

Effektiv kredithantering i staten förslag till en modell för ökad ekonomisk kontroll av statens långivning

Sammanfattning

Riksgäldskontoret föreslår en omläggning av den statliga långivningen i enlighet med vad som idag gäller för den statliga garantigivningen.

Ekonomisk effektivitet och kontroll kräver kostnadstäckning och åtskillnad mellan finansiell hantering och stödhantering. I det nya system som föreslås uppstår en tydlig koppling mellan upplåningskostnad och utlåningsränta. Kreditrisken prissätts och kreditriskavgifterna sätts in på ett räntebärande konto som reserv för framtida förluster. Direkta subventioner täcks av anslag på statsbudgeten. En tydlig skiljelinje skapas också mellan bidrag och lån.

Historiskt har statliga lån lämnats inom många olika områden och i former som fört med sig två betydande effektivitetsproblem. För det första har långivningen oftast skett med anslagsmedel och nära kopplat till bidragsgivning, vilket har lett till en svag och ekonomiskt vilseledande lånehantering. För det andra har vissa lån beviljats utanför statsbudgeten utan att anslagsmedel anvisats för kreditförluster. Sådan långivning kan innebära att stora framtida utgiftsmassor byggs upp utanför utgiftstakens prövning.

Syftet med den föreslagna reformen är att

- lån ska hanteras som lån - inte som bidrag,
- kostnader ska synas - inte döljas, och
- kostnader ska täckas - inte okontrollerat skjutas på framtiden.

Omläggningen till nytt system föreslås bli genomförd den 1 januari 2001 då också en ny garanti- och låneförordning föreslås träda i kraft. Den nya modellen föreslås gälla all statlig långivning, både till näringslivet och till privatpersoner och både till låntagare inom och utom landet.

Studiemedelssystemet har nyligen varit föremål för utredning och mot denna bakgrund föreslås att den nya garanti- och låneförordningen inte ska gälla för CSNs studielångivning. Principerna i den nya modellen bör dock gälla all statlig långivning och således på sikt även för CSNs utlåning inom studiemedelssystemet.

I avvaktan på att ställning tas till Riksgäldskontorets förslag till ny lånemodell anser Riksgäldskontoret att ett lämpligt första steg mot en förbättrad hantering av statens lån är att gå igenom den befintliga lånestocken och pröva om vissa lån kan återbetalas och om villkoren för vissa lån kan preciseras. Förändringar av det administrativa ansvaret för vissa lån kan också komma att aktualiseras.

Riksgäldskontoret hemställer därför om regeringens uppdrag att tillsammans med resp låneförvaltande myndighet gå igenom utestående lån.

1. INLEDNING

1.1 Bakgrund

Statliga lån syftar, liksom statsbidrag och statliga garantier, till att stödja verksamhet som staten finner angelägen. Statlig lån- och garantigivning utgör på så sätt ett komplement till den privata lånemarknaden.

Utlåningen av studiemedel från Centrala studiestödsnämnden (CSN) på mer än 110 miljarder kronor intar en särställning både volymmässigt och i andra avseenden. Vid sidan av studielånen uppgick statliga myndigheters lån till näringsliv och privatpersoner till drygt 10 miljarder kronor per 1999-06-30. Nya större sådana lån ges efter beslut av riksdag och regering, t ex lån inom infrastrukturområdet, medan mindre lån till en bredare krets kan ges enligt förordningar inom fem olika verksamhetsområden, bl a för småföretagsutveckling, till användare av ny energiteknik och som lokaliseringsslån.

Staten kan ge stöd till en viss stödmottagare antingen direkt som bidrag eller indirekt genom subventionerade lån och garantier. En lånesubvention har vanligen formen av räntenedsättning eller begränsad återbetalningsskyldighet. En statlig subvention innebär att staten väljer att ta på sig kostnaden, men inte att kostnaden försvinner.

Två inslag i den hittillsvarande statliga långivningen ska särskilt lyftas fram. För det första har långivningen oftast skett med anslagsmedel och nära kopplat till bidragsgivning, vilket har lett till en svag och ekonomiskt vilseledande lånehantering. För det andra har vissa lån beviljats utanför statsbudgeten utan att anslagsmedel anvisats för kreditförluster. Sådan långivning kan innebära att stora framtida utgiftsmassor byggs upp utanför utgiftstakens prövning.

Syftet med denna utredning är att föreslå en modell för en effektiv lånehantering i staten. I detta ligger att:

- lån ska hanteras som lån - inte som bidrag,
- kostnader ska synas - inte döljas, och
- kostnader ska täckas - inte okontrollerat skjutas på framtiden.

I sammanhanget ska noteras att huvuddelen av Riksgäldskontorets utlåning går till statliga myndigheter. Denna inom staten interna utlåning ligger emellertid utanför området för denna utredning som behandlar statens externa långivning.

Gråzon mellan lån och bidrag

Det finns en gråzon mellan lån och bidrag där det kan råda oklarhet om vad som är att betrakta som lån. Villkorslån är det främsta exemplet på att riskkapital ofta rubriceras som lån.

För villkorslån behöver återbetalning inte göras om det projekt som lånet ska stödja inte lyckas. Återbetalningarna har därför ofta blivit av liten omfattning. Som exempel kan nämnas att av NUTEKs utestående villkorslån för företagsutveckling per

1999-06-30 på 729 miljoner kronor har 663 miljoner kronor (91 %) reserverats för framtida kreditförluster och på dessa lån förväntas inte heller någon ränta inflyta. Större delen av dessa villkorlån är således i praktiken bidrag. Ett annat exempel är de villkorlån till Saab och Volvo Flygmotor på 1 774 miljoner kronor där endast 130 miljoner kronor hittills återbetalats före den slutreglering av lånen som nu förestår. Beteckningen lån förekommer således för en rad stödformer vilka i själva verket är bidrag eller riskkapital.

Utlåning hanteras i de flesta fall av samma myndighet som beviljar bidrag inom stödområdet. Detta kan medföra en sammanblandning mellan stödhantering och finansiell hantering, där den finansiella hanteringen kan åsidosättas.

Utlåningsräntorna har inte svarat mot upplåningskostnader och kreditrisker

Utlåningsräntorna är i de flesta fall fastställda i förordning och då inte kopplade till statens upplåningskostnad eller till kreditrisken i projekten utan ofta relaterade till diskontot eller statens utlåningsränta¹ som båda speglar historiska räntor. Vissa räntor, t ex fiskerilånens räntesats på 2/3 av diskontot, är klart subventionerade.

Utlåning kan i dag även ske utan att anslag beviljas. Efter beslut av riksdagen lånar Riksgäldskontoret upp angivet belopp för att sedan låna ut det till en ränta som täcker upplåningskostnaden. Bristande kostnadstäckning kan uppstå även i dessa fall eftersom det i dag saknas krav på att utlåningsräntan också ska spegla kreditrisken i åtagandet. Effekten av detta är att risken för framtida förluster inte behöver beaktas när lånet beviljas utan eventuella kreditförluster kommer i stället att belasta framtida budgetar. Detta är inte förenligt med kraven på kostnadskontroll och heltäckande statliga utgiftstak.

Som exempel kan nämnas Riksgäldskontorets lån till A-train AB för Arlandabanan som ger staten rätt till vinstdelning efter det att övriga lån är betalda och viss utdelning skett till ägarna. Lånet är gentemot A-train således inget riktigt lån som löper med ränta inkl kreditriskpåslag utan snarare ett slags ägarkapital med osäker utdelning. Lånet är med andra ord inte finansiellt balanserat. Ett annat exempel är det av riksdagen beslutade statliga lånet till byggandet av Citytunneln i Malmö. Detta lån ska löpa med ränta men utan att spegla kreditrisken.

Den statliga långivningen är i dag svåröverskådlig

De flesta lån ges genom utbetalning från anslag hos olika myndigheter. Genom att medel anslås för utlåningen är eventuella kreditförluster redan finansierade. Återbetalningarna bokförs på inkomstitlar (ofta flera olika typer av lån på samma inkomstitel). Varje myndighet redovisar sina utestående fordringar och uppkomna kreditförluster men någon samlad redovisning av kreditförlusterna för statens långivning görs inte.

¹ Statens utlåningsränta är den räntesats som för varje budgetår fastställs av regeringen och som ska tas ut på statens fordringar enligt *förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar*.

Statens räntekostnader för utlåning redovisas inte hos respektive myndighet utan ingår i posten statsskuldräntor i Riksgäldskontorets redovisning. Räntebetalningarna från låntagarna redovisas mot inkomstitlar och matchas inte mot statens upplåningskostnad. Räntekostnaderna och eventuella subventioner för utlåningen blir därmed oklara.

Det är således svårt att få en överblick över den statliga långivningen, vilka åtaganden som finns, riskerna i dessa och storleken på subventioner och kreditförluster. Det är också möjligt att ställa ut lån som saknar kostnadstäckning och där möjligheterna till återbetalning är osäkra. Det finns därför ett behov av att se över reglerna för statlig långivning.

Budgetlag och utgiftstak

Regeringen tillkallade 1995 en särskild utredare med uppdrag att analysera inom vilka områden det vore önskvärt med en utökad rättslig reglering av den statliga budgetprocessen. Utredningens förslag resulterade i en ny lag (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen), som trädde i kraft den 1 januari 1997.

Riksdagens beslut om ett tak för den statliga sektorns utgifter har ökat kraven på utgiftskontroll på alla områden, inklusive den statliga garanti- och långivningen. De ökade kraven på ekonomi i den statliga garantihanteringen har kommit till uttryck i riksdagens beslut 1996 om en ny modell för den statliga garantigivningen och en ny garantiförordning från 1998.

I budgetlagen behandlas bl a statliga garantier. För dessa gäller att en avgift ska tas ut motsvarande statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet, om inte riksdagen beslutar annat. Motsvarande krav på kostnadstäckning när det gäller statlig långivning finns däremot inte i budgetlagen.

En ny garantimodell infördes 1998

Den nya modellen innebär i korthet att kostnaderna för garantiåtaganden ska beräknas, planeras in och täckas i förväg på motsvarande sätt som gäller för försäkringspremier. Detta ska göras genom att risken i varje engagemang eller grupp av engagemang beräknas som grund för att åsätta garantin en avgift. Till den del avgifter inte erhålls från garantitagaren är det fråga om en statlig subvention och en sådan subvention ska belasta ett anslag.

I enlighet med den nya modellen övertog Riksgäldskontoret ansvaret för statlig garantihantering vid sidan av den särskilda insättningsgarantin och den garantigivning som ligger inom Bostadskreditnämndens (BKN), Exportkreditnämndens (EKN) och Sidas ansvarsområden.

Modellen innebär vidare att avgiftsintäkter, och i förekommande fall anslagsmedel, reserveras på ett räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Eventuella återvinningar tillförs denna garantireserv som finansierar infrianden, administration och andra utgifter.

Räntekontot kommer också att debiteras eller krediteras ränta beroende på om kontot visar under- eller överskott.

Detta system syftar till en effektivare hushållning med statens resurser än när riskfyllda garantiåtaganden kunde göras samtidigt som budgetanspråken på ett diffust sätt kunde skjutas på framtiden. Tidigare fanns det helt enkelt inte något krav på att kostnaderna för garantiåtaganden skulle vara beräknade och täckta. Exempelvis har flera kommuner i Sverige fått erfarva vad okontrollerade garantiåtaganden så småningom kan föra med sig i termer av finansiell obalans och ekonomisk kris. Den nya modellen innebär däremot att subventionerade garantier ska betalas över budgeten *i förväg*, vilket i sin tur möjliggör att garantiprojekt får konkurrera på lika villkor med bidrag och stöd om budgetutrymmet.

Liknande modell bör införas för statens långivning

Systemet med statlig långivning bör byggas enligt samma principer som systemet för statlig garantigivning, eftersom det i båda fallen är fråga om att staten tar på sig kostnaden för kreditförluster eller, med andra ord, kreditrisken. Vid långivning är det emellertid staten och inte ett kreditinstitut som finansierar kapitalbeloppet. En effektiv hushållning med statens resurser kräver att de finansiella riskerna på alla områden är under kontroll och således att statens finansiella engagemang är värderade och balanserade.

Huvudprincipen för en ny lånemodell bör vara att det nya systemet är självfinansierat. Utlåningsräntan ska vara kopplad till upplåningskostnaden, kostnader för administrationen ska tas ut liksom en kreditriskavgift för varje enskilt åtagande, vilket finansierar framtida förluster.

Här kan nämnas att motsvarande principer infördes för tio år sedan i USA för både garantier och lån genom "Federal Credit Reform Act of 1990". Den federala regeringen är den största garanti- och långivaren i USA.

EUs statsstödsregler ställer krav på kostnadstäckning och synliga subventioner för att garantigivningen inte ska snedvrída konkurrensen. En omläggning av långivningen enligt samma principer som för garantigivningen skapar därmed en överensstämmelse med statsstödsreglerna.

1.2 Regeringens uppdrag

Riksrevisionsverket (RRV) och Riksgäldskontoret fick i slutet av 1995 regeringens uppdrag att utreda vissa frågor kring statens garanti- och låneverksamhet. Utifrån utredningens förslag beslutade riksdagen hösten 1996 om principerna för en ny modell för garantigivningen.

Enligt förordningen (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret ska kontoret samordna och meddela föreskrifter och allmänna råd för andra myndigheters verksamhet med statliga lån till näringslivet samt följa omfattningen av och kostnaderna för

sådan verksamhet. Regleringsbrevet för Riksgäldskontoret utvecklar detta så att kontoret ska tillse att låneverksamheten i myndigheter under regeringen bedrivs på ett effektivt sätt.

I maj 1997 fick Riksgäldskontoret genom regeringsbeslut (Fi 97/6842) i uppdrag att under 1997 fullfölja utredningsarbetet rörande den statliga garantiverksamheten och att göra en inventering av statliga lån till näringslivet. Inventeringsrapporten lämnades i december 1997.

En ytterligare uppgift, vilken också angetts i budgetpropositionen, var att lämna förslag till regeringen beträffande hur lån till näringslivet bör hanteras med avseende på registersystem, värdering av kreditrisk och ansvarsfördelning. Det är detta uppdrag som nu avrapporteras.

Omläggningen till nytt system föreslås bli genomförd den 1 januari 2001 då också en ny garanti- och låneförordning föreslås träda i kraft.

1.3 Några angränsande principiella frågor

Den fråga som behandlas i denna rapport är *hur* den statliga långivningen bör utformas för att tillgodose kraven på kostnadstäckning och transparens. Den modell som föreslås är att den statliga långivningen utformas på samma sätt som den statliga garantigivningen. I sammanhanget aktualiseras emellertid några mer principiella frågor som här enbart kort ska beröras.

Kapitaltillförsel eller riskavtäckning?

Både långivning och garantigivning syftar till att staten genom att bära risk ska bistå vid finansiering när tillgång till finansiering inte finns, eller är mycket begränsad, på kreditmarknaden.

I den miljö av reglerad kapitalmarknad som fanns fram till 1980-talet diskuterades emellanåt att staten skulle ta på sig uppgiften att tillhandahålla kapital inom vissa samhällssektorer. Ett sådant exempel var att Svensk Exportkredit (SEK) skulle säkra tillförseln av exportkreditmedel. Genom avregleringen av kapitalmarknaden har statens roll att tillhandahålla kapital i stor utsträckning försvunnit. I stället har rollen mer koncentrerats till riskavtäckning i form av garantigivning, som idag är ganska omfattande volymmässigt sett och motsvarar i runda tal 20 % av statsskulden.

Riksgäldskontoret menar att argumenten allmänt sett har försvagats för att staten ska medverka i finansiering genom att själv tillföra kapital. Parallellt har även de privata marknadernas förutsättningar att erbjuda riskavläggning förbättrats. Utvecklingen kan således sägas göra att statens roll både som kredit- och som garantigivare kan minska i betydelse. Denna rapport behandlar dock inte när statliga lån bör ges, utan endast regelverket för de lån som ges.

Konkurrensneutralitet och statsstöd

Både när det gäller statlig långivning och garantigivning uppkommer frågor om vilken påverkan sådana statliga engagemang har på konkurrensförhållanden och om sådana engagemang är förenliga med EUs statsstödsregler. Reglerna om vad som är tillåtet statsstöd lägger klara restriktioner på möjligheterna att ge såväl direkta bidrag som lån och garantier.

Utgångspunkten för både den nya modellen för garantigivning och den föreslagna modellen för långivning är krav på kostnadstäckning när staten tar på sig risker. Kravet på att staten ska täcka sina kostnader kan emellertid innebära att de villkor en låntagare möter vid statlig garantigivning eller långivning ändå blir mer fördelaktiga än vad som skulle erbjudas på marknaden.

Statlig prissättning utifrån kostnadstäckning kan i två avseenden skilja sig från marknadens prissättning. För det första har staten normalt en lägre upplåningskostnad än övriga marknadsaktörer och för det andra *kan* staten i enskilda projekt kräva lägre ersättning för sitt risktagande än finansiärer utan motsvarande förmåga att bära risk. En indirekt subvention kan således uppstå vid statlig långivning trots kravet på kostnadstäckning.

Riksdagen styr statens långivning

Utgångspunkten för den föreslagna modellen för statlig långivning är att riksdagen beslutar om ramar antingen för långivning till enskilda låntagare eller för långivning inom bestämda program. Det förutsätts således att riksdagen kontrollerar utrymmet för statlig långivning.

1.4 Disposition av föreliggande rapport

Grundprinciperna för ett nytt system beskrivs i avsnitt 2 och utifrån dessa ges i avsnitt 3 förslag till struktur och rollfördelning i en ny modell. I avsnitt 4 diskuteras vilken utlåning som ska omfattas av den nya modellen och i avsnitt 5 redovisas vilka förordningar som behöver ändras. Avsnitt 6 behandlar den fortsatta hanteringen av befintliga lån.

I bilaga 1 lämnas förslag till ändringar i olika förordningar och i bilaga 2 redovisas vilka lån som var utelöpande per 1999-06-30 och beviljade av statliga myndigheter (exkl CSNs studielån och Riksgäldskontorets utlåning till andra statliga myndigheter).

2. GRUNDPRINCIPER FÖR ETT EFFEKTIVT SYSTEM FÖR STATLIG LÅNEHANTERING

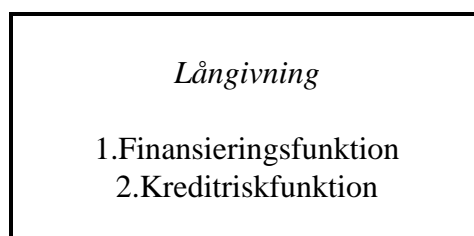
Med krav på kostnadstäckning och åtskillnad mellan stödhantering och finansiell hantering kan ett effektivare system för statlig lånehantering skapas. Kostnadskontroll förutsätter transparens och ekonomiskt ansvarstagande, vilket uppnås genom att utlåningsräntan täcker upplåningskostnad, kreditrisk och administrativa kostnader. Subventionsgraden styrs av hur lånekostnaden fördelas mellan låntagaren och statliga anslagsmedel. En tydlig skiljelinje mellan lån och övriga stödformer förhindrar också en sammanblandning av finansiell hantering och stödhantering.

2.1 Krav på kostnadstäckning

Krav på kostnadstäckning är centralt för en effektiv långivning. Ett system för utlåning utan kostnadstäckning innebär okontrollerade finansiella risker för staten där eventuella kreditförluster innebär framtida kostnader. Om utlåningsräntan i lånen täcker upplåningskostnad, kreditriskavgift och administrativ avgift skapas ett system som över tiden kan bli självbärande.

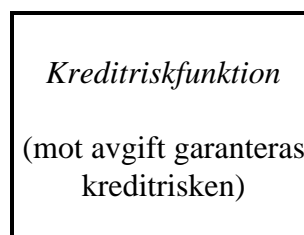
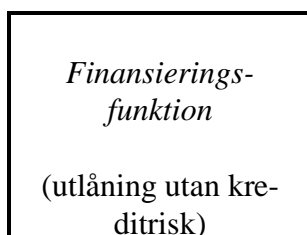
Två komponenter i långivningen - finansieringsfunktion och kreditriskfunktion

Schematiskt kan en långgivare sägas utföra två funktioner - en finansieringsfunktion och en kreditriskfunktion.



Prissättningen på finansieringstjänsten beror på kostnaden för kapitalanskaffningen (upplåningskostnaden), medan prissättningen på kreditrisktjänsten relaterar till omfattningen av den risk som tas.

Finansieringsfunktionen och kreditriskfunktionen kan delas upp så att dessa utgör separata verksamheter.



Därtill kommer kostnader för administration som vanligtvis är marginella i sammanhanget. Sambandet mellan de olika komponenterna blir:

Utlåningsräntan = Upplåningskostnad + kreditriskavgift + administrativa avgifter.

Vid garantigivning åtar sig staten endast kreditriskfunktionen och överlåter åt andra långgivare att förmedla finansiella medel. I en renodlad garantiverksamhet är uppgiften att värdera och prissätta kreditrisken i garantier. Om staten däremot lämnar lån med kreditrisk ska kostnaden för finansieringen tas ut och kreditrisken värderas och prissättas. Det gemensamma för garanti- och långivningen är således värdering, prissättning och hantering av kreditrisker.

<i>Lån</i>	<i>Garanti</i>
adm. avgift	adm. avgift
kreditriskavgift	kreditriskavgift
upplåningskostnad	

Upplåningskostnaden måste avspeglas i utlåningsräntan

Kostnaden för finansieringsfunktionen är lika med statens upplåningskostnad. Den första förutsättningen för kostnadstäckning är därmed att få till stånd en koppling mellan upplåningskostnad och utlåningsränta. En sådan koppling saknas i dag inom delar av den statliga långivningen. Om lånen finansieras direkt via den statliga upplåningen skapas förutsättningar för en sådan koppling. Med Riksgäldskontoret som långgivare finns förutsättningar för att finansieringskostnaden återspeglas direkt i utlåningsräntan eftersom det är Riksgäldskontoret som sköter statens upplåning.

Kreditriskavgift måste tas ut

Den andra förutsättningen för kostnadstäckning är att kreditrisken prissätts. Systemet blir självbärande över tiden om inbetalda kreditriskavgifter täcker framtida förluster. Detta innebär att kreditriskavgiften motsvarar den förväntade förlusten utan kompensation för variationen i denna förväntade förlust.

Att inte ta ut en avgift av låntagaren som motsvarar kreditrisken är likställt med att subventionera lånet i motsvarande utsträckning. För att kostnaden i så fall ska vara täckt måste medel anslås på statsbudgeten för subventionen.

2.2 Tydlig skiljelinje mellan finansiell hantering och stödhantering

Den andra grundprincipen för en effektiv lånehantering i staten är att den finansiella hanteringen skiljs från stödhanteringen. En sammanblandning av dessa kan medföra att stödintresse går före kostnadshänsyn med för låga kreditriskavgifter och framtida budgetanspråk som följd. Därmed tillskansar sig området ifråga framtida resurser på bekostnad av andra områden.

För att kunna skilja den finansiella hanteringen från stödhanteringen krävs en tydlig skiljelinje mellan lån och övriga stödformer. En sammanblandning av olika stödformer kan skapa incitament att bevilja lån även i de fall villkoren ej är uppfyllda för att transaktionen ska betraktas som lån, t ex då att det är uppenbart att pengarna aldrig kommer att kunna betalas tillbaka. Genom att sätta upp krav för lån framtvings en precisering om det handlar om lån eller bidrag. Uppfylls inte kraven för lån måste medel anslås för bidrag.

Gemensamt för lån är att utbetalda belopp ska återbetalas (även om det kan finnas villkor för återbetalningen och att förlust av hela lånebeloppet inte kan uteslutas) och att de därför fordringsförs hos staten. Utbetalda bidrag ska, till skillnad mot lån, inte återbetalas och ska därför inte fordringsföras hos staten utan i stället kostnadsföras.

Mellan dessa två stödformer finns i dag en gråzon där det kan råda oklarhet om vad som är att betrakta som lån respektive bidrag. En effektiv lånehantering kan endast uppnås om man skiljer mellan olika former av stöd där endast lån som uppfyller krav på att återbetalas och därmed fordringsföras ska betraktas som lån.

3. EN NY MODELL FÖR STATLIG LÅNGIVNING - STRUKTUR OCH ROLLFÖRDELNING

3.1 Skiljelinje mellan bidrag och lån

Struktur och rollfördelning i den nya modellen bör utformas på basis av kraven på dels kostnadstäckning, dels en tydlig skiljelinje mellan finansiell hantering och stödhantering. Syftet med det nya systemet är inte att styra beviljandet av olika stödformer utan att hanteringen av respektive stöd ska ske på effektivaste möjliga sätt. En förutsättning för detta är tydligt preciserade krav för respektive stödform. Nedan anges kraven för bidrag och lån.

- * *Bidrag*
Stöd utan återbetalningsskyldighet som kostnadsförs hos staten.
- * *Villkorat bidrag*
Stöd utan återbetalningsskyldighet om vissa krav uppfylls. Dessa bidrag kostnadsförs hos staten. Om kraven däremot inte uppfylls av stödtagaren uppkommer återbetalningsskyldighet och då fordringsförs det utbetalade beloppet hos staten.
- * *Villkorlån*
Stöd med villkorad återbetalningsskyldighet som fordringsförs hos staten.
- * *Lån*
Stöd med återbetalningsskyldighet som fordringsförs hos staten.

De fyra stödformerna ovan är alla förenade med olika villkor varför det är nödvändigt att beskriva skillnaden mellan dessa närmare. Skillnaden mellan bidrag och villkorade bidrag är att den sistnämnda stödformen förutsätter att en speciell prestation ska utföras i utbyte mot bidraget. Om detta krav inte uppfylls är det villkorade bidraget återbetalningspliktigt.

Beteckningen lån bör endast användas för stöd som är avsett att återbetalas

Endast utbetalade belopp med återbetalningsskyldighet ska fordringsföras och därmed betraktas som lån. Avskrivningslån är ett exempel på stöd som har benämningen lån men som inte är återbetalningsskyldigt om vissa krav uppfylls. De bör därför inte betraktas som lån. Riksgäldskontoret anser att beteckningen lån enbart bör användas för stöd som är avsett att återbetalas.

Lån är alltid återbetalningspliktiga men kan sägas upp till omedelbar betalning om låntagarna inte längre uppfyller kraven för stöd eller de allmänna villkoren för lånen. För såväl lån som bidrag gäller återbetalningsskyldighet om stödet erhållits på felaktiga grunder.

Använd villkorslån endast då man från början kan förutse att större delen av de utbetalda medlen kommer att återbetalas

Villkorslån har en villkorad återbetalningsskyldighet, som innebär att enbart om projektet lyckas behöver lånet betalas tillbaka. Återbetalningarna har ofta varit av liten omfattning, vilket gör att större delen av de historiska villkorslånen i praktiken varit bidrag.

Om man förväntar sig att större delen av utbetalt stöd inte kommer att kunna återbetalas bör sådant stöd i framtiden inte ges som villkorslån utan som bidrag med villkorad återbetalningsskyldighet och lyftas från anslag. I de fall de projekt som fått stödet lyckas kan återbetalningarna regleras som lån (med upplupen ränta från den dag medlen lyfts). Den fortsatta hanteringen ska då följa den föreslagna lånemodellen, d v s ränta betalas som både avspeglar upplåningskostnaden och den nu aktuella kreditrisken samt administrationskostnaderna.

I och med att Riksgäldskontoret då lånar upp motsvarande summa som lånats ut ska ingen belastning ske av statsbudgeten, vilket gör att de medel som Riksgäldskontoret lånar ska tillföras de anslag som tidigare belastats.

Endast sådant stöd där man från början kan förutse att större delen av de utbetalda medlen kommer att återbetalas bör rubriceras som villkorslån. I dessa fall beräknas kreditrisken och tas ut som avgift alternativt beviljas från anslag som subventionsmedel.

Kapital mot royalty

Ett annat exempel i gråzonen mellan lån och bidrag är kapital mot royalty. Om stöd lämnas med villkor att mottagaren förbinder sig att till staten betala royalty eller annan liknande ersättning har staten ingen fordran på kapitalbeloppet och transaktionen bör inte betraktas som lån. Om villkoren för royalty däremot även är förenade med att kapitalbeloppet ska återbetalas har staten en fordran och därmed är det ett lån.

Några av de största nu utelöpande villkorslånen förutsätter att mottagaren betalar royalty eller åtar sig vinstdelning. Det gäller lån till Saab och Volvo Flygmotor för utveckling av civila flygplan samt lånet till A-train för Arlandabanan. Eftersom villkoren inte förutsätter krav på återbetalning av själva kapitalbeloppet borde, enligt ovanstående resonemang, inte sådana utbetalda belopp föras upp som statliga lånefordringar.

3.2 Rollfördelning mellan stödgivande och lånehanterande myndighet

Utifrån riksdagens riktlinjer för stödgivningen föreslås den stödgivande myndigheten även i fortsättningen kunna besluta om i vilken form och omfattning stödet ska beviljas samt om räntan och/eller kapitalbeloppet på lånet ska subventioneras. För att förhindra en sammanblandning mellan stödhanteringen och den finansiella hanteringen föreslås som huvudprincip att en särskild långivande myndighet ansvarar för den finansiella

hanteringen av lånen. Detta är samma uppdelning som redan tillämpas på garantiområdet.

Den praktiska arbetsfördelningen mellan stödgivande myndighet och lånehanterande myndighet kan variera mellan olika verksamhetsområden och får utformas separat i varje enskilt fall.

3.3 Riksgäldskontoret föreslås få ett samlat ansvar för långivningen

I den nya garantimodellen överfördes ansvaret för statlig garantihantering till Riksgäldskontoret, med undantag för vissa specifika verksamhetsområden och den särskilda insättningsgarantin. För långivningen föreslås motsvarande centralisering av ansvaret till Riksgäldskontoret som blir lånehanterande myndighet. Detta är en naturlig utvidgning av Riksgäldskontorets nuvarande ansvar för statliga garantier.

Eftersom Riksgäldskontoret hanterar statens upplåning skapas också en direkt koppling mellan upplåningskostnad och utlåningsränta och därmed transparens i systemet.

Värdering och prissättning av kreditrisk är centralt för att uppfylla kravet på kostnadsäckning. För garantier görs enligt den nya garantimodellen redan motsvarande kreditriskbedömning som nu föreslås för långivningen. Detta arbete bör utföras av Riksgäldskontoret som har erfarenhet av värderingsarbete och bedriver ett löpande arbete med att utveckla metoderna för detta.

Det nu lagda förslaget ger en utökad roll för Riksgäldskontoret gentemot vad som nu anges i instruktion och budgetproposition. Förslaget innebär att Riksgäldskontoret direkt får svara för upplåningen av de medel som ska lånas ut, att kontoret får ansvar för alla statliga lån med vissa undantag och att endast kontoret får efterge lånefordringar.

3.4 Räntebetalningar och kreditriskavgifter

Uppdelning av räntebetalningarna

Den ränta (utlåningsränta) som låntagaren betalar består, som framgått tidigare, av tre komponenter, upplåningskostnaden, kreditriskavgiften och ett administrativt påslag. När räntebetalningarna för utlåningen kommer till Riksgäldskontoret behandlas det influtna beloppet på olika sätt.

Den del av räntan som motsvarar Riksgäldskontorets upplåningskostnad tillförs posten inkomsträntor under anslaget Räntor på statsskulden m m och balanserar på så sätt upplåningskostnaderna.

Kreditriskavgiften speglar risken i det enskilda åtagandet och dessa avgifter ska sammanlagt täcka förväntade kreditförluster. Avgifterna samlas därför på ett räntebärande konto med kredit. Från kontot görs uttag för att täcka kreditförluster. För att hantera kreditriskerna samlat bör Riksgäldskontoret ha ett gemensamt räntebärande konto där avgifterna från både garantier och lån samlas som en reserv för framtida garantiinfrianden och låneförluster.

För lånen tas också en administrativ avgift ut för att täcka kostnaderna dels för den finansiella hanteringen av långivningen, dels för arbetet med kreditriskbedömningar. De administrativa avgifterna samlas också på det räntebärande kontot hos Riksgäldskontoret för att täcka de administrativa kostnaderna i kontoret.

Matchning mellan upplåning och utlåning

Matchningen mellan upplåning och utlåning är inte fullständig i så måtto att varje utbetalt lån kommer att motsvaras av ett lika stort upptaget lån med samma löptid. Den del av utlåningsräntan som motsvarar upplåningskostnaden kan dock tas fram utifrån gällande marknadsräntor. Riksgäldskontorets räntesättning för den statliga in- och utlåningen till myndigheter använder denna metod i en nollkupongmodell. Modellen skulle vara tillämplig även för långivning med kreditrisk för att beräkna den del av utlåningsräntan som motsvarar upplåningskostnaden.

Om en låntagare vill förtidsinlösa sitt lån bör detta ske genom att lånet marknadsvärderas utifrån aktuellt ränteläge. Även denna princip tillämpas inom Riksgäldskontorets in- och utlåningsverksamhet.

Olika former för uttag av kreditriskavgift

Kreditriskavgiften kan antingen betalas som en engångssumma eller löpande med olika tidsintervall. I princip kan betalning ske i förväg eller i efterhand.

Om kreditriskavgiften tas ut som en engångsbetalning när lånet ges riskerar inte långivaren att gå miste om betalningar av kreditriskavgift efter det att en kreditförlust inträffat. Eftersom avgiften tas ut en gång för alla kan den emellertid inte justeras om kreditrisken i åtagandet ökar eller minskar. En konsekvens blir då att en differens kan uppstå mellan erlagda avgifter och utvecklingen av de förväntade förlusterna i låneportföljen. Modellen kan även skapa incitament för låntagaren att bli mer riskbenägen eftersom avgiften inte kan höjas.

Vid löpande betalningar kan kreditriskavgiften, som en del av räntekostnaden för låntagaren, tas ut vid samma tidpunkter som när räntan på lånen ska betalas. En löpande kreditriskavgift kan också tas ut i förväg som t ex årsvisa försäkringspremier.

Vid löpande betalningar kan avgiften justeras om kreditrisken i åtagandet ändras. Ju oftare kreditriskavgiften kan ändras, desto mindre blir differensen mellan den förväntade förlusten och erlagda avgifter. I detta fall skapas incitament för låntagaren att begränsa risktagandet under lånets löptid.

För statliga garantier används både engångsbetalningar och löpande (oftast årsvisa) betalningar.

3.5 Budgetkonsekvenser

Den föreslagna modellen för statens långivning syftar till att statens kostnader ska kunna täckas av verksamhetens intäkter och därmed hanteras statens långivning, med ett undantag, utanför statsbudgetens anslag och inkomstitlar. Undantaget är att subventionsmedel tillförs från anslag.

Om staten beslutar att ett projekt ska subventioneras, d v s att låntagaren inte själv ska betala hela räntekostnaden, måste medel anslås på statsbudgeten för att kravet på kostnadstäckning ska kunna tillgodoses. Ett ekonomiskt ansvarstagande förutsätter att medel för subvention anslås i samband med beslutet att bevilja ett lån. Medel på statsbudgeten kan då antingen anslås som en engångsutbetalning eller som löpande utbetalningar, t ex i samband med räntebetalningarna. Löpande utbetalningar från anslag under kommande budgetår förutsätter beställningsbemyndiganden.

Att långivningen, bortsett från ev subventionselement, flyttas utanför utgiftstaken kan innebära ett ökat tryck att bevilja nya lån vilket i sin tur skulle medföra en ökning av statsskulden. Riksdagen bör därför ange ramar för såväl långivningen till enskilda som för långivningen inom bestämda program.

Åtgärder i anslutning till övergången till ny lånemodell

Övergången till den nya modellen får också konsekvenser för utgiftstaken. Genom att hantera långivningen utanför statsbudgeten skapas i övergången till den nya modellen, allt annat lika, ett ökat utrymme under utgiftstaken. Utrymmet uppstår eftersom endast ev subventioner nu ska belasta anslaget och inte hela kapitalbeloppet som tidigare. Önskar man att de reella utgifterna ska vara opåverkade vid övergången till det nya systemet bör utgiftstaken minskas i motsvarande grad. Detta är nödvändigt för att omläggningen inte ska skapa utrymme för ökade utgifter bekostade av ökad upplåning.

Riksgäldskontorets upplåningsbehov förblir vid övergången till den nya modellen oförändrat, eftersom upplåningsbehovet för budgetändamål ersätts av en direkt upplåning för den planerade utlåningen, allt annat lika.

3.6 Lånehantering

Riksgäldskontoret föreslås få ett övergripande ansvar för den statliga utlåningen.

Själva lånehanteringen (register över fordringarna, fakturering av räntor och amorteringar, utskick av årsbesked, hantering av obeståndsärenden m m) kan ligga på Riksgäldskontoret. Kontoret kan också delegera lånehanteringen till andra uppdragsmottagande myndigheter och detta får avgöras från fall till fall.

Däremot bör endast Riksgäldskontoret ha rätt att ansöka om företagsrekonstruktion, avbryta indrivning, godta ackord eller efterge statens fordran i likhet med vad som gäller för garantigivningen. Detsamma gäller ansökan om konkurs. I alla dessa frågor bör ett nära samarbete ske med den berörda stödgivande myndigheten.

Fordringar som uppstår från villkorade bidrag ligger däremot utanför Riksgäldskontorets ansvarsområde. Hur dessa fordringar ska hanteras regleras i *förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar*.

3.7 Schematiska beskrivningar av den föreslagna modellen

Beslutsstruktur och rollfördelning

	Riksdagen	Regeringen	Riksgäldskontoret	Stödgivande myndighet
Förslag om statliga lån eller låneram inkl värdering av risk		Lämnar förslag till riksdagen (proposition)	Värderar risk	
Beslut	Beslutar om lån eller låneram och beviljar eventuella subventionsmedel			Fördelar subventionsmedel utifrån den fastställda ramen
Bemyndigande	Bemyndigar regeringen att ge lån	Bemyndigar Riksgäldskontoret att ge lån		
Beredning av ärende och säkerhetskrav			Spec värdering och säkerhetskrav	
Räntesättning			Anger finansieringskostnad (marknadsränta) och riskpåslag	
Lånevillkor inkl ränte- och säkerhetsvillkor			Utformning av lånevillkor	
Utbetalning och kontroll av formalia			Utbetalning	Eventuell kontroll av formalia
Uppföljning av betalningar			Uppföljning och kontroll	Eventuell uppföljning och kontroll
Eventuella anstånd med betalningar			Beslutar om anstånd	Beslutar om anstånd efter delegering
Redovisning			Redovisar lånefordringar	Redovisar lånefordringar efter delegering
Indrivning av fordringar			Ansvarar för indrivning	Ansvarar för indrivning efter delegering
Registerhållning			Håller register	Håller register efter delegering

Betalningsflöden

	Stats- budget	Riksgälds- kontorets back office- funktion	Räntebärande konto vid Riks- gäldskontoret		Stödgivande myndighet	Låntagare
			låne- risk	adm.		
Utbetalning av lån		Från				Till
Amorteringar		Till				Från
Räntebetalning inkl avgift för kreditrisk		Till				Från
Överföring av avgift för kreditrisk		Från	Till			
Överföring av avgift för administration		Från		Till		
Subventionsmedel	Från*		Till			
Administrativa kost- nader		Till		Från		
Ersättning för kredit- förlust		Till	Från			
Återvinningar			Till			Från

*Går via de stödgivande myndigheternas anslag. Respektive myndighet beslutar om hur subventionsmedlen ska fördelas.

4. ALL STATLIG LÅNGIVNING BÖR OMFATTAS AV DET NYA SYSTEMET

I regeringsuppdraget från 1997 ingick att Riksgäldskontoret ska lämna ett förslag till hur statens lån till näringslivet bör hanteras med avseende på registersystem, värdering av kreditrisk och ansvarsfördelning. Förutom att lämna lån till näringslivet lämnar staten också lån till enskilda.²

Lån till enskilda personer

Riksgäldskontoret anser att även statens långivning till enskilda principiellt bör hanteras på samma sätt som statliga lån till näringslivet, dvs lånevillkoren kopplas till statens upplåningskostnad med påslag för kreditrisk och administration. Då skulle också statliga garantier och lån få en likartad behandling, eftersom nuvarande garantiförordning även gäller för garantier till enskilda, t ex garanterar staten banklån till personal inom utrikesförvaltningen i samband med utlandsstationering.

När det gäller studielånen finansieras Centrala studiestödsnämndens (CSN) utlåning inte längre genom anslag utan sedan 1997 genom lån från Riksgäldskontoret. Räntan fastställs av regeringen och är baserad på räntan för de tre senaste årens emission av statsskuldväxlar och statsobligationer plus ett pålägg för administration. En koppling, men med fördröjning, finns således mellan utlåningsränta och upplåningskostnad. Där-
emot görs ingen avsättning för kreditrisken.

Studiemedelssystemet har nyligen varit föremål för utredning och mot denna bakgrund föreslås att den nya garanti- och låneförordningen inte ska gälla för CSNs studielångivning. Principerna i den nya modellen bör dock gälla all statlig långivning och således på sikt även för CSNs utlåning inom studiemedelssystemet.

CSN beviljar även lån enligt *förordningen (1990:1361) om lån till hemustrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar*. Denna utlåning bör däremot omfattas av den nya garanti- och låneförordningen.

Sidas långivning

Den nya garantiförordningen gäller myndigheter under regeringen med undantag av EKN, BKN och Sida som utgör egna garantimyndigheter med eget ansvar. Av dessa myndigheter är det endast Sida som ger lån. Riksgäldskontoret föreslår att Sida får eget ansvar även för sin utlåning, men att den nya lånemodellen tillämpas även där. Detta betyder att Riksgäldskontoret lånar upp de medel som ska lånas ut och att räntan för

²Svenska medborgare som råkar i nöd eller annan svårighet i utlandet kan erhålla tillfälligt ekonomiskt bistånd av beskickning eller konsulat. Detta bistånd ska återbetalas jämte avgift efter prövning av UD. Eftersom sådan hjälp har karaktären av utlägg (biljett till hemresa etc) bör det inte omfattas av den föreslagna lånemodellen.

Som nämnts i inledningen går huvuddelen av Riksgäldskontorets utlåning till statliga myndigheter. Denna inom staten interna utlåning ligger emellertid utanför området för denna utredning som behandlar statens externa långivning.

Sidas biståndslån ska vara kopplad till statens upplåningskostnad med ett kreditriskpåslag.

Statliga bolags och stiftelsers utlåning

Föreliggande förslag avses endast gälla för långivning från statliga myndigheter, liksom garantiförordningen endast gäller för statliga myndigheter under regeringen. Emellertid är staten även indirekt engagerad i utlåning och garantigivning till näringslivet genom de statliga bolag som är finansieringsinstitut (t ex ALMI Företagspartner AB, där staten ger anslag för verksamhet med information, rådgivning och finansiering) och genom de fonder i stiftelseform som bedriver utlåningsverksamhet (Norrlandsfonden och Industrifonden, där staten vid olika tillfällen tillskjutit medel).

Det kan noteras att nya lån för regional utveckling inte längre ges genom NUTEK och länsstyrelserna utan från och med 1998 av Norrlandsfonden (som fått ett kapitaltillskott på 200 miljoner kronor), ALMI och Industrifonden. Befintliga regionala utvecklingslån har därvid överförts till Norrlandsfonden från länsstyrelserna och NUTEK.

Genom att staten tillskjutit medel och därmed indirekt buriit kreditförluster är det av vikt att likartade regler gäller för denna garanti- och långivning för att uppnå motsvarande effektivitet i hanteringen av statliga medel. Det gäller särskilt om förluster medför krav på tillskott av budgetmedel.

Affärsverkens lån till dotterbolag

Även vissa av affärsverken ger garantier och lån till sina dotterbolag. Affärsverkens garantigivning omfattas av garantiförordningen och även deras utlåning bör omfattas av en ny garanti- och låneförordning. Principerna vad gäller utlåningsräntans koppling till upplåningskostnaden samt påslag för kreditrisk och administration bör därmed även gälla för affärsverken.

Däremot skulle inte finansieringen av affärsverkens utlåning när det gäller mer begränsade belopp behöva gå genom Riksgäldskontorets upplåning. Affärsverken har själva rätt till upplåning och de kan också låna ut av egna medel. Genom att ta ut kreditriskavgift kan affärsverken göra egna avsättningar för eventuella kreditförluster.

När det gäller större lån (och garantier), t ex för infrastrukturinvesteringar, där bedömningen är att budgetmedel troligen behöver tas i anspråk vid kreditförlust (eller infriande) bör Riksgäldskontoret utfärda dem. För att få en tydlig princip kan exempelvis alla garantier och lån över ett visst belopp prövas av Riksgäldskontoret.

5. ÄNDRINGAR OCH KOMPLETTERINGAR I OLIKA FÖRFATTNINGAR

Riksgäldskontorets förslag innebär en omläggning av den statliga långivningen i enlighet med vad som idag gäller för den statliga garantigivningen. *Lagen (1996:1059) om statsbudgeten* (budgetlagen) bör därför kompletteras med motsvarande krav på kostnadstäckning för statlig långivning som gäller för garantigivningen, d v s att en avgift ska tas ut för statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet.

Den *garantiförordning (1997:1006)* som gäller från och med 1998 föreslås bli omvandlad till en gemensam *garanti- och låneförordning*. Med utgångspunkt från denna förordning ska Riksgäldskontoret kunna utfärda föreskrifter riktade till långivare och uppdragsmottagande myndigheter.

Omläggningen till en ny lånemodell medför också ändring i *förordningen (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret*.

I *förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet* finns bestämmelser om långivning. Dessa bestämmelser föreslås utgå på motsvarande sätt som bestämmelserna om garantigivning togs bort 1998. I förordningen kommer därmed endast att finnas kvar bestämmelser om statligt stöd i form av bidrag till näringslivet. Detta bör framgå av förordningens benämning.

Nedanstående förordningar, som medger statlig utlåning, behöver ändras vad gäller räntevillkor m m och kompletteras med hänvisningar till den nya garanti- och låneförordningen:

- *förordningen (1995:1254) om statligt stöd till teknisk forskning, industriellt utvecklingsarbete och uppfinnarverksamhet,*
- *förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd,*
- *förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och kommersiell service,*
- *förordningen (1998:653) om statligt stöd till energiteknik,*
- *förordningen (1985:525) om statligt stöd till bokhandeln*
- *förordningen (1982:517) om beredskapsersättning, beredskapslån och beredskapsgaranti samt*
- *förordningen (1990:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar*

I *förordningen (1983:737) om avgift för administration av statliga lån* regleras vilka avgifter som ska tas ut för statliga lån. Förordningen föreslås bli upphävd eftersom påslag för administration enligt den föreslagna garanti- och låneförordningen ska tas ut av låntagaren. Detta påslag, som kan ändras över tiden, kan tas ut antingen i procent som en del av räntan eller i kronor som en separat avgift.

I bilaga 1 lämnas förslag till författningsändringar. De föreslås träda i kraft den 1 januari 2001 när omläggningen föreslås bli genomförd.

6. DEN FORTSATTA HANTERINGEN AV BEFINTLIGA LÅN

Vid sidan av CSNs studielån och Riksgäldskontorets utlåning till statliga myndigheter fanns vid halvårsskiftet 1999-06-30 utelöpande lån hos statliga myndigheter till ett belopp av 10,1 miljarder kronor. Därav hänför sig 3,9 miljarder kronor till program där ny långivning är möjlig medan 6,2 miljarder kronor är utlånade inom områden där nyutlåning inte längre tillåts. I tabellen nedan visas utlåningen fördelad på berörda myndigheter.

Därutöver finns lån som ställts ut av statliga myndigheter, t ex NUTEK, Boverket och Bygghälsningsrådet, men där statliga stiftelser eller bolag, som Norrlandsfonden och Venantius, övertagit lånen. När det gäller lån till forskningsinriktat experimentbyggande, som beviljades av Bygghälsningsrådet men övertagits av Venantius, är det fortfarande Bygghälsningsrådet som prövar om och när de enskilda lånen ska börja amorteras och löpa med ränta.

Statliga myndigheters utelöpande lån per 1999-06-30, miljoner kronor (exkl CSNs studielån och Riksgäldskontorets utlåning till andra statliga myndigheter)

Myndighet	Lån som fortfarande kan ges	Lån där nyutlåning inte längre är möjlig
NUTEK, småföretagsstöd	729	
NUTEK, Länsstyrelserna, lokaliseringlån	179	
Energimyndigheten, energilån, Baltikumlån	288	
ÖCB, beredskapslån	43	
CSN, hemutrustningslån till flyktingar	1 538	
Sida, villkorslån, biståndslån	286	
SJ, lån till koncerföretag	866	
Kammarkollegiet, inkl fiskerilån	7	905
Länsstyrelserna, lantbrukslån		66
Riksförsäkringsverket, kommunlån m m		104
Fortifikationsverket, energisparlån		4
Riksgäldskontoret, lån till A-train, SVEDAB		3 620
Lån till Saab AB		1 470
<i>Summa</i>	<i>3 936</i>	<i>6 169</i>

Lånen från NUTEK och Energimyndigheten är i stor utsträckning s k villkorslån. Av myndigheternas utestående belopp på 1 196 miljoner kronor har 954 miljoner kronor reserverats för kreditförluster.

Lånen till Saab på 1 470 miljoner kronor och Riksgäldskontorets lån till A-train AB på 1 miljard kronor är villkorslån förenade med villkor om royalty resp vinstdelning. De bör därför inte rubriceras som lån i den föreslagna modellen.

I bilaga 2 ges utförligare information om lånen, vilka förordningar som styr eller styrt långivningen och vilka myndigheter som svarar för hanteringen. Där redovisas också inom vilka områden som nya lån får ges enligt förordning eller särskilt regeringsbeslut och inom vilka områden som nya lån inte längre får ges.

Riksgäldskontoret föreslås få en utökad roll även i hanteringen av befintliga lån

Det förslag till ny lånemodell som presenteras i denna rapport ger en utökad roll för Riksgäldskontoret gentemot i dag. Förslaget innebär att Riksgäldskontoret, förutom att direkt svara för upplåningen av de medel som ska lånas ut, även får ansvar för alla statliga lån med vissa undantag och att endast kontoret får efterge lånefordringar.

Denna utökade roll är utgångspunkt för nedanstående förslag till hur befintliga lån ska hanteras i framtiden.

Många lån slutbetalas inom kort

Många av lånen inom den grupp där nya lån inte får ges kommer att slutbetalas inom de närmaste åren och där bör hanteringen kunna fortsätta som tidigare. De lån det främst handlar om är länsstyrelsernas jordbrukslån samt Kammarkollegiets lån.

I den mån förfallna lån inte återbetalas bör fordringarna drivas in enligt de riktlinjer som Riksgäldskontoret tillämpar för regressfordringar från infriade garantilån. Detta arbete bör samordnas med indrivningen av regressfordringarna och om möjligt koncentreras till en myndighet och utföras under en begränsad tid.

Äldre lån utbetalda genom anslag bör inte invärderas i den nya modellen

För äldre garantier pågår ett arbete med att invärdera dessa i den nya garantimodellen genom att se om avgiften är korrekt riskberäknad och, om så inte är fallet, antingen söka höja den eller avsätta subventionsmedel i budgeten.

En motsvarande ansats skulle kunna göras för utestående lån som har lång återstående löptid och inte är på alltför små volymer. Man skulle då bortse från tidigare års eventuella subventioner och betrakta den utestående stocken som ny långivning varvid Riksgäldskontoret skulle låna upp motsvarande belopp. Eftersom utlåningen redan belastat anslag borde det nyupplånade beloppet tillföras inkomsttiteln för återbetalning av lån.

Riksgäldskontoret skulle sedan beräkna vad räntan borde vara på de utestående lånen, d v s summan av upplåningskostnaden för respektive löptid, uppskattad kreditrisk samt administrationspåslag. Då denna ränta sannolikt skiljer sig från utlåningsräntan kan man konstatera om utlåningsräntan är subventionerad. Anslag måste då beviljas för skillnaden mellan vad utlåningsräntan är och vad den borde vara. Alternativet att ändra utlåningsräntan är inte möjlig eftersom räntevillkoren gentemot låntagarna ligger fast.

En invärdering av äldre statliga lån skulle dock i huvudsak medföra en omfördelning mellan anslag och inkomsttitlar med liten eller ingen reell ekonomisk effekt. Det finns därmed inte tillräckligt starka skäl att lägga ned arbete på sådan invärdering. Detta till skillnad mot invärderingen av äldre garantier vilken är nödvändig eftersom inga medel i förväg har avsatts för framtida kreditförluster.

Framtida subventioner genom alltför låga räntor på statliga lån kommer emellertid inte att synas explicit utan ingå i posten statsskuldräntor i Riksgäldskontorets redovisning.

Äldre lån finansierade genom Riksgäldskontorets upplåning invärderas i den nya modellen

När det gäller lån som ställts ut av Riksgäldskontoret är bilden en annan. Denna utlåning har inte gjorts från anslag utan Riksgäldskontoret har lånat upp de belopp som därefter lånats ut. Några beräkningar av framtida återbetalningsmöjligheter och därmed sammanhängande kreditförluster har ännu inte gjorts och några belopp för ev förluster har inte avsatts. Riksgäldskontoret avser dock att göra sådana beräkningar i samband med att äldre garantier invärderas i den nya garantimodellen fram till utgången av år 2001.

Omvandling av statliga lån till banklån

För en del utestående lån kan man, om det bedöms lönsamt, tänka sig en försäljning av lånen till något kreditinstitut. Eftersom lånen ofta löper med en lägre ränta än den marknadsmässiga och eftersom många lån har dåliga säkerheter kommer ett kreditinstitut endast att vilja betala ett lågt pris för lånen.

Lånen till särskilt skuldyngda jordbruksföretag saknar fastställt slutdatum

Jordbruksverket har 1995 föreslagit regeringen att lånen till särskilt skuldyngda jordbruksföretag skulle återbetalas senast den 30 juni 1995 eftersom det med tanke på den stora räntesubventionen skulle vara stötande att efterge dem. För företag på obestånd kunde rekonstruktion genom ackord eller eftergift vara tänkbara liksom avveckling.

Regeringen har inte svarat på skrivelsen vilket innebär att lånen lever kvar med årlig omprövning.

Särskilda utredningar och åtgärder när det gäller vissa lån som Kammarkollegiet förvaltar

Vilka villkor som gäller för återbetalning av lånen till specialstålindustrin liksom ett stödlån till Studsvik bör utredas. För vissa andra lån (t ex lånen till kommuner och landsting för anordnande av barnstugor och till sjukhem) bör kontakt tas med låntagarna för att få dem att lösa lånen. Räntevillkoren framstår inte i dag som särskilt fördelaktiga för låntagarna i många fall.

Kammarkollegiet bör även verka för att endera förfallodag fastställs för ett 20-tal räntefria *stödlån främst till studentkårer och olika stiftelser* från 1960-talet eller att dessa stödlån avskrivs.

När det gäller *fiskerilånen och skogsvägslånen* som hanteras av länsstyrelserna resp skogsvårdsstyrelserna bör dessa myndigheter själva sätta in räntor och amorteringar på inkomstitlar utan att gå via Kammarkollegiet. Detta förutsätter ändringar i regleringsbrev.

Rollfördelning mellan Riksgäldskontoret och övriga myndigheter

Riksgäldskontoret ska enligt *förordningen (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret* samordna och meddela föreskrifter och allmänna råd för andra myndigheters verksamhet med statliga lån till näringslivet samt följa omfattningen av och kostnaderna för sådan verksamhet. Regleringsbrevet för Riksgäldskontoret utvecklar detta så att kontoret ska tillse att låneverksamheten i myndigheter under regeringen bedrivs på ett effektivt sätt.

Som nämnts ovan ger det nu lagda förslaget en utökad roll för Riksgäldskontoret gentemot vad som nu anges i instruktion och budgetproposition. Förslaget innebär bl a att Riksgäldskontoret får ansvar för alla statliga lån med vissa undantag och att endast kontoret får efterge lånefordringar.

Detta gör att Riksgäldskontoret bör se över rollfördelningen mellan kontoret och övriga myndigheter vad gäller administrationen av befintliga lån. Utgångspunkten kan vara att Riksgäldskontoret endast sköter hanteringen av de lån som kontoret finansierat genom egen upplåning. Övriga myndigheter skulle fortsätta att sköta sina gamla lån, vilka kännetecknas av att de är utställda från anslag och att amorteringar och räntor går in på inkomstitlar.

Ett alternativ är att hanteringen koncentreras till en eller ett fåtal myndigheter eftersom det knappast är rimligt att några myndigheter bara hanterar några enstaka lån var. För andra myndigheter som byggt upp särskilda system för sin stödhantering (inkl lån) kan det däremot vara lämpligt att låta lånehanteringen ligga kvar på resp myndighet.

All hantering av befintliga lån och obeståndsärenden bör dock ske enligt Riksgäldskontorets riktlinjer och under Riksgäldskontorets överinseende.

Ett lämpligt första steg mot en förbättrad hantering av statens lån är att gå igenom den befintliga lånestocken och pröva lånen i enlighet med redogörelsen i detta avsnitt.

I avvaktan på att ställning tas till Riksgäldskontorets förslag till ny lånemodell hemställer Riksgäldskontoret därför om regeringens uppdrag att tillsammans med resp låneförvaltande myndighet gå igenom utestående lån.

Resultatet av en sådan genomgång kan förväntas bli att vissa lån kan återbetalas och att villkoren för vissa lån kan preciseras. Förändringar av det administrativa ansvaret för vissa lån kan också komma att aktualiseras.