

2011-02-28

Dnr 2010/01785

Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Samrådsyttrande – Uppdrag att utreda ändrade principer för hantering av förluster i fråga om studielån

(U2010/4846/SV)

1. Inledning

Centrala studiestödsnämnden (CSN) har fått regeringens uppdrag att föreslå en modell för beräkning och avsättning av förväntade förluster för myndighetens studielån som finansieras med lån i Riksgälden. Arbetet ska ha sin utgångspunkt i förslagen i betänkandet "En reformerad budgetlag" (SOU 2010:18). Vidare ska CSN beskriva övergången till, och de finansiella konsekvenserna av, en sådan modell och lämna förslag till hur en sådan övergång bör göras. Uppdraget ska genomföras efter samråd med bland andra Riksgälden.

I uppdraget till CSN anger regeringen bland annat att en enhetlig ordning ska eftersträvas för statens utlåning och garantier, samt att beräkning och avsättning för förväntade förluster i garantiverksamheten bör vara vägledande. Denna utgångspunkt har således varit vägledande även för Riksgälden. Vi tolkar det också som att vår samrådsroll har sitt ursprung i Riksgäldens ansvarsområden inom statlig garanti- och kreditgivning, samt att vi under 2010 på uppdrag av regeringen lämnade förslag till en ny garanti- och kreditförordning med anledning av översynen av budgetlagen.¹ Mot den bakgrunden har vi också i vår samrådsroll fokuserat på de delar som berör framtagande av en modell för beräkning av förväntade förluster för CSN:s studielån.

Riksgälden har i samrådsförfarandet deltagit i projektmöten och tagit del av relevant dokumentation, inklusive utkast på CSN:s slutrapport till regeringen. CSN och Riksgälden har utöver ordinarie möten haft separata sammankomster för att diskutera CSN:s beräkningsmodell för skattning av osäker fordran. Vid dessa tillfällen har vi specifikt diskuterat i vad mån modellens ansats även är tillämplig för beräkning av förväntad förlust.

¹ Se Riksgäldens rapport till regeringen "Förslag till ny garanti- och kreditförordning" (Riksgäldens dnr 2010/702).

Till stöd i arbetet har Riksgälden anlitat extern finansiell konsult hjälp från PwC. Vi har även haft en dialog med Moody's Analytics i frågan.

I arbetet med CSN:s uppdrag har det blivit tydligt att Riksgälden har en avvikande åsikt kring lämpligheten i CSN:s beräkningsmetod för förväntade förluster. Vi anser det därför nödvändigt att uttala oss separat genom ett samrådsyttrande. Även detta yttrande är begränsat till de delar av uppdraget som avser beräkningen av de förväntade förlusterna.

2. Beräkning av förväntad förlust

I enlighet med förslaget till nytt regelverk för statliga lån med kreditrisk ska CSN i framtiden årligen reservera för den förväntade förlusten i sin nyutlåning. Övergången till det nya regelverket innebär också ett initialt behov av att värdera den förväntade förlusten i befintlig låneportfölj och att avsätta medel för denna till en ny kreditreserv. Reserven ska användas för att finansiera framtida avskrivningar till följd av konstaterade kreditförluster. I dag har CSN en finansieringsmodell där konstaterade kreditförluster finansieras direkt via anslag, varför ingen värdering av förväntad förlust hittills har skett.

Den del av CSN:s låneportfölj som enligt förslaget ska invärderas i den nya kreditmodellen är de studielån som finansieras via lån i Riksgälden. Detta avser studielån utbetalda efter den 1 januari 1989, vilka vid utgången av 2010 uppgick till 179,6 miljarder kronor (inklusive 15,4 miljarder kronor i kapitaliserade räntor). Nyutlåningen uppgick år 2010 till 12,6 miljarder kronor.

Givet omfattningen av CSN:s låneverksamhet är det viktigt, såväl principiellt som statsfinansiellt, att CSN utvecklar en värderingsmodell som så väl som möjligt stämmer överens med de nya principerna för statlig utlåning.

I detta avsnitt definierar vi förväntad förlust och gör en principiell jämförelse mellan denna ansats och den ansats som CSN:s modell för osäker fordran har. I avsnitt tre diskuterar vi mer ingående de frågetecken som vi har kring CSN:s beräkningar av förväntad förlust. I avsnitt fyra sammanfattar vi våra slutsatser.

2.1 Vad är förväntad förlust och hur skattas den?

Att mäta risk handlar om att skatta sannolikheten för negativa händelser (förluster) i framtiden. Ett risktagande uppkommer genom en exponering mot en eller flera möjliga framtida händelser (utfall) om vilka det vid den aktuella tidpunkten saknas fullständig information. Hur stor risken är påverkas både av osäkerheten kring potentiella händelser (d.v.s. huruvida de inträffar eller ej) och osäkerheten kring konsekvensen av varje enskild händelse.

Vid garanti- och kreditgivning är låntagarens framtida vilja och förmåga att fullgöra sitt åtagande okänd, vilket ger upphov till en kreditrisk.² Att kvantifiera risken handlar om att skatta sannolikheten för framtida negativa utfall (ovilja eller oförmåga hos låntagare att fullgöra sina åtaganden) och konsekvensen av sådana negativa händelser (i monetära termer).

Kreditrisk kan således delas upp i två komponenter:

- (1) Sannolikheten för fallissemang (*probability of default*, PD): sannolikheten för försenad eller utebliven betalning från en låntagare; och
- (2) Förlust givet fallissemang (*loss given default*, LGD): den andel av exponeringsbeloppet som institutet beräknas förlora i händelse av ett fallissemang.

För att beräkna förväntad förlust multipliceras sedan dessa två komponenter.

Eftersom framtiden ofrånkomligen är okänd så följer att kreditrisken i ett lån eller en garanti i praktiken aldrig är noll.³ Finansinspektionen anger till exempel i sina riktlinjer för banker⁴ att sannolikheten för fallissemang i en exponering mot institut, företag eller hushåll aldrig får understiga 0,03 procent på en ettårig horisont.

Budgetlagens utgångspunkt är att staten, till skillnad från en privat aktör, endast ska göra avsättningar för förväntade förluster.⁵ Denna princip, ibland kallad självkostnadsprincipen, innebär att förlusterna och reserveringarna (avgifter eller anslag för förväntade förluster) i statens garanti- och kreditverksamhet ska gå jämnt upp över en längre tid.⁶

En förutsättning för detta är att kreditrisken skattas väntevärdesriktigt (*unbiased*), så att reserveringarna inte har något inslag av systematiska under- eller överskattningar av den framtida förväntade förlusten. Detta skulle ge upphov till under- eller överskott över tiden.

Ett generellt problem vid framtagande av kreditriskmodeller är tillgången till relevant data som kan användas för att skatta sannolikheter för och konsekvensen av framtida negativa händelser. CSN har dock en mycket omfattande låneportfölj med 1,4 miljoner låntagare (varav 1,25 miljoner låntagare med studielån och annuitetslån) och har arbetat med studiemedel sedan 1965. Det innebär rimligen att man har omfattande relevant information om den genomsnittliga låntagaren, t.ex.

² Som garanti- eller långgivare så fokuserar man framförallt på risken för ogynnsamma händelser, vilket är en karaktäristisk utgångspunkt vid en försäkringsmässig ansats. Det med anledning av att en garanti- eller långgivare, i likhet med en försäkringsgivare, tar på sig nedsidan i t.ex. en investering i utbyte mot en fast ersättning (i form av en riskpremie på räntan eller en garantiavgift).

³ Däremot kan enskilda skattningar visa ett sådant resultat, men det beror då troligtvis på brister i det underliggande data och eventuella mätfel vid skattningen av risken.

⁴ Kap. 41, 13§ Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2007:1) om kapitaltäckning och stora exponeringar.

⁵ Det kan dock finnas skäl att för statens samlade kreditrisker analysera även oförväntade förluster, d.v.s. konsekvenserna av mindre sannolika men riktigt dåliga utfall. Se exempelvis Riksgäldens rapport "Förslag till ny garanti- och kreditförordning" (2010/702).

⁶ Avgiften eller anslaget ska motsvara statens förväntade kostnad, d.v.s. den förväntade förlusten plus administration.

- längd på studier,
- återbetalningsförmåga (löneutveckling och därmed risken för bristande återbetalningsförmåga p.g.a. otillräcklig inkomst, arbetslöshet, sjukskrivning och dödsfall etc.),
- återbetalningsvilja (d.v.s. sannolikheten att man blir en dålig betalare trots en tillräcklig återbetalningsförmåga),

Detta bedömer vi vara en god grund för framtagande av en modell för att skatta den förväntade förlusten på låneportföljen.

Utifrån Riksgäldens perspektiv är det centralt att CSN tar fram en modell som på ett så bra sätt som möjligt beräknar den förväntade förlusten för CSN:s låneportfölj. För att säkerställa att modellen ger tillförlitliga skattningar av den förväntade förlusten krävs dels att den tar sin utgångspunkt i en väntevärdesriktig skattning av förväntad förlust, dels att modellen valideras mot CSN:s egen data över historiska utfall. Andra viktiga egenskaper för en sådan värderingsmodell är enkelhet, transparens och en lämplig avvägning mellan precision vid varje given tidpunkt och stabilitet över tiden, vilka även lyfts fram i regeringens uppdrag till CSN.

2.2 Osäker fordran skiljer sig från förväntad förlust

En av de viktigaste skillnaderna mellan CSN och en bank, vid sidan av skillnaderna i lånevillkor, är att CSN inte utför någon kreditprovning på sina "kunder" vid utlåningstillfället. Den uppenbara anledningen är att studiemedelssystemet är öppet och lika för alla oavsett förväntad återbetalningsförmåga. CSN har därför aldrig tidigare haft skäl att analysera kreditrisken hos sina låntagare. Det är först nu, i och med den nya budgetlagen och CSN:s anpassning till den nya kreditmodellen, som CSN förväntas mäta kreditrisken i sin låneportfölj. Detta innebär i stor utsträckning ett helt nytt perspektiv.

Tidigare har CSN endast haft krav på sig att för sin redovisning beräkna s.k. osäkra fordringar i låneportföljen. Osäkra fordringar är ett redovisningsbegrepp som skiljer sig från förväntad förlust. Redovisningen utgår ifrån verifierbarhet snarare än en framåtblickande riskanalys. En reservering för osäkra fordran görs om ett företag bedömer att det finns *objektiva omständigheter* som tyder på att en finansiell tillgång behöver skrivas ned. Det ska vidare finnas *objektiva belägg för att en eller flera händelser har inträffat* som har en inverkan på de framtida kassaflödena som kan uppskattas på ett tillförlitligt sätt.⁷

Beräkningen av osäkra fordringar omfattar således ingen framåtblickande skattning av risken för fallissemang utan omfattar endast lånefordringar där det finns konstaterade betalningsproblem (dvs. där ett fallissemang redan har inträffat), eller där man på grund av en konstaterad händelse är mycket nära ett fallissemang (dvs. det finns objektiva belägg för nedskrivningsbehov). För dessa lånefordringar görs en skattning av hur mycket av den utestående exponeringen som väntas gå förlorad. Osäker fordran kan således sägas ta sikte

⁷ Definitionen återfinns i IAS 39 som behandlar redovisning av finansiella instrument.

på det andra benet i definitionen av förväntad förlust (förlust givet fallissemang, eller *Loss Given Default*).

I sammanhanget är det dock viktigt att poängtera att CSN:s beräkningsmodell för osäker fordran går något längre än den strikta definitionen ovan. Detta eftersom modellen, utöver konstaterat dåliga betalare, även försöker att ta hänsyn till de framtida förluster som trygghetsreglerna och dödsfallrisker kan ge upphov till. Vår bedömning är dock att CSN:s modell rent principiellt tar sin utgångspunkt i redovisningsbegreppet osäker fordran. Givet de principiella skillnader som vi har identifierat mellan osäker fordran och förväntad förlust ger detta en stark indikation på att det som beräknas inte överensstämmer med förväntad förlust.

Ett grundproblem är modellens utgångspunkt på individuell lånenivå, vilket leder till att man från ett värderingsperspektiv bortser från betydande risker i den aggregerade portföljen. En enskild individs kreditrisk uppvisar ingen stark korrelation mot makroekonomiska variabler, medan korrelationen på aggregerad nivå är stark. Därför innebär avsaknaden av en makroekonomisk modell i CSN:s värdering en brist, enligt vår mening.

Eftersom CSN:s modell i vissa delar endast fokuserar på förlust givet fallissemang och inte gör någon egentlig skattning av risken för fallissemang så blir vår slutsats att modellen i vart fall i dessa delar inte beräknar förväntad förlust.

2.3 Metoddiskussion och lånevillkor bör hållas isär

CSN har många gånger i våra modelldiskussioner påpekat att villkoren i studielånen är väldigt speciella och att det gör värderingen av låneportföljen mycket mer komplicerad än en banks låneportfölj. Riksgälden håller helt med om detta, men vi upplever att de speciella riskerna i CSN:s lån inte är ett argument mot att använda en modell som utgår ifrån förväntad förlust istället för den befintliga modellen.

Det är viktigt att skilja på metoddiskussion och en diskussion om de speciella villkoren på CSN:s lån. Att CSN:s utlåning sker på "mjuka" villkor – med olika trygghetsregler inbyggda – har rimligen stora konsekvenser för den förväntade förlusten på utlåningen jämfört med banklån. Ju mjukare villkor, desto högre förväntad förlust, allt annat lika.

En annan viktig faktor vid värdering av CSN:s låneportfölj är de långa löptiderna på lånen som t.ex. gör att man även måste ta hänsyn till dödsfallrisker. Detta är något som t.ex. banker inte tar hänsyn till i sina värderingsmodeller.⁸ Här kan man istället dra vissa paralleller till de risker som försäkringsbolag har att värdera.

Skillnader i villkor mellan studielån och exempelvis banklån utgör dock inte, enligt vår mening, ett hinder för att utveckla och tillämpa en värderingsmodell för studielån som utgår från förväntad förlust i enlighet med de principer som ska vara vägledande för statlig

⁸ Detta beror dels på den begränsade löptiden på banklån, och dels på att banklån inte skrivs av när låntagaren dör utan banken har en fordran på dödsboet.

utlåning. De mjuka villkoren i CSN:s utlåning – vilka förväntas ge högre förluster – borde snarare understryka behovet av en modell som utgår från rätt princip.

3. Problem och brister i CSN:s beräkningar

I detta avsnitt sammanfattas några av de brister som vi uppfattar finns i CSN:s beräkningar. Bristerna är bland annat kopplade till den tidigare diskussionen kring behovet av att skatta förväntade förluster, men vi tar också upp andra problem som är direkt kopplade till den beräkningsmodell som används.

3.1 Förväntad förlust är aldrig noll

Som vi tidigare har konstaterat så är den förväntade förlusten för ett enskilt lån aldrig noll. Det finns alltid en risk för att en viss låntagare ska få betalningsproblem i framtiden. Ju längre horisont, desto högre risk.

Trots det beräknar CSN:s modell den förväntade förlusten till noll på större delen av sin låneportfölj. Av den relevanta låneportföljen på 179 miljarder så antas 77 procent ha noll risk. Detta är en betydande brist i modellen och är principiellt fel utifrån perspektivet förväntad förlust. Att modellen kan komma fram till ett sådant resultat visar tydligt att den bortser från risker i en betydande del av låneportföljen.

Anledningen till att man beräknar den förväntade förlusten till noll på en stor andel av låneportföljen är att de personer som beräknas ha tillräckligt goda inkomster för återbetalning av hela lånet, enligt den inkomstregression som görs för den individuella låntagaren, inte beaktas alls (om de inte haft långvariga betalningsproblem, se nedan). Man tar alltså inte hänsyn till någon risk i den framtida inkomstutvecklingskurvan (sannolikhet för arbetslöshet, arbetsoförmåga, osv.).

För låntagare som har låga inkomster och där inkomsten inte förväntas räcka för återbetalning av hela lånet, enligt den individuella inkomstregressionen, så görs en skattning av hur stor andel av lånet som inte kommer att återbetalas. Detta gäller även för personer som fortfarande studerar.

Slutligen så tar modellen hänsyn till förluster till följd av dödsfall genom att extern data över dödsfallsrisker inhämtas och sedan slumpas dödsfall ut i CSN:s population.

Förutom ovan beskrivna beräkningar så görs reserveringar i CSN:s modell endast när personer haft betalningsproblem under flera år, dvs. ett fallissemang har redan skett långt tidigare. Då görs en reservering för den bedömda förlusten givet fallissemang. Som vi tidigare konstaterat så saknas en framåtblickande analys av risken för att en låntagare ska bli en dålig betalare. Dessutom så fångas en dålig betalare upp av modellen först efter tre år av helt uteblivna betalningar (alt. att tre av fyra av de senast debiterade årsbeloppen är helt obetalda). Ett sådant angreppssätt skiljer sig väsentligt från de riktlinjer som gäller för

banker⁹, vilka säger att en exponering ska anses fallerad om motparten är mer än 90 dagar sen med en betalning av ett icke oväsentligt belopp.

3.2 Utgångspunkt på individnivå skapar skattningsproblem

Ur vår synvinkel är en påtaglig brist hos CSN:s modell att den till stor del förlitar sig på information om låntagare X för beräkning av den förväntade förlusten för låntagare X, istället för att utifrån generella erfarenheter från hela populationen göra skattningar av den förväntade förlusten på individnivå.

Ansatsen är kanske inget problem när man fokuserar på osäker fordran, givet att man då inte försöker bedöma sannolikheten för fallissemang utan bara ska göra en reservering när fallissemang redan är ett faktum. En modell för förväntad förlust måste dock kunna skatta såväl sannolikheten för fallissemang som förlust givet fallissemang för nya låntagare.

En låntagare kvalar i princip inte in i CSN:s modell förrän man har tillräcklig specifik information för just den låntagaren. Man har valt att vänta tre år efter det att en person har slutfört sina studier. Således tar det många år från första utlånade kronan innan CSN i sin nuvarande modell kan göra en värdering av en ny låntagare.

Riksgälden har uppfattat att anledningen till att CSN väntar så länge som tre år efter att låntagaren börjat jobba är att man iakttagit att en stor del av de studenter som är dåliga betalare under de första åren senare skärper till sig. CSN anser därför att man skulle överskatta den osäkra fordran om man beaktade de första åren. Ett sådant argument känns främmande utifrån perspektivet förväntad förlust. Det CSN gör är att försöka minska beräkningsfelet i modellen genom att helt bortse från låntagare under en längre period. Därigenom introducerar man dock ett annat systematiskt fel i beräkningarna.

3.3 Brister i transparens, enkelhet och validering

I uppdraget till CSN sägs att beräkningsmodellen bör vara enkel och transparent. Riksgälden uppfattar dock att nuvarande modell för osäker fordran är både komplex och svårgenomtränglig. CSN har utifrån bristerna i nuvarande modell, och givet perspektivet förväntad förlust, gjort vissa ändringar och kompletterande beräkningar vid sidan av modellen. Ett exempel är att man utifrån observerade förluster har adderat en beräkning av förväntade förluster för befintliga studenter, vilka i dag inte omfattas av beräkningsmodellen. Riksgälden har svårt att överblicka hur väl anpassade till uppdraget dessa kompletteringar är, men ett grundproblem kvarstår för de kompletterande beräkningarna – de utgår från observationer och utfall som i sin tur bygger på beräkningar av osäker fordran och inte förväntad förlust. Vi anser också att ändringarna i modellen, och de sidoberäkningar som gjorts, gör det ännu svårare att överblicka beräkningarna.

⁹ Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2007:1) om kapitaltäckning och stora exponeringar.

Ett annat problem är att modellen inte är dokumenterad på gängse sätt vilket dels gör det svårt för en utomstående att förstå modellen, dels skapar det en stor operationell risk i form av ett personberoende. Vi uppfattar också att ingen, eller endast en begränsad, avstämning har gjorts mellan modellens beräkningar och faktiska utfall. Det gäller både enskilda variabler i modellen (såsom inkomstutveckling) och den aggregerade beräkningen av förluster. Det innebär att det saknas tillräcklig information om hur modellens skattningar förhåller sig till verkligheten. Detta är normalt ett krav för exempelvis de modeller som banker använder – och givet den stora mängd av historisk utfallsdata som CSN har tillgång till så borde det gå att analysera modellens träffsäkerhet. Riksgälden anser att man bör kräva att CSN:s modell valideras. En validering skulle resultera i en ordentlig bedömning av modellens förmåga att skatta kreditförluster i CSN:s låneportfölj. Att ett sådant arbete kommer att ta tid är vi självfallet medvetna om, men det är viktigt att utvecklingen bedrivs med utgångspunkt i principer som överensstämmer med reglerna i budgetlagen.

4. Slutsatser

Beräkning av förväntad förlust är en central princip i det nya gemensamma regelverket för statliga garantier och krediter. Det kan också konstateras att CSN:s utlåningsvolym är betydande och att risknivån i portföljen är tillräckligt stor för att det rimligen bör ställas höga krav på de skattningar som görs av CSN:s förväntade förluster.

Riksgälden anser att det finns tydliga brister i de beräkningar av förväntade förluster som CSN presenterar i sin rapport till regeringen. Den största bristen är att underliggande beräkningsmodell inte är framtagen för att skatta just förväntade förluster. Den principiella ansatsen i modellen – som tar sin utgångspunkt i osäker fordran – skiljer sig väsentligt ifrån en beräkning av förväntad förlust. Riksgälden ifrågasätter därför om den siffra som räknas fram kan anses representera förväntad förlust.

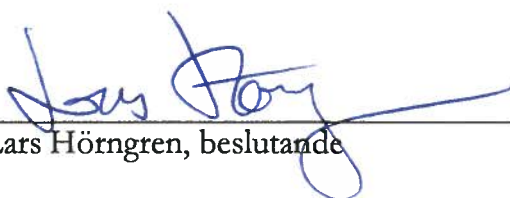
Hur de siffror som CSN kommer fram till förhåller sig till beräkningar utifrån en principiellt korrekt ansats är omöjligt att uttala sig om i dagsläget. För att svara på den frågan behöver arbetet med att säkerställa en ändamålsenlig beräkningsmodell inledas, och en sådan modell behöver enligt vår mening ta direkt sikte på målet om att beräkna förväntade förluster och inte ha sin utgångspunkt i befintliga medel eller beräkningsmodeller.

Givet att nuvarande beräkningar av reserveringsbehovet för CSN:s låneportfölj, enligt Riksgäldens bedömning, inte är tillfredsställande så föreslår vi i första hand att arbetet med att inkludera CSN:s utlåning i den nya statliga garanti- och kreditmodellen föregås av att en korrekt värderingsmodell tas fram. Ett alternativ vore att, i enlighet med vårt tidigare förslag till regeringen, genomföra övergången till budgetlagens regler på CSN:s utlåning i två steg. Ett första steg skulle kunna vara att anpassa CSN:s nyutlåning till de nya reglerna, medan övergången för den befintliga låneportföljen skulle ske i nästa steg. Det senare steget

behöver dock föregås av en grundlig analys av låneportföljen, vilken ska utgå från principerna om förväntad förlust.¹⁰

Om regeringen gör bedömningen att det trots allt är önskvärt att genomföra övergången till det nya regelverket redan nu, och att sedan i efterhand justera eventuella felaktigheter i skattningen av reserveringsbehov, så är det enligt Riksgälden viktigt att omedelbart påbörja ett sådant analytiskt arbete.

I ärendet har ställföreträdande Riksgäldsdirektören Lars Hörngren beslutat efter föredragning av Ann-Christine Hagelin. I den slutliga handläggningen har även Magnus Thor och Niclas Elofsson deltagit.



Lars Hörngren, beslutande



Ann-Christine Hagelin, föredragande

Kopia till:

Centrala studiestödsnämnden

Ekonomistyrningsverket

Regeringskansliet, Finansdepartementet, Budgetavdelningen

Regeringskansliet, Finansdepartementet, Finansmarknadsavdelningen

¹⁰ Se Riksgäldens tidigare diskussion och förslag i denna fråga i "Förslag till ny garanti- och kreditförordning".