffärer*. Kammarkollegiet (2010-08-11).

³³ Som beskrivs i rapporten gör olika myndigheter olika tolkningar av möjligheten att göra en förnyad konkurrensutsättning. Riksrevisionen har inte genomfört något egen prövning av frågan.

3.4.5 *Kostnad för Kammarkollegiets betalningar*

Kammarkollegiets rutiner för valutahandel innebär att myndigheten har priser för sina valutaköp som skiljer sig stort från Sidas. Som beskrivits ovan handlar Sida sin valuta till bankens publicerade avistakurs. Kammarkollegiet har i stället ett betydligt mer aktivt tillvägagångssätt och siktar i sin handel på priser som ligger så nära marknadens mittpris som möjligt. Myndighetens uppskattade genomsnittliga spread för SEK/EUR är 1 öre under ett år, jämfört med nästan nio öre för Sida. Motsvarande uppskattad spread för US-dollar och brittiska pund, där Kammarkollegiet inte handlar så stora volymer, är 2 respektive 2,5 öre, att jämföra med mer än 6 respektive 9 öre för Sida.³⁴

3.5 Sammanfattande iakttagelser

För att uppnå en kostnadseffektiv valutahandling för Sidas utlandsbetalningar är det viktigt dels att de centralt upphandlade avtal som myndigheten är hänvisad till garanterar ett bra pris, dels att insikten om valutamarknadens funktionssätt är god hos myndigheten. Vår granskning visar att det finns brister i båda dessa avseenden. Nedan sammanfattar vi våra iakttagelser avseende Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster och om hur Sida hanterar sin valutaväxling.

3.5.1 *Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster garanterar inte kostnadseffektiva valutaväxlingar*

Riksrevisionen kan konstatera att Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster har en konstruktion med volymrabatt i efterskott som inte nödvändigtvis innebär att den bank som lämnar bäst rabatt erbjuder mest fördelaktiga växelkurser netto. Även om ramavtalet inte ger någon garanti för att myndigheterna får ett bra pris finns det enligt Riksgälden inget i ramavtalet som hindrar manuella växlingar, det vill säga att man ringer upp sin bank och förhandlar om valutakurser. Om så inte sker görs växlingarna automatiskt, vilket i normalfallet ger sämre utfall än en förhandlad kurs. Riksgälden har dock inte bistått Sida med stöd i hur mer kostnadseffektiva växlingar skulle kunna genomföras, utöver diskussioner om möjligheten till konkurrensutsättning.

Riksgälden har överlåtit på myndigheterna själva att avgöra om ramavtalet tillåter avsteg från rangordningen för att få bästa kurs. Detta har fått till följd att Kammarkollegiet anser att ramavtalet tillåter det och väljer den ramavtalsbank som erbjuder bäst kurs för den aktuella valutaaffären. Sida och Pensionsmyndigheten har däremot gjort en annan bedömning och anser att det inte är möjligt att göra avsteg från ramavtalets rangordning.

³⁴ Telefonsamtal med Kammarkollegiet, 2014-06-23.

3.5.2 *Sida har inte prioriterat valutafrågor och betalar för mycket för sina valutaköp*

Riksrevisionens genomgång visar att Sida betalar onödigt mycket för sin valutaväxling. Jämförelser med andra aktörer visar att Sida borde kunna få betydligt bättre kurser i sin valutahandel. Riksrevisionens beräkningar på Sidas köp av US-dollar, euro och brittiska pund 2013 visar att Sida för dessa tre valutor betalat en merkostnad på cirka 40 miljoner kronor.

Automatisk orderläggning utan kontakt med handlande bank

Vid betalningar som ska genomföras i utländsk valuta skickar Sida ett betalningsuppdrag i en fil till myndighetens bank. Myndigheten tar ingen telefonkontakt med banken för att få information om, eller förhandla, aktuell kurs.

Sida använder Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster. Den bank som i ramavtalet är rangordnad först för utlandsbetalningar genomför samtliga Sidas valutaväxlingar i samband med utlandsbetalningar. Sida har bedömt att det inte är möjligt att göra avsteg från ramavtalets rangordning för att jämföra priser hos olika banker.

Ingen specifik valutakompetens

Sida har ingen personal med särskild kompetens inom valutahandel utan har använt ramavtalet för betalningstjänster med utgångspunkten att det säkerställer kostnadseffektiva utlandsbetalningar. Valutaköpen som genomförs inom ramen för beslutade utbetalningar handläggs decentraliserat av handläggare och administratörer på ansvarig enhet. Myndighetens köp av valuta hanteras efter samma riktlinjer som betalningar i svenska kronor, och det finns ingen särskild vägledning för hur myndigheten ska uppnå en god valutahandling. Sida har heller inte bildat sig någon uppfattning om effektiviteten i valutaväxlingen, exempelvis genom att använda bankens återrapportering om utförda betalningar eller genom att ta hjälp av extern expertis.

Ingen tillgång till marknadsinformation

I Sidas valutahandling utgår myndigheten från den dagliga avistakurs som publiceras på SEB:s hemsida. Denna kurs läggs in i Sidas ekonomisystem tre gånger per vecka och används av myndighetens handläggare för beräkningar av valutakostnader. Myndigheten använder sig inte av någon annan marknadsinformation om aktuella kurser.

4 Hantering av valutarisk i biståndet

Svenska biståndsåtaganden utsätts för valutaexponering i den mån ingångna avtal avser utländsk valuta. För den del av biståndet som ska betalas ut i svenska kronor är det i stället mottagarna som bär valutarisken. Det finns ett antal mer eller mindre avancerade metoder för beräkning av valutaexponering. Vi gör inga sådana beräkningar utan nöjer oss med att konstatera att den totala exponeringen beror på vilka valutor som biståndsåtaganden har avtalats i, likviditeten i dessa valutor samt de olika valutornas andel i det totala biståndsåtagandet. Andra faktorer att ta hänsyn till är betalningstidpunkter och risken för betalningsförskjutningar.

4.1 Mottagarna står valutarisken för Sidas biståndsbeslut

Sida fattar endast beslut om utbetalning i svenska kronor. Detta innebär att myndigheten inte har några valutarisker för den egna verksamheten. Det har dock förts en diskussion inom myndigheten om att biståndsbeslut i svenska kronor kan innebära valutarisker för utförare och mottagare av svenskt bistånd till följd av kursförändringar mellan den svenska kronan och mottagarländernas valutor. Eftersom Sida i många fall finansierar projekt eller program över en period av flera år kan kursförändringarna över tid bli betydande. För biståndsmottagare kan den typen av risk innebära en stor osäkerhet om kommande betalningsflöden.

Riksrevisionen konstaterar att denna typ av valutarisk för mottagarna även omfattar en stor del av de utbetalningar som inte växlas av Sida, eftersom en merpart av det svenska biståndet utförs utanför Sverige och därför måste växlas av mottagaren från svenska kronor. Dessa valutaköp genomförs dessutom normalt av en part som sannolikt har en sämre förhandlingsmöjlighet än den svenska staten.

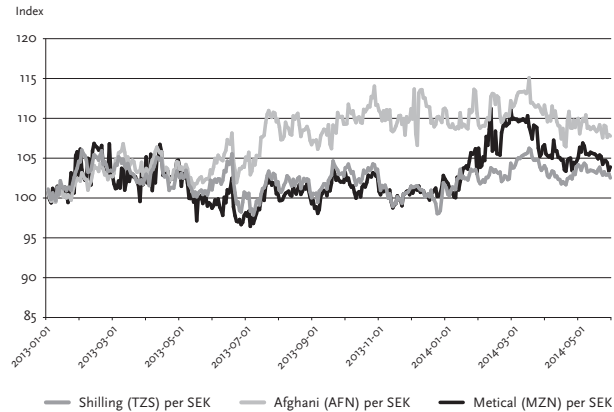
Liksom andra myndigheter har Sida möjlighet att genom Riksgälden terminssäkra framtida utbetalningar i utländsk valuta. Myndigheten skulle därmed kunna erbjuda mottagare av svenska biståndsmedel valutasäkrade utbetalningar. Detta är dock inget som myndigheten har implementerat.

Det finns mottagare av svenska biståndsmedel som har en egen aktiv valutahantering, och behovet av valutasäkrade betalningar skiljer sig åt mellan olika mottagare. FN-organisationer, utvecklingsbankerna och de globala fonderna, samt även vissa större icke-statliga internationella

hjälporganisationer, arbetar till exempel aktivt med olika metoder för att undvika att biståndsmedel utsätts för kursfluktuationer och hög inflationstakt i de länder där man är verksam.³⁵ Men för organisationer som inte har egna resurser för att hantera dessa frågor skulle det kunna vara en möjlighet till ökad säkerhet för inkommande medel.

Figur 4.1 visar hur valutorna i de tre länder som tar emot mest bistånd från Sida (Moçambique, Tanzania och Afghanistan) har utvecklats relativt den svenska kronan sedan januari 2013. Det faktum att kurserna varierar upp och ned skulle kunna tala för att se över den nuvarande ordningen med biståndsbeslut i svenska kronor utan valutasäkring. Merparten av det svenska biståndet slussas emellertid in i mottagarländerna via projekt där utbetalningarna sker i US-dollar och euro, snarare än lokal valuta. Därför är det mer relevant att överväga behovet av valutasäkring mot dessa valutor. Eftersom kronans värde varierar även mot dessa valutor (se figur 4.2 på sidan 39) skulle valutasäkring innebära att både givare och mottagare får veta det exakta värdet av svenskt bistånd i förväg.

Figur 4.1 Relativ kursutveckling mot svenska kronor i utvalda biståndsmottagarländer, index 1 januari 2013 = 100



Källa: Macrobond och egna beräkningar. Crosskurser beräknat på kurser mot US-dollar.

³⁵ *Charities Turn to Currency Hedging* The Wall Street Journal (17 mars 2011). *Better FX, A Guide to Improved Foreign Exchange Practice in the UK Charity Sector* Charity Finance Directors' Group and Stamp Out Poverty (2011). E-postväxling med UD, 2014-08-25.

Som beskrivits ovan har Sida inte tagit några initiativ för att erbjuda mottagare valutasäkrade utbetalningar som skyddar bidragsfinansierad verksamhet från negativa valutakursrörelser. Riksrevisionen noterar samtidigt att myndigheten inte heller agerat för att säkerställa valutavinster vid positiva valutakursrörelser. Om valutakurserna förändras på ett sådant sätt att mottagarna får mer medel i den lokala valutan än vad de ansökt om betalas dessa alltså inte tillbaka till den svenska staten.

Denna fråga hanteras annorlunda hos till exempel Sidas norska motsvarigheter, Norad. Norad har formulerat krav på att valutavinster som uppstår på grund av valutakursförändringar ska betalas tillbaka av mottagaren. Det är endast ansökta budgeterade medel som kan användas av mottagaren.³⁶

4.2 Hanteringen av valutarisk för bistånd beslutat av regeringen och Regeringskansliet

4.2.1 Regeringskansliet fattar beslut i utländsk valuta

Till skillnad från Sida fattar regeringen i vissa fall beslut i annan valuta än svenska kronor. Dessa beslut handläggs av Regeringskansliet och utbetalas av Sida. Det handlar främst om medel som fördelas till multilaterala och internationella organisationer och fonder. Besluten i utländsk valuta är oftast åtaganden över flera år. Under 2013 fanns 11 beslutade åtaganden i euro och US-dollar, med löptider mellan två och tretton år samt cirka 30 ettåriga beslut. Det längsta åtagandet som är beslutat i utländsk valuta löper till 2022. Utestående åtaganden i utländsk valuta uppgick till totalt cirka 11,9 miljarder kronor 2013, värderat enligt balansdagens valutakurser. Under 2013 betalades cirka 920 miljoner kronor ut enligt beslut som Regeringskansliet fattat i utländsk valuta.

För åtaganden som löper längre än ett budgetår krävs ett bemyndigande från riksdagen, och regeringen hemställer årligen i budgetpropositionen till riksdagen om en bemyndiganderam för utestående och nya åtaganden. Bemyndiganderamen beslutas i svenska kronor och består av åtaganden både i svenska kronor och i utländsk valuta. Storleken på den del som beslutats i utländsk valuta beräknas med hjälp av en växelkursprognos från Finansdepartementet.³⁷

Fram till och med 2010 hanterades dessa åtaganden i sin helhet av UD. UD använde då genomgående Finansdepartementets prognoskurs för beräkning och redovisning av bemyndiganderamen. Situationen förändrades i och med att regeringen beslutade att låta Sida ansvara för redovisningen av

³⁶ E-post från Norad, 2014-08-15.

³⁷ Intervju med Utrikesdepartementet, 2014-06-18.

bemyndiganderamen från och med 2011.³⁸ Sida värderar utestående åtaganden i utländsk valuta utifrån balansdagens växelkurs³⁹ Detta innebär att UD:s och Sidas värderingar av bemyndiganderamens nyttjande skiljer sig åt från år till år, i takt med ändrade växelkurser.

UD gör en prognos över utbetalningar för nästkommande budgetår. I denna planering används en budgeterad växelkurs för nästkommande år, vilken anges av Finansdepartementet. En marginal mellan utestående åtaganden och bemyndiganderam läggs på för att undvika att anslagstaken överstigs.⁴⁰ Utöver denna marginal genomför varken Sida eller UD någon valutasäkring av de beslut som fattas i utländsk valuta.

4.2.2 *Avsaknaden av valutasäkring leder till bristande budgetering*

Regeringskansliets prognos för bemyndiganderamen

De åtaganden som är beslutade i utländsk valuta har normalt en löptid över flera år. De flesta löper över minst tre år. Detta betyder att risken för betydande valutaförändringar är stor. De prognoskurser som UD använt för att beräkna bemyndiganderamen i regeringens budgetpropositioner har därför haft ett visst påslag i jämförelse med dagskurserna. För utestående åtaganden vid slutet av 2013 var snittprognoskurserna för euro och US-dollar cirka 9,20 kronor respektive 7 kronor. Det finns dock betydande skillnader mellan prognoskurserna för enskilda åtaganden.⁴¹

En högt räknad prognoskurs leder i ett initialt skede till en högt värderad bemyndiganderam. Syftet med den högt räknade kursen är att ta höjd för växelkursförändringar. De långa löptiderna betyder dock att växelkursförändringarna över tid kan bli betydande. Det visar bland annat beräkningar av utestående åtaganden till balansdagens kurs som Sida gjort i arbetet med sin årsredovisning för 2013. Skillnaden mellan Regeringskansliets prognoskurs och dagskursen var fem miljoner kronor den 31 december 2013. För enskilda åtaganden fanns det dock skillnader på över 400 miljoner kronor.⁴² Detta ledde Sida till bedömningen att det finns en risk att en anslagspost eller en tilldelad bemyndiganderam kan komma att överskridas.⁴³

³⁸ Uppdrag till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att föra över delar av ansvaret för bidragshantering inom utgiftsområde 7 från Regeringskansliet/ Utrikesdepartementet till Sida (UF2010/37907/USTYR, 2010-06-23). Under 2011 och 2012 upprättade Sida redovisningen utifrån uppgifter om ekonomiska åtaganden lämnade från UD. År 2013 fick myndigheten underlag från UD så att myndigheten själv kunde sammanställa redovisningen.

³⁹ *Sidas årsredovisning 2013*, s. 157.

⁴⁰ Intervju med Utrikesdepartementet, 2014-06-18.

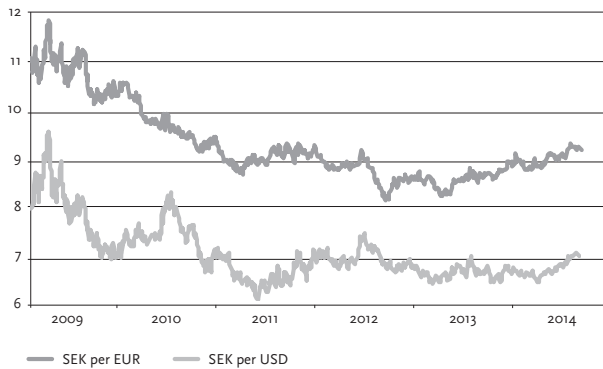
⁴¹ E-post från Sida, 2014-05-09.

⁴² E-post från Sida, 2014-05-09.

⁴³ *Sidas årsredovisning 2013*, s. 149.

I den årliga revisionen av Sidas årsredovisning 2011 konstaterade Riksrevisionen att Sida redovisade för höga utestående åtaganden i bemyndiganderedovisningen med drygt 1,2 miljarder kronor, främst för åtaganden i euro eftersom man då inte använde sig av balansdagens växelkurs.⁴⁴

Figur 4.2 Avistakurser för SEK/EUR och SEK/USD 2009–2014



Den genomsnittliga löptiden för åtaganden i utländsk valuta är cirka fem år. Graferna ovan visar på rörelserna för euro och US-dollar under en femårsperiod. Som framgår är det betydande kursrörelser, vilket understryker svårigheten att prognostisera en kurs över en så lång period.

Regeringskansliets prognoser för betalningar under budgetåret

Som beskrivits ovan gör UD en prognos för utbetalningar för det kommande budgetåret. Vid beräkning av motvärdet i svenska kronor används en prognoskurs med en marginal för att minska risken att anslagstak överskrids. UD hanterar eventuella differenser mellan prognos och utfall genom att vid behov göra förändringar i regleringsbrev för att omfördela medel mellan anslagsposter inom utgiftsområdet. Detta görs antingen för att täcka kursförluster eller fördela kursvinster.⁴⁵ För 2013 var skillnaden mellan prognos och utfall ett överskott på 136,5 miljoner kronor.⁴⁶ Detta motsvarade cirka 13 procent av budgeterade medel och fick därmed omföras till andra anslagsposter.

⁴⁴ Riksrevisionen, Sida, lakttagelser granskning av årsredovisning 2011, 2012-04-13.

⁴⁵ Intervju med Utrikesdepartementet, 2014-06-18.

⁴⁶ E-post från Sida, 2014-05-09.

4.2.3 *Sida står valutarisken för beslut som hanteras av Regeringskansliet*

I och med att Sida ansvarar för betalningar och redovisning av de anslagsposter där UD beslutar ligger valutariskena för besluten hos myndigheten, trots att myndigheten inte har ansvar för hela kedjan från beslut.⁴⁷

Ekonomistyrningsverket (ESV) har tidigare föreslagit att Sida bör föra dialog med Regeringskansliet för att söka nå en överenskommelse om valutasäkring i syfte att förbättra budgetarbetet och eliminera risken för oförutsedda valutakurskostnader.⁴⁸ Enligt Sida påtalade myndigheten vid ett möte med UD i december 2013 att valutaexponeringen skulle kunna terminssäkras. UD kommenterade, enligt Sida, att det i så fall var en fråga för Finansdepartementet.⁴⁹ Som beskrivits ovan har Sida också i myndighetens årsredovisning för 2013 pekat på risker förknippade med dessa åtaganden.⁵⁰ Det delade ansvaret mellan myndigheterna tycks dock vara en försvarande omständighet, och enligt Sida är det en öppen fråga huruvida det är Sida eller Regeringskansliet som vid behov bör ingå avtal om terminssäkring. Sida kan inte terminssäkra förrän myndigheten fått besked från Regeringskansliet om datum för utbetalning och detta kan enligt Sida i vissa fall komma med kort varsel, även om åtagandet varit känt en längre tid.

Riksrevisionen har i den årliga revisionen av Sidas årsredovisningar, samt i Riksrevisionens årliga rapport, under flera år pekat på problem med det delade ansvaret mellan Regeringskansliet och Sida. Eftersom de biståndsåtaganden det handlar om bereds av Regeringskansliet och beslutas av regeringen omfattas de varken av myndighetsförordningen (2007:515) eller av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Med andra ord saknas i detta fall ett uttalat ansvar för intern styrning och kontroll avseende framtida åtaganden om totalt 11 miljarder kronor av statens medel. Sidas ansvar är begränsat till administrativa kontroller och till att verkställa utbetalningar.⁵¹

UD och Finansdepartementet har tidigare fört en diskussion om bemyndiganderamen kan beslutas i utländsk valuta och frågan har ställts till riksdagens finansutskott. Finansutskottet har dock beslutat att endast bankgarantierna ska vara i utländsk valuta, inte medel som är avsedda för utbetalning. Finansutskottets beslut har blivit vägledande.⁵²

⁴⁷ Riksrevisionen har sedan Sida fick uppdraget vid ett flertal tillfällen pekat på problemen med den brutna ansvarskedjan. Se till exempel Riksrevisorernas årliga rapporter för åren 2012, 2013 och 2014.

⁴⁸ *Sidas arbete med intern styrning och kontroll*, Regeringsuppdrag, Rapport del 1. ESV (2010).

⁴⁹ Kvalitetsäkringskorrespondens med Sida, 2014-08-25.

⁵⁰ *Sidas årsredovisning 2013*, s. 149-50.

⁵¹ Se Riksrevisionens årliga rapporter för åren 2012, 2013 och 2014.

⁵² Intervju med Utrikesdepartementet, 2014-06-18.

4.3 Jämförelse: Försvarsexportmyndighetens hantering av valutarisk

Försvarsexportmyndighetens (FXM) uppdrag är att främja svensk försvarsexport när den är av försvars- och säkerhetspolitiskt intresse. När FXM företräder staten i mellanstatliga avtal hanterar myndigheten den valutarisk som staten exponeras för. Liksom Sida hanterar FXM avtal som löper över många år med ett antal årliga betalningar. Skillnaden är att det i FXM:s fall nästan uteslutande rör sig om inkommande betalningar till staten i stället för utgående, vilket är fallet hos Sida. De årliga volymerna i FXM:s avtal uppgår till cirka 1–1,5 miljarder kronor, det vill säga ungefär samma volym som de årliga betalningarna vad gäller Sveriges biståndsåtaganden i utländsk valuta.

De största affärerna som FXM är involverade i är de mellanstatliga avtalen i JAS-projektet, som kommer att omsätta cirka 35 miljarder kronor fram till 2027. Avtalen löper vanligen på tio år eller längre. Motpartsländerna, i dagsläget Thailand, Ungern och Tjeckien, betalar ett fast belopp per år över avtalsstiden där alla kringtjänster ingår.⁵³

4.3.1 Alla mellanstatliga avtal terminssäkras

FXM tecknar terminskontrakt med Riksgälden för samtliga mellanstatliga avtal efter att respektive avtal har undertecknats. FXM tecknar ett terminskontrakt för varje enskild betalning. Om ett avtal exempelvis sträcker sig över tio år med en betalning för varje år innebär detta tio terminskontrakt med tio olika löptider, från ett till tio år. Det som terminssäkras är det dagsaktuella priset i försäljningen. De olika indexuppräknningar som vanligtvis skrivs in i avtalen terminssäkras däremot inte.

Terminssäkring är normalt sett dyrare ju längre löptiden är, vilket är ett argument mot valutasäkring av svenska biståndsåtaganden.⁵⁴ Men FXM upplever att kostnaden är mycket låg, trots långa löptider. I en intervju säger företrädare för myndigheten att man blir av med hela risken till en låg kostnad och att Riksgäldens priser oftast ligger nära den dagsaktuella kursen.

Om FXM skriver avtal i en valuta som inte är konvertibel med svenska kronor görs en växling till US-dollar som sedan blir till en SEK-termin.

4.3.2 Betalningsförskjutningar upplevs inte som ett problem

Ett annat argument mot valutasäkring av svenska biståndsåtaganden är att den exakta tidpunkten för utbetalningar av långsiktiga engagemang inte är känd

⁵³ Hela detta avsnitt bygger på intervju med Försvarsexportmyndigheten, 2014-06-13.

⁵⁴ Förutsatt att ränteläget i Sverige är högre än i motpartslandet.

i förväg. Detta är en försärande omständighet, eftersom avtal om valutaterminer alltid måste innehålla en exakt förfalldag i framtiden när valutan ska levereras. Även i försvarsexportärenden är detta en faktor att ta hänsyn till, eftersom betalningar kan förskjutas både framåt och bakåt i tiden från avtalat betalningsdatum. FXM upplever dock inte att eventuella betalningsförskjutningar innebär några större problem för terminssäkerheten. Om en betalning kommer in för tidigt går pengarna in på ett valutakonto. Om en betalning blir försenad "rullas" terminskontrakten i stället, vilket sköts av Riksgälden. Detta är, enligt FXM, fullt möjligt även om det skulle bli upprepade förseningar, vilket dock är mycket ovanligt.

4.3.3 *Kompletterande kompetens*

Försvarsexportmyndighetens valutahantering sköts av myndighetens ekonomichef och två controllers. Myndigheten uppger att man inte vill bygga upp onödigt mycket kompetens eftersom det skulle innebära en dubbling av kompetens som finns i andra delar av staten, exempelvis hos Riksgälden eller Exportkreditnämnden. Å andra sidan, uppger FXM, har myndigheten ett affärsansvar och behöver ha kontroll och viss egen kunskap, exempelvis i dialogen med Riksgälden och motparter. I intervjun med Riksrevisionen betonar företrädare för myndigheten behovet av balans och kompletterande kompetens i detta avseende.

4.4 **Hantering av valutarisker i Sidas garantiverksamhet**

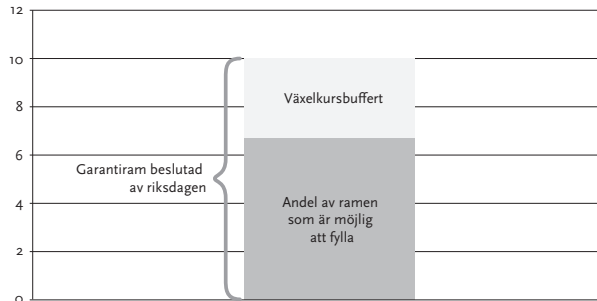
Ett statligt garantiåtagande innebär att staten går i borgen för någon annans betalningsåtagande, vilket leder till en finansiell risk för staten. Sida har en av riksdagen beslutad garantiram på 10 miljarder kronor och har hittills utfärdat garantier värda cirka 2,3 miljarder kronor.

Sidas garantier beslutas i svenska kronor, men i internationella sammanhang kräver vanligtvis Sidas samarbetsparter, till exempel andra länders biståndsorgan, att garantier ställs i US-dollar. I dessa sammanhang har Sida haft som praxis att ta på sig valutarisk upp till 10 svenska kronor per US-dollar, vilket skrivs in i garantiavtalen. Detta betyder att myndigheten avtalar bort valutarisken för de extrema fall när en US-dollar kostar mer än 10 svenska kronor men i övrigt utsätter sig för valutarisk eftersom det underliggande åtagandet är i US-dollar. För nya avtal sätts åtagandet i stället till nuvarande US-dollarkurs plus 50 procent, vilket i dagsläget är ungefär detsamma som 10 svenska kronor.⁵⁵ Eftersom valutarisken intecknas i Sidas garantiram uppgår inte ramen till de 10 miljarder kronor som riksdagen beslutat om utan snarare

⁵⁵ Appliceras på avtal som börjat beredas efter beslutsdatum den 23 oktober 2013.

till 6,7 miljarder kronor, det vill säga det maximala belopp som kan nyttjas för att Sida ska kunna ha en växelkursbuffert på 50 procent.

Figur 4.3 Sidas beslutade garantiram justerat för växelkursbuffert, miljarder kronor



Källa: Riksrevisionens beräkningar.

Sidas garantiverksamhet regleras i förordning (2009:230) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete. Enligt denna förordning ska en säkerhetsreserv upprättas för att täcka eventuella skador vid garantier utfärdade enligt förordningen. Säkerhetsreserven ska innehålla garantitagarnas premiebetalningar samt avsättningar. Enligt förordningen ska säkerhetsreserven förvaltas av Exportkreditnämnden och placeras på räntebärande konto hos Riksgälden.

Som jämförelse kan nämnas att Exportkreditnämnden för sin egen garantiverksamhet hanterar valutarisker genom att placera likvida medel i utländsk valuta, vilket regleras i förordning (2011:211) om utlåning och garantier (se även avsnitt 4.5). Den möjligheten tillämpas inte för Sidas garantier. Valutasäkring genom terminsaffärer är inte heller aktuellt, eftersom garantiverksamhet inte innehåller några i förväg kända kassaflöden.

Enligt företrädare för Sida har myndigheten verkat för att försöka få förordning (2009:230) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete omskriven så att Sida kan ansöka om valutakonto för garantiverksamheten.⁵⁶ UD uppger att Sida och UD under en längre tid har diskuterat förändringar i förordningen samt att frågor om valutasäkring har nämnts men dock inte diskuterats i detalj.

⁵⁶ Intervju med Sida, 2014-06-12.

Den främsta anledningen till en översyn är i stället att det i den nuvarande förordningen står inskrivet att Sida ska vända sig till EKN för riskvärdering av sina garantier. EKN har dock visat sig ha svårt att värdera Sidas projekt, eftersom Sida har andra typer av risker i sin garantiportfölj. Sida har därför börjat vända sig till Riksgälden för att få hjälp, vilket Sida anser borde formaliseras i förordningen. I juli 2014 föreslog Sida sådana förändringar i förordningen formellt, i myndighetens återrapportering av ett regeringsuppdrag att utveckla innovativa bistånds- och finansieringsformer.⁵⁷ I sammanhanget kan noteras att Riksgälden anser att denna förordning inte uttryckligen hindrar att Sida upprättar en garantireserv i utländsk valuta.

4.5 Jämförelse: Valutasäkring i Exportkreditnämndens garantiverksamhet

Exportkreditnämnden (EKN) har i uppdrag att främja svensk export genom att erbjuda exportkreditgarantier och investeringsgarantier. Verksamheten skiljer sig mot Sidas garantiverksamhet genom att myndigheten endast hanterar affärsmässiga risker och inte den typen av risk som är specifik för olika typer av biståndsprojekt.

EKN:s resultat påverkas av den svenska kronans utveckling mot framför allt euro och US-dollar, eftersom två tredjedelar av EKN:s garantier avtalar i dessa två valutor. I syfte att minimera valutaeffekterna på resultatet matchar EKN den försäkringsmässiga skulden i olika valutor med motsvarande tillgångar i respektive valuta. Den utestående valutaexponeringen justeras i samband med varje kvartalsrapport.⁵⁸ Målsättningen är att valutaexponeringen ska vara nära noll.

EKN:s tillgångar i utländsk valuta placeras i statspapper, statsgaranterade obligationer eller obligationer emitterade av internationella finansiella organisationer, till exempel Nordiska investeringsbanken eller Europeiska investeringsbanken. Den växelkursbuffert som ingår i Sidas avtal för fristående garantier har ingen motsvarighet hos EKN.

4.6 Sammanfattande iakttagelser

Sida, Regeringskansliet och regeringen fattar årligen beslut om medel som i huvudsak ska omsättas i utlandet i andra valutor än svenska kronor. Sida lämnar dessutom garantier för finansiering av utvecklingsprojekt. Varken Sida eller UD har dock hanterat de resulterande valutariskerna utöver den

⁵⁷ Återrapportering enligt regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19. Sida (2014).

⁵⁸ Telefonsamtal med EKN, 2014-06-23.

valutabuffert som Sida tillämpar för garantier. Valutariskerna medför osäkerhet för både mottagarna och den svenska staten.

4.6.1 *Valutarisken för beslut fattade i svenska kronor ligger hos mottagaren*

Sida fattar samtliga sina beslut i svenska kronor. Myndigheten valutasäkrar inte sina beslut, vilket innebär att mottagarna står för risken för eventuella kursförändringar mellan svenska kronor och den valuta som biståndet ska omsättas i. Kursen mellan två valutor kan röra sig mycket över tid, varför det är osäkert för mottagarna hur stort det svenska biståndet i slutändan kommer att bli. Sida stödjer i flera fall projekt som löper över flera år, vilket medför ökade valutarisker för mottagarna. Riksrevisionen konstaterar att Sida har förbiset möjligheten att erbjuda valutasäkrade utbetalningar till biståndsmottagare med ett sådant behov.

4.6.2 *Osäkrade beslut fattade i utländsk valuta leder till bristande prognoser*

Regeringen fattar, till skillnad från Sida, vissa beslut i utländsk valuta. Dessa beslut gäller ofta åtaganden som löper över lång tid. I snitt löper befintliga åtaganden över cirka fem år. Dessa åtaganden valutasäkras inte. I stället används en prognoskurs vid beslutet för att beräkna det svenska åtagandet. Resultatet blir en svag budgetprognos och stora skillnader i utfall från år till år. Detta hanterar UD reaktivt genom att omfördela bemyndiganderamen på olika anslagsposter inom utgiftsområdet beroende på kursvinster, kursförluster eller uppdaterade prognoser. Under 2013 omfördelades 136,5 miljoner kronor av de medel som budgeterats för åtaganden beslutade i utländsk valuta.

Sedan Sida tog över redovisningen av bemyndiganderamen står myndigheten risken för eventuella kursförluster utan att ha ansvar för fattade beslut. Myndigheten har konstaterat att det finns en risk för att en anslagspost eller en tilldelad bemyndiganderam kan komma att överskridas. Det saknas dock en överenskommelse mellan Sida och UD om hur denna risk ska hanteras. I stället hanteras frågan genom löpande kontakter. Den oklara ansvarsfördelningen mellan Sida och UD innebär att det i detta specifika fall saknas ett uttalat ansvar för intern styrning och kontroll avseende framtida åtaganden om totalt 11,9 miljarder kronor av statens medel.

Genom FXM utsätts staten för en valutarisk som på flera sätt liknar den som finns i de osäkrade biståndsbesluten. FXM har kontrakt som löper uppemot tio år med valutaflöden på cirka 1–1,5 miljarder kronor per år. Till skillnad från UD och Sida använder sig dock FXM av Riksgälden för valutasäkring, och man uppger att valutasäkringen sker till en kurs mycket nära dagskursen och att det finns en stor flexibilitet för att hantera rörliga betalningsdatum.

4.6.3 *Sidas garantier saknar explicit valutasäkring*

Riksdagen har beslutat om en garantiram för Sida på 10 miljarder kronor. Sida har för närvarande utfärdat garantier till ett värde av 2,3 miljarder kronor. Myndigheten siktar mot att fylla ramen de närmaste 2–3 åren.

Sida beslutar sina garantier i svenska kronor men det underliggande åtagandet är vanligtvis i US-dollar. Sida har som praxis att ta på sig valutarisk upp till nuvarande US-dollarkurs plus 50 procent, vilket skrivs in i garantiavtalen. Detta innebär en betydande valutarisk för myndigheten. Eftersom valutarisken intecknas i Sidas garantiram är garantiramen därför värd cirka 6,7 miljarder kronor i stället för de 10 miljarder kronor som gäller enligt riksdagens beslut.

Sidas garantiverksamhet har en säkerhetsreserv som upprättats för att täcka eventuella fallissemang. Enligt förordning (2009:230) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingsarbete ska säkerhetsreserven placeras på räntebärande konto hos Riksgälden.

Som jämförelse kan nämnas att Exportkreditnämnden för sin egen garantiverksamhet hanterar valutarisker genom att placera likvida medel i utländsk valuta, vilket regleras i förordning (2011:21) om utlåning och garantier. Den möjligheten tillämpas i dagsläget inte för Sidas garantier. Sida föreslog i juli 2014 en förändring av förordning (2009:230) som skulle medge motsvarande hantering för Sidas garantier. I sammanhanget kan det noteras att Riksgälden anser att denna förordning inte uttryckligen hindrar att Sida upprättar en garantireserv i utländsk valuta.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat den statliga hanteringen av valutaväxling och valutarisker i det internationella utvecklingssamarbetet.

En kostnadseffektiv valutahantering vid statliga utlandsbetalningar kan spara pengar till statskassan eller ge en bättre utväxling för anslagna medel. Genom att valutasäkra framtida statliga åtaganden kan man skapa förutsägbarhet och transparens. Mot den bakgrunden har frågor om valutahantering betydelse för ett effektivt och resultatinriktat bistånd.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Sidas och UD:s hantering av valutaväxling och valutarisker inte bidrar till ett effektivt och förutsägbart bistånd. Valutarisker har inte beaktats, och Sidas valutaväxlingar kan inte sägas vara präglade av en hög effektivitet och god hushållning av statliga medel. Riksgälden bär en del av ansvaret, eftersom man inte gett handlande myndigheter ett tillräckligt stöd i hur valutaväxlingar kan genomföras på ett kostnadseffektivt sätt. Valutahanteringen kan enligt Riksrevisionen inte anses bidra till regeringens ambitioner om resultat, kostnadseffektivitet och transparens i biståndet.

5.1 Valutafrågor prioriteras inte i biståndsarbetet

Riksrevisionen konstaterar att valutahanteringen i det internationella utvecklingssamarbetet inte har varit en prioriterad fråga för vare sig UD eller Sida. Varken Sida eller UD har personal med specifik kompetens i valutafrågor och man har inte i tillräckligt hög utsträckning använt sig av den expertis som finns hos andra myndigheter.

5.1.1 *Sidas valutaköp är inte kostnadseffektiva*

Sida har betalat för mycket för den valutaväxling som sker i samband med myndighetens utgående betalningar till mottagare i utlandet. Enligt Riksrevisionens beräkningar har staten 2013 betalat cirka 6 miljoner kronor för mycket för valutaköp. Samtidigt har bidragsmottagarna gått miste om cirka 33 miljoner kronor. Riksrevisionen anser inte att Sida gjort tillräckligt för att säkerställa att valutaköpen genomförs på ett kostnadseffektivt sätt. Myndigheten informerar sig inte om rådande marknadspriser och kontakter

inte banken för att få information om, eller förhandla, aktuell kurs. Sida har heller inte bildat sig någon uppfattning om effektiviteten i valutaväxlingen, exempelvis genom att använda bankens återrapportering om utförda betalningar eller genom att ta hjälp av extern expertis.

5.1.2 *Ansvarsfördelning för valutarisker i svenska åtaganden saknas*

Det finns valutarisker i det svenska biståndet som inte hanteras av vare sig UD eller Sida. Totalt finns osäkrade åtaganden beslutade av regeringen på uppemot 11,9 miljarder kronor. Behovet av eventuell valutasäkring i syfte att skapa prognossäkerhet och transparens för statens budget och utländska mottagare har inte utvärderats. I stället har medel reaktivt omfördelats mellan anslagsposter baserat på kursvinster respektive kursförluster. Under 2013 fick 136,5 miljoner kronor av de medel som budgeterats för åtaganden beslutade i utländsk valuta omfördelas på detta sätt.

Att dessa åtaganden saknar valutasäkring är enligt Riksrevisionen delvis ett resultat av den brutna ansvarskedja som finns i hanteringen av vissa bidragsbeslut, eftersom regeringen gett Sida i uppdrag att sköta utbetalningar åt Regeringskansliet. Det finns i de flesta fall goda motiv till varför uppgifter och ansvar delas mellan olika statliga aktörer. Ett gemensamt ansvar får dock inte innebära brutna ansvarskedjor med resultatet att ingen aktör har eller tar ansvar för det statliga åtagandet eller att statliga medel inte används effektivt och med god hushållning. Riksrevisionen har i granskningen visat att det inte bara saknas en god valutahantering inom biståndet utan att det också är otydligt vems ansvar det är.

5.1.3 *Både staten och mottagare av svenskt bistånd utsätts för valutarisker i Sidas verksamhet*

Sida fattar samtliga sina beslut om bistånd i svenska kronor. Myndigheten valutasäkrar inte sina beslut, vilket innebär att mottagare och utförare av svenskt bistånd står risken för eventuella kursförändringar mellan svenska kronor och den valuta biståndet ska omsättas i. Kursen mellan två valutor kan röra sig mycket över tid, varför det är osäkert för mottagarna hur stort det svenska biståndet i slutändan kommer att bli. Sida stödjer i flera fall projekt som löper över flera år, vilket medför ökade valutarisker för mottagarna.

Riksrevisionen konstaterar att Sida har förbisett möjligheten att erbjuda valutasäkrade utbetalningar till biståndsmottagare med ett sådant behov.

Det finns visserligen en medvetenhet om frågeställningen på myndigheten, men trots det har inga initiativ tagits för att undersöka hur situationen skulle kunna förbättras.

Även de åtaganden som Sida har i sin garantiverksamhet har brister gällande valutasäkringen. Riksrevisionen konstaterar att Sida har haft som praxis att ta på sig en valutarisk på upp till cirka 10 kronor per US-dollar, vilket medför att myndigheten har betydande valutarisker i utfärdade garantier. Dessutom innebär myndighetens agerande att garantiramen är värd cirka 6,7 miljarder kronor i stället för de 10 miljarder kronor som gäller enligt riksdagens beslut. Detta innebär att Sida inte på ett effektivt sätt kan utfärda garantier till ramens fulla värde.

5.2 Riksgälden måste bidra mer för att valutahanteringen ska fungera

Riksrevisionen konstaterar att Riksgäldens ramavtal för betalningstjänster med mera inte i sig säkerställer att myndigheter får ett bra pris vid valutaväxlingar. Detta innebär att varje enskild myndighet själv behöver förhandla med banken för att få en god kurs vid växling. Mot denna bakgrund borde Riksgälden arbetat aktivt för att myndigheter som gör valutaväxlingar får stöd för att kunna genomföra dessa på ett bra sätt.

Riksrevisionen kan dock konstatera att Sida inte fått tillräckligt stöd från Riksgälden. Riksgäldens hållning är att det ankommer på respektive myndighet att själv avgöra hur ramavtalet för betalningstjänster ska användas i valutafrågor. Olika myndigheter har också fått olika besked om ramavtalets användning. Detta har medfört att olika myndigheter tolkar och använder ramavtalet på olika sätt. Sida, som saknar egen kunskap om valutafrågor, har därmed under flera år genomfört valutaköp till överpris.

Statens internbank vid Riksgälden ska enligt regleringsbrev se till att den statliga betalningsmodellen tillgodoser statsmakternas uttalade krav på kostnadseffektivitet, säkerhet, information och valfrihet. Staten ska ha en konkurrensneutral relation till bankerna och servicen till internbankens kunder ska vara god. Riksrevisionens bedömning är att Riksgälden som ramavtalsansvarig myndighet och ansvarig för den statliga betalningsmodellen inte tillräckligt har bidragit till en väl fungerande valutahantering i staten.

5.3 Stor potential för effektivare valutahantering i biståndet

Riksrevisionen har i denna rapport visat flera exempel på hur andra myndigheter arbetar för att uppnå en kostnadseffektiv valutaväxling, förutsägbarhet i betalningsflöden och matchning av garantiåtaganden i utländsk valuta. Dessa exempel visar att det finns stor potential för effektivisering av valutahanteringen i det svenska biståndet.

5.4 Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer till Regeringen

- *Se till att svenska åtaganden inte präglas av valutarisker.* Regeringen bör tydliggöra ansvarskedjan för biståndsbetalningar som beslutas av Regeringskansliet. Därefter bör ansvarig organisation få i uppdrag att, med stöd från Riksgälden, tydliggöra vilka valutarisker som finns i svenska biståndsåtaganden och hur dessa bäst ska hanteras.
- *Säkerställ att myndigheter som påverkas av valutafrågor tar hjälp av Riksgälden.* Riksrevisionen rekommenderar en förändring av 12–13 §§ i förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning, i syfte att myndigheter med stor valutahantering ska ta hjälp av Riksgälden för att analysera sina behov av valutakonton och valutasäkring.
- *Ge Sida möjlighet att valutasäkra sina garantier.* Regeringen bör ändra förordning (2009:230) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete för att tydliggöra att Sidas garantireserver för åtaganden i utländsk valuta kan matchas mot tillgångar i utländsk valuta.

Rekommendationer till Sida

- *Säkerställ att valutaköp i biståndet genomförs på ett kostnadseffektivt sätt.* Sida bör omgående övergå till en mer aktiv hantering av myndighetens valutaköp. Myndigheten bör söka hjälp hos Riksgälden för att få stöd i hur hanteringen bäst kan genomföras under återstoden av det befintliga ramavtalet. Detta bör göras omgående, eftersom ramavtalet endast löper till och med mars 2017.
- *Öka kunskapen om valutafrågor i det svenska biståndet. Sida bör stärka myndighetens kompetens i valutafrågor.* Myndigheten bör också mer aktivt använda sig av den statliga kompetens inom valutahantering och garantier som finns hos Riksgälden och Exportkreditnämnden.
- *Undersök om Sida kan bidra till att minska valutariskerna för mottagare av svenskt bistånd.* Sidas beslut i svenska kronor innebär valutarisker för mottagare och utförare av svenskt bistånd. Sida bör i dialog med berörda parter och Riksgälden undersöka om det finns möjligheter att erbjuda en kostnadseffektiv statlig valutasäkring för beslutade medel.

Rekommendationer till Riksgälden

- *Tydliggör hur ramavtalet för betalningstjänster kan användas.* Riksgälden bör klargöra för användarna hur gällande ramavtal för betalningstjänster ska tolkas i fråga om förnyad konkurrensutsättning av tjänster som innefattar valutaväxling. Detta bör göras omgående, eftersom ramavtalet endast löper till och med mars 2017.

Bilaga 1 – Metod för beräkningar av kostnaden för Sidas valutaköp

I denna bilaga beskrivs hur Riksrevisionen har beräknat kostnaden för Sidas valutaköp. Vidare beskrivs den metod som använts för att bedöma vilka kurser myndigheten skulle kunnat erhålla om myndigheten haft en mer aktiv valutahantering.

Datansamling hos Sida

Riksrevisionen har från Sida fått en sammanställning av samtliga Sidas utbetalningar för 2013, via Sidas ekonomisystem. Sammanställningen innehöll dock ingen information om valutakurser eller utfallet i växlat belopp. Denna information, liksom valutadagen, fanns separat i form av rapportering i pappersform från SEB. Riksrevisionen har därför på plats hos Sida manuellt sammanställt information för samtliga betalningar där växlingar ägt rum. För varje betalning har valutadatum och valutakurs noterats. Totalt har 1 382 betalningar noterats där växling har ägt rum.

Tabell 1 Sidas betalningar 2013, fördelade per valuta

Valutor		Antal utbetalningar	Summa, kronor
AUD	Australisk dollar	3	9 781 321
CAD	Kanadensisk dollar	9	26 962 554
CHF	Schweizisk franc	31	138 696 086
DKK	Dansk krona	43	152 272 791
EUR	Euro	319	2 137 466 315
GBP	Brittiskt pund	103	353 084 728
HKD	Hongkongdollar	1	5 000 000
INR	Indisk rupie	9	6 459 818
KES	Kenyansk shilling	17	163 983 054
NOK	Norsk krona	20	62 362 714
SGD	Sudanesiskt pund	1	1 775 000
THB	Thailändsk baht	17	46 491 324
USD	Amerikansk dollar	779	7 188 413 341
ZAR	Sydafrikansk rand	30	112 041 515
Totalsumma		1 382	10 404 790 562

Beräkning av avvikelser från Riksbankens fixingskurser

Riksrevisionen har valt ut tre valutor för beräkningen: US-dollar, euro och brittiska pund. Dessa tre valutor har använts i 87 procent av de 1 382 betalningarna. Totalt har Sida köpt dessa tre valutor för närmare 9,7 miljarder kronor.

För var och en av de tre valutorna har Riksrevisionen jämfört Sidas erhållna kurs med Riksbankens fixingskurs⁵⁹ för den aktuella valutadagen. Fixingskurserna representerar mittvärdet av bankernas köp- och säljkurser vid en viss tidpunkt varje förmiddag, att jämföra med Sidas valutahandel som sker till säljkurs mellan cirka kl. 12.00 och 14.00.⁶⁰

Jämförelsen visar en differens mellan Sidas erhållna kurser och fixingskurserna som varierar från betalning till betalning. Den genomsnittliga avvikelserna vid varje

⁵⁹ De svenska bankerna lämnar dagligen, mellan kl. 9.15 och kl. 9.45, valutakurser till NASDAQ OMX. De kurser som bankerna lämnar är så kallade mittkurser, det vill säga medelvärdet av köp- och säljkurs. Kl. 10.05 fastställer NASDAQ OMX Stockholm AB en fixingskurs genom att beräkna medelvärdet av de olika bankernas valutakurser efter att ha tagit bort den högsta och den lägsta noteringen. Dessa fixingskurser finns tillgängliga på Riksbankens webbplats cirka kl. 12.10.

⁶⁰ SEB:s rutinbeskrivning: *Betalningsprocess Sidas SISU-betalningar till Riksrevisionen*, 2014-07-28.

växlingstillfälle under året varierar mellan de tre köpta valutorna, från cirka 300 punkter för US-dollar till närmare 500 punkter för brittiska pund.

Tabell 2 Avvikelse mellan Sidas erhållna valutakurser och Riksbankens fixingskurser

	Genomsnittlig avvikelse i SEK	Genomsnittlig spread i SEK
USD-kurs	0,0311	0,0622
EUR-kurs	0,0406	0,0812
GBP-kurs	0,0474	0,0947

Etablering av alternativ spread

För att bedöma en tänkbar alternativkostnad för Sidas valutaväxlingar har Riksrevisionen tagit hjälp av Riksgälden och Kammarkollegiet för att etablera marknadsmässiga transaktionskostnader (spreads) för de tre valutorna.

Kammarkollegiet, med en växlingsvolym på cirka 2 miljarder kronor, kommer enligt egen uppgift ned till en avvikelse från mittkurs på under 50 punkter per euro under ett års handel. Detta innebär en spread på 100 punkter. Motsvarande uppskattad spread för US-dollar respektive brittiska pund, där Kammarkollegiet inte handlar så stora volymer, är 200 respektive 250 punkter.⁶¹

Riksgälden anger att ett stort företag med ungefär samma handelsvolym som Sida handlar de största valutorna uppskattningsvis till en spread på 60–80 punkter.⁶²

Riksrevisionen har utifrån detta utgått från att Sida borde kunna nå en genomsnittlig spread för sina tre största valutor på cirka 100 punkter, över ett års handel. Detta antagande ligger till grund för beräkningen av den alternativa kostnaden för Sidas valutaköp.

Beräkning av kostnad

Vid beräkningen av alternativa kostnader för Sidas valutaköp har Riksrevisionen delat upp betalningarna i två grupper utifrån vilken valuta som använts i beslutet.

Vid beslut fattade i svenska kronor betyder en mindre spread att Sida erhåller mer av den köpta valutan (USD/EUR/GBP). Detta innebär alltså att mottagarna får en större

⁶¹ Telefonsamtal med Kammarkollegiet, 2014-06-23. Uppgifterna avser bruttokurser, det vill säga före avdrag för bankernas rabatt på hela den växlade volymen.

⁶² E-postväxling med Riksgälden, 2014-06-19.

summa av den köpta valutan medan kostnaden i svenska kronor för Sida och den svenska staten blir densamma.

Om beslutet fattats i utländsk valuta ska Sida köpa en viss summa i den utländska valutan. En mindre spread innebär att Sida betalar färre svenska kronor för att erhålla den valuta som ska köpas (USD/EUR/GBP). Utfallet blir alltså en besparing i svenska kronor som tillfaller staten.

I beräkningarna har Riksrevisionen bortsett från den volymrabatt som Sida erhåller inom ramen för ramavtalet för betalningstjänster med mera, eftersom volymen, och därmed rabatten, inte påverkas i det beräknade exemplet.

Beslut fattade i svenska kronor

Vid beräkningen av den alternativa kostnaden för valutaköp vid beslut fattade i svenska kronor har 962 betalningar analyserats. För varje enskild betalning har skillnaden mellan Sidas erhållna spread och en spread på 100 punkter beräknats.

Sedan har vi beräknat hur mycket av den köpta valutan Sida erhållit och skickat till mottagaren och hur mycket som hade erhållits med en alternativ spread. Resultatet är en summa av uteblivna medel för var och en av de tre valutorna.

Dessa tre summor i US-dollar, euro och brittiska pund har sedan räknats om till ett värde i svenska kronor. Detta har gjorts genom att vi räknat om värdet av uteblivna medel för varje enskild betalning till respektive dagskurs. Denna kurs har även den en spread på 100 punkter.

Tabell 3 Beslut i svenska kronor, belopp som inte nått mottagaren i respektive valuta

Köpt valuta	Antal betalningar	Totalt belopp i SEK	Uteblivna medel i respektive valuta	Uteblivna medel omräknat till SEK
USD	655	7 002 673 667	4 046 612 USD	26 405 754
EUR	231	1 204 547 076	565 906 EUR	4 939 903
GBP	76	216 707 163	113 977 GBP	1 180 619
Totalt	962	8 423 927 905		32 526 276

5.4.1 Beslut fattade i utländsk valuta

Vid beräkningen av den alternativa kostnaden för valutaköp vid beslut fattade i utländsk valuta har 239 betalningar analyserats. För varje enskild betalning har skillnaden mellan Sidas erhållna spread och en spread på 100 punkter beräknats.

För varje enskild betalning har sedan skillnaden i kostnad för valutaköpet beräknats.

Tabell 4 Beslut fattade i utländsk valuta, merkostnad för Sida

Köpt valuta	Antal betalningar	Totalt belopp i SEK	Merkostnad i SEK
USD	124	185 739 674	855 193
EUR	88	882 919 239	5 353 424
GBP	27	26 377 565	93 393
Totalt	239	1 095 036 479	6 302 010

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommunikationsmarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tåg förseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat den statliga hanteringen av valutaväxling och valutarisker i det internationella utvecklingssamarbetet.

Med en budget på cirka 31 miljarder kronor är Sverige ett av de länder som ger mest bistånd, både i relation till bruttonationalinkomsten och i absoluta tal. En stor del av de svenska biståndsmidlen måste växlas från svenska kronor till utländsk valuta innan de kan användas av mottagarna.

Granskningen visar att Sidas och Utrikesdepartementets hantering av valutaväxling och valutarisker brister i effektivitet och förutsägbarhet. Både UD och Sida har valutarisker som inte beaktas, och Sidas valutaväxling kostar mer än på jämförbara myndigheter. Valutahanteringen kan enligt Riksrevisionen inte anses bidra till regeringens ambitioner om resultat, kostnadseffektivitet och transparens i biståndet.

Riksrevisionen visar i denna rapport flera exempel på hur andra myndigheter arbetar för att uppnå en kostnadseffektiv valutaväxling, förutsägbarhet i betalningsflöden och matchning av garantiåtaganden i utländsk valuta. Dessa exempel visar att det finns stor potential för effektivisering av valutahanteringen i det svenska biståndet.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser till att svenskt bistånd inte präglas av valutarisker, bland annat genom att tydliggöra ansvarskedjan för biståndsbetalningar som beslutas av regeringskansliet. Samtidigt bör regeringen tydliggöra att myndigheter med valutahantering ska ta hjälp av Riksgäldskontoret. Sida bör omgående övergå till en mer aktiv och kostnadseffektiv hantering av myndighetens valutaköp.

ISSN 1652-6597
ISBN 978 91 7086 353 0
Beställning:
www.riksrevisionen.se
publikationsservice@riksrevisionen.se
Riksrevisionens publikationsservice
114 90 Stockholm

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 januari 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, Å Regnér, M Andersson, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Damberg, A Bah Kuhnke, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Margot Wallström

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om valutahanteringen i det internationella utvecklingssamarbetet

