



Regeringens proposition 1990/91: 29

om riksgäldskontorets uppgifter inom
statsskuldspolitiken och den statliga
finansförvaltningen

Prop.
1990/91: 29

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 27 september 1990 för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Odd Engström

Erik Åsbrink

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås riktlinjer för riksgäldskontorets framtida verksamhet inom statsskuldspolitiken och olika områden av den statliga finansförvaltningen. Utöver riksgäldskontorets huvuduppgift statsupplåningen avser dessa riktlinjer kontorets utlåning och inlåning, kontorets roll i den statliga kreditgarantiverksamheten samt den statliga betalningsverksamheten. Dessutom behandlas riktlinjer för affärsverkens lånefinansiering.

Gemensamt för huvuddelen av förslagen är att riksgäldskontorets roll inom den statliga finansförvaltningen stärks och definieras tydligare.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 september 1990.

Närvarande: statsråden Engström, ordförande, Göransson, Gradin, Hellström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Löow, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Åsbrink

Proposition om riksgäldskontorets uppgifter inom statsskuldspolitiken och den statliga finansförvaltningen

1 Inledning

Riksgäldskontoret blev den 1 juli 1989 en myndighet under regeringen. Inför det ändrade huvudmannskapet fick en kommitté (Fi 1988:04) i uppdrag att se över riksgäldskontorets framtida organisation och arbetsuppgifter. Riksgäldskommittén delade upp arbetet i två delar. De frågor som bedömdes kräva en lösning till den 1 juli 1989 redovisades i delbetänkandet (SOU 1988:59) Riksgäldskontoret – från riksdagens verk till regeringens myndighet. På grundval av betänkandet lämnades i proposition 1988/89:97 förslag om anslag till riksgäldskontoret för budgetåret 1989/90 samt om vissa författningsändringar betingade av det nya huvudmannskapet. Förslagen antogs av riksdagen under våren 1989 (FiU25, rskr. 191).

I sitt slutbetänkande (SOU 1989:95) Riksgäldskontoret – en finansförvaltning i staten behandlar riksgäldskommittén företrädesvis mer övergripande frågor angående riksgäldskontorets framtida verksamhet. Sålunda tar kommittén upp olika frågor med anknytning till statsskuldspolitiken samt statens upplåning och kreditgarantivning. Vidare behandlas riksgäldskontorets utlåning till affärsverk och myndigheter samt kontorets roll med avseende på den statliga betalningsverksamheten och fondförvaltningen. Härutöver redovisar kommittén sin uppfattning om hur riksgäldskontorets organisation bör se ut.

En sammanfattning av kommitténs slutbetänkande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. Som *bilaga 2* bör fogas en sammanställning av remissyttrandena.

Jag har i ärendet samrått med cheferna för kommunikations-, industri- och civildepartementen.

2 Allmänna utgångspunkter

Riksgäldskontorets huvuduppgift är att ta upp och förvalta lån för staten. Denna verksamhet skall bedrivas med beaktande av statsskuldspolitiskt betingade målsättningar (jfr prop. 1986/87:143 s. 55).

Riksgäldskontorets betydelse och roll i statsförvaltningen och den ekonomiska politiken har förändrats betydligt under de senaste årtiondena. Starkt bidragande faktorer till denna utveckling har varit 1970-talets ekonomiska kris och det växande upplåningsbehov för staten som framkallats härav.

Riksgäldskontorets verksamhet har expanderat i takt med att statsupplåningen ökat i volym. För att möta det växande upplåningsbehovet under 1970- och 1980-talen utvecklades nya upplåningsinstrument. Tidigare hade statsupplåningen bedrivits huvudsakligen med hjälp av olika regleringar. Upplåningsbehovets omfattning och framväxten av nya, moderna finansiella marknader ledde till en omläggning av statsupplåningen i riktning mot en marknadsanpassning. Den regelstyrda statsupplåningen upphörde successivt under 1980-talet.

Samtidigt som statsupplåningen skiftat karaktär har också upplåggningen av penningpolitiken förändrats. Penningpolitik bedrivs inte längre med hjälp av kvantitativa regleringar utan med olika åtgärder som är anpassade till de finansiella marknadernas funktionssätt.

Avregleringen av den svenska kreditmarknaden har på ett omvälvande sätt förändrat förutsättningarna för aktörerna på de finansiella marknaderna. Tidigare fanns bestämmelser som i stor utsträckning reglerade vilka aktiviteter olika aktörer fick ägna sig åt. Avregleringen har medfört att en aktör nu kan verka på flera områden än tidigare. Härigenom stimuleras konkurrensen. Genom att avregleringen skapat möjlighet för aktörerna att verka inom flera områden har också kraven på aktörernas flexibilitet stigit. Denna utveckling påverkar även en sådan speciell aktör som riksgäldskontoret.

Liknande utvecklingsmönster som det nu beskrivna kan skönjas i många industriländer. Samtidigt har den finansiella integrationen mellan olika länder skjutit fart. Utvecklingen av de finansiella marknaderna och den ökade internationaliseringen innebär att förutsättningarna för statsupplåningen och samordningen av statsskuldspolitiken med andra delar av den ekonomiska politiken förändras.

Också framöver finns anledning räkna med att riksgäldskontorets verksamhetsinriktning och organisation kommer att påverkas av förändringar i de ekonomiska betingelserna, både nationellt och internationellt. De företeelser som närmast kan förväntas få betydelse för riksgäldskontorets funktion är dels de finansiella marknadernas utveckling och internationalisering, dels behovet av att förnya den offentliga sektorn och dess finansiella system.

Ett viktigt inslag i förnyelsen av den offentliga sektorn är att klart och tydligt formulera mål och ansvarsområden för olika myndigheter samt att minska detaljstyrning och delegera beslutsbefogenhet. En förutsättning för att kunna genomföra detta är att funktionella kriterier kan utvecklas för att följa upp och utvärdera verksamheten. Det är viktigt att förändringar av riksgäldskontorets verksamhet sker i ljuset av denna process.

Riksgäldskontoret förvaltar mycket stora ekonomiska värden. En effektiv statsskuldshöllning är därför nödvändig och kan också få stor betydelse för att frigöra ekonomiska resurser till andra viktiga områden inom

den offentliga verksamheten. I linje med den allmänna strävan att förnya den offentliga sektorn får det anses naturligt att riksgäldskontoret så långt som möjligt ges ett entydigt ansvar för sin verksamhet och stimuleras att effektivt utnyttja olika resurser och att – inom den av statsmakterna angivna ramen för verksamheten – hålla ned de totala kostnaderna för statsupplåningen.

Statsskuldskörelsen utgör ett betydelsefullt inslag i den statliga finansförvaltningen. Andra viktiga delar är finansiering av affärsverk och myndigheter vid sidan om statsbudgeten, betalningssystemet och kassahållningen, den statliga kreditgarantivningen och annan statlig låneverksamhet av stödkaraktär, samt förvaltningen av statens finansiella tillgångar. Det är viktigt med en helhetssyn på den statliga finansförvaltningen. Ökad samordning och andra förändringar, bl.a. av organisatorisk natur, bör kunna förbättra effektiviteten och sänka kostnaderna för den statliga finansförvaltningen.

Ett uttryck för en sådan helhetssyn på den statliga finansförvaltningen är tanken på att inrätta ett statens finansverk. Denna idé har förts fram i olika sammanhang under årens lopp. Bl.a. var statsskuldspolitiska kommittén inne på sådana tankegångar i sitt slutbetänkande (SOU 1986:22). Ett av argumenten för att göra riksgäldskontoret till en myndighet under regeringen var just att få till stånd en ökad samordning och rationalisering av den centrala statliga finansförvaltningen. Även riksgäldskommittén ger uttryck för ett sådant synsätt.

Riksgäldskommittén har i enlighet med sina direktiv gjort en övergripande genomgång av riksgäldskontorets olika uppgifter och dess roll inom den statliga finansförvaltningen. De förslag som kommittén lämnar i sitt slutbetänkande omfattar framför allt utvidgningar och preciseringar av samt målbestämningar för uppgifter som redan nu ligger inom riksgäldskontorets ansvarsområde. Detta gäller, förutom kontorets huvuduppgift statsupplåningen, bl.a. utlåningen till affärsverken och kreditgarantivningen. Det är enligt min mening av stor vikt att nu lägga fast riktlinjer för centrala frågor inom den statliga finansförvaltningen med anknytning till riksgäldskontoret för att kunna ytterligare effektivisera denna förvaltning. Flera frågor av väsentlig betydelse för affärsverkens framtida finansiering påkallar också övergripande ställningstaganden. Riktlinjerna innebär i detta avseende ett steg i utvecklingen mot en ny ekonomisk styrning av affärsverken.

En del av de riktlinjer som jag föreslår har sådana beröringspunkter med riksdagens finansmakt att de bör underställas riksdagen för godkännande. Om riktlinjerna antas av riksdagen kan regeringen därefter vidta de åtgärder som krävs för att omsätta dem i mer konkreta termer, bl.a. genom ändringar i instruktionerna för riksgäldskontoret och de statliga affärsverken.

Dispositionen av den följande framställningen.

I det följande avser jag att närmare behandla frågan om statsskuldspolitiken i avsnitt 3.

statens upplåning i avsnitt 4, finansiering av statlig verksamhet utanför statsbudgeten i avsnitt 5, statlig kreditgarantivning och lån till näringslivet i avsnitt 6, och den statliga betalningsverksamheten i avsnitt 7.

3 Statsskuldspolitiken

3.1 Mål och restriktioner för statsskuldspolitiken

Mitt förslag: Det övergripande målet för riksgäldskontoret och statsskuldspolitiken skall vara att minimera kostnaderna för statens upplåning. Övriga ekonomisk-politiska mål som berör riksgäldskontorets verksamhet skall uttryckas som restriktioner för riksgäldskontorets möjligheter att uppfylla målet om kostnadsminimering.

Kommitténs förslag överensstämmer i princip med mitt.

Remissinstanserna: Endast några remissinstanser yttrar sig i frågan. *Riksbanksfullmäktige* finner det naturligt att målet för statsskuldspolitiken formuleras så att kostnadsminimering uppnås inom vissa ramar. Att utifrån denna allmänna målformulering härleda operativa mål för riksgäldskontorets arbete menar dock fullmäktige inte vara lätt. I synnerhet är det nödvändigt att precisera vilka begränsningar som skall gälla. Med hänvisning till att en fullständig separation mellan statsskulds- och penningpolitik inte är möjlig anser fullmäktige att penningpolitiska synpunkter måste ingå bland restriktionerna. Således måste önskemål om att minimera statens upplåningskostnader vika ifall penningpolitiska skäl talar för en annan upplåning av statens finansiering. Fullmäktige anser vidare att riksgäldskontorets uppgift att minimera kostnaderna för statsskulden i första hand bör inriktas på att långsiktigt hålla nere ränte- och förvaltningskostnaderna genom s.k. marknadsvårdande insatser. Även *allmänna pensionsfonden (1–3:e fondstyrelserna)* och *Stadshypotekskassan* anför liknande synpunkter. *Landsorganisationen (LO)* betonar att i avvägningen mellan intresset av att minimera kostnaderna för statsupplåningen och behovet av att bidra till makroekonomisk stabilisering måste det senare väga tyngre.

Skälen för mitt förslag: Inledningsvis vill jag något beröra vad som kan innefattas i begreppet statsskuldspolitik. Det kan härvid konstateras att någon entydig, allmänt vedertagen definition av statsskuldspolitik inte finns. Definitionen kan utformas på olika sätt beroende på vilka utgångspunkter man har. Det är heller inte givet hur gränslinjen skall dras mellan statsskuldspolitik och andra delar av den ekonomiska politiken. Bl.a. är det så att statsupplåningen berör både penning- och finanspolitiken.

Frågan om avgränsningen av statsskuldspolitiken gentemot andra områden av den ekonomiska politiken togs upp av statsskuldspolitiska kommittén (SPOK) i delbetänkandet (SOU 1984:89) Statsskuldspolitiken –

samordningsfrågor. SPOK definierade därvid statsskuldspolitik "som det sätt på vilket befintlig statsskuld förvaltas och tillkommande budgetunderskott finansieras".

Även riksgäldskommittén diskuterar definitionsfrågan.

Kommittén anser att det finns ett behov av att förtydliga SPOK:s definition. Bl.a. anmärker kommittén att åtgärder som påverkar statsskuldens sammansättning på marknaden, vilket med SPOK:s definition kan betraktas som statsskuldspolitik, kan genomföras med andra syften än att förvalta statsskulden och vidtas av annan myndighet än riksgäldskontoret, nämligen riksbanken. Kommittén konstaterar vidare att med denna definition bedrivs statsskuldpolitiken av två skilda myndigheter med olika uppgifter och olika huvudmän. Därför blir det enligt kommittén problematiskt att till statsskuldpolitiken knyta ett operationaliserbart mål som också kan utgöra ett mål för riksgäldskontoret såsom ansvarig myndighet för statsupplåningen. Dessutom framhålls att det uppstår avvägnings- och samordningsproblem mellan de berörda myndigheterna.

Mot den angivna bakgrunden menar riksgäldskommittén att definitionen av statsskuldspolitik bör formuleras snävare än vad SPOK gjort och avse de åtgärder som riksgäldskontoret vidtar för att finansiera statens upplåningsbehov och för att förvalta statsskulden. Som förtydligande uttalar kommittén att definitionen – på grund av den institutionella lösning som valts i Sverige och nödvändigheten av att formulera klara mål – blir inte endast principiellt utan även institutionellt betingad. Statsskuldpolitikens innehåll kommer därför också att bero på regleringen av riksgäldskontorets verksamhet.

Jag kan för egen del i huvudsak instämma i de synpunkter som riksgäldskommittén har anfört vad gäller en avgränsning och definition av statsskuldpolitiken. Det kan dock enligt min mening finnas anledning påpeka att definitionens praktiska betydelse inte bör överdrivas.

Statsskuldpolitiken är, som framgått, en del av den ekonomiska politiken. Det innebär bl.a. att den skall främja de övergripande ekonomiska målen såsom hög tillväxt, full sysselsättning, låg inflation och en jämn fördelning av levnadstandarden. Generellt gäller att den optimala insatsen av ett visst medel är avhängigt regeringens samtliga ekonomisk-politiska mål. Den ekonomiska politikens problem består i att finna den kombination av olika medel som bäst uppfyller de samhällsekonomiska målen.

För att kunna operationalisera den ekonomiska politiken, dvs. omsätta den i mer konkreta anvisningar, behöver emellertid de övergripande målen brytas ned i delmål eller mer underordnade mål. Principiellt sett bör man inte formulera fler mål än det finns tillgängliga medel eftersom ett medel i normala fall inte kan användas för att klara av flera olika mål samtidigt. Det är samtidigt angeläget att en organisation har ett så tydligt angivet mål för sin verksamhet som möjligt. Oklara och motsägelsefulla målformuleringar leder ofta till en ineffektiv verksamhet.

Riksgäldskontoret har tidigare haft ett flertal, tidvis motsägelsefulla, mål för sin verksamhet. Ett exempel på en sådan målkonflikt är de dubbla syftena med allemanssparandet. Detta har använts dels till att stimulera hushållen till ökat sparande, dels till att vara ett upplåningsinstrument. I

den senare funktionen jämförs upplåningskostnaderna för allemanssparandet med kostnaderna för övriga upplåningsinstrument sett mot bakgrund av kravet på kostnadseffektivitet i förvaltningen av statsskulden.

Under senare år har målsättningen att minimera kostnaderna fått ökad prioritet. För att riksgäldskontorets verksamhet skall kunna bedrivas effektivt är det viktigt att ett operationaliserbart mål införs. Detta mål bör vara att minimera kostnaderna för statens upplåning och förvaltningen av statsskulden.

I sin strävan att minimera kostnaderna bör emellertid riksgäldskontoret ta hänsyn till de ekonomiska konsekvenser som olika upplåningsalternativ medför. Sålunda innebär t.ex. upplåning till långfristigt bunden ränta att upplåningens räntekostnader kan förutsägas på lång sikt och att kostnadsökningar i samband med en uppgång i räntenivån kan undvikas. Å andra sidan uppkommer inte heller några kostnadsbesparingar när marknadsräntan faller. Vid upplåning med rörlig ränta blir effekterna de motsatta. Riksgäldskontoret bör beakta dessa faktorer i sitt arbete att minimera kostnaderna för upplåningen. Riksgäldskontorets styrelse har redan uppmärksammat denna frågeställning och har till en del begränsat storleksordningen på kontorets ränte- och valutarisker.

Som nämndes inledningsvis, och som också bl.a. riksbanksfullmäktige framfört i sitt remissvar, finns det skäl för att statsskuldspolitiken avvägs mot andra delar av den ekonomiska politiken och då inramför allt mot penningpolitiken. De avvägningar som måste göras mot de andra ekonomiska målen – och då i synnerhet mot penningpolitikens mål – utgör restriktioner för statsskuldspolitikens övergripande mål att minimera kostnaderna för statens upplåning.

Statsskuldspolitikens möjligheter att påverka de övergripande ekonomiska målen är dock begränsade. Andra medel i den ekonomisk-politiska åtgärdsfloran är betydligt effektivare i detta avseende. Detta är också ett av skälen till att knyta statsskuldspolitiken till ett så pass begränsat delmål som att minimera kostnaderna för statens upplåning.

3.2 Samordning mellan statsskuldspolitiken och penningpolitiken

Mitt förslag: Riksgäldskontoret skall besluta om förvaltningen av statsskulden inom de av penningpolitiken betingade restriktionerna. För att säkerställa att statsskuldspolitiken avvägs mot penningpolitiken skall samråd ske mellan riksgäldskontoret och riksbanken.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att roll- och ansvarsfördelningen mellan riksgäldskontoret och riksbanken görs klarare. Genom avregleringen av kreditmarknaden har samordningen via marknaden kunnat öka. Kommittén konstaterar dock att en fullständig separation mellan penning-, valuta- och statsskuldspolitik inte är möjlig att genomföra i dagsläget. Detta kan komma till stånd först när de finansiella marknaderna

fungerar mer effektivt än vad de gör nu. Enligt kommittén är därför en viss samordning tills vidare nödvändig mellan riksbanken och riksgäldskontoret även om riksgäldskontoret ges en mer självständig roll. Kommittén anser också att nya former för samråd mellan de berörda myndigheterna bör övervägas.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser betonar nödvändigheten av ett samrådsförfarande mellan riksbanken och riksgäldskontoret om penning- och statsskuldpolitiken. Enligt *allmänna pensionsfonden (1–3:e fondstyrelserna)* måste denna samordning innebära att statsskuldpolitiken underordnas penningpolitiken. *Riksbanksfullmäktige* menar att samråd är nödvändigt rörande såväl den kort- som långsiktiga politikens uppläggning. Formerna för samråd bör enligt fullmäktige inte låsas fast utan anpassas efter aktuella omständigheter. Samrådet bör dock föreskrivas i instruktionen för riksgäldskontoret. *Landsorganisationen (LO)* anser att finansdepartementet har det centrala ansvaret för samordning av den ekonomiska politiken. Departementets samordning bör, enligt LO, leda till full klarhet om att upplåningskostnaderna är underordnade stabiliseringspolitikens krav och att penningpolitiken, som genomförs av riksbanken, står i överensstämmelse med regeringens intentioner.

Skälen för mitt förslag: Jag har i avsnitt 3.1 framhållit att statsskuldpolitiken utgör en del av den ekonomiska politiken och att detta innebär att statsskuldpolitikens mål – att minimera kostnaderna för statens upplåning – tidvis måste avvägas mot andra mål för den ekonomiska politiken. Behovet av avvägning är speciellt tydligt gentemot penningpolitiken. Utvecklingen av de finansiella marknaderna gör det emellertid svårt att en gång för alla avgöra hur penningpolitiska aspekter utgör restriktioner för statsskuldpolitiken. Detta innebär att samordningen mellan statsskuld- och penningpolitiken bör ske i former som tar hänsyn till att de yttre förutsättningarna kan förändras.

En förutsättning för att statsskuldpolitiken skall harmonisera med penningpolitiken är att det finns ett fungerande informationsutbyte mellan riksgäldskontoret och riksbanken. Samråd i mer organiserade former har också förekommit mellan riksgäldskontoret, riksbanken och finansdepartementet åtminstone sedan 1977 då fullmäktigeförsamlingarna i riksgäldskontoret och riksbanken beslöt att bilda en samrådsgrupp för utlandsupplåningen. Senare bildades även en samrådsgrupp för den inhemska upplåningen.

För att säkerställa att statsskuldpolitiken utformas inom de ramar som är betingade av penningpolitiken bör riksgäldskontoret föreskrivas att samråda med riksbanken om den allmänna inriktningen av kontorets verksamhet vad gäller att ta upp och förvalta lån till staten. Samrådet skall företrädesvis gälla frågeställningar som är av större penningpolitisk betydelse. Föreskrifter om samrådsförfarandet beslutas av regeringen i riksgäldskontorets instruktion.

4.1 Bakgrund

Statsupplåningen har varierat kraftigt under 1980-talet. I början av 1980-talet var statens budgetunderskott betydande, som mest ca 90 miljarder kronor. Underskottet var av en sådan storleksordning att de traditionella upplåningsinstrumenten inte räckte till utan nya låneinstrument, statskuldväxlar år 1982 och allemanssparkonto år 1984, fick introduceras. I mitten av decenniet sjönk statens finansieringsbehov snabbt på grund av ökade skatteintäkter och dämpad utgiftstillväxt. Mätt som andel av brutonationalprodukten (BNP) har statsskulden minskat sedan år 1985 och fr.o.m. år 1987 har en minskning skett även i nominella belopp. Under perioden 1980 – 1989 förändrades statsskuldens fördelning på olika låneinstrument (se nedanstående tabell).

Statsskuldens fördelning på olika låneinstrument i slutet av resp. år

	Procentuell andel			Mdr 1989
	1980	1985	1989	
Statsräntelån	49	32	24	147
Riksoptionslån	–	9	16	97
Statsskuldväxlar	–	17	12	73
Summa penning- och obligationsmarknad	49	58	53	317
Premieobligationslån	9	6	8	49
Sparobligationslån	6	6	4	26
Allemansspar	–	3	10	62
Summa hushållsmarknad	15	15	23	137
Övrigt	17	5	9	51
Lån i utländsk valuta (aktuella kurser)	18	22	16	95
Total statsskuld, mdr kr.	230	596	600	600

Mot bakgrund av stora variationer i statens lånebehov och med tanke på den osäkerhet som alltid råder om de närmaste årens ekonomiska utveckling måste planeringen av statsupplåningen utgå ifrån flera olika tänkbara framtidsbilder. För riksgäldskontorets del innebär detta att såväl långsiktig planering som stor flexibilitet i verksamhet och organisation är nödvändiga.

4.2 Upplåning i utländsk valuta

Mitt förslag: Staten skall inte nettolåna i utländsk valuta för att finansiera statens budgetunderskott eller för att förvalta statsskulden. Vid ett valutainflöde skall en motsvarande amortering ske på statens skuld i utländsk valuta.

Kommitténs förslag: Mitt förslag skiljer sig något från kommitténs. Kommittén framhåller att utlandslänenormen, dvs. att staten inte skall nettolåna i utländsk valuta, innebär inskränkningar i riksgäldskontorets möjligheter att minimera kostnaderna för statsupplåningen. Om utlandslå-

nenormen tolkas så att valutainflöden skall medföra en successiv amortering av statens skuld i utländsk valuta så innebär detta att motsvarande upplåning måste ske på den inhemska marknaden. Mot denna bakgrund anser kommittén att regering och riksdag bör specificera normen i detta avseende och därvid närmare ange valutaskuldens nivå över bestämda perioder.

Remissinstanserna: Bara ett fåtal remissinstanser berör denna fråga. *Riksbanksfullmäktige* understryker att utlandslånenormen bör ha en fortsatt central betydelse i den ekonomiska politiken. Vid mycket stora och snabba valutautflöden kan emellertid den statliga utlandsupplåningen tillfälligt behöva ökas för att undvika en alltför kraftig avtappning av valutareserven. Det är av stor valutapolitisk betydelse att tillräcklig flexibilitet upprätthålls. Om den statliga utlandsupplåningen inte kan utnyttjas som buffert måste, enligt fullmäktige, alternativa lösningar tillgripas. En sådan är att öka valutareserven till en högre nivå, medan en annan är att riksbanken skaffar nödvändiga kreditfaciliteter av det slag som riksgäldskontoret nu har. I båda fallen minskar kostnaden för riksgäldskontoret men inte för staten som helhet, eftersom riksbankens kostnader ökar i motsvarande mån. Fullmäktige menar med hänsyn till det anförda att statsskuldspolitiken måste inordnas i de övergripande riktlinjerna för den ekonomiska politiken även när det gäller statlig upplåning i utländsk valuta. Kostnadsminimiering av utlandsupplåningen bör därför enligt fullmäktige endast ske under dessa restriktioner.

Landsorganisationen (LO) anser att det ligger en risk i att den statliga politiken för utlandsupplåningen läggs fast alltför starkt och därmed ger en stel utgångspunkt för stabiliserings-, struktur- och fördelningsspolitik. I vissa lägen kan en dämpad ränteutveckling vara ett lämpligt operationellt mål. Det kan vidare, menar LO, te sig stötande att statens lånekostnader blir höga samtidigt som privata aktörer kan göra exceptionellt goda vinster på att låna i utlandet till låg ränta och tillgodogöra sig hög avkastning genom utlåning till svenska räntor.

Skälen för mitt förslag: Vad gäller frågan om statens upplåning i utländsk valuta har kommittén enligt min mening inte tillräckligt beaktat att penningpolitiken utgör en restriktion för riksgäldskontorets målsättning att minimera statens upplåningskostnader. En precisering av storleken på skulden i utländsk valuta skulle i vissa fall reducera valutapolitikens flexibilitet och effektivitet. Det gäller dels när det finns ett behov av att kortsiktigt öka upplåningen av utländsk valuta för att motverka en minskning av valutareserven i tider av stora valutautflöden, dels när penningpolitiken är stram på grund av inhemska orsaker och detta leder till ett valutainflöde. I det senare fallet ökar valutareserven om inte riksgäldskontoret amorterar på statens skuld i utländsk valuta. Förutom att stora variationer i valutareserven bör undvikas av stabilitetsskäl leder också alternativet med en ökning av valutareserven till högre kostnader för staten som helhet.

Jag anser därför att storleken på statens skuld i utländsk valuta inte bör preciseras. I stället bör, vilket jag också angav i 1990 års finansplan, som norm gälla att staten inte skall nettolåna i utländsk valuta för att finansiera

statens budgetunderskott eller för att förvalta statsskulden och att riksgäldskontoret skall amortera statens skuld i utländsk valuta då valutainflöden uppstår. Storleksordningen för dessa amorteringar bör riksgäldskontoret fastställa i samråd med riksbanken. I fråga om tidpunkten för amorteringarna anser jag det vara tillräckligt att riksgäldskontoret bestämmer dessa efter att ha inhämtat riksbankens synpunkter.

4.3 Hushållsupplåningen

Mitt förslag: Riksgäldskontoret skall även framdeles ha möjlighet att låna direkt från hushållen. På hushållsupplåningen skall, liksom för övrig upplåning som riksgäldskontoret gör, ställas kravet att den skall vara kostnadseffektiv. Upplåning från hushållen i syfte att stimulera sparandet skall i regel ej ske om detta strider mot det övergripande målet om kostnadsminimering.

Kommitténs förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: *Svenska sparbanksföreningen* delar kommitténs åsikt att det inte bör vara en uppgift för statsskuldspolitiken att stimulera hushållens sparande. Vidare instämmer föreningen i kommitténs uppfattning att även upplåningen i hushållssektorn skall vara kostnadseffektiv och rymmas inom de övergripande målen för statsskuldspolitiken. Direkt upplåning från hushållen bör dock inte vara ett självändamål för riksgäldskontoret. Exempelvis bör det, enligt föreningen, övervägas om sådan upplåning i stället skall ske inom banksystemet i form av ett anbudsförfarande. *Stadshypotekskassan* anser att det finns en risk att riksgäldskontorets upplåning från hushållssektorn snedvrider konkurrensen på kreditmarknaden. Kassan menar därför att om riksgäldskontoret över huvud taget skall bedriva upplåning från hushållen måste stränga krav ställas på att verksamheten är självbärande.

Skälen för mitt förslag: Riksgäldskontoret har tidigare haft ett flertal olika, emellanåt oförenliga, mål för statsupplåningen. Exempel på sådana motstridiga mål är att statsupplåningen skulle dels ske till lägsta möjliga kostnad, dels erbjuda hushållen sparvillkor som stimulerar sparandet. Denna målkonflikt har varit speciellt tydlig vad gäller allemanssparandet.

I slutet av 1970-talet och i början av 1980-talet var statens lånebehov så betydande att kostnadsaspekterna emellanåt fick vika för andra hänsynstaganden. Allteftersom statens lånebehov har minskat har emellertid kraven på en kostnadseffektiv förvaltning återigen kommit i förgrunden. Samtidigt har erfarenheterna visat att riksgäldskontorets möjligheter att påverka hushållssparandet är begränsade. Mot denna bakgrund bör riksgäldskontoret i regel endast eftersträva det allmänt sparstimulerande målet i den mån det inte står i konflikt med det övergripande målet om kostnadsminimering.

Riksgäldskontoret bör dock även framgent kunna låna direkt från hushållen. Ett av skälen till detta är att staten bör ha flexibilitet i sin upplåning

dels för att uppnå kostnadseffektivitet när upplåningskostnaderna varierar inom olika segment på marknaden, dels för att kunna låna direkt från hushållssektorn om lånebehoven skulle öka i framtiden. Vidare måste riksgäldskontoret, genom att kontoret har utestående lån riktade till hushållen som förfaller först år 1999, upprätthålla en kompetens inom detta område. Sammantaget talar dessa omständigheter, enligt min mening, för att kontoret bör ha kvar nödvändig organisation och kompetens för direktupplåning från hushållssektorn.

5 Finansiering av statlig verksamhet utanför statsbudgeten

5.1 Utlåning och inlåning i riksgäldskontoret

5.1.1 Riksgäldskontorets roll

Mitt förslag: Riksgäldskontoret skall även fortsättningsvis ha en central roll vid finansiering av statlig verksamhet utanför statsbudgeten.

Riksgäldskontorets möjligheter till kostnadseffektiv upplåning skall användas för att ge statliga myndigheter finansiering till låga kostnader, dock utan att myndigheternas verksamheter subventioneras.

Kommitténs förslag överensstämmer med mitt förslag förutom att kommittén vill ha en friare och mer affärsmässig roll för riksgäldskontoret vid utlåning till affärsverk och i konsekvens därmed föreslår att verksamheten skall bedrivas i en särskild enhet.

Remissinstanserna: *Affärsverken* liksom en del andra remissinstanser, däribland *riksrevisionsverket* och *Landsorganisationen (LO)*, ställer sig i huvudsak positiva till kommitténs förslag om riksgäldskontorets roll vid finansiering av affärsverken. *Riksgäldskontoret* menar att förslaget är en naturlig fortsättning på kontorets nuvarande kreditgivning till affärsverken. Riksgäldskontoret preciserar dessutom på olika punkter den av kommittén föreslagna modellen i syfte att ytterligare markera verksamhetens självständiga roll inom kontoret.

Bankinspektionen, *riksbanksfullmäktige*, *Svenska bankföreningen*, *Sveriges föreningsbankers förbund* och *Svenska fondhandlareföreningen* avstyrker förslaget om inrättande av en särskild enhet i riksgäldskontoret med uppgift att sköta utlåning till affärsverken. Deras huvudsakliga invändning är att en sådan affärsmässig finansiell verksamhet inte är förenlig med riksgäldskontorets myndighetsuppgift att förvalta statsskulden. Om riksgäldskontoret gavs sådan möjlighet skulle förtroendet för både statsskuld- och penningpolitiken minska. *Svenska sparbanksföreningen* förespråkar en uppdelning av riksgäldskontorets verksamhet i två delar: En myndighet som förvaltar statsskulden och en annan myndighet som sköter

den mer affärsmässiga verksamheten såsom utlåningen till affärsverken. Sparbanksföreningen menar att frågan om en uppdelning av riksgäldskontorets verksamhet bör utredas särskilt.

Bakgrunden till mitt förslag: Riksgäldskontoret bedriver en förhållandevis omfattande utlåning och inlåning vid sidan av huvuduppgiften att förvalta statsskulden. Utlåningen uppgick den 30 juni 1990 till 16,2 miljarder kronor, medan inlåningen var 28,3 miljarder kronor. Både utlåning och inlåning sker sedan den 1 juli 1990 helt vid sidan av statsbudgeten.

Rörlig kredit är en form av utlåning som efter särskilt beslut i riksdagen kan ställas till förfogande för en myndighet; den kan liknas vid en checkräkningskredit i bank. Det sammanlagda utnyttjandet av rörlig kredit, netto, var den 30 juni 1990 2,2 miljarder kronor. Fr. o. m. budgetåret 1990/91 skall förändring av disposition av rörliga krediter inte längre redovisas som en del av statsbudgeten (prop. 1989/90: 150, FiU 45).

Förutom rörlig kredit förekommer utlåning av både kortfristig och långfristig karaktär. Genom riksdagsbeslut 1985 fick statens järnvägar (SJ) och luftfartsverket möjlighet att utnyttja denna upplåningsform. Senare har i ytterligare riksdagsbeslut även affärsverken sjöfartsverket, FFV och statens vattenfallsverk beretts möjlighet till upplåning via riksgäldskontoret, liksom banverket, vägverket, centrala studiemedelsnämnden (CSN), Sveriges Radio AB och byggnadsstyrelsen. Riksgäldskontorets totala utlåning exkl. rörliga krediter uppgick den 30 juni 1990 till 14,0 miljarder kronor. Knappt halva beloppet utgjordes av lån med lång löptid.

Riksgäldskontorets utlåning sker för flertalet låntagare, däribland affärsverken, på marknadsmässiga villkor genom att den relateras till aktuella marknadsräntor för lån med motsvarande räntebindningstid. För utlåningen till CSN gäller dock särskilda villkor. Dessa innebär att CSN fortlöpande tar medel i anspråk för att finansiera utbetalningar av studielån. Räntan är emellertid fixerad för en period av ett år i taget på basis av de tre närmast föregående årens räntor vid riksgäldskontorets emissioner av statsskuldväxlar och riksobligationer.

Riksgäldskontorets inlåning avser i huvudsak inlåning från statliga företag, myndigheter och fonder. Vid halvårsskiftet 1990 utgjordes drygt en femtedel av de inlånade medlen av sådana statliga fondmedel som enligt riksdagens eller regeringens beslut skall vara placerade på räntelöst konto. Härutöver bestod inlåningen av överskottsmedel från affärsverk, statliga företag, myndigheter med uppdragsverksamhet samt medel från vissa fonder. Denna inlåning sker delvis på helt marknadsmässiga grunder, med ränta baserad på aktuella marknadsräntor, och delvis med ränta som baseras på diskontot.

Skälen för mitt förslag: Riksgäldskontoret får genom sin roll som utfärdare av statliga låneinstrument i allmänhet tillgång till finansiering på bättre villkor än andra låntagare på den svenska marknaden. Detta har sin grund i den goda kreditvärdigheten och att staten är en av de största emittenterna på den svenska penning- och obligationsmarknaden, vilket skapar en god likviditet (omsättningsbarhet) i de statliga obligationerna.

Enligt min mening bör statens tillgång till förmånliga lånevillkor även fortsättningsvis utnyttjas för att sänka kostnaderna för finansiering av

statliga verksamheter som redovisas vid sidan av statsbudgeten. I avsnitt 5.2 föreslår jag att det för affärsverken tillämpas en finansieringsmodell som innebär att de får möjlighet att välja mellan att låna via riksgäldskontoret eller direkt på marknaden. I normalfallet torde riksgäldskontoret kunna erbjuda affärsverken finansiering till de mest förmånliga villkoren.

En grundläggande förutsättning för riksgäldskontorets utlåning till affärsverk och inlåning från affärsverk är att lånen inte medför subventioner till affärsverken. De krediter som riksgäldskontoret lämnar till ett affärsverk måste därför åtminstone täcka de beräknade kostnaderna för finansiering och administration av krediten. Vid inlåning innebär kravet på avsaknad av subventioner att riksgäldskontoret kan betala högst den ränta som utgör riksgäldskontorets alternativa finansieringskostnad, med avdrag för kostnader för administration.

Riksgäldskommitténs förslag innebär att riksgäldskontoret skall konkurrera med andra aktörer om långivning till affärsverken och att riksgäldskontoret skall ha stor frihet att offerera de utlåningsräntor som man bedömer som konkurrenskraftiga. Flera remissinstanser har kritiserat kommitténs förslag med argumentet att en sådan ordning innebär en oacceptabel risk för att riksgäldskontorets agerande i utlåningsverksamheten kommer att tolkas i penningpolitiska termer eftersom marknadsaktörerna känner till att riksgäldskontoret och riksbanken samråder om statskuldpolitiken. Remissinstanserna menar att marknadsaktörernas agerande till följd av sådana tolkningar skulle kunna försvåra penningpolitikens bedrivande, vare sig tolkningarna är korrekta eller ej. Riksgäldskontorets ansvar för statskuldpolitiken skulle därför inte vara förenligt med en affärsmässigt bedriven utlåningsverksamhet, även om denna förläggs i en separat enhet inom riksgäldskontoret.

Enligt min mening är det av stor vikt att utlåningsverksamheten inte försämrar förutsättningarna för att bedriva penningpolitik. Villkoren för riksgäldskontorets utlåning till affärsverk bör därför även fortsättningsvis grundas på de kostnader riksgäldskontoret skulle möta vid anskaffning av kapital, dvs. på de vid varje tidpunkt rådande räntorna på kapitalmarknaden. Vid utlåning till affärsverken bör dock riksgäldskontoret ha möjlighet att beakta de effekter på statsskuldens sammansättning, exempelvis vad gäller löptider, som utlåningen ger upphov till. Riksgäldskontoret bör därför inte åläggas att i alla situationer mekaniskt använda ett fast påslag på gällande marknadsräntor vid utlåning till affärsverken.

Affärsverken kommer enligt mitt förslag få möjlighet att använda andra långivare än riksgäldskontoret. För andra myndigheter som nu lånar i riksgäldskontoret kommer det även fortsättningsvis att saknas alternativa långivare. Detta talar för att riksgäldskontoret vid utlåning till dessa myndigheter tillämpar ett fast påslag på rådande marknadsräntor för riksgäldskontorets upplåningsinstrument. Detta påslag skall täcka kontorets hanteringskostnader för verksamheten.

Affärsverkens upplåning i utländsk valuta behandlas i avsnitt 5.2. Riksgäldskommitténs förslag innebär att riksgäldskontoret skall kunna lämna lån i utländsk valuta till affärsverken. Flera remissinstanser, däribland riksgäldskontoret och riksbanksfullmäktige, diskuterar frågan om en likvi-

ditetsreserv i utländsk valuta inom riksgäldskontoret i anknytning till frågan om utlåning till affärsverken. Riksgäldskontoret anser att en likviditetsreserv behövs för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt. Riksbanksfullmäktige anser att en sådan reserv inom riksgäldskontoret skulle riskera att skapa oklarhet om valutalånenormen och att reserven skulle kunna uppfattas som en andra valutareserv, varför det skulle uppkomma stora risker för att oklarhet skapas om den svenska valutapolitiken.

Enligt min mening är en likviditetsreserv i utländsk valuta inom riksgäldskontoret inte en nödvändig förutsättning för att dess utlåningsverksamhet skall kunna bedrivas effektivt. En sådan likviditetsreserv bör därför ej byggas upp.

Riksgäldskommittén föreslår att riksgäldskontorets utlåning och inlåning skall bedrivas i en särskild enhet med separat redovisning. Med de riktlinjer för verksamheten som jag bedömer bör gälla är det enligt min mening inte nödvändigt att skapa en sådan enhet. Jag vill dock betona vikten av att redovisningen och den interna revisionen av utlåningen och inlåningen är av hög standard, bl.a. för att ge möjligheter att visa att räntesättningen på utlåningen och inlåningen inte innebär en subventionering av affärsverkens och de andra myndigheternas verksamheter. Det bör ankomma på riksgäldskontoret att organisera verksamheten så att detta säkerställs och att i det sammanhanget bedöma om verksamheten bör vara avskild organisatoriskt.

Riksgäldskommittén föreslår vidare att utlåning och inlåning i riksgäldskontoret organiseras så att likviditeten i banksystemet inte påverkas och att utlåningen och inlåningen därmed blir penningpolitiskt neutral. Riksbanksfullmäktige har i sitt remissvar framfört att sådana åtgärder inte är nödvändiga och att nuvarande ordning, som innebär att utlåning och inlåning i riksgäldskontoret påverkar ställningen på riksgäldskontorets kontokredit i riksbanken, inte medför några problem. Jag finner inte skäl att göra en annan bedömning än riksbanksfullmäktige i denna fråga. Jag vill dock påpeka att den förändring av villkoren för riksgäldskontorets upplåning på dagsbasis i riksbanken som genomfördes under 1989 är av väsentlig betydelse för att de föreslagna riktlinjerna för riksgäldskontorets utlåningsverksamhet skall fungera ändamålsenligt. Sedan förändringen genomfördes sker nämligen riksgäldskontorets upplåning i riksbanken på marknadsmässiga villkor.

5.1.2 Framtida villkor för utlåning och inlåning

Mitt förslag: Utlåning och inlåning i riksgäldskontoret skall ske på marknadsmässiga villkor.

Kommitténs förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna.

Skälen för mitt förslag: För närvarande förekommer viss utlåning och

inlåning i riksgäldskontoret som inte ersätts på helt marknadsmässiga villkor. Detta gäller framför allt inlåning från vissa fonder som är uppbyggda av avgifter av samma typ som normalt går in på statsbudgetens inkomstsida. I flera sådana fall placeras fondernas medel för närvarande räntelöst i riksgäldskontoret. Detta innebär att kostnaderna för medlen ifråga inte motsvaras av redovisade räntebetalningar. Därigenom uppkommer en risk för att de verkliga kostnaderna för medlen inte till fullo styr medlens användning.

Riksgäldskommitténs förslag om förvaltning av statliga fondmedel tas ej upp i detta sammanhang. Jag vill emellertid framhålla att, i enlighet med den pågående effektiviseringen av den statliga förvaltningen, statliga medel i allmänhet bör förvaltas på marknadsmässiga villkor. Denna princip bör vara vägledande även i de fall statliga fondmedel placeras på konto i riksgäldskontoret. Genom information om medlens kostnader skapas förutsättningar för ändamålsenliga beslut om medlens förvaltning. Utlåning och inlåning i riksgäldskontoret bör därför ske på marknadsmässiga villkor om inte särskilda skäl talar däremot.

Riksgäldskontoret bör verka för att marknadsmässiga villkor tillämpas för den utlåning och inlåning som i dag bedrivs under andra villkor. De faktorer som ursprungligen motiverade att marknadsmässig ränta inte tillämpas kan med tiden ha fått minskad betydelse. Riksgäldskontorets arbete i denna fråga bör därför inte begränsas till att genomföra förändringar inom ramen för existerande regelverk. Om författningsändringar erfordras bör riksgäldskontoret tillställa regeringen underlag för bedömningar av vilka åtgärder som kan vidtas.

5.2 Affärsverkens lånefinansiering

5.2.1 Ramar för affärsverkens lånefinansiering

Mitt förslag: Vid utformning av riksdagens och regeringens styrning av ett affärsverks lånefinansiering skall följande styrmedel prioriteras:

- Ramar för affärsverkets totala upplåning och borgensåtaganden eller bestämmelser om lägsta tillåtna soliditet
- Ramar för affärsverkskoncernens upplåning i utländsk valuta
- Ramar för lån och borgensåtaganden från affärsverket till de i affärsverkskoncernen ingående bolagen.

Kommitténs förslag överensstämmer i princip med mitt förslag.

Remissinstanserna: *Affärsverken* välkomnar kommitténs förslag om en inriktning mot styrning genom angivande av ramar. *Statens järnvägar (SJ)* anser att ett soliditetskrav är att föredra framför en ram för total upplåning. Övriga remissinstanser lämnar förslaget utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Jag kommer i det följande att använda mig av termen affärsverkskoncern. Med detta begrepp avser jag affärsverket och

de juridiska personer som affärsverket har ett bestämmande inflytande över i den betydelse som enligt 1 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385) tillämpas i fråga om koncerner där moderföretaget är ett aktiebolag; de juridiska personer som affärsverket har ett bestämmande inflytande över benämner jag koncernbolag. Påpekas bör dock att jag, där sammanhanget tillåter det, för enkelhetens skull använder termerna affärsverk och affärsverkskoncern som synonyma uttryck.

Regleringen av affärsverkens lånefinansiering präglas av att beslut har fattats för vart och ett av dem av riksdag och regering. Särskilda regler gäller för varje affärsverk. Olikheter mellan affärsverkskoncernerna vad gäller verksamhet och konkurrenssituation kan i och för sig motivera skilda regler för lånefinansiering. De nuvarande bestämmelsernas karaktär försvårar dock möjligheterna att bedöma om regleringen av affärsverkens lånefinansiering är utformad på ett lämpligt sätt. Det är därför önskvärt att skapa större enhetlighet vad gäller styrningen av lånefinansieringen.

I proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen angavs att riksdagens och regeringens styrning av affärsverken bör präglas av ökad långsiktighet och koncentreras på fastställande av ekonomiska mål, servicemål m.m. Vidare fastslogs att styrningen i större utsträckning bör avse hela affärsverkskoncernerna, och att affärsverkens styrelser har ett ansvar för ledningen av hela koncernerna. En modell för affärsverkens lånefinansiering bör därför enligt min mening i ökad utsträckning baseras på att styrelsen i affärsverket ansvarar för koncernens finansiering inom ramar som anges av riksdag och regering.

De riktlinjer för den framtida styrningen av affärsverkens lånefinansiering som jag här förordar syftar till att göra styrningen mer enhetlig och därmed förenkla och förbättra riksdagens och regeringens styrning och kontroll. Riktlinjerna syftar även till att förbättra affärsverkens möjligheter att bedriva finansieringen effektivt. Det finns inom de allmänna riktlinjer som föreslås möjligheter att anpassa styrningen av det enskilda affärsverkets lånefinansiering till den specifika situation som råder i verket och dess koncernbolag.

Det är riksdagens och regeringens uppgift att utöva den övergripande styrningen av affärsverken och affärsverkskoncernerna. För att undvika en alltför detaljerad styrning, som inte är förenlig med en rationell fördelning av ansvar mellan å ena sidan riksdag och regering och å andra sidan affärsverk, bör styrningen ske med hjälp av generella medel när detta är möjligt. Det är i allmänhet ej rationellt att riksdagen och regeringen fattar beslut i enskilda finansieringsärenden. Detta gäller samtliga tre medel som mitt förslag omfattar.

Jag går nu över till att motivera medlen var för sig.

Riksdagen bestämmer över statens upplåning och därmed över den upplåning som sker i affärsverken (men ej i koncernbolagen). Ramar för ett affärsverks totala upplåning är ett medel som redan tillämpas. Därigenom kan riksdag och regering ta ställning till omfattningen av upplåningen medan de enskilda lånebesluten fattas inom affärsverken.

Ett borgensåtagande från ett affärsverk utgör ofta ett nära alternativ till att verket tar upp lån. Så är fallet när lånekapital skall anskaffas till ett

koncernbolag; upplåning i verket kombinerat med vidareutlåning till koncernbolaget kan förväntas ge i stort samma kostnader som om koncernbolaget lånar i eget namn med borgen från affärsverket. Verkets borgensåtaganden bör därför räknas in under upplåningsramen, vilket också är fallet för exempelvis den upplåningsram som televerket för närvarande arbetar under.

Med en koncernsyn på affärsverken skulle upplåningsramar för hela affärsverkskoncernerna kunna vara en utgångspunkt för styrningen av lånefinansieringen. Mot detta talar dock dels att upplåning i affärsverk till skillnad från upplåning i deras koncernbolag utgör upplåning inom staten och därmed skall bestämmas särskilt av riksdagen, dels att styrningen av affärsverkskoncernerna bör inriktas på övergripande faktorer, varvid soliditetsmått för koncernerna och styrningen av inriktningen på och omfattningen av investeringar torde utgöra bättre styrinstrument än upplåningsramar. Jag förordar därför att ramarna för total upplåning skall avse enbart affärsverkets lån och borgensåtaganden.

SJ har i sitt remissvar påpekat att dess upplåning begränsas genom att lägsta tillåtna soliditet har fastlagts. Enligt min mening är reglering av affärsverkets soliditet ett fullt acceptabelt alternativ till en reglering av maximalt tillåten upplåning under den rekonsruktion som SJ nu genomgår. I övrigt bör lämpligheten av att använda krav på lägsta soliditet för att styra affärsverkens lånefinansiering prövas från fall till fall.

I avsnitt 5.2.2 föreslår jag att regeringen bemyndigas att fastställa rammar för affärsverkskoncernernas upplåning i utländsk valuta. Jag återkommer där till skälen för detta förslag.

I propositionen om ledning av den statliga förvaltningen anförde föredraganden att vidgade möjligheter för lån mellan affärsverk och dess koncernbolag ej var behövliga. Med rådande regler måste sådana lån i allmänhet godkännas av riksdagen i varje enskilt fall. I avsnitt 5.2.7 föreslår jag att lån mellan verk och bolag i en affärsverkskoncern skall ske på marknadsmässiga villkor. Genom denna restriktion elimineras möjligheterna till att använda lånetransaktioner i syfte att lämna bidrag från verk till dess koncernbolag. Jag anser därför att det nu är lämpligt att pröva användbarheten av rammar för lån mellan affärsverken och deras koncernbolag. Även borgensåtaganden bör omfattas eftersom dessa vanligtvis utgör ett nära alternativ till direkt utlåning. Ramarna bör således avse det sammanlagda beloppet av lån och borgensåtaganden från affärsverket till dess koncernbolag.

De föreslagna medlen i form av rammar för lånefinansiering bör prioriteras i den framtida styrningen av affärsverkens lånefinansiering. Det enskilda affärsverkets förutsättningar bör avgöra vilka medel som skall tillämpas specifikt för det verket.

Den föreslagna inriktningen av styrningen av affärsverkens lånefinansiering innebär att affärsverksstyrelsen inom de av riksdagen och regeringen angivna ramarna ansvarar för att koncernens finansiering bedrivs rationellt. I detta ansvar ingår att tillse att koncernens system för kapitalstyrning säkrar att ramarna beaktas. Ett instrument härvidlag är det inflytande affärsverksstyrelsen har i koncernbolagen.

Mitt förslag: Affärsverkens upplåning i utländsk valuta skall inte läggas under normen för statens upplåning i utländsk valuta (utlandslånenormen). I stället skall affärsverkens valutaupplåning regleras genom ramar som fastställs för varje affärsverkskoncern som har behov av valutaupplåning. Tills vidare skall ramarna begränsas på ett sådant sätt att de svarar mot behovet av valutaupplåning för att finansiera export och import samt för att gardera mot valutakursrisker.

Kommitténs förslag överensstämmer i princip med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar dem utan invändningar. *Riksbanksfullmäktige* framhåller att upplåning i valuta bör ske i syfte att finansiera export och import samt att täcka valutakursrisker. *Statens järnvägar (SJ)* anser att affärsverken skall ha frihet till upplåning i utländsk valuta utan annan begränsning än ett soliditetskrav.

Skälen för mitt förslag: För närvarande tar, med vissa undantag, inte affärsverken och deras koncernbolag upp lån i utländsk valuta annat än kortfristigt för att finansiera import och export. Denna upplåning sker via svensk bank.

I och med att valutaregleringen avvecklats bör frågan om affärsverkskoncernernas valutaupplåning prövas på nytt. Eftersom affärsverken är en del av staten är utlandslånenormen en naturlig utgångspunkt för en sådan prövning.

Normen innebär att statens valutaskuld inte skall öka. Med tanke på affärsverkens förmella ställning kan det med fog hävdas att deras valutaupplåning bör räknas in under normen. En sådan lösning skulle dock leda till att etablerad praxis frångås och till att en rad principiella och praktiska problem uppstår vid tillämpningen av normen.

För närvarande räknas inte affärsverkens finansiering i utländsk valuta av export och import in under normen. Det finns enligt min mening inte skäl att frångå denna praxis, vare sig finansieringen sker via svensk bank eller på annat sätt. Affärsverken bör i detta avseende kunna verka på villkor som är jämförbara med de som gäller för det privata näringslivet.

De problem som skulle uppkomma om affärsverkens upplåning i utländsk valuta omfattades av utlandslånenormen sammanhänger med att affärsverken och riksgäldskontoret då måste konkurrera om låneutrymme under normen. Detta skulle kunna framtvunga ett svåradministrerat ransoneringsystem. Om låneutrymme under normen alltid vore fullt utnyttjat, skulle dessutom återbetalning av statens valutaskuld inte längre kunna fungera som ett stöd för penningpolitiken. Riksbanksfullmäktige anser detta vara en allvarlig nackdel. På denna punkt delar jag fullmäktiges bedömning. Mitt förslag är därför att affärsverkens valutaupplåning liksom hittills läggs utanför utlandslånenormen.

Som riksgäldskommittén framhåller skulle emellertid ett fullständigt

frisläppande av affärsverkens valutaupplåning äventyra utlandslånenormens trovärdighet och därmed också kunna undergräva förtroendet för växelkurspolitiken. Andra metoder för att reglera i första hand den långfristiga upplåningen bör därför övervägas. En sådan reglering bör enligt min mening gälla affärsverkskoncernerna på grundval av ett juridiskt koncernbegrepp med den innebörd jag angav i avsnitt 5.2.1.

Enligt min mening bör det anges i instruktionen för varje affärsverk som har behov av valutaupplåning på vilket sätt denna upplåning skall regleras. Jag ansluter mig till kommitténs förslag att en regel införs i instruktionen om att valutaupplåningen skall ske inom en av regeringen angiven ram. Denna ram skall fastställas med beaktande av bestämmelser om affärsverkskoncernens totala upplåning och innebär därför en reglering av hur stor del av upplåningen som kan tas upp i utländsk valuta. Det bör sedan ankomma på resp. affärsverks styrelse att ansvara för att koncernens finansiering organiseras på ett sådant sätt att fastlagda riktlinjer respekteras.

Ramarna för valutaupplåningen bör fastställas med utgångspunkt i affärsverkskoncernernas lånebehov för vissa bestämda syften. Tills vidare bör ramarna begränsas till att motsvara finansieringsbehoven för export och import samt för att gardera mot valutakursrisker. Efter hand bör ramarna utvidgas för att i begränsad omfattning medge långfristig valutafinansiering av investeringar.

I avsnitt 5.2.3 redovisar jag min bedömning att affärsverken bör ges en större frihet än för närvarande att välja finansieringskälla, både vad gäller upplåning i svenska kronor och utländsk valuta. För närvarande sker affärsverkens valutaupplåning med vissa undantag genom lån i svensk bank. Affärsverken och deras koncernbolag bör enligt min mening ges möjlighet att ta upp lån i utländsk valuta även i riksgäldskontoret eller, med den restriktion som föreslås i avsnitt 5.2.5, i eget namn på utländska marknader.

I enlighet med vad jag anfört tidigare skall riksgäldskontorets upplåning för utlåning till affärsverken inte läggas under utlandslånenormen. I samband med redovisning av statens upplåning i utländsk valuta bör därför denna utlåning anges särskilt.

5.2.3 Formerna för lånefinansiering och placering av överskottslikviditet

Mitt förslag: Affärsverken skall ges möjlighet att låna både via riksgäldskontoret och genom andra långivare.

Affärsverken skall även ges möjlighet att placera överskottslikviditet både i riksgäldskontoret och på annat sätt. Medlen skall placeras räntebärande och förbehållas placeringar med låg risk.

Kommitténs förslag överensstämmer i stort sett med mitt. Kommittén behandlar dock frågan om affärsverkens placering av överskottslikviditet enbart summariskt.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är genomgående positiva till för-

slaget att affärsverken skall kunna välja den finansieringsform och den finansieringskälla som är mest ekonomisk.

Flera affärsverk anför att den större valfriheten vad gäller finansieringsformer bör förenas med en större valfrihet vid placering av överskottsmedel.

Skälen för mitt förslag: För närvarande är flertalet affärsverk hänvisade till riksgäldskontoret för sin lånefinansiering. Televerkskoncernens finansiering tas dock upp i sin helhet utanför riksgäldskontoret. Statens järnvägar (SJ) utnyttjar både riksgäldskontoret och marknaden för sin finansiering.

Riksgäldskontoret bör även fortsättningsvis i kraft av dess låga upplåningskostnader vara en central källa för affärsverkens upplåning. Affärsverken bör dock inte vara exklusivt hänvisade till riksgäldskontoret för sin upplåning. Relationerna mellan riksgäldskontoret och affärsverken bör i stället bygga på frivillighet och ekonomiska incitament. Affärsverken bör således äga rätt att, inom de ramar för den totala upplåningen som anges av riksdagen och regeringen, välja annan upplåningsform än lån i riksgäldskontoret. Därigenom stimuleras både affärsverken och riksgäldskontoret till effektivitet i verksamheten. De allmänna riktlinjerna för riksgäldskontorets utlåning till och inlåning från affärsverk har behandlats i avsnitt 5.1.1.

Upplåningsrätten i riksgäldskontoret bör inte begränsas till att avse själva affärsverken, utan det bör även vara möjligt för koncernbolag att låna direkt i riksgäldskontoret. Därigenom möjliggörs en effektiv hantering av finansförvaltningen inom affärsverkskoncernen i de fall då finansförvaltningen ligger inom ett koncernbolag. Någon allmän rätt till upplåning för koncernbolagen bör dock inte medges. I stället bör det ankomma på styrelsen i resp. affärsverk att avgöra vilket eller vilka koncernbolag som skall kunna låna direkt i riksgäldskontoret.

Styrelsen för affärsverket bör ansvara för att lånefinansieringen bedrivs effektivt inom de ramar som ges av riksdag och regering. Styrelsen har därför ett ansvar att granska de principer som används för val mellan finansiering i riksgäldskontoret och på marknaden.

Vad gäller placering av överskottslikviditet har för närvarande televerket, SJ och Vattenfall rätt att själva besluta om placeringarna, medan de andra affärsverken är hänvisade till att placera medlen på konto i riksgäldskontoret eller i bank. Flera affärsverk har i sina remissvar framfört att de bör ges vidgade rättigheter vad gäller formerna för placering av överskottslikviditet.

I samband med att affärsverken ges ökade möjligheter att besluta om formerna för deras lånefinansiering bör de också enligt min uppfattning ges rätt att själva besluta om placeringen av överskottslikviditet. Dessa aktiviteter har ett nära samband i en modern finansförvaltning, varför de bör regleras på ett liknande sätt. Även utvecklingen mot en mer övergripande styrning av affärsverken talar mot att en detaljerad reglering av dessa placeringar behålls.

Jag anser det vara angeläget att affärsverkens överskottslikviditet förbehålls räntebärande placeringar som är sådana att låntagarens eller eventuell

garants betalningsförmåga ställer utom rimligt tvivel att betalningsförpliktelse kommer att infrias i tid. Placeringarna bör även i övrigt vara av sådan karaktär att de medför låg risk. Eftersom kapitalmarknaden kontinuerligt förändras, anser jag det i allmänhet vara mindre lämpligt att riksdagen eller regeringen reglerar placeringarna i detalj via placeringsreglementen för affärsverken. Det bör i stället ankomma på affärsverkets styrelse att säkerställa att finansförvaltningen organiseras på ett sådant sätt att placering av överskottslikviditet sker på ett betryggande sätt.

5.2.4 Inhämtande av bud från riksgäldskontoret

Min bedömning: När ett affärsverk eller ett av dess koncernbolag tar upp lån utom koncernen bör bud på upplåningen begäras från riksgäldskontoret.

Kommitténs förslag överensstämmer i stort sett med min bedömning. Kommittén föreslår dock att riksgäldskontoret skall ha en andra möjlighet att lämna bud i de fall en annan långgivare har lämnat ett mer förmånligt bud i den första anbudsomgången. Kommittén föreslår vidare att riksgäldskontoret skall rapportera avgivna bud till riksrevisionsverket.

Remissinstanserna: *Televerket* och *statens järnvägar (SJ)* anser att det inte bör finnas någon skyldighet att efterhöra riksgäldskontorets utlåningsvillkor och att rapporteringen till riksrevisionsverket inte behövs. Övriga affärsverk tillstyrker kommitténs förslag på dessa punkter eller lämnar dem utan erinran. *Riksdagens revisorer* menar att en obligatorisk koppling till riksgäldskontoret kan vara svår att hantera rent praktiskt. De menar därför att den är onödig. Ett flertal remissinstanser avvisar den föreslagna skyldigheten för affärsverken att ta förnyad kontakt med riksgäldskontoret om villkoren för den upplåning kontoret offererat överträffats av annan långgivare.

Skälen för min bedömning: Det är enligt min uppfattning av väsentlig betydelse att den frihet att välja långgivare som affärsverken erhåller genom mitt förslag i avsnitt 5.2.3 inte får till följd att riksgäldskontorets möjligheter till förmånlig upplåning förbises. Jag anser därför att affärsverken vid upplåningstillfället alltid bör begära ett bud på upplåningen från riksgäldskontoret. Formerna för inhämtandet av bud skall därvid vara sådana att bud från riksgäldskontoret och bud från andra långgivare är fullt jämförbara vad gäller aktualitet. Skyldigheten att inhämta bud bör även gälla när ett koncernbolag tar upp lån eftersom det förut nämnda syftet med bestämmelsen annars inte skulle uppnås i de fall ett koncernbolag handhar koncernens finansförvaltning.

Ett stort antal remissinstanser har kritiserat riksgäldskommitténs förslag att riksgäldskontoret skall ha möjlighet att lämna ett andra bud när en annan långgivare har lämnat ett mer fördelaktigt bud. Syftet med kommitténs förslag var att säkerställa att riksgäldskontorets upplåningsmöjligheter skulle utnyttjas på bästa sätt för att statlig verksamhet skall finansieras till

lägsta möjliga kostnader. Jag instämmer dock i remissinstansernas bedömning på denna punkt. Det är visserligen möjligt att hävda att budgivning skall organiseras på det sätt som kommittén föreslår, eftersom både riksgäldskontoret och affärsverken är en del av staten. Det föreslagna anbuds-förfarandet passar dock mindre bra in i en modell som bygger på frivillighet och ekonomiska incitament. Jag följer därför inte kommitténs förslag på denna punkt.

För att ytterligare förbättra förutsättningarna för att riksgäldskontorets upplåningsmöjligheter utnyttjas på ett effektivt sätt bör riksrevisionsverket ha tillgång till de bud som riksgäldskontoret avger till affärsverken och deras koncernbolag. Detta material bör användas av riksrevisionsverket vid den årliga revisionen av affärsverken vid granskning av upplånings-verksamheten.

Televerket och SJ har anfört att ett obligatorium för inhämtande av bud från riksgäldskontoret ej är förenligt med att affärsverket skall ansvara för lånefinansieringen inom ramar som ges av riksdag och regering. Det har i ovanstående stycken framgått att jag på denna punkt har en annan uppfattning, men det kan finnas skäl att överväga denna fråga på nytt när tillräcklig erfarenhet av de av mig förespråkade formerna för affärsverkens lånefinansiering erhållits.

5.2.5 Samråd med riksgäldskontoret vid utlandsfinansiering m.m.

Mitt förslag: I de fall ett affärsverk tar upp lån på en utländsk marknad eller ställer garanti för ett sådant lån skall utformningen av avtalsvillkoren för upplåningen underställas riksgäldskontoret för godkännande.

Riksgäldskontoret skall på begäran från ett koncernbolag inom affärsverkskoncern ställa garanti för dess upplåning på utländsk marknad.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med mitt. Kommittén föreslår dock att upplåningen alltid skall vara garanterad av riksgäldskontoret.

Remissinstanserna: *Televerket* och *statens järnvägar (SJ)* anser att upplåning på utländsk marknad skall kunna ske utan garanti från riksgäldskontoret. *Svenska bankföreningen* anser att det skall råda valfrihet för affärsverken mellan att utnyttja riksgäldsgaranti, bankgaranti eller att avstå från en garanti. Bankföreningen menar vidare att det av konkurrensneutralitetsskäl bör tas ut avgift för riksgäldsgarantin.

Skälen för mitt förslag: Riksgäldskontoret har stor erfarenhet av upplåning på de internationella marknaderna och därmed kunskaper om vilka faktorer som bör beaktas vid utformningen av avtalsvillkoren på de skilda marknaderna. Ett betydande arbete har lagts ned på att etablera lämpliga former för klausuler om immunitet, säkerhet, information m.m. Utform-

ningen av avtalsvillkoren bidrar till att säkerställa att statens skuld i utländsk valuta kan placeras på ett betryggande sätt.

Eftersom affärsverken är en del av staten skulle utformningen av avtalsvillkor för ett affärsverks upplåning på utländsk marknad kunna påverka förutsättningarna för riksgäldskontorets hantering av statens skuld i utländsk valuta. Om flera statliga myndigheter oberoende av varandra skulle låna för statens räkning finns det risk för att bristande enhetlighet i avtalsvillkoren skulle försvåra marknadens bedömning av upplåningen och därmed orsaka en fördyring även av riksgäldskontorets valutaupplåning. Det skulle också finnas risk för att bristande enhetlighet försämrar statens position i rättsliga frågor kring upplåningen. Det är enligt min mening av central betydelse att affärsverkens upplåning inte inverkar negativt på förvaltningen av statens skuld i utländsk valuta. Jag föreslår därför att, i de fall ett affärsverk tar upp lån på utländsk marknad eller ställer garanti för ett sådant lån, avtalsvillkoren för upplåningen först skall underställas riksgäldskontoret för godkännande. Genom detta förfarande läggs ett ansvar på riksgäldskontoret att kontrollera att avtalsvillkoren för upplåningen är förenliga med de villkor som riksgäldskontoret tillämpar vid dess egen valutaupplåning. Riksgäldskontoret bör ta ut en kostnads-täckande avgift för sådant arbete med granskning av avtalsvillkor.

Jag vill framhålla att jag med avtalsvillkor här avser de bestämmelser som reglerar rättsförhållandena mellan långivare och låntagare men ej de finansiella villkoren såsom räntesatsen eller emissionskursen. Det bör ankomma på varje enskilt affärsverk att avgöra om ett erbjudande om lån är kostnadsmässigt attraktivt.

Riksgäldskommittén har föreslagit att en affärsverkskoncerns upplåning på utländsk marknad skall ske med en garanti från riksgäldskontoret. Jag anser att detta skulle innebära ett avsteg från den princip som kommittén i övrigt föreslår för relationerna mellan affärsverken och riksgäldskontoret, nämligen att relationerna skall bygga på frivillighet och ekonomiska incitament. En garanti från riksgäldskontoret för ett affärsverks upplåning ter sig dessutom inte helt naturlig, eftersom såväl riksgäldskontoret som affärsverken är en del av staten. Däremot bör riksgäldskontoret tillhandahålla garantier för koncernbolags upplåning utomlands under förutsättning att affärsverkets styrelse tillåtit bolaget att begära sådan garanti av riksgäldskontoret. För dessa garantier bör riksgäldskontoret ta ut en avgift som baseras på att riksgäldskontorets totala kostnader för garantier täcks in.

Riksbanksfullmäktige har i sitt remissvar tillstyrkt kommitténs förslag att en affärsverkskoncerns upplåning utomlands skall förenas med garanti från riksgäldskontoret. Det motiv som fullmäktige anför är att den erforderliga samordningen av avtalsvillkoren därmed uppnås. Denna samordning uppnås även genom det av mig föreslagna förfarandet.

Min bedömning: I de fall riksgäldskontoret lämnar ett lån till ett bolag inom en affärsverkskoncern eller utfärdar garanti för lån som ett bolag inom en affärsverkskoncern tar upp bör affärsverket bära den risk som utlåningen resp. garantigivningen medför för riksgäldskontoret.

Kommitténs förslag överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: Kommitténs förslag föranleder inga invändningar från remissinstanserna.

Skälen för min bedömning: Det är styrelsen i affärsverket som bör ta det övergripande ansvaret för affärsverkskoncernens lånefinansiering. Riksgäldskontorets uppgift är att erbjuda affärsverken finansiering för att statens ställning som låntagare skall kunna utnyttjas till att statlig verksamhet finansieras till låga kostnader. Riksgäldskontoret har inte till uppgift att göra en riskprövning vid utlåning till bolag inom affärsverkskoncernerna. Om ett koncernbolag lånar i riksgäldskontoret eller om riksgäldskontoret utfärdar en garanti för ett koncernbolags upplåning, skall därför affärsverket bära den kreditrisk som utlåningen resp. garantigivningen medför för riksgäldskontoret.

Ett koncernbolags upplåning i riksgäldskontoret får samma ekonomiska effekter som om affärsverket lånar i riksgäldskontoret och sedan på samma villkor lånar ut medlen till koncernbolaget. Koncernbolags upplåning i riksgäldskontoret bör därför räknas in under ramen för lån och borgensåtaganden från affärsverket till koncernbolagen. Sådan upplåning bör av samma skäl räknas in under ramen för affärsverkets totala upplåning och borgensåtaganden (förslag om sådana ramar återfinns i avsnitt 5.2.1). Motsvarande bör gälla för koncernbolags upplåning som garanteras av riksgäldskontoret, eftersom affärsverket skall bära den kreditrisk som garantigivningen medför för riksgäldskontoret.

5.2.7 Lån mellan affärsverk och bolag inom affärsverkskoncern

Min bedömning: Lån och garantier för lån mellan affärsverk och bolag inom en affärsverkskoncern bör lämnas på marknadsmässiga villkor.

För lån från verk till bolag inom en affärsverkskoncern bör beslut om att efterskänka betalning underställs regeringens prövning. Detsamma bör gälla för fordringar som verk har på bolag med anledning av att garantier har infriats.

Kommitténs förslag överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinringar.

Skälen för min bedömning: I propositionen om ledning av den statliga förvaltningen fastslogs att affärsverken och deras dotterbolag i fortsättningen borde behandlas som en sammanhållen grupp av enheter – en affärsverkskoncern. Den verksamhet som bedrivs i dotterbolagen bör på ett naturligt sätt stödja eller komplettera verksamheten i affärsverken. Affärsverkets styrelse bör ta ett övergripande ansvar för hela koncernens verksamhet.

Affärsverkens verksamhet är i betydande omfattning konkurrensutsatt. För vissa affärsverkskoncerner gäller detta särskilt den verksamhet som bedrivs av dotterbolagen. Det är av bl.a. detta skäl nödvändigt att lånetransaktioner mellan affärsverken och dess dotterbolag inte sker på sådana villkor att lånen innebär medelsöverföringar mellan verk och bolag.

I propositionen betonades även att riksdagens och regeringens styrning av affärsverken i ökad utsträckning bör ske med generella medel. Jag har i avsnitt 5.2.1 föreslagit att ramar skall användas för att reglera omfattningen av lån mellan verk och koncernbolag. Min uppfattning är att alla sådana lån bör lämnas på marknadsmässiga villkor. Därmed skapas förutsättningar för en rationell styrning av affärsverkskoncernernas lånefinansiering samtidigt som risken för subventionering av konkurrensutsatt verksamhet elimineras.

Det skulle kunna hävdas att möjligheten för affärsverkens bolag att erhålla lån från verket innebär en otillbörlig fördel för bolagen visavi deras konkurrenter. Jag vill på denna punkt framhålla att bolagens verksamhet skall stödja och komplettera verkets verksamhet, vilken skall tillgodose alla medborgares behov av service på vissa områden som bedömts vara särskilt angelägna. Den verksamhet som bedrivs i en affärsverkskoncern bör därför ske så kostnadseffektivt som möjligt oavsett om den ligger i verket eller ett bolag.

Marknadsmässiga villkor innebär vid utlåning från ett verk till ett av dess bolag att ersättningen skall uppgå till minst affärsverkets aktuella kostnad för att anskaffa lånekapital. Därutöver bör ersättningen återspegla den ekonomiska risk som kan vara förenad med utlåningen. Av samma skäl bör garantier från verket till ett av dess bolag beläggas med en avgift som återspeglar den risk garantin innebär för affärsverket.

Efterskänkning av betalning på lån från verk till bolag inom en affärsverkskoncern kan i princip jämföras med ett tillskott av riskkapital från verket till bolaget. Sådana tillskott skall vanligtvis prövas av regeringen. Enligt min uppfattning bör därför regeringen också pröva frågor om efterskänkning av betalning på lån från verk till bolag eller efterskänkning av betalning som grundas på fordran som verket har på bolaget med anledning av att garanti har infriats. Det bör ankomma på riksrevisionsverket att i sin normala granskning av affärsverkskoncernerna även övervaka tillämpningen av dessa riktlinjer.

Mitt förslag: De redovisade riktlinjerna för affärsverkens lånefinansiering och placering av överskottslikviditet skall förverkligas genom att riksdagen och regeringen beslutar om regler för varje affärsverkskoncern för sig.

Kommitténs förslag överensstämmer i princip med mitt förslag.

Remissinstanserna: *Riksdagens revisorer* anser det vara självklart att ytterligare ekonomisk frigörelse och nya finansieringsformer för affärsverken måste godkännas av riksdagen för varje enskilt affärsverk. Övriga remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för mitt förslag: De av mig föreslagna riktlinjerna för affärsverkens lånefinansiering skapar förutsättningar för en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan å ena sidan riksdag och regering och å andra sidan affärsverken. Riksdag och regering fastställer ramar för verksamheten, medan beslut i de enskilda låneärendena i allmänhet fattas inom affärsverkskoncernerna.

Vid utformningen av styrningen av affärsverkens lånefinansiering bör det beaktas att affärsverken skiljer sig åt. Genomförandet av de föreslagna riktlinjerna bör därför ske genom att regeringen till riksdagen utarbetar förslag som preciserar hur dessa skall tillämpas för det enskilda affärsverket. Efter riksdagens beslut kan ramar och riktlinjer skrivas in i affärsverkens instruktioner och rambelopp specificeras i regleringsbrevet till affärsverken.

En förutsättning för de vidgade möjligheter som en ramstyrning enligt mitt förslag innebär för affärsverken är att den ekonomiska redovisningen är sådan att riksdagens och regeringens insyn och kontroll säkerställs.

6 Statlig kreditgarantigivning och lån till näringslivet

Prop. 1990/91:29

6.1 Riksgäldskontorets ansvar

Mitt förslag: Riksgäldskontoret skall verka för att statlig kreditgarantigivning bedrivs på ett systematiskt och effektivt sätt. Kontoret skall därvid fungera som samordnare och rådgivare till andra myndigheter som handhar kreditgarantier samt besluta föreskrifter och allmänna råd för garantiverksamheten. Vidare skall riksgäldskontoret fortlöpande följa upp de kostnader som kreditgarantierna medför för staten.

Det skall dessutom ligga på riksgäldskontoret att samordna och följa upp statliga lån till näringslivet.

Kommitténs förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser ansluter sig till kommitténs förslag att riksgäldskontoret ges ett utvidgat ansvar för den statliga kreditgarantigivningen eller framför inga invändningar mot detta.

Några remissinstanser kommer dock med kritiska synpunkter. *Statskontoret* menar, mot bakgrund av en sannolikt minskad omfattning av de statliga kreditgarantierna, att ytterligare resurser ej bör tillföras riksgäldskontoret för denna verksamhet. *Riksdagens revisorer* anmärker att riksgäldskontoret inte bör åläggas ett utvidgat ansvar på kreditgarantiområdet förrän redovisningsrutiner m. m. antagit fastare former.

Bakgrunden till mitt förslag: Den statliga kreditgarantigivningen omfattar ett förhållandevis stort antal verksamheter av varierande art. Den totala garanterade kapitalskulden vid halvårsskiftet 1989 var drygt 103 miljarder kronor. Härav svarade exportkreditgarantierna, som handhas av exportkreditnämnden, för 31,5 miljarder kronor. Exportkreditnämndens verksamhet omfattas dock inte av de här presenterade förslagen.

Riksgäldskontoret är – sett till garantibeloppens sammanlagda storlek – den dominerande garantimyndigheten. Kontorets hittills största engagemang har avsett garantier till den svenska varvs- och rederinäringen; dessa garantier är dock nu under avveckling. Härutöver har riksgäldskontoret att svara för statens garantigivning i fråga om bl.a. investeringar i utvinning, transport och lagring av olja, kol och naturgas. Vidare utfärdar och administrerar riksgäldskontoret garantier i form av grundfondförbindelser för vissa finansieringsinstitut, bl.a. hypoteksinstituten.

År 1985 tillsattes kreditgarantiutredningen för att utarbeta ett förslag till en enhetlig förordning för verksamheten med statliga kreditgarantier. Året därefter fick utredningen genom tilläggsdirektiv i uppgift att behandla bl.a. frågan om statligt stöd i form av lån till företag. Frågorna redovisades i betänkandet (SOU 1987:29) Stöd till näringslivet, som innehåller en redogörelse över vilka myndigheter, förutom riksgäldskontoret och exportkreditnämnden, som utfärdar och administrerar statliga kreditgarantier och lån. De förslag utredningen presenterade resulterade i en ny förordning om

statligt stöd till näringslivet (SFS 1988:764). Förordningen innebär bl.a. att statligt stöd i form av garanti, lån eller bidrag skall lämnas endast om finansieringsbehov inte kan täckas genom marknadens kreditinstitut. Vidare skall statliga kreditgarantier normalt inte täcka mer än 75 % av kapitalskulden; det långivande kreditinstitutet förutsätts bära resten av kreditrisken. För att täcka statens kostnader för administration och för förluster på grund av beviljade garantier skall långivaren i förskott till staten betala en årlig avgift om 1 % av den garanterade kapitalskulden.

Riksrevisionsverket fick 1985 i uppdrag av regeringen att utarbeta ett ADB-baserat redovisningssystem för verksamheten med statliga kreditgarantier. Systemet (system KG) är uppbyggt så att de myndigheter som beviljar kreditgarantier själva lägger in garantiramar och utfästelser, medan långivarna står för uppdatering av utestående låneskuld. Systemet skapar förutsättning för en snabbare och säkrare redovisning av de totala statliga garantiåtagandena. Det är nu i drift och myndigheterna arbetar med att uppdatera systemets register.

Statligt stöd till näringslivet genom lån till enskilda företag över statsbudgeten är beloppsmässigt av mindre omfattning än de statliga kreditgarantierna, men de totala lånen uppgår likväl till betydande belopp. Den totala lånefordran var vid halvårsskiftet 1989 drygt 12 miljarder kronor. Ett tiotal myndigheter redovisar statliga lån och administrerar dessa.

Skälen för mitt förslag: För närvarande finns det ingen myndighet som har till uppgift att samordna garantivillkor och följa upp den samlade statliga kreditgarantigivningen. En samlad redovisning av kostnaderna för den statliga garantigivningen saknas. Området är till följd härav svåröverskådligt och förutsättningarna för att kunna göra riktiga och väl avvägda bedömningar vad gäller användningen av statliga kreditgarantier är inte tillfredsställande.

Riksgäldskontoret är en central myndighet för statens finansförvaltning. Inom kontoret, som är den i dag dominerande garantigivande myndigheten, finns dessutom kompetens för utformning av garantivillkor och bevakning av statens intresse under garantiernas löptid och i samband med infrianden. Statliga kreditgarantier är i allmänhet ett alternativ till direkt statlig utlåning, eftersom det är garantin som möjliggör att låntagaren kan erhålla medlen på marknaden. Genom detta samband mellan långivning och garantigivning, och genom att riksgäldskontoret har kompetens på bägge dessa områden, är det enligt min mening både lämpligt och naturligt att riksgäldskontoret får ett övergripande ansvar för samordning och uppföljning av de statliga kreditgarantierna.

Med anledning av den kritik mot riksgäldskommitténs förslag som statskontoret och riksdagens revisorer framfört vill jag framhålla att det är angeläget att tillräckliga resurser avdelas för en övergripande uppföljning av verksamheten med statliga kreditgarantier. Garantivolymen kommer att uppgå till betydande belopp under lång tid framöver. Eftersom uppföljningen i nuläget inte är tillfredsställande är det lämpligt att riksgäldskontoret snarast möjligt påbörjar den av mig föreslagna verksamheten.

Det utvidgade ansvar för den statliga kreditgarantigivningen som riksgäldskontoret enligt mitt förslag kommer att få innebär naturligen att

kontoret inledningsvis måste göra en kartläggning av existerande garantier och de villkor som gäller för dessa. Riksgäldskontoret kan vid detta arbete begagna sig av det av riksrevisionsverket framtagna redovisningssystemet för kreditgarantierna.

Riksgäldskontoret och riksrevisionsverket bör samarbeta i olika frågor som rör kreditgarantiverksamheten inom staten. Tills vidare bör arbetsfördelningen dem emellan kännetecknas av att riksrevisionsverket ansvarar för frågor som rör redovisning och revision, medan riksgäldskontoret ansvarar för samordning av garantivillkor och uppföljning av kostnader för garantiverksamheten. I sammanhanget vill jag erinra om att regeringen nyligen har meddelat direktiv (dir. 1990: 19) till en utredning som skall se över verksamheten vid de s.k. stabsmyndigheterna, däribland riksrevisionsverket. Dess uppgifter i fråga om redovisning av kreditgarantier kan komma att beröras av översynen.

I riksgäldskontorets uppgift bör ingå att utfärda föreskrifter och allmänna råd för garantigivning och uppföljning samt att ta initiativ till utbildningsinsatser på området, och därmed bl.a. bidra till att bestämmelserna i förordningen om statligt stöd till näringslivet effektiviserar den statliga garantigivningen. För närvarande utfärdar flera av de myndigheter som handlägger kreditgarantiärenden egna allmänna råd. Det är en angelägen uppgift att göra hanteringen av kreditgarantier mer enhetlig. En bearbetning av befintliga råd bör därför göras med utgångspunkten att de allmänna råd som utfärdas av riksgäldskontoret på det här området skall vara tillämpliga för samtliga utfärdare av garantier.

Det är vidare angeläget att riksgäldskontoret aktivt följer upp kostnaderna för den statliga kreditgarantigivningen. Riksgäldskontorets uppgift bör bl.a. bestå i att gruppvis för garantier med samma ändamål eller enskilt för större garantier följa utvecklingen av garantivolym, intäkter från garantiavgifter, kostnader för infrianden samt intäkter från återvinningar. Jag berör i nästa avsnitt möjligheterna av att de kunskaper som riksgäldskontoret inhämtar genom denna verksamhet kan användas som underlag för förslag om differentiering av prissättningen på statliga kreditgarantier.

För statliga lån till näringslivet finns av samma skäl som för statliga kreditgarantier ett behov av samordning av villkor och uppföljning av verksamheten. Även på detta område är riksgäldskontoret enligt min uppfattning lämpligt att utföra denna uppgift. Informationsbehovet är här snarast större än på kreditgarantiområdet, eftersom det inte finns något informationssystem för statliga lån till näringslivet av samma slag som det tidigare nämnda systemet för kreditgarantier.

Riksgäldskontorets uppgifter att utfärda föreskrifter och allmänna råd bör därför även omfatta statliga lån till näringslivet, i första hand lån som lämnas och har lämnats genom anslag över statsbudgeten. Riksgäldskontoret bör även för grupper av lån med samma ändamål eller enskilt för större lån följa utvecklingen av lånevolymer, ränteutgifter och eventuella kostnader genom avskrivningar av lånefordringar.

Avsikten med att riksgäldskontoret ges i uppgift att följa utvecklingen av statliga kreditgarantier och lån till näringslivet är att de kunskaper som därmed inhämtas ska bidra till att effektivisera användningen av dessa

medel. Om riksgäldskontoret ser möjligheter till effektiviseringar som förutsätter författningsförändringar bör riksgäldskontoret naturligtvis anmäla detta till regeringen.

Riksgäldskontorets uppföljning av kostnader för statlig garantigivning bör således avrapporteras till regeringen när uppföljningen visar att villkoren för garantigivningen behöver omprövas. Dessutom bör riksgäldskontoret regelbundet redovisa den statliga garantigivningens omfattning och hur den fördelas på garantier för olika ändamål samt vilka kostnader och intäkter garantigivningen medför. Uppgifter av denna karaktär redovisas årligen i budgetpropositionen. Riksgäldskontoret bör svara för underlagsmaterial till denna redovisning.

6.2 Den ekonomiska styrningen av kreditgarantiverksamheten

Mitt förslag: Statliga kreditgarantier bör beläggas med avgift som står i proportion till den ekonomiska risk som garantin medför för staten. Utgångspunkten för avgiftsnivån skall vara att avgiften skall täcka förväntade kostnader för kreditgarantin samt hanteringskostnader.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: *Statens industriverk* påpekar att ett garantisystem med kommersiella villkor, dvs. ett självbärande system där risktäckande avgift tas ut, kan medföra att garantierna blir ointressanta för företagen. Kommitténs förslag innebär då att staten avhänder sig ett medel att påverka företagens beteende i för samhället önskvärd riktning. *Svenska sparbanksföreningen* anser att den föreslagna kreditgarantiverksamheten i praktiken utgör ren bankverksamhet. Den bör därför drivas i andra former än en statlig myndighet för att bli effektiv och konkurrenskraftig.

Skälen för mitt förslag: Sedan ett flertal år har inriktningen av den statliga kreditgarantigivningen varit en ökad avgiftsbeläggning i syfte att åstadkomma täckning av statens kostnader för verksamheten. Med lagen (1988: 777) om avgifter för vissa statliga garantier togs ytterligare ett steg i denna riktning. Genom lagen infördes nämligen avgiftsplikt för tidigare avgiftsfria statliga garantier, som beviljats före den 1 juli 1988, enligt vissa förlätningar. Avgiften, som skall betalas årligen, är enligt lagen avsedd att täcka statens kostnader för administration och förluster på grund av garantierna i fråga, dvs. en självkostnadsprincip. Avgiftsunderlaget utgörs av utestående kapitalskuld per den 1 juli varje år. Med stöd av bemyndigande i lagen har regeringen i en särskild förordning (SFS 1988: 778) fastställt avgiften till 1 % av avgiftsunderlaget. Kretsen av författningar om statligt stöd som omfattas av den angivna lagen har nyligen utökats (prop. 1989/90: 150 bil. 1, Fiu 40, SFS 1990: 611).

I den proposition vari lagförslaget lades fram (prop. 1987/88: 150 bil. 1) framhölls att avgiftsättningen bör göras med utgångspunkt i en helhetssyn

på den statliga garantigivningen, dvs. att garantigivningen ses som ett verksamhetsområde inom vilket kostnadstäckning skall gälla. Det anmärktes att varje näringsgren i och för sig inte behöver vara kostnadstäckande utan att det viktiga i stället är att bedöma kostnadstäckningen inom hela verksamheten. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen uttalade finansutskottet (FiU31) sin tillfredsställelse över att den statliga kreditgarantiverksamheten skulle göras mer affärsmässig och att statens risker skulle minskas.

Den ovan nämnda lagen om avgifter för vissa statliga garantier omfattar endast en del av den statliga garantigivningen. För andra garantier, exempelvis grundfondförbindelser, uttas lägre avgifter. Det finns även statliga garantier som är avgiftsfria.

Möjligheterna att differentiera garantiavgifter på grundval av de kostnader garantierna åsamkar staten har varit små på grund av ofullständig information om utfall vad gäller förluster m. m. I och med att riksgäldskontoret ges i uppdrag att följa utvecklingen på detta område kommer informationen framgent att förbättras.

Riksgäldskontorets arbete med uppföljning av statliga kreditgarantier skapar goda förutsättningar för att bygga upp en kompetens inom riksgäldskontoret vad gäller att bedöma de risker som är förenade med garantigivning. Riksgäldskontoret bör prioritera en sådan kompetensuppbyggnad. Kompetensen bör användas dels i den egna verksamheten med garantigivning, dels för att öka effektiviteten i statlig garantigivning i allmänhet.

Riksgäldskommittén anför att det är en angelägen uppgift att komma fram till en prissättning av samtliga statliga kreditgarantier som bättre svarar mot de ekonomiska risker som kan föreligga för staten i samband med garantigivningen. Jag delar denna uppfattning. Affärsmässigheten i den statliga kreditgarantigivningen bör ökas på sikt exempelvis genom att några olika avgiftsnivåer tillämpas. Kostnaderna för det statliga engagemanget för ett garantislåg resp. en enskild större garanti kan därmed tydliggöras, vilket skapar förutsättningar för en bättre prioritering mellan olika statliga åtaganden.

Enligt min mening bör därför riksgäldskontoret, när kunskap vunnits om de kostnader som är förenade med skilda garantislåg, verka för att garantiavgifterna differentieras med utgångspunkt i de kostnader som garantierna kan förväntas åsamka staten. Riksgäldskontoret bör därvid underställa regeringen förslag om differentierade garantiavgifter.

Statens industriverk har påpekat att en prissättning av garantier som baseras på de ekonomiska risker som garantierna medför kan komma att minska garantiernas användbarhet som ett medel att påverka samhället i önskvärd riktning. Med den av mig föreslagna arbetsordningen får regering och riksdag tillfälle att göra en avvägning av dessa faktorer.

Svenska sparbanksföreningen anser att den föreslagna kreditgarantiverksamheten i praktiken utgör ren bankverksamhet. Jag delar inte denna uppfattning. Det finns visserligen betydande likheter genom att full kostnadstäckning skall eftersträvas, men det är inte lämpligt att ställa exakt samma krav på den statliga garantiverksamheten som på privat affärsverk-

samhet. Den statliga garantiverksamheten är av sådan art att riskerna kan komma att koncentreras till enskilda näringar eller projekt, vilket vore acceptabelt i en kommersiell verksamhet endast om återförsäkring tillämpades. Jag har inte för avsikt att föreslå att de risker som statlig garantigivning innebär för staten skall återförsäkras.

6.3 Beslut om vissa kreditgarantier

Mitt förslag: Beslut om statlig kreditgaranti för lån i utländsk valuta eller lån i svenska kronor på utländsk marknad skall oberoende av garantibeloppets storlek fattas av riksgäldskontoret.

Beslut om statlig kreditgaranti för lån i svensk valuta på den svenska marknaden som avser betydande belopp skall fattas av riksgäldskontoret, om ej annat bestäms särskilt.

För exportkredit- och fartygskreditgarantierna föreslås ingen förändring av gällande regler.

Kommitténs förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Endast några remissinstanser uttalar sig om kommitténs förslag i de berörda frågorna. *Riksgäldskontoret* vill ha en allmän bestämmelse (i sin instruktion) som ger kontoret rätt att till regeringen hänskjuta frågor om riskprövning beträffande kreditgarantier. *Kammarkollegiet* anser vad gäller större kreditgarantier i svensk valuta på svensk marknad att kompetens för riskprövning ej bör byggas upp inom riksgäldskontoret på grund av att antalet ärenden kan förväntas bli mycket begränsat.

Skälen för mitt förslag: På de internationella kreditmarknaderna prissätts lån som garanteras av svenska staten så gott som uteslutande mot bakgrund av att statlig garanti föreligger. Det finns därigenom inget egentligt skäl till att ett sådant lån skulle bli dyrare än en motsvarande upplåning med svenska staten som låntagare. Ett lån som är garanterat av den svenska staten är i normalfallet ett fullgott substitut för ett lån till staten.

Detta samband mellan statens egna lån och lån garanterade av staten medför att det är angeläget att prissättningen av det garanterade lånet i så liten utsträckning som möjligt skiljer sig från den som staten själv skulle möta för ett likartat lån vid samma tidpunkt och på samma marknad. Om det garanterade lånet utan egentligt skäl skulle bli dyrare än ett statligt lån ger detta fel signaler om priset på den svenska statens lån, vilket riskerar att fördyra statens egen utlandsupplåning.

Dessutom föreligger en nära koppling mellan de övriga avtalsvillkoren i statens lån på utländsk marknad och statligt garanterad utlandsupplåning. Jag har i avsnitt 5.2.5 om samråd med riksgäldskontoret vid affärsverken upplåning på utländsk marknad nämnt att riksgäldskontoret under årens lopp har lagt ned ett betydande arbete på att få till stånd enhetliga och lämpliga avtalsvillkor i dess egna utlandslån. På grund av de krav som ställs på utformningen av internationella kreditgarantier återfinns vissa av

dessa villkor — såsom eftergift av immunitet, jurisdiktionsklausulen och för staten handlingsbegränsande villkor, s.k. negativa klausuler — i de statliga garantierna. En samordning av dessa villkor är viktig. Även de villkor som rör uppsägningsrätt för lån med statlig kreditgaranti bör utformas med hänsyn till hur villkoren kan påverka statens egen utlandsupplåning.

Riksgäldskontoret har stor erfarenhet av upplåning på internationella kreditmarknader och därmed väsentlig kunskap om utformning av lånevillkor. Enligt min mening bör därför beslut om statlig kreditgaranti för lån i utländsk valuta eller lån i svenska kronor på utländsk marknad fattas av riksgäldskontoret, som därmed får det erforderliga inflytandet på utformningen av låne- och garantivillkor. Bestämmelser för affärsverkskoncernernas upplåning på utländsk marknad har behandlats i avsnitt 5.2.

För beloppsmässigt stora garantier avseende ett eller flera lån i svenska kronor på den svenska marknaden bör riksgäldskontorets roll utökas. Jag delar kommitténs bedömning att företagsekonomiska överväganden bör användas i ökad utsträckning vid statlig garantigivning. Riksgäldskontorets kompetens på detta område kommer successivt att byggas upp genom de uppgifter rörande samordning och uppföljning av kreditgarantier som jag behandlat i avsnitt 6.1. Det är därför lämpligt att riksgäldskontoret beslutar om kreditgarantier för projekt med potentiellt stora ekonomiska följder för staten. Denna allmänna inriktning bör dock ej utesluta att annan myndighet ges i uppgift att besluta även om större garantier om detta i det särskilda fallet är motiverat, exempelvis av syftet med garantin.

Med nuvarande penningvärde bör, enligt min uppfattning, gränsen för vad som kan betraktas som beloppsmässigt stora projekt ligga runt 50 milj. kr. Det bör överlätas på regeringen att närmare bestämma var denna gräns skall sättas.

För stora kreditgarantier som ligger inom annan myndighets ansvarsområde bör myndigheten lämna över garantiärendet med ett eget yttrande till riksgäldskontoret för beslut. Därigenom säkerställs att den andra myndighetens kompetens på sakområdet tas till vara, samtidigt som riksgäldskontorets övergripande bedömning av de ekonomiska risker som är förknippade med garantin kan komma till uttryck vid bestämning av garantivillkoren. För de garantier som riksgäldskontoret beslutar bör vidare den löpande förvaltningen av garantierna handhas av riksgäldskontoret om inte kontoret och den andra myndigheten träffar överenskommelse om att viss garanti skall förvaltas av den senare.

Förslaget får till följd att regeringskansliets arbete med garantiärenden minskar, eftersom vissa garantier, som enligt nuvarande ordning skall beslutas av regeringen, överflyttas till riksgäldskontoret. Det är enligt min mening positivt att regeringen avlastas förvaltningsuppgifter.

I samband med statlig garantigivning kan det uppkomma situationer då ekonomiskt motiverade krav på förhållandevis höga garantiavgifter måste vägas mot syftet med det stöd som en statlig kreditgaranti utgör. Riksgäldskontorets bedömning av garantin bör dock grundas på de ekonomiska risker den medför. I de fall riksgäldskontoret genom bestämmelser i författning är förhindrat att besluta om garantivillkoren, exempelvis vad

gäller garantiavgiftens nivå, och riksgäldskontoret finner att de risker som är förenade med garantin ej kan balanseras av garantiavgiften eller genom utformning av andra garantivillkor, bör riksgäldskontoret ha rätt att lämna över ärendet till regeringen. Den slutliga prövningen, med en avvägning mellan ekonomiska och andra faktorer, får i dessa fall göras av regeringen.

Exportkreditgarantierna berörs inte av mina förslag. Vidare undantas fartygskreditsystemet. Fartygskrediterna är under avveckling och det finns därför inte skäl att göra några förändringar i den gällande ordningen för dessa.

7 Den statliga betalningsverksamheten

Mitt förslag: Riksgäldskontoret skall följa bruttoflödet av de statliga betalningarna och vid behov lämna förslag till regeringen på ändringar i regler för statliga inbetalningar och utbetalningar för att därigenom effektivisera den statliga betalningsverksamheten.

Kommitténs förslag överensstämmer med mitt. Kommittén föreslår vidare att en utredning tillsätts för att klargöra fördelningen av ansvar mellan riksrevisionsverket och riksgäldskontoret vad gäller statliga betalningar.

Remissinstanserna: *Riksbanksfullmäktige, bankinspektionen, statskontoret* och *riksdagens revisorer* delar uppfattningen att en utredning av ansvarsfördelningen mellan riksrevisionsverket och riksgäldskontoret behöver göras.

Bakgrunden till mitt förslag: Riksgäldskontoret svarar för statens upplåning bl.a. i syfte att se till att medel finns tillgängliga för statens betalningsverksamhet. För att sköta upplåningsuppgiften gör riksgäldskontoret prognoser över statliga inbetalningar och utbetalningar. För prognoserna utnyttjas bl.a. information ur det statliga betalningssystemet. Prognoserna är framförallt inriktade på nettoflödet av de statliga betalningarna på kort sikt, från en dag till några månader.

Riksrevisionsverket förvaltar det statliga betalningssystemet och kontrollerar statsverkets checkräkning med anslutna postgirokonton. Vidare svarar riksrevisionsverket för utvecklingen av betalningssystemet och beslutar i frågor som gäller användningen av skilda betalningsvägar. Riksrevisionsverkets arbete syftar bl.a. till att ge statliga myndigheter goda förutsättningar för en effektiv ekonomiadministration.

Även riksrevisionsverket använder information ur det statliga betalningssystemet för prognosändamål. Riksrevisionsverkets prognoser behandlar dock huvudsakligen statsbudgetens utfall och har ofta en längre tidshorisont än riksgäldskontorets prognoser. Prognosverksamheten vid riksrevisionsverket har en väsentligt större omfattning än den vid riksgäldskontoret.

I 1990 års budgetproposition (1989/90: 100 bil. 9 s. 40) föreslogs, med hänvisning till riksgäldskommitténs betänkande, att två tjänster tillförs

riksgäldskontoret för arbete med analys och uppföljning av statens kassahållning. Riksdagen antog förslaget (FiU 33)

Skälen för mitt förslag: Riksgäldskontoret har som central uppgift att genom upplåning så effektivt som möjligt tillhandahålla medel för att täcka statens utgifter. I begreppet effektivitet ligger att göra så exakta beräkningar som möjligt av medelsbehovet dag för dag i syfte att minimera statens räntekostnader. Det gör att riksgäldskontoret har anledning att ägna särskild uppmärksamhet åt de aggregerade medelsflödena till och från staten. Jag finner det därför lämpligt att riksgäldskontoret, som genomför statens upplåning och förvaltar statsskulden, också får ett ansvar för att bevaka att statens betalningsflöden sker på ett sätt som medverkar till en god kassahållning i staten och därmed minskar statens räntekostnader.

Riksgäldskontorets arbete med effektivisering av det aggregerade statliga betalningsflödet kan innebära att riksgäldskontoret verkar för tidigareläggning av inbetalningar eller senareläggning av utbetalningar, eller utjämning av betalningsströmmar över tiden. Möjligheterna att förbättra kassahållningen begränsas dock vad gäller de stora in- och utflödena av att tidpunkter för uppbörd och utbetalningar i stor utsträckning styrs av regler som har bestämts av riksdagen. Dessa regler har lagts fast vid olika tidpunkter. Det kan därför inte tas för givet att avvägningen av de aggregerade betalningsflödena är den mest ändamålsenliga. Riksgäldskontoret bör därför föreslå regeringen regeländringar i de fall man bedömer att lösningar, som totalt sett är bättre än de rådande, är möjliga att uppnå.

Både riksgäldskontoret och riksrevisionsverket kommer med mitt förslag att ha uppgifter i anknytning till de statliga betalningarna. Riksgäldskontorets uppgift blir att, som jag har beskrivit, på olika sätt verka för att de aggregerade statliga betalningarna sköts effektivt. Riksrevisionsverkets uppgift är att bidra till att statliga myndigheter har tillgång till ett effektivt betalningssystem som ger förutsättningar för att myndigheternas kassahållning håller god standard samt att verka för att redovisning och revision är av hög kvalitet.

Riksgäldskommittén påpekar att riksgäldskontoret och riksrevisionsverket gör prognoser av delvis liknande slag baserat på data ur det statliga betalningssystemet och att myndigheterna även i vissa övriga fall har nära angränsande arbetsuppgifter. En samverkan mellan myndigheterna är därför naturlig. Kommittén föreslår att en utredning tillsätts för att pröva olika gränsdragningar mellan riksgäldskontoret, riksrevisionsverket och andra myndigheter som verkar inom de finansiella och ekonomiska områdena. Flera remissinstanser har bekräftat att en sådan utredning behövs. Jag delar denna uppfattning och erinrar om att frågor om lämplig ansvarsfördelning mellan riksgäldskontoret och bl. a. riksrevisionsverket för budgetprognoser, inkomstberäkningar, kassahållning och betalningssystem kommer att behandlas av den i det tidigare (avsnitt 6.1) nämnda utredningen som har till uppgift att se över verksamheten vid de s. k. stabsmyndigheterna.

8 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer som jag har angett beträffande

1. statsskuldspolitiken (avsnitt 3),
2. statsupplåningen (avsnitt 4),
3. utlåning och inlåning i riksgäldskontoret (avsnitt 5.1),
4. ramar för affärsverkens lånefinansiering (avsnitt 5.2.1),
5. affärsverkens finansiering i utländsk valuta (avsnitt 5.2.2),
6. formerna för lånefinansiering och placering av överskottslikviditet (avsnitt 5.2.3),
7. samråd med riksgäldskontoret vid utlandsfinansiering m. m. (avsnitt 5.2.5),
8. genomförande av förslagen om affärsverkens lånefinansiering (avsnitt 5.2.8),
9. statlig kreditgarantigivning och lån till näringslivet (avsnitt 6),
10. den statliga betalningsverksamheten (avsnitt 7).

Vidare hemställer jag att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om

11. inhämtande av bud från riksgäldskontoret (avsnitt 5.2.4),
12. riksgäldskontorets utlåning och garantigivning till bolag inom affärsverkskoncern (avsnitt 5.2.6),
13. lån mellan affärsverk och bolag inom affärsverkskoncern (avsnitt 5.2.7).

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom propositionen förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

Riksgäldskommittén avger härmed sitt slutbetänkande. I ett delbetänkande, "Riksgäldskontoret – från riksdagens verk till regeringens myndighet" (SOU 1988:59) behandlade kommittén en del frågor som måste lösas i samband med att riksgäldskontoret fr.o.m. den 1 juli 1989 blev en regeringsmyndighet. Det rörde bl.a. riksgäldskontorets instruktion och anslagssystem, styrelsens funktion och sammansättning samt vissa lagstiftningsfrågor.

En hel del utredningsuppgifter var kommittén av tidsskäl tvungen att lämna till en andra del av utredningsarbete. Det gällde framför allt frågor rörande operationalisering av statsupplåningens mål, utvärdering och inriktning, samt vissa övriga arbetsuppgifter. När det gäller samordningsfrågor har kommittén i sitt arbete identifierat en del verksamhetsområden som gränsar till riksgäldskontorets nuvarande uppgifter och som det därför har funnits anledning att undersöka närmare.

Kommitténs förslag vad gäller riksgäldskontorets framtida verksamhet har sin utgångspunkt bl.a. i de omvärldsförändringar som innebär ökad internationalisering och integrering av de finansiella marknaderna och därmed förändrar förutsättningarna för statsupplåningen. Vidare tar kommittén upp frågan om mål och utvärderingskriterier för statsupplåningen och riksgäldskontoret som organisation.

Kommittén behandlar också en rad frågor med utgångspunkten att förbättra samordningen av den centrala statliga finansförvaltningen. Det gäller utlåning till affärsverk och myndigheter, ansvar för den statliga betalningsverksamheten, kreditgarantivningen och den statliga fondförvaltningen.

Statsskuldspolitiken

Riksgäldskommittén har sökt precisera målen för statsskuldspolitiken och ansvarsfördelningen gentemot riksbanken. Det har därvidlag varit en strävan att få en entydig målformulering för såväl statsskuldspolitiken som för riksgäldskontoret. Mot denna bakgrund snävar kommittén in den definition av statsskuldspolitiken som säger att statsskuldspolitik är det sätt på vilket befintlig statsskuld förvaltas och tillkommande budgetunderskott finansieras. Statsskuldspolitiken skall endast omfatta de åtgärder riksgäldskontoret vidtager för att finansiera statens upplåningsbehov och förvalta statsskulden. På grund av den institutionella lösning som valts i Sverige och nödvändigheten att formulera mål för riksgäldskontoret blir definitionen av statsskuldspolitik inte endast principiellt utan även institutionellt betingad. Statsskuldspolitikens innehåll kommer därför också att bero på regleringen av riksgäldskontorets verksamhet.

Den nödvändiga samordningen mellan penningpolitik och statsskuldspolitik kan göras på olika sätt. Det kommer bl.a. att ta sig uttryck i olika institutionella ramar för statsupplåningen. Principiellt sett kan man urskilja två motsatta lösningar. Det ena alternativet är att integrera statsupplåningen i penningpolitiken. Statsupplåningen blir då en uppgift för cen-

tralbanken. Det andra alternativet är att separera statsupplåningen från penningpolitiken och låta avvägningen ske i marknaden. Statsupplåningen sköts i detta fall av en separat myndighet med en avgränsad roll gentemot centralbanken.

Den svenska modellen för statsupplåningen har genom de senaste årens förändringar utvecklats mot det senare av de två alternativen. Upplåningen sköts av en självständig myndighet, riksgäldskontoret, under regeringen.

I och med framväxten av nya finansiella marknader i Sverige lades såväl penningpolitiken som statsupplåningen om. Statsskuldpolitiken är i dag marknadsanpassad. Enligt kommitténs uppfattning har behoven att integrera statsskuldpolitik och penningpolitik därmed minskat. Beslutet att fr.o.m. 1 juli 1989 ändra huvudmannaskapet för riksgäldskontoret från riksdagen till regeringen motiverades bl.a. av att samordningen mellan penning- och statsskuldpolitiken i väsentlig grad skulle klaras via marknaderna. Utvecklingen mot allt effektivare marknader, den ökade internationaliseringen och en mer marknadskonform penning- och statsskuldspolitik har fortsatt de senaste åren. Det bör därför vara möjligt, enligt kommitténs uppfattning, att söka formulera avgränsade mål och tydliga restriktioner för riksgäldskontorets verksamhet. Samtidigt bör det dock påpekas att så länge de finansiella marknaderna inte är tillräckligt effektiva är en viss samordning mellan berörda institutioner nödvändig, även om riksgäldskontoret samtidigt får en mer självständig roll.

Att formulera avgränsade mål för statsskuldpolitiken är angeläget, också sett ur en annan synvinkel. En tydlig målformulering är en förutsättning för en ändamålsenlig styrning av riksgäldskontorets verksamhet och en utveckling av dess effektivitet. Det är först när det finns en operationaliserbar målformulering som det är möjligt att utforma effektiva styrinstrument, utvärderingskriterier och att diskutera verksamhetens effektivitet på ett meningsfullt sätt. En utveckling av riksgäldskontorets verksamhet i denna riktning kan enligt kommitténs mening ses som en del i förnyelsen av den offentliga sektorn.

Enligt kommitténs mening skall målet för statsupplåningen vara att minimera de effektiva nettokostnaderna. Det är dock nödvändigt att kostnadsminimeringar görs inom tydliga restriktioner som bl.a. är betingade av statsupplåningens avvägning mot penning- och valutapolitiken. Det är angeläget att riksgäldskontoret i samverkan med sin huvudman fastställer riktlinjer i detta avseende.

En förutsättning för en sådan målformulering för riksgäldskontoret är att ansvarsfördelningen mellan riksbanken och riksgäldskontoret blir tydlig. För att kunna minimera upplåningskostnaderna är det nödvändigt att riksgäldskontoret skapar en upplåningsstrategi utifrån en självständig bedömning av den ekonomiska utvecklingen. Det får inte råda någon misstanke om att riksgäldskontorets agerande återspeglar de penningpolitiska ambitioner riksbanken har. Målet skall vara att riksbanken skall kunna föra en självständig penningpolitik utan att dess intentioner via riksgäldskontorets agerande oavsiktligt "läcker ut" till marknaden. Formerna för samråd mellan riksbanken och riksgäldskontoret om avvägningen mellan

statsskuldspolitiken och penningpolitiken måste således återspegla en tydlig ansvarsfördelning. Samrådet mellan riksbanken och riksgäldskontoret skall vara informellt. Omständigheterna måste avgöra i vilka former och på vilken nivå som samrådet skall äga rum. Det bör klart framgå att beslutanderätten för frågor som ligger på riksgäldskontoret tillkommer styrelsen eller riksgäldsdirektören, beroende på den interna ansvarsfördelningen.

Upplåningen

Mot bakgrund av den osäkerhet som råder om de närmaste årens ekonomiska utveckling måste man vid planeringen av statsupplåningen utgå från flera olika utvecklingslinjer. En gynnsam utveckling kan på kort sikt medföra en neddragning av statsskulden. Vissa upplåningsformer och marknader kan i ett sådant läge bli mindre aktuella att använda. Ett mer ogynnsamt förlopp kan däremot innebära en ökning av statsskulden, varvid flera olika kanaler måste användas för att finansieringen skall kunna bedrivas så kostnadseffektivt som möjligt. För riksgäldskontorets del innebär detta att såväl långsiktig planering som stor flexibilitet i verksamhet och organisation är nödvändiga.

Periodvis har riksgäldskontorets utlandsupplåning varit betydande. Huruvida utlandsupplåning skall äga rum har inte endast berott på upplåningsbehov eller kostnads mässiga fördelar utan även berott på vilka övergripande riktlinjer för den ekonomiska politiken som gällt.

Efter 1984 inriktades politiken på att staten inte skulle nettolåna utomlands. Denna syn utvecklades successivt till en norm för den ekonomiska politiken och en tvingande restriktion för statsskuldspolitiken. Övriga delar av statsupplåningen anpassades efter den. I och med att valutaregleringen avskaffats förändras innebörden i utlandslånenormen. Ett vidmakthållande av normen då valutaregleringen avskaffas anser kommittén skall innebära att staten inte skall öka sin skuld i utländsk valuta.

Kommittén anser att det ligger utanför kommitténs uppdrag att ta ställning till utlandslånenormens betydelse för den ekonomiska politiken. Den har lagts fast av regering och riksdag som ett centralt inslag i den övergripande ekonomisk-politiska strategin. Kommittén förutsätter att normen kommer att ligga fast. Detta inskränker möjligheterna att begränsa kostnaden för statsupplåningen. Om utlandslånenormen tolkas så att valutaflöden skall medföra en successiv nettoamortering till nya och lägre nivåer som sedan inte får överskridas innebär det att en nettoamortering av utlandsskulden måste finansieras genom motsvarande upplåning på den inhemska marknaden. Kommittén vill därför uttala att det är angeläget att regering och riksdag specificerar normen i detta avseende och preciserar valutaskuldens nivå för en viss bestämd period.

En restriktion för statsupplåningen som rör penning- och obligationsmarknaderna är att dessa måste hålla en viss storlek för att kunna fungera effektivt. Den kan uttryckas som en marknadsvärdande uppgift. Eftersom riksgäldskontoret är en av de största emittenterna är det viktigt att kontoret anpassar statsskuldspolitiken efter denna restriktion. Vad som krävs av riksgäldskontoret i detta avseende bör preciseras inom ramen för samrådet

med riksbanken omkring långsiktigt strategiska frågor. För att korrekt kunna utvärdera riksgäldskontorets verksamhet är det nödvändigt att operationalisera den marknadsvärdande uppgiften.

Penning- och obligationsmarknaderna har breddats i den meningen att aktörerna i dag är betydligt fler än för några år sedan trots att statens nettouplåningsbehov har minskat. Det är viktigt att denna utveckling fortsätter. Kommittén vill därför varna för de negativa effekter som omsättningsskatten på värdepappershandel kan få på obligationshandeln i Sverige när valutaregleringen tagits bort. Skatten har redan bidragit till att minska handeln på penning- och obligationsmarknaden. Från statsskuldspolitisk utgångspunkt är det därför önskvärt att skatten avskaffas.

Inför framtiden är det väsentligt att bredda den traditionella upplåningen på penning- och obligationsmarknaden mot nya långivarkategorier. Det är viktigt att även riksoptioner i lägre valörer kommer att kunna handlas på en effektiv marknad. Riksgäldskontoret har därför ett speciellt ansvar för att en sådan kommer till stånd. Det omfattar åtgärder för att skapa en marknadsplats, ett effektivt system för clearing och en smidig distribution via banksystemet.

En viktig delmarknad för statsupplåningen är hushållsmarknaden. I dag använder riksgäldskontoret tre olika instrument för att låna på denna marknad, nämligen premieobligationer, sparobligationer och allemansspar.

Under 1980-talet har flera olika mål satts upp för hushållsupplåningen, förutom det övergripande målet att upplåningskostnaderna hålls så låga som möjligt. Ett viktigt motiv för att stimulera hushållsupplåningen bl.a. genom attraktiva sparobligationer och introduktionen av allemanssparandet var att suga upp likviditet direkt från hushållen vid sidan av banksystemet. Eftersom hushållssparandet i Sverige varit så lågt har det dessutom varit ett önskemål att använda hushållsupplåningen för att stimulera det finansiella sparandet, både kortsiktigt genom att motverka likviditetstillväxten och mer långsiktigt.

Det är viktigt, enligt kommitténs mening, att hushållsupplåningen inte styrs av motstridiga mål för vilka riksgäldskontoret inte har adekvata medel. Möjligheterna att stimulera hushållens sparande med attraktiva upplåningserbjudanden är mycket begränsade. Sparmålet för hushållsupplåningen bör därför när det gäller statsskuldspolitiken vara underordnat den övergripande uppgiften att riksgäldskontoret skall minimera statens upplåningskostnader. Det finns andra åtgärder av mer genomgripande slag som i stället bör vidtagas för att höja hushållens sparande. Ett av syftena med den kommande skattereformen är bl.a. att utvidga de generella sparstimulerande åtgärderna.

Både allemansspar och de gamla sparobligationerna bör på sikt ersättas med ett nytt långfristigt upplåningsinstrument som riktas direkt till hushållen och som på ett kostnadseffektivt sätt kan tillgodose riksgäldskontorets upplåningsbehov. Utgångspunkten skall, enligt kommitténs mening, vara att det inte skall innehålla skattesubventioner. Direktavkastningen skall istället sättas på en sådan nivå att det tillgodoser upplåningsbehovet. För att sänka förmedlingskostnaderna skall det nya låneinstrumentet vara

kontobaserat och utnyttja den nya teknikens möjligheter för effektiv värdepappershantering. Möjlighet till förtidsinlösen bör finnas. Det bör ske till marknadspris.

En viktig aspekt för den framtida hushållsupplåningen är vilka distributionskanaler som skall användas. Valet av kanal måste göras ur ett totalekonomiskt perspektiv där kostnaderna för provisioner, förvaltning, marknadsföring m.m. beaktas. En övergång till värdepapperslös hantering förutsätter att samtliga enskilda skuldförhållanden registreras. Detta register kan ligga antingen hos riksgäldskontoret eller hos en extern entreprenör. Distributionen av tjänsterna kan sedan ske via bank, post, fondkommissionsbolag, riksbanken eller riksgäldskontoret. Det är angeläget att staten inte blir helt beroende av en enda distributionskanal vilket kan öka upplåningskostnaderna.

Utlåning till affärsverk och myndigheter

Riksgäldskontoret bedriver i dag utlåningsverksamhet vid sidan av statsbudgeten. Verksamheten omfattar krediter för rörelsekapitalbehov och för långsiktiga investeringar i affärsverk och vissa myndigheter. Dessa uppgifter har utvecklats i takt med att affärsverken i allt högre grad finansierar sin verksamhet vid sidan av statsbudgeten.

Enligt kommitténs mening är det nödvändigt att skapa enhetlighet vad gäller finansiering av affärsverken. Dagens situation är ett lapptäcke, som uppstått till följd av en rad olika beslut vid olika tidpunkter. En del affärsverk är exklusivt hänvisade till riksgäldskontoret för sin långsiktiga finansiering andra har ingen möjlighet att låna via riksgäldskontoret. Detta är en situation som inte är önskvärd. Det är visserligen så att affärsverken är olika och att detta kan motivera skilda lösningar, men kapitalförsörjningen av affärsverken bör ändå bygga på en gemensam grundsyn.

Utgångspunkten för en gemensam modell för affärsverkens kapitalförsörjning bör, enligt kommitténs mening, vara att affärsverken är en del av staten. De olika affärsverken är inte separata juridiska personer utan en del av samma juridiska person. Det innebär att marknaden inte kommer att fungera på samma sätt gentemot affärsverken som mot privata företag. I och med att staten finns i bakgrunden som garant kommer inte en marknadsmässig riskbedömning, och en därav anpassad prissättning, att styra affärsverken på samma sätt som privata företag.

De olika affärsverken bör ha samma möjligheter till kapitalförsörjning och riksgäldskontoret bör i framtiden vara huvudalternativet för affärsverkens upplåning. Affärsverken skall dock inte vara exklusivt hänvisade till riksgäldskontoret för att få tillgång till kapital. Relationerna mellan affärsverken och riksgäldskontoret bör i stället bygga på frivillighet och ekonomiska incitament. Riksgäldskontoret bör emellertid genom de stordriftsfördelar som finns och genom en effektiv upplåningsverksamhet kunna tillhandahålla kapital billigare än alternativa emittenter och därmed bli affärsverkens viktigaste kapitalförsörjare. Kommittén diskuterar i betänkandet den interna organisationen av utlåningen vid riksgäldskontoret samt anvisar finansieringsformer som är penningpolitiskt neutrala.

Kommittén föreslår att affärsverken skall vara fria att välja den finansieringsform och -källa som är mest ekonomisk. De måste dock alltid efterhöra vad upplåning i riksgäldskontoret kostar. Riksgäldskontoret bör således ha rätt att alltid först få lämna ett bud till affärsverken. Därefter kan affärsverken, om de så önskar, undersöka andra alternativ och därefter fatta beslut om den mest förmånliga upplåningen.

Detta arrangemang bör även gälla upplåning i utländsk valuta om affärsverken ges en sådan lånemöjlighet.

Denna utformning av relationerna mellan riksgäldskontoret och affärsverken skapar förutsättningar för ökad effektivitet och förbättrade möjligheter att utnyttja riksgäldskontorets fördelar, samtidigt som systemet bygger på frivillighet och konkurrens och inte på regleringar.

Enligt kommitténs mening är det för en rationell styrning av affärsverkskoncernen nödvändigt att koncernstyrelsen får friare möjligheter till lån på kommersiella villkor. Det är också naturligt att gå vidare i den utveckling mot en ny ekonomisk styrning av affärsverken som redan inletts. Externt tillskott av kapital genom upptagande av lån får kanaliseras inom koncernen på samma sätt som sker inom varje annan företagskoncern. Det skall dock ske inom en av regeringen fastställd ram.

Kreditgarantivning

Riksrevisionsverket har sedan något år arbetat med uppläggnings av ett ADB-baserat redovisningssystem för verksamheten med statliga kreditgarantier. Arbetet med utveckling och ikrafttagande av systemet har lagt i dagen att den hittillsvarande hanteringen av kreditgarantier i många fall är otillfredsställande. Kommittén har behandlat frågorna om kreditgarantivningen i syfte att söka åstadkomma en bättre ordning. Kommitténs behandling av kreditgarantifrågorna har inte omfattat exportkreditgarantierna.

Riksgäldskontoret är i dag utfärdare av de största kreditgarantierna. Den främsta anledningen till detta är att finansieringsvillkoren på grund av lånens storlek bör harmoniseras med statens egen upplåning samt att den övervägande delen (88,0 % den 30 juni 1989) av åtagandena är i utländsk valuta. Här föreligger en direkt koppling till statsskuldpolitikens mål att minimera statens upplåningskostnader. Starka skäl talar för att riksgäldskontoret bör spela en mera aktiv roll än för närvarande inom det statliga kreditgarantisystemet.

Kreditgarantisystemet är splittrat och i behov av effektivisering. Kommittén anser att strävan bör vara att väsentligt minska antalet statliga garantiåtaganden men också att skapa en större överblick och systematik i fråga om de garantier som kommer att finnas kvar.

För affärsverkskoncernerna anser kommittén att underborgen av affärsverket bör krävas i de fall det bedöms nödvändigt att ge kreditgaranti till ett bolag inom affärsverkskoncernen. På detta sätt får affärsverket bära den kommersiella risken av att ett projekt misslyckas. Detta ligger i linje med de nya tankarna om ekonomisk styrning av affärsverken.

Kommittén anser att regeringen bör avlastas kreditgarantiärenden. I

detta syfte föreslår kommittén att riksgäldskontoret får överta regeringens roll i alla de författningar där det föreskrivs att regeringen skall fatta beslut redan i första instans. Kreditgarantifrågor kommer på detta sätt endast efter överklagande under regeringens prövning.

Även av andra skäl anser kommittén att riksgäldskontorets befattning med större kreditgarantier bör öka. Kommittén anser att ekonomiska risköverbälganden bör få ett större inflytande vid beslut om garantier. Förslaget innebär att den garantimyndighet som eljest skulle ha haft att besluta i ärendet med eget yttrande skall överlämna ärendet till riksgäldskontoret när det blir fråga om att fatta beslut om garanti med 50 milj. kr. eller mer. Med en sådan ordning anser kommittén att en lämplig avvägning mellan sakintresset och en rent ekonomisk bedömning kan göras. Riksgäldskontoret ges en möjlighet att överlämna vissa ärenden till regeringen för prövning.

Inom riksgäldskontoret bör en kompetens för riskprövning byggas upp. Riskbedömningen bör leda till en mer differentierad prissättning av garantierna än den som idag sker. Eventuella subventionselement bör beräknas och redovisas öppet. En sådan uppföljning bör leda till att antalet högriskprojekt på sikt begränsas.

Enligt kommitténs mening bör riksgäldskontoret i framtiden inte endast fungera som beslutande i egna ärenden utan också som samordnare och rådgivare för de andra myndigheter som handlägger kreditgarantiärenden. Det är angeläget med någon form av tillsynsfunktion när det gäller denna verksamhet. I uppgiften bör ingå att utfärda föreskrifter och allmänna råd för garantigivning och uppföljning samt att ta initiativ till utbildningsinsatser på området.

Den prissättning som sker av kreditgarantierna bör innebära att systemet blir självbärande genom att såväl administrativa kostnader som kreditrisker täcks. Det gör också att systemet kommer att vara i harmoni med de krav som ställs inom EG.

Den statliga betalningsverksamheten

Statens kassaflöden in och ut på statsverkets checkräkning i riksbanken har stor betydelse för såväl statsupplånens kostnader som planeringen av upplåningsverksamheten vid riksgäldskontoret. Kontoret gör löpande prognoser över större flöden på checkräkningen via myndigheter som har uppördsverksamhet av olika slag. Prognoserna omfattar även större betalningar från staten, särskilt sådana som bestäms genom skilda regelsystem. Exempel härpå är bidragsutbetalningar till kommuner och enskilda samt löneutbetalningar.

Genom en effektivare kassahållning kan betydande belopp sparas inom den statliga verksamheten. Det kan bl.a. ske genom att in- och utbetalningar samordnas. Förskjutningar av delflöden behöver då analyseras kontinuerligt. Riksgäldskontoret är särskilt lämpat att ta ett huvudansvar för bevakningen av främst regelstyrda in- och utflöden på aggregerad nivå. Kommittén föreslår att riksgäldskontoret får ett uttryckligt ansvar på detta

område, samt att en förstärkning görs av kontorets resurser för prognoser och analys av den statliga betalningsverksamheten.

Riksrevisionsverket har redan betydelsefulla uppgifter inom detta område. Verket gör prognoser över utfallet på statens budget och gör inkomstberäkningar. Dessutom utvecklar RRV system för statens in- och utbetalningar. Ett nytt betalningssystem har nyligen införts av RRV. Detta tillgodoser även riksgäldskontorets krav på bättre överblick över kassaflödena.

Även om det kan finnas vissa motiv för att lägga samman de båda verkens uppgifter inom betalningsverksamheten och prognoser har kommittén ansett att det inte är möjligt att nu föreslå någon organisatorisk förändring utan anser att dessa frågor bör utredas i ett större sammanhang. Riksgäldskommittén har emellertid funnit att båda verken har mycket att vinna på ett närmare samarbete.

Detta kan ta sig uttryck i att verken samverkar i gemensamma projekt. Kommittén har visat på en del nu aktuella sådana. Dessa berör med betalningssystemet, prognosverksamheten, frågor om tillgångs- och skuldredovisning, finansieringsfrågor och kreditgarantiverksamheten.

Sammanställning av remissyttranden över riksgäldskommitténs betänkande (SOU 1989:95) Riksgäldskontoret – en finansförvaltning i staten

Efter remiss har yttranden över betänkandet, i de delar som ej avser statlig fondförvaltning, avgetts av hovrätten för övre Norrland, riksgäldskontoret, kammarkollegiet, statskontoret, riksrevisionsverket, postverket, televerket, statens järnvägar, vägverket, sjöfartsverket, luftfartsverket, bankinspektionen, allmänna pensionsfonden (första-tredje fondstyrelserna), statens industriverk, domänverket, affärsverket FFV, statens vattenfallsverk, fullmäktige i Sveriges riksbank, riksdagens revisorer, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Svenska fondhandlareföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund och Landsorganisationen i Sverige (LO).

I nedan angivna huvudfrågor har dessa remissinstanser anfört följande.

1 Allmänna synpunkter

1.1 Riksgäldskontoret

Kontoret har under utredningsarbetets gång lämnat ett omfattande underlag och bakgrundsmaterial till kommittén. Riksgäldsdirektören och överdirektören i riksgäldskontoret har ingått som ledamöter i kommittén. Utredningens förslag och rekommendationer för inriktning av kontorets verksamhet är därigenom väl förankrade inom riksgäldskontoret och tillstyrks av riksgäldskontoret.

1.2 Kammarkollegiet

Kommittén framhåller vid flera tillfällen och med varierande formuleringar att "det är först när det finns en mer operationaliserbar målformulering som det överhuvudtaget är möjligt att utforma styrinstrument, utvärderingskriterier och att diskutera verksamhetens effektivitet på ett meningsfullt sätt". Detta synsätt präglar dock med få undantag inte kommitténs förslag. De frågor kommittén haft att utreda är i och för sig inte helt lätta att hantera och rymmer många svåra avvägningar. Betänkandet ger ett allmänt intryck av att i väsentliga delar sakna substans i den meningen att förslagen inte i tillräcklig utsträckning konkretiserats eller motiverats. I centrala frågor föreslås/anförs sålunda

att formerna för samråd utreds,

att riktlinjerna utarbetas.

att frågan är under diskussion,

att frågan uppmärksammas.

att vissa åtgärder vidtagits,

att projektgrupper tillsätts,

att frågan utreds ytterligare.

1.3 Statskontoret

Med undantag av vad statskontoret anför i detta remissvar har statskontoret inget att invända mot vad kommittén föreslår.

Sammanfattning:

Statskontoret förordar att upplåningen och utlåningen inte skiljs åt organisatoriskt så som kommittén föreslår.

Statskontoret avstyrker att riksgäldskontorets kreditgarantivning byggs ut resursmässigt. Frågan om ev. ytterligare resurser bör prövas i det ordinarie budgetarbetet då en helhetsbedömning kan göras.

Vidare avstyrker statskontoret att det byggs upp en omfattande central fondförvaltning vid riksgäldskontoret.

Statskontoret betonar slutligen vikten av att en utvärdering av organisationen kommer till stånd i samband med nästa treårsbudget samt att de verksamhetsansvariga enheterna har tillgång till egen löpande prognosverksamhet.

1.4 Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (RRV) ställer sig i allt väsentligt positivt till kommitténs förslag.

1.5 Bankinspektionen

Riksgäldskommitténs överväganden präglas av ambitionen att tillvarata stordriftsfördelar, centralt placerad kompetens och informationstillgång genom att till riksgäldskontoret koncentrera en rad statliga aktiviteter på det finansiella området.

Det samlade resultatet av denna vid första påseendet måhända lovvärda strävan är inte bara att en internbank inrättas i statsförvaltningen med kommitténs terminologi, utan att en fullständig affärsbank skapas, låt vara med inriktning på statliga kunder. I dess verksamhet avses bl.a. ingå in- och utlåning i kronor och utländsk valuta, uppbyggnad av likviditet i utländsk valuta, samordning av affärsverkens finansförvaltning, garanti-givning och en omfattande fondförvaltning.

Den påtagliga målkonflikt som här anmäler sig mellan riksgäldskontorets huvuduppgift, att ansvara för statsskuldpolitiken, och dess föreslagna affärsverksamhet, uppmärksammas av kommittén. Målkonflikten har flera viktiga dimensioner, inte minst med avseende på det överordnade behovet av anpassning gentemot penningpolitikens krav som alltid måste vara en central uppgift för riksgäldskontoret.

Enligt bankinspektionens mening har kommittén inte lyckats undanröja målkonflikterna genom sina förslag till organisatorisk separation av riksgäldskontorets statsskuldpolitiska aktiviteter från dess affärsmässiga verksamhet. Enligt inspektionens uppfattning kan heller inte konflikterna lösas så länge de artschilda uppgifterna samlas i en och samma institution. Riksgäldskontorets ledning måste alltid bära ansvaret för kontorets hela verksamhet oavsett internorganisationens uppbyggnad.

För andra aktörer på finansmarknaderna kommer heller aldrig en sammanhållen statsskuldfinansiering och affärsmässig finansiell verksamhet att framstå som trovärdig. Riksgäldskontorets affärsverksamhet kommer att följas med intresse av hela marknaden såsom varje förment insider är föremål för uppmärksamhet. Det förhållandet att riksgäldskontorets kunder förutsätts vara enbart statliga organ har givetvis ingen betydelse i sammanhanget.

Bankinspektionens slutsats är att en ekonomiskt-politiskt styrd verksamhet som statsskuldpolitiken över huvud taget inte låter sig förenas med affärsmässig finansiell verksamhet. Inspektionens ansvarsområde motiverar inte att inspektionen närmare utvecklar olika aspekter på den påvisade målkonflikten utan inspektionen utgår från att detta kommer att ske i yttranden från direkt berörda myndigheter.

Inspektionen vill emellertid framhålla en särskild aspekt i sammanhanget. Organisationerna av de finansiella marknaderna och den lagstiftning som styr dessa är föremål för mycket stora insatser från statsmakternas och myndigheternas sida. Strukturförändringarna på marknaderna har ytterligare ökat kravet på anpassning av regelverken. I hög grad måste regeländringarna därvid styras av krav på det finansiella systemets trovärdighet, genomlysning och så långt möjligt konkurrensneutralitet mellan olika slags aktörer på samma marknad.

Från den utgångspunkten bör regelverket för statens egna finansiella affärsverksamhet inte bara fylla samma krav som andra aktörers utan rentav utgöra ett föredöme i sammanhanget. De av riksgäldskommittén förordade affärsmässiga aktiviteterna strider i hög grad mot dessa grundprinciper och förslagen avstyrks därför bestämt och genomgående av bankinspektionen.

1.6 Allmänna pensionsfonden (1 – 3:e fondstyrelserna)

I utredningen diskuteras fem verksamhetsområden för riksgäldskontoret nämligen upplåning, utlåning till statliga affärsverk, kreditgarantivning, statlig betalningsverksamhet och statlig fondförvaltning. Dessa verksamheter kommer att arbeta med delvis olika målsättningar vars uppfyllande skall genomföras och utvärderas separat. Detta skapar behov av precisa gränser för verksamheterna som visar sig svåra att dra och därför leder till målkonflikter.

För den egentliga statsskuldpolitiken uppkommer en målkonflikt mellan å ena sidan det proklamerade målet att minimera upplåningskostnaden och å andra sidan behovet av en samordning med riksbankens penningpolitik. Riksgäldskontoret föreslås i utredningen fästa väl stor vikt vid kostnadsminimeringen. Det sägs inte tillräckligt klart ut att riksgäldskontoret i detta hänseende måste få en gentemot riksbankens penningpolitik underordnad roll. Inom en i samråd med riksbanken uppdragen ram kan riksgäldskontoret förverkliga sina mål för statsskuldpolitiken – dit hör bl.a. också den marknadsvårdande uppgiften. En sådan naturlig uppläggning leder emellertid till besvärande problem för de i betänkandet föreslagna verksamheterna på andra områden.

Förslagen om riksgäldskontorets utlåning till statliga affärsverk och dess fondförvaltning innebär att riksgäldskontoret kommer att gå in i en omfattande placeringsverksamhet. Denna skall enligt kommittén bedrivas rent affärsmässigt och på marknads villkor. Samtidigt har man på upplånings- sidan ett ansvar gentemot riksbankens penningpolitik. Enligt betänkandet skall dessa båda roller hållas åtskilda. Det är knappast troligt att detta är möjligt och att övriga aktörer på finansmarknaderna kommer att uppfatta riksgäldskontorets politik på avsett vis. Den föreslagna omfattningen av riksgäldskontorets verksamhet kommer härigenom att skapa sådana trovärdighetsproblem som man enligt betänkandet absolut måste söka undvika. Den av kommittén föreslagna överflyttningen av fonder till riksgäldskontoret bör därför inte komma till stånd i någon större omfattning.

AP-fonden har haft anledning att särskilt uppmärksamma riksgäldskontorets s.k. marknadsvårdande uppgift. Den är i och för sig en naturlig del av statsskuldspolitiken. Enligt betänkandet bör bl. a. AP-fonden dela riksgäldskontorets ansvar för den uppgiften. Enligt AP-fondens mening kan ett sådant ansvar inte läggas på fonden.

I betänkandet diskuteras ingående riksgäldskontorets verksamhetsgrenar var för sig. Stor vikt fästs vid att varje sektion finansieringsmässigt skall vara självbärande och med egna utvärderingskriterier. Vad som saknas är en övergripande syn på hur dessa olika delar skall fungera tillsammans. Sammantaget innebär förslaget en mycket betydande utvidgning av riksgäldskontorets organisation och av riksgäldskontorets verksamhetsområden. Inte för inte har betänkandet underrubriken "En finansförvaltning i staten". Etiketten "En affärsbank i staten" hade varit mer rättvisande, eftersom på flera punkter paralleller dras med en affärsbanks sätt att fungera. Statsskuldsupplåningen är emellertid artfrämmande för denna del av verksamheten. Det förefaller bli svårt att inom ramen för den föreslagna organisationen å ena sidan tillgodose behovet av att statsskuldsenheten samverkar med riksbanken och å andra sidan upprätthålla trovärdigheten för den övriga, i princip affärsdrivande delen av verksamheten. Samordningen med riksbanken måste innebära att statsskuldspolitiken underordnas penningpolitiken. Därav följer att statsskuldsenhetens verksamhet bör fullständigt skiljas från den affärsdrivande verksamheten. De båda verksamheterna bör förläggas i separata organisationer. Den möjligheten har kommittén inte beaktat utan istället valt den traditionella vägen att utvidga och förstärka den existerande organisationen.

1.7 Affärsverket FFV

Inledningsvis vill vi gärna framhålla vikten av att förändringsarbetet sker snabbt för ökad marknadsmässighet hos riksgälden eftersom varje förfluten tid är för FFV kostsam då FFV och den concern i vilken affärsverket ingår är en till alla delar konkurrensutsatt verksamhet.

1.8 Statens vattenfallsverk

Sammanfattningsvis tillstyrker Vattenfall i allt väsentligt kommitténs förslag vad gäller utlåning till affärsverken, kapitalöverföringar mellan affärsverk och bolag inom affärsverkskoncernen samt kreditgarantigivning. Vattenfall anser det vara av stor vikt att få fullständigt marknadsmässiga förutsättningar i finansieringsverksamheten. Det är härvid enligt Vattenfalls uppfattning av vikt att relationerna till RGK bygger på likartade grundförutsättningar som gentemot andra långgivare. Det krävs emellertid enligt Vattenfalls mening en del ytterligare åtgärder utöver de som angivits i betänkandet.

1.9 Fullmäktige i Sveriges riksbank

Utgångspunkten för riksgäldskommittén har varit att se statsskuldsvärdningen och övrig statlig finansförvaltning som en helhet. Målsättningen för kommittén synes ha varit att i så stor utsträckning som möjligt integrera dessa verksamheter och så långt som möjligt centralisera uppgifterna till riksgäldskontoret.

Fullmäktige redovisade ingående i sitt yttrande (1985-02-21) över statsskuldspolitiska kommitténs betänkande (SOU 1984:89) sin syn på behovet av samordning mellan statsskuldspolitik och penningpolitik. Den viktigaste slutsatsen var att statsskuldspolitiken alltid nära måste anpassas till penningpolitikens inriktning och att önskemål om att minimera statens upplåningskostnader måste vika ifall penningpolitiska skäl talar för en annan uppläggning av statens finansiering.

När fullmäktige nu tagit ställning till riksgäldskommitténs betänkande har dessa utgångspunkter alltså stått i centrum. Affärsmässig verksamhet låter sig sålunda inte förenas med ansvar för statsskuldspolitiken. Det innebär att fullmäktige avstyrker flertalet av kommitténs förslag till utvidgning av riksgäldskontorets uppgifter. In- och utlåning från statliga verk bör sålunda få ske på samma villkor som i dag, men inte inom ramen för en av kommittén föreslagen internbank. Inte heller bör en statlig fondförvaltning inordnas i riksgäldskontorets verksamhet.

1.10 Riksdagens revisorer

I betänkandet föreslås bl.a. att riksgäldskontoret skall få vissa nya uppgifter vid sidan av huvuduppgiften att förvalta statsskulden. Inom riksgäldskontoret skulle byggas upp en särskild internbanksverksamhet för in- och utlåning till affärsverken. Vidare skulle förvaltningen av flertalet statliga fonder föras över från kammarkollegiet till riksgäldskontoret.

Revisorerna kan inte se det lämpliga i att ge riksgäldskontoret nya uppgifter som inte hör samman med myndighetsuppgiften utan som skulle innebära en affärsmässig inriktning för kontoret. Enligt vår mening kan det finnas en risk för sammanblandning mellan riksgäldskontorets olika uppgifter. I betänkandet redovisas inte fullständigt hur organisationen av kontoret skulle anpassas till eventuella nya uppgifter eller hur kontrollen av

riksgäldskontorets verksamhet skulle läggas upp. Vi anser att dessa frågor måste klarläggas innan beslut om riksgäldskontorets framtida uppgifter fattas.

1.11 Svenska sparbanksföreningen

Kommittén har gjort ett förtjänstfullt arbete med att definiera skillnaden mellan statsskuldspolitik och penningpolitik. Kommittén har också redovisat hur statsskuldpolitiken skiljer sig från, respektive sammanfaller med, riksgäldskontorets övriga arbetsuppgifter. Genomgången av riksgäldskontorets olika arbetsuppgifter och hur de i sin tur skall kunna skiljas ut från exempelvis riksbanken, Kammarkontoret och de statliga affärsverken är viktig för att myndigheterna inte skall arbeta åt olika håll i de för den ekonomiska politiken så viktiga arbetsuppgifterna.

Svenska sparbanksföreningen anser dock att kommittén undviker att dra de fulla konsekvenserna av sin analys när det gäller inriktning och organisation av riksgäldskontorets arbete.

Svenska sparbanksföreningen anser att kommittén borde ha övervägt om inte riksgäldskontorets uppgifter skall delas upp på i huvudsak två funktioner: Förvaltning av statsskulden och bankverksamhet. Den senare funktionen skulle i så fall avse fondförvaltning, internbank för de statliga företagen, garantigivning m.m. I det senare fallet bör det övervägas om inte verksamheten skall upphandlas genom, exempelvis, anbudsförfarande.

Utan en genomförd uppdelning av funktionerna blir riksgäldskontoret inte trovärdigt när det gäller förvaltning av statsskulden. Förvaltningen av statsskulden ställer enligt Svenska sparbanksföreningens mening så speciella krav på myndigheten att det inte ens skall kunna uppstå misstankar om att den uppgiften på något sätt inverkar på övriga uppgifter eller vice versa. I värsta fall kan tvekan leda till mycket svårbemästrade spekulationer om ränteförändringar eller annat med sin grund i riksgäldskontorets agerande.

Sammanblandningen av uppgifterna är enligt Svenska sparbanksföreningens mening onödig och utgår från att vissa uppgifter av historiska skäl råkat hamna på riksgäldskontoret och inte att de av objektiva eller praktiska skäl rimligen bör ligga där.

De övergripande målen med statsskuldpolitiken bör enligt Svenska sparbanksföreningens mening vara styrande även för den interna organisationen och målen med verksamheten.

Den verksamhet som riksgäldskontoret bedriver i dag utöver förvaltning av statsskulden, är av sådan karaktär att den inte nödvändigtvis behöver ligga under riksgälden eller omfattas av de synnerligen grannliga restriktioner som följer av att myndigheten skall förvalta statsskulden.

Kommittén ägnar stor uppmärksamhet åt hur verksamheten skall kunna styras för att den skall bli ett effektivt hjälpmedel åt affärsverken, vara kostnadseffektiv och bli konkurrenskraftig jämfört med övriga kredit- och kapitalmarknaden.

Enligt Svenska sparbanksföreningens bestämda uppfattning leder kommitténs arbete logiskt fram till att riksgäldskontorets verksamhet bör delas

på två delar. En myndighet som sköter statsskulden och en annan som sköter inhemsk och utländsk upplåning åt affärsverken, ger garantier, förvaltar fonder etc. Den senare verksamheten kan antingen läggas i en särskild bank eller köpas som en tjänst av befintliga banker. Om de affärsmässiga delarna i riksgäldskontorets verksamhet skiljs ut, blir det dessutom enklare att mäta effektivitet och konkurrenskraft.

Kommitténs betänkande är en utmärkt grund för ett fortsatt arbete som bör ske med syfte att dela upp riksgäldskontorets nuvarande verksamheter.

Huvudalternativ i en fortsatt organisationsgenomgång av riksgälden bör vara att staten köper upp tjänsterna från existerande banker. Det är en väg som varit framgångsrik i andra sammanhang. Så sköter exempelvis sparbankerna utbetalning av studiemedel efter en upphandling där bankerna fått ge anbud.

1.12 Svenska försäkringsbolags riksförbund

Riksförbundet har ingen erinran mot vad kommittén anför beträffande syftet med riksgäldskontorets verksamhet och "spelreglerna" för genomförande av denna. Förbundet begränsar sig därför till att göra ett par – dock enligt förbundets mening betydelsefulla – kommentarer till förslagen.

Kommittén understryker nödvändigheten av att ansvarsfördelningen mellan riksbanken och riksgäldskontoret är klar. Även om informellt samråd mellan riksbanken och riksgäldskontoret anses nödvändig, skall detta samråd ske i former som bl.a. innebär att riksgäldskontoret kan bedriva upplåning på grundval av en självständig bedömning av marknaden och den ekonomiska utvecklingen. – Riksförbundet finner denna syn helt riktig. Förbundet vill emellertid i detta sammanhang understryka det angelägna i att samrådet mellan de båda institutionerna inte får misstänkas leda till att riksbanken agerar på marknaden för att åstadkomma billigare upplåning för riksgäldskontoret.

Riksgäldskontoret måste för att åstadkomma en billigare upplåning i stort ta ansvaret för att marknaden fungerar. Härvid bör enligt riksförbundets uppfattning riksgäldskontoret kunna bygga på dagens marknad och bredda denna till nya kategorier placerare såsom t.ex. hushållssparare och andra småsparare.

2 Statsskuldspolitiken

2.1 Allmänna pensionsfonden (1 – 3:e fondstyrelserna)

Utredningen ägnar ett inledande avsnitt åt frågan vad som skall menas med statsskuldspolitik. Man kommer fram till den föga upplysande definitionen att statsskuldspolitik är de åtgärder riksgäldskontoret vidtager för att finansiera statens upplåningsbehov och förvalta statsskulden. Härigenom kommer man dock inte närmare problemet om gränsdragningen, särskilt gentemot riksbanken. Detta problem anses emellertid lösas av sig självt under förutsättningen att de finansiella marknaderna är tillräckligt

effektiva. Samordningen kan då ske via marknaden. Hur och varför det blir så framgår inte. Kommittén kommer för sin del fram till slutsatsen att man då kan uppställa ett entydigt mål för riksgäldskontorets hanterande av statsskuldspolitiken, nämligen en minimering av statsupplåningsens nettokostnader. Slutsatsen förses dock med vissa viktiga reservationer. De svenska finansmarknaderna är inte perfekta och därför bör en viss samordning äga rum mellan riksgäldskontorets upplåningsverksamhet och riksbankens penningpolitik. Motsättningar mellan riksgäldskontorets och riksbankens agerande kan uppkomma beträffande överordnade ekonomisk-politiska mål. En grundförutsättning för riksgäldskontorets kostnadsminimerande upplåning anges vara att riksgäldskontoret "skapar en upplåningsstrategi utifrån en självständig bedömning av den ekonomiska utvecklingen" (s. 50). Denna bedömning skall ske inom en särskild prognos- och utredningsenhet (med 8 tjänster). Utifrån denna sin ekonomiska bedömning – t.ex. med avseende på ränteutvecklingen – och sitt mål för kostnadsminimeringen kan riksgäldskontoret komma att påverka likviditeten på marknaden och räntestrukturen på ett sätt som går emot riksbankens penningpolitiska mål. Riksbanken förväntas visserligen i efterhand kunna förverkliga sina intentioner. Ett självständigt agerande från riksgäldskontorets sida kan emellertid försvåra riksbankens ändå begränsade möjligheter att samtidigt styra både räntenivå och avkastningskurva. Den kostnadsminimering som riksgäldskontoret kan uppnå genom sitt agerande kan dessutom te sig illusorisk i ett större perspektiv. Den *sammanlagda* kostnaden för riksgäldskontorets och riksbankens operationer kan mycket väl bli större än om en samordning kommer till stånd. Av flera anledningar är det alltså nödvändigt med en samordning mellan riksgäldskontoret och riksbanken.

2.2 Fullmäktige i Sveriges riksbank

Riksgäldskommitténs arbete har bl.a. varit inriktat på att frigöra statsskuldspolitiken från anknypningen till penningpolitiken och riksbankens ansvarsområde. Syftet har varit att sätta upp operativa mål för riksgäldskontorets arbete. Därigenom hoppas man kunna effektivisera verksamheten och på sikt sänka kostnaderna för statens upplåning.

Statsskuldens storlek och räntebetalningarnas andel av statens utgifter gör att en effektivisering av statens statsskuldförvaltning är en angelägen uppgift. Det är därför naturligt att formulera målet för statsskuldspolitiken så att kostnadsminimering uppnås inom vissa ramar. Att utifrån denna allmänna målformulering härleda operativa mål för riksgäldskontorets arbete är emellertid inte helt lätt. I synnerhet är det nödvändigt att precisera vad som skall avses med begränsningen "inom vissa ramar".

Kommittén noterar att även med den relativt snäva definitionen av statsskuldspolitik som man förordar, "de åtgärder riksgäldskontoret vidtar för att finansiera statens upplåningsbehov och förvalta statsskulden", uppstår en lång rad avvägnings- och avgränsningsproblem gentemot andra politikområden och andra myndigheters ansvarsområden. Detta gäller inte minst penningpolitiken och riksbanken. Så kan exempelvis valet av löp-

tidsstruktur i statsskulden påverka relationerna mellan korta och långa räntor. Förutsättningarna för penningpolitiken kan därmed förändras.

Kommittén betonar att utvecklingen av de finansiella marknaderna och övergången till marknadsmässig finansiering av statsskulden och en penningpolitik som bedrivs med marknadskonforma medel dels minskar effekterna av riksgäldskontorets agerande, dels gör det lättare för riksbanken att motverka eventuella, från penningpolitisk synpunkt, oönskade effekter av emissionspolitiken. I ett system med fullt utvecklade finansiella marknader skulle därmed en formell samordning mellan statsskuld- och penningpolitiken vara överflödig. Det är emellertid sällsynt att finansiella marknader har denna grad av effektivitet, så inte heller den svenska. Riksgäldskontoret är en stor aktör på den svenska marknaden och kan genom sitt agerande påverka räntorna och utsätta riksbankens penningpolitik för påfrestningar. Kommittén drar följdriktigt slutsatsen att en fullständig separation mellan statsskuld- och penningpolitik inte är möjlig. Fullmäktige ansluter sig till denna bedömning.

Det står därmed klart att penningpolitiska synpunkter måste ingå bland de restriktioner på statsskuldspolitiken som kommittén nämner. Till skillnad från restriktioner som härrör från att riksgäldskontoret inte bör ta alltför stora ränterisker, vilka åtminstone i princip låter sig operationaliseras i termer av vissa regler för statsskuldens sammansättning m. m., kan dock inte penningpolitiska aspekter fångas upp i några en gång för alla givna bestämmelser. Det innebär att det är nödvändigt att finna former för en fortlöpande samordning mellan penning- och statsskuldspolitiken

Hur omfattande och hur nära denna samordning måste vara beror delvis på vilken handlingsfrihet, när det gäller emissionspolitiken, som riksgäldskontoret i övrigt ges. Kommittén anser att riksgäldskontorets upplåningsstrategi måste formuleras utifrån en självständig bedömning av den ekonomiska utvecklingen. Det kan tolkas så att man förutser att bl.a. prognoser beträffande den kommande ränteutvecklingen ska styra emissionspolitiken. Riksgäldskontoret skulle följdaktligen ge ut papper med kort löptid då man förväntar sig att räntorna skall falla och vice versa. Samtidigt betonar kommittén att det inte får råda någon misstanke om att riksgäldskontorets agerande återspeglar de penningpolitiska ambitioner som riksbanken har". Kommitténs synsätt innebär att en omöjlig uppgift lämnas till riksgäldskontoret. Riksgäldskontorets agerande kommer utan tvekan att i viss mening återspegla eller påverkas av målen för penningpolitiken.

Genom det samråd som oundgängligen måste ske mellan riksbanken och riksgäldskontoret går det inte att undvika att riksgäldskontoret får information om penningpolitiska överväganden som andra aktörer på marknaden saknar. Oberoende av hur riksgäldskontoret använder sig av denna information kommer aktörerna på marknaden att tolka riksgäldskontorets strategi som signaler om riksbankens penningpolitik. Om riksgäldskontorets agerande strider mot de penningpolitiska intentionerna, kan svårigheterna för riksbanken att neutralisera effekterna bli stora. Enligt fullmäktiges bedömning gör således stor kortsiktig handlingsfrihet i agerandet från riksgäldskontorets sida att behovet av samordning ökar, vilket emellertid samtidigt ökar risken för oönskade bieffekter om marknaden läser in

information om penningpolitiken i riksgäldskontorets emissionsbeslut. Stor formell handlingsfrihet leder följaktligen till att det reella utrymmet för en självständig statsskuldspolitik minskar.

Med utgångspunkt i målet att ge riksgäldskontoret ett självständigt ansvar för statsskuldspolitiken förordar fullmäktige därför, av både penningpolitiska och organisatoriska skäl, att riksgäldskontoret avhåller sig från att låta kortsiktiga räntebedömningar styra emissionspolitiken. Det bör dessutom betonas att möjligheterna att göra betydande systematiska vinster genom att försöka "slå marknaden" lätt överskattas.

Fullmäktige anser att riksgäldskontorets uppgift att minimera kostnaderna för statsskulden i första hand bör inriktas på att långsiktigt hålla nere ränte- och förvaltningskostnaderna genom s.k. marknadsvårdande insatser. Ett viktigt inslag i den marknadsvårdande verksamheten är att upprätthålla likviditeten i olika tillgångs- och löptidssegment, något som främjas av långsiktigt upplagda emissionsprogram.

Beträffande marknadsvården sammanfaller också i hög grad de penningpolitiska intressena med målet att långsiktigt minimera kostnaderna för statsskuldens finansiering, då även riksbankens arbete underlättas av att likviditeten är god. I det kortsiktiga perspektivet kan det dock uppkomma situationer då behov föreligger av en mer direkt anpassning av riksgäldskontorets emissioner till de krav penningpolitiken ställer, t.ex. då penning- och obligationsmarknaderna inte fungerar på ett tillfredsställande sätt och de normala penningpolitiska styrmedlen sätts ur spel.

Ett samråd mellan riksgäldskontoret och riksbanken rörande såväl den kort- som långsiktiga politikens uppläggning är inte bara "naturligt", som kommittén skriver, utan nödvändigt. Formerna för samrådet mellan riksgäldskontoret och riksbanken bör dock inte låsas fast utan anpassas efter de aktuella omständigheterna.

Kommitténs invändning att det nuvarande samrådet beträffande utlandsupplåningen skulle vara (mer eller mindre) grundlagsstridigt genom att diskussionerna förts på så hög nivå att de "i praktiken fått betydelse för de beslut som sedan fattats" synes bygga på en felsyn. Ekonomisk politik utformas i samverkan mellan olika myndigheter. Ett samrådsförfarande är därvid en nödvändig och angelägen uppgift som också måste tillåtas få genomslag på de beslut som fattas.

Fullmäktige anser att det är nödvändigt med ett samråd mellan riksgäldskontoret och riksbanken rörande såväl den kort- som långsiktiga politikens uppläggning. Samrådet bör föreskrivas i instruktionen för riksgäldskontoret.

2.3 Konungariket Sveriges stadshypotekskassa

Statsskuldspolitiken – upplåning

Det operativa målet för riksgäldens upplåning föreslås vara att minimera kostnader för statens upplåning. Upplåningen skall inte vara underordnad riksbankens penningpolitik utan ses som en finansförvaltning med egen målsättning. Kassastyrelsen ställer sig mycket tveksam till en sådan föränd-

ring. Statsskuldspolitiken är ett mycket viktigt, och efter avregleringarna ett av de få återstående, instrumenten med vilken penningpolitiken kan bedrivas.

Prop. 1990/91:29
Bilaga 2

För penningpolitiken är det av central betydelse vilken löptidsstruktur staten väljer för sin upplåning. Om staten exempelvis skulle välja att finansiera en väsentlig del av sin upplåning med mycket långa obligationer med en löptid på 20-30 år skulle det få mycket kraftigt genomslag på kreditmarknaden och valutaflödena. Den långa räntans höjd har kraftigt styrande effekt på valutaflödena. En procentenhets förändring i räntan på en 30-årig obligation får ett genomslag i obligationskursen på 14 %. Det betyder att en relativt liten höjning av den långa räntan kan kompensera för eventuella risker för nedskrivning av den svenska kronan.

Från statens sida kan det synas dyrt att i krislägen emittera 20-30-åriga obligationer till hög ränta. Det kan lätt av marknaden uppfattas som att staten inte själv tror på sin inflationsbekämpning. Detta har i många länder varit en källa till motsatsförhållande mellan centralbanken och finansdepartementet. Staten vill ofta söka förkorta upplåningen i avvaktan på att den förda politiken förhoppningsvis skall få genomslag i form av lägre inflation och minskade bytesbalansunderskott.

Att formulera denna centrala policy-fråga i termer av att minimera kostnader för statens upplåning är inte relevant. Avgörande är de långsiktiga förväntningarna. Om målet är att penningpolitiken skall vara obceroende av staten måste statsskuldspolitiken underordnas riksbankens penningpolitik.

2.4 Svenska bankföreningen

Bankföreningen anser att en klar ansvarsfördelning mellan riksbanken och riksgäldskontoret är av vikt för den ekonomiska politiken. Det får ej råda något tvivel om varifrån penningpolitiken respektive statsskuldspolitiken styrs. Att riksbanken ansvarar för räntepolitiken måste klart framstå för marknadens aktörer. Samtidigt är det ett faktum att penningpolitiken och statsskuldspolitiken påverkar varandra, vilket följaktligen omöjliggör en fullständig separation. Det samråd som därför är nödvändigt mellan riksbanken och riksgäldskontoret måste ske enligt väl avvägda former.

2.5 Svenska sparbanksföreningen

Samordning mellan statsskuldspolitik och penningpolitik

I avsnittet förs en diskussion om hur riksbankens och riksgäldskontorets olika mål skall kunna samordnas. Det som är bra för den ena myndigheten kan i vissa fall vara sämre för den andra.

Kommittén förordar separationsmodellen, där riksbankens penningpolitik och riksgäldens statsskuldspolitik skiljs åt. Det är mycket möjligt att denna separation kan vara lämplig, och målen operationaliseras. En nära samordning är dock nödvändig för att inte i onödan skapa trovärdighetsproblem i penningpolitiken, som ju i hög grad bygger på att inhemska och utländska marknader någorlunda entydigt kan tolka signaler och agerande

från statsmakernas sida. I detta avseende finns det ingen skillnad mellan de krav som ställs på riksbanken och riksgäldskontoret eller någon annan statlig myndighet med lika viktiga uppgifter inom penningpolitiken. Ett agerande från riksgälden som motverkar de övergripande penningpolitiska målen bör förhindras. Ett uttalat och genomtänkt samrådsförfarande är därför nödvändigt om de två funktionerna skall hanteras av olika myndigheter.

Samordning med riksbanken

Av sparbanksföreningens kommentarer i föregående avsnitt följer att samrådet mellan riksbanken och riksgälden bör vara uttalat och formaliserat. Vidare har Svenska sparbanksföreningen svårt att inse hur rollfördelningen mellan myndigheterna skall kunna resultera i ett självständigt agerande eller hur riksgäldskontoret skall kunna göra en självständig bedömning av den ekonomiska utvecklingen.

2.6 Sveriges föreningsbankers förbund

Kommittén anser att huvudmålet för statsskuldspolitiken är att minimera de effektiva nettokostnaderna. Riksgäldskontoret skall ha ansvaret för statsupplåningen och riksbanken för penningpolitiken. Penningpolitiken och statsskuldspolitiken påverkar självklart varandra.

SFF anser att det är av största vikt att ansvarsfördelningen är helt klar mellan riksgäldskontoret och riksbanken för att inga missuppfattningar av olika parter agerande skall göras.

2.7 Svenska fondhandlareföreningen

Då fondhandlareföreningen delar bankföreningens ståndpunkt i detta ärende hänvisas sålunda till bankföreningens remissyttrande med följande kommentar.

Fondhandlareföreningen kan bekräfta kommitténs beskrivning att statsskuldspolitiken nu jämfört med tidigare är marknadsanpassad. Det är enligt föreningens bestämda uppfattning ett självklart mål att detta skall gälla också framdeles. Det gäller oavsett om statsskuldspolitiken såsom i huvudsak f n är av förvaltande slag, eller om den ånyo skulle få ett större inslag av upplåning.

Det är endast genom en fortsatt marknadsanpassning som den avreglering hela den finansiella marknaden genomgått kan bibehållas. Denna avreglering är i sin tur en nödvändig förutsättning för att en statsskuld med den storlek vi har och kommer att ha inom en överblickbar framtid överhuvudtaget skall kunna förvaltas.

Det får dock inte föreligga någon motsats mellan en marknadsanpassad statsskuldspolitik och de krav som främst centralbanken kan ha med utgångspunkt i penning- och valutapolitiken. De penningpolitiska och valutapolitiska besluten måste fattas av centralbanken mot bakgrund av dess självständiga bedömningar. Ansvaret för penning- och valutapolitiken måste således helt och hållet åvila centralbanken.

Fondhandlareföreningen delar således kommitténs uppfattning om roll-

fördelningen mellan riksgäldskontoret och riksbanken. Likaså delar fördelningen den därav följande uppfattningen att ansvarsfördelningen mellan de båda organen måste vara tydlig. Med tanke på att statsskuldspolitiken inte kan frigöras från centralbankens politik måste dock ett visst samråd äga rum.

Kommittén antyder frågan om att en väl fungerande penning- och obligationsmarknad i sig skulle kräva stora volymer och underförstår därvid att riksgäldskontoret skulle kunna behöva medverka till detta för att upprätthålla marknadernas funktion. Härtill är att säga att detta är en fråga skild från statsskuldspolitiken. Den hör hemma hos centralbanken som ett led i dess nödvändiga strävan efter en fungerande räntemarknad i samhället.

2.8 Landsorganisationen i Sverige (LO)

I yttrande (bifogas) över statsskuldspolitiska kommitténs delbetänkande angav LO sin grundsyn på styrningen av penningpolitiken och den roll som regeringen/finansdepartementet respektive riksbanken/riksdagen bör spela i denna. Denna inställning står fast.

Utdrag ur LO:s remissyttrande över statsskuldspolitiska kommitténs betänkande (SOU 1986:22) Riksbanken och riksgäldskontoret.

"Riksbankens förhållande till riksdagen och regeringen

Ansvar för den ekonomiska politiken kan inte delas enligt LOs mening. Det faller direkt på regeringen. Grundlagarna och lagstiftningen beträffande riksbanken får därför inte sätta begränsningar vad gäller regeringens rätt att påverka riksbankens agerande i valuta- och kreditmarknadsfrågor.

Riksdagens rätt att i det parlamentariska systemet kontrollera statens agerande är också obestridligt. Mest direkt och detaljerat är detta inflytande i fråga om finans- och budgetpolitik. Valuta- och penningpolitiken är av en så teknisk, ofta kortsiktig och snabbt växlande natur att det bara kan bli tal om ett indirekt inflytande, d.v.s. via regeringen med dess övergripande ansvar för den faktiskt förda politiken.

Detta indirekta samband bör ha formen av en prövning av valuta- och penningpolitikens huvudinriktning i samband med att finansplanen behandlas, eventuellt också vid andra tillfällen. I samband med finanspropositionens behandling granskas den ekonomiska politiken i sin helhet.

Existensen av fullmäktige är viktig för att fortlöpande förse representanter för riksdagen med detaljerad information om valuta- och kreditmarknadsutvecklingen.

Med detta synsätt kan det tyckas vara omotiverat att behålla systemet med riksdagen som huvudman för riksbanken. Denna borde i stället vara ett organ som myndighet eller i annan form under regeringen, närmast inom finansdepartementets ansvarsområde. En sådan slutsats är inte ologisk, men LO önskar inte ifrågasätta den formella och genom en lång utvecklingshistoria väl förankrade traditionen med riksbanken som ett riksdagens myndighetsorgan. Men riksdagens verkliga roll får begränsas till

administrativa frågor, ekonomisk revision och kontroll av riksbankslagstiftningens efterlevnad. Ledningsorganisationen vad gäller valuta-, penning- och kreditpolitik måste vara uppbyggd efter den tidigare nämnda modellen, där regeringen har ansvaret för den förda politiken.

Detta fordrar att finansdepartementets kompetens för dessa områden byggs ut avsevärt. Här råder en eftersläpning med hänsyn till den avsevärt ökade betydelse som riksbankens åtgärder kommit att få. En viss eftersläpning i fråga om kompetensuppbyggnad inom riksbanken har f.ö. också omvittnats i flera sammanhang. Givetvis bör riksbankens och finansdepartementets resursuppbyggnad inte få leda till en dubblerad uppsättning av nödvändiga resurser. Riksbanken bör dock ha ett självständigt ansvar för genomförandet av de valuta- och kreditpolitiska intentionerna och motsvarande åtgärder. Finansdepartementet å sin sida har ansvaret för att de övergripande riktlinjerna och styrsignalerna ges utifrån de krav stabiliseringspolitik samt strukturpolitik på mellanlång och längre sikt ställer.

LO anser det viktigt att riksbankschefen som ledare och ansvarig för riksbanken tillsätts av regeringen, d.v.s. i normalfallet avgår vid regeringskifte på grund av nya majoritetsförhållanden i riksdagen. Intresset av längre tjänsteinnehav (än en riksdagsperiod vid valnederlag för regeringen) och därmed följande kontinuitet och erfarenhet i befattningen måste vika för önskemålet om ett samlat ansvar hos regeringen och riksdagsmajoriteten för den ekonomiska politiken.

Det spelar i detta sammanhang mindre roll om det är regeringen eller riksdagen som formellt står för utnämningen av riksbankschef.

Kommittén föreslår att riksbankslagen bör föreskriva att viktigare penningpolitiskt beslut av riksbanken ska föregås av samråd med företrädare för regeringen. I betänkandet har genom en uppräkningslista angetts vilka slags åtgärder som enligt kommittén bör anses som viktiga.

En sådan principiell uppläggning av regelsystemet bör i och för sig vara tillräcklig. LO anser det dock vara mest lämpligt att ansvaret för valuta-, penning- och kreditpolitiska åtgärder uttryckligen läggs på regeringen. Därigenom kan en debatt i riksdagen i efterhand om vidtagna åtgärder lättare komma till stånd, varvid regeringen ges möjlighet att lägga fram uppgifter om utgångsläge, problemdiagnos och vald handlingslinje.

LO vill betona att utvecklingen i riktning mot en stark och aktiv roll för riksbanken är oundviklig och nödvändig genom den strukturutveckling som finansmarknaderna genomgår. Både problem och nya chanser för samhällsekonomisk tillväxt finns med i detta sannolika scenario. Beskrivningen gäller också internationellt. En tydlig tendens finns till att centralbanker och finansministerier tillsammans behöver samordna åtgärder för att stabilisera växelkurser och den sammantagna ekonomiska utvecklingen i varje fall på kort sikt. En i denna mening aktiv och förstärkt centralbanksroll måste enligt LOs uppfattning förenas med ett sammanhållet och övergripande ansvar hos regeringen för den ekonomiska politiken i sin helhet.

LO vill vidare understryka att det är angeläget att allmänhetens information om och engagemang för den monetära sidan av ekonomin kan växa i motsvarande mån. Därför hänger översynen av riksbanks- och riksgälds-

lagstiftningen nära samman med frågan om förbättrad statistik och annan information på området. Reella problem därvidlag är dels den särskilda sekretess som utövas i fråga om vissa aspekter av penning- och valutamarknaderna och dels existerande luckor och bristfälligheter i motsvarande statistik (utanför sekretessområdet).”

3 Statsupplåningen

3.1 Postverket

Posten delar kommitténs uppfattning att villkoren för statens upplåning inte bör vara kopplad till olika typer av skattesubventioner.

3.2 Allmänna pensionsfonden (1 – 3:e fondstyrelserna)

I betänkandet betonas ytterligare en restriktion som kan inkräkta på kontorets mål att minimera sina kostnader, nämligen en marknadsvårdande uppgift. Uppgiften innebär att penning- och obligationsmarknaderna måste hålla en viss storlek för att kunna fungera effektivt bl.a. med hänsyn till riksbankens möjlighet att bedriva penningpolitik. Denna restriktion tas i denna remiss upp till särskilt skärskådande, eftersom AP-fonden direkt apostroferas i detta sammanhang.

I betänkandet anges vissa hållpunkter för den storleksordning på penning- och obligationsmarknaderna, som behövs för att de skall kunna fungera effektivt. För att flytta bankernas upplåning från nedersta till översta steget i räntetrappan krävs marknadsoperationer, statistiskt sett, i storleksordningen 30 md.kr. En annan uppskattning har gett som resultat att SSVX-stocken inte bör sjunka under nuvarande nivå (d.v.s. omkring 80 md.kr.). Riksgäldskontoret bör alltså se till att marknaderna för statspapper blir tillräckligt omfattande. Detta är, enligt kommittén, en marknadsvårdande uppgift som det är nödvändigt att operationalisera för att korrekt kunna utvärdera riksgäldskontorets verksamhet. Men ansvaret för uppgiften skall inte vara odelat riksgäldskontorets:

”Eftersom riksgäldskontoret är en av de största emittenterna är det viktigt att kontoret anpassar statsskuldspolitiken efter denna restriktion. Detta ansvar bör även gälla andra stora aktörer, typ AP-fonderna” (s. 60).

Propånen om delningen av ansvaret för marknadsvårdandet mellan riksgäldskontoret och andra marknadsaktörer är i flera avseenden svårtolkad. AP-fonden kan inte som emittent påverka storleken av en viss marknad. Fonden kan tänkas upprätthålla en marknad i den meningen att man köper emissioner som riksgäldskontoret anser behövliga för att marknaden skall kunna fungera. Men det är föga sannolikt att riksgäldskontorets övergripande mål att kostnadsminimera kommer att svara mot AP-fondens mål att avkastningsmaximera. Riksgäldskontorets strävan efter en viss löptidsprofil eller ränterisk behöver heller inte alls överensstämma med de förändringar AP-fonden vill ha i likviditetsgraden och ränterisken i sin

portfölj. Slutligen har AP-fonden ju ett mycket vidare spektrum av placeringar än vad riksgäldskontoret kan erbjuda.

Det är förvånande att betänkandet i detta sammanhang inte tar upp bostadsinstitutens verksamhet. Dessa står numera för så gott som hela nettoupplåningen på obligationsmarknaden. I själva verket uppgick ökningen av stocken bostadsobligationer och förlagslån år 1989 till 85 md.kr., d.v.s. mer än den stock som ovan angavs vara maximalt behövlig för att upprätthålla marknadens funktioner. Sätillvida är riksgäldskontoret bara en liten aktör på obligationsmarknaden. "Marknadsvården" borde avse hela denna marknad.

Det är inget egentligt argument för vårdnaden av statspappersmarknaden att riksbanken opererar på just denna marknad. Interventioner med repor förutsätter inte heller existensen av sådana papper som riksgäldskontoret emitterar. Bostadsobligationer och statsobligationer är kommunicerande kärl och effekten av marknadsoperationerna måste ses i detta större sammanhang. Det finns alltså inte heller skäl för att AP-fonden skulle med riksgäldskontoret dela ansvaret för vårdnaden av just statspappersmarknaden.

3.3 Fullmäktige i Sveriges riksbank

Upplåning i utländsk valuta

Vad som sagts i det föregående om vikten av att statsskuldspolitiken underordnas övergripande riktlinjer för den ekonomiska politiken gäller i minst lika hög grad för den statliga upplåningen i utländsk valuta. Här avses i synnerhet målen för penning- och valutapolitiken. Under de senaste åren, när penningpolitiken bestämts av kravet på att komma tillrätta med obalansen i den inhemska ekonomin, har det varit av väsentlig betydelse för möjligheterna att upprätthålla en tillräckligt stram politik att riksgäldskontoret har amorterat betydande belopp på valutaskulden. Möjligheten att på detta sätt låta statsskuldspolitiken utgöra ett led i stabiliseringspolitiken måste föreligga även i fortsättningen.

Fullmäktige vill också ta upp frågan om kostnaden för att i vissa lägen utnyttja den statliga valutaupplåningen som ett stöd för penningpolitiken. Vid ett givet statligt lånebehov medför amortering av valutaskulden att behovet av kronupplåning ökar i motsvarande mån. Detta medför att räntekostnaden för statsskulden ökar, förutsatt att det svenska ränteläget är högre än det i flertalet andra länder, vilket varit fallet under en lång följd av år. Operationen ter sig således ofördelaktig ur riksgäldskontorets synvinkel.

Enligt fullmäktiges mening är emellertid detta ett alltför begränsat synsätt. Hade inte amorteringen av valutaskulden genomförts, hade riksbanken varit tvungen att åstadkomma motsvarande åtstramningseffekt i Sverige för att förhindra en lättnad i penningpolitiken. Riksbanken hade då på den svenska marknaden fått öka sin upplåning eller minska sina placeringar vilket hade motsvarats av en ökning av valutareserven. Den besparing riksgäldskontoret hade uppnått genom att avstå från att amortera valutaskulden hade därmed lett till att riksbankens resultat hade

försämrats i motsvarande mån. Vad som ter sig som kostnadsminimering ur riksgäldskontorets synpunkt medför således i detta fall inte någon besparing för staten som helhet. Slutsatsen är att kostnadsfrågan måste ses i ett bredare perspektiv än det kommittén anlägger.

En särskild viktig fråga när det gäller utformningen av politiken för statsskulden i utländsk valuta är normen att staten inte skall nettolåna i utlandet. Sedan valutaregleringen i huvudsak avvecklats har normen preciserats till att avse upplåning i utländsk valuta. Fullmäktige vill understryka att valutalånenormen har en fortsatt central betydelse i den ekonomiska politiken. Det är egentligen först nu, då bytesbalansen försvagas kraftigt, som normen sätts på ett allvarligt prov. Det är i detta läge av stor vikt att inga förändringar i statsskuldspolitiken företas, som kan medföra att normens upprätthållande sätts i fråga.

Som kommittén påpekar har den statliga valutaupplåningen till uppgift att fungera som en buffert vid sidan av valutareserven. Valutautflöden skall i första hand täckas av valutareserven, men vid mycket stora och snabba utflöden kan man behöva öka den statliga utlandsupplåningen tillfälligt för att undvika en alltför kraftig avtappning av valutareserven. En sådan skulle kunna leda till minskat förtroende för kronan och förvärrad valutaoro. Detta innebär att upplåningen måste hanteras flexibelt. Utredningen anser att flexibiliteten skall vägas mot önskvärldheten av att valutaskulden har en jämn återbetalningsprofil.

Varför en jämn återbetalningsprofil anses önskvärd framgår inte av kommitténs betänkande. Ett argument är sannolikt att om refinansieringsoperationerna koncentreras alltför starkt i tiden skulle det kunna leda till höjda räntekostnader genom att stora emissioner pressar upp räntorna. Med dagens välutvecklade internationella kapitalmarknader är dock denna risk obetydlig. Vidare kan flexibiliteten medföra andra kostnader. För närvarande uppnås den nödvändiga flexibiliteten genom att riksgäldskontoret dels tecknat stand by-avtal med utländska banker, dels etablerat certifikatprogram på euromarknaden och i USA. För stand by-avtalen utgår i vissa fall löftsprovision. När det gäller certifikatprogram kan kravet på flexibilitet medföra kostnader genom att emissioner kan behöva göras i ofördelaktiga marknadslägen.

Fullmäktige instämmer i att kostnader och andra olägenheter med en hög flexibilitet skall beaktas. Samtidigt är det av stor valutapolitisk betydelse att tillräcklig flexibilitet upprätthålls. Detta gäller inte minst i ett läge då den externa balansen försämras och det är av vikt att bevara förtroendet för den svenska kronan.

Om den statliga utlandsupplåningen inte kan utnyttjas som buffert på ovan beskrivet sätt, måste alternativa lösningar tillgripas. En sådan är att permanent öka valutareserven till en högre nivå, medan en annan är att riksbanken skaffar nödvändiga kreditfaciliteter av det slag som riksgäldskontoret nu har. I båda fallen minskar kostnaden för riksgäldskontoret men inte för staten som helhet, eftersom riksbankens kostnader ökar i motsvarande mån.

Fullmäktige menar att statsskuldspolitiken måste inordnas i de övergripande riktlinjerna för den ekonomiska politiken även när det gäller statlig

3.4 Konungariket Sveriges stadshypotekskassa

Upplåning

För att vårda marknaden krävs att riksgälden emitterar instrument på olika löptider i tillräcklig omfattning. Stadshypotek är den största emittenten på den korta certifikatmarknaden efter staten. För Stadshypotek är det bl a av central betydelse att riksgälden/riksbanken upprätthåller en omfattande löpande emissionsverksamhet av korta statsskuldväxlar. För detta krävs ett pågående nära samråd mellan riksbanken och riksgäldskontoret. Detta betonas också av kommittén. Kassastyrelsen ställer sig dock tveksam till möjligheten att operationalisera målen för riksgäldens marknadsvårdande uppgifter så att det går att göra en utvärdering av kontorets verksamhet i kronor och ören.

Svårigheten är stor att sätta exakta priser på sådana insatser som riksgälden gör. Detta talar också för att riksgäldens upplåning som hittills är en integrerad del av penningpolitiken.

Normen att staten inte skall nettolåna i utländsk valuta innebär, som kommittén understryker, att staten inte minimerar kostnaden för sin upplåning.

Normen om utlandsupplåning och längden på statens upplåning hänger mycket nära ihop. I bägge fallen är det fråga om att staten tar en betydande risk för höga framtida upplåningskostnader i form av endera växelkursjusteringar eller höga realräntor.

Sammantaget visar vad här sagts att principen om en kostnadsminimerande statlig upplåning inte kan göras till överordnat mål utan bör vara nära samordnad med penningpolitiken.

Upplåning/inlåning från hushållen

En väsentlig del av riksgäldens uppgifter har under en lång följd av år varit att sköta försäljningen och förvaltningen av ett antal skattegynnade upplåningsinstrument eller inlåningskonton som staten tillhandahållit hushållen såsom premieobligationer, sparobligationer och allemansspar.

Avsikten med dessa instrument har varit att stimulera hushållssparandet och ge hushållen en möjlighet att placera sina sparmedel på sätt som ger en rimlig avkastning efter skatt.

De olika upplånings/inlåningsformerna har varit beloppsbegränsade. Avsikten har varit att begränsa tilldelningen av skattegynnade placeringsformer till varje hushåll för att inte stimulera storplacering till skattcarbित्रage.

Läget har nu radikalt förändrats i framför allt två avscenden. För det första har avregleringen av kreditmarknaden gjort det möjligt att ta upp lån för placering i de skattegynnade sparformerna. Statens satsning på olika

skattegynnade placeringsformer har därför endast lett till skattearbitrage. Någon spareffekt går inte att spåra.

För det andra kommer den nu föreslagna skattereformen att i huvudsak skapa neutralitet mellan olika sparformer och behandla sparande och lånande symmetriskt. Avsikten är att i huvudsak ta bort skattegynnade sparformer. Allemansspar skall beskattas med 20 % och föreslås av kommittén avvecklas.

Riksgälden avser i denna situation att satsa på olika upplåningsinstrument anpassade för hushållen. Riksgäldens uppgift föreslås samtidigt vara att minimera statens upplåningskostnad.

Kassastyrelsen utgår ifrån att staten helt bör upphöra med skattegynnade instrument. Den fråga som därvid måste ställas är: Har staten – riksgälden någon anledning att fortsätta med upplåning från hushållen?

Upplåning från hushållen kräver – som Stadshypotek har god erfarenhet av – relativt dyra investeringar i systemutveckling, kostnader för den löpande hanteringen och omfattande marknadssatsningar. Det är ett absolut krav att kostnaden täcks genom att den ränta som riksgälden betalar för upplåning från hushållen är så mycket lägre än upplåningen på stormarknaden för statens obligationer att skillnaden betalar administrationskostnaden och försäljningskostnaden samt ger ett visst överskott. Det bör således i motsats till vad utredningen säger på s. 64 (kapitel 3) inte vara en prissättning som utgår från konkurrerande alternativa placeringsformer på marknaden.

Riksgäldskommittén nämner också att räntan på riksobligationer för hushåll bör vara ungefär som räntan på de vanliga riksobligationerna på grund av att de är mindre likvida. Både konkurrens- och likviditetsmotivet är irrelevant. Avgörande är om riksgälden kan visa att den genom upplåningen från hushållen lånar billigare än enbart upplåning via auktioner av riksobligationer.

Utredningens oklara analys på denna punkt visar att riksgälden sannolikt kommer att subventionera upplåningen från hushållen genom att med statliga medel täcka de extra kostnader denna kräver. Anslagskrav för att klara marknadsföringen m m av upplåning från hushållen kan lätt motiveras med önskvärdheten av att stimulera sparandet.

Staten kan dock inte med någon rätt hävda att just riksgäldens placeringsformer utgör ett särskilt bidrag till sparande som går utöver det som banker, Stadshypotek, försäkringsbolag m fl erbjuder.

Det är lätt att förutse att riksgälden genom tillräckligt statssubventionerad upplåning kan slå ut Stadshypoteks Privatobligationer, Sparbankernas garantispar m fl sparformer som vuxit fram de senaste åren. Finansmarknaden är mycket känslig även för små räntedifferenser.

En möjlighet att erbjuda attraktiva placeringsalternativ är att ta en större risk. Staten kan t ex erbjuda sparobligationer till garanterad fast ränta med möjlighet till inlösen till pari. Den extra risk som emission av sådana papper innebär kräver väsentligt högre marginaler än vanliga obligationer där köparen bär risken av ränteförändringar. Kassastyrelsen vill med detta peka på att det inte alltid är lätt att avgöra om staten tillämpar en konkurrensneutral avvägning mellan risk och avkastning.

I själva verket innebär riksgäldens hushållsupplåning ett steg mot etablering av något som liknar en statlig inlåningsrörelse i konkurrens med övriga kreditväsendet. Om staten stöder riksgäldens satsningar på hushållsupplåning snedvrider det konkurrensen på kreditmarknaden.

Kassastyrelsen vill i första hand hävda att riksgälden helt bör avstå från denna verksamhet och överlåta den på marknaden. Det skulle ge möjligheter till betydande administrativa kostnadsbesparingar.

Om staten anser den skall bedriva sådan konkurrerande verksamhet måste stränga krav ställas på att verksamheten är självbärande.

Kassastyrelsen tillåter sig dock betvivla att staten kan sköta denna upplåningskonkurrens neutralt till lägre kostnad än övriga kreditinstitut.

Sammanfattningsvis delar kassastyrelsen inte riksgäldskommitténs uppfattning att riksgälden beträffande upplåning och statsskuldspolitik skall vara i princip skild från riksbankens penningpolitik och vägledas av principen om minimering av kostnader för statens upplåning. Riksgäldens upplåningsverksamhet bör liksom hittills vara underordnad riksbankens penningpolitik. Riksgäldens uppgift är administrativ, inte policyskapande.

Kassastyrelsen vänder sig slutligen mot förslaget att inom riksgälden bygga upp en omfattande apparat för upplåning/inlåning från hushållen. När det inte längre skall finnas skattegynnade placeringsformer och kapitalbeskattningen skall bli neutral kan riksgälden helt avveckla sin verksamhet på detta område. Det blir svårt för staten att bedriva denna hushållsupplåning på ett konkurrensneutralt sätt. Risker är stora att staten slår ut övriga kreditmarknadsaktörers satsningar på att skapa olika sparformer för hushållen.

3.5 Svenska bankföreningen

Kommittén föreslår att på sikt statens upplåning via allemansspar skall ersättas med ett nytt upplåningsinstrument utan särskilda skatteförmåner för placerarna/spararna.

Bankföreningen vill i detta sammanhang framhålla att statens upplåning via allemansspar har fyllt en viktig funktion under de år då staten hade stora budgetunderskott och därmed stora upplåningsbehov. Genom införandet av allemansspar minskade statsmakternas krav på bankerna att köpa stora volymer statspapper, vilka under tidigare år dessutom hade räntor som inte var marknadsmässiga. Den skattefria räntan på allemanssparkonto ansågs nödvändig för att förmå hushållen att satsa på den nya sparformen i konkurrensen med traditionella och väletablerade sparformer.

Under senare år har dock situationen i flera avseenden förändrats kraftigt. Statens budgetunderskott har förbytt i balans eller till och med i överskott. Detta har medfört dels att statens lånebehov har upphört, dels att den tidigare snabba inlåningstillväxten i bankerna på grund av statens stora budgetunderskott också har upphört. Härtill kommer att kreditmarknaden har avreglerats och att konkurrensen mellan olika sparformer och placeringsalternativ om spararnas pengar numera är mycket intensiv.

I denna radikalt ändrade situation är det naturligt att bankföreningen

har en annan syn på statens upplåning via allemansspar än när sparformen infördes. Enligt föreningens uppfattning bör i dessa frågor framöver följande beaktas:

- Statens upplåning via allemansspar bör upphöra genom att nya insättningar inte längre tillåts. Eftersom statens ersättning till bankerna för dessas medverkan i administrationen av allemanssparkonton till stor del baseras på saldoökningen, måste ersättningsystemet ändras, när möjligheten till nyinsättningar upphör. Redan nu uppvisar allemansspar totalt sett saldominskningar, vilket avsevärt reducerar ersättningen till bankerna trots att dessas kostnader för administrationen av allemansspar inte minskar.
- Sparare på allemanssparkonto bör ha rätt att ha kvar sina medel på dessa konton så länge de finner avkastningen attraktiv. Genom riksdagsbeslut har spararna numera rättighet att utan uttagsavgift överföra sina medel till allemansfond. Bankföreningen anser det viktigt att allemansfondsystemet bibehålls som en attraktiv sparform. Föreningen utgår ifrån att kommitténs resonemang om allemansspars framtid inte avser allemansfond utan endast den del av allemanssparsystemet som är knuten till statens upplåning. De upplåningsformer som staten framöver riktar till hushållen bör inte vara förenade med särskilda skatteförmåner. Avkastning och realiserade kursförändringar bör behandlas enligt generella skatteprinciper.
- Nya statliga upplåningsformer bör utformas och hanteras marknadsmissigt och effektivt. Det innebär att riksgäldskontoret vid val av distributionskanal för varje upplåningsform/instrument bör infordra anbud från bankerna på kostnaden för att utnyttja bankernas kontorsnät.

Sparande på allemanssparkonto har varit en attraktiv och framgångsrik sparform genom skattefriheten för ränta, även om populariteten nu minskat på grund av att staten successivt har försämrat avkastningen. Om sparformen stängs för nysparande, är det – inte minst på grund av Sveriges nuvarande ekonomiska problem – synnerligen viktigt att staten vidtar åtgärder som gör det meningsfullt för hushållen att spara i övriga sparformer. För detta krävs gynnsammare skatteregler för sparande och en antiinflationspolitik som inger hushållen förtroende och garanterar dem att sparandet ger en positiv avkastning efter skatt och inflation.

I syfte att stimulera hushållens sparande har bankföreningen till finansdepartementet i september 1988 inlämnat förslag om ett system för pensionsparande i bank enligt samma skatteregler som gäller för sparande i pensionsförsäkring. Som närmare har motiverats i det inlämnade materialet är det bankföreningens uppfattning att det föreslagna systemet skulle påverka hushållssparandet positivt. Bankföreningen hemställer på nytt att finansdepartementet i proposition till riksdagen framlägger förslag om ändrade skatteregler som möjliggör bankföreningens förslag till pensionsparande i bank.

3.6 Svenska sparbanksföreningen

Räntestruktur och prisbildning

I betänkandet sägs att upplåning med långa obligationer tränger undan investeringar och att den totala efterfrågan dämpas. Enligt Svenska sparbanksföreningens mening är detta långt ifrån säkert. En kontinuerlig kort upplåning har samma effekter på investeringsvolymen och total efterfrågan. Det som i första hand påverkas är ränterisker i statsskulden samt, troligen, en viss ökning av ränterörligheten på penningmarknaden. I en outvecklad marknad hade argumentet varit mer aktuellt, men då paper av olika löptid kan emitteras och handlas är problemet i praktiken försumbart, vilket också styrks av den refererade bilagan till långtidsutredningen 1987. Målet med statsskuldens sammansättning med avseende på löptider, bör vara att minska statens upplåningskostnader med hänsyn till övergripande mål för penningpolitiken och med beaktande av ränterisker och likviditet i portföljen.

Likviditet och inflation

Även i detta avsnitt förs en diskussion om sambandet mellan likviditet och inflation. Om alla paper i princip kan belånas på en fungerande kreditmarknad, blir skillnader i inflationsdrivande effekter fiktiva. Ränteutvecklingen och inflation beror mer på andra faktorer, exempelvis statsskuldens storlek, övergripande mål om hur statsskulden finansieras och riksbankens penningpolitik.

Upplåning i utländsk valuta

Det har inte legat inom ramen för kommitténs arbete att diskutera normen för statens upplåning i utlandet. Svenska sparbanksföreningen känner sig dock fri att göra några påpekanden. Normen om att staten inte skall nettoupplåna i utlandet fattades då statens underskott i budgeten var i storleksordningen 80-90 miljarder kronor per år, valutaregleringen var hårdhänt och tämligen effektiv och då ett uttalat mål för staten att inte låna i utlandet mer sågs som ett medel för att inte leda riksdagen till beslut om ofinansierade utgiftsökningar. Normen ledde fram till att den svenska räntan måste hållas på en betydligt högre nivå än i utlandet. Den höga svenska räntenivån tvingade fram en tillräckligt stor privat upplåning. De höga räntorna har även åstadkommit den dämpning av den inhemska efterfrågan som finanspolitiken inte kunnat åstadkomma.

I dag är budgeten i balans och valutaregleringen avskaffad. Upplåningsnormen leder därför till en omfattande upplåning utomlands av främst svenska företag men även kommuner. Det uppkommer då en brist på balans i företagets tillgångar och skulder. Skulderna i utländsk valuta blir stora, varför det finns en klar tendens att motverka det genom att öka investeringarna utomlands.

Anpassningen till upplåningsnormen gör således att investeringar sker

utomlands i större utsträckning än som annars hade skett, vilket på sikt innebär en utarmning av den svenska industrin.

Prop. 1990/91:29
Bilaga 2

Hushållsuplåningen

Kommittén konstaterar att det inte bör vara en uppgift för statsskuldspolitiken att stimulera hushållens sparande. Svenska sparbanksföreningen instämmer i princip med denna slutsats. Sparstimulerande åtgärder är dock mycket viktiga. De upplåningsmetoder som riksgälden använt inom hushållssektorn är i praktiken de enda kvarvarande direkta stimulansåtgärderna när sparavdraget försvinner med det nya skatteförslaget från 1991. Lägre beskattning av inkomsträntor och mindre avdragsmöjligheter för skuldräntor, leder i sig till sparstimulerande åtgärder. Svenska sparbanksföreningen anser dock att om kostnaderna för finansiering av statsskulden minskar när subventionerna försvinner, bör de frigjorda resurserna kunna användas till andra sparstimulerande åtgärder. Svenska sparbanksföreningen är beredd att medverka till att lämpliga förslag till åtgärder tas fram.

I övrigt instämmer Svenska sparbanksföreningen med kommitténs uppfattning att även upplåning i hushållssektorn skall vara kostnadseffektiv och rymmas inom de övergripande målen om statsskuldpolitiken. Direkt upplåning inom hushållssektorn bör dock inte vara ett självändamål för riksgäldskontoret. Exempelvis bör det övervägas om sådan upplåning i stället skall ske inom banksystemet i form av ett anbudsförfarande.

3.7 Sveriges föreningsbankers förbund

Målet för upplåningen är att uppnå en lämplig avvägning mellan olika upplåningsinstrument, löptider och kostnader för upplåningen. För just upplåningen från hushållen anser kommittén att huvudmålet är att minimera statens kostnader. Allmänt sparstimulerande åtgärder skall vara underordnat huvudmålet.

Kommittén föreslår att både allemanssparandet och gamla sparobligationer på sikt skall ersättas av ett nytt långfristigt upplåningsinstrument.

SFF är också av den bestämda uppfattningen att statens upplåningsinstrument inte skall innehålla några skattesubventioner. Nödvändiga sparfrämjande åtgärder skall vara av mer generell natur. Allemanssparandet startade i en tid med stora budgetunderskott. Läget är i dag helt annorlunda och staten behöver därför inte denna upplåningsform. SFF anser dock att en avveckling av allemanssparandet inte kan ske på en gång. En successiv avveckling bör därför ske. Ett sätt är att inte längre tillåta insättningar på allemanssparkonto medan tidigare gjorda insättningar får kvarstå. Förbundet utgår ifrån att avvecklingen enbart kommer att gälla sparandet på allemanssparkonto och inte sparandet i allemansfonderna. Dessa påverkar inte statens upplåning.

Kommittén påpekar att riksgäldskontoret för hushållsinlåningen inte vill bli beroende av en enda distributionskanal. SFF anser att distributionen av statens upplåningsinstrument bör ske på det effektivaste sättet. Det

3.8 Landsorganisationen i Sverige (LO)

När det gäller avvägningen mellan intresset att minimera kostnaden för statsupplåning å ena sidan och behovet av att bidra till makroekonomisk stabilisering å andra sidan är det väsentligt att behandla det senare som ett huvudsyfte och låta statens upplåningskostnad bestämmas som ett sekundärt mål.

Det är LOs uppfattning att regeringen/finansdepartementet har det centrala ansvaret för stabiliseringspolitiken, däri inbegripet samordningen mellan penning- och budgetpolitik. LO ställer sig därför frågande till följande uttalande i slutbetänkandet:

”Målet skall vara att riksbanken skall kunna föra en självständig penningpolitik utan att dess intentioner via riksgäldskontorets agerande oavsiktligt ”läcker ut” till marknaden. Formerna för samråd mellan riksbanken och riksgäldskontoret om avvägningen mellan statsskuldspolitiken och penningpolitiken måste således återspegla en tydlig ansvarsfördelning. Samrådet mellan riksbanken och riksgäldskontoret skall vara informellt...”

LO anser att finansdepartementets samordning bör leda till full klarhet hos marknadsaktörerna att upplåningskostnaderna är underordnade stabiliseringspolitikens krav och att penningpolitiken, som genomförs av riksbanken, står i överensstämmelse med regeringens intentioner.

LO instämmer i kommitténs slutsats att statens utlandslånepolitik inverkar på penningmarknaden och politiken. Besluten att avstå från nyupplåning i utlandet och att nettoamortera statlig utlandsskuld i viss omfattning påverkar utrymmet på den svenska kreditmarknaden och direkt statens sammantagna kostnader för upplåningen.

LO anser det ligger en risk i att den statliga politiken för utlandsupplåning läggs fast alltför starkt och därmed ger en stel utgångspunkt för stabiliserings-, struktur- och fördelningspolitik. I vissa lägen kan en dämpad ränteutveckling vara ett lämpligt operationellt mål. Det kan vidare te sig stötande att statens lånekostnader blir höga samtidigt som privata aktörer kan göra exceptionellt goda vinster på att låna i utlandet till låg ränta och tillgodogöra sig hög avkastning genom utlåning till svenska räntor utan att växelkursrisken är betydande eller ens existerar.

4 Utlåning via riksgäldskontoret

4.1 Riksgäldskontoret

Den av riksgäldskommittén föreslagna utvidgade kreditgivningen till statliga affärsverk är enligt kontoret en naturlig fortsättning på den nuvarande kreditgivningen. Kontoret vill emellertid på en del punkter precisera den av kommittén föreslagna modellen.

Huvudförutsättningen för modellen är följande: dels skall kreditgivningen ske på strikt affärsmässiga villkor, dels skall kontorets huvudsakliga uppgift att finansiera statens budget ej störas av kreditgivningen. Dessa förutsättningar gör att följande krav enligt kontoret bör ställas på internbanksverksamheten.

För det första skall enbart respektive upplåningsenhet inom kontoret operera som låntagare i marknaderna. Därigenom undviks rollsammansblandning. För det andra bör internbanken verka resultatmässigt skilt från upplåningsenheterna. Dessa krav gör att upplåningsenheternas upplåning slussas vidare till internbanken som internlån på identiska villkor. Genom denna konstruktion undviks att de ekonomiska riskerna överförs på den ordinarie upplåningsverksamheten.

Kontoret vill i det följande ta upp ett antal frågeställningar av vikt för internbankens operativa verksamhet.

För att internbanken skall kunna fungera på marknadsmässiga villkor och för att en effektiv mätning av dess resultat skall kunna ske bör den tillskjutas ett långsiktigt "förlagslån" och operera i "egen balansräkning". "Förlagslånet" bör beviljas av riksgäldskontorets styrelse och bör löpa med en ränta som i princip är relaterad till kontorets upplåningskostnad. "Förlagslånet" bör kunna få placeras antingen i form av lån till affärsverken eller i form av innehav av värdepapper med förstklassig säkerhet och mycket hög likviditet i såväl svenska kronor som utländska valutor.

Det är av vikt för internbanken att kunna placera sitt kapital i värdepapper med olika löptider. Vidare är det av rent affärsmässiga skäl väsentligt att köp och försäljning av värdepapper tillåts som ett led i en likviditetsförvaltning. En förutsättning för en kostnadseffektiv utlåning till affärsverken är att utlåning inte behöver åstadkommas genom en fullständig matchande upplåning. Placeringar i värdepapper med förstklassig säkerhet och hög likviditet eller i bankdepositioner garanterar att internbanken kan möta ett affärsverks lånebehov genom att likvidisera placeringar i marknaden. Det bör åligga riksgäldskontorets styrelse att fastställa limiter för de ränterisker och kreditrisker som internbanken skall tillåtas ta. Likaså skall styrelsen fastställa regler för likviditetshanteringen.

Kommittén föreslår att 10 § i kontorets instruktion ges en ny lydelse. Den ovan beskrivna metoden för placering av likviditet är enligt kontorets mening förenlig med den föreslagna lydelsen.

En viktig förutsättning för flexibilitet, marknadsmässighet och begränsat riksktagande är att riksgäldskontoret på den inhemska marknaden för internbankens räkning har möjlighet att emittera statsskuldväxlar och riksobligationer löpande samt att man direkt i marknaden löpande fritt kan köpa upp egna värdepapper. För att detta skall kunna ske bör den nu gällande modellen där uppköp sker via riksbanken ersättas med en där kontoret har en större frihet.

Utvecklingen av swapmarknaderna har möjliggjort ett förbilligande av den finansiella verksamheten. Ur detta perspektiv är det av synnerlig vikt att internbanken fritt kan få utnyttja ränte- och valutaswapmarknaderna samt termins- och optionsmarknaderna i samband med kreditgivningen.

Alla sådana transaktioner bör ombesörjas direkt av internbanken så att inga felaktiga signaler ges till marknaden.

För att reglera det ekonomiska risktagandet i internbanken bör styrelsen i riksgäldskontoret utarbeta risklimiterna för internbanken. Dessa begränsningar skall avse ränte-, valuta-, kredit- och affärsrisker. En kontinuerlig återrapportering av risktagandet bör ske till styrelsen.

4.2 Statskontoret

Internlånen mellan upplåningsenheten och utlåningsenheten innebär att utlåningsenhetens möjligheter att vara effektiv i den bemärkelsen att den kan hävda sig mot andra potentiella långivare till affärsverken mycket beror på statsskulden och upplåningsenhetens verksamhet. Är man vid upplåningsenheten duktig och framgångsrik i att låna billigt på marknaden så ökar det utlåningsenhetens affärsmöjligheter.

Enheterna blir alltså inte resultatmässigt oberoende av varandra. Kommittén har strävat efter att åstadkomma organisatoriskt avgränsade resultatenheter. Detta uppnås inte i detta fall. I likhet med vad statskontoret föreslog i sin rapport Riksgäldskontorets organisation (Rapport 1989:29) till riksgäldskommittén förordar statskontoret att uppgifterna som "statlig internbank" ingår i upplåningsenheten som ett särskilt ansvarsområde.

4.3 Riksrevisionsverket

RRV delar kommitténs förslag att riksgäldskontoret alltid skall ges en möjlighet att ge ett konkurrerande anbud sedan ett affärsverk utvärderat bästa finansieringsalternativ som marknaden erbjuder. Härvid förutsätts jämförbarhet, vilket kan försvåras när leasing ingår bland alternativen. Leasingförfarandets kalkylförutsättningar innehåller skatteeffekter bl.a. beroende på att affärsverken ej är skattepliktiga.

RRV har inget att invända mot förslaget att RRV i den årliga revisionen av affärsverken bör inkludera en granskning av verkens upplåning och grunderna för de alternativ som valts. RRV kan därvid från riksgäldskontoret inhämta den dokumentation och information som erfordras för granskningen.

RRV tillstyrker att affärsverks medel endast får lånas ut till dotterföretag inom en av regeringen angiven ram.

4.4 Postverket

Affärsverken verkar, i olika grad på konkurrensutsatta marknader och måste kunna agera på samma sätt som konkurrenter på respektive marknad.

Posten har relativt lång erfarenhet av arbete med en internbanksfunktion och är dessutom en stor aktör inom vissa delar av den finansiella marknaden. De restriktioner som finns för Posten i dag inom det finansiella området innebär stora begränsningar för de olika affärsområdena inom Posten.

Finansiella möjligheter eller restriktioner för Posten måste utformas så att affärsverket Posten får en med sina konkurrenter likvärdig och konkurrensneutral behandling.

När det gäller riksgäldskontorets roll som statens internbank kan Posten acceptera att obligatorium skall föregligga att efterhöra riksgäldskontorets villkor.

Posten kan däremot *inte* acceptera:

- att riksgäldskontoret alltid ska få möjlighet att lägga ytterligare ett bud om bättre bud erhållits från annan kreditgivare
- att rapportering alltid ska ske till RRV av gjorda affärer. Det borde räcka med den vanliga revisionen från RRV:s sida.

Posten måste nämligen på alla sätt sträva efter att uppfattas som ett dynamiskt och konkurrensinriktat företag och kan därför inte begära in offerter för att sedan använda dessa för att få ett bättre pris av riksgäldskontoret.

Posten vill även betona betydelsen av att kunna göra upplåning i såväl utländsk valuta som i svenska kronor.

Posten delar kommitténs uppfattning att det för en rationell styrning av affärsverkskoncernen är nödvändigt att koncernstyrelsen får friare möjligheter till lån på kommersiella villkor inom koncernen. Riksdagen har genom särskilt beslut bemyndigat regeringen att besluta om kapitaltillskott mm för Postens vidkommande till Postbolagen AB. Posten ställer sig positiv till kommitténs förslag att verkets medel skulle kunna lånas ut till företag inom affärsverkskoncernen.

4.5 Televerket

Med hänvisning till att Televerkskoncernen sedan 1984 sköter sin egen finansiering på samma kreditmarknad som konkurrenterna (f.n. dock utan möjlighet till utlandsupplåning) har valts, att enbart avge yttrande över de delar i slutbetänkandet som kan ha påverkan på koncernens nuvarande finansverksamhet.

Televerket vill redan inledningsvis framhålla att minimering av de finansiella kostnaderna, även om kostnadseffektiv upplåning i sig är betydelsefull, ej utgör Televerkets viktigaste motiv för val av finansiell strategi och organisation. Det är snarare så att den finansiella strategin främst syftar till att stärka Televerkets ställning och totalresultat på telemarknaden.

En telemarknad där aktörerna (kunder och konkurrenter) dessutom är känsliga för att konkurrensneutrala spelregler upprättas och vidmakthålls. Det är därför viktigt att förstå att Televerkets möjligheter att i eget namn få agera på kreditmarknaden är ett viktigt inslag i Televerkets konkurrensförmåga och framgång på telkommunikationsmarknaden.

Mot bakgrund av riksdagens beslut den 7 mars 1984 har möjligheterna att uppta lån för Televerkets verksamhet delegerats till Televerket. Detta innebär, att all kapitalanskaffning till Televerket görs utanför statsbudgeten av Televerket självt eller genom verkets bolag, Teleinvest AB.

Televerket betraktas i det här sammanhanget som moderföretag i en

koncern där bolagen inom Teleinvestgruppen också ingår. Kapitalanskaffningen till koncernen handhas normalt alltid av koncernens internbank inom Teleinvest AB. Televerkets och bolagens kapitalförsörjning sker genom att de i sin tur lånar eller placerar via Teleinvest AB.

Om Televerket vid något tillfälle kan uppnå bättre lånevillkor än Teleinvest AB kan givetvis även Televerket självt uppta lån eller placera.

Enligt proposition 1984/85:100 har Televerket möjlighet att föra över medel mellan verket och Teleinvest AB för att uppnå cash pooling-effekter, innan internbanken vänder sig till kreditmarknaden med koncernens nettobehov.

Teleinvests upplåning garanteras av Televerket inom en ram, som regeringen har fastställt till f. n. 14 miljarder kronor. Denna garantiram omfattar förutom garantier för upplåning även andra garantiåttaganden från Televerket gentemot Teleinvest AB.

Televerkskoncernen har sedan verksamhetsåret 1984/85 t. o. m. 1989 investerat drygt 40 miljarder kronor som finansierats via den öppna kreditmarknaden.

För att på ett effektivt sätt kunna styra och kontrollera upplåningsverksamheten har internbanken inom Teleinvest AB, en egen internstyrelse i vilken ingår generaldirektören, Televerkets ekonomidirektör, Vd i Teleinvest AB, en extern ledamot samt chefen för internbanken. Verksamheten regleras genom en internt framtagen internbanksinstruktion och finanspolicy. Därtill föreligger föreskrifter om behörigheter och teckningsrätter samt fullmakter, affärssekretess och internkontroll.

Utgångspunkten för riksgäldskommitténs arbete anges vara, att förbättra samordningen av den statliga finansförvaltningen och att skapa enhetlighet vad gäller finansiering av affärsverken. Vidare har angivits, att det visserligen är så, "att affärsverken är olika och att detta kan motivera skilda lösningar, men kapitalförsörjningen bör ändå bygga på en gemensam grundsyn". Utgångspunkten för en gemensam modell för kapitalförsörjning är, att affärsverken är en del av staten och inte separata juridiska enheter.

Förutsättningar är dock helt olika för affärsverken vad avser t.ex. branschens utvecklingstakt och graden av nationell och internationell konkurrens. Skillnader finns även i förekomsten av uppbyggd finansiell kompetens och organisation för hantering av finansieringsfrågor, dels för egen operativ verksamhet, dels för att underlätta för kunderna att tillgodogöra sig koncernens utbud av produkter och tjänster. Televerket har t.ex. inom sin koncern ett eget finansbolag, som arbetar i konkurrens med andra finansbolag bl.a. de bankanknutna finansbolagen. Av alla affärsverken har Televerkskoncernen den längsta erfarenheten av att arbeta med en internbanksfunktion och att via eget konkurrerande finansbolag arbeta med att finansiera kundernas affärer med koncernen. Den finansiella kompetensen inom Televerkskoncernen har successivt byggts upp under 1980-talet och befinner sig i dag på en mycket kvalificerad nivå. De finansiella möjligheter koncernen har haft, att t.ex. agera på certifikats- och obligationsmarknaderna, har varit stimulerande och utvecklande. Med en återgång till riksgäldskontoret som finansär riskerar Televerkskoncernen tappa den finan-

siella kompetens som byggts upp, eftersom arbetsinnehållet begränsas och de, i finansiellt hänseende intressanta och utvecklande arbetsuppgifterna på sikt blir centraliserade till riksgäldskontoret.

Föreliggande skillnader i förutsättningarna medför, att eftersträvade samordnings- och standardiseringssträvanden hos Riksgäldskommittén måste rymma en mycket hög grad av flexibilitet och verksspecifik anpassning där den ekonomiska nyttan inte enbart fokuseras på de kortsiktiga finansiella villkoren i sig (d.v.s. villkoren för lån, placeringar etc.). Det är nödvändigt, att ett bredare betraktelsesätt anläggs där påverkan på koncernens marknadssituation vägs in och balanseras mot de möjligheter som ställs till förfogande för andra nationella och internationella aktörer på telekommunikationsmarknaden. Utvecklingen mot avreglering, konkurrens och marknadsanpassning har bl.a. beskrivits i Televerkets senaste treårsplan till regeringen.

Det kan konstateras och måste beaktas, att telekommunikationsmarknaden är och blir alltmer internationell till sin karaktär. Detta medför, att Televerket kommer att utsättas för en alltmer snabbväxande internationell konkurrens, som i dag saknar motstycke inom övriga affärsverksområden. Den svenska telemarknaden är en av de mest avreglerade marknaderna i världen. Denna avreglering har gått hand i hand med avregleringarna inom det finansiella området. En återgång till en hårdare finansiell koppling till den statliga upplåningsverksamheten och till statlig reglering av Televerkets låneverksamhet är en klar marknadsmässig nackdel i nuvarande och framtida förväntade marknadssituation. Varje anknytning till staten av finansiell natur kommer att granskas minutiöst av konkurrenterna ur konkurrensneutralitetssynvinkel. Vid en hårdare koppling till den statliga finansieringen förväntas kopplingen i sig kunna nyttjas av konkurrenter för att misstänkliggöra Televerkskoncernens konkurrensförutsättningar.

Finansiella möjligheter, eller restriktioner, för Televerket måste utformas på sådant sätt, att nationella och internationella konkurrenter får en likvärdig och konkurrensneutral behandling. Genom konkurrensen utsätts kunderna inom både privatmarknaden och företagsmarknaden för en stark påverkan i sina attityder där varje inblandning från statens sida i Televerkets finansierings- eller affärsverksamhet kan nyttjas till nackdel för Televerket av konkurrenterna. I Televerkets affärskoncept ingår finansiering via Telefinans AB i basutbudet av produkter och tjänster. Det är viktigt att Televerkskoncernens ledning och styrelse har det fulla ansvaret för verksamhetens bedrivande, vilket även inkluderar finansieringen, t.ex. vad gäller formen och källor för upplåningsverksamheten. Dessutom måste beslutsprocessen vara snabb och effektiv.

Konkurrensen är i dag omfattande inom såväl produktområdet som nät och nättjänster. Den främsta konkurrensen har hittills funnits inom internationell trafik (t.ex. IBM, GEISCO, BTI m.fl.) men även den nationella utsätts för en allt starkare konkurrens och framförallt i storstadsområdena ökar konkurrensen. Den avreglering som pågår runt om i världen kommer att locka ytterligare internationella och nationella konkurrenter till den svenska telekommunikationsmarknaden. För att möta den internationella

konkurrensen har inom koncernen bl.a. bildats ett särskilt bolag, Swedish Telecom International.

De angivna skälen om gemensam grundsyn, enhetlighet och samordning är inte tillräckliga skäl för den enligt förslaget hårdare centraliseringen till Riksgäldskontoret av de konkurrensutsatta affärsverkens finansiering. De möjligheter som Riksgäldskommittén vill erbjuda affärsverken skulle dock kunna erbjudas förvaltningsmyndigheter, som härigenom skulle kunna förbättra sitt Cash Management medvetande och stimuleras till ett positivt finansiellt agerande. För staten som helhet torde en sådan inriktning kunna ge en större totalekonomisk behållning.

Från konkurrensneutralitetssynpunkt kan inte Televerket acceptera Riksgäldskommitténs förslag:

- att obligatorium skall föreligga att koncernen alltid skall efterhöra Riksgäldskontorets villkor,
- att Riksgäldskontoret alltid skall få möjlighet att lägga ytterligare ett bud om bättre bud erhållits från annan kreditgivare. (Strider mot seriös upphandlingsetik enligt upphandlingsförordningen).

Riksgäldskontoret skall fortlöpande rapportera till Riksrevisionsverket om hur (och var) affärsverken väljer sina finansieringsalternativ, så att Riksrevisionsverket kan genomföra granskning av grunderna för de finansiella alternativ som valts.

Att granskning skall kunna genomföras ligger självfallet också i Televerkets intresse, men den bör grundas på de marknadsförutsättningar som gäller. I grunderna för val av andra alternativ än Riksgäldskontoret, måste även sådana argument vägas in, såsom t.ex. negativ påverkan i marknadsföring och attitydpåverkan inom olika marknadssegment i de fall en koppling till den statliga finansieringen skulle tillämpas.

Televerkets marknadsfinansiering och publiciteten kring denna har på ett mycket förtjänstfullt sätt bidragit till en positiv image för hela koncernen, som ett dynamiskt och konkurrensinriktat företag. Den marknads-mässiga och ekonomiska effekten härav är inte försumbar och måste beaktas utifrån ett totalekonomiskt betraktelsesätt om ett alternativ med finansiering via Riksgäldskontoret skulle bli aktuellt att överväga framöver.

Televerket önskar i dag få utökade möjligheter att på ett konkurrensneutralt sätt kunna nyttja de finansiella marknader som våra konkurrenter har tillgång till. I och med att konkurrensen blir mer och mer internationell önskar Televerket därför, i enlighet med tidigare framförda krav, att i eget namn få möjlighet att ta upp lån på den internationella kapitalmarknaden. Utländska och svenska konkurrenter kan t.ex. erbjuda marknaden (även den svensk-anknutna) leasingfinansiering av telekommunikationsutrustning i lågräntevalutor, vilket Televerketskoncernen i dag är förhindrat att erbjuda.

Televerket förordar med hänvisning till vad som ovan anförts att:

- Televerketskoncernen får behålla nuvarande finansieringsform med emissioner av telecertifikat och teleobligationer av marknads- och konkurrensneutralitetsskal.
- Televerketskoncernen får dispens från det obligatorium att nyttja

Riksgäldskontoret som skisseras i betänkandet. Relationen med Riksgäldskontoret bör enbart bygga på frivillighet och affärsmässighet.

- I grunderna för val av annan finansiering än via Riksgäldskontoret skall vägas in de skäl som sammanhänger med eftersträvad konkurrensneutralitet, attitydmässiga nackdelar ur marknadssynvinkel m. m., dvs. sådana faktorer som påverkar det ekonomiska utbytet av koncernens totala affärsmässiga verksamhet, (vari finansiering som tidigare nämnts ingår som en del i koncernens basutbud av tjänster och produkter).
- Televerkskoncernen i eget namn får möjlighet att ta upp lån på den internationella kreditmarknaden för bl.a. investeringar. Som huvudalternativ förordas att affärsverkens utlandsupplåning oavsett ändamål går utanför utlandslånenormen, men regleras inom av regeringen fastställd ram. Någon särskild garanti från Riksgäldskontoret vid utlandsupplåning erfordras ej.
- Kommitténs förslag om större generell möjlighet till kapitalöverföring mellan verk och bolag inom affärsverkskoncerner tillstyrks.

4.6 Statens järnvägar (SJ)

SJ välkomnar utredningens understrykande i kapitel 4. Utlåning via Riksgäldskontoret att "relationerna mellan affärsverken och riksgäldskontoret bör ...bygga på frivillighet och ekonomiska incitament" (s. 70), ett system som "bygger på frivillighet och konkurrens och inte på regleringar" (s. 70) samt att "styrningen av affärsverken och dess dotterbolag bör ske genom affärsverkets styrelse". Vidare sägs "att staten anförtror styrelsen utformningen av ägaransvaret när det gäller finansiering och kapitalöverföringar inom affärsverkskoncernen" (s. 69) och att "styrelsen med kommitténs utgångspunkter kommer att fungera som en koncernstyrelse" (s. 69).

Det senare, på samma sätt som de flesta rekommendationer utredningen framför beträffande affärsverkens instruktioner, har redan genomförts vad beträffar SJ. SJ arbetar med en fungerande koncernstyrelse som i sin tur har fastslagit en finanspolicy för SJ.

Det bör understrykas att i och med att statsmakterna har lagt fast ett bestämt soliditetskrav för SJ har man i praktiken beslutat om en "ram" för SJs upplåning. Denna ram inbegriper dessutom alla borgensåtaganden. Enligt SJs mening är denna modell med av regeringen fastställda soliditetskrav för de olika affärsverken starkt att föredra framför utredningens mer komplicerade förslag där regeringen skall fastställa såväl upplånings- som borgensramar av olika slag.

En annan generell kritik som kan riktas mot utredningen är att man genom att hantera samtliga affärsverk i ett sammanhang helt har bortsett från de konkurrensutsatta affärsverkens specifika situation. Det saknas en beskrivning med utgångspunkt från de konkurrensutsatta affärsverkens situation och vad som skiljer dem från deras huvudkonkurrenter vad gäller finansieringsmöjligheter. Det är självklart på det sättet att detta är den relevanta jämförelsen ur SJs synpunkt. SJ delar därför inte utredningens

synpunkt att det är "nödvändigt att skapa enhetlighet vad gäller finansiering av affärsverken". Utgångspunkten kan därför inte vara formell i den meningen att affärsverken är en del av staten utan måste tillfullo grundas på den omvärld respektive verk arbetar inom.

Kritik bör också riktas mot utredningens distinktion mellan kort- och långfristig upplåning. I praktiken är det naturligtvis ofta så att t.ex. ett investeringsprojekt initialt finansieras genom olika kortfristiga faciliteter för att i ett senare skede refinansieras på ett mer långfristigt sätt. Dessa realiteter innebär att utredningens distinktion är irrelevant i dag.

Utredningen har inte heller belyst den stora variation av finansieringsformer som i dag existerar för företag. Av betydelse är också att utredningen har helt bortsett från företags, inklusive affärsverks, möjligheter att genomföra mer eller mindre komplexa kombinationsaffärer exempelvis via leasing, fastighetsrenting, och sale-lease back. I dessa fall kan det vara svårt att renodla finansieringskostnaden, då denna kan var nettot av ett flertal relaterade transaktioner. Därigenom försvåras möjligheterna att göra en kostnadsjämförelse med t.ex. riksgäldskontoret.

Rent allmänt bör understrykas att utredningens resonemang rörande riksgäldskontorets stordriftsfördelar är korrekt vad beträffar upplåning i standardiserade former med masspapper av typen statsskuldsväxlar och riksobligationer. En mindre låntagare än riksgäldskontoret kan ofta på ett kostnadseffektivt sätt utnyttja tillfälliga marknadsimperfectioner eller mindre nischmarknader. Även inom ramen för t.ex. ett svenskt eller internationellt certifikatprogram kan en mindre låntagare från tid till annan erhålla bättre villkor än riksgäldskontoret.

SJ välkomnar utredningens förslag (s. 70) att "affärsverken skall vara fria att välja den finansieringsform och finansieringskälla som är mest ekonomisk" samt möjligheterna att "efterhöra vad upplåning i riksgäldskontoret kostar", men kan inte acceptera ett tvång att inhämta bud från riksgäldskontoret. Det är dessutom, enligt SJs mening, totalt oacceptabelt att ge riksgäldskontoret möjlighet att i efterhand förbättra ett dåligt bud. Förutom att ett sådant förfarande är affärsmässigt oetiskt skulle det allvarligt kunna försvaga och försvåra SJs relationer till andra potentiella, och med riksgäldskontoret konkurrerande finansieringskällor. Då SJ konkurrerar med andra transportföretag, inom och utom landet, kan det också ifrågasättas om utredningens förslag beträffande riksgäldskontorets roll som finansiär i alla avseenden överensstämmer med EGs regler om konkurrensneutralitet. SJ ifrågasätter också om detta förfarande t.o.m. är i överenskommelse med andan i upphandlingsförfordningen.

SJ kan inte heller acceptera utredningens förslag (s. 72) om en överprövning i efterhand av riksgäldskontoret eller riksrevisionsverket. Någon rapportering från SJs sida till riksgäldskontoret kan inte accepteras annat än möjligen av statistiska skäl. Relationerna mellan SJ och riksgäldskontoret skall inte vara av annan natur än SJs relationer med andra potentiella och konkurrerande finansieringskällor. SJs styrelse har genom sin finanspolicy och sina interna regler för beslutsfattande och revision redan tagit det ansvar utredningen berör.

Vad beträffar upplåning i utländsk valuta vill SJ understryka att affärs-

verkens upplåning måste ligga utanför den statliga utlandslånenormen, vilken utformning den än har. Affärsverkens upplåning är helt motiverad av affärsrättsliga hänsyn och kan därför betraktas som helt fristående från riksgäldskontorets operationer. Några trovärdighetsproblem behöver därför aldrig uppstå. I och med att upplåning i valuta genom möjligheterna till skuldbytesavtal, så kallade swap avtal, i många fall kan komma att genomföras då detta är en kostnadseffektiv metod att låna kronor kan distinktionen mellan kron- och valutaupplåning inte upprätthållas. På samma sätt är det fullständigt tänkbart för ett affärsverk att genomföra en kronupplåning för att genom en valutaswap i praktiken göra ett valutalån.

I stället för utredningens förslag på sid. 72 anser SJ att affärsverken skall vara fria att låna i utländsk valuta utan annan begränsning än det soliditetsskrav som gäller för verket och de interna regler för riskhantering som styrelsen må fastställa från tid till annan. Någon distinktion mellan kort- och långfristig finansiering kan och bör inte heller göras. Inte heller finns det anledning att begränsa vilka finansieringskällor eller marknader affärsverken får utnyttja.

I detta sammanhang kan också ifrågasättas om inte utredningens förslag (s. 72) att "finansiering av export och import skall affärsverken kunna göra antingen via *svensk* (vår understrykning) affärsbank..." står i strid med EGs bestämmelser.

Utredningen påpekar helt korrekt att "affärsverken är en del av staten. De olika affärsverken är inte separata juridiska personer utan en del av samma juridiska person." (s. 13). Detta tycks ligga till grund för förslaget (s. 72) att "om upplåningen (utomlands) ej sker genom riksgäldskontoret skall det utfärdas en garanti från riksgäldskontoret med full underborggen från affärsverket."

Då SJ är en del av staten, är detta förslag om garanti från en annan statlig myndighet både onödigt, byråkratiskt och kostsamt. Det är väl känt att en låntagare med garanti generellt betalar en högre ränta än om garantigivaren själv lånar. Då utredningen dessutom föreslår att riksgäldskontoret skall ta betalt för sin garanti uppstår en helt onödig dubbel fördyring. Enligt SJs mening är det fullständigt möjligt att genomföra en ordning där affärsverken lånar, eller garanterar sina dotterbolags upplåning, i eget namn t.ex. i formen "Svenska Staten genom Statens Järnvägar" ("Kingdom of Sweden on behalf of ..."). Den nödvändiga kontrollen sker genom de tidigare nämnda soliditetsskraven samt genom en regelbunden rapportering till riksgäldskontoret av såväl direkt skuld som garanterad skuld för dotterbolagens räkning. På detta sätt kan man säkerställa affärsverkens möjligheter till kostnadseffektiv finansiering. Samtidigt anser SJ det vara väsentligt särskilt beträffande upplåning i utländska marknader att affärsverken rent avtalsjuridiskt, där detta är praktiskt möjligt, anpassar sig till de normer som riksgäldskontoret redan förhandlat fram. Riksgäldskontorets juridiska expertis bör därför kunna utnyttjas av affärsverken.

Vad avser utredningens förslag beträffande kapitalöverföring mellan affärsverk och bolag inom affärsverkskoncernen, vill SJ framföra att utredningens förslag att införa ramar i stället för nuvarande ordning med regeringsbeslut i varje enskilt fall är ett steg framåt. Någon av regeringen

fastställd ram behövs inte om man i stället byter ut nuvarande regler mot ett krav att lån mellan olika enheter i en affärskoncern alltid måste ske till marknadsmässiga villkor. Dessutom är fastställande av soliditetsnivåer på koncernnivå vilket tidigare framhållits en bättre lösning än ramar.

SJ vill vidare peka på utredningens bedömning (s. 135 och 139) att dess förslag medför att det krävs en betydande kompetensuppbyggnad på riksgäldskontoret för att kunna genomföra den föreslagna rollen som effektivt finansieringsorgan för affärsverken. En sådan kompetensuppbyggnad kommer naturligtvis att ta tid, möjligen lång tid, och kan knappast påbörjas förrän beslut har fattats i riksdagen. Det är därför svårt att se hur ett system av detta slag skulle kunna börja fungera förrän efter en betydande tidsutdräkt.

I egenskap av att vara ett konkurrensutsatt affärsverk med omfattande och komplicerade finansiella behov kan SJ självfallet heller inte acceptera status quo under en övergångsperiod, samtidigt som SJ anser sig redan ha den nödvändiga kompetensen inom detta område.

Den senaste tidens arbetsmarknadskonflikt inom banksektorn visar tydligt hur väsentligt det är ur SJs synpunkt att kunna fritt söka finansieringskällor och villkor för finansieringen inom och utanför Sverige utan att vara hänvisad till riksgäldskontorets villkor.

Det är därför angeläget att regeringen snarast möjligt genomför de förändringar SJ har föreslagit i detta remissvar och i tidigare skrivelser till regeringen.

Avslutningsvis vill SJ föreslå att utredningens förslag och rekommendationer modifieras i enlighet med ovan framförda synpunkter.

4.7 Vägverket

Kommittén konstaterar att relationen mellan affärsverk/myndigheter och Riksgäldskontoret vid upphandling av kapital ska bygga på frivillighet och ekonomiska incitament. Vägverket instämmer i att detta ska vara grundförutsättningen för den framtida upplåningsverksamheten.

Riksgäldskommittén föreslår att Riksgäldskontoret ska ha rätt att alltid först få lämna bud till affärsverken/myndigheter. Därefter kan affärsverken/myndigheterna undersöka andra alternativ. Om affärsverken/myndigheterna avser att välja annan upplåning än den Riksgäldskontoret offererat ska förnyad kontakt tas med Riksgäldskontoret som därmed får möjlighet att överväga ett nytt bud.

Vägverket avvisar detta förslag. Kommitténs förslag medför orationell och fördyrad upphandling vilket inte bör byggas in i förutsättningarna för en modern statsförvaltning. Vägverket anser att upphandling av kapital bör ske i enlighet med upphandlingsförfordningen. Riksgäldskontoret bör emellertid alltid beredas tillfälle att delta i anbudsgivningen. Respektive affärsverk eller myndighet bör i sin handläggning hålla en hög affärsmoral och följdaktligen behandla alla anbudsgivare lika.

4.8 Sjöfartsverket

För upplåning och för placering av överskottsmedel är sjöfartsverket exklusivt hänvisade till riksgäldskontoret. Kommittén föreslår att affärsverket skall vara fria att välja den finansieringsform som är mest ekonomisk.

Sjöfartsverket tycker förslaget är bra men vill peka på att kraven på kontakter med riksgäldskontoret bör utformas på ett smidigt sätt. Det bör enligt sjöfartsverkets mening inte vara nödvändigt att först efterhöra kostnaderna för upplåning i riksgäldskontoret. Myndigheten bör samtidigt kunna undersöka kostnaderna för annan upplåning.

Sjöfartsverket anser också att de friare formerna för upplåning bör motsvaras av ett förslag om en friare placering av överskottsmedel. Sjöfartsverket förutsätter att verket ges sådan möjlighet genom föreskrift i regleringsbrevet eller på annat sätt.

4.9 Luftfartsverket

Utlåning till affärsverken (4.2) och kapitalöverföring mellan affärsverk och bolag inom affärsverkskoncernen (4.3)

Verket tillstyrker föreslagna ändringar. Dock anser verket att kravet på att ta förnyad kontakt med riksgäldskontoret efter eventuell val av annan finansiär bör slopas. Det finns risk för att beslut fördröjs och affärsmöjligheter omintetgörs med detta förfarande.

I avsnittet 4.2.4 Uppföljning anges att affärsverkens styrelse bör ta ett större ansvar för att följa upp finansieringsvalen och då särskilt bedöma grunderna för de alternativ som valts och att RRV bör granska detta i samband med den årliga revisionen. Ägaren får därigenom möjlighet att granska om verket agerat affärsmässigt utan krav på förnyad kontakt med riksgäldskontoret.

Nuvarande verksamhet (4.1)

Verket förutsätter att de friare möjligheter vid val av finansieringskälla som kommittén föreslår även kommer att gälla för verkets möjligheter att placera likviditetsöverskott.

4.10 Bankinspektionen

Rörande ett av kommitténs förslag vill bankinspektionen anföra en särskild aspekt. Affärsverken bör enligt kommittén visserligen begära in anbud från riksgäldskontoret men vara fria att välja den mest ekonomiska finansieringsformen inkl. lån på öppna marknaden. Man skall emellertid alltid tvingas återkomma till riksgäldskontoret en andra gång för att därmed ge kontoret en sista chans att ta hem affären.

Det framstår för bankinspektionen som märkligt att kommittén alls behandlat förslaget som i alla anbudssammanhang skulle betraktas såsom icke scriöst. Skulle det i bankinspektionens tillsynsverksamhet uppdagas

att kreditgivare knutit låntagare till sig på liknande villkor, skulle detta utan vidare föranleda ett ingripande från inspektionen. Förslaget avstyrks av bankinspektionen.

Bankinspektionen *avstyrker* sålunda förslaget

att det i riksgäldskontoret inrättas en separat internbank med uppgift att sköta affärsverkens kapitalförsörjning,

att det föreslagna anbudsförfarandet vid utlåning till affärsverken införs,

att riksgäldskontoret ges möjlighet att bygga upp likviditet i utländsk valuta.

4.11 Allmänna pensionsfonden (1 – 3:e fondstyrelserna)

Enligt nuvarande ordning sker affärsverkens upplåning i riksgäldskontoret inom en av riksdagen fastställd kreditram. Det rör sig både om rörelsekrediter och krediter till långsiktiga investeringar. Från riksgäldskontorets sida sker ingen ändamålsprövning av krediterna. Riksgäldskontorets motsvarande upplåning redovisas som statsskuld.

Riksgäldskontorets in- och utlåning gentemot affärsverken kan enligt betänkandet liknas vid en statlig affärsbanksverksamhet. Den skall därför också organiseras i enlighet härmed. Detta skulle bl.a. innebära att riksgäldskontoret har frihet att bedriva kreditgivningen på ett sådant sätt att det ger överskott. Av olika alternativ till organisatoriska lösningar föreslår kommittén en separerad internbank som styrs av resultatmål och riskrestriktioner. Verksamheten skall vara helt självbärande och finansieras i samband med utlåningen. Det kommer att krävas en hel del nya tjänster.

Kommittén diskuterar olika alternativ för internbankens finansiering. Upplåningen skulle helt och hållet kunna förläggas till penningmarknaden. Kommittén förordar emellertid en lösning med internlån från statsskuldsenheten till internbanken. Internlånen skall baseras på upplåningsenhetens alternativkostnader vid marknadsupplåning. Genom detta arrangemang kan statsskuldsenheten inpassa internbankens upplåning i sina emissionsplaner och därmed öka möjligheterna att ge statsskulden en önskvärd löptidsprofil. Med kommitténs förslag skulle "internbankens" upplåning komma att ingå i den av riksgäldskontoret redovisade statsskulden. Med denna uppläggningsuppkommer en ganska godtycklig och till sin innebörd oklar uppdelning av riksgäldskontorets upplåning till statsverket respektive affärsverken. Från denna synpunkt hade det varit klarare att för internbanken välja alternativet med egen upplåning på marknaden. Därigenom hade också dess verksamhet blivit garanterat konkurrensutsatt.

Ett avsteg från den programmatiska marknadsmässigheten är att riksgäldskontoret föreslås ge rätt att alltid först få lämna bud till affärsverken. Dessa har visserligen ingen skyldighet att låna i riksgäldskontoret utan kan – liksom f.n. Televerket – välja andra finansieringsformer. De skall emellertid ta förnyad kontakt med riksgäldskontoret om det visar sig att det finns skäl för affärsverket att välja annan upplåning än den som riksgäldskontoret offererat. Detta skulle ge riksgäldskontoret en privilegierad särställning bland långivarna och upphäva den marknadsmässighet som utredningen säger sig eftersträva.

4.12 Domänverket

Yttrandet avser enbart punkterna 4.2 Utlåning till affärsverken och 4.3 Kapitalöverföring mellan affärsverk och bolag inom affärsverkskoncernen.

Domänverket tillstyrker i huvudsak kommitténs förslag. Verket finner det angeläget att den verksamhet som Domänverkskoncernen bedriver kan erhålla fria finansieringsformer som jämnställer koncernen med andra företag. Samtidigt bör den ägarmässiga gemenskapen inom staten utnyttjas för en effektiv finansiering. Verket vill även betona att koncernen dels har ett självfinansieringsansvar för verksamheten dels bedriver konkurrensutsatt verksamhet såväl i affärsverket som i dotterbolagen.

Domänverket tillstyrker förslaget att affärsverken skall vara fria att välja den finansieringsform och finansieringskälla som är mest ekonomisk samt att riksgäldskontorets villkor alltid skall efterhöras. Domänverket tillstyrker ej förslaget enligt punkt 4.2.2 andra stycket: "Om det visar sig att det finns skäl för affärsverket att välja en annan upplåning än den riksgäldskontoret offererat skall dock affärsverket ta förnyad kontakt med riksgäldskontoret. Kontoret bör därmed också få möjlighet att överväga ett nytt bud".

Ett sådant förfarings sätt kan ej anses utgöra en affärsmässig upphandling eftersom konkurrenterna sätts ur spel genom att riksgäldskontoret ges ytterligare en möjlighet till offertgivning. Konkurrenterna kommer troligen finna det meningslöst att lämna offert under ovan citerade förutsättning.

Av punkt 4.2.2 fjärde stycket framgår att affärsverkens upplåning inte är reglerad i deras instruktioner och att enhetliga regler för affärsverkens upplåning bör åstadkommas. Av instruktionen för domänverket framgår dock bl.a. att "domänverket får använda medgiven rörlig kredit i riksgäldskontoret....." samt att domänverket inom vissa ramar kortfristigt får överföra medel mellan verket och dess dotterbolag. Domänverket ifrågasätter dock om några ramar skall behöva sättas för företag som skall självfinansiera rörelsen.

Domänverket tillstyrker kommitténs förslag att medel får lånas ut till dotterbolag – på marknadsmässiga villkor – med den ändringen att några ramar ej behöver fastställas. Domänverkskoncernen har som ovan nämnts för närvarande denna möjlighet inom begränsade ramar.

Domänverket förutsätter vidare att möjligheter att placera likvida överskottsmedel på marknadsmässiga villkor kommer att föreligga som ett komplement till inlåning hos riksgäldskontoret.

4.13 Affärsverket FFV

INLÅNING TILL RIKSGÄLDSKONTORET

I slutbetänkandet föreslås en separerad internbanksverksamhet – en tanke vilken vi stödjer bl.a. med avseende på att dess effektivitet lättare kan följas upp och att man ur verksamheten erhåller ett resultat.

I kapitlet 4.4.1 "Former för internbanksverksamheten" diskuteras marknadens behov av bl.a. inlåningsprodukter.

Synpunkt: I FFV-koncernens placeringspolicy förutsätts att alltid bästa placering söks med avseende på kreditrisk, ränterisk och likviditetsrisk.

I dag kan tyvärr FFV affärsverket "bara" placera sin överskottslikviditet hos riksgälden resp. på konto i svensk affärsbank. Detta innebär ur begreppen konkurrens resp. vinstmaximering att FFV affärsverkets placeringsmöjligheter är "stympade". Detta är en mycket otillfredsställande situation.

Det vore en stor fördel om riksgälden i det framtida produktsortimentet kunde erbjuda affärsverken vad marknaden i övrigt erbjuds av kreditinstituten.

Detta förutsätter att inte bara s.k. dagslån eller vissa standardiserade inlåningsprodukter erbjuds till affärsverken såsom placeringar utan varje annat på marknaden förekommande placeringsinstrument.

Detta innebär att placeringar motsvarande statskuldväxlar, riksobligationer samt de teoretiska instrumenten ränteterminer resp. ränteoptioner skall erbjudas prismässigt för att affärsverken skall kunna hantera sin portfölj på, ur sin synpunkt bästa sättet.

Kan inte riksgälden erbjuda affärsverken dessa vad marknaden i övrigt erbjuder, så måste affärsverken få möjlighet att söka placering av sina överskottsmedel på marknaden.

Affärsverken får därmed möjlighet att konkurrera på sina marknader på samma villkor som sina konkurrenter och därvidlag får inte byråkratiska regler hindra detta — inte ens vad gäller affärsverkens placeringsmöjligheter och därvid samma möjlighet till avkastning på de placerade medlen. På lång sikt uppkommer därmed hotet om utslagning på de olika delmarknaderna.

UTLÅNING AV SÅVÄL SVENSK SOM UTLÄNDSK VALUTA

I kapitel 4.2.1 diskuteras utgångspunkter i samband med finansiering av affärsverken.

Vi vill gärna kommentera det av utredningen sagda att i det fall som ett affärsverks finansiering görs av ett dotterbolag i form av t.ex. ett aktiebolag så blir dotterbolaget bedömt av kreditgivaren som en del av staten, eftersom detta ägs av affärsverket.

Eftersom en normal kredittagare t.ex. ett börsnoterat aktiebolag bedöms av kreditgivare, säg bank, med utgångspunkt från bankens s.k. kapitaltäckningskrav, erhåller en affärsverkskoncern ofta samma villkor som om det var staten själv som fungerade som låntagare.

Vad som kan åstadkommas ur konkurrensneutralitetssynpunkt — även om vi nu inte talar i egen sak — vore att bankerna/kreditinstituten bedömde en affärsverkskoncern efter samma regler som ett börsnoterat företag. Denna neutralitetsaspekt borde innebära att diskussionen om gynnande respektive icke gynnande av bolagsdelen i en affärsverkskoncern torde bortfalla. Mycket skulle därvid vara vunnet när det gäller kapitalöverföringar mellan verk och bolag och vice versa.

Vi vill även kommentera det i stycke två i kapitel 4.2.2 om förslag till utlåningsmodell.

Vi stödjer tanken om konkurrens och om frivillighet och stödjer även tankegångarna vad gäller upplåningsprincipen om s.k. "first refusal" dock med invändningen att åtminstone s.k. kort rörelsekapitalfinansiering skall kunna göras utan att förnyad kontakt tas med riksgälden. Denna "icke information" leder ändock fram till att riksgälden vid nästkommande tillfälle förbättrar sitt bud.

Beträffande affärsverken och upplåning i utländsk valuta i avsnitt 4.2.3 vill vi framhålla nödvändigheten av såväl kort som lång utlandsfinansiering eftersom:

FFV, affärsverket, i dag är ett verk med betydande export och import och därmed sammanhängande betalningar i utländsk valuta. Detta innebär att verket i dag har betydande valutapositioner på såväl kort som medellång (< 1 år) och lång sikt (> 1 år). I dag får verket endast skydda sina valutaingångar såväl som valutaavgångar med hjälp av s.k. terminskontrakt.

Utökade alternativ, där utländsk kreditgivning skulle kunna etableras anser vi vara riktigt för att skapa kursneutralitet (vi söker alltid neutralisera valutaingångar med motsvarande valutaavgångar så långt möjligt och därmed söka skapa en nollposition i varje lands valuta) samt skapa likviditet om så önskas.

Dessutom föreligger, i synnerhet vid långa export- och importaffärer en imperfektion i de terminspåslag/avdrag som erbjuds på terminsmarknaden p.g.a. de ökade ränteriskerna i de två vid varje terminsköp/försäljning inblandade valutorna och ger därmed sämre lönsamhet än om finansiering i utländsk valuta parad med motsvarande svensk medelsplacering finge äga rum från såväl riksgälden som andra på marknaden etablerade kreditinstitut med tanke på den verksamhet FFV bedriver.

Konklusionen av vad som ovan sagts, innebär således att vi – med tanke på den konkurrensutsatta verksamhet FFV bedriver, vill arbeta med såväl riksgälden som andra på marknaden etablerade kreditinstitut för att vi vid varje tillfälle skall kunna tillförsäkra oss rätt produkt till rätt pris.

KAPITALÖVERFÖRINGAR MELLAN VERK OCH BOLAG I EN AFFÄRSVERKSKONCERN

I det av utredningen konstaterade förhållandet och i enlighet med verksledningspropositionen understryks bindningen mellan ett affärsverk och dess ägda bolag. Betoning görs även på att den verksamhet som bedrivs i dotterbolagen stödjer och/eller kompletterar verksamheten i affärsverket.

Detta synsätt måste också återspeglas i de av en affärsverkskoncern bedrivna finansiella verksamheter.

Vi har förståelse för att tillskott av kapital, oaktat ägartillskott, s.k. finansiellt kapital eller rörelsekapital bör ske inom vissa ramar. Samtidigt tenderar dessa ramar att ständigt bli för små med tanke på att många affärsverkskoncerner expanderar snabbt plus att kravet på rörelsekapital i löpande penningvärde ökar för varje år.

Om ramar måste sättas, måste dessa vara så generösa att man verkligen kan tala om ett stödjande och/eller kompletterande även ur finansiell

synvinkel. Det kan rimligen inte vara rationellt, att om en del i en affärsverkskoncern, säg verksdelen, har ett likviditetsöverskott under det att bolagsdelen i samma affärsverkskoncern har ett likviditetsunderskott, så kan och får endast en del av det i bolagsgruppen uppkomna likviditetsunderskottet täckas med lån av rörelsekapitalkaraktär från affärsverksdelen.

Vad gäller möjligheten att stödja en expanderande bolagsgrupp inom en affärsverkskoncern vill vi framhålla nödvändigheten av att bolagsgruppens moderföretag kan erhålla tillräckliga kapitaltillskott genom exempelvis riktade nyemissioner gentemot ägaren – affärsverket.

I skrivelsen har tidigare framhållits att man bör ur kreditvärdighetssynpunkt kunna bedöma såväl verksdelen som bolagsdelen inom en affärsverkskoncern på samma grunder. Därför är det inte oväsentligt att soliditeten i respektive del av en affärsverkskoncern inte alltför mycket avviker från varandra, utan kan kreditbedömas som vore de en enda enhet. Detta vore en stor fördel i synnerhet i kontakter med kreditinstituten om likvärdighetsprincipen för de i en affärsverkskoncern ingående delarna kunde hävdas.

Vi stödjer utredningens uppfattning om att konkurrensutsatta delar av ett affärsverk lyfts ut och verksamheten bolagiseras. Ytterligare skäl för en bolagisering av sådana affärsverk talar förhållandet att begreppet "affärsverk" kräver långtgående förklaringar och är ett problem vid internationella kontakter.

4.14 Statens vattenfallsverk

Finansieringsfrågorna under de senaste åren har fått en allt mer framträdande roll i koncernen. Med hänsyn härtill vill vi inledningsvis framföra några allmänna synpunkter beträffande finansieringsverksamheten i Vattenfall.

Vattenfalls styrformer

Statsmakternas ekonomiska styrning av Vattenfall ändrades 1988. De nya reglerna innebär i korthet

att styrningen numera riktas mot hela den juridiska koncernen

att detaljstyrning ersatts med övergripande målstyrning

att förräntningskravet kraftigt höjts

att jämförbarhet med andra storföretag i samma riskkategori eftersträvas och möjliggörs

att marknadsmässiga finansieringsformer ska tillämpas

En effektiv, marknadsanpassad och samlad finansieringsverksamhet utgör en av hörnstenarna i den nya styrmodellen. Dess betydelse markeras av att ägaren staten ställt krav på att Vattenfalls finansverksamhet ska särredovisas som ett av totalt tio särskilda resultatområden. Redovisningen ska ske med fullständig balans- och resultaträkning. Förräntningskravet knyts också för Vattenfallkoncernen till ett justerat eget kapital. Detta innebär att Vattenfall förutsätts kunna påverka även sina räntekostnader.

Utvecklingen på finansmarknaden de senaste åren har kännetecknats av ökad komplexitet, större ränterörlighet och större risker. Samtidigt har en mångfald av mer eller mindre sofistikerade instrument skapats vilka, rätt använda, kan reducera aktörernas risker. Sammantaget innebär detta att allt större krav ställs på företagens finansfunktioner.

För att klara de nya kraven som sålunda ställs både från ägaren och från marknaden har Vattenfall bildat en särskild resultatenhet, Vattenfall Finans, (VFF). VFF fungerar som Vattenfallkoncernens interna bank, förvaltar befintlig lånestock, svarar för nyupplåning samt valutahantering. Inom VFF har en gedigen finansiell kompetens byggts upp både vad gäller personal, system och interna rutiner.

Vattenfalls hittillsvarande finansieringsformer

Medan affärsverket Vattenfall hittills har varit hänvisat till att låna hos RGK har Vattenfalls bolag i princip fritt kunnat utnyttja såväl den svenska som den utländska kreditmarknaden. Några av de större bolagen har t ex lånat via egna certifikat- och reversprogram. VFF har således kunnat jämföra de villkor som dotterbolagen erhållit på marknaden med VFF:s egen upplåning hos RGK. Detta ledde också till att VFF efter första årets verksamhet begärde omförhandling och förbättring av RGK:s lånevillkor, RGK accepterade till ganska stor del de förbättringsförslag som Vattenfall härvid framförde.

De villkor som i dag erbjuds av RGK ger Vattenfall tämligen goda möjligheter att välja löptider och räntebindningstider. Generellt kan man emellertid konstatera att RGK alltid tillämpar ett fast påslag på viss räntebas. Vid jämförelse med andra låncalternativ framstår RGK-lånen ibland som mindre konkurrenskraftiga både vad gäller kostnadsnivå och flexibilitet.

Vattenfalls krav på långgivare

Vattenfall vill i detta sammanhang understryka att samarbetet med RGK har fungerat bra. De krav som ställs på RGK måste emellertid vara likvärdiga med de som gäller på marknaden i övrigt. Vattenfall kan givetvis inte ställa mindre krav på RGK än på andra långgivare i marknaden. Detta kräver exempelvis:

- att RGK:s finansiella tjänster i princip måste omfatta samtliga etablerade instrument på marknaden (inkl. derivatinstrument)
 - att RGK upprätthåller ständig bemanning och att tillgängligheten säkerställs via direkttelefon etc.
 - att RGK löpande informerar om sina priser
 - att RGK utan dröjsmål alltid kan lämna bindande bud per telefon
 - att RGK i likhet med andra långgivare kan fungera som rådgivare och "bollplank" vad gäller val av låneformer, ränteprognos etc.
 - att RGK erbjuder snabb och effektiv service vad gäller avräkningsnotor, bekräftelsebrev, saldobesked, engagemangsspecifikation m m
- Förutsatt att RGK uppfyller dessa krav och samtidigt kan erbjuda bättre

Utlåning till affärsverken (punkt 4.2)

Kommittén föreslår i betänkandet att affärsverken skall vara fria att välja den finansieringsform och finansieringskälla som är mest ekonomisk. Vattenfall ser naturligtvis positivt på detta förslag och anser att en sådan möjlighet till alternativ finansiering är angelägen med hänsyn till förutsättningarna att i mesta möjliga mån kunna minimera kapitalkostnaderna och reducera de finansiella riskerna i verksamheten. Detta inkluderar givetvis även förslaget att affärsverket får möjlighet till långfristig utlandsupplåning inom en av regeringen fastställd ram.

Kommittén föreslår vidare att verket alltid vid upplåning skall efterhöra RGK:s villkor. Först därefter skall affärsverket enligt kommitténs förslag få undersöka andra alternativ. Vattenfall har inte något att erinra mot att RGK tillförsäkras rätt att parallellt få lämna ett bud i aktuella upplåningssärenden. En generell regel med den av kommittén förslagna innebörden anser Vattenfall emellertid inte lämplig. För att andra långgivare än RGK skall uppfatta en låneförfrågan med erforderlig tilltro är det viktigt att handläggningen av upplåningen sker på ett marknads- och affärsmässigt korrekt sätt. Skulle affärsverket ha skyldighet att alltid låta RGK lämna en förnyad offert i det fall Vattenfall funnit ett gynnsammare bud finns risk för att tilltron skadas.

Det är dessutom så att en skicklig långgivare alltid sätter sig in i kundens lånesituation, dennes eventuella policies och aktuella strategier för att snabbt kunna återkomma till kunden när ett (tillfälligt) gynnsamt marknadsläge uppstår. Om Vattenfall i ett sådant läge skulle tvingas kontakta RGK finns stor risk för att lånemöjligheten försvinner under tiden. Kravet på flexibilitet och snabbhet i beslutsprocessen kan inte nog understrykas.

En situation där affärsverken har rätt att låna hos RGK men samtidigt fria att välja annan finansiering om detta kan ske till bättre villkor är önskvärd av flera skäl.

- För det första skulle dagens monopolsituation och de negativa inlåningseffekterna ersättas av en hälsosam konkurrens med ökad flexibilitet som resultat. Vattenfall skulle förmodligen uppnå en billigare finansiering genom att RGK alltid tvingas erbjuda bästa möjliga villkor.
- För det andra skulle den ökade handlingsfriheten leda till väsentlig ökad kunskap, marknadsnärvaro och professionalism hos Vattenfalls lånehandläggare och därmed till bättre upplåningsbeslut.
- För det tredje skulle Vattenfall – såsom intressant kund – få tillgång till exklusiv information direkt från marknaden liksom långivarnas egna bedömningar, prognosunderlag etc.

För att kunna dra full nytta av ovannämnda fördelar fullt ut bör affärsverket Vattenfall också ges rätt att emittera egna papper på den svenska marknaden såsom certifikat, reverser och obligationer inom viss beloppsram.

Vad gäller upplåning i utländsk valuta delar Vattenfall kommitténs uppfattning att den kortfristiga finansieringen av utrikesaffärer liksom hittills bör ligga utanför "utlandslånenormen". Även för denna typ av upplåning krävs att Vattenfall, som komplement till sedvanliga reverslån ges rätt att emittera särskilda certifikat, exempelvis Euro Commercial Papers.

Beträffande långfristig upplåning i utländsk valuta finner Vattenfall det angeläget att eventuellt kvarstående formella hinder undanröjs så att även den låneformen kan utnyttjas. Ett av Vattenfalls dotterbolag har redan i dag en betydande utländsk låneportfölj och även kompetens att förvalta denna. Rätt att uppta långfristiga lån i utländsk valuta hos RGK skulle utgöra ett värdefullt komplement till Vattenfalls övriga låncmöjligheter. Flera av Vattenfalls stora investeringsprojekt kommer nämligen att baseras på i huvudsak importerad teknologi och redan i dag uppgår Vattenfalls kommersiella betalningar till/från utlandet till drygt 2 000 Mkr per år.

Kapitalöverföringar mellan affärsverk och bolag inom affärsverkskoncernen (punkt 4.3)

För att förverkliga en effektiv koncernsyn är det rimligt att de restriktioner som för närvarande gäller för kapitalöverföringar mellan affärsverk och bolag uppmjukas. För att uppnå snabba, smidiga och effektiva handläggningsformer är det helt nödvändigt att vittgående befogenheter föreligger för moderbolaget när det gäller att fatta beslut om lån till koncernens bolag. Vattenfalls uppfattning är att Vattenfall som moderbolag i koncernen måste ha rätt att själva besluta om kapitaltillskott till dotterbolag via ökning av aktiekapital eller via lån och besluta om i vilken utsträckning sådana tillskott skall ske. Samma befogenheter bör gälla även för lån som är avsedda att ersätta äldre marknadslån inom dotterbolagen.

För finansieringen av koncernens investeringar och för hanteringen av aktuella finansiella frågor har som tidigare omnämnts inom Vattenfall etablerats en särskild resultat enhet, Vattenfall Finans, som genom upplåning på marknadsmässiga villkor förutsättes kunna anskaffa medel för hela koncernens verksamhet. Vattenfall Finans bör också ha möjligheter att fritt ombesörja utlåning inom koncernen på affärsmässiga grunder.

Vattenfall vill mot bakgrund av ovanstående kraftigt understryka vikten av kommitténs förslag att externa tillskott av kapital skall kunna kanaliseras vidare på marknadsmässiga villkor inom koncernen samt att affärsverkets ledning fritt skall kunna besluta om kapitalöverföring inom en av regeringen fastställd ram. Alltför snäva regler i dessa avseenden försvårar en affärsmässigt riktig styrning av koncernintressena. När det gäller lån har Vattenfall uppfattat att sådan frihet föreligger i dag.

4.15 Fullmäktige i Sveriges riksbank

Redan i dag kan flera affärsverk låna svenska kronor av riksgäldskontoret. Riksgäldskommittén föreslår att enhetliga regler skapas för affärsverkens kapitalförsörjning och att rätten att låna i riksgäldskontoret utsträcks till

alla affärsverk och till lån såväl i kronor som utländsk valuta. Enligt kommitténs förslag skulle verkens upplåning styras av ramar som anges av regeringen. Verken skulle bli skyldiga att efterhöra riksgäldskontorets villkor när upplåning blir aktuell, men de skall vara fria att välja finansieringskälla.

Fullmäktige anser att affärsverkens verksamhet skall drivas på det företagsekonomiskt mest effektiva sättet. Det är därvid viktigt att affärsverken känner ansvar för hela sin balans- och resultaträkning och har handlingsfrihet att sköta verksamheten så kostnadseffektivt som möjligt. För att uppnå ett sådant resultat är det viktigt att affärsverken också ges ansvar för sin upplåning och möjlighet att välja kanalerna för densamma.

Kommittén föreslår att affärsverken skall vara fria att välja den finansieringsform eller finansieringskälla som är mest ekonomisk, men att de alltid skall begära ett anbud från riksgäldskontoret. Om ett verk skulle få ett mera fördelaktigt anbud från annat håll, skall riksgäldskontoret tillfrågas ännu en gång. Att kontoret på detta sätt tillförsäkrades möjligheten att förbättra sitt anbud skulle strida mot normalt anbudsförfarande. Riksgäldskontoret skulle därmed ges ett otillbörligt övertag över andra anbudsgivare. Kontoret kunde systematiskt lägga in en viss prutmån i sitt första bud. Vidare skulle affärsverken tvingas till ett så komplicerat förfaringsätt, att de skulle få svårt att hålla de snäva tidsgränser, som ofta krävs i verksamhet av detta slag. Genom att alltid kunna ge ett andra anbud skulle riksgäldskontoret i praktiken ges nära nog en monopolställning, som strider mot den valfrihet för verken som kommittén föreslår. Fullmäktige ifrågasätter det föreslagna förfarandet och menar att verken under inga förhållanden kan åläggas att inhämta anbud mer än en gång.

Fullmäktige anser vidare att affärsverken bör få möjlighet att låna i riksgäldskontoret under förutsättning att sådan upplåning liksom i dag sker inom ramen för statsskuldförvaltningen. När det gäller affärsverkens möjligheter att ta upp lån i utländsk valuta är det av stor vikt att sådan upplåning görs på ett sätt som inte undergräver valutalåncnormen och skapar trovärdighetsproblem. Som kommittén framhåller, kommer detta att ske om verken ges fullständig frihet att låna utomlands. Formerna för upplåningen samt dess omfattning måste därför övervägas noga.

Kommittén diskuterar möjligheten att lägga verkens upplåning inom normen. Detta vore ett sätt att lösa trovärdighetsproblemet, men det ger i stället upphov till andra problem. Verken och riksgäldskontoret skulle då komma att konkurrera om låneutrymmet under normen, vilket skulle medföra både principiella och praktiska svårigheter när det gäller hur utrymmet skulle fördelas. Vidare skulle det kunna medföra att låneutrymmet under normen alltid var fullt utnyttjat, vilket skulle innebära att återbetalning av statens valutaskuld inte längre skulle kunna fungera som ett stöd för penningpolitiken. Det senare skulle enligt fullmäktiges uppfattning vara en allvarlig nackdel.

Fullmäktige anser därför att man i stället bör pröva den andra möjlighet som kommittén anvisar, nämligen att reglera affärsverkens valutaupplåning med hjälp av ramar och ändamålsbegränsningar som anges av regeringen. Härigenom bör lånemöjligheterna bättre kunna anpassas efter de

förutsättningar som gäller för varje verk. Fullmäktige vill dock understryka vikten av att försiktighet iakttas, så att förtroendet för normen inte äventyras. Affärsverkens upplåning bör därför ske efter enhetliga regler, som är tydliga för marknaden. Upplåningen bör ha till syfte att finansiera utrikes-handel eller gardera valutakursrisker.

En särskilt känslig fråga i förhållande till normen är huruvida verken skall kunna låna utländsk valuta genom riksgäldskontoret trots att affärsverkens upplåning inte skall inräknas i normen. Det viktigaste skälet för ett affärsverk att låna i utländsk valuta i riksgäldskontoret är att lånekostnaderna under vissa omständigheter skulle bli lägre än om de lånade i eget namn. Problemet är att det får antas vara svårt för marknadsdeltagare, media och allmänhet att avgöra när riksgäldskontoret lånat för verkens räkning och när det lånat för finansiering av statsbudgeten. Därmed kan det uppstå osäkerhet om huruvida valutanolånenormen iakttas eller inte. Risken för detta är särskilt stor om riksgäldskontorets upplåning inte skulle företas i direkt anslutning till utlåningen, utan kontoret byggde upp en valutalikviditet i syfte att användas för utlåning till affärsverken vid behov.

Fördelen med den sistnämnda metoden är visserligen att den skulle ge riksgäldskontoret möjlighet att utnyttja de mest fördelaktiga marknadslägena. Det är emellertid osäkert om vinsten skulle bli särskilt stor, eftersom man kan utgå ifrån att verken ändå skulle välja att låna i sådana fördelaktiga lägen. Framför allt anser fullmäktige att risken för att osäkerhet skapas kring valutanolånenormen är alltför stor för att denna metod skall vara tillräddlig.

Ett uppbyggande av valutalikviditet i riksgäldskontoret skulle också kunna skapa oklarhet om valutapolitiken i ett annat avseende. Riksgäldskontorets valutatillgångar kan mycket väl komma att uppfattas som en del av landets valutareserv. De skulle motsvara en vanlig definition på valuta-reserv, nämligen officiella valutatillgångar, och det bör observeras att det inte är i alla länder, som valutareserven disponeras av centralbanken. Exempelvis är det i USA finansdepartementet som förfogar över reserven. Sålunda skulle riksgäldskontorets valutatransaktioner kunna uppfattas som intervencioner på valutamarknaden, särskilt olyckligt skulle detta vara om riksgäldskontoret skulle företa valutadispositioner som stred mot den interventionspolitik som överenskommits internationellt mellan centralbankerna. En modell som innebär att riksgäldskontoret bygger upp en likviditet i utländsk valuta medför sammantaget stora risker för att oklarhet av olika slag skapas om den svenska valutapolitiken. Fullmäktige avstyrker därför bestämt att riksgäldskontoret ges möjlighet att bygga upp likviditet i utländsk valuta.

Systemet för utfärdande av statsgarantier för affärsverkens upplåning är för närvarande splittrat. I syfte att uppnå enhetlighet föreslår kommittén att i de fall då affärsverken lånar långsiktigt på annat sätt än via riksgäldskontoret skall alltid statsgaranti utfärdas av kontoret. I de fall då någon annan del av koncernen än affärsverket självt lånar, skall detta ske med full underborgen från verket, så att detta löper hela den kommersiella risken. Fullmäktige tillstyrker kommitténs förslag i dessa delar.

Riksgäldskommittén föreslår att det inom riksgäldskontoret skall inrät-

tas en internbank. Bankens uppgift skall vara att bedriva in- och utlåning från affärsverken. Internbanken skall enligt förslaget bedrivas i en separat enhet inom riksgäldskontoret för vilken finansieringen av verksamheten skall särskiljas från finansieringen av statsskulden i övrigt. Internbanksverksamheten skall bedrivas på rent affärsmässiga grunder och styras av resultatmål och restriktioner för den risk som internbanken tillåts ta. Genom att öronmärka finansieringen för internbanken skulle en intern balansräkning för denna kunna upprättas och en resultatmätning skulle kunna göras med önskad periodicitet.

Samordningen av statsskults- och penningpolitiken innebär att riksgäldskontorets agerande av marknaden tolkas som signaler om riksbankens penningpolitik. Om riksgäldskontoret utöver uppgiften att förvalta statsskulden också gavs möjlighet att driva affärsmässig verksamhet skulle förtroendet för såväl statsskults- som penningpolitiken minska. Affärsverksamhet hör inte hemma i denna form av förvaltning. De synergieffekter som riksgäldskommittén åberopar som motiv för att utvidga riksgäldskontorets verksamhet är därför inte relevanta.

Som argument för en internbank konstaterar kommittén att förvaltning av tillgångar och skulder på motsvarande sätt sker i varje affärsbank. Kommittén ser därför inte någon konflikt i att tillföra riksgäldskontoret motsvarande uppgifter. Enligt fullmäktiges mening är det emellertid en avsevärd skillnad mellan affärsbankernas verksamhet och riksgäldskontorets. Affärsbankerna har till uppgift att enbart bedriva affärsmässig verksamhet på såväl ut- som upplåningssidan medan riksgäldskontoret på upplåningssidan har en myndighetsuppgift i förvaltningen av statsskulden. Eftersom statsskultspolitikerna är ett led i den allmänna ekonomiska politiken och därför skall samordnas med penning- och valutapolitiken är affärsbankernas och riksgäldskontorets verksamheter inte jämförbara.

Affärsverken bör enligt fullmäktiges mening inte hindras att låna i riksgäldskontoret i den mån sådana lån, som nu är fallet, lämnas inom ramen för statsskultsförvaltningen. Fullmäktige menar däremot att det rent affärsmässiga samordningsansvaret som kommittén föreslagit för affärsverkens finansförvaltning inte är förenligt med riksgäldskontorets statsskultspolitiska uppgifter. I den mån det finns behov av samordning mellan affärsverkens verksamheter bör detta lösas på annat sätt än genom riksgäldskontoret. Ett motiv kommittén framhåller för en separat internbank är att det skulle vara en fördel ur riksbankens synpunkt när det gäller hanteringen av likviditeten i banksystemet. Det nuvarande systemet innebär dock enligt fullmäktiges mening inte några problem varför det kan behållas oförändrat. Fullmäktige avstyrker kommitténs förslag att inrätta en separat internbank med uppgift att sköta affärsverkens kapitalförsörjning.

4.16 Riksdagens revisorer

Prop. 1990/91:29

Bilaga 2

Utlåning till affärsverken

Under 1980-talet fick de affärsdrivande verken efter beslut av riksdagen allt större ekonomiska befogenheter. Riksdagens styrning inriktades samtidigt mot en långsiktig, övergripande styrning genom att fastställa mål och ramar för verksamheten.

Det finns i dag inte några enhetliga bestämmelser för hur affärsverken skall styras utan olika regler gäller för varje verk. Detta gäller också finansieringen av verksamheten.

Enligt kommitténs mening är det nödvändigt att skapa enhetliga regler för affärsverkens finansiering. Kommittén anser att affärsverkens upplåning bör kanaliseras via riksgäldskontoret. Kommittén anser vidare att det för en rationell styrning av affärsverkskoncernerna är nödvändigt att koncernstyrelserna får friare möjligheter till lån på kommersiella villkor samt att det är naturligt att gå vidare i utvecklingen mot en ny ekonomisk styrning av affärsverken.

Revisorerna anser det nödvändigt att man skapar enhetliga regler för affärsverkens finansiering av verksamheten. En sådan utveckling får emellertid inte innebära att riksdagens möjligheter till kontroll och insyn inskränks. En fortsatt utveckling mot ekonomisk frigörelse måste därför följas av möjligheter för riksdagen att kontinuerligt följa upp verksamheten. Vi anser att riksdagens och regeringens kontroll av affärsverkens verksamhet utgör ett viktigt led i denna uppföljning. Koncernledningarnas ansvar bör i detta sammanhang också klarläggas.

Kommittén föreslår att affärsverken skall vara fria att välja den finansieringsform och -källa som är mest ekonomisk sedan de efterhört vad upplåning i riksgäldskontoret kostar. Revisorerna instämmer i att affärsverken bör få fritt välja finansieringsform. En obligatorisk koppling till riksgäldskontoret kan emellertid vara svår att hantera rent praktisk. Vi anser att en sådan koppling är onödig.

Vi anser det också vara självklart att ytterligare ekonomisk frigörelse och nya finansieringsformer för affärsverken måste godkännas av riksdagen för varje affärsverk för sig.

Riksdagens revisorer har genomfört en granskning av Postverkskoncernens verksamhet (Rapport 1989/90:4) mot bakgrund i riksdagens styrmöjligheter och regeringens styrning och kontroll av postkoncernen. Vi har härvid bl.a. funnit att den statliga ägarstyrningen bör förbättras. Kontrollen av mål och måloppfyllelse bör också vidareutvecklas.

Våra synpunkter på affärsverkens upplåning gäller också affärsverkens möjligheter att lämna kreditgarantier och rätt att göra kapitalöverföringar till aktiebolag inom den egna koncernen. Lättnader inom dessa områden måste också prövas av riksdagen.

4.17 Svenska bankföreningen

Bankföreningen tillstyrker kommitténs förslag att affärsverken skall vara fria att välja de finansieringsformer och finansieringskällor som är mest

ekonomiska. Att låta olika kreditinstitut medverka vid affärsverkens upplåning främjar konkurrensneutraliteten samt garanterar en kostnadseffektiv upplåning från affärsverkens sida. Vidare befrämjas på detta sätt ett mera marknadsmässigt synsätt och agerande hos riksgäldskontoret och affärsverken.

Bankföreningen avstyrker däremot kommitténs förslag om att affärsverken före beslut om annan upplåning än den riksgäldskontoret offererat skall vara tvungna att genom en förnyad kontakt tillförsäkra riksgäldskontoret möjligheten att förbättra sitt ursprungliga anbud. Detta rimmar dåligt med kommitténs intentioner att stimulera relationer mellan riksgäldskontoret och affärsverken som bygger på frivillighet och konkurrens. Förslaget är ej konkurrensneutralt då ju riksgäldskontoret alltid skulle ha ett övertag gentemot andra anbudsgivare. Riksgäldskontoret garanteras med kommitténs förslag möjligheten att helt styra anbudsförbandet. Denna ordning skulle också vara tidskrävande för affärsverken vilket försvårar ett marknadsmässigt agerande.

Bankföreningen instämmer i kommitténs påpekande att riksgäldskontoret bör även utan "subventionerade" krediter till affärsverken väl kunna konkurrera med alternativa kreditgivare. Genom sina stordriftsfördelar samt genom sin höga "rating" som statligt upplåningsinstitut har riksgäldskontoret ändå en konkurrensfördel gentemot andra kreditgivare.

Bankföreningen vill vidare framhålla att affärsverken bör få låna upp medel enbart för att täcka sitt eget behov. Att bedriva egen utlåningsverksamhet skulle inte vara förenligt med affärsverkens ställning och uppgifter.

Kommittén föreslår att när affärsverken lånar i eget namn skall det utfärdas en garanti från riksgäldskontoret med full underborgen från affärsverket ifråga. Bankföreningen anser att det skall råda valfrihet för affärsverken mellan att utnyttja riksgäldsgaranti, bankgaranti eller att avstå från en garanti. För att säkra konkurrensneutraliteten bör det affärsverk som utnyttjar riksgäldsgarantin betala en marknadsmässig avgift härför, på samma sätt som är fallet vid utnyttjande av bankgaranti. Bankföreningen vill påpeka att ett konkurrenskraftigt alternativ till ett affärsverks valutaupplåning utomlands i eget namn kan vara att affärsverket tar ett valutalån i svensk bank.

Om affärsverken ges möjlighet att låna utländsk valuta genom riksgäldskontoret, kan effekten bli att kontoret bygger upp en likviditet i utländsk valuta att användas för framtida utlåning till affärsverken. Detta vore klart olämpligt då det för en utomstående betraktare kan vara svårt att särskilja denna likviditet i utländsk valuta från landets valutareserv, med möjliga missförstånd beträffande den svenska valutapolitiken som följd. Bankföreningen avstyrker därför att man ger riksgäldskontoret rätt att bygga upp en likviditet i utländsk valuta.

Kommittén föreslår att man inom riksgäldskontoret skall inrätta en internbank för affärsverkens finansverksamhet. Detta är enligt bankföreningens mening ej förenligt med riksgäldskontorets uppgift att förvalta statsskulden. Internbankens verksamhet kommer av marknaden att kopplas ihop med förvaltandet av statsskulden och därmed penningpolitiken. Denna koppling vore olycklig då den kan leda till felaktiga marknadsreak-

tioner. Risken är stor att förtroendet för riksgäldskontoret som ansvarig myndighet för statsskuldspolitiken undergrävs. Statsskuldspolitiken är nära förbunden med penningpolitiken och påverkar direkt kreditmarknadens olika aktörer. Utifrån denna politik fattas de marknadsstrategiska besluten. Det är därför olämpligt att låta en av de myndigheter som styr denna politik samtidigt bedriva en verksamhet som direkt påverkas av de fattade besluten.

4.18 Svenska sparbanksföreningen

Det har betraktats som självklart att affärsverkens upplåning, med vissa undantag, skall ske via riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret får då i praktiken ställning som bank. Inledningsvis konstaterade Svenska sparbanksföreningen att vissa delar av riksgäldskontorets verksamhet bör skiljas ut från det primära arbetet med förvaltning av statsskulden. Affärsverkens upplåning är ett exempel på detta.

Kommittén föreslår att affärsverken skall inbjuda riksgäldskontoret att inkomma med offert på upplåning tillsammans med andra aktörer på kreditmarknaden. Enligt Svenska sparbanksföreningens mening är detta ett utmärkt sätt att befördra effektivitet. Men kommittén föreslår dessutom att riksgäldskontoret skall få möjlighet att komma med en andra offert om man förlorar i den första omgången. Denna möjlighet att komma med en andra offert främjar inte effektiviteten och kan leda till snedvridning av kreditmarknaden. Svenska sparbanksföreningen vill starkt invända mot denna ordning.

Svenska sparbanksföreningen anser vidare att affärsverken mycket väl kan ha direkt upplåning i utländsk valuta under förutsättning att upplåningen är kontrollerad och fyller specifika ändamål. Denna begränsade rätt till upplåning utomlands skiljer sig inte på något avgörande sätt från de restriktioner de har för inhemsk upplåning, framför allt inte när valutaregleringen är avskaffad. Det bör rimligen inte leda fram till att ge affärsverken "... fullständig frihet att låna utomlands" (s. 71). Inte ens om den statliga utlandslånenormen behålls kommer den att undergrävas av en viss och affärsmässigt betingad rätt för affärsverken att låna utomlands.

Kapitalöverföring mellan affärsverk och bolag inom affärsverkskoncernen

Finansiering och organisation inom riksgäldskontoret

Båda dessa avsnitt är inriktade på att definiera verksamheten så att det kan motiveras att den faller inom ramen för riksgäldskontorets uppgifter. Enligt Svenska sparbanksföreningens mening är det närmast till hands liggande alternativet att verksamheten separeras helt från riksgäldskontoret och läggs i en bank efter sedvanlig upphandling.

I annat fall kommer det alltid vara problem att separera olika verksamheter och att ställa rimliga krav på effektivitet. Dessa problem försvinner inte i och med att utredningen är klar. Dessutom kommer verksamheten genom riksgäldskontorets känsliga funktion på kredit- och kapitalmarknaden alltid vara ifrågasatt och bevakas utifrån andra aspekter än de

rent affärsmässiga. Följden kan dels bli en dyrare finansiering för affärsverken eller stora risker för en instabil utveckling av kreditmarknaden.

Prop. 1990/91: 29
Bilaga 2

4.19 Sveriges föreningsbankers förbund

Kommittén föreslår att affärsverken skall vara fria att välja den finansieringsform och -källa som är mest ekonomisk. De måste dock alltid efterhöra vad upplåning i riksgäldskontoret kostar. Riksgäldskontoret skall också få möjlighet att återkomma med ett andra anbud.

SFF anser att det är självklart att affärsverken själva skall få välja den effektivaste finansieringskällan. Detta gagnas dock inte av förslaget att riksgäldskontoret måste lämna anbud både en och två gånger innan beslut. Riksgäldskontoret skulle därigenom få otillbörliga marknadsfördelar som inte kommer att gynna affärsverken.

Affärsverkens upplåning bör vara för att täcka egna behov och inte användas för vidareutlåning.

Kommittén föreslår bildandet av en internbank på riksgäldskontoret för att hantera affärsverkens finansverksamhet. SFF anser att denna verksamhet inte hör ihop med riksgäldskontorets främsta uppgift att förvalta statsskulden. Det går inte att undvika att marknaden kommer att reagera på signaler från en internbank. Man kommer att utläsa penningpolitik i räntorna. Förtroendet för riksgäldskontorets statsskuldspolitik kan komma att undergrävas.

SFF avstyrker förslaget.

4.20 Landsorganisationen i Sverige (LO)

LO saknar anledning resa invändningar mot förslaget att inom riksgäldskontorets ram upprätta en internbanksverksamhet. Systemet bör ses som en ordning på försök med möjlighet till ändringar, när erfarenheter hunnit vinnas.

5 Kreditgarantivningen

5.1 Riksgäldskontoret

Kommittén föreslår (s. 96) att riksgäldskontoret skall kunna hänskjuta frågor om riksprövning beträffande kreditgarantier till regeringen. Kontoret anser att en allmän bestämmelse som ger kontoret rätt att hänskjuta sådana frågor till regeringen bör återfinnas i instruktionen för kontoret och inte i de särskilda författningarna för respektive stödform.

5.2 Kammarkollegiet

Omfattningen av statliga kreditgarantier kommer på längre sikt sannolikt att minska. Flera former av kreditgarantier har upphört eller är under

avveckling. Kammarkollegiet delar därför kommitténs uppfattning att kreditgarantier – utöver exportkreditgarantier – främst kommer att finnas inom lantbruksområdet, energiområdet och regionalpolitiken.

Kommittén anser att ekonomiska bedömningar bör ges ett större utrymme och föreslår bl.a. att kreditgarantier på 50 miljoner kr. och mer för lån i svensk valuta inom Sverige skall beslutas av riksgäldskontoret. Kollegiet anser i och för sig att den föreslagna beloppsgränsen är väl avvägd. Den innebär emellertid att nytillkommande kreditgarantiärenden hos riksgäldskontoret begränsas till enstaka ärenden. Detta gör det inte möjligt för riksgäldskontoret att bygga upp den branschkompetens som behövs för rikskprovningen. Kammarkollegiet avstyrker därför kommitténs förslag i denna del. De praktiska konsekvenserna härav blir små, särskilt som de enligt kommittén avsevärda besparingarna rimligen främst är att hämta inom riksgäldskontorets nuvarande verksamhetsområde i kontorets egenkap av helt dominerande garantigivare.

Kammarkollegiet delar kommitténs uppfattning om behovet av en effektivisering av kreditgarantisystemet och tillstyrker i övriga delar kommitténs förslag.

5.3 Statskontoret

I rapport 1985:57 till regeringen – Varvs- och rederistödsärenden i en organisation – konstaterade statskontoret att det skulle gå att skapa en organisation för dessa ärenden genom att sammanföra handläggningen av dem till en och samma myndighet. Riksgäldskontoret var en av de myndigheter som övervägdes. Statskontoret fann det dock principiellt betänkligt att förlägga verkställighetsuppgifter av näringspolitisk art på ett organ under riksdagen. Speciella lagstiftningsåtgärder skulle behöva vidtas för att säkerställa regeringens inflytande. Sedan nu riksgäldskontoret blivit en myndighet under regeringen har dessa betänkligheter och ev. behov av lagstiftningsåtgärder bortfallit. Däremot kan man i dag anföra betänkligheter mot att föra sådana uppgifter, d.v.s. uppgifter av näringspolitisk karaktär, till en myndighet vars kompetens i huvudsak kommer att gälla statliga finansfrågor.

Beträffande utvecklingen av de statliga kreditgarantierna så menar kommittén att flera omständigheter talar för att flera av de nuvarande garantiformerna kommer att försvinna och att omfattningen totalt sett kommer att minska. Mot den bakgrunden kan i princip en utbyggnad av resurserna för kreditgarantigivning inte anses befogad. Statskontoret avstyrker att ytterligare resurser tillförs kreditgarantigivningen. Resurser för detta ändamål bör avsättas genom omprioriteringar inom gällande resursram. Frågan bör prövas i det ordinarie budgetarbetet där en samlad bedömning av hela verksamheten görs.

5.4 Postverket

Posten ställer (efter bemyndigande från regeringen) garanti till förfogande för lån till lantbrevbärare för inköp av bil. För närvarande är garantiramen

65 Mkr., varav 54 Mkr. var utnyttjade vid årsskiftet. Dessa garantier har givits under en följd av år och förlusterna har varit i det närmaste obefintliga. Posten ser därför positivt på kommitténs förslag att affärsverket självt skulle kunna utfärda dessa garantier och också stå garantirisken.

5.5 Bankinspektionen

Bankinspektionen har *ingen erinran* mot att lånet garanteras av riksgäldskontoret när affärsverken lånar långsiktigt av annan långgivare än riksgäldskontoret.

5.6 Allmänna pensionsfonden (1-3:e fondstyrelserna)

Enligt kommittén bör riksgäldskontoret ha ett övergripande ansvar för utfärdandet av andra stora kreditgarantier än exportkreditgarantierna. Riksgäldskontoret skall i första instans besluta om de garantiärenden, som nu belastar regeringen. Främsta anledningen är att finansieringsvillkoren bör harmoniseras med statens egen upplåning och att den övervägande delen av åtagandena är i utländsk valuta.

Rent företagsekonomiska överväganden skall i fortsättningen i större utsträckning harmonisera med samhällsekonomiska kalkyler. Såväl sakin- tresse som en rent ekonomisk bedömning skall beaktas. Hur en sådan avvägning skall gå till diskuteras dock ej. Ansvaret för riskprövningen beträffande garantin för stora lån och utlandslån bör ligga på riksgäldskontoret. Som exempel på framtida åtaganden nämns regionalpolitiska stöd, garantigivning på lantbruksområdet samt stöd för utveckling och introduktion av ny energiteknik. Riskbedömningen förväntas leda till en differentierad prissättning av garantierna. Utfallet bör mätas och löpande följas upp. Uppföljningen bör på sikt leda till en minskning av antalet högriskprojekt.

I dag har riksgäldskontoret ingen kompetens för riskprövning. En sådan skall alltså byggas upp. Meningen är att även denna gren av riksgäldskonto- rets verksamhet skall vara självbärande. Den långsiktiga personalökningen uppskattas till 2-3 tjänster.

Kreditgarantisystemet är i dag splittrat. Det behöver samordning och effektivisering. Det är också rimligt att riskmomentet ges större tyngd i prissättningen. På detta område föreligger heller inte mycket av det trovär- dighetsproblem som, är besvärande inom riksgäldskontorets andra här diskuterade verksamhetsområden. Åtagandena kommer att förutsätta högt kvalificerad kunskap om de sakligt sett vitt skilda områden som garantiä- rendena kommer att omfatta. Den föreslagna personalökningen synes innebära en kraftig underskattning.

5.7 Statens industriverk

Verkets erfarenheter av statlig garantigivning härrör främst från admini- strering av systemen för fartygskreditgarantier och industrigarantilån. Båda dessa former för stöd till näringslivet är numera avskaffade och

garantistockarna avvecklas snabbt, men verkets erfarenheter torde fortfarande vara relevanta. Verket har även betydande erfarenhet av statlig låneverksamhet av stödkaraktär inom systemet för regionalpolitiskt stöd. Fartygskreditgarantisystemet med dess ofta stora garantibelopp har givit många exempel på att det kan vara svårt att vid handläggningen av ett enskilt ärende förena näringspolitiska överväganden med statsskuldpolitiska bedömningar. Garantierna är ett medel (kanske det enda som står till buds) att uppnå näringspolitiska mål, och särskilt när handläggningen ligger hos en fackmyndighet kan näringspolitiska överväganden komma att påverka besluten mer än rent statsskuldpolitiska bedömningar. Det händer att man går in i garantiengagemang med relativt stor risk för förluster för att över huvud taget kunna uppnå de näringspolitiska målen.

Verket har därför uppfattningen att de statsskuldpolitiska övervägandena främst måste ske när man fastlägger de ramar inom vilka fackmyndighetens garantigivning skall ske. Det övervägande flertalet garantiärenden är inte av en sådan storlek att de, tagna vart för sig, har några mätbara statsskuldpolitiska konsekvenser. För de fåtaliga beloppsmässigt mycket stora ärendena kan situationen vara en annan, och särskilt gäller detta garantigivning utanför fastlagda ramar.

SIND delar därför kommitténs uppfattning att RGK såsom ansvarigt för statsskuldpolitikens genomförande även framledes bör spela en aktiv roll inom kreditgarantisystemet. RGK bör såsom kommittén föreslår svara för prövningen av alla garantier för lån i utländsk valuta och för lån i svenska kronor på utländsk marknad. Vidare bör RGK svara för fastställandet av ramar för garantigivningen i de fall då sådana ramar skall fastställas och detta inte sker genom beslut av regering eller riksdag. RGKs prövning av enskilda garantiärenden bör däremot begränsas till att gälla enbart stora garantibelopp utanför tidigare fastlagda ramar. Det av kommittén föreslagna beloppet 50 milj. kronor kan vara en lämplig beloppsgräns för sådan ärendeprövning.

SIND ansluter sig vidare till kommitténs uppfattning att regeringkansliet bör avlastas förvaltningsärenden och finner förslagen med detta syfte inom kreditgarantiområdet väl avvägda.

Som kommittén utförligt refererar har flera utredningar tidigare behandlat fartygskreditgarantisystemet. De har bl.a. konstaterat att en från vissa synpunkter önskvärd samordning till en myndighet av ärendenas handläggning omöjliggjorts av att RGK varit en riksdagens myndighet. Detta hinder är nu undanröjt. Samtidigt har dock riksdagen beslutat om avveckling av fartygskreditgarantisystemet, vilket minskat angelägenheten av en övergång till samordnad handläggning. Inga nya garantier får beviljas efter utgången av år 1989. Handläggningen av garantiärenden kommer i fortsättningen endast att gälla beståndsvård av redan beviljade garantier. Garantistocken minskar snabbt. Från 9,1 miljarder kronor per 1988-06-30 har den minskat till knappt 4,3 miljarder kronor per 1989-06-30. SIND bedömer att minskningen kommer att fortsätta i relativt snabb takt. Dock torde man få räkna med att några enstaka av de relativt få garantier som utfärdats under senare hälften av 1980-talet med 12 eller i något fall 15 års löptid kommer att leva kvar ända till omkring sekelskiftet. Kompetens för

den ekonomiska och riskmässiga bedömningen av dessa ärenden torde liksom hittills komma att finnas inom SIND. Verket ansluter sig därför till kommitténs förslag att ingen ändring bör göras av det befintliga systemet för fartygskrediter.

SIND finner det närmast självklart att en aktiv roll för RGK inom kreditgarantisystemet förutsätter en kompetens för riskprövning inom kontoret och alltså att en sådan kompetens bör byggas upp. När resurser satsas på sådan kompetens, blir det naturligt att kompetensen utnyttjas även för de andra myndigheter som handlägger kreditgarantiärenden. Verket tillstyrker därför kommitténs förslag att RGK efter kompetensuppbyggnad inom riskprövningsområdet tilldelas en tillsynsfunktion vad gäller kreditgarantihanteringen. I denna funktion bör ingå att utfärda föreskrifter och allmänna råd för garantigivning och uppföljning samt att ta initiativ till utbildningsinsatser på området. Även vad gäller utlåning över statsbudgeten med stödinslag bör en motsvarande central tillsyns- och rådgivningsfunktion placeras hos RGK.

Om kreditgarantier enligt kommitténs förslag prissätts så att systemet blir självbärande genom att såväl administrativa kostnader som kreditrisker täcks, innebär detta att garantisystemet ges kommersiella villkor. Eftersom just svårigheter för företagen att på kommersiella villkor finansiera olika för samhället önskvärda projekt ofta är en väsentlig del av bakgrunden till att ett garantisystem införs, kan en risktäckande garantiavgift medföra att garantierna blir ointressanta för företagen. Kommitténs förslag innebär då att staten avhänder sig ett medel att påverka företagens beteende i för samhället önskvärd riktning.

5.8 Affärsverket FFV

I kapitel 5.6 hävdar utredningen att upplåning inom en affärsverkskoncern bör ske genom affärsverkets försorg och undantagsvis genom ett dotterbolag.

I flera affärsverkskoncerner har redan bildats internbanksfunktioner och därmed förekommande övriga funktioner såsom ansvar för koncernens långfristiga finansiering etc. I vissa fall har denna finansfunktion etablerats i bolagsform av de skäl som bl.a. anförts av utredningen beträffande riksgälden. Vi ser från FFVs sida att den funktion som i dag återfinns inom affärsverkskoncernen, d.v.s. AB FFV Finans erhåller på samma sätt fullt ut möjligheten att fungera på för en affärsverkskoncern effektivt och rationellt sätt. Vi tror även att den professionalism som sålunda byggs upp dels hos FFV-koncernen respektive hos riksgälden är till gagn för båda parter både kommersiellt och mentalt.

5.9 Statens vattenfallsverk

Vattenfall har inget att erinra mot kommitténs förslag vad avser kreditgarantier. För att erhålla effektiva och affärsmässiga förutsättningar i relationerna till koncernens bolag bör affärsverket få vidgade befogenheter att självständigt ingå borgen för lån som bolagen upptar på marknaden.

5.10 Fullmäktige i Sveriges riksbank

Prop. 1990/91:29
Bilaga 2

Fullmäktige delar riksgäldskommitténs bedömning att det statliga kreditgarantisystemet är splittrat och i behov av effektivisering. Kommitténs förslag att ge riksgäldskontoret ett större ansvar såväl vad gäller beslut om som tillsyn av kreditgarantiärenden skulle därför undanröja de redovisade bristerna. Förslaget innebär samtidigt att regeringen avlastas en rad förvaltningsärenden.

Fullmäktige delar också kommitténs mening att ekonomiska risköverbärganden bör få ett större inflytande vid garantibesluten. En mer differentierad prissättning baserad på riskbedömning med syfte att göra verksamheten självbärande är enligt fullmäktiges mening angelägen.

Fullmäktige tillstyrker riksgäldskommitténs förslag att ge riksgäldskontoret ett vidgat ansvar för den statliga kreditgarantigivningen.

5.11 Riksdagens revisorer

Kommittén anser att riksgäldskontoret bör spela en mer aktiv roll än för närvarande inom det statliga kreditgarantisystemet.

Vi har inga invändningar mot det resonemang som kommittén åberopar som grund för sitt ställningstagande. Däremot saknar vi en analys av de komplikationer som kan uppkomma vid det praktiska genomförandet av förslagen om ett vidgat ansvar för riksgäldskontoret.

Kommittén utgår från att omfattningen av statliga garantier kommer att minska. En sådan utveckling ter sig sannolik. Den innebär emellertid att garantiärenden som innefattar en vidare bedömning än en strikt ekonomisk relativt sett kan komma att öka i omfattning. När det gäller ansvaret för riskprovning kan det därför bli svårt att upprätthålla en strikt gränsdragning mellan riksgäldskontorets och regeringens uppgifter. I vår egenskap av ett av riksdagens kontrollorgan anser vi det viktigt att ansvars- och kompetensreglerna för myndigheten resp. regeringen blir så klara och entydiga som möjligt. Enligt vår uppfattning har kommittén ägnat hithörande problem för litet uppmärksamhet.

Vi har inhämtat att de ADB-baserade redovisningssystemet för verksamheten med statliga garantier, system KG, först i dagarna kommit i produktion vid riksgäldskontoret. Kontoret saknar alltså egen praktisk erfarenhet av hur systemet fungerar. Kommittén anser emellertid att det bör anförtros åt kontoret att gentemot andra myndigheter som handhar kreditgarantier fungera som samordnare och rådgivare för garantigivning och som initiativtagare till utbildningsinsatser. I kontorets uppgift skulle också ligga att åstadkomma rationaliseringar och förenklingar i hanteringen av garantier.

Som vi ser det är det mindre lämpligt att tilldela riksgäldskontoret de tillsynsuppgifter avseende kreditgarantier som kommittén förordat så länge system KG inte är praktiskt prövat vid riksgäldskontoret. Tilläggas kan att det så sent som vid vår granskning av riksgäldskontorets bokslut för räkenskapsåret 1987/88 noterades missvisande saldon avseende riksgäldskontorets fordran på garantitagare. Vår bestämda slutsats blir att riksgälds-

5.12 Svenska sparbanksföreningen

Även när det gäller garantier anser Svenska sparbanksföreningen att det inte skall föreligga någon risk för misstanke att riksgäldskontorets verksamhetsgrenar skall konkurrera sinsemellan. Det skall dessutom inte kunna ifrågasättas att ett mål om statsskuldspolitiken nås på bekostnad av affärsmässiga mål för myndigheter och affärsverk, som är beroende av riksgäldskontoret för sin upplåning. Inte heller det omvända bör kunna misstänkas.

Kommittén föreslår även att riksgäldskontoret skall bygga upp egen kompetens för riskprövning (s. 97). I praktiken är det fråga om ren bankverksamhet. Då bör den också bedrivas i andra former än en statlig myndighet för att bli effektiv och konkurrenskraftig.

5.13 Landsorganisationen i Sverige (LO)

LO stöder vidare kommitténs förslag till sammanföring av statens kreditgarantigivning till riksgäldskontoret samt avlastning av kreditgarantigivning från regeringen utom vad avser överklaganden.

6 Den statliga betalningsverksamheten

6.1 Riksrevisionsverket

Kommittén har tagit upp flera frågor med nära anknytning till den del av RRVs verksamhet som arbetar med bl.a. betalningar till och från staten, redovisning, prognoser och kreditgarantier. Man berör då också frågor som gäller ändrade ansvarsförhållanden mellan riksgäldskontoret och RRV. Ett långtgående alternativ som prövats är att föra samman RRVs ekonomiska avdelning med riksgäldskontoret. Kommittén har valt att inte föreslå några sådana lösningar. Däremot föreslås ett utvidgat samarbete mellan de båda verken. RRV delar denna slutsats.

Den verksamhet med ekonomisk styrning och uppföljning som RRV bedriver inom ekonomiska avdelningen har i ökande utsträckning nära samband med såväl förvaltnings- som redovisningsrevisionen. Ett framträdande inslag i revisionsverksamheten är att stödja departement och myndigheter bl.a. i samband med den nya budgetprocessen. Ekonomiska avdelningen svarar för betydande uppgifter vad gäller utveckling av regler, metoder, system och rutiner som stödjer detta förändringsarbete. Alla delar av RRV har således viktiga uppgifter i detta sammanhang. För att kunna fullfölja detta arbete krävs att verket kan arbeta vidare efter den strategi som utvecklats och med den inre arbetsorganisation som byggts upp. Den kraftsamling som görs måste få verka vidare med obruten styrka om man inte skall riskera ett bakslag i strävandena med reformarbetet.

RRV vill också understryka, vilket även kommittén noterat, att en delning av den ekonomiska avdelningen kan ledat till störningar och minskad effekt i arbetet med hänsyn till de starka produktionssamband som finns inom verksamheten. RRV anser att det inte är till fördel varken för statsmakterna eller de enskilda myndigheterna att splittra de centrala funktionerna för ekonomisk styrning och uppföljning på flera organ. Med hänsyn till de brister som finns på många håll vad gäller ekonomikompetens i statsförvaltningen är det nu angelägnare än någonsin att verksamheten hålls samman.

Verket välkomnar förslagen till utbyggt samarbete mellan riksgäldskontoret och RRV. Genom att de konkreta samarbetsområdena lyfts fram på detta sätt skapas förutsättningar för slagkraftiga gemensamma insatser utan att man behöver riskera sådana effektivitetsförluster som skulle kunna uppkomma till följd av ändringar av ansvarsförhållanden.

6.2 Bankinspektionen

Bankinspektionen *tillstyrker* att en utredning tillsätts med uppgift att klarlägga gränsdragningsfrågor i det statliga betalningssystemet.

6.3 Allmänna pensionsfonden (1 – 3:e fondstyrelserna)

Kommittén föreslår att riksgäldskontoret får ett huvudansvar för bevakningen av regelstyrda kassaflöden i den statliga betalningsverksamheten. En förstärkning bör göras av resursernas för prognoser på detta område. Riksgäldskontoret gör f.n. prognoser för de närmaste två till tre månaderna för det dagliga utfallet av in- och utbetalningar på statsverkets checkräkning m.m. RRV gör också finansstatistiska prognoser, som mestadels har en längre tidshorisont än riksgäldskontorets. Denna verksamhet är av väsentligt större omfattning än riksgäldskontorets.

Kommittén diskuterar olika samordningsmöjligheter – ett alternativ anges vara att hela den ekonomiska avdelningen på RRV (bortåt 100 anställda!) förs över till riksgäldskontoret. Kommittén anser det emellertid inte möjligt att inom ramen för gällande utredningsuppdrag föreslå lösningar som innebär en större överflyttning från RRV till riksgäldskontoret. I stället föreslås att man tillsätter en särskild utredning för att belysa dessa frågor. Kommittén räknar dock med en successivt utbyggd kompetens för bl.a. prognosverksamheten inom riksgäldskontoret. Totalt beräknas de utvidgade arbetsuppgifterna byggas ut med 5-7 tjänster.

På detta område föreligger återigen risk för konflikt med penningpolitiken. Riksgäldskontorets styrningar av betalningsströmmarna påverkar samhällsekonominns likviditet, som är ett av riksbankens viktiga intermedinära mål. Detta bör givetvis beaktas i den särskilda utredning som föreslås bli tillsatt.

I kapitel 6.2 diskuteras statens betalningssystem. FFV ser det som mycket angeläget att i samband med placering/upplåning hos riksgälden kunna likvidera dessa över affärsbankskonton hållna för riksgäldens räkning. Skall utlandsupplåning till affärsverken eller deras närstående internbanksfunktioner ske måste detta också kunna ske över valutakonton hållna i olika affärsbanker.

I kapitlet i övrigt sägs att den primära funktionen i betalningssystemen är att tillhandahålla de statliga myndigheterna effektiva och säkra betalningstjänster. Vi utgår från att konkurrens är bästa sättet att uppnå kostnadsbesparingar för riksgäldskontoret och därför bör andra vägar än postgirot prövas, i synnerhet gäller detta såväl riksgäldens som myndigheters och affärsverkens utlandsbetalningar.

6.5 Fullmäktige i Sveriges riksbank

Riksbanken, riksrevisionsverket och riksgäldskontoret har tillsammans en central funktion i den statliga betalningsverksamheten. Riksgäldskontoret svarar för statens upplåning, medan riksrevisionsverket förvaltar det statliga betalningssystemet och kontrollerar statsverkets checkräkning i riksbanken.

Kommittén slår i sitt betänkande fast att både riksgäldskontoret och riksrevisionsverket har betydelsefulla uppgifter vad gäller det statliga betalningssystemet varför en samverkan mellan myndigheterna skulle vara till fördel. Riksgäldskommittén har övervägt olika alternativ för samverkan i fråga om prognosverksamhet och betalningssystem men funnit frågan vara av så stor betydelse att en särskild utredning bör tillsättas med uppgift att utreda gränsdragnings- och samverkansfrågor gällande det statliga betalningssystemet.

Riksgäldskontoret och riksrevisionsverket skulle vara betjänta av samverkan på en rad områden. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är för närvarande mycket oklar. Fullmäktige tillstyrker därför kommitténs förslag att tillsätta en särskild utredning med uppgift att klarlägga ansvars- och gränsdragningsfrågor rörande det statliga betalningssystemet. Fullmäktige har i tidigare remissvar på riksrevisionsverkets promemoria angående det statliga betalningssystemet framfört samma förslag.

Det är också viktigt att någon av myndigheterna ansvarar för förvaltningen av statens kassaflöden. Det är dock enligt fullmäktiges mening inte självklart att detta ansvar skall tillföras riksgäldskontoret.

Eftersom de statliga betalningarna görs via statens checkräkning i riksbanken har de avsevärd inverkan på likviditeten i banksystemet. Frågan om hur statens kassaflöden styrs är därför av vital betydelse för penningpolitiken och därmed av stort intresse för riksbanken. Fullmäktige anser att frågan om ansvaret för den statliga kassaförvaltningen närmare bör utredas.

6.6 Riksdagens revisorer

Kommittén har övervägt olika alternativ för samverkan mellan riksrevisionsverket och riksgäldskontoret i fråga om prognosverksamhet och betalningssystem. Vi delar kommitténs uppfattning att frågor om organisatoriska förändringar bör utredas i ett större sammanhang.

Exempel lämnas också på områden där samverkan i projekt och löpande verksamhet kan starta redan nu.

Vi instämmer i uppfattningen att samverkan inom exemplifierade områden förefaller naturlig och kan vara gynnsam för de båda verken. Samtidigt kan man dock konstatera att verkens intressen i vissa fall ligger så nära varandra att en precisering av respektive verks ansvar inte alldeles lätt låter sig göra. Sedan riksgäldskontoret blivit en myndighet under regeringen är det riksrevisionsverket som har ansvaret för revisionen av riksgäldskontoret. Ett utvecklat samarbete får inte leda till att revisionens obundenhet sätts i fara. Åtminstone teoretiskt sett ökar riskerna härför i den mån samordningen drivs så långt att redovisningsprinciper och andra system hos riksgäldskontoret redan sanktionerats genom samverkan med riksrevisionsverket. Vi förutsätter att dessa frågor uppmärksammas.

6.7 Svenska bankföreningen

I betänkandet nämns att det är naturligt att riksgäldskontoret medverkar i RRV:s projekt beträffande införandet av en räntefaktor i anslagssystemet.

Bankföreningen skulle hälsa med tillfredsställelse om detta projekt gavs prioritet. Genom en sådan lösning skulle möjligheter skapas för en ökad konkurrens om såväl de statliga betalningarna som myndigheternas placeringar och en sådan reform bör kunna leda till väsentliga besparingar för statsverket. Införandet av en räntefaktor i anslagssystemet är därför ett naturligt komplement till en liberalisering av de statliga betalningarna.

6.8 Sveriges föreningsbankers förbund

Kommittén föreslår att en utredning tillsätts som närmare skall titta på samverkan mellan RRV och riksgäldskontoret samt att riksgäldskontoret skall medverka i olika projekt. SFF har inget att invända mot detta

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 september 1990	2
1 Inledning	2
2 Allmänna utgångspunkter	2
3 Statskuldspolitiken	5
3.1 Mål och restriktioner för statskuldspolitiken	5
3.2 Samordning mellan statskuldspolitiken och penningpolitiken	7
4 Statsupplåningen	9
4.1 Bakgrund	9
4.2 Upplåning i utländsk valuta	9
4.3 Hushållsupplåningen	11
5 Finansiering av statlig verksamhet utanför statsbudgeten	12
5.1 Utlåning och inlåning i riksgäldskontoret	12
5.1.1 Riksgäldskontorets roll	12
5.1.2 Framtida villkor för utlåning och inlåning	15
5.2 Affärsverkens lånefinansiering	16
5.2.1 Ramar för affärsverkens lånefinansiering	16
5.2.2 Affärsverkens finansiering i utländsk valuta	19
5.2.3 Formerna för lånefinansiering och placering av överskottslikviditet	20
5.2.4 Inhämtande av bud från riksgäldskontoret	22
5.2.5 Samråd med riksgäldskontoret vid utlandsfinansiering m. m.	23
5.2.6 Riksgäldskontorets utlåning och garantigivning till bolag i affärsverkskoncern	25
5.2.7 Lån mellan affärsverk och bolag inom affärsverkskoncern	25
5.2.8 Genomförande	27
6 Statlig kreditgarantigivning och lån till näringslivet	28
6.1 Riksgäldskontorets ansvar	28
6.2 Den ekonomiska styrningen av kreditgarantiverksamheten	31
6.3 Beslut om vissa kreditgarantier	33
7 Den statliga betalningsverksamheten	35
8 Hemställan	37
9 Beslut	37
<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av riksgäldskommitténs slutbetänkande (SOU 1989:95)	38
<i>Bilaga 2</i> Sammanställning av remissyttranden över betänkandet	46

