

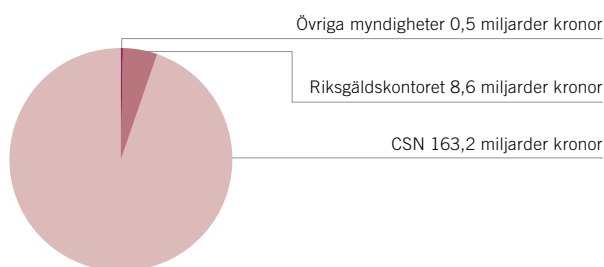
## Statens långivning bör regleras

Statens utlåning med kreditrisk uppgår i dag till drygt 170 miljarder kronor. Trots det är långivningen i princip oreglerad. Det kan leda till att staten ger lån på villkor som inte speglar statens risk. Bristen på regler leder också till oklarheter om hur eventuella kreditförluster ska hanteras i statsbudgeten. Ska förlusterna belasta ett anslag under utgiftstaket eller inte? En reglerad långivning, med tydliga krav på värdering och prissättning, är viktig för att riksdag och regering ska kunna jämföra kostnaderna för långivningen med kostnaderna för annan verksamhet som t.ex. rättsväsendet och utbildning. Dessutom är det viktigt att statliga lån och statliga garantier behandlas på samma sätt eftersom staten i båda fallen tar samma risk. Trots det är endast garantigivningen reglerad i budgetlagen. Finansdepartementet har nyligen föreslagit ändringar i budgetlagen. Förslaget saknar dock regler för värdering och prissättning av statliga lån med kreditrisk.

Riksgäldskontoret är en av 27 myndigheter som förvaltar statens utlåning. Den i särklass största långivaren är Centrala studiestödsnämnden (CSN) som ger studielån till studenter. Vid årsskiftet uppgick CSN:s utlåning till drygt 160 miljarder kronor (se diagrammet nedan). Riksgäldskontorets utlåning med kreditrisk uppgick vid samma datum till knappt 9 miljarder kronor. Övriga långivande myndigheter är länsstyrelserna (21 stycken), Energimyndigheten, Kammarkollegiet, Nutek och Sida. Deras utlåning – totalt en halv miljard – är dock liten i sammanhanget.

### Statens utlåning med kreditrisk

Total utlåning med kreditrisk 172,3 miljarder kronor 31 december 2003



Anm.: I "Övriga myndigheter" ingår länsstyrelserna (21 stycken), Energimyndigheten, Kammarkollegiet, Nutek och Sida.

## Anslagsfinansiering eller lån i Riksgäldskontoret

Merparten av statens utlåning finansieras genom lån på marknaden via Riksgäldskontoret. Endast en liten del finansieras via anslag på statsbudgeten. Det gäller t.ex.

länsstyrelsernas lån till fiske- och jordbruksnäringen samt Sidas biståndskrediter.

Skillnaden mellan de båda finansieringssätten rör i huvudsak hur de hanteras i statsbudgeten. Krediter som finansieras via lån i Riksgäldskontoret ligger utanför utgiftstaket i statsbudgeten, medan anslagsfinansierade lån ligger innanför det.

I båda fallen ökar dock statens lånebehov, och därmed statsskulden, i samband med att lånen ges. Det beror på att utbetalningar från staten påverkar lånebehovet oavsett om det är fråga om anslagsmedel eller upplåning via Riksgäldskontoret.

## Lån med och utan kreditrisk

Riksgäldskontorets utlåning kan delas in i två kategorier: utlåning med och utan kreditrisk. Till den första kategorin räknas lån som ges för att finansiera statliga investeringar via privata och statliga bolag. Det gäller ofta stora infrastruktursatsningar. Exempel på sådana lån är lånen till Svensk-Danska Broförbindelsen AB (Svedab) för bygget av de svenska landanslutningarna till Öresundsbron och till A-Train AB för bygget av Arlandabanan.

Till kategorin lån utan kreditrisk räknas lån till statliga myndigheter. Riksdagen har t.ex. beslutat att delar av Väg- och Banverkens investeringar ska finansieras via lån i Riksgäldskontoret. Denna utlåning har per definition ingen kreditrisk eftersom Väg- och Banverkens är myndigheter och därmed en del av staten.

Riksdagen kan också stödja vissa verksamheter genom utlåning via anslag på statsbudgeten. Även denna utlåning är förknippad med kreditrisk. Skillnaden jämfört med

utlåning via lån i Riksgäldskontoret är att statens eventuella kostnad för kreditförluster redan är täckt eftersom lånen finansierats via anslag på statsbudgeten. Detta skyddar staten från oväntade kostnader i framtiden.

## Garantier har samma risk

Riksdagen kan också besluta att ställa ut statliga garantier. Av Riksgäldskontorets garantiportfölj på 164 miljarder består 58 miljarder kronor av kreditgarantier. En statlig kreditgaranti innebär att det blir riskfritt för långivaren, till exempel en bank, att ge lån till en verksamhet. Kreditrisken flyttas i stället över till staten.

Oavsett om staten ställer ut en kreditgaranti eller ger ett lån med kreditrisk tar staten samma risk. Skillnaden är bara att finansieringen av lånet i det första fallet sköts av en bank och i det andra fallet sköts av staten via Riksgäldskontoret. Trots att risken är densamma är endast garantigivningen reglerad i budgetlagen; se faktaruta om garantimodellen.

Utöver budgetlagen regleras garantigivningen av garantiförordningen och EU:s statsstödsregler; se faktaruta om EU:s statsstödsregler. EU-kommissionen har i en skrivelse klargjort hur statsstödsreglerna ska tillämpas för statliga garantier. Motsvarande klargörande finns inte för statlig kreditgivning, med undantag för den rättspraxis som finns på området. Avsaknaden av tydliga riktlinjer för hur EU:s statsstödsregler ska tillämpas, samt bristen på reglering i budgetlagen, gör att det är oklart vad som gäller för statliga lån med kreditrisk.

## Samma regler för krediter som för garantier

Riksgäldskontoret anser att samma principer som gäller för garantier bör tillämpas för statliga lån med kreditrisk. Garantimodellens funktion med bl.a. riskavspeglande avgifter innebär att staten avsätter medel för att täcka framtida förluster. Avsaknad av motsvarande regler för statens långivning leder till oklarheter om hur kreditförluster ska hanteras i statsbudgeten. Ska förlusterna belasta ett anslag under det statliga utgiftstaket eller inte? Framtida kreditförluster skulle därmed kunna tränga undan annan statlig verksamhet, vilket i sin tur skulle minska handlingsfriheten för kommande riksdagar.

Avsaknaden av regler för statens kreditgivning är inte bara ett budgetstyrningsproblem över tiden. Det är också ett budgetstyrningsproblem mellan olika verksamheter. En reglerad kreditgivning är viktigt för att riksdag och regering ska få en rättvisande bild av kostnaderna för olika verksamheter. Med rätt värdering och prissättning av kreditgivningen skulle mer lån till exempelvis Botniabanan på ett tydligt sätt kunna ställas mot mer resurser till t.ex. utbildning och försvaret.

Det är också viktigt att statens kreditgivning och statens garantigivning regleras på ett likartat sätt för att riksdagen

## Garantimodellen

Garantier är fr.o.m. 1 januari 1997 reglerade i budgetlagen (1996:1059). En statlig garanti kan ställas ut först efter riksdagsbeslut. Riksdagen ska ange ändamål och, i normalfallet, ett högsta belopp för garantin. Budgetlagen anger också att en avgift motsvarande statens ekonomiska risk och övriga kostnader för åtagandet ska tas ut om inte riksdagen beslutar annat.

Avgiften ska betalas av det företag som får garantin eller, om riksdagen beslutar att avgiften ska subventioneras, med pengar från statsbudgeten. Avgifterna redovisas på ett särskilt konto för att användas vid framtida kreditförluster. Huvudsyftet med avgifterna är att se till att staten har resurser för att täcka framtida kostnader för eventuella infrianden av garantierna.

## EU:s statsstödsregler

EU-kommissionen redogör i en skrivelse från 2000 för hur EU:s statsstödsregler ska tillämpas på statliga garantier. För verksamheter där statsstöd inte är tillåtet måste följande krav vara uppfyllda för att en garanti inte ska betraktas som statligt stöd:

- Låntagaren ska ha en sund finansiell ställning.
- Låntagaren ska i princip kunna få ett lån till marknadsmässiga villkor på finansmarknaderna utan statligt ingripande.
- Garantin får inte täcka mer än 80 % av det utestående lånet eller den finansiella förpliktelsen. Garantin måste vara knuten till en finansiell transaktion med ett högsta belopp och begränsad varaktighet.
- Marknadspris ska betalas för garantin.

Om det råder osäkerhet om garantin kan utgöra ett statligt stöd ska detta anmälas till kommissionen.

korrekt ska kunna jämföra de båda finansieringsformerna med varandra. I annat fall kan kreditgivningen felaktigt framstå som en billigare finansieringsform än statliga garantier.

I sin granskning av Riksgäldskontorets årsredovisning 2003 anmärker Riksrevisionen att den förväntade förlusten för lån med kreditrisk ska redovisas. Riksgäldskontoret kommer därför vid nästa delårsrapport att redovisa lånen enligt detta. Det för oss dock tillbaka till frågan om hur kostnaden för eventuella kreditförluster ska hanteras i statsbudgeten och understryker samtidigt behovet av tydliga riktlinjer för statens samlade kreditgivning. ▶

## ► Riksgäldskontorets förslag till reglering

Riksgäldskontoret lämnade första gången i januari 2000 förslag till regeringen om en ny modell för hantering av statlig utlåning med kreditrisk. Förslaget är i linje med de principer och regler som slogs fast för statliga garantier i 1997 års budgetproposition. Förslaget innebär i vissa delar en formalisering av den praxis som etablerats för Riksgäldskontorets avgiftssättning för utlåning med kreditrisk. I kort-het omfattar förslaget följande:

- Statlig långivning bör regleras i budgetlagen.
- Antalet långivande myndigheter bör begränsas till tre: CSN, Sida och RGK. Myndigheterna ska värdera och prissätta kreditriskerna i utlåningen inom respektive ansvarsområde.
- Riskavspeglande avgifter bör tas ut och redovisas på ett konto för att täcka framtida kreditförluster.
- En kreditförordning, med ungefär samma innehåll som gällande garantiförordning, bör införas.
- Riskerna i redan utställda krediter bör värderas och prissättas för att krediterna ska kunna hanteras i det nya systemet.

För att få en enhetlig och effektiv hantering av statens utlåning är det viktigt att likartade regler gäller för alla långivande myndigheter. Det gäller inte minst CSN som är den i särklass största långivaren. CSN gör visserligen årliga riskbedömningar för framtida kreditförluster, men den avsätter inga medel för detta. I stället belastas statsbudgeten och utrymmet under utgiftstaket först när kreditförlusterna har inträffat. Det riskerar att ge ryckighet i anslaget för studiestödet eftersom kreditförlusterna kan variera från ett år till ett annat.

Finansdepartementet lämnade nyligen ett förslag till förändringar av budgetlagen. Riksgäldskontoret konstaterar i sitt remissvar att förslaget saknar regler för värdering och prissättning av statlig utlåning med kreditrisk.

## Praxis för Riksgäldskontorets långivning

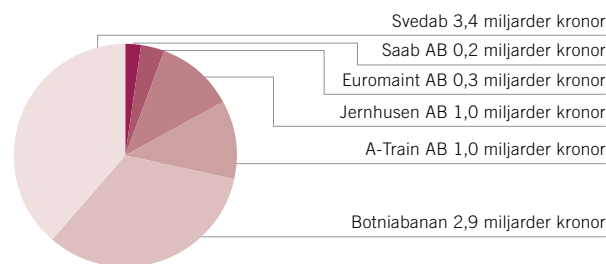
Riksgäldskontorets utlåning med kreditrisk uppgår till knappt 9 miljarder kronor. För hälften av dessa lån har Riksgäldskontoret värderat och prissatt riskerna enligt samma principer som gäller för Riksgäldskontorets garantier. Riksgäldskontoret har alltså tagit ut kreditriskavgifter för dessa lån. Det gäller krediter utställda till vissa av de avknoppade bolagen i affärsverket Statens Järnvägar, samt utlåningen till Botniabanan AB. Kreditriskavgiften för Botniabanans lån är dock beräknad till noll eftersom amorteringarna kommer att ske från statsbudgeten via ett s.k. beställningsbemyndigande.

Riksgäldskontoret har också lånat ut pengar till Saab AB för att delfinansiera bolagets utvecklingskostnader i samband med flygplansprojektet Airbus 380. Dessutom

## Riksgäldskontorets utlåning med kreditrisk per låntagare

Total utlåning med kreditrisk 8,6 miljarder kronor

31 december 2003



har Riksgäldskontoret lånat ut en miljard kronor till A-Train AB för bygget av snabbspåret till Arlanda. Både dessa lån är lån med speciella villkor där återbetalningarna är beroende av försäljningsresultat och trafikutveckling. För lånet till Saab AB har Riksgäldskontoret värderat och prissatt risken. Avgiften är delvis subventionerad från statsbudgeten, medan resten betalas av Saab AB.

I Riksgäldskontorets låneportfölj finns också utlåning till Svedab som är det svenska moderbolaget till Öresundsbro Konsortiet. Svedab har rätt att låna i Riksgäldskontoret för de svenska landanslutningarna. Bolaget har dessutom rätt att amorteringsfritt låna till räntor fram till dess att Öresundsbro Konsortiet går med vinst och konsortiets lån är återbetalda. Därefter ska Svedabs lån i RGK återbetalas med konsortiets vinster. Enligt bolagets årsredovisning för 2003 beräknas lånen vara återbetalda omkring 2050. Under åren kan Svedabs lån i Riksgäldskontoret följaktligen växa till ett mycket stort belopp. I värsta fall kommer lånet aldrig att kunna återbetalas om konsortiets vinster blir små.

Enligt Riksgäldskontorets bedömning är utlåningen till Svedab och A-Train förknippad med stor osäkerhet om framtida återbetalningar. För den kreditrisk staten har tagit på sig för utlåningen till dessa bolag har staten inte avsatt några medel. Om återbetalning av lånen inte sker kommer den ökning av statsskulden som lånen bidragit till således att bestå.

Utlåningen till Jernhusen AB är ytterligare ett exempel på utlåning utan fullständig riskvärdering. Jernhusen äger fastigheter som tidigare ägdes av affärsverket Statens Järnvägar. Regeringen har beslutat att riskavgiften ska utgöra 0,75 procent av lånebeloppet. Om avgiften skulle spegla den verkliga risken skulle den ha varit högre enligt Riksgäldskontorets bedömning. Jernhusen har rätt att låna två miljarder kronor i Riksgäldskontoret under 2004.

Exemplet Jernhusen visar att så länge statens kreditgivning är oreglerad kan staten ge lån på villkor som inte speglar statens risk. Det kan i förlängningen leda till att det byggs upp risker i statens balansräkning, där utebliven återbetalning av lån gör att statsskulden blir större än väntat. Dessutom kan det felaktigt få utlåningen att framstå som en billigare finansieringsform jämfört med garantier.

*Sara Bergström, biträdande chefsekonom  
Christina Hamrén, utredare*