

**Utvärdering av modeller för lån till  
anläggningstillgångar som används i  
myndigheternas verksamhet respektive  
räntekonto med kredit**

Regeringsuppdrag

ESV 2007:43

<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>4</b>
1.1 UPPDRAGSBESKRIVNING .....	4
1.2 SYFTE OCH AVGRÄNSNINGAR .....	4
1.3 GENOMFÖRANDE.....	4
1.4 BESLUT .....	4
<b>2 RÄNTEKONTOMODELLEN</b> .....	<b>5</b>
2.1 BESKRIVNING AV MODELLEN .....	5
2.1.1 Statsmakernas styrning.....	5
2.1.2 Syftet med modellen .....	6
2.1.3 Räntekontomodellens införande.....	6
2.1.4 Utvärderingar av modellen.....	7
<b>3 LÅNEMODELLEN</b> .....	<b>8</b>
3.1 BESKRIVNING AV MODELLEN .....	8
3.1.1 Statsmakernas styrning.....	8
3.1.2 Syftet med modellen .....	8
3.1.3 Den ursprungliga lånemodellen.....	9
3.1.4 Den nya lånemodellen .....	9
<b>4 UTVÄRDERING OCH ANALYS</b> .....	<b>11</b>
4.1 MYNDIGHETERNAS SYNPUNKTER PÅ MODELLERNA .....	11
4.2 IDENTIFIERADE PROBLEMMOMRÅDEN .....	11
4.2.1 Dubbla betalningsflöden.....	11
4.3 UTVECKLINGEN AV MYNDIGHETERNAS RÄNTEKONTOSALDON.....	15
4.3.1 Räntekontosaldot .....	15
4.3.2 Kreditutnyttjandet .....	15
4.3.3 Kreditram.....	17
UTVECKLING AV MYNDIGHETERNAS LÅNESKULD.....	18
<b>5 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG</b> .....	<b>19</b>
5.1 RÄNTEKONTOMODELLEN - FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER FÖR ATT UNDERLÄTTA MYNDIGHETERS HANTERING AV DUBBLA BETALNINGSFLÖDEN .....	19
5.1.1 Förslag.....	19
5.1.2 Bakgrund.....	19
5.1.3 Överväganden.....	20
5.2 RÄNTEKONTOMODELLEN – ÖVRIGA FÖRSLAG .....	26
5.2.1 Förslag.....	26
5.2.2 Bakgrund.....	26
5.2.3 Överväganden.....	26
5.3 LÅNEMODELLEN.....	27
5.3.1 Förslag.....	27
5.3.2 Bakgrund.....	27
5.3.3 Överväganden.....	27
5.3.4 Uppdatering av bestämmelser gällande lånemodellen .....	28
5.4 FÖRSLAG TILL FÖRORDNINGSÄNDRINGAR .....	29
5.4.1 Kapitalförsörjningsförordningen.....	29
5.4.2 Anslagsförordningen.....	31

## SAMMANFATTNING

Regeringen har givit Ekonomistyrningsverket (ESV) och Riksgäldskontoret (Riksgälden) i uppdrag att tillsammans utvärdera modellen med lån för anläggningstillgångar som används i myndigheters egen verksamhet och modellen för räntekonto med kredit. Uppdraget och eventuella förslag ska redovisas senast den 15 december 2007.

ESV och Riksgälden har noterat att det som myndigheterna upplever som det största problemet med räntekontomodellen är hantering och avstämning av dubbla betalningsflöden. När det gäller lånemodellen är myndigheterna i stort sett nöjda med modellens funktion.

ESV och Riksgälden lämnar inom ramen för detta uppdrag följande förslag för att underlätta tillämpningen och hanteringen av räntekontomodellen och lånemodellen:

- ESV prövar i samråd med Riksgälden om en myndighet med betalningar i två flöden kan använda endast ett betalningsflöde och i så fall vilket.
- Ett bidrag som betalas ut av en myndighet från ett icke räntebelagt flöde ska normalt tas in i sin helhet i ett icke räntebelagt flöde hos den mottagande myndigheten. Korrigering mellan betalningsflödena görs i efterhand om bidraget har använts för egen verksamhet hos den mottagande myndigheten.
- Utbetalning av bidrag från en myndighet till en annan myndighet bör göras i så nära anslutning som möjligt till att verksamheten hos den mottagande myndigheten utförs eller bidraget transfereras vidare.
- ESV avser att efter samråd med Riksgälden pröva och besluta om att en myndighet får tillämpa så kallad omvänd räntekontorutin.
- ESV och Riksgälden ger stöd när det gäller hur dubbla betalningsflöden kan hanteras internt inom en myndighet.
- Riksgälden ges rätt att i samråd med ESV pröva om anslagsmedel ska överföras till en myndighets räntekonto på annat sätt än i jämna tolfte delar den 25:e.
- En myndighet får delfinansiera en investering av en anläggningstillgång med externa bidrag.
- Om ett bidrag betalas av en myndighet till en annan från ett anslag vars ändamål är att finansiera anskaffning av anläggningstillgång ska den mottagande myndigheten inte lånefinansiera anskaffningen.

Vissa av förslagen kräver ändring i anslagsförordningen eller kapitalförsörjningsförordningen för att kunna genomföras.

# **1 INLEDNING**

## **1.1 Uppdragsbeskrivning**

Regeringen har i respektive myndighets regleringsbrev för år 2007 uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) och Riksgäldskontoret (Riksgälden) att tillsammans utvärdera modellen med lån för anläggningstillgångar som används i myndigheters egen verksamhet och modellen för räntekonto med kredit.<sup>1</sup> Vid kontakter med Finansdepartementet har uppdraget preciserats till att se över tillämpningen av modellerna. Uppdraget och eventuella förslag ska redovisas senast den 15 december 2007.

## **1.2 Syfte och avgränsningar**

Projektet syftar till att undersöka hur räntekontomodellen och lånemodellen fungerar i praktiken och utarbeta eventuella förslag till förbättringar.

## **1.3 Genomförande**

Uppdraget har utförts i samverkan mellan ESV och Riksgälden. Rapporten har utarbetats av en projektgrupp bestående av Charlotta Carlberg, projektledare, Erik Snejde och Ingalill Borild vid ESV:s avdelning Statsmakternas styrning samt Mikael Bergman vid Riksgäldens avdelning Statens internbank. Ett antal myndigheter har kontaktats och lämnat synpunkter på modellerna.

## **1.4 Beslut**

Generaldirektör Yvonne Gustafsson och riksgäldsdirektör Bo Lundgren har den 14 december 2007 beslutat i detta ärende. Expert Charlotta Carlberg och Mikael Bergman har varit föredragande. I beredningen av ärendet har också avdelningschef Susanne Jansson, avdelningschef Gunilla Nordlöf, utredare Erik Snejde och Ingalill Borild deltagit.

---

<sup>1</sup> I fortsättningen omnämnda som räntekontomodellen respektive lånemodellen.

## 2 RÄNTEKONTOMODELLEN

### 2.1 Beskrivning av modellen

Räntekontomodellen innebär att de myndigheter som har tilldelats ett räntekonto i Riksgälden ska använda det för de medel myndigheten disponerar i sin verksamhet<sup>2</sup>. Myndigheten ska tillföra räntekontot alla inbetalningar av sådana medel som myndigheten själv får disponera för att finansiera den egna verksamheten. Utbetalningar för motsvarande utgifter ska ske via räntekontot<sup>3</sup>.

Till räntekontot finns en kredit kopplad. Regeringen beslutar varje år om storleken på krediten. Den kreditram som regeringen beslutar om anger det maximala kreditutnyttjande som myndigheten får ha vid varje given tidpunkt.

Räntekontot tillförs de anslag som myndigheten ska använda i den egna verksamheten. När och med vilket belopp överföringen av anslag ska göras till räntekontot framgår av regleringsbrevet. Normalt överförs en tolfedel av anslaget den 25:e i varje månad. Även avgifter och bidrag som myndigheten får disponera i sin verksamhet tillförs räntekontot.

Löpande in- och utbetalningar avseende myndighetens egen verksamhet sker via bankkonton i ett räntebärande flöde (räntekontot) kopplat till statens centralkonto i Riksbanken. Bokföringen på räntekontot baseras på information om betalningarna i banksystemet. Nettot av en dags in- och utbetalningar bokförs på kontot. Saldot på kontot visar myndighetens tillgodohavande eller skuld. Myndigheten får ränta på inestående belopp eller betalar ränta på kredit som har utnyttjats. Räntan beräknas dag för dag.

In- och utbetalningar av medel som myndigheterna inte disponerar i den egna verksamheten ska som regel skötas via ett icke räntebelagt betalningsflöde kopplat till statens centralkonto i Riksbanken (SCR).

#### 2.1.1 Statsmakternas styrning

Riksdagen fastställer varje år en total ram för de krediter regeringen har möjlighet att använda för att finansiera rörelsekapital som används i statens verksamhet<sup>4</sup>. För år 2007 (2006) uppgår den totala ramen till 19,7 (19,2)

---

<sup>2</sup> Med verksamhet avses i detta sammanhang de intäkter och kostnader som redovisas i verksamhetsavsnittet i myndigheternas resultaträkning.

<sup>3</sup> 13 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188) med föreskrifter och allmänna råd.

<sup>4</sup> 21 § budgetlagen (1996:1059).

miljarder kronor. Riksgälden fastställer ränta och andra kreditvillkor på marknadsmässig grund<sup>5</sup>.

Regeringen fördelar kreditramen till de myndigheter som har tilldelats räntekonto. Beslutet om att en myndighet ska ha tillgång till ett räntekonto i Riksgälden och storleken på krediten kopplad till räntekontot förs in i respektive myndighets regleringsbrev. I regleringsbrevet fastställer regeringen också de anslag som ska tillföras räntekontot. Som underlag för regeringens beslut om kreditram ligger myndighetens förslag enligt budgetunderlaget<sup>6</sup>.

### **2.1.2 Syftet med modellen**

Räntekontomodellen infördes år 1993 efter riksdagens beslut och modellen ingick som ett led i regeringens arbete med att utveckla den finansiella styrningen i staten.

Det fanns flera syften med införandet av modellen. Ett syfte var att föra ut statens kapitalkostnader på de verksamheter där kostnaderna uppkommit. Det skulle skapa bättre förutsättningar i avgiftsbelagd verksamhet för såväl en rättvisande redovisning som konkurrens på så lika villkor som möjligt mellan privat och offentlig sektor.

Ett annat syfte var att förbättra kassahanteringen i staten som helhet. Varje myndighet skulle ges incitament att inom bestämda betalningsfrister senarelägga utbetalningar från myndigheten och tidigarelägga inbetalningar till myndigheten samt bevaka utestående fordringar. En effektiv kassahållning ger upphov till ett mindre upplåningsbehov och därmed lägre räntekostnader för staten som helhet. Även i samspelet myndigheter emellan skulle modellen bidra till en effektivare hantering av inomstatliga transaktioner. På motsvarande sätt innebär räntekontomodellen att uppbyggnaden av anläggningstillgångar är räntebelagd oberoende av när myndigheten tar upp lån för att finansiera anskaffningen av anläggningstillgångar som används i verksamheten (lånomodellen).

Modellen med räntekonton ger också goda möjligheter till uppföljning av myndigheternas anslagstilldelning, övriga intäkter i verksamheten, utgifter och saldon.

### **2.1.3 Räntekontomodellens införande**

När räntekontomodellen infördes lades stor vikt vid att skapa en korrekt ingående balans på räntekontot för respektive myndighet. Ett felaktigt ingångsvärde skulle, utöver att det påverkar resurstilldelningen på ett felaktigt sätt, leda till en orättvis räntetilldelning.

---

<sup>5</sup> 11 och 13 §§ kapitalförsörjningsförordningen.

<sup>6</sup> 9 kap. 3 § förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (2000:605).

Blev ingångsvärdet positivt fick myndigheten en inbetalning på räntekontot motsvarande ingångsvärdets belopp. Blev ingångsvärdet däremot negativt fick myndigheten betala detta belopp till SCR. De beräknade sammanlagda ingångsvärdena uppgick till drygt 8 miljarder kronor.

#### **2.1.4 Utvärderingar av modellen**

När modellen hade varit i drift i två år gjorde Riksrevisionsverket (RRV) en uppföljning och konstaterade att det fanns stora behållningar på myndigheternas räntekonton. Den sammanlagda behållningen uppgick då till ca 18 miljarder kronor.

Som ett resultat av revisionens påpekande fick RRV och Riksgälden år 1996 i uppdrag att utreda behållningarna och följa upp ränteutvecklingen på räntekontona<sup>7</sup>. RRV och Riksgälden kom fram till att modellen i stort fungerade som det var tänkt, med förbättrad kassahållning och ett ökat kostnadsmedvetande, men att ingångsvärdena hade blivit för höga i förhållande till myndighetens behov av likviditet på kort sikt. De höga ingångsvärdena ledde i sin tur till stora ränteinkomster för myndigheterna. RRV och Riksgälden föreslog att dessa negativa effekter skulle hanteras via budgetprövningen. Dessutom föreslogs att Riksgälden skulle få i uppgift att årligen till regeringen rapportera saldoutvecklingen på myndigheternas räntekonton. Ytterligare en åtgärd till följd av utredningen var att utbetalningstidpunkten för anslagsmedel till räntekontot flyttades från den 20:e till den 25:e varje månad som ett led i att skapa en mer neutral utgångspunkt för ränteberäkning.

En annan bidragande orsak till de stora behållningarna på räntekontona kunde enligt RRV och Riksgälden vara myndigheternas överföring av icke räntebelagda anslagsmedel till andra myndigheters räntekonton. Det hade lett till att myndigheterna i viss utsträckning kunnat tillgodoräkna sig ränteintäkter utan att ha förbättrat sin kassahållning.

---

<sup>7</sup> Uppföljning av räntekontomodellen (RRV 1996:45).

## **3 LÅNEMODELLEN**

### **3.1 Beskrivning av modellen**

Lånemodellen innebär att myndigheter ska finansiera investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten med lån i Riksgälden. Modellen ska tillämpas av alla myndigheter som inte har ett uttryckligt undantag från bestämmelserna om lånemodellen i 5 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

#### **3.1.1 Statsmakternas styrning**

Riksdagen fastställer varje år en total ram för de lån som regeringen har möjlighet att använda för att finansiera anläggningstillgångar som används i statens verksamhet<sup>8</sup>. För år 2007 (2006) uppgår den totala ramen till 28,5 (28) miljarder kronor.

Regeringen fördelar låneramen till de myndigheter som omfattas av lånemodellen. Beslut om en myndighets låneram fattas i respektive myndighets regleringsbrev. Som underlag till regeringens beslut om låneram ligger myndigheternas uppgifter om investeringar i anläggningstillgångar enligt budgetunderlaget<sup>9</sup>. Med låneram avses vad myndigheten vid varje given tidpunkt högst får ha som låneskuld i Riksgälden.

På anslaget som avser finansiering av en myndighets egen verksamhet anvisas och tilldelas medel för räntor och amorteringar på de lån som avser anläggningstillgångar som används i anslagsfinansierad verksamhet. Anläggningstillgångar som används i annan verksamhet ska också lånefinansieras, men då finansieras räntor och amorteringar med exempelvis avgiftsinkomster om tillgången används i avgiftsfinansierad verksamhet<sup>10</sup>.

#### **3.1.2 Syftet med modellen**

Lånemodellen infördes år 1993 som ett led i regeringens arbete med att utveckla den finansiella styrningen i staten. Ett av syftena med modellen var att öka kostnadsmedvetandet hos myndigheterna genom att tydliggöra räntekostnaderna samt att så långt det är möjligt redovisa kostnader i den verksamhet där de uppstår. Dessutom kunde anslagsnivåerna hållas på en jämnare nivå eftersom myndigheten inte behöver ha likviditet som täcker anskaffningen av tillgången i och med att anslagsbelastningen sker i takt

---

<sup>8</sup> 20 § budgetlagen (1996:1059).

<sup>9</sup> 9 kap. 3 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag med föreskrifter.

<sup>10</sup> Enligt 7–9 och 12 §§ kapitalförsörjningsförordningen får finansiering av investering i anläggningstillgångar i vissa fall ske på annat sätt än genom lån.

med amorteringen av lånet. Det gör myndigheten friare att välja när i tiden investeringen bäst ska göras.

Lånemodellen understödde också den mål- och resultatstyrning som var den huvudreform inom ramen för vilken lånemodellen infördes. Den bidrog till att utgiftsmässiga anslag och kostnader för anslagsfinansierad verksamhet beloppsmässigt i huvudsak stämmer överens.

### **3.1.3 Den ursprungliga lånemodellen**

Den ursprungliga lånemodellen utformades så att varje anläggningstillgång som används i verksamheten finansierades med ett lån vars löptid motsvarade tillgångens ekonomiska livslängd.

Myndigheter, som endast har ett fåtal investeringar per år, skulle i princip ta ett lån för varje nyinköpt anläggningstillgång där löptiden skulle svara mot tillgångens ekonomiska livslängd. För myndigheter med fler än ett fåtal investeringar per år kunde myndigheten istället ta ett lån för varje grupp av anläggningstillgångar med samma ekonomiska livslängd. På så sätt kom avskrivningarna av tillgångarnas bokförda värden att beloppsmässigt överensstämma med amorteringarna av lånen hos Riksgälden.

### **3.1.4 Den nya lånemodellen**

Under år 2001 såg ESV tillsammans med Riksgälden över lånemodellen. Man noterade då att kravet på att lånets löptid skulle överensstämma med tillgångarnas ekonomiska livslängd hade resulterat i att myndigheterna hade ett stort antal lån som orsakade ett administrativt merarbete med bekräftelser, betalningar och bokföring. Dessutom drabbades myndigheter av merkostnader i form av en extra avgift för lösen av lån i det fall någon utrustning behövde utsträngas eller säljas. Vid utgången av år 2000 hade myndigheterna drygt 5 500 lån till anläggningstillgångar hos Riksgälden.

ESV och Riksgälden föreslog därför att kravet på att lånets löptid och tillgångarnas ekonomiska livslängd skulle tas bort<sup>11</sup>. Den nya lånemodellen infördes den 1 juli 2002 och bygger på att myndigheterna använder ett till låneramen kopplat avistakonto, som fungerar som en löpande kredit med rörlig ränta och baseras på Riksbankens reporänta. Räntan betalas kvartalsvis i efterskott. När myndigheten drar medel från avistakontot har den tagit upp ett lån. Myndigheterna får därmed ökad handlingsfrihet eftersom de när som helst under året kan ta upp nya lån eller göra amorteringar.

För att minska ränterisken har myndigheterna även möjlighet att komplettera avistalånet med ett eller flera lån till fast ränta. Det långfristiga lånet (bulletlånet) har en löptid som överstiger ett år och amortering sker på

---

<sup>11</sup> Genom en ändring i 6 § kapitalförsörjningsförordningen.

lånets förfallodag. Räntan baseras på räntan för statsobligationer. Räntan betalas kvartalsvis, halvårsvis eller årsvis i efterskott. Förfallodagar för ränta fastställs när lånet tas upp.

Modellen ger alltså myndigheterna möjlighet att i princip endast ha ett lån utan krav på matchning mellan lånets löptid och tillgångarnas ekonomiska livslängd. Myndigheternas samlade lån får inte väsentligt avvika från motsvarande tillgångars bokförda värden. Avstämningen mellan myndighetens samlade lån och motsvarande tillgångars bokförda värde ska göras två gånger per år, den 30 juni samt 31 december. Lån behöver dock inte tas upp förrän påföljande halvår för tillgångar som har anskaffats efter den 30 november respektive den 31 maj.

Vid avstämning ska myndigheterna jämföra det bokförda värdet på de anläggningstillgångar som enligt huvudboken ska lånefinansieras, med utnyttjat avistalån samt eventuella långfristiga lån till anläggningstillgångar i Riksgälden. Om det bokförda värdet på anläggningstillgångarna vid avstämningstidpunkten är väsentligt lägre än den totala skulden till Riksgälden ska myndigheterna amortera på avistalånet genom att betala in mellanskillnaden från räntekontot. Om det bokförda värdet på anläggningstillgångarna är väsentligt högre än lånet hos Riksgälden ska myndigheten öka skulden till Riksgälden genom att antingen belasta avistalånet eller ta upp ett långfristigt lån.

Antalet lån har minskat kraftigt sedan den nya modellen infördes och i dagsläget finns det endast 339 lån kvar.

## 4 UTVÄRDERING OCH ANALYS

### 4.1 Myndigheternas synpunkter på modellerna

ESV och Riksgälden har tillsammans intervjuat företrädare för olika myndigheter och skickat ut en enkät till ett tjugotal myndigheter för att få en bild av hur myndigheterna ser på både räntekontomodellen och låne-modellen. Dessutom har modellerna och dess tillämpning diskuterats i Riksgäldens referensgrupp för betalningsfrågor och ESV:s ekonomichefs- och kontrollerråd.

När det gäller räntekontomodellen är flera myndigheter kritiska till systemet med dubbla betalningsflöden<sup>12</sup>. Systemet innebär i vissa fall ett omfattande merarbete och kräver extra administration. Många myndigheter ifrågasätter därför om nyttan av modellen överstiger kostnaden för den.

Flera myndigheter anser att faktorer som lägre räntor, system för betalningsbevakning, en stor andel bundna utgifter och treprocentsregeln<sup>13</sup> tillkomst har gjort att de ursprungliga syftena med räntekontomodellen inte längre är giltiga.

I stort sett är alla myndigheterna positiva till lånemodellen och hur den fungerar idag. Något universitet har framfört önskemål om att reglerna om bidragsfinansierade anläggningstillgångar ändras så att myndigheten inte behöver ta upp lån för hela anskaffningsvärdet när de får externa bidrag som svarar för en del av finansieringen av tillgången.

### 4.2 Identifierade problemområden

#### 4.2.1 Dubbla betalningsflöden

Vid översyn och utvärdering av lånemodellen och räntekontomodellen har det framkommit att det framförallt är systemet med dubbla betalningsflöden som myndigheterna upplever som problematiskt.

I de allra flesta fall ingår myndigheternas anslag för förvaltningsutgifter i det räntebärande betalningsflödet, dvs. anslaget betalas ut till

---

<sup>12</sup> Med dubbla betalningsflöden menas att en myndighet dels har ett räntebelagt betalningsflöde kopplat till räntekontot för att hantera betalningar till och från myndighetens egna verksamhet dels ett icke räntebelagt betalningsflöde kopplat till SCR för utbetalningar av transfereringar m.m. från sakanslag samt inbetalningar av medel som myndigheten inte disponerar i den egna verksamheten.

<sup>13</sup> Treprocentsregeln innebär att myndigheter endast har rätt att disponerar maximalt tre procent av ett anslagssparande från tidigare år om inte regeringen har beslutat annat (11 § anslagsförordningen).

myndigheternas räntekonto i Riksgälden. Om en myndighet också disponerar anslag för andra ändamål, t.ex. för transfereringar, hanteras dessa anslag vanligtvis i ett icke räntebärande betalningsflöde.

Till räntekontot ska myndigheterna dessutom föra övriga medel, t.ex. avgifter och bidrag, som de disponerar i verksamheten. Information om utbetalningar tillförs på motsvarande sätt räntekontot.

### ***Administrativt betungande***

Myndigheter som har dubbla betalningsflöden måste hålla isär betalningar som hör till det räntebärande betalningsflödet respektive det icke räntebärande betalningsflödet. Betalningstransaktionerna måste därmed stämmas av mot statsredovisningen. Att betalningarna hamnar i fel flöde kan bland annat bero på att inbetalning av ett belopp till en myndighet görs till fel bankkonto, på interna omföringar/fördelningar mellan olika finansieringskällor som hör till olika betalningsflöden eller på att utbetalning av löner endast kan ske från räntekontot.

För myndigheter som har en stor andel fakturor som ska delas mellan de båda betalningsflödena kan administrationen i form av betalningar mellan de båda flödena bli omfattande. Det kan t.ex. bli fallet då myndigheter som har rätt att belasta ett sakanslag med förvaltningsutgifter. Detsamma gäller myndigheter som har många bidragsbetalningar från andra myndigheter eller organisationer där de uppgifter bidraget lämnas för antingen kan utföras av myndigheten själv eller transfereras för att utföras av någon annan.

ESV och Riksgälden konstaterar att problemen med dubbla betalningsflöden till stor del är förknippade med att ramanslagsmodellen inte utnyttjas så som den var tänkt. Exempelvis förekommer i stor utsträckning förvaltningsutgifter på sakanslag och regeringen har begränsat myndigheternas rätt att disponera anslagssparande från föregående år genom införandet av treprocentsreglen. Dessutom finns inte heller längre möjlighet för myndigheter att fördela dispositionsrätten till ett anslag. Införandet av treprocentsregeln och borttagandet av möjligheten att fördela dispositionsrätten till ett anslag har lett till att bidragsbetalningar mellan myndigheterna har ökat.

Dubbla betalningsflöden innebär för vissa myndigheter ett relativt omfattande merarbete, jämfört med ett system med endast ett betalningsflöde. Det är därför viktigt att ställa sig frågan om nyttan av merarbetet motiverar kostnaderna för det.

### ***Myndigheternas kassahållning***

Räntenivån har under de senaste åren varit betydligt lägre än då räntekontomodellen infördes vilket har bidragit till att incitamenten om att förbättra kassahanteringen med hjälp av räntekonton försvagats. Dessutom

finns det många andra system eller regler som gör att myndigheterna aktivt arbetar med en effektiv kassahållning. Det finns till exempel system för betalningsbevakning och elektronisk fakturering som styr när betalning ska ske. Vidare finns regler, t.ex. i förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning, som ställer krav på att myndigheterna hanterar betalningar på ett för staten som helhet effektivt och säkert sätt<sup>14</sup>. I förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar finns bl.a. bestämmelser om fakturering, betalningsbevakning, räntor vid försenad betalning samt indrivning<sup>15</sup>.

Vissa myndigheter kan dessutom ha en stor andel av sina kostnader bundna genom avtal som gör att de inte har möjlighet att påverka när i tiden och med hur stort belopp betalning ska ske. Det är till exempel inte ovanligt att 80–85 procent av en liten myndighets utgifter består av löner och lokaler.

### ***Viktigare för vissa verksamheter att kunna föra ut kapitalkostnader***

När det gäller frågan om att föra ut statens kapitalkostnader på olika verksamheter anser ESV och Riksgälden att räntekontomodellen i flera fall fyller sitt syfte genom att skapa positiva incitament och en rättvisande redovisning.

Detta gäller exempelvis för myndigheter med *avgiftsfinansierad verksamhet* för vilken det ekonomiska målet är full kostnadstäckning och där myndigheten disponerar inkomsterna. Det är då viktigt att de ränteintäkter eller räntekostnader som uppstår i den avgiftsbelagda verksamheten ingår i underlaget för beräkning av avgiftens storlek och på så sätt tillfaller eller belastar dem som ska betala avgifterna.

Även för myndigheter som har *anläggningstillgångar* som uppgår till större värden och för myndigheter som utvecklar immateriella tillgångar anser ESV och Riksgälden att räntekontomodellen fyller en funktion. Syftet att föra ut statens kapitalkostnader gäller inte minst för lånemodellen. Om myndigheter som har lite större investeringar i anläggningstillgångar skulle behöva betala ränta för lån kopplat till anskaffningen av anläggningstillgången, men inte för likvida medel, skulle det skapa incitament att försöka undvika att lånefinansiera anskaffningen av anläggningstillgången. Detta skulle direkt motverka syftet att föra ut statens kapitalkostnader på dess olika verksamheter. En sådan modell med ränteincitament endast kopplade till lån, skulle för myndigheter som bedriver utvecklingsarbete till exempel kunna påverka myndighetens benägenhet att aktivera utgifterna.

---

<sup>14</sup> Av 6 § förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning med Riksgäldskontorets föreskrifter och allmänna råd framgår bland annat att myndigheterna ska kontrollera att betalningar sker med rätt belopp till rätt mottagare och vid rätt tidpunkt samt särskilt bevaka att utbetalningar inte sker för tidigt och att inbetalningar inte sker för sent i förhållande till överenskomna betalningsvillkor.

<sup>15</sup> Framförallt 4–12 §§ förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar med Kammarkollegiets föreskrifter.

När det gäller myndigheter som finansierar sin verksamhet med *bidrag från externa givare* och liknande får räntekontomodellen betydelse i den mån myndigheten har möjlighet att påverka när i tiden bidraget ska betalas ut. Myndigheten, liksom staten som helhet, tjänar på att bidraget betalas in så tidigt som möjligt. Ju senare bidrag ska betalas till myndigheten desto större risker, t.ex. i form av utebliven betalning, utsätter sig myndigheten för.

Vid avgiftsfinansierad och bidragsfinansierad verksamhet är också kassahållningsaspekten viktig.

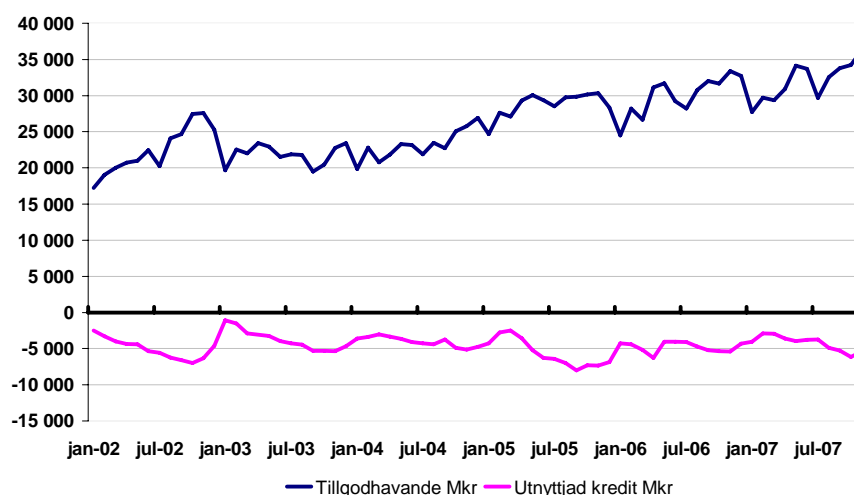
## 4.3 Utvecklingen av myndigheternas räntekontosaldon

ESV och Riksgälden har sammanställt uppgifter om utvecklingen av räntekontosaldo, i vilken utsträckning myndigheterna utnyttjar sin räntekontokredit samt hur myndigheternas kreditutnyttjande förhåller sig till kreditramen.

### 4.3.1 Räntekontosaldot

Under år 2007 utbetalas 178,1 miljarder kronor i förvaltningsanslag. Anslagen omförs vanligtvis månatligen till myndigheternas räntekonton. Över 90 procent av myndigheterna har ett positivt saldo på sitt räntekonto i slutet av varje månad. Myndigheternas samlade behållning på räntekontot uppgick 2007-11-30 till 30,9 miljarder kronor. Figur 1 visar utvecklingen av räntekontosaldot samt utnyttjandet av räntekontokrediten under perioden 2002 till november 2007.

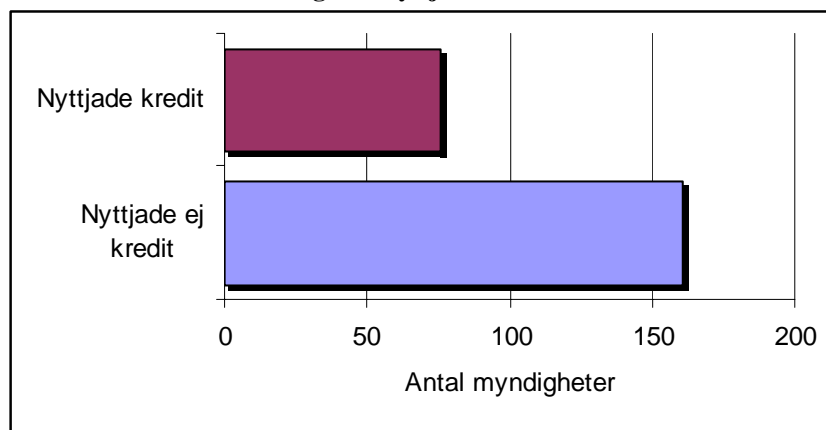
Figur 1 Utveckling av räntekontosaldot samt utnyttjande av kredit



### 4.3.2 Kreditutnyttjandet

Myndigheternas behov av rörelsekapital tillgodoses främst via räntekonto med kredit i Riksgäldskontoret. Räntekontosaldot varierar av naturliga skäl i takt med årets in- och utbetalningar. På samma sätt varierar behovet av att nyttja den kredit som är kopplad till räntekontot. Under år 2006 var det 76 myndigheter som någon gång nyttjade räntekontokrediten.

**Figur 2 Nyttjande av kredit år 2006**



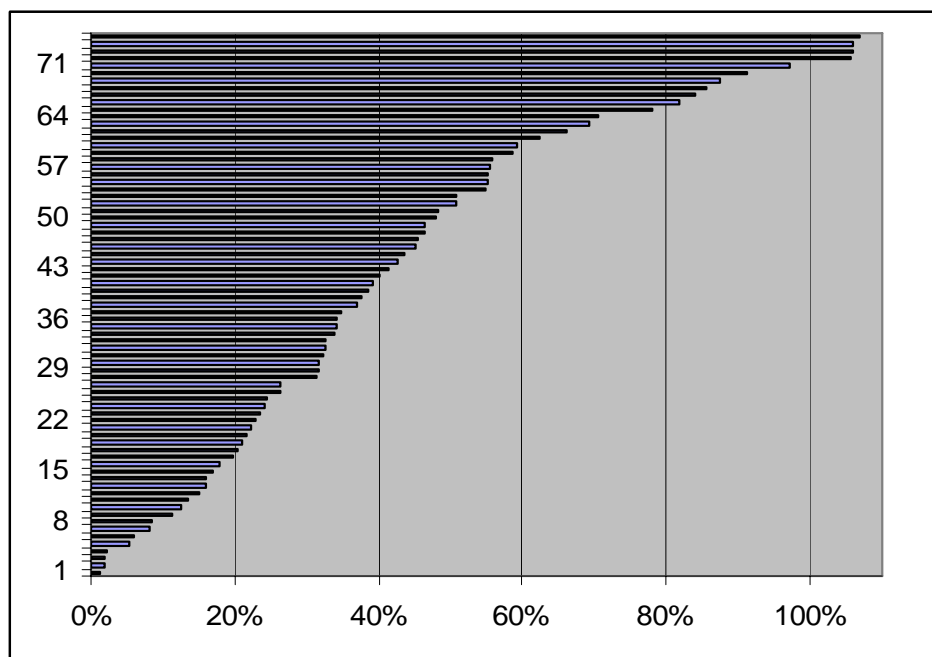
Genom att granska det lägsta saldot på räntekontot under året får man en indikation på myndighetens kreditbehov.

Försvarets materielverk (FMV) uppvisade år 2006 det högsta kreditutnyttjandet följt av Premiepensionsmyndigheten, Banverket och Kriminalvården.

I gruppen myndigheter med lågt eller inget kreditbehov visade sig lärosätena vara överrepresenterade. Av de 30 myndigheter som hade högst lägstanivå på räntekontosaldot var 20 stycken universitet eller högskolor. Utöver lärosätena hade exempelvis Fortifikationsverket, Kammarkollegiet och Vägverket en hög lägstanivå på räntekontot. Lägst behov av rörelsekapital i form av kredit hade Försvarmakten (FM) vars saldo aldrig understeg 2,5 miljarder kronor.

Tabellen nedan innefattar de 76 myndigheter som någon gång under år 2006 nyttjade krediten på räntekontot. Kreditutnyttjandet ställs i relation till anvisad kreditram. De myndigheter som ligger över 100 procent har således inte hållit sig inom den ram de tilldelats. Orsaken till detta har inte utrönts.

**Figur 3 Nyttjad kredit (procent)**



### 4.3.3 Kreditram

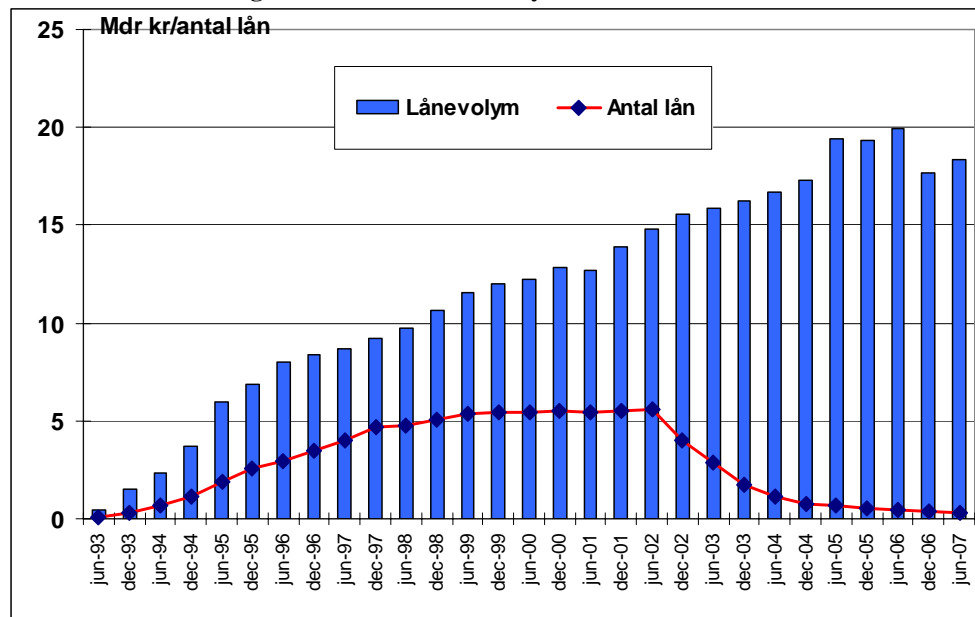
Varje år tilldelas myndigheterna en kreditram kopplad till räntekontot. En jämförelse mellan tilldelad kreditram och utnyttjad kredit (outnyttjat likviditetsutrymme) visar att ramen i de flesta fall är mycket generöst tilltagen. Den totala kreditramen (exklusive FM och FMV) uppgick till 16,3 miljarder kronor. Om detta jämförs med summan av myndigheternas lägsta saldo på räntekontot (7,9 miljarder kronor, exklusive FM och FMV) blir differensen 24,2 miljarder kronor.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Den totala kreditramen år 2006 inklusive FM och FMV var 35,3 miljarder kronor. Summan av myndigheternas lägsta saldon på räntekontot inklusive FM och FMV uppgick samma år till 4,8 miljarder kronor. Differensen var således 30,5 miljarder kronor.

## Utveckling av myndigheternas låneskuld

ESV och Riksgälden har sammanställt uppgifter om utvecklingen av myndigheternas låneskuld i Riksgälden avseende lån till anläggningstillgångar som används i verksamheten samt totalt antal lån till investeringar i anläggningstillgångar, se diagrammet nedan

Figur 4 Utestående lånevolymer och antalet lån



Diagrammet visar att lånevolymer har ökat i stort sett oavbrutet sedan modellen med lån till anläggningstillgångar infördes 1993. I slutet av år 2006 minskade emellertid volymen med drygt 2 miljarder kronor för att år 2007 återigen öka.

Sedan den nuvarande lånemodell infördes har antalet lån minskat kraftigt. Redan första året övergick drygt hälften av myndigheterna till att använda avistalån. Idag har samtliga 227 myndigheter med låneram hos Riksgälden ett avistalån. Från att ha hanterat cirka 5 500 lån har nu Riksgälden 339 lån att administrera.

## 5 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

### 5.1 Räntekontomodellen - förslag till åtgärder för att underlätta myndigheters hantering av dubbla betalningsflöden

#### 5.1.1 Förslag

ESV och Riksgälden föreslår att regeringen beslutar följande:

- ESV prövar i samråd med Riksgälden om en myndighet med betalningar i två flöden kan använda endast ett betalningsflöde och i så fall vilket.
- Ett bidrag som betalas ut av en myndighet från ett icke räntebelagt flöde ska normalt tas in i sin helhet i ett icke räntebelagt flöde hos den mottagande myndigheten. Korrigering mellan betalningsflödena görs i efterhand om bidraget har använts för egen verksamhet hos den mottagande myndigheten.
- Utbetalning av bidrag från en myndighet till en annan myndighet bör göras i så nära anslutning som möjligt till att verksamheten hos den mottagande myndigheten utförs eller bidraget transfereras vidare.

ESV och Riksgälden avser att vidta följande åtgärder för att underlätta myndigheternas hantering av dubbla betalningsflöden:

- ESV prövar och beslutar efter samråd med Riksgälden om att en myndighet får tillämpa omvänd räntekontorutin.
- ESV och Riksgälden ger stöd när det gäller hur dubbla betalningsflöden kan hanteras internt inom en myndighet.

#### 5.1.2 Bakgrund

Många myndigheter har pekat på problem i samband med hantering och avstämningen av dubbla betalningsflöden. Arbetet är tidsödande och administrativt besvärligt.

ESV och Riksgälden anser att det bör finnas möjligheter att i ökad utsträckning ge myndigheterna rätt att endast använda ett betalningsflöde, d.v.s. antingen ett räntebärande eller ett icke räntebärande flöde. Myndigheter med enstaka mindre transfereringar bör kunna hantera samtliga betalningar via det räntebärande flödet. Andra myndigheter som i huvudsak betalar ut bidrag och där förvaltningskostnaderna är små i förhållande till bidragsbetalningarna skulle kunna använda det icke räntebärande flödet för alla betalningar.

Det finns vissa situationer då modellen med dubbla betalningsflöden blir extra tidsödande och tungt att administrera. Det kan t.ex. bli fallet då

- myndigheter har rätt att belasta ett sakanslag med förvaltningsutgifter,
- myndigheter har många bidragsbetalningar från andra myndigheter eller organisationer där bidraget antingen kan användas av myndigheten själv eller transfereras vidare av för att användas av någon annan,
- myndigheter har en stor andel fakturor som ska delas mellan de båda betalningsflödena, t.ex. vid transfereringar in natura, eller
- myndigheter fakturerar flera typer av avgifter i samma faktura där myndigheten disponerar vissa avgiftsinkomster medan andra ska redovisas mot inkomsttitel.

ESV och Riksgälden konstaterar att problemen med dubbla betalningsflöden till viss del är förknippade med att ramanslagsmodellen inte utnyttjas så som den var tänkt. Exempelvis omfattar i vissa fall sakanslag även förvaltningsutgifter. Vidare har möjligheten för en myndighet att fördela dispositionsrätten till en annan myndighet tagits bort vilket har lett till att omfattningen av bidragsbetalningar mellan myndigheter ökat.

### 5.1.3 Överväganden

För att underlätta hanteringen av dubbla betalningsflöden föreslår ESV och Riksgälden att följande åtgärder vidtas. Förslagen kräver vissa ändringar i anslagsförordningen och kapitalförsörjningsförordningen.

#### *ESV prövar undantag från tillämpningen av räntekontomodellen*

ESV och Riksgälden föreslår att regeringen beslutar att ESV i samråd med Riksgälden medges rätt att pröva om en myndighet med betalningar i två flöden kan använda endast ett betalningsflöde och i så fall vilket.

Prövningen görs efter ansökan från en myndighet eller en organisationskommitté till regeringen, med kopia till ESV, om att få tillämpa endast ett betalningsflöde. Ansökan bör ha kommit in till regeringen senast den 15 april året före det år då myndigheten vill tillämpa endast ett betalningsflöde för att beslut ska hinna fattas i tid för att kunna beaktas i budgetberedningen i Regeringskansliet<sup>17</sup>. Regeringen begär att ESV i samråd med Riksgälden yttrar sig i ärendet. ESV:s yttrande lämnas till regeringen som underlag för regeringens beslut.

<sup>17</sup> Beslutet påverkar storleken på den kreditram som regeringen begär av riksdagen i budgetpropositionen samt utformningen av den finansiella delen i regleringsbrevet.

Enligt bestämmelserna beslutar regeringen om en myndighet ska ha tillgång till ett räntekonto<sup>18</sup>. Beslutet fattas genom att det i regleringsbrevet anges hur stor kredit myndigheten har tillgång till kopplad till räntekontot samt vilka anslagsposter som ska tillföras räntekontot och i vilken takt dessa ska överföras dit. Utgångspunkten är att alla myndigheter ska ha tillgång till ett räntekonto i Riksgälden. Endast i ett fåtal fall har regeringen beslutat att en myndighet inte ska ha ett räntekonto. Bedömningen görs av den handläggare vid Regeringskansliet som ansvarar för myndigheten. Ofta har en och samma handläggare endast ansvaret för en eller högst ett par myndigheter. Att i varje enskilt fall t.ex. göra en bedömning av om nyttan av att en myndighet har dubbla betalningsflöden överstiger kostnaden för detta kan vara svårt. För att regeringen ska få ett så bra beslutsunderlag som möjligt krävs kunskap om olika myndigheters kapitalförsörjningsbehov.

Fördelen med att ESV och Riksgälden, utifrån ett antal kriterier, prövar vilket eller vilka betalningsflöden en myndighet bör ha tillgång till är att ESV och Riksgälden tillsammans har en helhetsbild av myndigheternas behov av betalningsflöden.

Utgångspunkter för ESV:s prövning och förslag beträffande räntekonton och myndigheternas likviditetsförsörjning bör vara:

- Huvudregeln är att myndigheterna bör ha tillgång till ett räntekonto i Riksgäldskontoret för löpande in- och utbetalningar av de medel som myndigheten disponerar i sin verksamhet.
- För myndigheter där tillgången till ett räntekonto administrativt sett blir kostsam i förhållande till nyttan bör man överväga om myndigheten kan undantas från modellen. Detta kan i första hand bli aktuellt för myndigheter som *inte* i någon nämnvärd omfattning har
  - avgiftsbelagd verksamhet där myndigheten disponerar inkomsterna,
  - anläggningstillgångar,
  - bidragsfinansierad verksamhet eller
  - ”obundna” driftskostnader, dvs. då myndigheten har större möjlighet att själv påverka betalningsvillkor m.m.

Vad som avses med större omfattning får bedömas från fall till fall.

Dessutom kan det vara tillräckligt för en myndighet att tillämpa endast ett betalningsflöde om den huvudsakliga delen av myndighetens betalningar går i endast det ena flödet. Gränsvärden bör anges både procentuellt och i absoluta tal.

Ett tillägg bör göras i 13 § kapitalförsörjningsförordningen av vilket framgår att regeringen efter ansökan från en myndighet kan besluta om att en

---

<sup>18</sup> Enligt 21 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten får regeringen inom en kreditram som riksdagen årligen fastställer besluta att rörelsekapital i statens verksamhet ska finansieras med krediter i Riksgäldskontoret samt villkoren för dessa.

myndighet som har betalningar i två flöden får använda endast ett betalningsflöde och i så fall vilket. ESV kan i föreskrifter och allmänna råd till 13 § beskriva förfarandet samt vilka kriterier som ska ligga till grund för bedömningen.

ESV:s uppgift att i samråd med Riksgälden lämna förslag till regeringen med anledning av ansökan från en myndighet om att tillämpa endast ett betalningsflöde bör även regleras i ESV:s instruktion. Förfarandet bör beskrivas i Regeringskansliets handledning för regleringsbrevsskrivning och på ESV:s webbplats. Vilka myndigheter som har räntekonto bör framgå av myndighetsregistret på ESV:s webbplats.

ESV:s och Riksgäldens bedömning är att detta förslag framförallt blir aktuellt för de minsta myndigheterna. Majoriteten av de myndigheter som idag använder dubbla betalningsflöden kommer troligtvis även att ha det om förslaget genomförs.

### ***Bidragsbetalningar mellan myndigheter***

ESV och Riksgälden föreslår att regeringen beslutar att ett bidrag som betalas ut av en myndighet från ett icke räntebärande flöde ska normalt tas in i sin helhet i ett icke räntebärande flöde hos den mottagande myndigheten. Korrigering får göras i efterhand i den utsträckning bidraget har använts för egen verksamhet hos den mottagande myndigheten.

ESV och Riksgälden föreslår att regeringen beslutar att utbetalning av bidrag från en myndighet till en annan myndighet bör göras i så nära anslutning som möjligt till att verksamheten hos den mottagande myndigheten utförs eller bidraget transfereras vidare.

Sedan möjligheten att fördela anslag till en annan myndighet försvann har bidragsbetalningar mellan myndigheterna ökat markant. Omfattande sådana betalningar medför vissa problem.

När det gäller dubbla betalningsflöden består problemet ofta i att den första myndigheten betalar ut ett bidrag till en annan myndighet från ett icke räntebärande flöde (ett sakanslag). Den mottagande myndigheten kan antingen utföra uppgifter i den egna verksamheten för det mottagna bidraget eller transferera bidraget vidare. Om bidraget ska användas i den egna verksamheten ska det tillföras räntekontot, medan om bidraget ska transfereras vidare ska det tillföras det icke räntebelagda betalningsflödet kopplat till SCR. Många gånger ska den mottagande myndigheten använda en del av bidraget i den egna verksamheten och transferera resterande del. Problemet med att på förhand veta hur bidrag till en myndighet ska fördelas mellan egen verksamhet och bidragsutbetalningar gäller naturligtvis även för bidrag som tas emot av icke statliga bidragsgivare.

Den exakta fördelningen är oftast inte känd när bidraget mottas, varför myndigheterna tvingas lägga ned omfattande arbete på korrigeringar mellan betalningsflödena. För att minska denna problematik föreslår ESV två åtgärder:

- 1) En huvudprincip skrivs in i regelverket som innebär att ett bidrag som betalas ut av en myndighet från ett icke räntebärande flöde normalt ska tas in i sin helhet i ett icke räntebärande flöde hos den mottagande myndigheten. Korrigering får göras i efterhand i den utsträckning den mottagande myndigheten har använt bidraget för egen verksamhet som ska hanteras i ett räntebärande flöde.

Det bör dock inte få till effekt att den mottagande myndigheten behöver skapa ett ytterligare betalningsflöde om myndigheten tidigare inte har använt ett icke räntebärande flöde. I så fall ska det räntebärande flödet användas även fortsättningsvis.

Undantag från denna huvudprincip bör också göras i det fall en myndighet på förhand vet den exakta fördelningen mellan egen verksamhet och vidaretransferering. I det fallet bör den fördelningen tillämpas när bidraget tas emot. Undantag bör också göras om myndigheten vet att bidraget till all väsentlig del ska användas i den egna verksamheten. Bidraget bör då istället normalt tas in i det räntebärande flödet.

- 2) När det gäller bidragsbetalningar mellan myndigheter finns också problemet med bristande koppling mellan avräkningen av anslaget och tidpunkten då verksamheten utförs. Det medför en osäkerhet kring vilken verksamhet som verkligen har utförts för anvisade och tilldelade medel och kan ge en skev bild i återrapporteringen till regering och riksdag. En annan huvudprincip som innebär att utbetalning av bidrag från en myndighet till en annan bör ske i så nära anslutning som möjligt till att verksamheten hos den mottagande myndigheten utförs bör därmed också skrivas in i regelverket. Detta bör gälla som en allmän princip, men regeringen kan besluta om att bidragsutbetalning ska ske på annat sätt. Undantag från huvudprincipen bör i första hand anges i regleringsbrevet till den givande myndigheten.

Förslaget får till följd att 23 § anslagsförordningen bör ändras. Förslaget bör preciseras inom ramen för föreskrifter och allmänna råd till 23 §. Paragrafen reglerar idag betalningar i samband med fördelning av dispositionsrätten till ett anslag. Fördelning av dispositionsrätt till anslag tillämpas inte längre. Istället sker bidragsbetalningar mellan myndigheter.

## ***ESV prövar möjlighet att tillämpa omvänd räntekontorutin***

ESV avser att efter samråd med Riksgälden pröva och besluta om att en myndighet kan tillämpa så kallad omvänd räntekontorutin.

Den omvända räntekontorutinen tillämpas idag av några myndigheter som har större delen av sina betalningar i det icke räntebärande betalningsflödet. En stor del av utbetalningarna består av fakturor som delas mellan betalningsflödena eller lönekostnader som ska gå mot båda flödena.

Den omvända räntekontorutinen innebär att myndigheten får rätt att följa ESV:s föreskrifter i andra stycket 27 § anslagsförordningen<sup>19</sup> ”på omvänt sätt”, dvs. för utbetalningar av fakturor m.m. som till viss del ska ske från ett räntebärande betalningsflöde och till viss del ska ske från icke räntebärande betalningsflöde ska betalas eller omföras från det icke räntebärande betalningsflödet och sedan korrigeras i efterhand.

Korrigeringar mellan betalningsflödena bör göras genom betalningar eller omföringar från det räntebärande betalningsflödet kopplat till räntekontot till det icke räntebärande betalningsflödet kopplat till SCR senast den 25:e i varje månad för att inte orättmätigt räntevinst ska göras på räntekontot.

ESV:s uppgift att pröva ansökan från myndigheter om att få tillämpa omvänd räntekontorutin följer av ESV:s rätt meddela undantag från verkets föreskrifter. Föreskrifterna till 27 § anslagsförordningen kan behöva preciseras för att det ska bli tydligare för myndigheterna att känna till möjligheten att kunna tillämpa omvänd räntekontorutin. Vilka myndigheter som har rätt att tillämpa omvänd räntekontorutin bör framgå av myndighetsregistret på ESV:s webbplats.

### ***Interna rutiner***

ESV och Riksgälden ger stöd när det gäller hur dubbla betalningsflöden kan hanteras internt inom en myndighet.

ESV och Riksgälden anser att det kan finnas möjligheter att underlätta för myndigheterna att hantera dubbla betalningsflöden genom att ge stöd för hur fördelning och avstämningar mellan betalningsflödena kan göras.

ESV och Riksgälden anser inte att fördelningen av betalningar mellan betalningsflödena behöver ske med exakt noggrannhet. Möjligheter för

<sup>19</sup> Av föreskrifterna till 27 § anslagsförordningen framgår: Om en myndighet behöver göra en utbetalning som avser en utgift som till en del avräknas ett räntebelagt anslag och till en viss del ett icke räntebelagt anslag, ska betalningen ske från räntekontot. Därefter ska korrigeringar mellan betalningsflödena ske genom betalning från statens centralkonto till räntekontot.

myndigheter att i ökad utsträckning använda sig av schabloner för fördelning av kostnader som ska belasta båda betalningsflödena och huvudsaklighetsprinciper bör därför övervägas.

Detta är ett arbete som för ESV:s del skulle kunna inledas under år 2008 och som bland annat skulle kunna integreras i arbetet med att utveckla råd och stöd till myndigheter avseende redovisningen kopplad till posten Avräkning med statsverket.

### ***Blandade anslag***

Problemen med dubbla betalningsflöden blir extra besvärliga när det gäller sakanslag som även får belastas med förvaltningsutgifter. ESV och Riksgälden anser därför att regeringen i så hög grad som möjligt bör undvika att fatta beslut om att sakanslag får/ska belastas med förvaltningsutgifter. Om regeringen ändå har ett sådant behov anser ESV och Riksgälden att regeringen bör sätta upp en särskild post under sakanslaget för de förvaltningsutgifter som får belasta anslaget. Därefter bör beslut fattas om att posten för förvaltningsutgifter ska tillföras räntekontot i de fall myndigheten har tillgång till ett räntekonto.

## **5.2 Räntekotmodellen – övriga förslag**

### **5.2.1 Förslag**

ESV och Riksgälden föreslår att regeringen beslutar att Riksgälden ges rätt att i samråd med ESV pröva om anslagsmedel ska överföras till en myndighets räntekonto på annat sätt än i jämna tolftedelar den 25:e.

### **5.2.2 Bakgrund**

Av regleringsbrevet framgår i vilken takt anslagsmedlen ska överföras till myndighetens räntekonto. I normalfallet sker överföringen med en tolftedel varje månad. Men det förekommer även andra överföringsprofiler. Som exempel kan nämnas Försvarmakten som får anslagsmedlen utbetalda efter en ojämn plan med en betalning varje månad.

Genom att i ökad utsträckning använda andra utbetalningsintervall av räntebelagda anslagsmedel, anpassade efter myndigheternas olika behov, uppnås en effektivare kassahållning inom staten. Det kan bli fallet då anslagsbelastningen till betydande del uppvisar säsongsmässiga variationer.

### **5.2.3 Överväganden**

ESV och Riksgälden föreslår att Riksgälden i samråd med ESV får rätt att pröva annan utbetalningsplan än jämna tolftedelar. Prövningen görs efter ansökan från en myndighet till regeringen, med kopia till Riksgälden, om att få en annan utbetalningsplan. Regeringen begär att Riksgälden i samråd med ESV yttrar sig i ärendet. Riksgäldens yttrande lämnas till regeringen som underlag för regeringens beslut.

Eftersom överföring av anslaget till räntekontot med en tolftedel varje månad är en allmän princip skulle detta egentligen inte behöva framgå av regleringsbrevet. En sådan allmän princip skulle kunna regleras i anslagsförordningen så att regleringsbrevet endast behöver innehålla uppgift om de utbetalningsplaner som avviker från det normala. För de anslag som ska utbetalas i jämna tolftedelar behövs ingen utbetalningsplan utan det räcker med att totalbeloppet anges i regleringsbrevet.

Förslaget innebär att det bör göras tillägg till 22 § anslagsförordningen. Av denna paragraf framgår att anslagsmedel som ska föras till en myndighets räntekonto en viss månad ska vara insatta på kontot den 25:e i månaden. Tillägget bör säga att överföring ska göras med jämna tolftedelar av anslaget om inte regeringen beslutat annat.

## 5.3 Lånemodellen

### 5.3.1 Förslag

ESV och Riksgälden föreslår att regeringen beslutar att en myndighet bör kunna delfinansiera en investering av en anläggningstillgång med externa bidrag.

ESV och Riksgälden föreslår även att det preciseras i föreskrifter och allmänna råd till 7 § anslagsförordningen att om ett bidrag betalas av en myndighet till en annan från ett anslag vars ändamål är att finansiera anskaffning av anläggningstillgång ska den mottagande myndigheten inte lånefinansiera anskaffningen.

### 5.3.2 Bakgrund

7 § kapitalförsörjningsförordningen lyder:

En anläggningstillgång som används i myndighetens verksamhet får finansieras med bidrag som mottagits från en icke-statlig givare, om ändamålet med bidraget är att svara för hela anskaffningen.

ESV:s föreskrifter till 7 § lyder:

Bidraget ska vara avsett att täcka samtliga utgifter som är förknippade med anskaffningen. Räcker bidraget inte till detta ska myndigheten ta upp lån för hela anskaffningen.

I och med att den nya lånemodellen infördes den 1 juli 2002 ändrades bestämmelsen om att anskaffningen av en viss tillgång eller grupp av tillgångar med samma ekonomiska livslängd i princip skulle finansieras med ett lån. Nu gäller i stället enligt 6 § andra stycket kapitalförsörjningsförordningen att en myndighets samlade lån enligt 5 § inte väsentligt får avvika från motsvarande tillgångars bokförda värden per den 30 juni och per den 31 december. Om det bokförda värdet på de tillgångar som ska lånefinansieras överstiger skulden till Riksgälden ska myndigheten ta upp ytterligare lån – i regel genom att belasta sitt avistakonto. Om värdet understiger skulden ska myndigheten amortera ett belopp motsvarande mellanskillnaden.

### 5.3.3 Överväganden

ESV och Riksgälden anser mot denna bakgrund att det bör vara möjligt att delfinansiera en anskaffning av en anläggningstillgång med externa bidrag. Det bör emellertid vara möjligt för myndigheten att även fortsättningsvis finansiera en anskaffning med lån om bidragen inte täcker samtliga utgifter

för anskaffningen. Härigenom kan myndigheten själv välja den finansiering man anser mest lämplig i olika situationer.

Redovisningsmässigt innebär förslaget inte någon större skillnad jämfört med vad som gäller i dag. Oberoende av om anskaffningen av en anläggningstillgång finansieras med lån eller med bidrag ska enligt gällande regler i förekommande fall posten Oförbrukat bidrag tas i anspråk för att täcka en rättvisande andel av avskrivningarna. Myndigheten måste således kunna särskilja den del av avskrivningskostnaderna som finansieras med bidrag. Myndigheten ska, om den utnyttjar den föreslagna möjligheten, endast ta upp lån motsvarande den del av anskaffningen som inte finansieras med bidrag. Det innebär att myndighetens lånebehov kommer att minska i samma utsträckning som behållningen på räntekontot minskar.

Det andra förslaget, att bidragsmottagande myndighet inte ska lånefinansiera anskaffning av en tillgång om det tydligt framgår av ändamålet med anslaget från vilket bidraget härrör, är en följd av att det inte längre är möjligt att fördela dispositionsrätten till ett anslag. Förslaget innebär en förenkling på så sätt att regeringen i förekommande fall inte behöver besluta särskilt om undantag från bestämmelsen om lånefinansiering av anläggningstillgångar enligt 5 § kapitalförsörjningsförordningen. ESV och Riksgälden anser att det är oomtvistligt att riksdagens beslut om ändamålet med ett anslag gäller även i det fall myndigheten som disponerar anslaget ger ett bidrag till en annan myndighet för att finansiera anskaffningen.

#### **5.3.4 Uppdatering av bestämmelser gällande lånemodellen**

I avsnitt 5.4 lämnar ESV och Riksgälden även förslag på uppdatering av 6 och 19 §§ kapitalförsörjningsförordningen, eftersom nuvarande lydelse av förordningstexten inte helt stämmer överens med tankarna bakom den nya lånemodellen.

## 5.4 Förslag till förordningsändringar

De förslag som ESV och Riksgälden lämnar i denna rapport förutsätter några ändringar i kapitalförsörjningsförordningen och anslagsförordningen. Dessutom kommer vissa ändringar att krävas i ESV:s föreskrifter och allmänna råd till kapitalförsörjningsförordningen och anslagsförordningen.

I rapporten lämnas dock endast förslag till förordningsändringar och kommentarer till dessa.

### 5.4.1 Kapitalförsörjningsförordningen

#### 6 § kapitalförsörjningsförordningen

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<i>Ett lån som inte är amorteringsfritt skall amorteras minst två gånger per år.</i>	
En myndighets samlade lån enligt 5 § får inte väsentligt avvika från motsvarande tillgångars bokförda värden per den 30 juni och per den 31 december.	En myndighets samlade lån enligt 5 § får inte väsentligt avvika från motsvarande tillgångars bokförda värden per den 30 juni och per den 31 december.
Riksgäldskontoret skall fastställa ränta och andra lånevillkor på marknadsmässiga grunder.	Riksgäldskontoret ska fastställa ränta och andra lånevillkor på marknadsmässiga grunder.

Kommentarer till förslaget: Den nya lånemodellen innebär att amortering inte längre sker av ett enskilt lån. Istället justeras låneskulden hos Riksgälden i förhållande till anläggningstillgångarnas bokförda värde i samband med att avstämning sker mellan bokfört värde och total låneskuld.

#### 7 § kapitalförsörjningsförordningen

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
En anläggningstillgång som används i verksamheten får finansieras med bidrag som mottagits från en icke-statlig givare, <i>om ändamålet med bidraget är att svara för hela finansieringen.</i>	En anläggningstillgång som används i verksamheten får finansieras med bidrag som mottagits från en icke-statlig givare. <i>Detta gäller endast om anskaffningen är förenlig med bidragens syfte.</i>

Kommentarer till förslaget: Ändringen är en förutsättning för genomförandet av ESV:s och Riksgäldens förslag om att myndigheterna får

rätt att delfinansiera en anskaffning av en anläggningstillgång med externa bidrag.

### 13 § kapitalförsörjningsförordningen

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
En myndighet som har tilldelats ett räntekonto i Riksgäldskontoret, skall använda detta för de medel myndigheten disponerar i sin verksamhet.	En myndighet som har tilldelats ett räntekonto i Riksgäldskontoret, ska använda detta för de medel myndigheten disponerar i sin verksamhet. <i>En myndighet kan ansöka om att regeringen efter prövning beslutar om att ett annat förfarande ska tillämpas.</i>
Efter ett särskilt beslut av regeringen får även ett annat konto i Riksgäldskontoret användas.	Efter ett särskilt beslut av regeringen får även ett annat konto i Riksgäldskontoret användas.
Riksgäldskontoret skall fastställa ränta och andra villkor för inlåning på marknadsmässiga grunder.	Riksgäldskontoret ska fastställa ränta och andra villkor för inlåning på marknadsmässiga grunder.  <i>En myndighet får disponera de ränteintäkter som uppstår på räntekontot respektive ska finansiera räntekostnader som uppstår vid utnyttjande av kredit.</i>

Kommentarer till förslaget:

Första stycket: Ändringen är en förutsättning för genomförandet av ESV:s och Riksgäldens förslag om att pröva huruvida en myndighet som har betalningar i två flöden kan använda endast ett betalningsflöde och i så fall vilket.

Fjärde stycket: Formellt stöd för myndigheterna att disponera de ränteintäkter som uppstår på räntekontot saknas idag.

### 19 § kapitalförsörjningsförordningen

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Har egendomen finansierats med <i>lån</i> skall <i>kvarstående lånebelopp lösas eller, om ett nytt lån tas upp under det budgetår då tillgången såldes, detta lån direktamorteras med ett motsvarande belopp.</i> Ett överskott får disponeras av myndigheten i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.	Har egendomen finansierats med <i>lån</i> ska <i>låneskulden regleras.</i> Ett överskott får disponeras av myndigheten i den verksamhet där den försålda egendomen har använts.

Har fast egendom eller aktier sålts skall dock ett eventuellt överskott redovisas mot en inkomsttitel.	Har fast egendom eller aktier sålts ska dock ett eventuellt överskott redovisas mot en inkomsttitel.
--	--

Kommentar till förslaget: Den nya lånemodellen innebär att amortering inte längre sker av ett enskilt lån. Istället justeras låneskulden hos Riksgälden i förhållande till anläggningstillgångarnas bokförda värde i samband med att avstämning sker mellan bokfört värde och total låneskuld.

## 5.4.2 Anslagsförordningen

### 22 § anslagsförordningen

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
Anslagsmedel som skall tillgodoföras en myndighets räntekonto <i>en viss månad, skall vara insatta på kontot den 25 i den månaden.</i>	Anslagsmedel som ska tillgodoföras en myndighets räntekonto, ska <i>sättas in på kontot med en tolfedel den 25 varje månad, om regeringen inte har beslutat annat.</i>
Betalningar mellan statens centralkonto och en myndighets räntekonto skall verkställas av Riksgäldskontoret.	Betalningar mellan statens centralkonto och en myndighets räntekonto ska verkställas av Riksgäldskontoret.
Bestämmelser om räntekonto finns i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188)	Bestämmelser om räntekonto finns i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188)

Kommentar till förslaget: Ändringen är en förutsättning för genomförandet av ESV:s och Riksgäldens förslag om att pröva om anslagsmedel ska överföras till en myndighets räntekonto på annat sätt än i jämna tolftedelar den 25:e och att regleringsbrevet endast ska innehålla uppgifter om andra överföringsprofiler än jämna tolftedelar.

### 23 § anslagsförordningen

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<i>Vid fördelning av dispositionsrätt enligt 6 § skall motsvarande medel som finns på den fördelande myndighetens räntekonto betalas till den mottagande myndighetens räntekonto. Betalning skall ske i den omfattning som den fördelande myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat något</i>	<i>Vid bidragsbetalningar mellan myndigheter ska utbetalning av bidrag från den bidragsgivande myndigheten göras i så nära anslutning som möjligt till att verksamheten hos den mottagande myndigheten utförs eller bidraget transfereras vidare. Detta gäller om inte regeringen har beslutat att</i>

<i>annat.</i>	<i>utbetalning ska ske i annan ordning.</i>  <i>Ett bidrag som betalas ut av en bidragsgivande myndighet från ett icke räntebelagt betalningsflöde ska normalt tas in i ett icke räntebelagt betalningsflöde hos den mottagande myndigheten. Om bidraget används även för egen verksamhet hos den mottagande myndigheten ska korrigering mellan betalningsflödena göras i efterhand.</i>
---------------	--

Kommentar till förslaget: Ändringen är en förutsättning för genomförandet av ESV:s och Riksgäldens förslag om hantering av bidragsbetalningar mellan myndigheterna.