



YTTRANDE

2010-05-31

2010-110-3623

2010-03-15

Fi2010/1618

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

## En reformerad budgetlag (SOU 2010:18)

CSN har tagit del av betänkandet En reformerad budgetlag (SOU 2010:18). CSN vill framhålla två synpunkter som är särskilt angelägna för CSN:s verksamhet. För det första anser CSN att i de fall avgifter ska bidra till CSN:s förvaltningskostnader så ska avgifterna redovisas mot inkomsttitel och ett förvaltningsanslag finansiera myndighetens samtliga förvaltningskostnader. För det andra vill CSN framhålla att den befintliga osäkra fordran som utgör en del av CSN:s nuvarande lånestock (studielån, återkrav av studielån och hemutrustningslån) måste få en finansieringslösning före övergång till en modell där avsättning för förväntade förluster ska göras i samband med utlåningen.

### Sammanfattning

- CSN avstyrker bestämt förslaget att i de fall inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifterna i en verksamhet så ska dessa redovisas mot anslag. CSN föreslår att avgiften ska redovisas mot inkomsttitel och ett förvaltningsanslag ska finansiera myndighetens samtliga förvaltningskostnader i de fall avgifter tas ut som inte motsvarar kostnaden för en specificerad tjänst. Detta har CSN framhållit och begärt av regeringen vid upprepande tillfällen.
- CSN tillstyrker förslaget att en ny bestämmelse införs i budgetlagen som innebär att lån där den förväntade förlusten är låg får finansieras med lån i Riksgälden. CSN avstyrker bestämt – om det skulle bli aktuellt – att hemutrustningslånen finansieras parallellt enligt två finansieringsprinciper (låne- och anslagsfinansiering).
- CSN föreslår
  - att medel för att täcka förväntade förluster för utestående studielån och hemutrustningslån ska avsättas från anslag till räntebärande konton i Riksgälden,
  - i likhet med utredningens bedömning att den befintliga osäkra fordran som utgör del av CSN:s nuvarande lånestock (studielån, återkrav av studielån och hemutrustningslån) måste få en finansieringslösning före övergång till en modell där avsättning för förväntade förluster ska göras i samband med utlåningen,
  - att en modell tas fram för hur den löpande avsättningen ska göras avseende osäkerheten i utlåningen,
  - att Ekonomistyrningsverket (ESV) tar fram anvisningar för värdering och redovisning av osäker fordran i utlåningsverksamhet,
  - att nettoredovisningen mot anslaget för hemutrustningslån avskaffas så att en enhetlig ordning med bruttoredovisning mot anslaget kan uppnås.

2010-05-31

- CSN tillstyrker utredningens förslag om vad årsredovisningen för staten ska innehålla. Myndigheten vill särskilt framhålla vad som sägs i punkt 7 där det anges att en samlad redovisning över vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser ska ingå.
- CSN föreslår att införandet av utredningens förslag i avsnitt 9.6.4 Ränta och avgift för lån och garantier senareläggs genom övergångsbestämmelser tills det som följer av CSN:s förslag ovan är framtaget.

### 4.3 Överväganden om avgiftsinkomster

CSN avstyrker förslaget att i de fall inkomsterna till en obestämd del ska täcka utgifterna i en verksamhet så ska dessa redovisas mot anslag. CSN föreslår att avgiften ska redovisas mot inkomsttitel och att förvaltningsanslaget ska finansiera hela myndighetens verksamhet i de fall avgifter tas ut som inte motsvarar kostnaden för tjänsten.

CSN finansieras till ca 60 procent av avgifter och till ca 40 procent av anslag. Avgifterna är inte beräknade utifrån kostnaderna för verksamheten, utan avgifterna ska bidra till myndighetens finansiering och avräkning ska ske mot förvaltningsanslaget. Avgifterna för studiestöd och hemutrustningslån fastställs av regeringen med undantag för aviseringsavgifter för hemutrustningslånen som beslutas av CSN. Avgifterna justeras inte för pris- och löneökningar. Anslagssparande och anslagskredit beräknas utifrån förvaltningsanslaget och utgör 3 procent av det totala anslaget.

Konstruktionen innebär att CSN endast kompenseras för pris- och löneökningar på den del som är finansierad av anslag. På motsvarande sätt grundar sig anslagssparande och anslagskredit på anslaget och motsvarar ca 40 procent av det anslagssparande och den anslagskredit som skulle ha utgått om CSN finansierades helt av anslag. Finansieringsmodellen innebär således att myndigheten får sämre möjligheter att klara normala kostnadsökningar samtidigt som möjligheten att spara anslag, eller klara temporära kostnadsökningar, minskar.

Vidare kan till exempel åtgärder för att minska antalet påminnelser till CSN:s låntagare innebära att myndigheten får mindre inbetalda avgifter. Det finns, åtminstone teoretiskt, risk för en negativ inverkan på viss verksamhetsutveckling när en avgift specialdestineras och myndigheten är direkt beroende av avgiften. Myndigheter kanske inte alltid kan agera rationellt i ett samhällsperspektiv om detta innebär lägre avgiftsintäkter. I det sammanhanget är avgiftskonstruktionen, men även frågan huruvida avgifterna ska disponeras av myndigheten eller om de ska redovisas mot inkomsttitel av central betydelse.

### 6.1 Behövs alla de nuvarande anslagstyperna?

CSN avstyrker förslaget att avskaffa anslagstypen reservationsanslag.

CSN anser att den funktion som reservationsanslaget har inte i sin helhet täcks av ramanslagets. Att ta bort anslagsformen innebär att regeringens handlingsfrihet vad gäller anslagsfunktioner begränsas.

2010-05-31

### 9.3.7 Olika kategorier av utlåning och 9.6.2 Finansiering av lånen

CSN tillstyrker förslaget att en ny bestämmelse införs i budgetlagen som innebär att lån där den förväntade förlusten är låg får finansieras med lån i Riksgälden.

I utredningen redovisas befarade förluster på inemot 15 procent av utlåningen avseende studielånen och 30 procent avseende hemutrustningslånen. Här vill CSN göra ett förtydligande. De befarade förlusterna är beräknade av den återstående utlåningen i balansräkningen och inte i förhållande till lånens ursprungliga lånestock. För att ge en rättvisande bild av lånens verkliga kreditrisk bör även låntagare som återbetalat sina lån vägas in i bedömningen. Någon sådan beräkning finns dock inte.

Exemplet i utredningen visar att avsättningen för att täcka kostnaden i studielånen skulle uppgå till 1,2 procent, om beräkning av osäker fordran grundas på osäkerheten i fordran i balansräkningen. Vid en fordran på cirka 175 miljarder kronor, motsvarande studielån som är finansierade med lån hos Riksgälden, innebär det en ökad avsättning på 2,1 miljarder kronor vilket kan jämföras med avskrivningarna som högst beräknas uppgå till ca 0,9 miljarder kronor. Detta understryker vikten av att avsättning beräknas utifrån lånens ursprungliga lånestock.

CSN har inte några synpunkter på om hemutrustningslånen bör lånefinansieras eller anslagsfinansieras. CSN konstaterar dock att en förändring av princip och därmed finansiering kommer att få konsekvenser då skulden till Riksgälden uppgår till nästan 1,2 miljarder kronor. CSN vill med anledning av detta föra fram att om lånen istället ska anslagsfinansieras så bör samma princip gälla för alla lån oavsett tidigare finansiering. Medel bör avsättas för att amortera av den nuvarande skulden hos Riksgälden. Konsekvenserna av att hantera två finansieringsprinciper parallellt kan inte överblickas, till exempel kan inte CSN:s IT-system hantera lån som finansierats på olika sätt. Om en sådan ändring blir aktuell, vilket CSN bestämt avstyrker, krävs ytterligare noggranna analyser av både regler och system.

### 9.6.4 Ränta och avgift för lån och garantier

CSN tillstyrker förslagen och instämmer i utredningens bedömning.

CSN föreslår

- att medel för att täcka förväntade förluster för utestående studielån och hemutrustningslån ska avsättas från anslag till räntebärande konton i Riksgälden
- i likhet med utredningens bedömning att den osäkra fordran som föreligger på CSN:s nuvarande lånestock (studielån, återkrav av studielån och hemutrustningslån) först finansieras innan man övergår till en modell där avsättning för förväntade förluster ska göras i samband med utlåningen
- att en modell tas fram för hur den löpande avsättningen ska göras avseende osäkerheten i utlåningen
- att Ekonomistyrningsverket (ESV) tar fram anvisningar för värdering och redovisning av osäker fordran i utlåningsverksamhet
- att nettoredovisningen mot anslaget för hemutrustningslån avskaffas så att en enhetlig ordning uppnås

2010-05-31

Studielånen och hemtrustningslånen är i dag subventionerade och det är inte möjligt att finansiera dem med ränta som innehåller avsättning för osäker fordran. Kreditförlusten bör därför finansieras från anslag till räntebärande konton i Riksgälden.

CSN:s osäkra fordran uppgår i bokslutet 2009 till 25 miljarder kronor, varav 19 miljarder kronor behöver finansieras via anslag. Övriga medel avser till största delen av kapitaliserad ränta dvs. den del av ränteintäkterna som låntagarna inte betalar under året. Den kapitaliserade räntan balanseras av ett myndighetskapital och förlusterna avseende denna syns inte på statsbudgeten utan den reducerar enbart myndighetskapitalet.

CSN anser att den osäkra fordran som föreligger på nuvarande lånestock först måste finansieras innan man kan övergå till en modell där avsättning för förväntade förluster ska göras i samband med utlåningen. Beräkningar visar att nuvarande lånestock kommer att sträcka sig 45 år framåt i tiden vilket innebär att avskrivningar kommer att pågå under samma period och att framtida skattebetalare kommer att få betala avskrivningar på lån som beviljats under tidigare år.

I CSN:s nuvarande modell för beräkning av osäker fordran beräknas risken för kommande avskrivningar individuellt för alla låntagare, med skulden vid årsskiftet som utgångspunkt. Fördelen med modellen är att man kan härleda osäkerheten ned till enskilda individer och därefter följa upp om antagandena stämmer överens med verkligt utfall. På så sätt kan modellen justeras utifrån faktiskt utfall och kontinuerligt förbättras. Nackdelen är att relativt små förändringar i modellen, till exempel nya ränteantaganden, kan ge stora förändringar i den totala avsättningen för osäker fordran. Att avsätta anslag för att täcka förväntade förluster enbart utifrån beräkningarna i CSN:s modell är inte ändamålsenligt. CSN anser att inriktningen i utredningen, som innebär att man skulle fastställa en avsättning för en längre period exempelvis fem år i taget utifrån beräknade framtida förluster, är en lämplig utgångspunkt. Dock måste inriktningen utredas ytterligare och en stabil modell för beräkning av avsättningen utarbetas innan den förändrade avsättningen kan börja tillämpas.

Den modell för avsättning av medel till Riksgälden för kommande avskrivningar som utredningen resonerar kring och de nuvarande kraven om värdering av fordringar är båda avsedda att spegla samma risk. Med två modeller för beräkning av osäker fordran kommer riskvärderingen mellan de olika modellerna att skilja sig åt. CSN anser att normerande myndighet på redovisningsområdet, ESV, bör ta fram anvisningar som fastställer värdering och redovisning av osäker fordran i utlåningsverksamhet, både när det gäller redovisning i balansräkning och avsättning till räntebärande konton i Riksgälden.

CSN har tidigare redovisat problematiken med anslaget konstruktion för hemtrustningslån i bland annat budgetunderlaget 2011-2013. Anslagskonstruktionen som innebär att ränteinkomster i stället för att redovisas mot inkomsttitel nettoredovisas mot anslaget medför att anslagskrediten beräknas utifrån fel grundprincip. Härigenom får CSN sämre möjligheter att inom vissa gränser överskrida anslaget. CSN anser som tidigare att den grundläggande principen bör vara bruttoredovisning i enlighet med lagen (1996:1059) om statsbudget.

2010-05-31

### 13.2.4 Årsredovisningens innehåll

CSN tillstyrker utredningens förslag om vad årsredovisningen för staten ska innehålla. Myndigheten vill särskilt framhålla vad som sägs i punkt 7 där det anges att en samlad redovisning över vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser ska ingå.

### 18 Ikraftträdande

CSN föreslår att införandet av utredningens förslag i avsnitt 9.6.4 Ränta och avgift för lån och garantier senareläggs genom övergångsbestämmelser tills det som följer av CSN:s förslag ovan är framtaget.

Som framgår ovan under 9.6.4 Ränta och avgift för lån och garantier anser CSN att ytterligare utredningar behöver göras innan bestämmelserna kan börja tillämpas. Om utredningarna inte kan genomföras snarast måste därför en övergångsbestämmelse införas som innebär att dagens bestämmelser fortsätter att gälla och att de nya bestämmelserna börjar tillämpas senare.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Kerstin Borg Wallin efter föredragning av ekonomichefen Jan Söderholm. I beredningen av ärendet deltog ställföreträdande generaldirektören Ann-Sofie Löth, internrevisorn Mats Löjdahl, redovisningsansvarige Eva-Lisa Lindström, gruppchefen Stefan Haldin, statistikern Olof Fraenell och verksjuristen Anna Sjöstrand.

Kerstin Borg Wallin

Jan Söderholm