



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1995:11

Statsbankene under endrede rammevilkår

Utredning fra et utvalg oppnevnt av
kongelig resolusjon 7. oktober 1994.

Avgitt til Finans- og tolldepartemenet
29. mars 1995.

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKNING

OSLO 1995

Til Finans- og tolldepartemenet

Ved kongelig resolusjon av 7. oktober 1994 ble det oppnevnt et utvalg som på prinsipielt grunnlag skulle vurdere statsbankenes rolle og funksjon. Utvalget legger med dette fram sin innstilling.

Oslo, 29. mars 1995

Per Kleppe leder

Berit Klemetsen

Jørn Rattsø

Anna Rønmo

Ole Gabriel Ueland

Knut Eeg sekretariatsleder

Sigbjørn Atle Berg

Thomas Ekeli

Anita Nergård

KAPITTEL 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid**1.1 MANDAT OG SAMMENSETNING**

I forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 1994 ba Stortinget regjeringen om å sette ned et utvalg med oppgave å vurdere statsbankenes rolle og funksjon. I Kongelig resolusjon av 7. oktober 1994 nedsatte regjeringen utvalget, som fikk følgende mandat:

«Utvalget skal på prinsipielt grunnlag vurdere statsbankenes rolle og funksjon. Postbanken regnes ikke som statsbank i denne sammenheng.»

Utvalget skulle avlegge sin innstilling innen 1. april 1995.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

Cand.oecon. Per Kleppe, Oslo, leder
Cand.jur. Berit Klemetsen, Oslo
Professor Jørn Rattsø, Trondheim
Seksjonssjef Anna Rømo, Oslo
Sivilagronom Ole Gabriel Ueland, Sola

Sekretærer for utvalget har vært forskningssjef Sigbjørn Atle Berg, Norges Bank, rådgiver Knut Eeg, Norges Bank, førstekonsulent Thomas Ekeli, Finansdepartementet og konsulent Anita Nergård, Norges Bank fra 1. november 1994. Kontorsjef Anders Svor deltok i sekretariatet fram til 1. desember 1994.

Finansdepartementet oppnevnte en referansegruppe hvor representanter fra følgende organisasjoner/instanser ble invitert til å delta:

Den norske Bankforening
Kredittilsynet
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Bank
Næringslivets Hovedorganisasjon
Sparebankforeningen i Norge
Norske Boligbyggelags Landsforbund
Kommunenes Sentralforbund
Den Norske Stats Husbank
Norges Kommunalbank
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
Statens Landbruksbank
Statens Fiskarbank
Statens lånekasse for utdanning
Statens lånekasse for aviser

1.2 UTVALGETS ARBEID

Det har i perioden oktober 1994 til mars 1995 vært avholdt åtte utvalgsmøter og to møter med referansegruppen. Det har vært avholdt separate møter med representanter fra statsbankene og de respektive departementer som de forskjellige statsbanker sorterer under, med sikte på å få et mest mulig korrekt bilde av de nåværende ordningene. Det har videre vært foretatt besøk hos representanter for svenske myndigheter og svenske offentlige næringsfinansieringsinstitusjoner.

Utvalget har på grunn av den knappe tidsfristen for utvalgets arbeid ikke hatt mulighet til å sette i gang utredningsoppgaver fra eksterne kilder. Utvalget har derfor i sitt arbeid basert seg på tidligere avlagte utredninger og forskningsrapporter. Utvalget vil takke statsbankene for den informasjon som disse har utarbeidet for utvalget.

1.3 PREMISSENE FOR ARBEIDET

I samsvar med mandatet har utvalget konsentrert seg om å gjennomføre en prinsipiell drøfting av statsbankenes rolle og funksjon. Siktemålet har dels vært å undersøke hvilke typer offentlige finansieringsordninger som det, ut fra hovedmålsettingene i den økonomiske politikken og eventuelt på andre politikkområder, er hensiktsmessig å operere med. Det andre prinsipielle spørsmålet har vært å vurdere organiseringen av slike offentlige finansieringsordninger. Utvalget har i sine vurderinger lagt stor vekt på rollefordelingen mellom statsbankene og private finansinstitusjoner, og på hvordan statsbanksystemet bør organiseres for at det skal kunne fungere effektivt som et offentlig styringsinstrument. Selv om hovedvekten av de prinsipielle drøftinger er konsentrert om statsbankenes funksjoner som formidlere av offentlig kapital, er det i vurderingene av de enkelte statsbanker også tatt hensyn til andre funksjoner som statsbankene utøver.

På bakgrunn av mandatet for arbeidet har utvalget ikke funnet det naturlig å gå detaljert inn på de enkeltordninger som statsbankene i dag forvalter. I de tilfeller utvalget har funnet betydelige avvik mellom nivået av eksisterende ordninger og det utvalget mener er et fornuftig nivå, har imidlertid utvalget foreslått endringer.

"Sammendrag av utredningen" i Kapittel 2 inneholder et sammendrag av rapporten og av utvalgets vurderinger og tilrådinger. *"Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken"* i Kapittel 3-6 er i hovedsak beskrivende. Vurderinger og konklusjoner følger i *"Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner"* i kapittel 7-11. De prinsipielle vurderinger om statsbanksystemet er å finne i *"Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner"* i kapittel 7. I de øvrige vurderingskapitler går utvalget mer konkret inn på de enkelte statsbankers rolle og funksjon. *"Økonomiske og administrative konsekvenser"* i Kapittel 12 omhandler økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets tilrådinger.

De enkelte statsbanker beskrives nærmere i *"Norges Kommunalbank"* i vedlegg 1-7 til utredningen. I *"Tidligere utredninger om statsbankene"* i vedlegg 8 gis en oversikt over uttalelser i offentlige utredninger om statsbankene. Vedleggene *"Boligfinansieringsmodeller"* i 9 og *"Næringsfinansieringsmodeller"* i 10 inneholder en beskrivelse av offentlige finansieringsordninger for nærings- og boligformål i andre nordiske land. Utvalget har ikke tatt stilling til vedleggene, og innholdet i disse står derfor for sekretariatets regning.

KAPITTEL 2

Sammendrag av utredningen**2.1 STATS BANKENES ROLLE SOM STYRINGSINSTRUMENT**

Statsbankene er primært opprettet for å tjene som instrumenter i statens økonomiske politikk, men har også visse funksjoner på andre politikkområder. Målsettingene for økonomisk politikk favner vidt, men de overordnede mål er i Langtidsprogrammet 1994-97 beskrevet slik:

«Regjeringens hovedoppgave i programperioden er å legge et sikkert grunnlag for økt verdiskapning og sysselsetting. Dette er nødvendig for å kunne bevare og videreutvikle velferdsordningene.»

For å nå målsettingene bruker regjeringen et bredt sett av virkemidler. Mange faller inn under de to hovedgruppene finanspolitikk og penge-, kreditt- og valutapolitikk, men også direkte reguleringer, offentlig produksjon og informasjonsvirksomhet inngår i settet av virkemidler. Statsbankene faller i hovedsak inn under kredittpolitikken, men de har også enkelte funksjoner som tradisjonelt hører inn under finanspolitikken, og de driver dessuten utstrakt informasjonsvirksomhet.

Statsbankenes virksomhet tar primært sikte på å påvirke fordelingen og omfanget av investeringer i økonomien, ved å kanalisere kreditt til bestemte formål på vilkår som vanligvis er gunstigere enn det private kredittinstitusjoner ville tilby. En rekke andre statlige virkemidler kan også brukes til å påvirke investeringsbeslutningene. Det kan blant annet være tilskuddsordninger, utformingen av skattereglene eller realinvesteringer foretatt av staten. Statsbankene inngår således i et sett av virkemidler, og deres virksomhet må ses i sammenheng med den øvrige virkemiddelbruken. Spesielt må det vurderes om statsbanker i hvert enkelt tilfelle er det best egnede virkemiddel, eller om andre virkemidler kunne ha samme funksjon til lavere kostnad.

Statsbankene spiller i dag en viktig rolle i næringspolitikken, der målsettingen generelt er å legge forholdene til rette for økt verdiskapning, blant annet ved å stimulere til forsknings- og utviklingsarbeid i bedriftene, og ved å fungere som kompetansesentra. En enda mer sentral rolle har statsbankene i distriktspolitikken, som i hovedsak tar sikte på å opprettholde og skape lønnsomme arbeidsplasser i distrikter som har et svakt næringsgrunnlag. Det er nær sammenheng mellom nærings- og distriktspolitiske målsettinger, og de virkemidler som påvirker en av målsettingene vil vanligvis også påvirke den andre. Dette gjelder for statsbankenes kreditttyting, og det gjelder også for de viktigste alternative virkemidler, slik som utformingen av skattesystemet og de tilskuddsordninger som forvaltes innenfor og utenfor statsbanksystemet.

Innen boligpolitikken har tilgang på statlig kreditt vært et viktig virkemiddel i forhold til omfanget av boligbyggingen og sammensetningen av boligmassen. Gjennom rådgivningsvirksomhet og betingelser knyttet til boliglån har også utformingen av de enkelte boliger blitt påvirket. Ellers har den måten skattesystemet har vært utformet på hatt store konsekvenser for boligbyggingen og boligmarkedet.

For utdanningspolitikken har statlig kreditttyting til studenter spilt en dominerende rolle for å sikre lik adgang til høyere utdanning for alle, og sikre samfunnet tilstrekkelig tilgang på utdannet arbeidskraft. Tilskuddsordninger har også spilt en viss rolle, men kreditttyting har vært klart viktigst.

I miljøpolitikken har subsidierte lån fra staten vært et av virkemidlene for å redusere omfanget av forurensning fra bedrifter og husholdninger. For forurensning fra husholdningene har virkemidlet som regel vært lån til kommunale rensetiltak. Men ved siden av subsidierte lån har det også vært gitt tilskudd, og staten har dessuten gitt direkte påbud om gjennomføring av mange typer miljøtiltak.

Statsbankene kan videre spille en rolle i stabiliseringspolitikken, selv om det ikke har vært det primære formålet med opprettelsen av statsbanker. Endring i statsbankenes innvilgningsrammer er forsøkt brukt for å påvirke investeringsaktiviteten i økonomien. Det tar imidlertid tid før rammeendringer slår ut i realinvesteringer, og det er alltid usikkert om virkningen kommer på det tidspunkt en skulle ønske.

Statsbankene har i dag heller ingen stor betydning for å sikre konkurransen i kredittmarkedet generelt. Men på enkelte markedssegmenter kan statsbanker likevel bidra til å hindre at private kredittinstitusjoner setter for høye priser på grunn av manglende konkurranse. Det forutsetter at statsbankene tilbyr lån som alternativt kunne vært gitt av private institusjoner, og innebærer at staten må ta standpunkt til om de vilkår som tilbys av private er urimelige.

2.2 STATSBANKSYSTEMET I NORGE

Det norske statsbanksystemet består i dag av sju banker som har til hovedoppgave å yte kreditt til bestemte investeringsformål. Fire av bankene er næringsbanker, mens to banker gir kreditt til husholdningssektoren, og den siste gir kreditt til kommunesektoren.

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ble opprettet i 1993 gjennom en sammenslutning av fire tidligere statsbanker. SND har til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og i landet for øvrig. For å oppnå dette kan SND både yte lån med god pantesikkerhet og såkalte risikolån, som er usikret eller dårlig sikret kreditt. Lån kan ytes både til bedrifter og til kommuner. I tillegg kan SND bidra med egenkapital til prosjekter, og det kan gis garantier eller tilskudd. SND er den klart største av de fire statlige næringsbankene, med over 50 prosent av utlånsmassen, og over 75 prosent av innvilgningsrammen i 1995.

Statens Landbruksbank ble opprettet i 1965 gjennom en sammenslutning av tre tidligere statsbanker. Banken har til formål å fremme norsk landbruk, ved å gi lån til landbrukseiendommer og driftsmidler i landbruket. Det gis også lån til boliger på landbrukseiendommer og til etablering av tilleggsnæringer som kan supplere inntekter fra landbruket. Lån av den sistnevnte typen har de senere år utgjort en vesentlig del av utlånsvirksomheten, mens landbrukslån i snever forstand har utgjort en mindre del. Banken administrerer dessuten en del ordninger med statlige stønadslån, tilskudd og garantier.

Statens Fiskarbank ble opprettet i 1919 og fikk sitt nåværende navn i 1972. Bankens formål er å hjelpe fram norsk fiskerinæring ved å gi lån og tilskudd til nyetableringer, omstilling og modernisering av driftsmidlene. Omfanget av nye lån har de siste årene vært lite på grunn av overkapasiteten i fiskeflåten.

Statens lånekasse for aviser ble opprettet i 1972 og administreres av SND. Lånekassens formål er å yte risikolån og stille garantier til vanskeligstilte aviser. Utlånsvolumet har på 1980-tallet ligget over 100 millioner kroner, men i de siste årene har etterspørselen etter nye lån vært lav. Ved utgangen av 1993 var utlånene redusert til 36 millioner kroner.

Den Norske Stats Husbank ble opprettet i 1946 og har til formål å formidle offentlig støtte til boligbygging og andre boligformål. Det gis lån til oppføring av boliger uten behovsprøving, men det stilles krav til størrelse og standard for boligen.

Oppføringslån gis også til barnehager, sykehjem og andre lokaler for omsorgstiltak. Etter behovsprøving gis det utbedringslån til heving av standarden på eldre boliger og etableringslån til særlig vanskeligstilte boligsøkere. Husbanken forvalter dessuten en rekke tilskuddsordninger. Regnet i utlånsmasse er Husbanken den største av statsbankene. Den har omtrent en fjerdedel av alle utlån til boligformål i Norge, og den finansierer for tiden omtrent tre fjerdedeler av nybyggingsvirksomheten.

Statens lånekasse for utdanning ble opprettet i 1947 og fikk sitt nåværende navn i 1969. Lånekassen har til formål å støtte videregående og høyere utdanning for å sikre lik adgang for alle studiesøkere, og for å sikre samfunnet tilgang på utdannet arbeidskraft. Støtten gis som lån og stipend, og alle søkere som tilfredsstillter visse krav har rett til støtte. For søkere over 19 år foretas ingen behovsprøving i forhold til foreldrenes inntekt, men det skjer en prøving i forhold til søkerens egen inntekt. Regnet i utlånsmasse er Lånekassen den nest største av statsbankene, og den er nesten enerådende for lån til utdanningsformål.

De to bankene som primært yter lån til husholdningssektoren, har til sammen nesten ti ganger så store utlån som de fire næringsbankene.

Norges Kommunalbank ble opprettet i 1926 og har til formål å yte lån til kommunesektoren. Banken skiller seg fra de seks andre statsbankene ved at den ikke mottar innlån fra statskassen, og ved at den heller ikke mottar rentestøtte over statsbudsjettet. Staten har siden 1993 mottatt utbytte av sin egenkapital i banken. Den viktigste statlige støtten er i form av garanti for de innlån banken foretar i penge- og kapitalmarkedene. Kommunalbanken har dessuten rett (og plikt) til å foreta innskudd i statskassen på vilkår som er meget gunstige for banken. Banken forvalter en mindre tilskuddsordning på vegne av staten. Regnet i utlånsmasse er banken mindre enn de to bankene som betjener husholdningssektoren, men betydelig større enn SND og de andre næringsbankene. Siden Kommunalbanken i hovedsak bare formidler lån, har den relativt få ansatte.

2.3 STATS BANKENE I ET DEREGULERT KREDITTMARKED

Alle de syv statsbankene, eller forløperne til dem, ble opprettet i en tid da det private kredittmarkedet fungerte annerledes enn det gjør i dag. De opprinnelige begrunnelser for statsbankene var som regel ønsker om å tilfredsstillte kredittbehov som det private markedet ikke dekket. I tiden etter 1945 og fram til tidlig på 1980-tallet var det norske kredittmarkedet strengt regulert. Rentenivået ble holdt så lavt at det alltid var overskuddsetterspørsel etter kreditt. De årlige kredittbudsjettene inneholdt planer for hvor stor samlet kreditttilgang skulle være, og for hvordan kreditten skulle kanaliseres til de ulike formål. Statsbankene spilte en viktig rolle for å sikre at kreditten kom fram til særlig prioriterte formål. Men reguleringene ble etter hvert undergravet ved at stadig større kredittvolumer fant veien utenom de regulerte kanalene.

Etter dereguleringen av kredittmarkedet midt på 1980-tallet er kredittetterspørselen mer effektivt begrenset av rentenivået, og kredittinstitusjonene vil nå normalt yte kreditt til de lånsøkere som er villige til å betale lånekostnadene og som kan stille tilfredsstillende sikkerhet. De lånesøkere som har lønnsomme eller privatøkonomisk nyttige prosjekter med god sikkerhet oppnår kreditt, mens det ikke vil bli gitt lån til prosjekter som ikke er lønnsomme nok til å betale låne kostnadene. Kredittmarkedet sørger dermed for at de mest lønnsomme prosjektene, eller de som investor betrakter som særlig nyttige på annen måte, er de som faktisk blir gjennomført. Et vel fungerende kredittmarked foretar en sortering av investeringsprosjekter som i de fleste tilfeller faller sammen med det som er samfunnsøkonomisk ønskelig.

Statsbankene har begrensede innvilgningsrammer, og de yter i stor grad kreditt som også kunne vært gitt av andre kredittinstitusjoner. De spiller derfor ikke noen vesentlig rolle for det samlede omfang av kreditttilførselen til publikum. I stedet kan statsbankene i et deregulert kredittmarked ha andre funksjoner som det er ønskelig å ivareta.

De private kredittinstitusjonene vil normalt kreve sikkerhet for de lån som ytes. Det er samfunnsøkonomisk ønskelig at de gjør det, både for å styrke låntakers incentiver til å gjøre fornuftig bruk av lånet, og av hensyn til stabiliteten i det finansielle system. Men det har også den virkning at usikre prosjekter, eller prosjekter der investor ikke kan stille sidesikkerhet, kan ha vansker med å få kreditt selv om de har god forventet lønnsomhet. Dette gjelder generelt, og virkningen forsterkes for prosjekter der lønnsomheten avhenger sterkt av investors egeninnsats. Tilgang på usikret kreditt kan imidlertid svekke incentivene til egeninnsats. I slike tilfeller vil heller ikke forsikringsmarkedene være til hjelp for å oppnå spredning av risikoen.

Statsbankene er neppe bedre kvalifisert til å vurdere risiko enn private kredittinstitusjoner, og de er heller ikke bedre i stand til å løse incentivproblemer overfor investorene. Men ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering vil prosjekter ofte fortone seg som mindre risikable enn de gjør for de private kredittinstitusjonene. Dette skyldes at risikoen ved summen av mange prosjekter teller mindre enn summen av risikoen ved de enkelte prosjekter. Ved å se mange prosjekter i sammenheng oppnås en diversifiseringsgevinst. Denne gevinsten er større fra et samfunnsøkonomisk synspunkt enn fra et bedriftsøkonomisk, fordi det private markedet ikke sprer risikoen ved prosjektene godt nok.

Dette betyr ikke at staten bør sørge for kreditt til alle prosjekter med positiv forventet lønnsomhet. Men det betyr at det vil være ønskelig å sikre kreditt til en del prosjekter som private kredittinstitusjoner finner for risikable. De klareste eksemplene er utviklingsprosjekter i bedrifter der det i beste fall kan ta lang tid før prosjektene blir lønnsomme, og der privat finansiering derfor er vanskelig å få. Mange utviklingsprosjekter mislykkes og gir tap. Men lønnsomheten i de prosjekter som lykkes kan være svært god. En kredittinstitusjon vil få sin fulle del av tapene, men vil ikke kunne få tilsvarende gevinster når prosjekter går godt. Det vil derfor være en tendens til at private kredittinstitusjoner yter kreditt til for få slike prosjekter.

Et annet eksempel er utdanning, der avkastningen er usikker og ligger langt inne i framtiden, og der den som tar utdanning sjelden vil ha mulighet til å stille sikkerhet for et lån til finansiering av utdanningen. Private kredittinstitusjoner vil ut fra vanlige forsiktighetsregler gi svært få utdanningslån, og de vil primært velge de låntakere som kan stille sidesikkerhet. I forhold til det som er samfunnsøkonomisk ønskelig vil lånevolumet være for lite og fordelingen på lånesøkere vil være skjev.

Statsbanker kan altså ha en viktig funksjon selv når det private kredittmarkedet fungerer så godt som en med rimelighet kan vente. Statsbankenes funksjon vil ut fra resonnementene ovenfor være å gi risikolån i større utstrekning enn det private kredittinstitusjoner vil gi. Det er imidlertid vanskelig å si noe presist om hva som er samfunnsøkonomisk ønskelig kredittvolum til slike formål, og siden tapsmulighetene er store bør ordninger med statlige risikolån brukes med forsiktighet.

Det kan også være andre grunner enn fordeling av risiko som taler for at private kredittinstitusjoner gir for lite kreditt til enkelte formål. Generelt vil det gjelde når den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved et prosjekt er høyere enn den private økonomiske lønnsomheten for investor. Problemet er som regel ikke at investor nektes kreditt, men at han ikke er villig eller i stand til å betale lånekostnadene. Statsbanker kan da ha den funksjon at de gir kreditt på gunstigere vilkår enn private tilbydere av kreditt. En slik støtte kan betraktes som en subsidie til investeringen. Men denne subsidien kunne i stedet vært gitt som et direkte tilskudd.

Valget mellom tilskudd til en investering og subsidiert kreditt er først og fremst et valg mellom ulike tidsprofiler på støtten. Et tilskudd vil vanligvis bli gitt samtidig som investeringen blir gjennomført, mens støtten gjennom subsidiert kreditt vil bli fordelt over lenger tid. Investor vil normalt tillegge støtten større vekt jo tidligere den kommer, og staten kan derfor oppnå en større virkning av et gitt støttevolum ved å gi støtten som tilskudd. Men hensynet til kontroll med hvordan prosjektet utvikler seg etter at investeringen er gjennomført, kan likevel tale for å fordele støtten mer over tid. Det er jo lettere å stanse utbetaling av rentestøtte enn å kreve direkte tilskudd tilbakebetalt.

Ofte er det imidlertid ikke investeringen i realkapital i seg selv som er samfunnsøkonomisk ønskelig, men andre virkninger som følger med investeringsprosjektet. I distriktpolitikken vil det som regel være et ønske om å skape arbeidsplasser. Hvis formålet er å skape flest mulig arbeidsplasser for et gitt omfang på støtte, er lønns subsidier isolert sett et mer effektivt virkemiddel enn subsidier til realkapital. Det gjelder enten kapitalsubsidiene gis som rentestøtte eller som direkte tilskudd. Generelt bør en være forsiktig med å bruke subsidiert kreditt som virkemiddel når det en egentlig ønsker å oppnå er noe annet enn investeringer i realkapital.

De fleste statsbankene driver ved siden av kredittgivingen også utstrakt rådgivningsvirksomhet overfor sine kunder. Dersom dette er rådgivning som primært tilfører kundene en merverdi, og som ikke har samfunnsmessig interesse ut over det, kan rådgivningstjenestene som regel skilles fra kredittyttingen. Lånekundene vil likevel etterspørre rådgivningstjenestene der de er å finne. Men rådgivningstjenestene kan også ha en samfunnsmessig verdi ved at låntakerne påvirkes til å gjennomføre prosjektene sine på en måte som er i bedre samsvar med det samfunnsmessig ønskelige. Da kan adgangen til å få lånekundene inn i en rådgivningssituasjon i enkelte sammenhenger være verdt kostnadene ved å tilby kreditt til gunstigere vilkår enn det private kredittinstitusjoner ville gjøre. En slik begrunnelse for statsbanker må imidlertid brukes med forsiktighet.

Statsbankene forvalter videre diverse tilskuddsordninger, som i hovedsak har de samme målgrupper som bankenes låneordninger. Men tilskuddsordningene vil nok målgruppene finne fram til selv om de ikke ble forvaltet av en statsbank, og disse ordningene er derfor ikke noe selvstendig argument for å opprettholde statlig kredittytting.

Samlet mener utvalget at statlig kredittytting kan ha tre hovedbegrunnelser. For det første kan det være ønskelig å gi risikolån til en del formål som ikke ville fått kreditt i det private markedet. For det andre kan det være ønskelig å gi kreditt på særlig rimelige vilkår til prosjekter der det offentliges interesse er knyttet til selve investeringen. For det tredje kan hensynet til å bringe lånekunder inn i en situasjon der offentlige organer kan påvirke gjennomføringen av prosjektene, berettige et tilbud om gunstig kreditt. Disse tre hovedbegrunnelsene er her nevnt i rekkefølge etter den betydning utvalget vil tillegge dem.

2.4 KOSTNADER VED STATS BANKSYSTEMET

Den samfunnsmessige nytte som oppnås ved å drive statsbanker, må veies opp mot de kostnader samfunnet påføres. Disse kostnadene er av mange slag, og de kan i sum være betydelige for enkelte statlige låneordninger.

De direkte kostnadene omfatter først og fremst administrasjonskostnadene ved å drive statsbankene. I tillegg kan det komme betydelige beslutningskostnader ved at andre institusjoner enn statsbanken og låntaker blir sterkt involvert i beslutningsprosessen. Det kan for eksempel være regionale politiske myndigheter som gir til-

rådinger om prosjektet. Både administrasjonskostnadene og det meste av beslutningskostnadene må finansieres ved skattlegging.

Forskjellen mellom den innlånsrente staten betaler og den pris låntakerne betaler for de statlige lånene utgjør en rentestøtte som også må skattefinansieres. Det samme gjelder bevilgninger til å dekke statsbankenes tap på utlån.

Skattefinansiering har i seg selv samfunnsmessige kostnader ved at skattlegging virker forstyrrende på den informasjon prisene på varer og tjenester inneholder om produksjonskostnader på tilbudssiden og om nyttevurderinger på etterspørselsiden. For etterspørerne kan varer det koster lite å framstille bli dyrere enn varer som koster mye i framstilling, og sammensetningen av etterspørselen kan derved bli skjev. Det fører til et effektivitetstap i økonomien som kan tenkes å være av betydelig omfang. Et slikt effektivitetstap er en kostnad ved alle tiltak som krever skattefinansiering, og er således ikke spesielt for statsbankfinansiering. Kostnaden vil avhenge av hvor høyt skattenivået er i utgangspunktet, og av hvilke skatter som endres. De anslag som finnes er svært usikre, men estimerer på mellom 15 og 50 prosent av skattebeløpet i effektivitetstap er blant de laveste. Det innebærer at staten må regne med en kostnad på opp til en krone og femti øre for hver krone den bruker. Dersom driften av statsbankene øker behovet for skattefinansiering må det tas hensyn til denne kostnaden.

Statsbankene får sine innlån gjennom statskassen eller ved at staten garanterer for innlån fra kapitalmarkedene. Staten gjør derved bruk av sin kredittverdighet for å skaffe utlånsmidler. Dette vil neppe innebære større problemer dersom statens finansielle stilling er god og det er rolig på valutamarkedene. Men i mer urolige tider kan statsbankenes behov for innlån både svekke statens kredittverdighet og føre til økt rentenivå i penge- og kapitalmarkedene. Store utlån fra statsbankene øker således statens og økonomiens sårbarhet overfor for eksempel oljeprissjokk eller andre store endringer i verdensøkonomien.

Utvalget mener at statsbanker dessuten kan medføre en del kostnader som det vil være umulig å finne direkte mål for, men som likevel bør tillegges vekt. Private investorer vil selvsagt være tjent med at deres prosjekter kommer inn under statsbankenes låneordninger. Enkelte investorer kan derfor komme til å bruke tid på å tilpasse virksomheten til de kriterier som gir rett til statlig kreditt, eller på å påvirke utformingen av kriteriene. Dette vil være privatøkonomisk mer lønnsomt jo høyere støtten knyttet til kreditten er, men samfunnsøkonomisk vil denne innsatsen være bortkastet.

Statsbanksystemet representerer også et styringsproblem for de politiske myndigheter. Hver statsbank har ansatte som skal arbeide for å nå de mål som ligger bak den politiske beslutningen om å ha banken. Den daglige ledelsen og de øvrige ansatte vil kjenne sitt arbeidsområde bedre enn de politiske myndigheter, og det vil være rimelig at de gir råd om hvordan virksomheten skal utvikles. Men i denne prosessen kan virksomheten lett få større omfang og en litt annen innretning enn det de politiske myndigheter ville valgt om de hadde like god informasjon som ledelsen og de ansatte. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt representerer dette en kostnad som må telle med ved vurderinger av hvor hensiktsmessig det er å ha statsbanker.

Disse kostnadene representerer til sammen bruttokostnadene ved å ha et statsbanksystem. Når den statlige kreditten erstatter kreditt som ellers ville blitt gitt av private kredittinstitusjoner, kommer noen av kostnadene i stedet for private kredittformidlingskostnader. Nettokostnadene ved statsbanksystemet er de kostnader som overstiger kostnadene ved alternativ privat kreditttyting.

2.5 UTVALGETS TILRÅDINGER

Ut fra de rammebetingelser som i dag gjelder, burde det private kredittmarkedet i Norge fungere godt, og utvalget antar at det normalt vil fordele kreditt på en måte som er i samsvar med det som er samfunnsøkonomisk mest lønnsomt eller ønskelig. Samtidig vil drift av statlige låneordninger medføre kostnader av ulike slag, slik at den fordeling av kreditt som det private marked leder til, må avvike tydelig fra det samfunnsmessig ønskelige før statsbanker bør brukes som virkemiddel til å korrigere fordelingen. Utvalget finner likevel at det på en del områder vil være ønskelig å ha statsbanker for å oppnå en annen fordeling av kreditten enn det private kredittinstitusjoner ville velge.

2.5.1 Statens nærings- og distriktutviklingsfond

Innen nærings- og distriktpolitikken mener utvalget at det er ønskelig å ha en statlig låneordning for utvikling, nyetablering og omstillingsprosjekter. En slik risikolåneordning tilbys i dag av SND, og den er supplert med en egenkapitalordning som er rettet inn mot små og mellomstore bedrifter. Utvalget mener at disse ordningene bør videreføres. Siden SND er en ny institusjon, må en regne med at det vil ta noe tid før den har funnet sin varige form. Det er viktig at denne tilpasningen fører til stadig mer effektiv oppfølging av de mål som er satt for ordningene. Hensikten må være å tilføre risikokapital, og det kan skje på tilnærmet forretningsmessige vilkår. Utlånsrenten bør dekke mer enn statens innlånskostnader og administrasjonskostnadene, og hensynet til bedriftenes incentiver til egeninnsats tilsier at kapitalen bør prises i samsvar med den risiko prosjektet innebærer. Det må likevel være rom for tap ut over det som kan dekkes av renteinntektene.

Tildeling av risikokapital krever en inngående vurdering av de personer og selskaper som søker om kapitaltilførsel, og av de prosjekter det søkes om kapital til. SND vil vanligvis ha gode forutsetninger for å vurdere markedsutvikling og konkurranseforhold for prosjektene, og på det lokale plan vil det som regel være god kunnskap om initiativtakerne til prosjektene og om andre forhold som er av betydning for sjansene til å lykkes. Hensynet til likhet i vurderingene over hele landet tilsier at beslutningsmyndigheten normalt bør ligge hos SND. Men utvalget har ikke foretatt noen nærmere vurdering av dette spørsmålet, og viser til at organiseringen av SNDs ytre apparat for tiden vurderes av en interdepartemental arbeidsgruppe.

Et samarbeid med lokale private kredittinstitusjoner og Postbanken er også viktig for å få et best mulig informasjonsgrunnlag. Særlig de banker der initiativtakerne til prosjekter er kunder, vil sitte med relevant informasjon som ikke uten videre er tilgjengelig for andre. Det vil derfor være en klar fordel om disse bankene bidrar med delfinansiering av prosjekter der SND står for toppfinansieringen. Bankene skal ut fra hensikten med SNDs risikokapitalordninger normalt ha bedre prioritet for sine fordringer enn SND. Men bankenes fordringer må på den annen side ikke være så godt sikret at de ikke har sterk interesse av oppfølging av prosjektene.

Utvalget vil understreke betydningen av at også SND har gode systemer for risikostyring og for oppfølging av sine engasjementer. Selv om ansvaret for prosjektene i noen sammenhenger kan deles med private kredittinstitusjoner, må SND selv bære hovedansvaret for sin låneportefølje.

SND har en grunnfinansieringsordning for delfinansiering av bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Ordet «grunnfinansiering» brukes i praksis på ulike måter. Utvalget vil med grunnfinansiering forstå finansiering som har god pantesikkerhet, og som ofte vil være langsiktig. Slik grunnfinansiering kunne i de fleste tilfeller ha kommet fra private. I valget mellom lån fra SND og lån fra private kreditt-

institusjoner har SND den fordel at institusjonen forvalter tilskuddsordninger som de aktuelle låntakere kan ønske å bruke.

På bakgrunn av dette mener utvalget at SNDs utlån med god pantesikkerhet bør begrenses. Bare der konkurransen på det aktuelle kredittmarkedet er svak kan det være grunn til at SND gir tilbud om slike lån. Det vil særlig være aktuelt overfor mindre bedrifter i distrikter der private kredittinstitusjoner er svakt representert. Tilbud om slik grunnfinansiering bør gis til vilkår som ikke er gunstigere enn det som normalt tilbys i det private markedet. Omfanget av tilbudet vil være sterkt begrenset, og rammene for grunnfinansieringslån kan være mye mindre enn i dag. Der private kredittinstitusjoner sammen med Postbanken gir bedriftene tilstrekkelige valgmuligheter, er det ikke naturlig at SND tilbyr grunnfinansiering.

Mye av det som kalles grunnfinansiering, viser seg ved nærmere ettersyn å være lån uten god pantesikkerhet. Det kan for eksempel dreie seg om lån mot pant i fast produksjonsutstyr eller bygninger i distrikter der annenhåndsmarkedet for panteobjektene er tynt. Slike pant vil private kredittinstitusjoner oppfatte som usikre. Lån av denne typen har stor likhet med risikolån, og er derfor en mer naturlig del av SNDs virksomhet.

2.5.2 Statens Landbruksbank

De øvrige tre næringsbankene er spesialbanker for enkelt næringer. Landbruksbanken har imidlertid en stadig større del av virksomheten rettet mot binæringer til landbruket i stedet for mot landbruk i snever forstand. Banken gir i mange tilfeller lån til formål som også kunne falle inn under SNDs virksomhetsområde. Utvalget mener det er behov for samordning av statlige kredittordninger rettet mot de samme formålene, og tilrår at Landbruksbankens lån til landbruk og andre næringer overføres til SND. For brukerne av Landbruksbanken betyr det at de får tilgang til hele SNDs sett av virkemidler. Det kan imidlertid bli overgangsproblemer, og overføringen til SND bør derfor skje over en viss tid.

Landbruksbanken forvalter gjennom Landbrukets utviklingsfond en rekke tilskuddsordninger for landbrukssektoren, og har bygget opp en kompetanse på landbruksspørsmål som det bør tas vare på. Dette kan gjøres ved at det opprettes en mindre landbruksavdeling i SND, eller ved at Landbrukets utviklingsfond videreføres utenfor SND. Utvalget har kommet til at den sistnevnte løsningen er mest hensiktsmessig. Den vil tilfredsstille de behov Landbruksdepartementet har for å kunne forvalte et stort sett av virkemidler, som i dag i det vesentlige er knyttet til jordbruksavtalen. Utvalget anbefaler at det foretas en grenseoppgang mellom SND og Landbrukets utviklingsfond og andre tilskuddsordninger.

En betydelig del av Landbruksbankens utlån er til boligformål. Disse er i hovedsak gitt på de samme vilkår som gjelder for Husbanken. Utvalget antar at en kan oppnå effektiviseringsgevinster ved å samle de statlige boliglånsordningene i én institusjon. Utvalget tilrår derfor at Landbruksbankens bolig- og byggelånsordning overføres til Husbanken. Fordi boliger på landbrukseiendommer ikke tillates utskilt, har det vært vanlig at Landbruksbanken viker prioritet for nye lån i større grad enn det Husbanken gjør. Utvalget mener at denne praksis kan videreføres både for Landbruksbankens eksisterende lånemasse, og i en overgangsperiode også for nye lån til boliger på landbrukseiendommer. Men på sikt bør en komme over på ensartede regler for alle husbanklån, etter at en har ryddet av veien de praktiske og lovbestemte ulikhetene som i dag finnes mellom låneordningene i de to bankene. Utvalget viser for øvrig til sine tilrådinger om Husbanken, som så langt de passer, også vil gjelde for Landbruksbankens boliglån.

2.5.3 Statens Fiskarbank

De generelle støttetiltakene overfor fiskerinæringen er de senere år blitt sterkt redusert, og det meste av næringen er i dag lønnsom uten slik støtte. Det følger videre av internasjonale forpliktelser at subsidierte låneavtaler som ikke er regionalt avgrenset, etter hvert må avvikles. Utvalget mener på bakgrunn av dette at det ikke er grunn til å opprettholde Fiskarbanken med egne låneordninger for næringen. Statlig kreditt til fiskeriene bør i stedet gis innenfor SNDs virkemiddelapparat, som inneholder langt flere tilbud enn det Fiskarbanken har. Også de tilskuddsordninger som Fiskarbanken i dag forvalter på vegne av Fiskeridepartementet, kan etter utvalgets vurdering overføres til SND om departementet finner det hensiktsmessig. Ved en overføring til SND bør en søke å ta vare på den fiskerikompetanse som i dag finnes i Fiskarbanken. Dette kan gjøres ved at det opprettes en mindre fiskeriavdeling i SND. Fiskarbankens regionkontorer forutsettes samordnet med SNDs lokale apparat.

2.5.4 Statens lånekasse for aviser

Lånekassen for aviser administreres i dag av SND. Lånekassens utlånsvolum er sterkt redusert de siste årene, og utvalget tilrår at lånekassen inkorporeres helt i SND, som eventuelt kan gjøre bruk av et sakkyndig utvalg ved behandlingen av lånesøknader.

2.5.5 Andre ordninger

Norges Bank har siden 1920-tallet administrert en ordning med statsgaranterte driftskreditter til fiskeribedrifter. Av de samme grunner som er anført for Fiskarbanken, mener utvalget at denne ordningen bør avvikles. Fiskeribedrifter omfattes i dag av SNDs ordinære virkemidler, og dette virkemiddelapparatet omfatter muligheter til å gi garantier for slike kreditter også i framtiden.

Selskapet for industrivekst (SIVA) har en virksomhet som dekker mange av de samme områder som SND. Utvalget har ikke foretatt noen detaljert vurdering av SIVAs virksomhet i forhold til SND, men vil peke på at virkemiddelbruken i de to institusjonene bør ses i sammenheng.

Utvalget tilrår altså at de statlige låneordninger som er rettet mot næringsvirksomhet, samles i SND. Det kan for det første gi samordningsgevinster i driften. Men viktigere er det at statsbanksystemet derved blir enklere og mer oversiktlig. Tallet på låneordninger vil bli redusert ved en samordning, og det vil derved bli lettere å finne fram for de som ønsker å søke om støtte. Dette vil være av særlig betydning for mindre bedrifter.

2.5.6 Den Norske Stats Husbank

Husbanken har siden den ble opprettet spilt en sentral rolle i boligpolitikken, ved å yte subsidierte boliglån og ved å forvalte ulike tilskuddsordninger. Den generelle rentestøtten til boliglån var opprinnelig begrunnet med ønsket om å heve boligstandarden for folk flest. I dag er den generelle boligstandarden i Norge så god at det etter utvalgets mening ikke er nødvendig å bruke statlige midler for å heve standarden ytterligere. Boliger representerer videre i de fleste tilfeller en god sikkerhet for lånene, og det private kredittmarkedet fungerer så godt at de fleste byggherrer ikke har problemer med å få lån.

Det finnes imidlertid grupper som faller utenfor det vanlige boligmarkedet, og som vil trenge støtte for å kunne skaffe seg en passende bolig. Husbanken forvalter

allerede i dag en rekke låne- og tilskuddsordninger som særlig tar sikte på å fange opp de svakeste gruppene. Bostøtteordningene og ulike former for låneordninger og investeringstilskudd kan brukes til å sørge for at svake grupper oppnår en akseptabel boligstandard.

Husbanken er den største av statsbankene og virksomheten medfører behov for store statlige innlån fra kapitalmarkedene. Selv om norsk økonomi for tiden er sterk, kan innlånsbehovet i gitte situasjoner svekke statens kredittverdighet, og gjøre norsk økonomi mer sårbar overfor oljeprissjokk eller andre ytre påvirkninger.

Husbankens driver også en omfattende rådgivningsvirksomhet rettet mot de som bygger med lån fra banken.

Utvalget har på bakgrunn av disse forholdene vurdert fire ulike modeller for boligfinansiering, med ulike roller for Husbanken.

Modell 1

En videreføring av Husbanken slik den er i dag vil selvsagt best ivareta ønsker om kontinuitet, med låne- og tilskuddsordninger som er vel kjente for både myndigheter og forbrukere. De fleste byggherrer vil da fortsatt ha oppføringslån i Husbanken, og vil fanges opp av Husbankens rådgivningstjeneste. Men modellen vil innebære en fortsatt høy generell støtte til boligbyggingen, mens bare en mindre del av støtten vil gå til grupper som har særlige behov for hjelp til å skaffe seg en høvelig bolig. Husbankens utlånsvolum vil fortsatt være stort.

Modell 2

En annen modell for videreføring av Husbanken kan være at låneordningene i hovedsak opprettholdes som i dag, men uten noen generell rentestøtte over statsbudsjettet. Husbankens generelle lån vil likevel kunne være billigere enn lån fra private kredittinstitusjoner fordi statens innlånskostnader ligger lavere, og mange byggherrer ville fortsatt se seg tjent med et samarbeid med Husbankens rådgivere. Den eksplisitte statlige støtten vil i en slik modell konsentreres til grupper som uten slik støtte ville få for dårlige boligforhold. Etter modellen vil Husbankens utlånsvolum og belastningen på statens kredittverdighet fortsatt være betydelig.

Renten på generelle lån kan i denne modellen settes slik at renteinntektene dekker statens innlånskostnader og Husbankens administrasjons- og tapskostnader. Lånekundene bør kunne velge mellom lån med ulike rentebindingstider. Ved hver regulering settes da lånerenten i et bestemt forhold til renten på statspapirer med en løpetid som svarer til rentebindingstiden.

En betydelig reduksjon i utlånsvolumet kan i denne modellen oppnås ved at Husbanken etter å ha gitt oppføringslånene bare sitter med dem i en begrenset periode, for eksempel i tre år. Dette vil isolert sett og over tid redusere Husbankens utlånsvolum til mindre enn en fjerdedel. Etter de tre årene kan lånene selges. Salget kan enten være til private kredittinstitusjoner eller Postbanken, eller i form av obligasjoner med sikkerhet i boliglånene. Slike spesielle obligasjoner er i dag vanlige i USA, og enkelte kredittinstitusjoner har vurdert mulighetene for å innføre dem også her i landet. Ved salget av boliglånene kan Husbanken eventuelt legge bindinger på de vilkår låntakerne skal ha i resten av lånenes løpetid. Jo mer omfattende bindingene er, jo lavere pris vil Husbanken få for lånene, og jo større er den implisitte statsstøtten til låntakerne.

En ytterligere variant av modell 2 er at den delen av Husbanken som skal yte lån til nye boliger, skilles ut som et selvstendig kredittforetak i statlig eie. Dermed oppnås et klart skille mellom de boligpolitiske formål som skal motta eksplisitte

subsidiert, og de som bare skal dra nytte av statens kredittverdighet. Et slikt kredittforetak kan foreta innlån i kapitalmarkedene til bedre vilkår enn private kredittinstitusjoner, og vil derfor kunne gi rimeligere oppføringslån. Myndighetene ville dermed fortsatt kunne påvirke utformingen av boligmassen gjennom rådgivning overfor byggherrene. Men siden kredittforetakets innlån i alle fall implisitt ville være garantert av staten, vil belastningen på statens kredittverdighet ikke bli vesentlig redusert i denne modellvarianten.

Modell 3

En tredje modell kunne være å avgrense Husbankens låneordninger til bare å omfatte de gruppene som er svake i boligmarkedet, og bare til de tilfeller der lånesøkerne ikke får lån i private kredittinstitusjoner selv om betalingsevnen er i orden. I denne modellen gir Husbanken ikke nye oppførings- og utbedringslån uten behovsprøving, og etter en overgangsperiode overføres eksisterende oppføringslån til det private lånemarked i den grad lånekontraktene tillater det. Lån som gis fra Husbanken med behovsprøving, subsidieres ikke ut over den fordel som følger av statens kredittverdighet, men de kan kombineres med kontanttilskudd når det er ønskelig av fordelingshensyn. Tilskudd kan også gis uten kobling til lån, og kan brukes til å nå både fordelingspolitiske og boligpolitiske mål.

De fleste oppføringslån ville i denne modellen bli gitt av private kredittinstitusjoner, som dermed ville få et stort tilslag av solide lånekunder. Behovet for statlige innlån fra kapitalmarkedene ville bli kraftig redusert. En slik avlastning av statens kredittverdighet ville minske norsk økonomis sårbarhet overfor sterke ytre påvirkninger. Siden en bolig i de fleste områder av landet må anses som et sikkert pantobjekt, vil private kredittinstitusjoners rasjonering av kreditt til lånsøkere med god betalingsevne neppe få stort omfang. Statens rådgivningstjeneste overfor byggherrene kunne fortsatt ligge hos Husbanken, og tilskuddsordninger kunne brukes til å påvirke utformingen av boligmassen.

Modell 4

I en fjerde modell kunne Husbankens låneordninger helt bortfalle, men Husbanken kunne bestå som et boligpolitisk organ og forvalte ulike tilskudds ordninger på samme måte som ovenfor. Lånebehovene til svake grupper kunne tilfredsstilles ved at Husbanken garanterte for låneopptak i private kredittinstitusjoner etter behovsprøving. Behovsprøvingen skulle sikre at garantier bare gis til lånesøkere som på grunn av manglende mulighet til sikkerhetsstillelse ikke får lån i det private markedet, til tross for at de har betalingsevne. Men dermed skaper modellen nye kontroll- og styringsproblemer for myndighetene. Den gir dessuten uheldige incentiver til private kredittinstitusjoner, som gjerne vil ha garantier for flest mulig av sine låntakere.

Tilrådinger

Utvalgets medlemmer er enige om at modell 4 ikke bør velges. I forhold til modell 2 og 3 oppnås bare en overflytting av lån til privat sektor, mens kredittrisikoen fortsatt blir liggende hos staten. Utvalgets medlemmer er også enige om at modell 1 ikke bør velges. Modellen innebærer en unødvendig høy generell støtte til boligbyggingen. Utvalgets tilråding er at den fordelingspolitiske målsettingen i boligpolitikken styrkes. Utvalget går derfor inn for at støtten over statsbudsjettet kanaliseres til de grupper som uten støtte ville få for dårlige boligforhold. Innretningen av bolig-

subsidiene bør dreies fra generelle ordninger for nybygging av boliger til mer selektive ordninger rettet mot grupper med særlig dårlig boligstandard og bomiljø. Denne støtten bør i større grad enn i dag få form av tilskudd.

Både modell 2 og modell 3 innebærer en vektforskyvning av boligstøtten. Innenfor begge modeller vil rentestøtten til generelle lån uten behovsprøving falle bort. Den viktigste forskjellen mellom de to modellene gjelder hvem som skal gi generelle oppførings- og utbedringslån. I modell 2 er det Husbanken, og det åpner for den implisitte støtten som ligger i bruk av statens kredittverdighet. I modell 3 gis de generelle lånene av kredittinstitusjoner utenom statsbanksystemet, og da vil de bli gitt til markedsvilkår.

Utvalgets flertall, medlemmene Klemetsen, Rattsø og Rømo, legger vekt på de hovedprinsipper utvalget har lagt til grunn: at subsidier konsentreres til vanskeligstilte grupper og gis som tilskudd framfor subsidierte lån, og at statsbankenes virksomhet i det ordinære lånemarked begrenses. Flertallet vil derfor tilrå at den offentlige boligfinansieringen organiseres etter modell 3. Modellen innebærer at Husbanken ikke lenger skal yte ikke behovsprøvede oppføringslån og utbedringslån, men kun lån til vanskeligstilte grupper. Etter flertallets forslag vil det ikke bli bevilget rentestøtte over statsbudsjettet, og dagens rentetrapp blir fjernet. Gamle ikke behovsprøvede lån bør etter en overgangsperiode søkes overført til det private låne-marked.

Disse medlemmer mener at Husbanken i dag fungerer fordelingspolitisk uheldig, ved at betydelige subsidier fordeles til grupper som ikke behøver støtte, og ved en uheldig kobling av kontantstøtte og lån. Det beste fordelingspolitiske resultat oppnås om boligstøtten brukes selektivt og gis som kontantstøtte. I enkelte tilfeller kan bruk av usubsidierte lån være hensiktsmessig for å løse sosialpolitiske eller regionalpolitiske oppgaver, spesielt i områder med svakt utbygd annenhåndsmarked for boliger.

Forslaget om begrensnings av Husbankens rolle i det ordinære lånemarked vil styrke de private kredittinstitusjoners adgang til pantesikrede fordringer. Den anbefalte løsning er derfor gunstig for finansmarkedets struktur og virkemåte. Forslaget vil videre redusere de samfunnsøkonomiske kostnader ved statsbankene, og vil styrke statens kredittverdighet. I dagens kredittmarked kan Husbanken bare brukes i stabiliseringspolitikken dersom det fortsatt blir knyttet subsidier til Husbanklånene. Hvis man ønsker å bruke nybygging av boliger som virkemiddel i stabiliseringspolitikken, mener utvalgets flertall at det mest effektivt kan gjøres gjennom kontantstøtte eller momsrefusjon. Opprettholdelse av Husbankens utlånsvirksomhet er unødvendig for å oppnå økonomisk stabilisering.

I dagens kredittmarked vil den boligpolitiske effekten av Husbanken i all hovedsak være knyttet til de subsidier og stønadsordninger banken forvalter. Husbanken vil derfor fortsatt være et sentralt boligpolitisk instrument selv om de store låneordningene overdras til det private kredittmarked. Flertallet legger vekt på at boligstandard for de aller fleste er god. Husbanken søker å oppnå en høyere byggestandard enn det byggeforskriftene krever. Flertallet mener at det er uheldig med denne formen for dobbeltregulering, og at minstestandarden bør reguleres gjennom byggeforskriftene og håndheves av de kommunale bygningsetater. Det forutsettes at informasjonsvirksomhet og rådgivning overfor grupper som fortsatt ønsker det, kan ivaretas av Husbanken.

Utvalgets medlemmer Kleppe og Ueland går inn for at modell 2 legges til grunn, slik at Husbanken fortsatt både kan fordele subsidier etter behovsprøving og gi ikke-behovsprøvede oppførings- og utbedringslån. Til de sistnevnte bør det ikke gis subsidier over statsbudsjettet og utlånsrenten bør settes høyt nok til å dekke kostnadene ved administrasjon av ordningen og tap på utlån. Husbanken bør få større frihet til

å fastsette utlånsrenter, som bør kunne variere etter rentebindings tid, etter låntakernes ønsker. Innlånsrenten bør bindes til statspapirer med samme løpetid som utlånene. Selv om Norges økonomi for tiden er meget sterk, kan man ikke se bort fra at det i framtiden kan oppstå situasjoner hvor statens kredittverdighet bør avlastes. Dette kan, som beskrevet i "*Vurdering av statsbankenes rolle i boligfinansieringen*" i kapittel 8, skje ved at Husbanken etter en tid selger boliglån i markedet.

Dette alternativet vil ikke koste statskassen noe og behøver ikke bety noen vesentlig belastning på statens kredittverdighet. Husbanken vil fortsatt kunne være en sentral aktør i boligfinansieringen, med en markedsandel som Stortinget kan regulere ved de utlånsrammer som fastsettes. Det vil gi Husbanken en mulighet til å påvirke konkurransen i markedet, til fordel for konsumentene. Siden Husbankens markedsandel normalt vil bli klart mindre enn i dag, vil alternativet gi private kredittinstitusjoner større adgang til pantsikrede fordringer, men ikke i samme grad som etter modell 3.

Det viktigste ved disse medlemmenes alternativ er at Husbanken fortsatt vil være et sentralt instrument for alle sider av statens boligpolitikk, ikke bare for fordeling av subsidier, slik modell 3 går inn for. Det har i første rekke vært Husbankens fortjeneste at Norge, i motsetning til mange andre land, i liten grad har et segregert boligmarked. Selv om boligstandarden i dag generelt er god, er det behov for også i framtiden å ha virkemidler for å sikre at flest mulig får en tilfredstillende bolig. Å overlate den ikke-subsidierte boligfinansieringen helt til det private marked, slik modell 3 gjør, øker risikoen for et mer segregert boligmarked. Generelle ikke-subsidierte utlån fra Husbanken vil dekke mange boligbehov som ellers ville kreve selektive løsninger. I tillegg vil slike lån gi Husbanken fortsatt mulighet til å delta, sammen med andre, i arbeidet for å finne gode og økonomiske løsninger for ulike boligproblemer. Dette er en oppgave som byggeforskriftene ikke kan overta. Informasjon og rådgivning i byggesaker må, for å nå dem som har mest behov for den, knyttes til långivingen.

Modell 2 er også en forutsetning for at staten skal kunne sikre en viss boligbygging i situasjoner som den vi har hatt de siste årene, da boligbyggingen uten bruken av Husbanken ville ha falt til nesten ingenting. En slik innsats kan gjentas om Husbanken fortsatt opererer på det alminnelige boligmarked, om nødvendig med bruk av tidsbegrensede subsidier. Å forsøke det samme med subsidier overfor private kredittinstitusjoner, ville både være langt dyrere og vesentlig mer usikkert.

Husbanken bør, som hittil, være en støttespiller for kommunene både i den alminnelige boligreising, ved byfornyelse og rehabilitering og ved bygging av spesielle boliger. Dette forutsetter at Husbanken også kan gi generelle ikkesubsidierte lån. Det samme kreves for at det nære samarbeidet mellom Husbanken og boligsamvirket skal kunne fortsette som nå. Boligsamvirket har gjort det mulig for mange, som ellers ikke ville greid det, å skaffe seg egen bolig. En kombinasjon av generell låneadgang i Husbanken og bankens samarbeid med boligsamvirket vil fortsatt kunne bidra til å sikre en god boligstandard for mange som, uten å tilhøre så svake grupper at de burde få tilskott, ikke ville greie å løse sitt boligproblem så lett om de bare skulle forholde seg til private banker.

2.5.7 Statens lånekasse for utdanning

Låne- og stipendordningene i Lånekassen for utdanning fyller etter utvalgets vurdering et behov som det private kredittmarkedet ikke kan dekke. Utdanningslån innebærer en betydelig risiko for långiver, slik at private långivere ville være tilbakeholdne. Samtidig har utdanning en samfunnsmessig avkastning ut over det som tilfaller den som tar utdanningen. Det finnes derfor argumenter både for å tilby statlig

kreditt og for å gi statlig støtte. Støtten kan i prinsippet gis i form av stipend eller som rentestøtte.

Utvalget tilrår at Lånekassens virksomhet videreføres. Utvalget har ikke vurdert hvor omfattende støtten til utdanning bør være, men vil anbefale at støtten i hovedsak gis i form av stipender, fordi det vil gjøre det lettere å se hvor stor støtten er. Det vil dessuten føre til at hoveddelen av støtten gis i studietiden, slik Stortinget allerede har gått inn for. Norge er forøvrig det eneste land i Norden der studielån ikke belastes med renter i studietiden.

Også låntakerne i Lånekassen bør få anledning til å velge rentebindingstid for lånene sine. Men utvalget antar at årlige justeringer av renten fortsatt vil være det vanlige. Utvalget tilrår at rentejusteringene bør være automatiske, ved at renten fastsettes som et påslag på renten på statspapirer med løpetid lik rentebindingstiden. Påslaget skal dekke administrasjonskostnadene ved låneordningen.

2.5.8 Norges Kommunalbank

Kommunesektorens behov for kreditt blir dekket fra en rekke ulike kilder. *Kommunalbanken* står for omtrent en femtedel av kredittvolumet. Den fungerer som en formidler av lån fra penge- og kapitalmarkedene til kommuner som er for små til at direkte låneopptak i disse markedene er hensiktsmessig. Overfor disse kommunene har Kommunalbanken dessuten en omfattende rådgivningsvirksomhet. Kommunalbankens låneopptak garanteres av staten, og er begrenset av rammer som Stortinget fastsetter hvert år. Ut over dette driver Kommunalbanken i hovedsak på forretningsmessig basis og på omtrent samme måte som private kredittforetak. Den har siden 1993 betalt utbytte til staten som eier. Utvalget finner at banken driver en lønnsom virksomhet som er av stor verdi for kommunesektoren, og som det er ønskelig å videreføre.

Utvalget mener imidlertid at Kommunalbanken ikke er et egnet statlig styringsredskap overfor kommunesektoren. Verken omfanget av kommunenes investeringer, sammensetningen av dem, eller tidsprofilen på investeringene kan påvirkes vesentlig gjennom Kommunalbanken. Dette tilsier isolert sett at banken videreføres utenfor statsbanksystemet. Lønnsomheten er god nok til at det vil la seg gjøre.

Utvalget har diskutert privatisering av Kommunalbanken, men finner at det ikke vil ivareta låntakernes behov for innflytelse på bankens drift. Utvalget har videre vurdert omdanning til aksjeselskap med ulike eierkonstellasjoner, men finner at dette vil være lite hensiktsmessig.

Utvalget ser to modeller for videreføring av Kommunalbanken som særlig aktuelle. Den første modellen innebærer en videreføring uten større endringer i forhold til dagens rammebetingelser. Det vil ivareta ønsket om kontinuitet i en bank som fungerer godt. Innenfor denne modellen må staten fortsatt fastsette rammer for bankens utlånsvirksomhet. Utvalget mener det vil være hensiktsmessig å fastsette rammer som gjelder netto endring i utlånsvolumet, og ikke brutto endring som i dag. Finansdepartementet har gitt uttrykk for at overgang til nettorammer vil bli gjennomført fra 1996.

På den annen side har Kommunalbanken ikke lenger noen funksjon som statlig styringsinstrument. Det vil derfor være ryddigere at de kommuner som er låntakere i banken overtar ansvaret for bankens framtid. En overdragelse av banken til disse kommunene kan oppnås ved at Kommunalbanken omdannes til et gjensidig selskap og underlegges de reguleringer som gjelder for kredittforetak. Eierskapet og styringsretten overføres gradvis til de kommunale låntakerne ved at hver kommune innbetaler et medlemsinnskudd i forbindelse med nye låneopptak til kommunen eller til kommuneforetak som hører hjemme i kommunen. Medlemsinnskuddet vil

være i størrelsesorden 1,6 prosent av lånesummen, og kan tilbaketales når lånet er nedbetalt. Samtidig som banken på denne måten tilføres ny kapital, kan staten gradvis trekke sin egenkapital ut av banken. Den eksplisitte statsgarantien for bankens låneopptak fjernes, men rammen for låneopptak bør etter utvalgets vurdering beholdes inntil statens eierandel er redusert til under 50 prosent.

Utvalget tilrår å velge den sistnevnte modellen, der de kommuner som er mest interessert i en videreføring av Kommunalbanken gradvis overtar eierskapet og styringsretten. Etter den modellen som er skissert ovenfor vil det kunne gjøres uten at lånene fra Kommunalbanken blir særlig dyrere enn med dagens ordning.

2.6 TILLEGGSMERKNADER

2.6.1 Merknad frå utvalgets medlem Ueland

2.6.1.1 Generelt

Utvalget, som har vore leia av Per Kleppe, har hatt ein svært stram tidsfrist i høve til den store saksmengda som skulle utgreiast og takast stilling til. Dette går også tydeleg fram av omfanget av innstillinga.

Stort sett er eg nøgd med dei kapitla i innstillinga som forklarar kvifor dei ulike statlege bankane og finansinstitusjonane i si tid vart oppretta, og korleis desse har fungert og påverka utviklinga innan dei ulike saksfelta som ein av politiske grunnar fann det både ynskjeleg og naudsynt å påverka.

Det er likevel også klart for meg at dei store omleggingane i den økonomiske politikken som vart gjennomført i 1980-åra, og då særleg overgangen frå ein rasjonert og rentestyrt kredittpolitikk til ein langt friare og marknadorientert økonomi, kan gjera det ynskjeleg nå å vurdera dei ulike statsbankordningane nærare.

Etter mi vurdering har likevel innstillinga fått ei slagside i retning av at direkte statlege inngrep eller påverknad anten det gjeld einskilde utsette næringar, utjamning mellom ulike distrikt, incitament for å skaffa nye arbeidsplassar eller å gje støtte til svakstilte grupper, bør nedprioriterast. Omsynet til statsfinansane og eit godt utvalg av meir eller mindre tungtvegande argument som talar mot statlege inngrep har fått ei markert overvekt i innstillinga, sjølv om det er klare politiske målsetningar og vedtak både frå Storting og regjering som klart skulle tala for offentlig medverknad.

2.6.1.2 Om dei ulike statsbankane

Norges Kommunalbank

Det er særleg viktig at denne banken vert dreven utan utgifter for staten, og då spesielt vert nytta som rådgjevar og bank av mindre kommunar. Eg har ingen særlege innvendingar imot om kommunane frivillig og over tid på samvirkebasis tek over eigedomsretten til banken.

Norske Stats Husbank

Utvalget er delt i synet på korleis Husbanken skal organiserast og fungera i framtida. Eg er stort sett samd med utvalgsleiaren Per Kleppe sitt syn på dette spørsmålet og syner til mindretalet sin merknad i innstillinga.

Det viktigaste er etter mi vurdering at Husbanken framleis vil kunna gje lån til husbygging utan behovsprøving, og at finansieringa av banken kan skje frå statskassa.

Sammenlikning med til dømes andre nordiske land viser at det her i landet er fleire som sjølv eig sin eigen bustad, at vi etter måten har lite sosial bustadbygging og at utgiftene for det offentlege på bustadsektoren i det heile ikkje er spesielt høge.

Det samarbeidet Husbanken har med boligsamvirket, kommunar, private bankar, om fastsetting av husstandarder, byfornyng og arbeid for betre bumiljø, er etter mi vurdering så verdifull at dei endringane som bør gjerast må vera grundig gjennomtenkte og skje i eit vel planlagt tempo.

Statens næring og distriktsutviklingsfond (SND)

SND har med sitt nåverande lovgrunnlag, sin nåverande organisasjon og samansetting av tilgjengelege verkemidlar, fungert i altfor kort tid til at til dømes grunnfinansieringsordninga nå bør takast opp til revisjon. Det er vel kjent at planar om vesentlege endringar vil kunna verka negativt på effektiviteten og planar for framtidig arbeid.

Det er difor mi meining at SND må få tid til å finna sin arbeidsform før ein har grunnlag for å evaluera SND og eventuelt korrigera svake sider ved systemet.

På noko sikt har eg ingen sterke motførestillingar til at reine banktenester til dømes innan Statens Fiskarbank og Landbruksbanken kan leggjast til SND. Etter mi vurdering må det vera ein føresetnad om SND vert tillagd desse oppgåvene, så må same verkemidla kunna nyttast til næringsdrift innan fiske og jordbruk som for anna næringsdrift.

Statens Landbruksbank

(Eg syner her til merknader under Husbanken vedkomande Landbruksbanken).

Utvalget er gjort kjent med at Landbruksbanken alt på mange område har endra hovudvekta i sitt arbeid vesentlig i høve til den tida då finansieringa av tradisjonell jordbruksdrift og bygging av millom anna hus- og driftsbygningar på gardsbruk var ei hovudoppgåve.

Ein må så langt det er praktisk mogeleg ta vare på den kunnskap og kompetanse ein idag har i Landbruksbanken. Det er etter mitt syn også grunn til å peika på at den låge kapitalinvesteringstakten ein har i landbruket for tida er situasjonsprega, og vil måtta auka om vanleg vedlikehald av bygningar og anna skal kunna utførast.

2.6.2 Merknad fra de øvrige medlemmer i utvalget

De øvrige medlemmer i utvalget, alle unntatt Ueland, vil ikke gå inn på enkeltheter i Uelands merknad. Ueland har imidlertid en karakteristikk av en «slagside» i innstillingen, som de øvrige medlemmer ikke vil vedkjenne seg. De øvrige medlemmer vil påpeke at en hovedintensjon ved utvalgets forslag er å konsentrere statens innsats slik at utsatte næringer, distrikter og svakstilte grupper tilgodeses, og nye arbeidsplasser kan etableres.

KAPITTEL 3

Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken**3.1 INNLEDNING**

Statsbankene er offentlige institusjoner som i hovedsak forvalter hva som kan betegnes sektorpolitiske virkemidler. Statsbankene utgjør med andre ord en del av virkemidlene i politikken, og spesielt da innen økonomisk politikk. På enkelte områder er rammevilkårene for statsbankenes virksomhet endret betydelig de senere årene. Statsbankenes roller og funksjoner som offentlige styringsredskap har dermed også endret seg.

I "*Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken*" i kapittel 3 vil utvalget gi en oversikt over statsbankenes roller og funksjoner i den økonomiske politikken. I avsnitt 3.2 ser utvalget på generelle forhold knyttet til målsettinger og virkemiddelbruk i den økonomiske politikken. Hovedbegrunnelsene for statsbankenes virksomhet gjennomgås her, samt de spesielle særtrekk som skiller statsbankene fra andre virkemidler. Utvalget drøfter også de spesielle problemer som statsbankenes virksomhet reiser i styringssammenheng. I avsnittene 3.3-3.12 ser utvalget mer spesielt på de ulike områder av økonomisk politikk, og andre politikkområder, der statsbankene har spilt eller kan tenkes å spille en rolle i fremtiden. I disse avsnittene tas utgangspunkt i politiske målsettinger slik disse er formulert i ulike offentlige dokumenter. På bakgrunn av disse målsettingene drøftes så statsbankenes rolle i forhold til andre virkemidler.

Utvalgets vurderinger og tilrådninger om statsbankenes roller og funksjoner i "*Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner*" i kapitlene 7-11 bygger i stor grad på de drøftelser som foretas i "*Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken*" i kapittel 3.

3.2 MÅL OG VIRKEMIDLER I DEN ØKONOMISKE POLITIKKEN**3.2.1 Innledning**

Virkemidlene i den økonomiske politikken er rettet inn mot å oppnå ulike målsettinger om utviklingen i økonomien. I Langtidsprogrammet 1994-97 beskriver regjeringen de overordnede mål for den økonomiske politikken slik:

«Regjeringens hovedoppgave i programperioden er å legge et sikkert grunnlag for økt verdiskapning og sysselsetting. Dette er nødvendig for å kunne bevare og videreutvikle velferdsordningene.»

Økonomisk vekst og høy sysselsetting har i hele etterkrigstiden vært sentrale målsettinger i norsk økonomisk politikk. Myndighetene har imidlertid også målsettinger knyttet til en rettferdig inntektsfordeling, opprettholdelse av bosettingsmønsteret etc. Fra de overordnede mål om økonomisk vekst og høy sysselsetting er det avledet underordnede mål om blant annet balanse i utenriksregnskapet, lav pris- og kostnadsvekst og stabil valutakurs¹. En oppfyllelse av disse målene vurderes som en forutsetning for at de overordnede mål kan oppnås. Myndighetene har ulike vir-

1. «Ved å holde stabil valutakurs mot land som selv har lav inflasjon som et hovedmål for sin pengepolitikk, vil en over tid kunne oppnå lav inflasjon selv», Revidert Nasjonalbudsjett 1994, side 43.

kemidler i den økonomiske politikken. Det er vanlig å inndele virkemidlene i ulike grupper. Finanspolitiske virkemidler omfatter skatter, avgifter, offentlige utgifter og inntektsoverføringer. Penge-, kreditt-, og valutapolitiske virkemidler omfatter virkemidler som er rettet inn mot å påvirke rentenivå, kreditttilførsel og valutakurs, herunder sentralbankens markedsoperasjoner og administrative renter, statsbankenes utlånsrammer og virkemidler hjemlet i kredittloven. Det offentlige kan også gripe inn i markedene gjennom direkte pris- og kvantumsreguleringer eller ved offentlig produksjon av varer og tjenester. En viktig del av det offentliges virkemiddelapparat er fastsettelse av lover og regler og informasjonsgivning. Ved å utforme rammebetingelsene som markedsaktørene i økonomien opererer innenfor, og ved å bidra til spredning av informasjon og kunnskap, påvirkes markedenes funksjonsmåte.

Virkemidlene i den økonomiske politikken kan sies å være innrettet mot to hovedformål; effektivitets- og fordelingsformål. Ut fra målsettingene om en rettferdig inntektsfordeling anvendes det i den økonomiske politikken et stort antall virkemidler. Viktigste av disse er utformingen av skatte- og avgiftssystemet samt overføringsordninger til enkeltpersoner og husholdninger. Store deler av de finanspolitiske virkemidler er utformet blant annet med sikte på å påvirke inntektsfordelingen i økonomien. Også deler av statsbankenes virksomhet er begrunnet i fordelingspolitiske målsettinger.

Ut fra effektivitetshensyn kan offentlige inngrep i markedet begrunnes med ulike former for markedssvikt i økonomien. Ulike former for svikt i de private produkt- og kapitalmarkeder innebærer at bedriftsøkonomisk lønnsomhet ikke alltid faller sammen med samfunnsmessig lønnsomhet, og private markeder vil da ikke nødvendigvis føre til en effektiv utnyttelse av ressursene i økonomien.

En betydelig del av den økonomiske politikken er rettet inn mot å korrigere for ulike typer av markedssvikt slik at effektiviteten i økonomien bedres. Utformingen av det institusjonelle rammeverket som markedsaktørene opererer innenfor, er et viktig offentlig virkemiddel i denne sammenheng. Gjennom utformingen av lovverket etableres felles spilleregler for markedsaktørene, og viktige deler av lovverket er utformet for å stimulere til samfunnsmessig effektive private markeder. Eksempelvis bidrar konkurransereguleringen til effektivitet i markedene ved å forhindre at enkeltaktører får for stor markedsrett. Offentlig informasjonsvirksomhet er også rettet mot å bedre effektiviteten i markedene.

Utforming av rammebetingelser er ikke alltid tilstrekkelig for å sikre at markedene vil fungere tilfredsstillende. I den offentlige politikken anvendes det derfor en rekke virkemidler for å bedre effektiviteten i markedene. Avgiftssystemet anvendes for å redusere produksjon og forbruk av produkter som vurderes som samfunnsmessig skadelige, og ulike former for subsidier anvendes for å fremme produksjon og forbruk av produkter som vurderes som spesielt nyttige. For enkelte tjenester og produkter hvor det er særlig vanskelig å få etablert privat produksjon er denne organisert i offentlig regi. Eksempler på dette er investeringer i infrastruktur som veier, havneanlegg etc. Også store deler av statsbankenes virksomhet er begrunnet i behovet for å øke verdiskapningen i samfunnet.

3.2.2 Endrede rammevilkår for statsbankene

Fram til midt på 1980-tallet var kreditttilførselen fra private kredittinstitusjoner underlagt direkte reguleringer. Myndighetene fastsatte i perioder også maksimalrenter for utlån fra private kredittinstitusjoner. I denne perioden da kreditt var et rasjonert gode, var det vanskelig å finansiere prosjekter dersom mulighetene for sikkerhetsstillelse ikke tilfredsstilte finansinstitusjonenes krav. Rasjoneringssystemet

begrenset institusjonenes incentiver til å variere prisen på kreditt i særlig grad, samtidig med at renteregulering og rentenormeringen i perioder vanskelig gjorde dette. Pris- og kvantumsreguleringen medførte derfor at selv svært lønnsomme prosjekter kunne ha vanskelig for å finne privat finansiering. Direkte kredittgivning fra det offentlige var da et virkemiddel for å bedre effektiviteten i kredittmarkedet. I denne perioden var statsbankene et sentralt offentlig virkemiddel, hvis funksjon både var stabiliseringspolitisk ved å påvirke den samlede kredittgivning og effektivitetsbegrunnet ved å kanalisere statlig kreditt til prioriterte grupper og formål.

Etter liberaliseringen av det private kredittmarkedet er markedets evne til effektiv kredittformidling økt, og for låntakere med tilfredstillende tilbakebetalingsevne og tilstrekkelig sikkerhet er det nå lettere å få lån i det private markedet enn tidligere. Det må antas at den overveiende del av kredittetterspørselen nå kan betjenes i det private markedet, dersom låntaker er villig til og i stand til å betale kostnadene ved låneopptaket. Statsbankenes betydning som kredittpolitisk eller stabiliseringspolitisk virkemiddel er dermed sterkt redusert ved at statsbankenes virksomhet i liten grad påvirker den totale kreditttilførsel i samfunnet.

Utviklingen av ny teknologi og nye finansielle instrumenter har også bedret finansmarkedenes funksjonsmåte de senere år. Finansinstitusjonene tilbyr i dag flere typer finansielle tjenester enn tidligere, blant annet gjelder dette med hensyn til ulike instrumenter for risikostyring (valuta- og renteinstrumenter etc). Det er i dag heller ingen kvantumsreguleringer som setter absolutte grenser for private finansinstitusjonenes virksomhet. Når markedenes evne til å fordele risiko er bedret, betyr dette at det i dag er mindre behov for å korrigere de private markeder for fordeling av risiko enn i tiden før dereguleringen av kredittmarkedet.

Gjennom historien har finansmarkedene opplevd store sjokk som har innvirket på funksjonsdyktigheten i markedene, og som derved har fått realøkonomiske konsekvenser. Bankkrisen på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet er et nærliggende eksempel. Det er flere grunner til at robustheten i det finansielle system må vurderes som større nå enn tidligere. Myndighetene i Norge og andre land har erkjent de store skadevirkninger av systemkriser i finansmarkedene. Sikkerhetsnett for finansinstitusjoner er styrket de senere år, blant annet gjennom bedring av kontrollen med finansinstitusjonenes virksomhet.

Sikkerhetsnett for finansinstitusjonene består av kapitaldekningskrav, sikringsfond, sentralbankens likviditetsgarantier («lender of last resort» funksjon) og Kredittilsynets virksomhet. Sikkerhetsnett vil bidra til å forhindre at problemer i enkeltinstitusjoner sprer seg til andre institusjoner. Under den siste bankkrisen ble sikkerhetsnett satt på prøve, og det viste seg da å fungere noenlunde tilfredstillende. Gjennom de statlige inngrep ble virkningene for finansmarkedenes funksjonsmåte relativt begrenset, og de realøkonomiske konsekvenser av krisen derfor ikke så store. Det må også forventes at finansinstitusjonene selv har lært av bankkrisen, og at systemene for risikostyring nå er bedre enn tidligere. Selv om finansinstitusjonene vil være utsatt for større usikkerhet i form av kreditt-, valuta- og renterisiko enn i tiden før dereguleringen av finansmarkedet, og det derfor ikke kan utelukkes at enkeltinstitusjoner vil komme i vanskeligheter også i fremtiden, vil det etablerte sikkerhetsnett bidra til å forhindre at det oppstår systemkriser i det finansielle system.

Statsbankenes primære funksjon er endret sammenlignet med tiden før dereguleringen av finansmarkedet. Mens hovedfunksjonen tidligere var å kanalisere kreditt, er statsbankenes viktigste funksjon i dag å yte utlån og garantier til gunstigere betingelser enn for sammenlignbare utlån og garantier fra private kredittinstitusjoner. Gjennom formidlingen av subsidiert kreditt påvirker statsbankene ressursanvendelsen og inntektsfordelingen i samfunnet. Det er derfor naturlig å se statsbank-

enes virkemidler i sammenheng med ulike finanspolitiske virkemidler som har lignende begrunnelser og virkninger.

Etter liberaliseringen av kredittmarkedet på midten av 1980-tallet har myndighetene ikke operert med bestemte mål for kreditttilførselen eller for nivået på finansinstitusjonenes utlånsrenter. Som i de fleste andre land, er den direkte kvantums- og rentereguleringen byttet ut til fordel for mer indirekte regulering rettet inn mot å etablere velfungerende kredittmarkeder. Endringen i reguleringsfilosofi er en erkjennelse av at finansmarkedene fungerer best dersom finansinstitusjonene opererer som profittmaksimerende institusjoner innenfor de rammevilkår som myndighetene har fastsatt, med sikte på at tilliten til det finansielle system opprettholdes og at konkurransen mellom institusjonene er tilfredsstillende. Statsbankenes virksomhet må vurderes innenfor disse rammevilkårene.

3.2.3 Begrunnelser for statsbanker

Vi vil nedenfor beskrive forhold som kan begrunne offentlige markedsinngrep gjennom statsbanker. Som utgangspunkt bruker vi egenskapene ved kredittmarkeder uten offentlige inngrep. I mange tilfeller vil slike frie markeder fordele kreditt på den måten som gir størst verdiskaping i økonomien. For eksempel vil et investeringsprosjekt som gir høy avkastning, mye lettere få lånefinansiering enn et prosjekt med lav eller negativ avkastning. Men det er også tilfeller der et fritt kredittmarked ikke uten videre vil finansiere investeringer som har stor samfunnsøkonomisk verdi. Miljøinvesteringer kan være et eksempel på dette.

I de tilfeller der frie kredittmarkeder foretar en riktig avveining mellom ulike prosjekter, er det mest effektivt å la markedene gjøre denne jobben. Offentlige myndigheter bør bare gripe inn når markedene ikke fordeler kreditt på den måten som er samfunnsøkonomisk mest ønskelig. Og siden det alltid vil være ekstra kostnader forbundet med offentlige inngrep, bør avviket fra det samfunnsøkonomisk ønskelige være tydelig før inngrep gjøres.

En viktig form for markedssvikt er det vi i økonomisk teori kaller *indirekte virkninger* ved produksjons- eller konsumaktiviteter. Med indirekte virkninger kan vi mene alle virkninger som er av interesse for en samfunnsøkonomisk vurdering, men som ikke gjenspeiles i prisen på de goder som produseres eller konsumeres. Dette er en vid tolkning som favner mange av de formål som statsbankenes virksomhet er rettet inn mot. Den omfatter således både effektivitets- og fordelingshensyn, og også det forhold at myndighetene i enkelte tilfeller kan ønske å overprøve forbrukernes avveining mellom ulike goder (*paternalisme*).

Det er lett å finne eksempler på at markedene ikke tar hensyn til alle de forhold myndighetene har målsettinger for: Således vil landbruksproduksjon opprettholde et kulturlandskap som vi kan ønske å verdsette selv om det ikke gjenspeiles i den prisen forbrukerne betaler for landbruksvarene. For forbrukerne kan importerte landbruksvarer være like gode. Tilsvarende vil produksjonsaktiviteter som er lokalisert i distriktene bidra til et spredt bosettingsmønster, uten at produsentene får noe igjen for det i form av høyere pris på varene. Videre kan vi mene at alle forbrukere bør ha en viss minste boligstandard. Men tilbyderne av bolig vil ikke ha noen grunn til å ta det med i betraktning når de selger eller leier ut bolig.

Mange offentlige inngrep kan altså lett begrunnes ved å påvise indirekte virkninger. Slike begrunnelser har gjerne også vært brukt for etablering av statsbanker. Men subsidiert kreditt fra statsbanker vil vanligvis ikke være den mest effektive formen for inngrep når en ønsker å ta hensyn til indirekte virkninger. I avsnitt 3.2.6 drøftes kriterier for når støtte i form av subsidierte lån kan være et egnet virkemiddel.

En annen form for markedssvikt kan betegnes som *manglende markeder for fordeling av risiko*. Som et eksempel kan vi tenke på en bedrift med kapitalutstyr som både er svært dyrt, og som det ikke finnes noe annenhåndsmarked for. Investeringer i en slik bedrift vil være tapt om driften må avvikles, og nåverdien av investeringsprosjektet vil være svært usikker. Bedriften selv, samt eventuelt eksterne investorer, vil kunne vurdere denne risikoen som så høy at de trekker seg ut av prosjektet.

Enkelte typer investeringer er av en slik karakter at de er vanskelige å reversere, det vil si at når de først settes i gang er bedriften bundet til enten å fullføre prosjektet, eller avslutte det og dermed tape allerede investerte midler. For slike irreversible investeringer vil kapitalen bindes i lang tid, og risikoen for investorer blir særlig stor.

Dersom bedriften kunne tegne en forsikring mot at produksjonen blir ulønnsom, ville bedriftens risiko på dette punktet kunne elimineres. Men en slik forsikring vil ingen tilby bedriften, fordi lønnsomheten av produksjonen kan påvirkes så sterkt av bedriftens egne disposisjoner. En forsikring ville gjøre det for fristende å produsere lite effektivt, og det vil et forsikringselskap ikke kunne kontrollere uten stor ressursinnsats. Vi kan kalle dette for en form for *atferdsrisiko*.

Generelt vil atferdsrisiko hindre etablering av en rekke former for forsikring, slik at risikoen ved investeringer ikke kan fordeles så godt som ønskelig. Dette vil innebære at en del investeringer som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, ikke blir gjennomført fordi investorene blir sittende med for stor risiko. Ved en samfunnsøkonomisk vurdering vil summen av den risiko enkeltinvestorer tar, veie relativt mindre enn for den enkelte investor, fordi myndighetene kan se all verdiskapning i samfunnet i sammenheng. Dette gir en diversifiseringsgevinst, og myndighetene kan således ønske å avlaste investorene for noe av risikoen.

Dette vil særlig gjelde ved ulike former for kompetanseutvikling, enten det er forskning og utviklingsarbeid i bedrifter, eller enkeltpersoners utdanning. Den som foretar investeringen, tar en betydelig risiko som ikke kan avlastes i noe forsikringsmarked, men som det likevel er samfunnsøkonomisk ønskelig å ta. Det betyr jo mye for verdiskapningen i samfunnet at både bedrifter og enkeltpersoner har høy kompetanse.²

Siden risikoen ikke kan avlastes ved å tilby forsikring til den som foretar investeringen, må myndighetene bruke andre virkemidler som innebærer støtte uten å redusere usikkerheten. Det mest aktuelle vil være enten direkte tilskudd til investeringen eller subsidiert kreditt til den. Om vi tenker på utdanning er dette enten stipender eller lån. Dersom nåverdien av og tilliten til de to subsidiestrømmene er lik, vil de i utgangspunktet være ekvivalente for investor. Det er imidlertid en viktig forskjell: Ved direkte tilskudd vil investor fortsatt være avhengig av å få lån fra private kredittinstitusjoner, og usikkerheten kan i mange tilfeller være så stor at slike lån ikke blir gitt. Ved subsidiert kreditt fra en statsbank blir både støtten og lånet gitt i én operasjon.

Vi har ovenfor forutsatt at risikoen i seg selv er nok til at lånsøkeren blir avvist i private kredittinstitusjoner. En grunn til det kunne være at heller ikke kredittinstitusjonene makter å spre risikoen så effektivt som det er ønskelig fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. For den enkelte kredittinstitusjon, som bare yter en liten del av samlet kreditttilgang i samfunnet, vil dette ofte være riktig. Men går vi til eierne av kredittinstitusjonene blir dette mindre opplagt, fordi eierne kan spre sin risiko

2. Et tilleggsmoment er at den som foretar investeringer i kompetansebygging ikke kan regne med å høste hele den samfunnsøkonomiske avkastningen. Men dette vil være indirekte virkninger som vi allerede har analysert ovenfor.

ved å spre eierskapet på mange kredittinstitusjoner. Manglende risikospredning vil likevel være et problem dersom kredittinstitusjonene tar hensyn til sin egen risiko-profil og ikke utelukkende tenker på eiernes. Både tilsynsmyndighetene og kredittinstitusjonenes ledelse vil trekke i retning av at dette gjelder.

En annen grunn til at lånsøkeren med et risikabelt prosjekt kan bli avvist i private kredittinstitusjoner, er at avkastningen av prosjektet ofte vil avhenge av lånsøkerens egeninnsats. Siden lånsøkerens tap ved mislighold er begrenset, vil det foreligge hva vi ovenfor har kalt atferdsrisiko. For å øke lånsøkers egen risiko vil långiver vanligvis kreve sidesikkerhet i form av pant eller kausjon før et lån blir gitt. Dette betyr at lånsøkere med en viss formue vil ha større muligheter til å få lån enn lånsøkere uten formue, selv om prosjektene fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er likeverdige.

Også statsbanker står overfor slik atferdsrisiko, og det er ikke grunn til å tro at statsbankene vil ha bedre muligheter til å løse disse problemene enn det andre kredittinstitusjoner har. Atferdsrisiko kan likevel begrunne tilførsel av kreditt gjennom statsbanker, fordi private kredittinstitusjoner i mange tilfeller kan ventes å foreta en strengere rasjonering enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Statsbanker kan kanalisere kreditt til lånsøkere som vil foreta en samfunnsøkonomisk lønnsom investering, men som ikke får lån i private kredittinstitusjoner. Argumentet for å gjøre dette er sterkere jo skjevere utvalg private kredittinstitusjoner foretar blant lånesøkerne, for eksempel på grunn av ulikheter i lånesøkernes muligheter til å stille sikkerhet.

3.2.4 Krever offentlige finansieringsordninger statsbanker?

For de tilfeller der subsidiert kreditt eller offentlige garantier vurderes som egnede virkemidler, er det spørsmål om forvaltningen av disse virkemidler krever særskilte offentlige institusjoner, eller om støtten kan kanaliseres i kombinasjon med kredittgivning fra private finansinstitusjoner. I et liberalisert kredittmarked vil private finansinstitusjoner uansett stå for hoveddelen av finansieringstjenestene i økonomien, og mottakerne av offentlig støtte vil normalt også være kunder i private finansinstitusjoner. Den offentlige kredittgivningen vil dessuten ofte skje i et visst konkurranseforhold med private finansinstitusjoners virksomhet. Offentlige finansieringsordninger bør derfor utformes slik at det tas hensyn til de private institusjoner og finansmarkedets funksjonsmåte generelt.

Offentlige subsidierte kredittordninger krever utøvelse av ulike funksjoner. For det første må det fattes individuelle beslutninger om tildeling av støtte. Beslutningene må fattes på grunnlag av de retningslinjer som myndighetene har fastlagt for ordningene. For rettighetsbaserte ordninger, som for eksempel studielånsordningen eller oppføringslån i Husbanken, er vurderingsoppgaven relativt enkel og består i å kontrollere om søkeren oppfyller spesifiserte krav. For andre ordninger er kriteriene for tildeling mindre konkrete, og det stilles større krav til vurdering av den enkelte lånesøknad. I tillegg til en vurdering av om lånesøknaden er i samsvar med de politisk fastsatte retningslinjer, kan det kreves vurdering av prosjektets bedriftsøkonomiske og samfunnsmessige lønnsomhet, samt tilbakebetalingsevnen til låntaker. De samfunnsmessige hensyn som låneordningene er rettet mot, trekker i retning av at tildelingsbeslutninger av selektiv karakter bør fattes av offentlige institusjoner.

Ved en eventuell delegering av vurderingsfunksjonen til private finansinstitusjoner ville det kreves offentlig kontroll med at støtten ble tildelt etter forutsetningene. En effektiv utøvelse av en slik kontrollfunksjon er vanskelig av flere årsaker. Det vil videre være sannsynlig at noe av støtten tilfaller de private institusjonene, ved at disse kan kombinere subsidiert kredittgivning med å ta høyere priser for

andre tjenester overfor mottakere av støtte. Dette er i praksis vanskelig å kontrollere for offentlige myndigheter. Private institusjoner vil dessuten ha en egeninteresse i at en størst mulig del av deres utlån faller inn under de offentlige ordninger. Dette vil bedre deres konkurransesituasjon i forhold til øvrige finansinstitusjoner og deres kredittrisiko vil reduseres ved at staten overtar noe av risikoen. Det kan således være en fare for at ordningene gradvis utvides, og for å motvirke dette kreves igjen offentlig kontroll med ordningene.

I de tilfeller der det er utarbeidet presise retningslinjer for tildeling av lån, reduseres det offentlige kontrollproblemet. Det kan likevel være hensiktsmessig at tildeling foretas av offentlige institusjoner. Private finansinstitusjoner vil måtte sette seg inn i retningslinjene for tildeling og oppdatere seg om endringer i disse. Det synes mer effektivt om denne kompetansen samles i én institusjon.

Når lånetilsagn er gitt, gjenstår utbetaling av lånet samt den løpende oppfølging av dette. Dette er funksjoner som også private finansinstitusjoner utøver. Alternativt til et eget statsbanksystem kunne de banktekniske oppgaver således overlates til private institusjoner. Argumentene for en slik løsning er å nyttiggjøre seg eksisterende organisasjon, kompetanse og teknologi i private finansinstitusjoner. De administrative kostnader kan eventuelt bli lavere ved en slik løsning enn ved en statsbankmodell. En ville også oppnå at en større del av kredittformidlingen ble kanalisert via private finansinstitusjoner, ved at disse finansierer hovedstolen i finansmarkedene mens subsidieelementet finansieres av staten. Det statlige opplåningsbehovet for å finansiere låneordningene ville dermed reduseres.

Et viktig argument mot privat formidling av offentlige finansieringsordninger er knyttet til incentivproblemene med kredittoppfølging. Staten må forutsettes å bære kredittrisikoen for utlån under offentlige finansieringsordninger. Det vil dermed være mindre rasjonelt for private institusjoner å anvende ressurser i kredittoppfølgingsarbeidet, og tapsrisikoen kan derfor øke. Privat formidling av offentlig kreditt vil derfor være best egnet for utlån med lav kredittrisiko, fortrinnsvis utlån med god sikkerhet.

Alternativt kan det etableres former for risikodeling mellom det offentlige og de private finansinstitusjoner. Dette kan skje ved anvendelse av garantiordninger eller avtaler om risikodeling ved utlån. En betydelig fordel ved slike ordninger er at private finansinstitusjoner har incentiver til å foreta en selvstendig kredittvurdering og oppfølging av låntaker. Dette er funksjoner som private finansinstitusjoner har spesialisert seg i. Private finansinstitusjoners kunnskap om kundene er viktig i denne sammenheng. Denne kunnskapen kommer dels fra tidligere utlånsvirksomhet, men også fra utøvelsen av betalingsformidlingstjenester og fra innskuddsvirksomheten. Dette er kunnskap som offentlige institusjoner har større vansker med å skaffe seg, blant annet fordi de ikke tilbyr mange typer finansielle tjenester.³ Jo viktigere kredittvurderingsaspektet er ved formidling av subsidiert kreditt, jo viktigere blir den informasjon som private finansinstitusjoner innehar om de enkelte støttemottakere og om situasjonen i de markeder disse opererer. Dette trekker i retning av å utnytte de private finansinstitusjoners kunnskap og organisasjon ved formidling av subsidiert kreditt. Generelt er det ingen grunn til å tro at offentlige institusjoner kan utøve kredittvurderingsfunksjonen mer effektivt enn private institusjoner.

Det er således viktig at det offentlige i størst mulig grad kan nyttiggjøre seg de private finansinstitusjoners organisasjon og kompetanse i finansmarkedet. Ofte vil det derfor være hensiktsmessig at offentlig kredittgivning skjer i kombinasjon med

3. Et unntak er Postbanken som er statlig eid og som utøver alle «vanlige» banktjenester. Postbanken er imidlertid i hovedsak underlagt de samme rammebetingelser som private forretningsbanker, og det er derfor ikke naturlig å regne Postbanken som en statsbank i denne sammenheng.

kredittgivning fra private institusjoner, eller at offentlig kredittgivning på andre måter koordineres med virksomheten i private finansinstitusjoner.

3.2.5 Generelle eller selektive virkemidler

Virkemidlene i økonomisk politikk kan være selektive eller generelle. Med selektive virkemidler menes virkemidler som krever individuell behandling av den enkelte enhet som omfattes av virkemiddelbruken. Generelle virkemidler er en del av rammevilkårene i økonomien, hvorav rammevilkårene for finansmarkedene og utformingen av skatte- og avgiftssystemet er sentrale eksempler. Vedtak om individuelle overføringer til bedrifter eller opprettelse av støtteordninger som krever individuell søknadsbehandling, er eksempler på selektive virkemidler. Grensen mellom selektive og generelle virkemidler kan i enkelte tilfeller være vanskelig å trekke. Rettighetsbaserte støtteordninger er eksempel på ordninger som krever individuell behandling, men der vurderingene er begrenset til å kontrollere at søkeren oppfyller de fastsatte kriterier for støtte. Vi har valgt å definere rettighetsbaserte ordninger som generelle virkemidler.

Statsbankene forvalter dels selektive virkemidler i form av lån, garantier og tilskudd og dels generelle virkemidler i form av rettighetsbaserte ordninger (for eksempel stipend og lån i Lånekassen for utdanning og Husbankens oppføringslån). De selektive ordninger krever en stor grad av individuell vurdering. Det må vurderes om mottaker faller inn under de retningslinjer som er fastsatt for ordningene, og kredittordningene krever kredittvurdering og oppfølging av den enkelte kreditt.

I utgangspunktet bør virkemidlene rettes direkte inn mot de forhold en ønsker å påvirke. Presise virkemidler som kun omfatter de grupper eller formål en har målsettinger for, vil i utgangspunktet være rimeligere å anvende enn mer generelle virkemidler som også omfatter andre grupper eller formål. Dette argumentet i favør av selektiv virkemiddelbruk avhenger imidlertid av relativt strenge forutsetninger.

Det er flere forhold som kompliserer bruken av selektive virkemidler. For det første vil hensiktmessigheten av selektive virkemidler avhenge av i hvor stor grad en i den økonomiske politikken opererer med relativt detaljerte og veldefinerte målsettinger om ressursbruken i enkeltsektorer i økonomien eller om inntektsfordelingen mellom ulike grupper i samfunnet. Generelle virkemidler kan i liten grad anvendes for å styre mot et finmasket sett av målsettinger. Erfaringer fra norsk og internasjonal økonomi tilsier imidlertid at en bør være forsiktig med å overbelaste den økonomiske politikken ved å stille opp mange detaljerte målsettinger. Det kan lett oppstå målkonflikter, slik at oppnåelse av enkelte målsettinger kan motvirke oppnåelse av andre målsettinger. For å nå de overordnede mål om økonomisk vekst og høy sysselsetting, er det derfor viktig at en i den økonomiske politikken ikke opererer med for mange avledede eller kortsiktige mål som i sum svekker muligheten til å oppnå de langsiktige målene. Langvarig økonomisk vekst oppnås blant annet ved at forholdene legges til rette for at markedet kanalisere ressursene dit de gir høyest samfunnsmessig avkastning. En må derfor være forsiktig med å opprettholde et stort antall selektive virkemidler som til sammen kan forstyrre markedets evne til å signalisere hvor ressursene gir best avkastning, og som derfor kan hindre omstillinger i økonomien og svekke de langsiktige målsettingene.

Et annet forhold som virker fordyrende ved bruk av selektive virkemidler, er de incentivvirkninger og styringsproblemer som virkemiddelbruken innebærer. Selektive virkemidler i form av subsidier og tilskudd vil i seg selv oppfordre aktører i økonomien til å tilpasse seg ordningene (såkalt «rent seeking»). Ressurser vil anvendes for å overbevise myndighetene om behovet for støtte. Aktørene vil tilpasse sin virksomhet slik at de omfattes av støtteordninger, og interessegrupper vil

yte politisk press for å påvirke utformingen av støtteordningene. I tillegg til at dette er uproduktiv ressursinnsats, vil det oppstå effektivitetstap dersom det offentlige ikke makter å kontrollere at støtten brukes som forutsatt. Problemet med mangelfull informasjon og atferdsrisiko, se avsnitt 3.2.3, vil være like stort for offentlige som for private institusjoner. Det er komplisert å avgjøre hvilke formål virkemidlene skal rettes mot, og det er vanskelig å sette inn virkemidlene i rett tid, i riktig omfang, samt å vurdere eventuelle negative konsekvenser av virkemiddelbruken. Bruken av selektive virkemidler krever derfor betydelig offentlig administrativ ressursbruk. Det følger av dette at selektiv virkemiddelbruk i form av subsidiert kreditt eller tilskudd er best egnet for formål der mulighetene for «rent seeking» er små og der ordningene kan rettes presist inn mot målsettingen.

Selektive virkemidler forutsetter offentlig administrasjon eller styring av virkemidlene, jf administrasjonen av statsbankene. De ansatte i statsbankene kan ha interesser som ikke alltid faller sammen med de samfunnsøkonomiske hensyn som ligger til grunn for statsbankenes virksomhet. Ledelsen av statsbankene vil ha bedre informasjon om virksomheten i statsbankene, og de vil gi råd til politiske myndigheter om hvordan virksomheten skal utvikles. I denne prosessen kan virksomheten få et større omfang og en annen innretning enn rent samfunnsmessige hensyn skulle tilsi. Problemene knyttet til «rent seeking» og styrings problemene i offentlige institusjoner tilsier at kostnadene ved selektiv virkemiddelbruk er betydelige, og at slike virkemidler derfor må begrenses til formål eller grupper der den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er klart positiv.

3.2.6 Tilskudd eller subsidierte lån

Statsbankenes hovedfunksjon er å formidle subsidier i form av subsidiert kreditt. Offentlig subsidiering kan alternativt utformes uavhengig av kredittgivning. Støtten kan da organiseres som direkte tilskudd, gjennom pris-, lønns- eller kapitalsubsidier, eller gjennom skatte- og avgiftssystemet. I utgangspunktet bør subsidier knyttes direkte til de forhold en ønsker å påvirke. Subsidiert kreditt til investeringsformål vil funksjonelt ha de samme egenskaper som et subsidium til bruk av kapital. I utgangspunktet er det derfor bare i de tilfeller der en ønsker å redusere kapitalkostnadene at subsidier bør knyttes til kredittgivning. For andre formål vil andre måter å utforme subsidiene på være mer målrettede og derfor mer effektive.

Det kan likevel være forhold som taler for å bruke subsidiert kreditt som virkemiddel for å ta hensyn til indirekte virkninger. Det kan gjelde i de tilfeller der tidsprofilen på subsidiene er av betydning. Subsidiert kreditt vil vanligvis gi det største subsidiebeløpet tidlig i prosjektets levetid, og avtakende beløp senere. Tidsprofilen ligger altså mellom et rent kapitaltilskudd som i sin helhet gis ved oppstart av prosjektet, og et tilskudd til løpende innsatsfaktorer (for eksempel arbeidskraft) som er jevnt fordelt over prosjektets løpetid. Det er to årsaker til at tidsprofilen kan ha betydning. For det første vil investor regne tilskuddet som sikrere jo tidligere det kommer. Tilskudd som er avhengig av fremtidige offentlige budsjetter vil bli betraktet som mindre sikre, og vil derfor tillegges mindre vekt når investeringsbeslutningen tas. Særlig gjelder dette når investeringen binder kapitalen i lang tid. Dette taler for å gi engangstilskudd i forbindelse med selve investeringen - det nødvendige tilskuddsbeløpet blir jo minst slik.

I motsatt retning trekker hensynet til å påvirke investors atferd i prosjektets levetid. Da kan myndighetene ønske lettvinnt adgang til å inndra tilskuddene om investor foretar disposisjoner i strid med myndighetenes interesser. Dette teller mer jo større investors valgmuligheter senere er. Dersom støttmottaker ikke innfrir betingelsene for støtte, vil det offentliges reelle kontroll- og påvirkningsmuligheter

avhenge av hvilke sanksjonsmuligheter som eksisterer. Det er flere grunner til at sanksjonsmulighetene kan være større når støtten er knyttet til kredittgivning. Det er generelt vanskeligere å kreve tilbake støtte som allerede er utbetalt, enn å avbryte en låneavtale før forfall. I den grad lån gis mot sikkerhet øker sannsynligheten for at lånebeløp kan inndrives. Fra et kontrollsynspunkt har derfor støtte knyttet til lån ha fordeler fremfor direkte tilskudd ved at sanksjoner mot støttemottaker er enklere å gjennomføre.

Det vil imidlertid også være mulig å oppnå relativt gode kontroll- og påvirkningsmuligheter ved tilskuddsmodellen. Også her kan det kontraktfestes at støtten kan kreves tilbakebetalt dersom betingelsene for tildeling brytes. Eventuelt kan støtten da konverteres til lån som skal tilbakebetales over et gitt tidsrom. Slike ordninger anvendes i dag. Støtte kan også utformes som flere mindre tilskudd som et alternativ til en engangsoverføring. En vil i så fall oppnå de samme fordeler som ved støtte knyttet til kreditt, ved at fremtidig støtte kan avbrytes.

Forhold knyttet til den politiske beslutningsprosessen, blant annet med hensyn til hvilke muligheter ulike interessegrupper har til å påvirke støtteordninger, bør også tillegges vekt ved utformingen av støtte. Det vil generelt være knyttet usikkerhet til de fremtidige beslutninger som vil treffes i forvaltningen og av politikere om fremtidig støtte. I et helhetlig samfunnsperspektiv vil det være en fordel om ordningene er så presise og stabile at mulighetene for påvirkning fra interessegrupper reduseres i det øyeblikket ordningene er vedtatt. Støttemottakere som innehar sterk påvirkningskraft overfor offentlige organer, kan vurdere det som en fordel at støtteordningene er «åpne» slik at mulighetene for økt fremtidig støtte bedres. Andre støttemottakere kan oppfatte politisk usikkerhet som uheldig, og de kan foretrekke en modell der fremtidig støttebeløp er relativt fastlagt.

Subsidieelementet knyttet til renten kan fastlåses for hele lånets løpetid ved at det i lånekontrakten spesifiseres hvordan renten skal endres, for eksempel ved at renten knyttes opp mot en veldefinert markedsrente. Gjennom slike ordninger kan tilskuddet eller subsidien låses fast for lang tid fremover. Sammenlignet med ordninger der subsidiebeløpet fastsettes årlig av politiske myndigheter, gjennom tilskuddsordninger eller ved å fastsette renten på subsidierte lån, kan en slik ordning vurderes som fordelaktig fordi den reduserer mulighetene for tilfeldige pressgruppers innflytelse i beslutningsprosessen.

Det er viktig å holde fast på at subsidier generelt bør utformes slik at de rettes direkte inn mot de forhold en ønsker å påvirke. Det er viktig å unngå vridninger i prisene som vil virke forstyrrende på markedets evne til å kanalisere ressurser på en effektiv måte. Hensynet til offentlig kontroll med at støtten anvendes som forutsatt, kan imidlertid begrunne bruk av subsidiert kapital som et alternativ til tilskudd for å stimulere til investeringer med positive indirekte virkninger. Hensynet til å utforme støtteordninger slik at interessegruppers påvirkningsmuligheter reduseres, kan også tillegges en viss vekt.

3.2.7 Kostnader ved statsbankenes virksomhet

Kostnadene ved statsbankenes virksomhet er av mange slag. Vi vil i beskrivelsen nedenfor skille mellom kostnader som dekkes gjennom bevilgninger over statsbudsjettet, og andre mer indirekte kostnader som ikke fremkommer direkte i statsbankenes regnskaper eller i statsbudsjettet.

De statsfinansielle kostnader i tilknytning til statsbankenes virksomhet er nærmere gjengitt i *"Beskrivelse av det norske statsbanksystemet"* i kapittel 5. Bevilgninger til statsbankene omfatter bevilgninger til dekning av administrative kostnader, til rentestøtte, til dekning av tap samt til dekning av de ulike tilskuddsordninger

som statsbankene forvalter. Rentestøtten fremkommer som forskjellen mellom statsbankenes innlånsrente og den renten låntakerne i statsbankene betaler. Tabellen nedenfor gir en oversikt over bevilgningene til rentestøtte, administrasjon og tapsfond mv for årene 1993-95.

Tabell 3.1: Bevilgninger til statsbankene over statsbudsjettet. Millioner kroner.

	1993	1994	1995
Rentestøtte	5798	6746	4729
Administrasjon	434	472	486
Tapsfond mv	1014	1271	2791
Sum	7246	8489	8006

Kilde: St.prp nr 1 (1994-95), Statsbankene

Offentlige utgifter må finansieres gjennom skatter og avgifter. Dette gjelder også med hensyn til bevilgningene til statsbankene. De indirekte kostnader ved skattlegging er betydelige fordi skatter og avgifter forstyrrer prisenes rolle som informasjonsbærere, eller med andre ord, det skapes såkalte skattekiller. Med utgangspunkt i dagens skattesystem kan dette illustreres ved forskjellen mellom det en produsent sitter igjen med ved salg av en vare og det konsumentene betaler for den samme vare. Etter at moms, arbeidsgiveravgift og inntektsskatt er betalt vil en vare til 300 kroner for eksempel kunne innbringe 100 kroner til produsenten. Mellomlegget er skatter og avgifter, det vil si skattekillen. Prisene reflekterer således ikke på en korrekt måte de reelle produksjonskostnader for varen. Dette fører til at sammensetningen av produksjon og forbruk blir annerledes enn det forbrukerne ville foretrukket om prisene hadde gitt bedre informasjon om reelle produksjonskostnader. Denne vridningen representerer et tap i reell nasjonalinntekt, som kan bli ganske stort ved høye skatteandeler. De anslag som finnes for dette samfunnsøkonomiske tapet ved økt skattlegging, avhenger av hva slags skatter en ser på og hvor høyt skattenivået er i utgangspunktet. Anslagene er som regel minst i størrelsesorden 15-50 prosent av skatteprovenyet, og anslag på over 100 prosent er heller ikke uvanlige. På bakgrunn av det norske skattesystemet og skattenivået har Statistisk sentralbyrå beregnet marginalkostnadene ved skattlegging.⁴ Det anslås her at de samfunnsmessige kostnadene ved å inndrive én krone ekstra i skatt utgjør om lag 50 øre. Selv om slike anslag er svært usikre, understreker de at avviket fra det samfunnsøkonomisk ønskelige bør være tydelig før statsbanker etableres eller andre former for offentlig subsidiering gjennomføres.

Ved at statsbankene finansieres ved statlige eller statsgaranterte innlån kan de prise sine utlån lavere enn private finansinstitusjoner kan gjøre uten at dette krever bevilgninger i form av rentestøtte. Statsbankene kan med andre ord yte gunstige lån uten at det påløper direkte statsfinansielle kostnader for staten. Dette forutsetter imidlertid at låneopptakene ikke er så store at statens kredittverdighet svekkes⁵.

Statsbankenes egenkapital består av midler som staten har skutt inn. Disse midlene kunne staten alternativt plassert på annen måte og mottatt normal markedsav-

4. «The marginal Cost of Funds in the Presence of External Effects», Anne Brendemoen and Haakon Vennemo, Discussion Paper No. 99, SSB, august 1993.

5. Statens låneopptak for å finansiere statsbankene er imidlertid så store at en ikke helt kan se bort fra en slik effekt. Statsbankenes innlån fra staten er om lag 155 mrd kroner, mens statsgjelden totalt utgjør 315 mrd kroner.

kastning. I den grad staten som eier av statsbankene, unnlater å kreve eller krever lavere avkastning enn markedsavkastning på den innskutte egenkapital i statsbankene, innebærer dette en kostnad for staten.

Det fremkommer også kostnader som følge av statsbankenes virksomhet gjennom de vridninger i økonomien som virksomheten innebærer. Som vi har drøftet i avsnitt 3.2.5 kan ordninger med subsidiert kreditt og andre selektive støtteordninger innebære et incentiv til strategisk tilpasning hos (potensielle) støttemottakere. Disse vil kunne bruke ressurser for å komme inn under støtteordninger og for å påvirke utformingen av dem. Dette er ressurser som fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er uproduktive.

En statsbank vil i praksis ofte gi lån både til lånsøkere som ville fått avslag i private finansinstitusjoner, og til søkere som ville fått lån, men som foretrekker å låne der det er billigst. Lån til den siste gruppen har ingen virkning på samfunnets ressursbruk, og kan altså ikke forsvares med hensynet til effektiv ressursbruk. Disse lånene kan i noen tilfeller begrunnes med fordelingshensyn, men de vil som regel måtte betraktes som en kostnad ved statsbanksystemet.

Det er en rekke faktorer som gjør at statsbankene kan ta lavere renter på sine utlån enn private finansinstitusjoner kan gjøre. For det første er det overføringer over statsbudsjettet i form av rentestøtte og midler til dekning av administrasjonskostnader og tap. I tillegg kommer bidraget fra verdien av statsgarantien på statsbankenes innlån. Bidraget fra statens kredittverdighet kan ut fra rentedifferansen mellom statsobligasjoner og private bank- og kredittforetaks obligasjoner anslås til om lag 0,6 prosentpoeng eller vel 1 milliard kroner årlig⁶. Deretter kommer lavere avkastningskrav på egenkapitalen, samt at statsbankene ikke er underlagt de samme soliditetsmessige og sikkerhetsmessige bestemmelser som private finansinstitusjoner, blant annet i form av kapitaldekningskrav. Disse faktorer innebærer dels at statsbankene oppnår rimeligere innlån enn private finansinstitusjoner, og dels at de kan ta lavere marginer mellom innlåns- og utlånsrenter⁷.

Subsidiert kredittgivning innebærer at aktørene i økonomien stilles overfor ulik pris på kapital. Differansen mellom statsbankenes utlånsrenter og sammenlignbare utlånsrenter fra private finansinstitusjoner gir uttrykk for subsidieinnholdet i virkemiddelbruken. Subsidielementet forårsaker vridningseffekter i økonomien. På lignende måte som ved skattekiller ved finansieringen av offentlige utgifter, vil ulike kapitalkostnader kunne gi gale signaler om avkastningskrav ved investeringer.

3.2.8 Statsbanker som styringsinstrument

Statsbankene forvalter sektorpolitiske virkemidler og utgjør en del av det offentlige styringssystemet. Ulike sider ved ressursbruken i offentlig sektor er de senere år blitt vurdert i offentlige utredninger, og tiltak er gjennomført med sikte på å effektivisere ressursbruken. Det er særlig to sentrale aspekter ved ressursbruken i offentlig sektor som har blitt fokusert på. Det ene knytter seg til omfanget av virkemiddelbruken, og må ses i sammenheng med prioriteringen av de ulike mål i den økonomiske politikken. Sysselsettingsutvalgets innstilling (NOU 1992:26) og innstillingen fra utvalget som vurderte tiltak for å redusere overføringer til private (NOU 1993:11), er eksempler på utredninger som har fokusert på hvilke omlegginger av virkemiddelbruken som er ønskelig for å nå de overordnede målene i den økonomiske politikken.

6. Statsbankenes utlån var ved utgangen av 1994 på om lag 178 milliarder kroner.

7. For de statsbanker som får fastsatt sine utlånsrenter i Nasjonalbudsjettet er marginer og lønnsomhet i stor grad politisk bestemt. For disse banker er derfor diskusjonen om hvorfor de kan ta lavere utlånsrenter mindre interessant.

Et annet aspekt ved offentlig virkemiddelbruk knytter seg til selve organiseringen av virkemiddelapparatet. Valg av rammebetingelser gjennom blant annet valg av organisasjonsform kan ha stor betydning for effektiviteten i virkemiddelbruken. Effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser forutsetter at beslutningene i offentlig sektor bygger på pålitelig informasjon, og at de institusjonelle rammene er slik at beslutningene fattes på et bredt samfunnsmessig informasjonsgrunnlag. Det første henspeiler på viktigheten av informasjon om kostnader og effekter av virkemiddelbruken. Det andre gjelder faren ved at beslutninger i for stor grad påvirkes av press fra enkeltgrupper, det vil si at i maktspillet om offentlig ressursbruk kan sterke grupper vinne fram på bekostning av samfunnsmessig effektivitet som vil komme det store flertallet til gode.

Valg av rammebetingelser for offentlig virksomhet vil blant annet avhenge av hvilken grad av politisk styring som er ønskelig og i hvilken utstrekning virksomheten skal utøves etter forretningsmessige kriterier. De ulike tilknytnings- og organisasjonsformer for statlig forretningsvirksomhet er drøftet i utredningen *En bedre organisert stat* (NOU 1989:5). Tilrådingene fra utvalget er senere fulgt opp blant annet ved vedtak om ny lov om statsforetak. Utvalget pekte på at statsbankene er eksempler på institusjoner som i realiteten er sentrale organer for staten, og som er organisert på en stiftelseslignende måte. Slike institusjoner må anses som selvstendige juridiske personer, men har ellers mye til felles med forvaltningsorganer med særskilte og vide fullmakter. Om statsbankene tilrådte utvalget:

«Når det spesielt gjelder statsbankene, er det utvalgets oppfatning at det er ønskelig med en tilknytnings- og organisasjonsform som er bedre i samsvar med deres nåværende funksjoner enn den de har i dag. I lys av de endringer som i de seinere årene har skjedd i finansmarkedet og kredittpolitikken og i bankenes virksomhet, synes det mer rasjonelt å organisere statsbankene i selskapsform. Alt etter i hvilken utstrekning de enkelte banker blir tillagt sektorpolitiske roller, eller skal drive på et generelt forretningsmessig grunnlag, bør de organiseres enten som statselskap (statsforetak) eller statsaksjeselskap.»⁸

Statsforetaksformen er en mellomform mellom forvaltningsorgan og aksjeselskap ved at den offentlige styring av virksomheten er mer direkte enn for aksjeselskapsmodellen, men svakere enn i forvaltningsorgan eller forvaltningsbedriftmodellen. Statsforetaksformen er rettet inn mot statlig virksomhet der det er ønskelig å gi foretaksledelsen stor grad av frihet når det gjelder den forretningsmessige ledelsen av foretaket, men der det er nødvendig å sikre at virksomheten drives i samsvar med overordnede sektorpolitiske målsettinger. Den statlige kontroll og styring av virksomheten skjer i hovedsak gjennom fastsettelse av foretakets formålsbestemmelse, vedtekter og retningslinjer fastsatt av departementet, samt gjennom foretaksmøtet. Foretaksmøtet er eierens, det vil si departementets, organ og det er foretakets øverste organ, om lag som generalforsamlingen i et aksjeselskap. Styret i foretaket, som er valgt av departementet gjennom foretaksmøtet, er ansvarlig for den forretningsmessige ledelsen av foretaket, og for at den drives mest mulig regningsvarende innenfor de rammer som er fastsatt for virksomheten.

Statsbankenes roller i den økonomiske politikken drøftes nærmere i avsnitt 3.3-3.12. Alle statsbankene forvalter offentlige ressurser ut fra sektorpolitiske begrunnelser. I tillegg til å utøve særegne offentlige oppgaver som ikke tilbys av private aktører, er innslaget av forretningsmessig virksomhet med berøringsflater mot private finansinstitusjoner betydelig. Utviklingen på finansmarkedet tilsier at ramme-

8. NOU 1989: 5 «En bedre organisert stat», side 164-165.

betingelsene for statsbankene må tilpasses slik at arbeidsdelingen mellom offentlig og privat sektor blir effektiv. Innenfor de rammer og prioriteringer som statsbankene er pålagt å følge, er en stor del av deres oppgaver knyttet til kredittgivning, blant annet i form av kredittvurdering og oppfølging av kreditter. Statsbankene må i sin virksomhet behandle mange enkeltstående søknader om kreditt og tilskudd. Det synes uhensiktsmessig at politiske organer skal bringes inn i beslutningsprosessen om enkeltsaker. Ut fra hensynet til effektiv drift er det mer naturlig at enkeltbeslutninger fattes av bankene selv, og at bankenes ledelse og styre er ansvarlige overfor myndighetene med hensyn til oppfølging av de retningslinjer som er gitt for driften. En slik organisasjonsform krever på sin side at det kan utarbeides resultatmål og evalueringer av virksomheten. Slike evalueringer er viktige for at politiske beslutningstakere skal kunne vurdere om ressursbruken står i et fornuftig forhold til de resultater som oppnås.

Mens deler av statsbankenes virksomhet har relativt store berøringsflater med virksomheten i private finansinstitusjoner, er andre deler av virksomhetsområdet klart atskilt fra «vanlig bankvirksomhet». Enkelte av de oppgaver som statsbankene utøver kunne alternativt vært utført av de respektive departementer eller av direktorater under disse. Eksempler på slik virksomhet kan være utredningsvirksomhet på vegne av departementene samt administrasjon av ulike støtteordninger. For slik virksomhet må det antas at myndighetenes behov for direkte styring er større enn det statsforetaksmodellen innebærer. Ved valg av organisasjonsmodell må innslaget av forretningsmessig virksomhet veies opp mot innslaget av annen type virksomhet. Det er således ikke gitt at alle statsbankene bør organiseres etter samme modell. Utvalgets vurderinger og tilrådinger om valg av organisasjonsform gis i "[Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner](#)" i kapittel 7-11.

Subsidieelementet i de offentlige finansieringsordningene innebærer at statsbankenes virkemidler må ses i sammenheng med andre offentlige overførings- og subsidieordninger. Dette tilsier at statsbankenes rammebetingelser bør utformes slik at politiske myndigheter på en hensiktsmessig måte kan prioritere mellom statsbankenes virkemidler og alternative virkemidler i politikken. Slik budsjettprosessen er lagt opp kan dette i praksis vise seg vanskelig. I Stortinget er det for eksempel finanskomiteen som behandler statsbankopplegget, mens annen støtte til de enkelte sektorer behandles i ulike komiteer. Dette gjør det vanskeligere å prioritere mellom bevilgninger til statsbankene og andre typer bevilgninger rettet inn mot de respektive sektorer.

For at beslutninger om statsbankenes virksomhet skal kunne fattes på et samfunnsmessig informasjonsgrunnlag, må såvel kostnadene ved virkemiddelbruken som effektene av denne synliggjøres for beslutningstakerne. De statsfinansielle kostnadene ved statsbanksystemet fremkommer i budsjettprosessen og er således relativt uproblematisk ut fra et styringshensyn. Som vi tidligere har beskrevet er de statsfinansielle kostnadene kun en del av de samlede kostnader ved statsbanksystemet. I prinsippet bør de samlede kostnader i størst mulig grad fremkomme i beslutningsprosessen. Dette gjelder blant annet statsbankenes tap på utlån og garantier. Statsbankene anvender i dag ulike regnskapsprinsipper for tapsføring, og dette kan innebære at de reelle kostnader ved utlåns- og garantivirksomheten ikke synliggjøres for beslutningstakerne.

Kostnadene ved statsbankenes virksomhet må også ses i sammenheng med virkningene av statsbankenes virksomhet. Dette krever evaluering av virksomheten både i forhold til oppnåelse av de retningslinjer som er fastsatt og med hensyn til eventuelle utilsiktede virkninger av virksomheten. Det er problematisk å finne gode mål på produksjonsresultatet i statsbankene eller å anslå den samfunnsmessige verdien av virksomheten. Det er da en fare for at effektiviteten av virkemiddelbruken

svekket. Endringer i samfunnsforhold generelt, og i finansmarkedets funksjonsmåte spesielt, øker faren for at offentlige finansieringsordninger kan bli en ineffektiv ressursanvendelse.

3.3 NÆRINGSPOLITISKE MÅLSETTINGER

3.3.1 Innledning

Regjeringen uttalte i Langtidsprogrammet 1994-97 at en aktiv nærings- og strukturpolitikk for å øke aktiviteten i privat sektor er en forutsetning for å nå de overordnede mål om full sysselsetting og økonomisk vekst. Som begrunnelse for å prioritere nærings- og strukturpolitikken i tiden fremover, peker regjeringen i Nasjonalbudsjettet for 1995 på at det gjenstår et viktig arbeid med å bedre økonomiens virkemåte på flere områder. Økt internasjonalisering og teknologisk utvikling stiller også krav om en løpende tilpasning av virkemiddelbruken på enkeltområder.

Næringspolitikken har klare berøringsflater med distriktspolitikken. Vi vil likevel i dette avsnittet konsentrere oss om de målsettinger og tiltak som retter seg mot produksjonsutviklingen i næringslivet, uavhengig av lokaliseringen av bedriftene. Distriktpolitiske målsettinger vil bli vurdert i avsnitt 3.4.

Med utgangspunkt i de overordnede mål for nærings- og strukturpolitikken er det avledet en rekke mer spesifiserte målsettinger. I Nasjonalbudsjettet for 1995 la regjeringen blant annet vekt på behovet for å bedre virkemåten ytterligere i kapitalmarkedet, herunder behovet for at egenkapitalen bør styrkes i mange norske bedrifter, og at tilgangen på fremmedkapital til lønnsomme prosjekter må fungere tilfredsstillende. Det ble videre lagt vekt på å stimulere til etablering av nye bedrifter og å styrke bedrifter innen konkurranseutsatt sektor.

De politiske myndigheter har også stilt opp målsettinger knyttet til utviklingen i særskilte næringer. Særlig gjelder det landbruks- og fiskerinæringen. Målsettingene for den generelle næringspolitikken og for særskilte næringer er til dels begrunnet i ulike forhold. Virkemidlene som anvendes for å nå målene er også forskjellige. Vi har derfor valgt å behandle mål og virkemidler knyttet til den generelle næringspolitikken i avsnitt 3.3.2. Mål og virkemidler knyttet til enkelt næringer behandles i avsnitt 3.3.3.

3.3.2 Om mål og virkemidler i den generelle næringspolitikken

De ulike målsettinger innen næringspolitikken er begrunnet i behovet for en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser som en forutsetning for å nå de overordnede mål om høy sysselsetting og økonomisk vekst. Med hensyn til statsbankenes virksomhet er det særlig målsettingene om å styrke kapitalmarkedets funksjonsmåte, herunder å styrke egenkapital- og fremmedkapitaltilgangen til lønnsomme prosjekter, som er mest sentrale.

3.3.2.1 Begrunnelser for offentlige inngrep

Hovedbegrunnelsene for statsbanker er eksistensen av positive indirekte virkninger og manglende markeder for fordeling av risiko. Disse generelle former for markedssvikt er nærmere beskrevet i avsnitt 3.2.3. Vi vil i dette avsnittet drøfte relevansen av disse former for markeds svikt i forhold til finansiering av næringsvirksomhet.

Positive indirekte virkninger kan medføre at privatøkonomisk ulønnsomme prosjekter likevel er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Slike prosjekter kan vanskelig bli satt i gang uten offentlig inngrep i markedet. Eksempler på positive indirekte virkninger kan være den læring og kompetanseoppbygging som gjennomføringen

av et prosjekt bringer med seg. Et annet eksempel er bedrifters investeringer i infrastruktur (utbedring av veier etc) som også andre kan nyte godt av. Private investorer vil ikke ta hensyn til slike virkninger, mens de for samfunnet som helhet vil utgjøre et gode. Positive eksterne virkninger kan således være en begrunnelse for støtte i form av tilskudd eller gunstig finansiering til næringsvirksomhet.

Mangelfulle markeder for fordeling av risiko kan ikke sies å være et generelt problem for all næringsvirksomhet. For bedrifter som kan stille tilfredstillende sikkerhet for låneopptak, og for større bedrifter som kan anvende aksjemarkedet, vil finansiering av lønnsomme prosjekter normalt ikke være et problem. For visse typer investeringer eller for enkelte grupper bedrifter kan imidlertid manglende muligheter for risikoavlastning innebære at selv lønnsomme prosjekter i for liten grad lar seg finansiere i det private marked.

For store bedrifter er som nevnt aksjemarkedet en viktig kilde for risikospredning. Små og mellomstore bedrifter som ikke har tilgang til aksjemarkedet, er henvisning til å skyte inn egenkapital selv eller foreta rettede emisjoner. Det er rimelig å anta at det er knyttet relativt store kostnader til slike emisjoner. Dette skyldes blant annet at slike aksjer vil ha lav likviditet, og at mindre bedrifter vil være relativt ukjente i aksjemarkedet. Eksterne investorer vil kreve kompensasjon for dette i form av høyere forventet avkastning. Et resultat av aksjemarkedets organisering er derfor at det for små og mellomstore bedrifter er vanskeligere å innhente risikokapital enn for større foretak.

Det er særlig for usikre investeringsprosjekter i små og mellomstore bedrifter, der bedriften ikke kan stille sidesikkerhet, at det kan være vanskelig å finne privat finansiering, jf avsnitt 3.2.3. Manglende sikkerhetsstillelse kan blant annet være et problem for bedrifter i distrikter der kapitalutstyr, som bygninger og maskiner, har få alternative bruksområder. Alternativverdien av investeringer vil da være lav og risikoen for investorer høy. Irreversible investeringer innebærer også høy risiko fordi kapitalen vil bindes i lang tid, jf avsnitt 3.2.3.

Slik det er beskrevet i avsnitt 3.2.3 kan *atferdsrisiko* generelt føre til at risiko ikke lar seg fordele så godt som ønskelig. Private kredittinstitusjoner vil dessuten foretrekke å lånefinansiere sikre prosjekter fremfor mer usikre, selv om den forventede avkastning ved de sistnevnte er høyere. Det er også sannsynlig at mindre bedrifter og nystartede bedrifter vil ha større vanskeligheter med å finne privat finansiering enn større bedrifter. Særlig nystartede bedrifter vil jo være ukjente i private finansinstitusjoner (kortvarig kundeforhold), og de vil ha svakere forhandlingsstyrke enn større, veletablerte bedrifter.

Offentlige finansieringsordninger kan ikke løse problemene knyttet til usikkerhet eller atferdsrisiko. Fra et samfunnsmessig synspunkt kan imidlertid flere investeringsprosjekt ses i sammenheng, og den samlede risiko kan vurderes som lavere for samfunnet som helhet enn det private finansinstitusjoner vil gjøre. Det kan derfor være ønskelig at det blir satt i gang flere relativt usikre prosjekter med høy forventet lønnsomhet enn det private kapitalmarkedet alene vil føre til. Dette er en begrunnelse for at samfunnet i visse tilfeller bør avlaste private investorer for risiko. Dette kan for eksempel skje ved tilførsel av risikokapital.

3.3.2.2 *Beskrivelse av virkemidler i næringspolitikken*

Det er en rekke virkemidler innen den økonomiske politikken som direkte eller indirekte påvirker næringsstrukturen i samfunnet, og som er rettet inn mot å korrigere for ulike typer markedssvikt. Det offentlige kan selv igangsette prosjekter, eller det kan tilføre subsidier eller kreditt til privatdrevne prosjekter. Tilførselen kan skje

direkte fra staten eller den kan kanaliseres via statsbankene eller ved at det offentlige garanterer for lån i private finansinstitusjoner.

Statsbankene utgjør således ett av flere virkemidler i næringspolitikken. Den viktigste statsbanken i forhold til den generelle næringspolitikken er Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). SND er nærmere beskrevet i avsnitt 5.4.3. SND kan tilføre både kontantstøtte, egenkapital og lånekapital. Dessuten kan fondet gi garantier for lån fra private finansinstitusjoner. SNDs ordninger er i hovedsak utformet etter prinsippet om næringsnøytralitet og er i hovedsak rettet inn mot små og mellomstore bedrifter. Ordningene skal bidra til nyetableringer, omstillinger, forskning og utvikling, mm.

En viktig del av tiltakene i næringspolitikken er rettet mot utvikling av nye produkter og mot å bedre næringslivets konkurransevne. Ulike nettverksordninger er rettet inn mot å etablere samarbeidsrelasjoner mellom bedrifter eller mellom offentlige etater og bedrifter (offentlige utviklingskontrakter). Hensikten er å bidra til utvikling av produkter og til markedsføring av disse.

Næringsstøtten fra det offentlige består av rene overføringer fra offentlige budsjetter, fritak for generelle avgifter, gunstige skatteordninger og skjermingsstøtte. Av den totale statlige næringsstøtten i form av direkte utbetalinger til næringer og bedrifter over statsbudsjettet på om lag 25 milliarder kroner i 1994,⁹ utgjorde støtten til primærnæringene om lag halvparten. Næringsstøtten til andre næringer fordelte seg med anslagsvis en fjerdedel på fritak for elektrisitets- og mineraloljeavgifter og det resterende på direkte utbetalinger til bedrifter og næringer over statsbudsjettet. Det foreligger ikke oppdaterte tall for hvor stor andel av næringsstøtten som kanaliseres gjennom statsbankene. For sektorene industri, bergverk og privat tjenesteyting utgjorde næringsstøtten fra SND i 1991 om lag en tredjedel av den samlede støtten på i underkant av 7 milliarder kroner dette året.

I tillegg til de ulike former for næringsstøtte er det åpenbart at distriktpolitikken, arbeidsmarkedspolitikken, samferdselspolitikken, utdanningspolitikken, forskningspolitikken og konkurransepolitikken også har betydning for bedriftenes tilpasning. Skatte- og avgiftspolitikken er også svært viktig. Et aspekt ved skattesystemet er at samfunnet overtar en del av risikoen ved et investeringsprosjekt. Staten tar del i prosjektets eventuelle overskudd ved at dette er skattepliktig, og i et eventuelt underskudd ved at dette er fradragsberettiget i beregningen av skattbar inntekt. Beskatningen bidrar derfor både til å redusere forventet overskudd og til å redusere usikkerheten ved prosjektet. Skattesystemet har derfor en risikospredende funksjon som kommer i tillegg til den risikospredning som skjer gjennom markedene for egen- og fremmedkapital. Isolert sett vil denne funksjonen bli sterkere jo høyere marginalskattesatsen er. Forventet overskudd vil imidlertid reduseres, slik at muligheten for å anvende det generelle skattesystemet for risikoutjevningensformål er begrenset. I denne sammenheng er det grunn til å understreke hensynene som ligger til grunn for reformene i skattepolitikken de senere årene. Ut fra effektivitetshensyn er det viktig å tilstrebe lave marginalskattesatser.

For et gitt offentlig skatteproveny kan skattesystemet også anvendes i næringspolitikken ved å differensiere skattesatser, for eksempel ved at bedriftsbeskatningen gjøres forskjellig fra personbeskatningen. Utformingen av avgiftspolitikken kan også være et virkemiddel i denne sammenheng. Avgifter knyttet til bedriftenes innsatsfaktorer eller ferdige produkter vil påvirke bedriftenes tilpasninger. For eksem-

9. Omfatter i hovedsak direkte utbetalinger til bedrifter og næringer over statsbudsjettet samt selektive avgiftslettelser som kommer næringslivet til gode. Skjermingsstøtte og prissubsidier for matvarer er ikke regnet med.

pel vil investeringsavgift og arbeidsgiveravgift påvirke bedriftenes investeringsbeslutninger og forholdet mellom kapitalutstyr og antall ansatte.

3.3.2.3 *Drøfting av alternative virkemidler*

Ut fra hovedmålsettingen i den økonomiske politikken om høy økonomisk vekst og høy sysselsetting bør den offentlige næringspolitikken utformes etter prinsippet om næringsnøytralitet. Dette vil mest effektivt bidra til verdiskapningen i samfunnet. Tiltak som favoriserer enkelt næringer vil medføre at ulike deler av næringslivet stilles overfor ulike lønnsomhetskrav, og dette kan få (utilsiktede) vridningseffekter ved at ressursene i økonomien kanaliseres til mindre lønnsomme virksomheter. Dette tilsier forsiktighet ved bruk av næringsdifferensierte skatter og avgifter samt arbeids- eller kapital subsidier til enkelt næringer. I de tilfeller en ønsker å anvende næringsdifferensierte skatter, avgifter eller subsidier, må dette begrunnes i andre forhold enn effektivitetsmessige hensyn, for eksempel i distriktspolitiske hensyn eller miljøhensyn.

Utformingen av de generelle rammebetingelser for næringslivet inntar en sentral plass i næringspolitikken. Tiltak som bidrar til like konkurransevilkår og tiltak for å bedre spredningen av informasjon og kunnskap, vil bedre verdiskapningen i næringslivet. Videre er tiltak for å bedre funksjonsmåten i markedene for risikokapital viktige for at lønnsomme investeringer skal kunne realiseres.

Offentlige inngrep i form av subsidier eller kapitaltilførsel til næringslivet kan være berettiget når det kan påvises ulike former for svikt i de private markeder. Ved svikt i markedet for risikokapital, vil det mest treffsikre virkemidlet være tilførsel av risikokapital. Dette gjelder særlig i forhold til finansieringen av risikable prosjekter med høy forventet avkastning. Det offentlige kan lide betydelige tap på finansieringen av slike enkeltprosjekter. Ideelt sett bør renten på offentlige utlån settes slik at den reflekterer forventet tap. Kombinasjonen av høy risiko og høy forventet avkastning tilsier at renten på toppfinansiering fra det offentlige bør settes relativt høyt, og i hvert fall høyere enn for utlån til prosjekter med lavere risiko.

I de tilfeller begrunnelsen for offentlig støtte er positive indirekte virkninger ved bruk av en bestemt innsatsfaktor eller i produksjonen av et bestemt gode, bør tilskudd vanligvis knyttes direkte til den faktoren som verdsettes særskilt.

Næringsstøtte kan blant annet gis i form av subsidiert kreditt eller som tilskudd knyttet til løpende bruk av innsatsfaktorer. Det vises til avsnitt 3.2 for en nærmere drøfting. Næringsinvesteringer vil ofte ha en lang tidshorisont, og det vil som regel være ønskelig med en viss kontroll med at bedriftene anvender subsidiemidler etter forutsetningene. Dette kan tilsi at det i forhold til næringsinvesteringer kan være hensiktsmessig å knytte subsidier til et løpende lån, med de sanksjonsmuligheter som det offentlige dermed vil ha overfor subsidiemottaker.

Regjeringen uttalte både i Langtidsprogrammet 1994-97 og i Nasjonalbudsjettet for 1995 at den tar sikte på å redusere omfanget av næringsstøtten. Det pekes på at næringsstøtte kan hindre nødvendige omstillinger i næringslivet, og at det særlig i oppgangsperioder er viktig at ulønnsomme bedrifter ikke legger beslag på produksjonsfaktorene. I Langtidsprogrammet vises det til nyere studier som tyder på at subsidierte bedrifter får svekket langsiktig konkurransevne, og at land med høy næringsstøtte får en relativt høyere andel næringer som møter fallende etterspørsel internasjonalt, og som derfor gir mindre muligheter for vekst og økt sysselsetting.

Det er forbundet med stor usikkerhet å vurdere næringsinvesteringer, og offentlige myndigheter vil måtte treffe beslutninger om tildeling av støtte og kreditt på usikkert grunnlag. Noe av denne usikkerheten kan reduseres ved at de som initierer et prosjekt, selv står for en betydelig del av risikoen og således selv har tro på pro-

sjektet og egeninteresse i at prosjektet går godt. Videre bør private finansinstitusjoner bringes inn i finansieringen slik at disse også foretar en prosjektvurdering. Disse forhold trekker i retning av at private aktører bør bære en betydelig del av risikoen i et prosjekt. Dette vil øke treffsikkerheten i den offentlige virkemiddelbruken og redusere kostnadene for det offentlige.

Kostnadene ved offentlige finansieringsordninger er behandlet i avsnitt 3.2.7. På bakgrunn av det mangfoldet av næringsrettede støtteordninger som eksisterer må det antas at «rent seeking» kostnader, knyttet til bedriftenes strategiske tilpasninger, er særlig høye for offentlige næringsfinansieringsordninger. Det store antallet støtteordninger gjør det vanskelig, særlig for mindre bedrifter, å finne fram i støtteapparatet. Disse forhold trekker i retning av at antall støtteordninger bør reduseres, og at ordningene bør koordineres slik at like prosjekter behandles ensartet uansett hvilke offentlige etater som forvalter støtteordningene.

3.3.3 Om mål og virkemidler for utviklingen i enkelt næringer

Ved siden av målsettingene i den generelle næringspolitikken, er det også stilt opp målsettinger for utviklingen i enkelt næringer. Særlig gjelder dette for primærnæringene. Den økonomiske politikken overfor primærnæringene er dels begrunnet i hensynet til å effektivisere driften i disse næringer, men karakteristisk for denne del av næringspolitikken er også en rekke andre begrunnelser og hensyn. Primærnæringenes betydning for inntektsnivået i distriktene og for bosettingsmønsteret i landet er tillagt betydelig vekt i landbruks- og fiskeripolitikken.

I utformingen av landbrukspolitikken er en rekke hensyn med i bildet. I St.prp nr 8 (1992-93) legger regjeringen vekt på landbruksnæringens betydning i distriktpolitikken, i miljøpolitikken, i ernæringspolitikken og i sikkerhetspolitikken (blant annet som beredskap mot økologiske kriser og ressurskriser). Regjeringen legger også vekt på landbruksnæringens betydning i fordelingspolitikken gjennom inntektsnivået i landbrukssektoren og gjennom husholdningenes utgifter til matvarer.

De mange hensyn som er tillagt vekt i landbrukspolitikken gjenspeiles i den offentlige virkemiddelbruken. Den offentlige støtten til landbruksektoren er høy sammenlignet med støtten til andre næringer og støtten til landbruket i andre land. Mangfoldet i støtteordninger er også stort. Statsstøtten til jordbruk består i hovedsak av subsidier over landbruksavtalen. I 1994 utgjorde jordbruksstøtten¹⁰ om lag halvparten av den samlede næringsstøtten på 25 milliarder kroner dette året.

Målsettingene i landbrukspolitikken er dels knyttet til inntektsnivå i landbruket (fordelingspolitikk) og dels til ulike effektivitetshensyn.

Det sentrale virkemiddel i fordelingspolitikken er overføringer til ulike grupper i samfunnet. Styrking av inntektsgrunnlaget for enkeltgrupper gjennom næringsstøtte er et lite presist virkemiddel fordi støtten også vil påvirke struktur og produksjonsbeslutningene i næringslivet. Noe av næringsstøtten vil således gå til andre formål og kunne få negative effektivitetsvirkninger i tillegg til de inntektseffekter som er tilsiktet. Norsk landbruk har for tiden en viss overproduksjon i forhold til det som kreves av beredskapshensyn mv. Dette tilsier at i dagens situasjon er støtte i form av produksjonsstøtte eller investeringsstøtte lite egnede virkemidler for å påvirke inntektsnivået i landbrukssektoren.

Landbrukspolitikken er et sentralt element i distriktpolitikken. Vurdering av distriktpolitikken er nærmere behandlet i avsnitt 3.4. Det er viktig at virkemidlene i distriktpolitikken og næringspolitikken ses i sammenheng. Ut fra effektivitets-

10. Tallene er eksklusive prissubsidier på matvarer og skjermingsstøtte.

hensyn bør landbruket omfattes av de samme virkemidler som annen næringsvirksomhet.

Den teknologiske utvikling har redusert arbeidskraftbehovet i landbrukssektoren. Dette gjenspeiles blant annet i at 60 prosent av jordbrukshusholdningene ikke har jordbruket som viktigste inntektskilde. Denne utviklingen illustrerer at den *generelle* distrikts- og næringspolitikken har fått stadig større betydning for folk i bygdene. En dreining i virkemiddelbruken fra produksjonsavhengig støtte til produksjonsnøytrale ordninger er således viktig for å bedre effektiviteten i virkemiddelbruken. Dette er i tråd med regjeringens syn i den ovenfor nevnte stortingsproposisjon om landbrukspolitikken.

Det er også lagt til grunn andre målsettinger i utformingen av jordbrukspolitikken. Blant annet tas det sikte på å få gjennomført miljøtiltak i landbruket og sektorens betydning i ernæringspolitikken og sikkerhetspolitikken er også tillagt vekt. Offentlige mål og virkemiddelbruk for miljøpolitikken er drøftet i avsnitt 3.8. På bakgrunn av at prisene på landbruksprodukter av ulike årsaker er subsidierte, samt de omfattende støtteordninger som sektoren er omfattet av, er det vanskelig å se at negative miljøeffekter i landbruket kan løses ved hjelp av produksjonsavgifter alene. Det kan derfor være nødvendig dels å pålegge landbruket å gjennomføre miljøtiltak, og dels å stimulere til dette gjennom offentlige støtteordninger for dette formålet. Prinsippene for gjennomføring av miljøtiltak og for offentlig støtte til slike tiltak bør være de samme for landbrukssektoren som for andre deler av næringslivet.

Positive eksterne virkninger ved landbrukssektorens virksomhet bør i utgangspunktet behandles som ved slike virkninger ved annen næringsvirksomhet. Den omfattende regulering som landbrukssektoren er omfattet av, kompliserer imidlertid den offentlige virkemiddelbruken.

Landbruksbanken er ett av mange elementer i det offentlige virkemiddelapparatet overfor landbrukssektoren. Landbruksbankens virksomhet er nærmere beskrevet i "*Beskrivelse av det norske statsbanksystemet*" i kapittel 5. På bakgrunn av de ulike målsettinger i landbrukspolitikken har utvalget ovenfor drøftet enkelte aspekter ved offentlig virkemiddelbruk overfor landbruket. Av drøftingene fremgår det at subsidiert kredittgivning som favoriserer landbrukssektoren i forhold til annen næringsvirksomhet, er et lite målrettet virkemiddel. Dette skyldes for det første den eksisterende overkapasitet i sektoren, som innebærer at offentlig kreditt for investeringer i produksjonsutstyr er lite ønskelig. For det andre må det i dagens situasjon antas at landbrukssektoren har like gode muligheter som andre næringer i samme område til å stille sikkerhet for låneopptak. Dette trekker i retning av at denne sektoren generelt ikke er rasjonert i det private kredittmarkedet.

Det kan av hensyn til å styrke næringsutviklingen i økonomien generelt og ut fra distriktpolitiske målsettinger være grunnlag for offentlig subsidierte finansieringsordninger knyttet til etablering av alternative arbeidsplasser i distriktene. For å sikre en samfunnsøkonomisk effektiv utnyttelse av de offentlige virkemidler, bør slike ordninger innrettes næringsnøytralt. Dette tilsier en stor grad av koordinering og samordning av de offentlige finansieringsordningene for landbrukssektoren med øvrige ordninger i nærings- og distriktpolitikken.

Det overordnede mål for fiskeripolitikken er i Langtidsprogrammet 1994-97 formulert som «å skape en bærekraftig og lønnsom fiskeri- og havbruksnæring». Hovedelementet i fiskeripolitikken er dermed å sikre en effektiv og lønnsom fiskeri- og havbruksnæring. Næringsens avhengighet av fiskeressursene i havet medfører at kapasiteten i næringen må tilpasses utviklingen i fiskeressursene over tid. I tillegg til disse effektivitetsbegrunnede målsettinger i fiskeripolitikken er det gjerne lagt vekt på fiskerinæringens betydning for inntektsnivå og bosetting i kystdistriktene.

De statlige støtteordninger til fiskerinæringen er nå så lave at næringen kan karakteriseres som nesten subsidiefri, jf St.prp nr 1 (1994-95). I Langtidsprogrammet 1994-97 uttalte også regjeringen at det er en målsetting at næringen gjøres selvberende og uavhengig av støtte om kort tid. Nedtrapping av støtten til fiskerinæringen har vært nødvendig både for å tilpasse kapasiteten i næringen til ressursgrunnlaget og for å oppfylle internasjonale avtaler.

En sentral offentlig oppgave er å ivareta forvaltningen av fiskebestanden. Sentralt i denne sammenheng er regulering av kapasiteten i næringen gjennom fastsettning av kvoter for de ulike fartøys- og redskapsgrupper. Gjennom kvotefastsettelsen kan også distrikts- og sysselsettingsmålsettinger ivaretas.

Både ut fra hensynet til en effektiv næringsutvikling og distriktpolitiske målsettinger, vil anvendelse av offentlige finansieringsordninger få størst effekt når de utformes næringsnøytralt. Dette trekker i retning av at eventuelle offentlige finansieringsordninger for fiskeflåten bør samordnes med de øvrige finansieringsordninger for næringslivet.

Ut fra kulturpolitiske målsettinger er det et mål å bidra til en tilfredstillende dekning av dagsaviser i landet. For pressepolitikken er det videre stilt opp mål om å medvirke til

- å opprettholde et høyt aviskonsum,
- at det kan komme ut aviser på de fleste steder der det er grunnlag for det,
- at det kan gis ut riksdekkende aviser, og til
- lokal aviskonkurranse på flest mulige steder.¹¹

Myndighetene yter på denne bakgrunn næringsstøtte til avissektoren. Støtten består i hovedsak av pressestøtte og i noen utstrekning av lån fra Statens lånekasse for aviser.

Pressestøtte ytes over Kulturdepartementets budsjetter og gis som produksjonstilskudd, tilskudd til pressekontorene, mediaforskning, samiske aviser, særskilte publikasjoner og som distribusjonstilskudd til avisene i Finnmark. Statens lånekasse for aviser yter toppfinansiering og stiller garantier for lån i forbindelse med investeringer i aviser som har vanskelig økonomi. Statens lånekasse for aviser er nærmere beskrevet i avsnitt 5.4.7.

Offentlige virkemidler for å sikre en rimelig dekning av dagsaviser kan innrettes som direkte tilskudd til avisene gjennom produksjonssubsidier eller som støtte til innkjøp av produksjonsutstyr. Pressestøtte har først og fremst som funksjon å bedre økonomien i avisene. For mindre aviser med svak økonomi kan det være vanskelig å finne privat finansiering for investeringer i produksjonsutstyr. Dette skyldes i hovedsak at slike aviser kan ha vanskeligheter med å stille tilfredsstillende sikkerhet for låneopptak. Tilførsel av risikokapital er således først og fremst rettet inn mot å bedre finansieringsmulighetene for slike aviser ved at det offentlige overtar deler av risikoen ved låneopptak.

3.4 DISTRIKTSPOLITISKE MÅLSETTINGER

Regional- og distriktpolitikken har over lang tid hatt som overordnet mål å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levevilkår i ulike deler av landet. Om distriktpolitikken sier regjeringen i Langtidsprogrammet 1994-97:

«Svak lønnsomhet i deler av distriktsnæringslivet og en ugunstig befolknings- og sysselsettingsutvikling i mange regioner krever fortsatt aktiv distriktpolitisk innsats. Målet om å bevare hovedtrekkene i

11. St.prp nr 1 (1994-95) For budsjetterminen 1995, Kulturdepartementet.

bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levevilkår i alle deler av landet ligger fast.»

Regionalpolitikken omhandler også andre deler av landet enn det som tradisjonelt defineres som «distrikter». Det er således i senere år også lagt vekt på å løse regionale problemer i sentrale strøk, blant annet i tilknytning til storbyproblemer. Regionalpolitikken har også som oppgave å fremme et positivt samspill mellom ulike regioner. I St.meld nr 33 (1992-93) *By og land hand i hand - Om regional utvikling* heter det således:

«Målet for den statlige innsatsen i sentrale strøk er både å fremme en positiv utvikling innenfor disse områdene og bidra til at de kan fungere som funksjonelle sentra for hele landet.»

Utviklingen i distriktene henger nært sammen med den regionale næringsutviklingen og dermed med sysselsettings- og inntektsforholdene i næringslivet. Det er derfor stilt opp særskilte målsettinger om å prioritere omstillinger og nyskapingen slik at det legges et grunnlag for lønnsom næringsdrift i distriktene. Det er således klare berøringsflater mellom distriktpolitiske og næringspolitiske målsettinger.

De distriktpolitiske målsettingene atskiller seg imidlertid fra de næringspolitiske ved at de sistnevnte er begrunnet ut fra effektivitetshensyn, mens de distriktpolitiske mål kan sies også å ha store likhetstrekk med fordelingspolitiske målsettinger. Distriktpolitiske målsettinger kan også begrunnes i positive indirekte virkninger av å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, forvalte kulturlandskapet etc. Målet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret kan komme i konflikt med rene effektivitetshensyn.

Flere av statsbankene utøver funksjoner som har betydning for regional- og distriktutviklingen. Landbruksbanken og Fiskarbanken er rettet inn mot primærnæringene, som utgjør et viktig element i denne sammenheng. SND har særlige ordninger for næringslivet i distriktene, og Kommunalbanken spiller en betydelig rolle i finansieringen av kommunal virksomhet. Husbankens virksomhet har betydning for finansieringen av boliger over hele landet, og enkelte av bankens ordninger er rettet inn mot byfornyelsestiltak i de store byene. Statsbankenes virkemidler består av gunstig kredittgivning og direkte tilskudd.

SNDs distriktpolitiske virkemidler er dels rettet inn mot å korrigere for markedssvikt knyttet til finansieringen av prosjekter med høy risiko, og dels mot spesielle aktiviteter for å styrke næringsutviklingen i distriktene. En viktig funksjon ved virkemidlene er overføring av subsidier, i form av tilskudd eller subsidierte lån.

Kommunalbanken gir lån til ulike investeringsformål i kommuner og fylkeskommuner. Banken finansierer seg ved obligasjonslån med statlig garanti, og oppnår derfor lavere rente enn de fleste kommuner kunne oppnådd på egen hånd. Banken kan derfor yte kommunene lån til gunstige betingelser. Kommunalbankens virksomhet er mest betydningsfull for de små og mellomstore kommunene. Disse vil gjennomgående ha mindre finansiell kompetanse og være mindre attraktive i lånemarkedet enn større kommuner. Ikke minst av denne grunn har Kommunalbanken en rådgivningsfunksjon for mindre kommuner. Større kommuner finansierer seg i stor grad direkte i det norske og internasjonale lånemarkedet. Ved sin betydning for finansieringen av mindre kommuner spiller Kommunalbanken en rolle i distriktpolitikken. Det bør imidlertid understrekes at også private finansinstitusjoner og Postbanken yter lån og finansieringsbistand til kommuner og fylkeskommuner.

Det er et stort antall virkemidler som anvendes i distriktpolitikken. De relativt store overføringene knyttet til primærnæringene spiller en vesentlig rolle for utvik-

lingen i distriktene. Videre spiller kommunene en sentral rolle i distriktspolitikken. Kommunenes inntektsgrunnlag, som fastsettes av staten, og retningslinjene for kommunenes oppgaver er således viktige distriktspolitiske virkemidler.

Skatte- og avgiftssystemet kan anvendes distriktspolitisk ved skatte- og avgifts-satser differensiert etter geografisk lokalisering. For eksempel er det på enkelte områder lavere beskatning i Nord-Norge enn i landet for øvrig. Et annet eksempel er transportstøtteordninger rettet inn mot å redusere transportkostnadene for bedrifter som er lokalisert langt fra markedene.

Ordningene med differensiert arbeidsgiveravgift og transportstøtte skal vurderes av overvåkningsorganet i EØS innen 1. januar 1997. Ordningene vil bli vurdert i forhold til EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte.

Det offentlige kan også påvirke distriktutviklingen gjennom lokalisering av egen virksomhet og gjennom virkemidlene innen for eksempel samferdsels-, arbeidsmarkeds- og utdanningssektoren.

Et hovedproblem knyttet til å opprettholde bosettingen i distriktene er tilgangen på arbeidsplasser som tilfredsstillende befolkningens krav om arbeidssikkerhet, varierte oppgaver, utdanningsnivå etc. Tilgangen på arbeidsplasser for kvinner må også antas å påvirke bosettingsmønsteret. Videre er kommunikasjonsforholdene og nivået på annen infrastruktur av betydning for levevilkårene i distriktene. Ambisjoner om å opprettholde stabilt folketall på lavt geografisk nivå, for eksempel innen den enkelte kommune, vil kunne bli samfunnsøkonomisk kostbart ettersom rammevilkårene for de tradisjonelle distriktsnæringene endres og ettersom befolkningens krav til levestandard og arbeidsplasser økes. Ambisjonsnivået i distriktspolitikken er også til en viss grad endret ved at virkemidlene i mindre grad enn tidligere er rettet inn mot de svakest utbygde områdene og i større grad mot å fremme næringsutvikling og bosetting i «folkerike og utviklingsdyktige» distriktsregioner, jf St.meld nr 29 (1989-90) *Politikk for regional utvikling*.

Kravene til varierte arbeidsplasser og et tilfredsstillende nivå på infrastruktur trekker i retning av at distriktspolitiske virkemidler i stor grad bør rettes inn etter de samme formål som de generelle næringspolitiske virkemidler, det vil si at de bør konsentreres om å bidra til etablering og utvikling av lønnsom næringsvirksomhet. Virkemidlene i distriktspolitikken bør i så fall være næringsnøytrale.

Diskusjonen ovenfor trekker også i retning av at næringslivet i distriktene ikke bør behandles vesensforskjellig fra næringsvirksomhet i andre deler av landet. De prinsipielle grunner for å igangsette offentlige tiltak overfor næringslivet er beskrevet i avsnitt 3.3.2.

For næringslivet i distriktene vil kapitalutstyr, som bygninger og maskiner, ofte ha få alternative anvendelsesmuligheter. I tilfelle avvikling av virksomhet vil kapitalutstyret således ha lav verdi, og investeringer i distriktene vil da vurderes som mer risikable fra investorers synspunkt. Sammenlignet med bedrifter i sentrale strøk vil bedrifter i distriktene også kunne ha større vanskeligheter med å finne lånefinansiering i private finansinstitusjoner. Dette skyldes at de vil kunne ha dårligere muligheter til å stille god pantesikkerhet for låneopptak. Dette er et argument i favør av et offentlig tilbud om risikokapital til lønnsomme investeringer i distriktene, jf avsnitt 3.3.2.

I den grad virkemidlene i distriktspolitikken skal rettes inn mot bosettingshensyn i enkelte områder eller distrikter, bør virkemidlene utformes slik at det samfunnmessige effektivitetstapet ved å oppfylle denne målsettingen blir minst mulig. Den mest direkte måten å påvirke sysselsetting og bosetting på, vil være å subsidiere bruk av arbeidskraft eller redusere bokostnadene. Tiltak for å bedre levevilkårene i området, for eksempel ved å bedre infrastrukturen, vil også bidra til å fremme bosettingen.

Selektiv støtte til næringslivet vil lett kunne medføre uheldige vridninger mellom ulike næringer og mellom bedrifter innen samme næring lokalisert i forskjellige deler av landet. Ved at forskjellige deler av næringslivet underlegges ulike rammevilkår, vil ressurser i økonomien i for liten grad kanaliseres til de mest lønnsomme virksomheter. De negative langsiktige virkningene av dette kan være høye.

Statsbankenes virkemidler retter seg mot å tilføre bedrifter (inklusive landbruk og fiske) subsidier og kreditt. Dette påvirker bedriftenes tilpasning. Ved å subsidiere investeringer vil kapitalutstyr bli relativt billigere enn arbeidskraft, noe som kan føre til økt bruk av kapitalutstyr og mindre bruk av arbeidskraft. På den annen side kan investeringer medføre bedret lønnsomhet over tid, slik at bedriften kan utvide og dermed sysselsette flere. Effekten av å subsidiere investeringer er derfor usikker med hensyn til sysselsettingsutvikling og derfor også på bosettingsutviklingen i distriktene.

3.5 BOLIGPOLITISKE MÅLSETTINGER

Statsbanksystemet er et sentralt virkemiddel i boligpolitikken. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i boligpolitikken når en skal drøfte statsbanksystemets rolle på dette området. Først gis en kort omtale av dagens boligpolitikk med myndighetenes målsettinger og begrunnelser. Deretter drøftes dagens virkemidler i boligpolitikken, før det skisseres alternative virkemidler som kan benyttes for å nå de angitte målene. Utvalgets vurderinger og tilrådinger om statsbankenes rolle i boligpolitikken følger i "*Vurdering av statsbankenes rolle i boligfinansieringen*" i kapittel 8.

3.5.1 Om boligpolitikken målsettinger og begrunnelser

Langtidsprogrammet 1994-97 presenterer myndighetenes overordnede målsetting med boligpolitikken: *Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø.*¹²

Bakgrunnen for myndighetenes boligpolitikk er at boligen og bomiljøet er av stor betydning for den enkeltes levekår gjennom hele livsløpet. Boligen er utgangspunkt for familiefellesskap, sosial omgang, læring og rekreasjon. Undersøkelser av tidsbruk viser at de fleste tilbringer en meget stor del av tiden i hjemmet og bomiljøet. Et viktig grunnlag for de unges utvikling og muligheter senere i livet legges i nærmiljøet.

Boligpolitikken sentrale plass i fordelingspolitikken må ses på bakgrunn av den betydningen boligen og bomiljøet har for den enkeltes muligheter på andre områder. Store ulikheter i boligforhold og bomiljø vil kunne påvirke det sosiale miljøet. I enkelte storbyområder kan en i tillegg få konsentrasjon av vanskeligstilte husholdninger i dårlige boligområder. Et mål er derfor å *bidra til en mer likeverdig fordeling av boligstandard og bomiljø enn det inntekts- og formuesfordelingen alene ville ha gitt.* Den sentrale oppgaven for den offentlige boligpolitikken beskrives på den bakgrunn som å *sikre tilgang på rimelige boliger av nøktern standard.* Boutgiftene for en nøktern bolig må stå i et rimelig forhold til husholdningenes økonomiske ressurser.

Økonomisk og juridisk botrygghet er også en sentral målsetting i boligpolitikken. Dette forholdet var spesielt aktuelt i forbindelse med gjeldsbetjeningsproblemene til en del husholdninger, borettslag og boligbyggelag i begynnelsen av 1990-årene.

12. Jf også St.meld nr 34 (1988-89) Boligpolitikk for 1990-årene, og Innst. S nr 297 (198889).

I St.meld nr 34 (1988-89) *Boligpolitikk for 1990-årene*, ble det i tillegg til det overordnede målet satt opp en rekke andre mål for boligpolitikken. Boligpolitikken skal bidra til

- at alle bor i boliger med god kvalitet,
- en god boligfordeling,
- stabil utvikling på boligmarkedet,
- effektiv ressursbruk i boligbyggingen,
- utnyttelse av den eksisterende boligmassen,
- utbedring av den eksisterende boligmassen, og
- utvikling av gode bomiljøer.

En del av de avledede målene kan utledes av det overordnede målet om at *alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø*, mens andre må kunne sies å stå på egne ben. De ulike målene er til dels innbyrdes uavhengige.

En begrunnelse for myndighetenes boligpolitikk er argumentet om at det er imperfeksjoner i boligmarkedet. En vanlig begrunnelse for at boligmarkedet ikke virker perfekt i denne forstand er at ved tilpasning i boligmarkedet tar foreldre ikke tilstrekkelig hensyn til sine barns behov. En tenker her ofte på boligen og bomiljøets betydning for barnas muligheter på andre områder i livet. Det kan også hevdes at det er positive eksterne effekter forbundet med en god boligstandard, for eksempel at dette har gunstige virkninger på det sosiale miljøet som den enkelte normalt ikke tar hensyn til ved kjøp av bolig.

En annen type begrunnelse for å subsidiere boligen knytter seg til at myndighetene har en annen vurdering enn forbrukeren av hvilken standard det bør være på vedkommendes bolig og bomiljø. Myndighetene kan velge å overprøve forbrukerens valg mellom boligkonsum og annet konsum, og kan stimulere til at mer ressurser benyttes på boligen fremfor andre konsumgoder.

3.5.2 Om virkemidler i boligpolitikken

Hovedspørsmålet i boligpolitikken er om boligmarkedet av seg selv dekker ulike boligbehov, om boligbyggingen blir tilstrekkelig for å unngå for sterke ubalanser, og om de samlede ressursene som investeres i sektoren blir best mulig utnyttet. Gjennomføringen av boligpolitikken skjer i et samspill mellom staten, kommunene og private. De statlige myndighetenes ansvar for å tilrettelegge rammebetingelsene for boligmarkedet er i hovedsak knyttet til lover og regler, skattesystemet og statsbanksystemet. Krav til minstestandard for hvordan folk bør bo er ivaretatt gjennom lovverket (plan- og bygningsloven med tilhørende byggeforskrifter). Gjennom statsbanksystemet søker myndighetene å påvirke boligmassen ved at det gis incentiver til å velge en bestemt boligstandard. Videre søker myndighetene å påvirke forhold som byggtekniske løsninger, funksjonalitet for flere generasjoner (livsløpsstandard), byggeskikk, kvalitet på utearealer mv. Dette kan sies å ha en sosialpolitisk kobling, ved at det stimuleres til boliger som er hensiktsmessige også for eldre og funksjonshemmede. I tillegg til å stimulere til en bestemt utforming av boligmassen, ivaretar statsbanksystemet også målsettinger av fordelingspolitisk karakter og yter tilskudd og billige lån for å tilgodese bestemte grupper og formål.

I boligpolitikken har kommunene ansvar for å gi et tilbud om boliger til vanskeligstilte samt ansvar for tomteforsyning og annen tilrettelegging av boligbygging. Det er kommunene som gir byggetillatelse og kontrollerer at byggingen er i tråd med relevante forskrifter. Kommunene formidler også enkelte av statsbanksystemets låneordninger (for eksempel lån til unge i etableringsfasen). Husholdningene

har på sin side, sammen med private utbyggere og boligsamvirket, ansvar for investeringsbeslutninger og gjennomføring og dermed også risikoansvaret.

Husbanken har siden 1946 vært et sentralt instrument i gjennomføringen av boligpolitikken. Husbankens kredittytning er i første rekke innrettet mot å ivareta et boligproduksjonsmål om *god tilgang på rimelige boliger av nøktern størrelse og standard*. Husbanken yter lån med rimelige rentevilkår til bygging av nye boliger, utbedring av eldre boligmasse og til unge i etableringsfasen. Under disse lånekategoriene ytes det også lån til barnehager, sykehjem og utleieboliger. Husbankens kredittytning består i hovedsak av lån med god pantesikkerhet i boligen, mens behov for topplån, byggelån og lån for kjøp i annenhåndsmarkedet må dekkes i det private kredittvesen. Det er det private kredittvesen som forestår kredittvurdering av lånsøker, også for Husbankens kunder. Husbanken har videre en rekke generelle og selektive tilskuddsordninger. En nærmere beskrivelse av Husbanken og dens låne- og tilskuddsordninger er gitt i "*Beskrivelse av det norske statsbanksystemet*" i kapittel 5.

Boligpolitikken er blant annet rettet mot grupper som kan ha vansker med å oppnå lån i det private kredittmarked ved at de er kredittrasjonerte. Eksempler på slike grupper kan være vanskeligstilte grupper og folk som ønsker å bygge bolig i grisgrendte strøk, hvor et svakt annenhåndsmarked for boliger gir dårlig pantesikkerhet. Forhold som dårlig evne til sikkerhetsstillelse og redusert kredittverdighet, kan gjøre at det i praksis ikke eksisterer et lånetilbud til slike grupper. Det kan da være en oppgave for det offentlige å yte kreditt for å kompensere for en slik markedssvikt.

Utformingen av lovverket og skattesystemet er sentrale boligpolitiske virkemidler. Absolutte minimumskrav til boligstandard er for eksempel ivaretatt gjennom plan- og bygningsloven med byggeforskrifter som omfatter all boligbygging uansett finansiering.

I tillegg til lovgivning som regulerer boligens utforming, vil fastsetting av vilkår for boligbyggelag kunne påvirke boligmassens utforming. Boligbyggelag har blant annet hatt som formål å skaffe sine medlemmer rimelige boliger. Gunstige vilkår for opprettelse og drift av slike lag kan ha betydning for standarden på oppføring av ny boligmasse. Det kan hevdes at boligbyggelagene har bidratt til at flere har fått adgang til å eie sin egen bolig. Ved at boligbyggelagene har sørget for felles finansiering av utbyggingsprosjekter, har terskelen for å kjøpe en bolig antakelig vist seg lavere for mennesker som av ulike årsaker ikke ville søke eller få finansiering i ordinære kredittinstitusjoner.

Undersøkelser¹³ viser at subsidieringen av boligen gjennom skattesystemet¹⁴ har vært større enn subsidieringen gjennom Husbanken. Beregninger i Barlindhaug (1992) anslo skattesubsidiene knyttet til en fordelaktig beskatning av avkastning av boligkapital til rundt 30 milliarder kroner, mens boligsubsidiene over statsbudsjettet lå i underkant av 4 milliarder kroner (fordelt på rentestøtte, bostøtte og andre tilskudd). Skattefordelen knyttet til investering i egen bolig er definert ved å benytte beskatningen av finanskapital som referanse. Skattefordelen fremkommer da som forskjellen mellom den faktiske beskatningen av boligen og beskatningen av boligens verdi plassert som finanskapital. Skattefordelen knytter seg til asymmetrier i

13. Se Barlindhaug, R; «Fordelingsvirkninger av boligpolitikk - kohortanalyse for perioden 1973-1984» i H. Torp (red), *Fordelingsvirkninger av offentlige tiltak*, Oslo 1988, og Barlindhaug, R; «Fordelingsvirkninger av bolig- og skattepolitikken i 1980-årene», Prosjektrapport 114-1992 fra Norges Byggeforskningsinstitutt, Oslo 1992.

14. Boligen beskattes på flere måter. På bakgrunn av boligens ligningsverdi inntektsbeskattes fordelene av egen bolig, og boligverdien inngår i grunnlaget for iligning av formuesskatt og eiendomsskatt.

skattesystemet, som for eksempel oppstår når ligningsverdien av boligformuen settes til en brøkdel av markedsverdien, og som påvirker både formuesbeskatningen og inntektsbeskatningen av fordel ved egen bolig. Disse skattesubsidiene har vært mest fordelaktige for de med størst boligkapital.

3.5.3 Drøfting av alternative virkemidler i boligpolitikken

Prinsipielt bør en ha et klart forhold mellom de mål som settes og de virkemidler en har til disposisjon. Bruk av et spesielt virkemiddel har ikke sjelden flere virkninger, som kan hende går i ulik retning i forhold til de mål en har formulert. Det er da mest fruktbart å ta utgangspunkt i én overordnet målsetting, så får de andre målene søkes oppfylt i den grad de støtter opp om hovedmålet eller ikke er i konflikt med andre mål i den økonomiske politikken.

De boligpolitiske målene kan deles i to hovedgrupper - *boligproduksjon/boligkvalitet og fordelingspolitikk*. Med mål knyttet til boligproduksjon stimulerer myndighetene tilbudet av boliger av en gitt standard og kvalitet ved at det settes både en øvre og nedre grense for boligstandarden dersom en skal motta støtte. Det kan være hensiktsmessig å skille slike mål fra fordelingspolitiske mål, som på sin side knytter seg til å bidra til at visse befolkningsgrupper får en bedre boligstandard enn det inntekts- og formuesforhold alene ville ha gitt.

I den etterfølgende drøftingen av alternative virkemidler i boligpolitikken er det tatt utgangspunkt i de mest sentrale virkemidlene i dagens politikk (subsidierte låneordninger), og det diskuteres hvorvidt alternative virkemidler kan nyttes for å oppnå de samme målene.

For at det skal være hensiktsmessig å gripe inn i boligmarkedet, må avviket fra den situasjonen det er politisk ønskelig å oppnå være såpass betydelig at velferdsgvinsten ved at det offentlige griper inn og yter subsidier tydelig overstiger de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene ved subsidiering.

Hvorvidt slik subsidiering av det å bo bør finne sted, må videre avhenge blant annet av den boligstandard og det bomiljø som i utgangspunktet eksisterer. Et argument om at boligkonsumet burde subsidieres fordi boligstandarden generelt er dårlig, kan for eksempel ikke ha samme gyldighet i dag som det hadde like etter krigen.

Dersom det besluttes å yte boligsubsidier, må en i neste omgang ta stilling til hvordan subsidiene bør innrettes. Et generelt behov for bedre boligstandard taler for generelle virkemidler, mens selektive virkemidler i utgangspunktet er å foretrekke dersom problemene er begrenset til enkelte befolkningsgrupper. Å benytte et generelt virkemiddel for å avhjelpe et avgrenset problem, gir dårligere treffsikkerhet og blir alltid dyrere. Det er derfor nødvendig å definere klart hvilke grupper som bør motta støtte, og i lys av begrunnelsen for støtten velge det best egnede virkemiddelet.

Virkemiddelbruken i statsbanksystemet gjenspeiler målene i boligpolitikken. De generelle låneordningene som ikke er behovsprøvde kan i hovedsak sies å være rettet mot mål for boligproduksjon, mens de behovsprøvde selektive lånene i større grad har en fordelingspolitisk begrunnelse.

Avveiningen mellom å yte støtte i form av tilskudd eller subsidierte lån er et sentralt spørsmål i forbindelse med statsbanker, jf nærmere drøfting i avsnitt 3.2.6. Et argument som er blitt benyttet for å yte subsidierte lån, er at det gir bedre kontroll med at subsidiene benyttes etter forutsetningene. Det kan imidlertid ytes tilskudd med de samme kravene, og dersom kravene brytes kan tilskuddet kreves tilbakebetalt eller omgjort til et ordinært lån. Behovet for å utøve kontroll overfor subsidie-mottakeren ved oppføring av en bolig, er i praksis av begrenset varighet i og med at

kravene som stilles for å motta støtte, i hovedsak knytter seg til forhold ved utforming av boligen.

En fordel ved å yte støtten i form av direkte tilskudd fremfor lån med rentesubsidier, er at tilskudd i større grad bidrar til å synliggjøre boligsubsidiene både for mottaker og bevilgende myndigheter. Usikkerheten ved det samlede støttenivå reduseres. Hvis en ønsker å påvirke en investeringsbeslutning, vil et engangstilskudd være mest effektivt dersom mottaker tillegger kortsiktige betraktninger stor vekt. For mottaker vil lånebehovet reduseres tilsvarende tilskuddets størrelse, og samtidig reduseres behovet for dyr toppfinansiering.

I tilknytning til spørsmålet om en statsbank bør formidle ordinære boliglån som i større eller mindre grad er subsidierte, kan en også reise problemstillingen knyttet til arbeidsdelingen mellom offentlig og privat virksomhet. Et vanlig synspunkt er at det offentlige først og fremst skal løse oppgaver som ikke løses tilfredsstillende på privat hånd, altså supplere privat virksomhet.

Et sentralt virkemiddel for å påvirke boligproduksjon og boligkvalitet er gjennom regelverket for boligbygging, det vil i hovedsak si gjennom fastsettelse av byggeforskriftene. I den grad det er ønskelig å stimulere til valg av visse byggeløsninger og kvaliteter som går ut over de absolutte minimumskrav som er fastlagt i byggeforskriftene, kan informasjonsvirksomhet overfor utbyggere være et egnet tiltak dersom utbyggerne har en egeninteresse i å velge slike byggeløsninger. Et ønske om å påvirke sammensetningen av boligmassen kan alternativt gjøres ved målrettede støtteordninger ved nybygg og utbedring, samt i en viss utstrekning ved støtte til etablering. Støtten bør i så fall knyttes til bestemte krav om minimums- og maksimumsstandarder.

Utformingen av boligbeskatningen er et annet virkemiddel som erfaringsmessig har hatt stor betydning for sammensetningen av boligmassen. Skattesystemet har stimulert til en høyere bostandard gjennom lave ligningstakster for bolig og lavt skattenivå for inntekt av egen bolig. I prinsippet kan skattesystemet i stedet utformes slik at det i sterkere grad stimuleres til nøktern standard. Det er imidlertid viktige hensyn som taler mot å behandle boligen på en skattemessig gunstigere måte enn andre investeringer. Aarbakkeutvalget som utredet skattereformen av 1992, la blant annet vekt på nøytralitet i skattesystemet. Ut fra effektivitetshensyn bør ikke spesielle investeringer beskattes lempeligere enn andre investeringer. Dette hensynet taler mot å benytte skattesystemet som virkemiddel i boligpolitikken.

Myndighetene kan også benytte mer indirekte virkemidler for å bidra til god tilgang på rimelige boliger, ved for eksempel å legge til rette for en effektiv konkurranse i byggebransjen og bidra til lave kostnader.

Drøftingen hittil har fokusert på mål og virkemidler knyttet til boligproduksjon. Den overordnede målsettingen for boligpolitikken, at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø, kan oppfattes som et klart fordelingspolitisk mål. Husbanken forvalter også låne- og tilskuddsordninger der tildeling av boligsubsidier skjer etter nærmere behovsprøving, slik at disse ordningene har eksplisitte fordelingspolitiske mål.

Et viktig spørsmål er om fordelingspolitiske hensyn i boligpolitikken best ivaretas ved *behovsprøving av støtten* (enten det er lån eller tilskudd), eller om også ikke-behovsprøvede ordninger kan sies å fylle fordelingspolitiske målsettinger. En stor del av Husbankens utlån ytes uten behovsprøving, noe som samtidig betyr at store deler av subsidiene tilfaller grupper hvis eneste felles kjennetegn er at de kjøper en ny eller utbedret bolig med husbankfinansiering. Det kan hevdes at en husbankbolig har nøktern standard og således er en god indikator for målgrupper i fordelingspolitikken. På den annen side kan det stilles spørsmål ved om det å bo med en nøktern boligstandard er ensbetydende med at en bør være en målgruppe i forde-

lingspolitikken. Videre kan det stilles spørsmål ved hvor nøktern dagens husbankstandard er. Subsidiene i Husbankens låneordninger tilfaller i stor utstrekning de som eier egen bolig (i motsetning til de som leier), og det er i utgangspunktet ikke opplagt at det er fordelingspolitiske begrunnelser for å subsidiere eierne. Det er altså mye som tyder på at treffsikkerheten av subsidiene i de ikke-behovsprøvde låneordningene ikke er særlig god fra et fordelingspolitisk synspunkt, i den forstand at subsidiene ikke når de som er dårligst stilt.

Et generelt problem ved å yte subsidier er at deler av subsidiene tilfaller aktører som ikke var tiltenkt subsidiene. Når subsidier benyttes til kjøp av bestemte goder, vil dette normalt påvirke prisen både på disse godene og på andre goder. Ved subsidiering av nybygging av boliger vil dette ventelig heve fortjenesten til entreprenører og prisene på tomter, samtidig som en kan vente lavere priser på allerede eksisterende boligmasse.

Deler av Husbankens utlånsvirksomhet er rettet mot låntakere som av ulike årsaker er kredittrasjonerte i det ordinære kredittmarkedet og har vansker med å oppnå lån. En målsetting om at særskilte grupper med for eksempel dårlig sikkerhetsstillelse og redusert kredittverdighet skal kunne få lån, vil som oftest måtte ivaretas ved at det offentlige trer inn. Et alternativ til at en statsbank som Husbanken skal være kredittyter, er at det private bankvesen formidler statens utlån eller at staten stiller en garanti for slike utlån formidlet gjennom bankene. En slik løsning kan tenkes å stimulere til mer effektiv ressursbruk ved at kredittyttingen på dette området blir eksponert for konkurranse. På den annen side vil myndighetene kunne stå overfor kontroll- og incentivproblemer. I utgangspunktet vil kredittinstitusjonene være interessert i at flest mulig låntakere, også de som ville ha fått lån uten statlig garanti, kvalifiserer for statsgaranti, slik at staten tar mest mulig av kredittrisikoen. I tillegg vil kredittinstitusjonene da få en egeninteresse av at staten yter subsidier til de formål som kvalifiserer for statsgaranti og ha interesse av at kretsen av slike formål utvides. Videre vil det med en slik desentralisering av fordelingen av subsidier kunne være vanskeligere for staten å beholde oversikten og foreta nødvendige justeringer i ordningene over tid.

Husbanken er blitt brukt som *stabiliseringspolitisk virkemiddel* ved at utlånsrammene er økt i nedgangstider og redusert i oppgangstider. Det vises til avsnitt 3.9 for en drøfting av statsbankenes rolle i stabiliseringspolitikken generelt. I lavkonjunkturer er Husbanken blitt benyttet til å stimulere etterspørselen etter nye boliger, og på den måten opprettholde sysselsettingen i byggebransjen og bidra til at det er kapasitet til å møte oppgangskonjunkturen når den kommer. Fra samfunnets synspunkt er det vesentlige kostnader forbundet med først å bygge ned og så bygge opp en næring. I en nedgangskonjunktur vil det lett kunne gå tapt kompetanse som ikke er tilgjengelig i den etterfølgende oppgangsfasen. Således kan det lettere oppstå flaskehals og presstendenser. Husbanken vil i første rekke kunne ha en positiv stabiliseringspolitisk effekt i nedgangstider og i liten grad i oppgangstider. Bortsett fra boligbyggingen påvirkes bygge- og anleggsbransjen også av offentlige investeringer og investeringslysten i næringslivet. Videre har forholdene i bygge- og anleggsbransjen i våre naboland betydning for sysselsettingen i den samme bransjen i Norge. Fremskynding av mindre reparasjons- og utbedringsarbeid av den eksisterende boligmassen synes også å ha en gunstig effekt.

Ved å stimulere til nybygging gjennom Husbanken, påvirkes ikke bare etterspørselen etter boliger, men også tilbudssiden i boligmarkedet. Dette bidrar isolert sett til lavere boligpriser i annenhåndsmarkedet. En ubalanse i boligmarkedet i nedgangstider er kjennetegnet av at prisene i annenhåndsmarkedet ligger betydelig under nybyggingsprisene. En har dermed det dilemma at når en stimulerer boligbygging i nedgangstider av hensyn til byggebransjen, medfører dette samtidig at

den underliggende ubalansen i boligmarkedet forsterkes og at det tar lenger tid før balansen gjenoprettes. Hvorvidt denne effekten er viktig, er vanskelig å si. På kort og mellomlang sikt er boligmassen mer eller mindre gitt, og en marginal økning i boligbyggingen på grunn av offentlig stimulans vil derfor neppe ha avgjørende innflytelse på prisutviklingen i boligmarkedet.

I dag ivaretar statsbanksystemet ulike *rådgivnings- og veiledningsfunksjoner* knyttet til de ulike sektorpolitiske områder (som for eksempel boligpolitikk). Disse funksjonene strekker seg ut over formidlingen av subsidier og kreditt. En drøfting av dette følger i avsnitt 3.11.

3.6 KOMMUNEFINANSIERING

Fylkes- og primærkommunene utgjør en betydelig del av den offentlige sektor. Målt ved andel sysselsatte eller andelen av offentlige midler som de forvalter, utgjør fylkes- og primærkommunene om lag 70 prosent av offentlig virksomhet. Kommunenes virksomhet er således av stor betydning for oppnåelse av ulike målsettinger i den økonomiske politikken, hvor gjennomføringen av regional utjevning og makroøkonomisk stabilisering står sentralt. De institusjonelle rammebetingelser for kommunal virksomhet består av det statlige styringssystemet av kommunene, finansieringssystemet for kommunal virksomhet og av kommuneinndelingen. Utformingen av kommunale virkemidler i den økonomiske politikken skjer delvis som følge av lokale prioriteringer, og delvis som følge av at kommunene gjennom lovverket er pålagt å utføre visse oppgaver. Dette er et resultat av den funksjonsfordeling mellom statlige og kommunale oppgaver som Stortinget har fastlagt.

Kommunenes inntekter styres av inntektssystemet for kommunene. Dette består av kommunenes rett til å inndrive skatter og kommunale avgifter samt tilskudd fra staten. De statlige tilskudd gis dels i form av øremerkede midler og dels i form av rammetilskudd. Skatteinntektene og rammetilskuddene gir kommunene rom for egne disposisjoner. Som for andre økonomiske aktører, som husholdninger og bedrifter, kan kommunenes utgifter i det enkelte år avvike fra inntektene. For eksempel kan det være aktuelt å lånefinansiere investeringer eller å bygge opp reserver i år med høye inntekter.

Styringen av kommunenes virksomhet kan organiseres på ulike måter. En stor grad av detaljstyring ved at de kommunale inntekter øremerkes av staten til bestemte formål, gir lite rom for lokale prioriteringer. Motsatt gir overføringer uten krav om gjennomføring av bestemte oppgaver stor lokal innflytelse, men liten statlig styring. I dagens styringssystem er det valgt en mellomform der kommunene gjennom lovverket er pålagt å utføre visse oppgaver, men der kommunene for øvrig kan disponere sine midler relativt selvstendig innenfor de rammevilkår som gjelder for kommunenes økonomi.

For å begrense kommunenes muligheter til å velge et høyere aktivitetsnivå enn det er økonomisk grunnlag for på lengre sikt, er det i styringssystemet lagt inn begrensninger i kommunenes muligheter til å oppta lån. I kommuneloven er det nedfelt et prinsipp om at løpende driftsutgifter, inklusive renter og avdrag på lån, skal finansieres av løpende inntekter. Som hovedregel kan således den løpende drift ikke lånefinansieres. Kommunale låneopptak må godkjennes av fylkesmannen eller departementet, og staten kan nekte en kommune å oppta lån. I praksis er imidlertid godkjenningen av låneopptak først og fremst en legalitetskontroll. Begrensningene av kommunenes anledning til å lånefinansiere sin virksomhet kan begrunnes i ulike forhold. Inntektssystemet for kommunene kan sies å utgjøre en form for statlig garanti for at krav på kommunene vil bli innfridd. Långivere vil derfor ikke i samme grad som overfor private låntakere ta hensyn til kredittrisiko ved utlån til kommu-

ner. Gjennom inntektssystemet kan det ligge et uheldig incitament, fordi svak kommunal økonomi som følge av en høy gjeldsandel, delvis vil kompenseres ved høyere overføringer. Kommunene kan derfor ha incentiver til å velge et høyere aktivitetsnivå enn deres økonomiske bæreevne på sikt skulle tilsi. Ut fra stabiliseringspolitiske hensyn bør aktivitetsnivået i kommunene tilpasses statens finanspolitiske opplegg. Da kommunenes driftsutgifter ligger relativt fast på kort sikt, vil endringer i aktivitetsnivå først og fremst avhenge av investeringsaktiviteten. Det kan derfor være gunstig å begrense kommunenes anledning til å lånefinansiere et høyt investeringsnivå i perioder der dette ikke er forenlig med konjunktursituasjonen.

Som nevnt ovenfor er det i kommuneloven fastsatt begrensninger på kommunenes anledning til å lånefinansiere løpende utgifter. Det er spørsmål om det er hensiktsmessig å regulere nivået på lånefinansierte kommunale investeringer og eventuelt det enkelte investeringsprosjekt. Det samlede låneopptak reguleres indirekte ved bestemmelsen om at fremtidige utgifter til avdrag og renter ikke kan lånefinansieres. Dessuten kan staten nekte enkeltkommuner å oppta lån. Disse styringsredskapene bidrar til å motvirke at kommunene i for stor grad lånefinansierer et aktivitetsnivå som ikke er forenlig med inntektsnivået.

Spørsmålet som gjenstår er om det enkelte lånefinansierte investeringsprosjekt bør kontrolleres, og i så fall om kontrollfunksjonen bør knyttes sammen med finansieringen av det enkelte prosjekt. Dette spørsmålet er av betydning for statsbankenes funksjon i kommunefinansieringen. Det vises til at kommunene i dag står relativt fritt til å velge investeringsprosjekt innenfor de rammer som styringssystemet fastsetter. Det kan diskuteres om dagens styringssystem gir tilfredsstillende nasjonal kontroll av investeringsnivå og utgiftsvekst i kommunene. Det ligger imidlertid utenfor dette utvalgets mandat å vurdere det samlede styringssystemet for kommunene.

Kommunale investeringsbeslutninger og beslutningene om hvordan disse skal finansieres kan fattes separat. Det er ingen grunn til å knytte et bestemt låneopptak til et bestemt investeringsprosjekt. Valg av investeringsform bør først og fremst foretas med sikte på å gjøre finansieringskostnadene så lave som mulig. Det kan således være aktuelt å finansiere et investeringsprosjekt med flere låneopptak fra ulike finansieringskilder, og det kan være hensiktsmessig å oppta et stort lån for å finansiere en rekke mindre investeringer. Det er betingelsene i finansieringsmarkedene som avgjør hvordan finansieringen bør organiseres.

Styringssystemet for kommunene innebærer at det ikke er grunnlag for et eget statlig styringsinstrument med hensyn til finansieringen av kommunale investeringer. Statsbankene kunne alternativt blitt anvendt for å styrke styringen av kommunenes virksomhet. Dette ville imidlertid vært et brudd med de gjennomførte reformer som har bidratt til utvidet kommunalt ansvar. Det synes derfor mer naturlig å påvirke sammensetningen av kommunale investeringer gjennom andre virkemidler enn via statsbanksystemet.

Et eventuelt behov for statlige finansieringsordninger for kommunene avhenger derfor av om de private finansmarkeder fungerer tilfredsstillende. På bakgrunn av inntektssystemet for kommunene kan utlån til kommuner sies å ha tilnærmet statsgaranti. Det vil generelt være god konkurranse i finansmarkedet om å tilby finansiering til prosjekter med så god kredittverdighet. Dette gjenspeiles i at en betydelig andel av kommunenes låneopptak skjer i det private markedet.

Kommunalbanken spiller en betydelig rolle i kommunefinansieringen. Dette kan ikke minst tilskrives bankens statsgaranti, som innebærer at den kan tilby gunstig finansiering. Kommunalbanken spiller en relativt viktigere rolle for de mindre kommuner enn for de større. Dette kan skyldes at mindre kommuner oppnår dårligere betingelser på det private kredittmarkedet. Variasjonen i betingelser henger

antakelig sammen med forskjeller i kommunenes administrative kompetanse i transaksjoner i finansmarkedet, og ikke i forskjeller i kommunenes kredittverdighet eller i de enkelte investeringsprosjekter. Mindre kommuner har behov for rådgivning om valg av finansieringstjenester, og det kan være effektivt å samordne mindre kommuners låneopptak i markedet.

Husbanken og SND har også ordninger for finansiering av kommunale prosjekter. Subsidieelementet i disse ordningene innebærer et incentiv til å gjennomføre de investeringer som dekkes av ordningene, fremfor andre prosjekter som kommunene må finansiere gjennom Kommunalbanken eller i det private markedet. Disse ordningene er dermed et virkemiddel for å påvirke sammensetningen av de kommunale investeringer. For enkelte finansieringsordninger under SND og Husbanken er kredittgivingen delegert til fylkeskommunene og kommunene. Fylkeskommunenes rolle må her vurderes i forhold til om et sentralisert eller desentralisert styringssystem synes hensiktsmessig. Vi vil komme tilbake til en vurdering av dette spørsmålet i forbindelse med vurderingene av de enkelte statsbankene.

3.7 FORSKNINGS- OG UTDANNINGSPOLITIKKEN

3.7.1 Innledning

Forsknings- og utdanningspolitikken kan inndeles i den generelle utdannings- og kompetansepolitikken og den politikken som spesielt omhandler forskning og utvikling rettet mot næringslivet. Den generelle utdanningspolitikken omfatter det ordinære utdanningssystemet for ungdom og ulike former for voksenopplæring. Mål og virkemidler i den generelle utdanningspolitikken omhandles i avsnitt 3.7.2. Mål og virkemidler som spesielt er rettet mot næringslivet omhandles i avsnitt 3.7.3.

3.7.2 Den generelle utdanningspolitikken

I Langtidsprogrammet 1994-97 heter det at *et viktig mål for regjeringen er lik rett til utdanning og opplæring for alle, uavhengig av bosted, kjønn, sosial bakgrunn, etnisk tilhørighet eller funksjonsdyktighet*. Dette begrunnes blant annet ved at «kunnskap og utdanning er det viktigste grunnlaget for verdiskapning og for å videreutvikle velferdssamfunnet».

Målsettingene for utformingen av politikken for høyere utdanning ble fastlagt gjennom Stortingets behandling av St.meld nr 14 (1993-94) *Studiefinansiering og studentvelferd*. Av målene for politikken i denne sektoren er målet om lik rett til utdanning sentralt. Målsettingen begrunnes dels i hensynet til det enkelte individs interesser (rettferdighetshensyn), og dels i samfunnets behov for gjennom en høyning av utdanningsnivået i landet å bidra til økonomisk vekst og verdiskapning (effektivitetshensyn).

Målsettingene i utdanningspolitikken gjenspeiles i lovverket. I lov om utdanningsstøtte pålegges det offentlige å legge forholdene økonomisk til rette for likhet i utdanningstilbudet, og det presiseres at støttesystemet skal bidra til at studiearbeidet blir effektivt.

Ut fra målsettingene i utdanningspolitikken må virkemiddelbruken bidra til at svakerestilte grupper sikres økonomiske muligheter for høyere utdanning. Virkemiddelbruken må også innrettes slik at ressursene anvendes effektivt, slik at samfunnet får mest mulig kunnskap igjen for de ressurser som anvendes i utdanningssystemet. Det kan tenkes motsetningsforhold mellom behovet for effektiv ressursbruk og hensynet til likhet i utdanningstilbud.

Utdanning er investering i menneskelig kapital. Dersom denne *investeringformen* i sin helhet kunne beskrives ved privatøkonomiske effekter, det vil si utgifter i

utdanningstiden og avkastning i form av høyere inntekter i den yrkesaktive periode, kunne lønnsomheten ved utdanning beregnes ved vanlige bedriftsøkonomiske prinsipper. Kostnadene ved utdanning kunne da dekkes av studentene, og utformingen av utdanningstilbudet kunne overlates til de private markeder.

Det er imidlertid flere grunner til at markedskreftene alene ikke vil fremskaffe den samfunnsmessig ønskelige utforming eller nivå på utdanningstilbudet. For det første forutsetter argumentasjonene ovenfor at det er full sikkerhet om de fremtidige inntektsstrømmer, hvilket ikke er tilfelle. For det andre verdsettes utdanning i seg selv som et gode også utover den økonomiske meravkastning som utdanningen legger grunnlag for. For det tredje får ikke den enkelte hele den økonomiske avkastningen idet en andel alltid vil tilfalle arbeidsgiver og samfunnet i form av skatteinnbetalinger. Høyere utdanning kan med andre ord beskrives som et gode med indirekte positive virkninger. Den enkelte student kan vurdere risikoen som høy ved å investere i høyere utdanning, blant annet på grunn av usikkerheten om utviklingen i arbeidsmarkedet. Slik usikkerhet vil trekke i retning av at den enkelte velger et lavere utdanningsnivå.

Samfunnet kan se utdanningssystemet i sammenheng, og samfunnet vil derfor vurdere risikoen ved å investere i utdanning som lavere enn summen av studentenes «private» vurderinger skulle tilsi. Investering i høyere utdanning kan dermed sammenlignes med investeringer i næringslivet med kjennetegnene høy privatøkonomisk risiko og høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Som beskrevet i avsnitt 3.2.3 kan en ren markedsbestemmelse av slike investeringer bli lavere enn det som er ønskelig ut fra samfunnsøkonomiske hensyn. På grunn av incitamentproblemer eksisterer det i liten grad markeder som kan bidra til å fordele risikoen ved slike investeringer. Særlig for studenter som ikke kan stille tilstrekkelig sikkerhet for låneopptak, kan det være vanskelig å finansiere studier i det private finansmarkedet. Det er med andre ord elementer av både indirekte virkninger og svikt i risikofordelingsmarkedene knyttet til investering i høyere utdanning. Det sistnevnte er særlig knyttet til den manglende evne til sikkerhetsstillelse som gjerne vil gjelde for studerende.

De momenter som er nevnt ovenfor trekker i retning av en viss subsidiering av høyere utdanning og tiltak som sikrer tilgang på finansiering under studietiden. Det er flere virkemidler som påvirker studentenes økonomi. Foruten studiefinansieringsordningene er utformingen av velferdssystemet for studenter i regi av student-samskipnadene sentralt. Videre er fastsettelse av studieavgift, prisen på lærebøker og annet læremateriell, ordninger for reisemoderasjon, etc., elementer i virkemiddelbruken. De ulike elementer i virkemiddelbruken må ses i sammenheng for å sikre effektivitet i bruken av de ressurser som anvendes i utdanningspolitikken.

På bakgrunn av de markedsimperfeksjoner som karakteriserer finansmarkedets evne til å finansiere utdanning, samt målsettingene om å høyne utdanningsnivået i landet, er det naturlig at offentlige finansieringsordninger har en sentral plass i virkemiddelbruken. Slike ordninger kan bidra til å sikre kreditttilgangen til studenter, og det kan bygges inn subsidieordninger i form av subsidierte lån eller stipend som vil bidra til lavere utdanningskostnader for den enkelte. Statens lånekasse for utdanning forvalter i dag de offentlige låne- og tilskuddsordninger innen studiefinansiering.

Av hensyn til effektiviteten i utdanningssystemet er det viktig at finansieringsordningene inneholder incentiver til en effektiv ressursbruk, blant annet ved en rask studentgjennomstøpning. Fordelingen mellom lån og stipend, reglene for maksimal støtteperiode og for tilbakebetaling av lån er eksempler på faktorer som påvirker effektiviteten i en offentlig finansieringsordning.

En offentlig finansieringsordning for høyere utdanning vurderes som et hensiktsmessig virkemiddel for oppnåelse av de målsettinger som er formulert i utdanningspolitikken. Det ligger utenfor dette utvalgets mandat å vurdere den konkrete utformingen av denne politikken. Det vises til rapportene fra de offentlige utvalg som har vurdert disse problemstillingene (NOU 1992:33 og NOU 1993:19 begge med tittelen *Leve og lære - Om utdanningsfinansiering og studentvelferd*) samt den etterfølgende behandling i Stortinget.

3.7.3 Forskning og utviklingstiltak for næringsformål

Målsettingene innen forsknings- og utdanningspolitikken er knyttet til det overordnede mål om økt verdiskapning og økonomisk vekst. I Langtidsprogrammet fremhever regjeringen betydningen av kompetanseoppbygning for økonomisk vekst og næringsutvikling blant annet gjennom utvikling av ny teknologi og nye produkter. Forskning og utvikling (FoU) kan inndeles i ulike virksomhetsområder. Mens utviklingsarbeid sikter mot å anvende eksisterende kunnskap for å utvikle nye produkter, tjenester eller produksjonsprosesser, er anvendt forskning og grunnforskning rettet inn mot fremskaffelse av ny kunnskap. Anvendt forskning er rettet inn mot praktiske mål og anvendelser, mens grunnforskning ikke er rettet inn mot særskilte praktiske mål og anvendelser.

Begrunnelsen for offentlige tiltak innen FoU er positive indirekte virkninger samt svikt i risikokapitalmarkedet. Begrunnelsene er som nevnt ovenfor stort sett sammenfallende med (de effektivitetsmessige) begrunnelsene for offentlige støtteordninger for høyere utdanning.

Det offentliges rolle er, og bør være, forskjellig overfor de ulike FoU-aktiviteter. Det er allment akseptert at grunnforskning er et offentlig ansvar. Store deler av grunnforskningen foregår også i universiteter, høyskoler og rene forskningsinstitusjoner. Utviklingsarbeid vil i utgangspunktet ha direkte kommersielle siktemål. Det kan således i mindre grad enn for grunnforskning argumenteres med at de samfunnsøkonomiske gevinster ved virksomheten er større enn de privatøkonomiske. Dersom kunnskapen ikke spres utover den bedrift som har foretatt utviklingsarbeidet, vil den samfunnsøkonomiske meravkastningen reduseres.¹⁵ For snevre bedriftsøkonomiske utviklingsprosjekter vil det vanligvis være liten grunn til å anvende offentlige virkemidler i form av støtteordninger. Offentlige utviklingskontrakter innebærer subsidier til prosjekter som både kan være bedriftsøkonomisk interessante og nyttige for vedkommende offentlige etat.

En betydelig andel av FoU-virksomheten faller i en mellomstilling mellom grunnforskningssystemet og det direkte kommersialiserte utviklingsarbeid i bedriftene. På grunn av høy risiko og lav kommersialiseringsgrad vil store deler av anvendt forskning i liten grad kunne finansieres i det private markedet. Den enkelte bedrift kan vurdere risikoen ved å egenfinansiere slike prosjekter som for stor, og markedene for risikolån vil være tilbakeholdne med å tilby kapital til risikofylte prosjekter, spesielt når mulighetene for sikkerhetsstillelse er lav. Selv om usikkerheten ved det enkelte FoU-prosjekt er betydelig, kan samfunnet se slike prosjekter i sammenheng, og samfunnets avkastning av slik virksomhet vil være sikrere enn avkastningen av det enkelte prosjekt. FoU-prosjekter vil ofte gi erfaringer og informasjon som kan nyttiggjøres av flere enn de som gjennomfører prosjektet. Med andre ord kan slike prosjekter ofte karakteriseres ved positive indirekte virkninger.

15. Mulighetene for å patentere oppfinnelser bidrar til å øke den privatøkonomiske lønnsomheten ved visse nyopptagelser. Samtidig reduseres den samfunnsmessige meravkastning ved oppfinnelsene, slik at grunnlaget for offentlig finansiell støtte reduseres.

De ovenfor nevnte forhold er begrunnelser for offentlige tiltak overfor FoU-virksomhet. Den institusjonelle organiseringen av offentlig forskningsvirksomhet og formidlingen av kunnskap fra forskningsinstitusjonene og ut til næringslivet er et virkemiddel for å bedre utbyttet av den FoU-virksomhet som blir utført. Virksomheten i Norges Forskningsråd står sentralt i denne sammenheng. I forhold til FoU-virksomheten i næringslivet kan offentlige virkemidler i form av ordninger for støtte eller risikodeling være et virkemiddel. Tilskudd til investeringer i FoU-virksomhet vil bidra til å øke omfanget av slike investeringer. Hensynet til risikodeling og det offentliges behov for å kontrollere at støtte anvendes som forutsatt, trekker i retning av at støtten bør knyttes til kredittgivning i stedet for som engangstilskudd.

Motargumentene mot offentlige finansieringsordninger rettet mot FoU-virksomhet er de samme som for offentlig finansiering av andre risikofylte investeringsprosjekter. Som vi drøftet i avsnitt 3.2.7 er kostnadene ved slik virkemiddelbruk betydelige. Det offentlige vil ha store problemer med å skille ut støtteverdige prosjekter, slik at det er vanskelig å unngå at offentlige midler anvendes til å støtte prosjekter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, samt prosjekter som også er bedriftsøkonomisk lønnsomme og som derfor ville blitt gjennomført uten offentlig støtte. Informasjonsproblemet kan i noen grad reduseres ved at det stilles krav om privat kapital i tillegg til den offentlige. Initiativtagerne til FoU-prosjekter vil vanligvis være bedre informert enn det offentlige om prosjektets muligheter til å lykkes. En betydelig andel av FoU-investeringene bør derfor være i form av egenkapital fra bedriftene selv. Det vises til vurderingene i avsnitt 3.2 om at offentlige finansieringsordninger for støtte til risikoutsatte investeringsprosjekter i næringslivet kun bør anvendes i tilfeller der den samfunnsøkonomiske gevinst ved prosjektene er tydelig.

SND forvalter ulike låne- og tilskuddsordninger rettet mot FoU-investeringer i næringslivet. Foruten finansieringsstøtte til bedriftsinterne prosjekter tilbyr SND støtte til etablering av FoU-rettede samarbeids- og nettverksrelasjoner mellom leverandørbedrifter og kundebedrifter. Støtten gis delvis i form av tilskudd og delvis i form av subsidiert risikokapital. SNDs virksomhet er nærmere beskrevet i "[Beskrivelse av det norske statsbanksystemet](#)" i kapittel 5.

3.8 MILJØPOLITIKK

Hovedmålsettingen i miljøpolitikken er å *bidra til bedre ressursbruk generelt i norsk økonomi og til en bærekraftig utvikling nasjonalt og internasjonalt* (Langtidsprogrammet 1994-97). Uttrykket *bærekraftig utvikling* henspeiler på at dagens produksjonsmønster og livsstil ikke skal forringe kommende generasjoners muligheter. Ut fra den overordnede målsettingen er det formulert en rekke avledede målsettinger og prinsipper for virkemiddelbruk. Det legges blant annet vekt på å styrke det internasjonale miljøsam arbeidet, og det er målsettinger knyttet til å bevare naturgrunnet og om fortidsminnevern. Gjennom internasjonale avtaler er Norge forpliktet til å følge opp ulike målsettinger om miljøtiltak.

Begrunnelsen for målsettingene i miljøpolitikken er negative indirekte virkninger.¹⁶ En bedrift som forurensar nærmiljøet gjennom utslipp av røyk eller ved et høyt støynivå, er eksempel på slike virkninger. Et annet eksempel er bedrifter som anvender naturressurser som er et felles gode. Negative eksterne virkninger kan også fremkomme i konsumet av goder dersom konsumet innebærer negative virkninger

16. Negative indirekte virkninger kan defineres som *utilsiktede handlinger som spiller liten rolle for den som foretar handlingen, men som kan ha betydelige virkninger for samfunnet som helhet*.

for andre i samfunnet. Negative indirekte virkninger karakteriseres således av at de privatøkonomiske kostnader i utgangspunktet er lavere enn de samfunnsøkonomiske kostnader. Dette forholdet fører generelt til en ineffektiv utnyttelse av ressursene i samfunnet, og kan således være en begrunnelse for offentlige tiltak.

De tradisjonelle virkemidler for å håndtere problemet med indirekte virkninger er tiltak som bidrar til bedre samsvar mellom de privatøkonomiske og de samfunnsøkonomiske kostnader. Dette kan gjøres ved at de samfunnsmessige kostnader internaliseres, slik at produsenten eller konsumenten tar hensyn til disse i sine beslutninger. Ved å avgiftsbelegge produksjon eller konsum, avhengig av hvor de samfunnsmessige kostnader fremkommer, vil aktørens beslutninger fattes på grunnlag av riktige samfunnsøkonomiske priser. Produksjons- og konsumbeslutningene kan dermed overlates til markedsdeltakerne, og en unngår de uheldige virkningene av direkte reguleringer i form av forbud eller kvantumsreguleringer.

Det vil ofte være forbundet med store vanskeligheter å fastslå størrelsen av samfunnsøkonomiske miljøkostnader. Det er for eksempel svært vanskelig å anslå verdien av ren luft eller uberørt natur. Problemet kompliseres ytterligere ved at mange miljødeleggelser har effekter som strekker seg langt inn i fremtiden. Ideelt sett bør en derfor også ta hensyn til kommende generasjoners betalingsvillighet for å opprettholde en tilfredsstillende miljøstandard. Det kan således være svært komplisert å utforme et avgiftssystem som gjenspeiler de reelle kostnadene ved enhver form for forurensning. Regulering via avgiftssystemet vil dessuten egne seg dårlig med hensyn til spesielt miljøskadelige virksomheter, for eksempel for å redusere bruken av farlige giftstoffer. I enkelte tilfeller kan det derfor være hensiktsmessig med direkte reguleringer i form av kvantitative krav eller forbud mot spesielle virksomheter og produkter. En annen form for direkte regulering er krav om gjennomføring av miljøinvesteringer, for eksempel krav om installering av renseanlegg i bedrifter.

Ut fra hensynet til effektiv ressursbruk i økonomien bør kostnadene ved negative indirekte virkninger bæres av den som er opphavet til kostnadene. Dette er i tråd med et prinsippvedtak fattet i OECD som Norge har sluttet seg til. Ifølge dette prinsippet bør det offentlige ikke yte støtte til gjennomføring av miljøtiltak i bedrifter eller husholdninger. Ved etablering av nye bedrifter eller investering i nytt produksjonsutstyr bør således bedriftene selv bære de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til deres virksomhet. I forhold til miljøproblemer knyttet til virksomheten i eksisterende bedrifter, kan imidlertid prinsippet modifiseres.

Miljøinvesteringer i bedrifter og husholdninger kjennetegnes normalt ved at de samfunnsøkonomiske gevinstene ved investeringene er høyere enn de privatøkonomiske. I enkelte tilfeller kan gjennomføring av miljøinvesteringer ha gunstigere effekter i form av miljøforbedringer enn det på kort sikt er mulig å få til gjennom avgiftssystemet. Dette skyldes at eksisterende produksjonsutstyr i bedriftene begrenser mulighetene til miljøforbedringer på kort sikt. Investeringer i miljøtiltak kan derfor være nødvendig for å oppnå hurtige miljøforbedringer. Pålagte krav om gjennomføring av betydelige miljøinvesteringer kan imidlertid vurderes som uheldig ut fra de effekter dette kan få for bedriftenes finansielle situasjon gjennom den likviditetsbelastning og soliditetsvirkning som investeringer innebærer. For en enkelt bedrift vil dette særlig være et problem når ikke alle bedriftens konkurrenter får de samme kostnader, og det derfor ikke er mulig å tilpasse produktprisene til det økte kostnadsnivået. Spesielt på kort sikt kan det derfor oppstå konflikter mellom hensynet til miljøforbedringer og hensynet til sysselsettings- og næringsutvikling. Den bedriftsøkonomiske lønnsomheten ved miljøinvesteringer vil bedres jo «riktigere» avgiftspolitikken er utformet. De nevnte målkonflikter kan imidlertid gjøre det problematisk å innføre en «riktig» avgiftspolitik, i hvert fall på kort sikt. Disse

forhold tilsier at avgifter og direkte reguleringer ikke alltid vil være tilstrekkelig for å få til et riktig omfang av miljøforbedrende tiltak i eksisterende bedrifter.

For miljøinvesteringer som vurderes som særlig samfunnsøkonomisk lønnsomme, kan det således være grunnlag for å anvende offentlige støtteordninger. Støtten bør i så fall rettes direkte mot gjennomføring av de prioriterte miljøinvesteringer. Subsidiert kreditt eller finansieringsordninger der det offentlige overtar noe av risikoen ved investeringene, for eksempel gjennom offentlige garantier, er eksempler på virkemidler som vil gjøre det mer attraktivt for bedrifter å investere i miljøtiltak. Hensynet til risikodeling og til offentlig kontroll med at støtte anvendes etter forutsetningene, trekker i retning av at støtten organiseres gjennom offentlige finansieringsordninger.

Det bør understrekes at offentlige finansieringsordninger bare i begrenset grad bør anvendes i miljøpolitikken. Hovedprinsippet, slik også regjeringen sier i siste Langtidsprogram, er at forurenseren skal betale, slik at prisen på varer og tjenester også gjenspeiler miljøkostnadene. Dette impliserer at offentlig støtte ikke skal gis. På kort sikt kan konsekvensene av en avgiftspolitik som tar hensyn til de reelle miljøkostnadene bli så store at det kan oppstå konflikter med andre målsettinger i den økonomiske politikken. Når det legges stor vekt på hensynet til å få gjennomført miljøinvesteringer relativt raskt, kan offentlig støtte i form av finansieringsordninger være et virkemiddel.

Flere av statsbankene forvalter finansierings- og tilskuddsordninger rettet mot gjennomføring av miljøtiltak i næringsliv og husholdninger. SND yter tilskudd for utvikling av miljøprodukter samt garantier for lån til miljøtiltak i industrien. Landbruksbanken og Fiskarbanken forvalter ulike tilskudds- og låneordninger for miljøtiltak, og Husbanken yter lån og tilskudd til miljøtiltak i boliger og bomiljø. Kommunalbanken yter lån til miljøinvesteringer i kommuner. Statsbankenes virksomhet er nærmere beskrevet i "*Beskrivelse av det norske statsbanksystemet*" i kapittel 5.

3.9 STABILISERINGSPOLITISKE MÅLSETTINGER

Stabiliseringspolitikken kan kort beskrives som den delen av den økonomiske politikken som er rettet inn mot å begrense konjunktursvingningene i økonomien, og mot å redusere de negative virkninger av konjunkturbevegelser. Sterke konjunktursvingninger vurderes som et problem blant annet på grunn av negative virkninger på sysselsetting og økonomisk vekst over tid. En for sterk konjunkturoppgang skaper ubalanser i økonomien og øker dermed sannsynligheten for nye konjunkturtilbakeslag. Nedgangskonjunkturer har negative virkninger på mange områder, blant annet gjennom høyere arbeidsledighet. Det er også mye som taler for at dersom arbeidsledigheten stiger under nedgangsperioder, er det forbundet med store problemer å redusere ledigheten i kommende oppgangsperioder. Sterke konjunkturbevegelser kan derfor ha langsiktige negative virkninger for sysselsettingsutviklingen.

Stabiliseringspolitikk er således rettet inn mot å begrense konjunktursvingninger gjennom å korrigere aktivitetsnivået i økonomien som helhet, eller i deler av økonomien når spesielle konjunkturproblemer kan identifiseres for enkelte sektorer.

Statsbankene påvirker, gjennom kredittgivning og subsidiering, den økonomiske aktivitet i deler av økonomien. I prinsippet kan således det offentlige gjennom fastsettelse av utlånsrammer og bevilgninger for statsbankene påvirke konjunkturutviklingen. Dette forutsetter at fastsettelsen av utlånsrammer og bevilgninger medfører endringer i statsbankenes faktiske virksomhet, og at disse endringer ikke motsvares av motsatte endringer i private finansinstitusjoners utlån. I en oppgangsperiode vil reduserte utlånsrammer relativt klart føre til en nedgang i statsbankenes utlån. Det må imidlertid antas at en stor del av den låneetterspørsel som

da faller utenfor statsbanksystemet, vil finansieres i det private kredittmarkedet. Denne effekten reduserer statsbankene som et egnet virkemiddel for å dempe en konjunkturoppgang. I nedgangsperioder vil økte utlånsrammer for statsbankene slå ut i økte utlån dersom kredittetterspørselen er tilstrekkelig. Dette forutsetter at det er en kø av lånesøknader i statsbankene som kan innvilges når utlånsrammene heves.

Sterke konjunktursvingninger påvirker kredittgivningen fra private finansinstitusjoner. Det kan være rimelig å anta at private finansinstitusjoner på grunn av høye tap og redusert lønnsomhet vil være mer tilbakeholdne med å yte kreditt i nedgangsperioder. I USA har det vært gjennomført en rekke undersøkelser angående spørsmålet om finansinstitusjoner i nedgangsperioder begrenser kredittgivningen mer enn det som følger av redusert låneetterspørsel. Konklusjonen fra disse undersøkelsene er stort sett at finansinstitusjonene ikke har drevet unormalt streng kredittrasjonering.

Statsbankenes funksjon som konjunkturpolitisk virkemiddel kompliseres av tidsfaktoren og at det er knyttet stor usikkerhet til hvordan kredittmarkedet virker inn på realøkonomien. Det tar tid fra konjunkturproblemer observeres og til myndighetene kan fatte beslutninger om endrede utlånsrammer for statsbankene. Det tar ytterligere tid før endrede utlånsrammer resulterer i faktiske endringer i statsbankenes kredittgivning. Endelig vil det ta betydelig tid fra endringer skjer i statsbankenes utlånspolitikk og til dette får realøkonomiske konsekvenser gjennom låntakernes disposisjoner. I hvor stor grad låntakerne vil endre sine investeringsplaner som følge av en endret utlånspolitikk fra statsbankene, er usikkert. Omfanget av de realøkonomiske effektene er således vanskelig å anslå på forhånd, men de effektene som kommer, vil komme på et betydelig senere tidspunkt enn da konjunkturproblemene ble identifisert. Denne «tidsforskyvningen» kan innebære at de realøkonomiske virkninger først inntreffer på et tidspunkt der konjunktursituasjonen er betydelig endret. I verste fall kan en risikere at effekten av å øke statsbankenes utlånsrammer blir å forsterke konjunktursvingninger i stedet for det motsatte. Dette forholdet reduserer statsbankenes betydning som stabiliseringspolitisk virkemiddel.

Under nedgangskonjunkturen de senere år ble rammebetingelsene for statsbankene justert med begrunnelse i konjunkturpolitiske hensyn. Utlånsrammene ble øket relativt sterkt fra år til år, og enkelte bevilgninger, som for eksempel tapsbevilgningene knyttet til SNDs låneordninger, ble hevet. Det var særlig for Husbanken og Lånekassen for utdanning at lånerammene ble økt, men også for Kommunalbanken var økningen betydelig. Økningen av utlånsrammen for Husbanken må ses i sammenheng med ønsket om å motvirke nedgangen i byggesektoren. For Statens lånekasse for utdanning var økningen i utlånsrammen en følge av opptrappingen av studietilbud i denne perioden. Endringene i utlånsrammer påvirket derfor aktivitetsnivået først og fremst gjennom effekten av økt subsidiert kreditt til enkelte sektorer i økonomien.

3.10 KONKURRANSEPOLITIKKEN

Det er en målsetting å sikre en tilstrekkelig konkurranse i tilbudet av finansieringstjenester. Som for andre markeder vil effektiv konkurranse mellom tilbyderne bidra til effektivitet i produksjonen. En effektiv utnyttelse av ressursene i samfunnet kommer etterspørerne til gode gjennom god kvalitet og rimelige produkter.

Det norske finansmarkedet har de senere år vært preget av økt konsentrasjon ved fusjoner og ved dannelse av finanskonsern. Færre reelt uavhengige finansinstitusjoner kan trekke i retning av redusert konkurranse i markedet. På den annen side er det norske markedet nå åpnet for konkurranse fra utenlandske finansinstitusjoner.

Utenlandske finansinstitusjoner kan nå betjene det norske markedet direkte fra hjemlandet eller via filialetablering i Norge. Etableringskostnadene for utenlandske aktører er derfor redusert sammenlignet med tidligere, da de var henvist til å etablere egne datterselskaper i Norge.

Dersom utøvelse av markedsrett medfører at fortjenesten i det norske finansmarkedet skulle bli unormalt høy, må det antas at nyetableringer fra norsk eller utenlandsk hold vil gjennomføres. Dette vil bidra til at konkurransen på det norske finansmarkedet opprettholdes over tid. Utviklingen av ny teknologi har dessuten ført til mer åpne finansmarkeder ved at etterspørrene av finanstjenester i mindre grad enn tidligere er avhengig av geografisk nærhet til finansinstitusjonene. Finansdepartementet fikk i 1993 et internasjonalt konsulentfirma (Davis International Banking Consultants) til å vurdere konkurransen og kapasiteten i det norske finansmarkedet. I sin rapport, «Davis-rapporten», konkluderte firmaet med at konkurransen var god i de fleste delmarkeder, og at det også var en viss overkapasitet i personkundemarkedet.

Statsbankene konkurrerer på mange områder med private finansinstitusjoner. På markedet for boligfinansiering har Husbanken en betydelig konkurranseflate mot de private finansinstitusjoner. Kommunalbanken konkurrerer innen kommunefinansiering og SND innen bedriftsfinansiering. I den grad konkurransen i det private finansmarkedet er for liten, det vil si at enkelte aktører er så store at de innehar markedsrett, har det vært argumentert for at statsbankene kan fungere som et korrektiv til disse. Eksistensen av statsbanker skulle i så fall hindre private institusjoner i å anvende markedsrett blant annet gjennom sin prissetting. Dette argumentet svekkes av at statsbankenes kredittgivning er begrenset innenfor de utlånsrammer staten fastsetter. Private finansinstitusjoner vil derfor i liten grad risikere å miste kunder til statsbankene. Statsbankenes prissetting vil derfor ikke påvirke prissettingen i de private finansinstitusjoner i særlig grad. Siden statsbankene ikke tilbyr innkuddstjenester, vil de ikke påvirke konkurranseforholdene i dette markedet.

På bakgrunn av forventet økt konkurranse fra utenlandske finansinstitusjoner, samt nyere undersøkelser om konkurranseforholdene på det norske finansmarkedet, synes behovet for statsbanker som et korrektiv til de private institusjoner å være begrenset. For enkelte deler av markedet kan det snarere oppfattes som et problem at statsbankene bidrar til å opprettholde en for stor kapasitet. I Davis-rapporten påpekes det at det er en viss overkapasitet i personmarkedet, som kommer i tillegg til den overkapasitet de mener det er i statsbanksystemet. De anbefaler på denne bakgrunn en strukturendring i retning av at privateide banker gis anledning til å distribuere subsidiert kreditt.

Dersom de private finansinstitusjonene svekkes så sterkt gjennom en nedgangs-konjunktur at de ikke lenger vil tilby kreditt til lønnsomme prosjekter, kan statsbankene gjennom økte utlånsrammer korrigere for dette. På bakgrunn av den tilpasning som de private norske finansinstitusjoner har vært igjennom de senere år, samt den økte konkurransen fra utenlandske finansinstitusjoner, vurderes sannsynligheten for en sterk svekkelse av konkurransen i finansmarkedet som betydelig mindre i dag enn tidligere. Hensynet til konkurransen på finansmarkedet bør således ikke tillegges noen avgjørende betydning i en prinsipiell vurdering av statsbankenes virksomhet.

Strukturpolitikken på finansmarkedet vil naturlig være myndighetenes mest sentrale virkemiddel for å sikre en tilstrekkelig konkurranse på finansmarkedet. Rammebetingelsene for finansinstitusjonene, i form av lover og forskrifter, har også som oppgave blant annet å sikre en effektiv konkurranse mellom de finansinstitusjoner som deltar i det norske markedet.

Statsbankene påvirker konkurranseforholdene på finansmarkedet også på andre måter. Den delen av statsbankenes kredittgivning som alternativt ville blitt ytt av private finansinstitusjoner, er delvis i form av lån med god pantesikkerhet. Betydelige deler av statsbankenes utlån er i dag i form av lånefinansiering med relativt god sikkerhet og derfor lav risiko. I disse tilfeller står private finansinstitusjoner for toppfinansieringen og bærer således større risiko. Statsbankenes virksomhet kan derfor sies å begrense private institusjoners muligheter til å oppnå en diversifisert utlånsportefølje ved at andelen relativt sikre lån kan bli mindre. Manglende muligheter til en bedre porteføljesammensetning kan redusere lønnsomheten i institusjonene og medføre strengere kredittrasjonering av andre typer utlån.

3.11 ETABLERE KOMPETANSE- OG INFORMASJONSSENTRA

Mangelfull eller ujevnt fordelt informasjon kan føre til svikt i de private markeds mekanismer. Tiltak for å bedre informasjonstilgangen for markedsaktørene kan derfor bidra til å effektivisere de private markeder. Rådgivningstjenester kan ses på som en måte å bedre informasjonstilgangen på.

Det er ulike grunner til at det i samfunnsøkonomisk forstand kan være en for liten privat produksjon av informasjons- og rådgivningstjenester. Slike tjenester har i betydelig grad karakter av å være kollektive goder, det vil si at når informasjon først foreligger, kan den, uten vesentlige ekstrakostnader, gjøres tilgjengelig og anvendes av mange aktører på en gang. Det kan også være elementer av positive indirekte virkninger ved fremskaffelse av informasjon. Informasjon fremskaffet av en aktør kan ofte nyttiggjøres av andre aktører uten at informasjonsprodusenten kan ta seg betalt for dette og derfor heller ikke vil tillegge dette vekt i «produksjonsbeslutningen». For kollektive goder og goder med positive indirekte virkninger gjelder det generelt at private markeder i seg selv vanskelig vil føre til et samfunnsøkonomisk riktig produksjonsnivå. Det kan derfor være nødvendig å komplettere de private informasjons- og rådgivningsmarkeder med offentlige tiltak.

Informasjons- og rådgivningsproduksjon dreier seg dels om å fremskaffe ny informasjon eller kunnskap og dels om å samle allerede tilgjengelig informasjon og anvende denne i rådgivningstjenester. I relasjon til statsbankenes informasjons- og rådgivningsfunksjoner, er det særlig den sistnevnte virksomheten som er relevant.

Tiltak for å gjøre eksisterende informasjon tilgjengelig for markedsdeltakerne kan utformes på ulike måter. For det første kan markedsaktørene gjennom lover og forskrifter pålegges å opplyse om viktige sider ved sin virksomhet. På denne måten sikres en utjevning av informasjonstilgangen mellom markedsaktørene. Eksempler på slike tiltak er krav om offentliggjøring av regnskaper i bedrifter, fremleggelse av årsrapporter for børsnoterte selskaper, opplysningsplikt for banker og forsikrings selskaper om priser og øvrige betingelser ved de tjenester som tilbys, etc.

I tillegg til å bedre informasjonstilgangen gjennom utformingen av rammebetingelsene for markedsaktørene, kan det offentlige selv tilby informasjons- og rådgivningstjenester. Det er en rekke eksempler på offentlige informasjons- og rådgivningsinstitusjoner, hvorav statsbankene er én gruppe. En betydelig del av statsbankenes virksomhet er rettet mot utrednings-, informasjons- og rådgivningsvirksomhet. Informasjons- og rådgivningsvirksomheten omfatter primært veiledning til bankenes kunder med hensyn til valg av finansieringstjenester. Utredningsvirksomheten er normalt rettet mot de sektorer som statsbankenes finansieringsordninger omfatter. For eksempel er Husbanken engasjert i utredninger angående boligmarkedet, og Landbruksbanken og Fiskarbanken forestår utredninger med tilknytning til primærnæringsenes virksomhet.

Spørsmålet om i hvor stor grad det offentlige bør tilby utrednings-, informasjons- og rådgivningstjenester, faller utenfor dette utvalgets mandat. I forhold til statsbankenes virksomhet er det imidlertid to aspekter ved denne problemstillingen som må vurderes. For det første er det spørsmål om det er hensiktsmessig at slik virksomhet utøves av statsbanker som er opprettet primært for å tilby finansieringstjenester. Det kan eksistere breddefordeler i å kombinere finansieringstjenester med informasjonstjenester. Dette skyldes at bankene som långivere uansett vil måtte skaffe seg spesialkompetanse om den sektor som bankens utlån retter seg mot. Gitt at det offentlige ønsker å tilby informasjonstjenester angående en sektor i økonomien, kan det derfor være kostnadsbesparende å legge denne tjenesten til en statsbank som allerede er involvert i disse problemstillingene.

Det neste spørsmålet er om den informasjonsvirksomhet som statsbankene i dag utøver, bør tillegges selvstendig vekt i vurderinger om statsbankenes fremtidige rolle. Begrunnelsen for offentlige institusjoner organisert som statsbanker er formidlingen av kreditt til prioriterte grupper og formål. Dersom begrunnelsen for å opprettholde offentlige finansieringsordninger ikke lenger er til stede, er det heller ikke grunnlag for å organisere den resterende virksomheten i statsbanker. Enkelte av de funksjoner som er nevnt ovenfor hører naturlig sammen med finansieringsvirksomhet. Andre funksjoner kan like naturlig organiseres uavhengig av finansieringsvirksomhet, for eksempel i egne offentlige eller private forsknings- og rådgivningsinstitusjoner. På mange av de områder der statsbankene har spesialkompetanse, er det også i dag institusjoner som har nærliggende kompetanse, og som eventuelt vil kunne overta statsbankenes rolle som ressurs- og kompetansesentra. Dette gjelder for eksempel rådgivning om valg av finansieringsordninger der private finansinstitusjoner er et naturlig alternativ.

Hensynet til å opprettholde ressurs- og kompetansesentra på de fleste av de områder statsbankene har spesialkompetanse, kan organiseres på flere alternative måter. Dette hensynet bør således ikke tillegges noen utslagsgivende vekt i en prinsipiell vurdering av statsbankenes virksomhet. Dersom begrunnelsen for å opprettholde offentlige finansieringsordninger ikke lenger er til stede, er det heller ikke grunnlag for å organisere den resterende virksomheten i statsbanker.

3.12 NORSK EIERSKAP I KREDITTINSTITUSJONER

Med norsk eierskap menes vanligvis at norske juridiske personer har en kontrollerende eierandel. Norske statsbanker er etter sin definisjon norskeide, og etablering av statsbanker vil således være et virkemiddel for å sikre norsk eierskap til noen tilbydere av kreditt. Ifølge EØS-avtalen må eiere fra andre EØS-land behandles på samme måte som norske eiere, og oppkjøp av norske banker fra juridiske personer i EØS-land kan ikke forbys, selv om konsesjonsregler fortsatt kan brukes for å sikre tilstrekkelig konkurranse på kredittmarkedene.

Det kan tenkes flere ulike formål med norsk eierskap til en kredittinstitusjon. Det første gjelder ønsket om reell konkurranse på kredittmarkedene, og er behandlet i avsnitt 3.10. Norsk eierskap til noen kredittinstitusjoner kan være spesielt ønskelig dersom det er fare for at det norske kredittmarkedet vil bli dominert av få store tilbydere med betydelig markedsmakt. Markedsmakt betyr at tilbyderne er i stand til å oppnå uvanlig høy fortjeneste, og fører til fordelings- og effektivitetstap i økonomien. Dette gjelder enten markedsmakten tilfaller norske eller utenlandske tilbydere, men fra et samfunnsøkonomisk synspunkt oppfattes det nok som enda mindre ønskelig om den ekstra fortjenesten går ut av landet.

Norsk markedsmakt til utenlandske kredittinstitusjoner kan videre være uheldig dersom de utenlandske institusjonene har sterke interesser i næringsvirksomhet som

konkurrerer med norsk næringsvirksomhet. I så fall må en regne med at kredittinstitusjonene ved vurdering av lånesøknader fra norske kunder tar hensyn til konsekvensene for den næringsvirksomhet de selv har interesser i. Fra et norsk synspunkt vil dette være uheldig og gi for liten tilgang på kreditt til norsk næringsvirksomhet.

Det andre formålet med norsk eierskap kan være å sikre at alle lånsøkere kan henvende seg til långivere med grundig kjennskap til norsk økonomi. Kredittinstitusjonenes vurderinger av kredittverdighet er en form for rasjonering av lån, og fra deres synspunkt vil det være riktig med strengere rasjonering jo mer usikkerhet det er om prosjektet. Långivers oppfatning av usikkerhet vil blant annet avhenge av hans kjennskap til lånsøkeren og til de markeder lånsøkeren skal arbeide i. Slike kunnskaper om norske lånsøkere er det lettere å få og vedlikeholde om långiver er basert i Norge. I denne sammenheng er det altså ikke eierskapet i seg selv som er avgjørende, men det forhold at kredittvurderinger blir foretatt av personer med gode kunnskaper om norsk økonomi.

Også utenlandske kredittinstitusjoner kan ha filialer som foretar kredittvurderinger i Norge, og som har en velkvalifisert stab med godt kjennskap til norske forhold. Forskjellen fra kredittinstitusjoner med hovedkontor i Norge er at samlet kredittgivning fra den utenlandsk baserte långiveren blir fordelt til de ulike nasjonale markeder ved et hovedkontor som ikke har spesielt god kjennskap til norsk økonomi og norske lånsøkere. Dette kan igjen føre til at kreditttilgangen til norske kunder blir mindre enn om fordelingen var gjort ved et norskbasert hovedkontor.

Det vil med andre ord være til fordel for norske lånsøkere at et norskbasert kreditttilbud finnes. En kan likevel ikke regne med at markedskreftene vil sørge for at et slikt tilbud blir opprettholdt, fordi store utenlandske banker kan finne det svært lønnsomt å oppnå markedsrett i deler av det norske markedet. Store etableringskostnader og fare for priskrig vil gjøre det vanskelig å utfordre en slik oligopol-situasjon.

Det er vanskelig å bedømme hvor sterke disse argumentene for norsk eierskap er. For mange typer utlån vil eierskapet i kredittinstitusjonen sikkert ikke spille noen stor rolle. For eksempel vil kredittvurdering ved lån med pant i bolig ikke stille store krav til kunnskaper om norsk økonomi. I den andre enden av skalaen har storbedrifter med internasjonal aktivitet i lang tid hatt utenlandske bankforbindelser. For disse bedriftene er det neppe vanskeligere å få lån i utenlandske banker enn i norske. Det er antakelig små og mellomstore bedrifter som særlig kan bli berørt i en situasjon med få norskbaserte kredittinstitusjoner. Fordelene ved norsk eierskap til kredittinstitusjoner, eller ved at kredittinstitusjoner har hovedkontor i Norge, må veies mot ulempene som følger av de offentlige inngrepene. Viktigst er at en garanti om overlevelse til noen kredittinstitusjoner kan redusere deres incentiver til å drive kostnadseffektivt. Dette vil være i strid med regjeringens målsetting om effektivitet i finansnæringen, og er en reell kostnad som må veies mot fordeler som eventuelt kan oppnås for norske lånsøkere ved norsk eierskap eller hovedkontor. Effektivitetshensynet taler for at i alle fall store deler av kredittmarkedet er åpent for utenlandske eierinteresser.

Utenom den rene statsbanksektoren er utenlandske eierinteresser i dag stengt ute fra Postbanken, som er et statlig aksjeselskap. Videre er sparebankene selveiende institusjoner med spesielle regler for valg av styrende organer. For de sparebanker som har emittert grunnfondsbevis kan utenlandske eiere maksimalt ha 25 prosent av stemmene i forstanderskapene. En betydelig del av kredittinstitusjonene er dermed forbeholdt norsk eierskap og kontroll. Denne delen er særlig stor i personkundemarkedet, mens den er betydelig mindre i bedriftskundemarkedet. Og det er hensynet til bedriftskundene som særlig taler for et sterkt innslag av norske eierinteresser i kredittinstitusjonene.

KAPITTEL 4

Om kreditt- og kapitalmarkeder**4.1 BESKRIVELSE AV FINANSMARKEDENE OG AKTØRENE I DE ULIKE MARKEDENE**

Avsnittet inneholder en kort beskrivelse av ulike delmarkeder med hovedvekt på utlånsmarkedene, som er de markedene der statsbankene først og fremst er aktive.

4.1.1 Penge- og valutamarkedet

Pengemarkedet er et marked for kortsiktige fordringer på store beløp. Bare fordringer med løpetid inntil ett år regnes med. Disse kan vanligvis omsettes raskt uten fare for betydelige kurstap og brukes til å finansiere løpende betalinger.

De viktigste aktørene i pengemarkedet er de ulike finansinstitusjonene, og særlig bankene er aktive. De har behov for å plassere en del midler likvid for å kunne dekke store uttak. Bankene vil også i perioder motta store innskudd som det kan være hensiktsmessig å plassere kortsiktig, blant annet ut fra at innskuddene viser et klart sesongmønster og ofte kan ventes å bli tatt ut igjen.

Også andre finansinstitusjoner opererer i pengemarkedet. Staten og Kommunalbanken opererer i pengemarkedet som låntakere. Den svekkelse av statsbudsjettet som har funnet sted gjennom første del av 1990-tallet, har gjort at staten må foreta en betydelig opplåning for å finansiere sin virksomhet. En del av denne opplåningen har staten foretatt i det innenlandske pengemarkedet. Folketrygdfondet deltar i pengemarkedet som investor, idet fondet plasserer en del av sine midler kortsiktig.

Private foretak deltar i pengemarkedet både som långivere og låntakere. Særlig større bedrifter kan ha korte perioder hvor de har god likviditet og dermed behov for å foreta kortsiktige plasseringer. Tilsvarende kan de ha behov for å foreta kortsiktige låneopptak. Kommuner og fylkeskommuner deltar i pengemarkedet særlig gjennom plassering av overskuddslikviditet.

De senere år er det blitt etablert ulike fond som investerer direkte i pengemarkedsinstrumenter. Disse fondene finansierer seg ved at andelshaverne skyter inn midler. Dermed blir det mulig å plassere i pengemarkedsinstrumenter også om man disponerer mindre beløp.

Av kredittinstitusjonene er særlig bankene aktive i *valutamarkedet*. Tilbud og etterspørsel etter valuta er knyttet til transaksjoner i forbindelse med internasjonal handel, renter og stønader og kapitalbevegelser mellom land.

4.1.2 Obligasjonsmarkedet

Obligasjonsmarkedet er et organisert marked for standardiserte, omsettelige lån med lang løpetid. Løpetiden kan være opp mot 30 år, og skal minimum være ett år. Sertifikatmarkedet, som er løpetid opp til ett år, utgjør den korte delen av dette markedet, og er en integrert del av pengemarkedet. Aktørene i obligasjonsmarkedet er i hovedsak finansinstitusjoner, staten og private foretak. I dag opptrer de fleste aktørene som både låntakere og investorer. På låntakersiden er staten, private banker og kredittforetakene dominerende, mens livselskapene og pensjonskassene er dominerende på investorsiden.

De største norske obligasjonslånene utstedes av *staten*, og en betydelig del av statens opplåning skjer på vegne av statsbankene, i hovedsak Husbanken, Lånekasen for utdanning og SND. De siste årene har statens låneopptak skjedd i form av åpne lån. At et lån er åpent betyr at det kan utvides ved nye emisjoner. Ved utleggelse av åpne lån økes den gjennomsnittlige størrelsen på obligasjonslånet slik at likviditeten i lånet bedres. Videre effektiviseres emisjonsprosessen, og kostnadene ved emisjonene reduseres. Staten er i ferd med å etablere et låneprogram med få og store lån med standardiserte kjennetegn og varierende løpetider. Statslånene kan dermed få status som toneangivende lån. Dette øker likviditeten i lånene og kan bidra til et bedre fungerende verdipapirmarked.

Kommunalbanken, og av og til også *statlige foretak*, utsteder statsgaranterte obligasjoner. Også disse lånene er ofte åpne. Lånene er vanligvis betydelig mindre enn lån til statskassen, og dette medfører at de blir mindre likvide. Kommunalbankens kunder er i første rekke mindre kommuner og kommuneforetak.

Inntil 1987 var *kredittforetakene* de eneste private finansinstitusjonene som hadde lov til å utstede obligasjoner. Kredittforetakenes andel av samlet emisjonsvolum har gradvis blitt redusert fra over 75 prosent i 1987-88 til 23 prosent i 1994. En årsak til den reduserte andelen de siste årene er at et stort kredittforetak, Bolig- og Næringskreditt, ble omdannet til bank i september 1992. Kredittforetakene er fortsatt en betydningsfull utsteder i den private delen av obligasjonsmarkedet. Sammen med statspapirene er kredittforetaksobligasjonene de mest likvide papirene.

Tradisjonelt har kredittforetakene også foretatt opplåning i obligasjonsmarkedet på vegne av *mindre foretak og kommuner* som også selv ville hatt adgang til markedet. Dette skyldes dels kredittforetakenes spesialkompetanse ved utleggelse av obligasjonslån, og dels at investorene ville kreve høyere avkastning på obligasjoner utstedt av små og ukjente bedrifter og kommuner.

Banker og finansieringsselskaper fikk fra juli 1990 adgang til å utstede obligasjoner uten løpetidsbegrensninger. De siste årene har bankenes opplåning i obligasjonsmarkedet økt betydelig, og i 1994 utgjorde bankenes andel av samlet emisjonsvolum om lag 27 prosent. En av årsakene til dette er som nevnt at et stort kredittforetak ble omdannet til bank i 1992. Finansieringsselskapene er ubetydelige aktører i markedet.

Større kommuner og foretak legger ofte ut obligasjoner i eget navn. Kommuner og kommuneforetak utsteder gjennomgående mange små lån med relativt lang løpetid. Videre er lånene generelt mindre standardiserte enn andre obligasjonslån. Lånene er derfor ofte lite likvide.

Tabell 4.1: Brutto emisjoner av obligasjoner i norske kroner. Sektorfordelt etter utsteder. Milliarder kroner¹⁾

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ²⁾
Statsforvaltningen ³⁾	13,8	19,9	34,5	0	0	10,9	0	12,0	14,0	42,0	16,0
Statsbanker	1,7	1,7	2,5	2,5	3,1	4,6	6,0	1,8	8,6	9,2	2,9
Kredittforetak	7,4	8,8	12,5	23,7	27,7	45,9	38,7	25,7	13,8	20,6	13,3
Private banker	-	-	-	-	0,3	2,5	3,6	2,6	9,2	25,2	16,0
Komm/komm.foretak	3,7	2,8	2,5	3,3	3,4	7,4	4,3	6,1	4,5	10,5	6,2
Statlig eide foretak	0,8	0,6	0	0,3	0,4	1,2	3,0	1,4	1,3	1,9	0,6
Andre	1,2	1,2	0,9	1,0	0,6	3,9	3,7	3,2	1,9	6,1	3,5
I alt	28,6	35,0	52,9	30,8	35,5	76,4	59,3	52,8	53,3	115,4	58,5

1) Brutto emisjonsvolum for et år inkluderer emisjoner i åpne serier fra lån som er emittert i tidligere år.

2) Foreløpige tall

3) Ikke medregnet spareobligasjonslån

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Norges Bank

Mye av variasjonen i emisjonsvolum kan forklares ved endringer i statens finansielle stilling. Fra 1986 til 1987 ble samlet emisjonsvolum kraftig redusert fordi staten ikke lånte i det innenlandske markedet.

Det norske obligasjonsmarkedet er preget av store og institusjonelle eiere. De største investorene er *livselskaper og stats- og trygdeforvaltningen (Folketrygdfondet)*. *Bankene og kredittforetakene* har imidlertid også store eierbeholdninger. Banklovens likviditetskrav er utformet slik at bankene må holde en del av sine fordringer i statspapirer, noe som er med på å forklare deres beholdninger av statsobligasjoner. Den høye eierandelen til kredittforetakene skyldes at de er registrert som eiere av betydelige beholdninger av egne obligasjoner. *Norges Bank* kjøper obligasjoner i nye statslån til bruk ved senere kjøp og salg i annenhåndsmarkedet. Private foretaks eierbeholdninger har økt sterkt de siste årene, særlig i løpet av 1993. Både foretak og husholdninger er blant investorene i obligasjonsmarkedet, men transaksjonskostnader mv. gjør at disse gruppene ofte foretrekker å plassere via verdipapirfond.

Markedsverdien av total obligasjonsgjeld i norske kroner var i overkant av 314 milliarder kroner ved utgangen av 1994, mot i overkant av 340 milliarder kroner ved utgangen av 1993. Tabell 4.2 viser utviklingen i markedsverdien av obligasjonsgjelden fra 1990 til 1994 fordelt på eiersektor.

Tabell 4.2: Beholdning av obligasjoner i NOK registrert i VPS fordelt på eiersektorer. Markedsverdier pr 31. desember. Milliarder kroner

Eiersektor	1990	1991	1992	1993	1994
Stats- og trygdeforvaltningen og Norges Bank	57,2	52,5	56,9	50,5	50,3
Postgiro og Norges Postbank	5,8	5,3	6,1	14,7	15,4
Statsbanker	0,4	0,1	0,8	4,9	4,5
Private banker	59,3	46,8	45,4	56,3	47,3
Forsikringsselskaper m.v.	85,8	86,3	87,8	116,0	119,4
Øvrige finansinstitusjoner	28,1	27,0	18,1	28,0	19,2
Kommuneforvaltning og -foretak	2,5	3,2	4,5	5,8	6,2
Statlig eide foretak m.v.	2,7	0,9	0,9	3,3	2,4
Verdipapirfond m.v.	3,6	5,2	5,7	16,3	11,5
Øvrige, ikke-finansielle foretak	20,4	18,5	19,4	27,1	21,8
Husholdninger	9,2	9,3	8,5	7,8	8,1
Utlandet	21,5	24,0	12,9	10,6	8,6
Ufordelt	0	0,1	0	0	0,5
I alt	296,5	279,2	267,0	341,3	314,5

Kilde: Verdipapirsentralen og Norges Bank

Tabellen viser at forsikringsselskapene og verdipapirfondene har økt sin andel av obligasjonsgjelden, mens utlendinger, innenlandske finansinstitusjoner og husholdninger har redusert sin andel.

Pålydende verdi av total obligasjonsgjeld i norske kroner var i underkant av 305 milliarder kroner ved utgangen av 1993, mot i underkant av 266 milliarder kroner ved utgangen av 1992. Tabell 4.3 viser hvordan obligasjonsbeholdningen var fordelt på eier- og utstedersektorer ved utgangen av 1993.

Tabell 4.3: Beholdning av obligasjoner registrert i VPS pr 31.12.1993, kryssfordelt etter eier- og utstedersektor. Pålydende verdi. Milliarder kroner

Utstedersektorer	Eiersektorer							Hus- hold- ninger	Utlan det	I alt
	Sentral- myndig- hetene	Private banker/ sikr.f.	Forsikr- ingsels. mv.	Øvrige Finans- inst.	Komm. forv. og -foretak	Øvrige foretak				
Stats-/trygde forv.	32,5	15,4	32,4	2,4	0,4	10,3	1,5	3,3	98,1	
Statsbanker	6,6	8,7	4,8	0,2	0,1	1,2	0,1	0,3	21,9	
Private banker	6,9	16,3	12,5	2,0	1,3	8,9	1,7	1,6	51,2	
Kredittforetak	5,1	6,4	16,5	19,6	0,8	8,6	2,7	2,4	62,1	
Øvrige finansinsti- tusjoner	0	0,1	0,4	0,3	0	0,8	0,2	0,3	2,1	
Komm.forv./foretak	7,1	2,8	26,0	0,3	2,5	5,0	0,7	0,4	44,8	
Statl. eide foretak	1,2	0,7	2,6	0,2	0,1	2,1	0,7	0,3	7,9	
Øvrige foretak	1,2	1,3	5,9	0,3	0,2	5,3	0,9	0,5	15,6	
Husholdninger	0	0,1	0,2	0	0	0	0	0	0,3	
Utlandet	0	0	0	0	0	0	0,1	0,4	0,5	
Ufordelt	0	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0,2	
I alt	60,6	51,7	101,4	25,3	5,4	42,3	8,6	9,5	304,8	

Kilde: Verdipapirsentralen og Norges Bank

4.1.3 Utlånsmarkedet

Kredittmarkedets oppgave er å formidle kapital fra aktører som sparer til aktører som ønsker å ta opp lån. Betegnelsen omfatter dermed både pengemarkedet, obligasjonsmarkedet og lånemarkedet. Eksistensen av et slikt marked gir hver enkelt aktør muligheten for å velge et forløp på forbruk og investering som avviker fra den løpende inntekt.

Organisering av kredittytting i form av et marked bidrar til å effektivisere kredittformidlingen. Dette er tilfelle både fordi den enkelte aktør slipper å lete etter én eller flere motparter, og fordi et organisert marked sørger for standardisering av kontrakter, noe som letter både långivernes og låntakernes oversikt over de vilkår som gjelder. Informasjonsinnsamlingen vil dermed kunne utføres av én eller noen få aktører, i stedet for at hver enkelt långiver skal innhente informasjon om låntakers evne og vilje til å betale tilbake. Et fungerende kredittmarked bidrar dessuten til å øke likviditeten av plasserte midler.

I et kredittmarked som fungerer tilfredsstillende, vil finansinstitusjonenes vurdering av de enkelte investeringsprosjekter bidra til at kreditt kanaliseres til de prosjekter hvor forventet avkastning er høy. En slik form for kreditttyting bidrar også til at risikoen fordeles på mange aktører. Kredittmarkedene gjør det derfor mulig å finansiere store prosjekter med relativt stor risiko, og tilsvarende høy forventet avkastning.

Den delen av kredittmarkedet som omfatter lån gitt av en finansinstitusjon til husholdninger, bedrifter eller kommuner, betegnes ofte lånemarkedet. Lånene kan være av både kort- og langsiktig karakter, men skiller seg fra obligasjons- og sertifikatlån ved at det ikke utstedes standardiserte omsettelige ihendehaverbeviser i forbindelse med låneopptak. Lånemarkedet skiller seg fra penge- og obligasjonsmarkedet ved at finansinstitusjonene inngår som et mellomledd mellom långivere og låntakere.

Det særpregede ved kredittmarkeder i forhold til svært mange andre markeder, er at den ene av partene leverer produktet i dag, mot et løfte om å få betaling på et senere tidspunkt. Følgelig vil innsamling av informasjon vedrørende låntakers evne og vilje til å betale tilbake være en vesentlig del av forberedelsene i forbindelse med en avtale om kreditt. Det at långiver og låntaker ikke har samme informasjon om låntakers planlagte bruk av midlene, og følgelig heller ikke om mulighetene for tilbakebetaling, går under betegnelsen asymmetrisk informasjon.¹⁷ Problemene knyttet til asymmetrisk informasjon er en viktig årsak til at banker og andre finansinstitusjoner har en så betydningsfull rolle i kredittmarkedet. For husholdninger, små bedrifter og små kommuner vil det normalt ikke være mulig å fremskaffe kapital direkte fra sertifikat- eller obligasjonsmarkedene. Dette skyldes i noen grad at lånebeløpene er så små at det ville være uhensiktsmessig å benytte verdipapirmarkedet. En annen vesentlig årsak er at det i liten grad finnes investorer som vil låne ut penger til små ukjente låntakere. Dette er nærmere diskutert i "*Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken*" i kapittel 3.

Blant annet for å håndtere denne type markedsimperfeksjoner har en i Norge etablert statsbanker, som yter kreditt etter andre kriterier enn det private finansinstitusjoner normalt ville gjøre. Lån til utdanningformål er et godt eksempel. Hvis studielån ble finansiert gjennom det private kredittsystemet, kunne en hatt en situasjon der de personer som kunne stille tilstrekkelige garantier, fikk studielån, mens de som ikke kunne stille garantier, ikke fikk lån. Statens lånekasse for utdanning er opprettet med det formål å yte lån til videreutdanning, og det stilles ingen krav til sikkerhet. Deler av utlånsaktiviteten til SND er tilsvarende rettet inn mot foretak som ikke ville fått lån innenfor det ordinære kredittsystemet.

I løpet av de siste årene har det skjedd store forandringer i kredittmarkedets funksjonsmåte. Dereguleringen i 1980-årene og utviklingen av nye finansielle instrumenter har økt markedets evne til en effektiv kredittformidling og dets evne til å fordele risiko. Etter hvert som de finansielle markedene er liberalisert, har også skillelinjene mellom de ulike typer finansinstitusjoner blitt stadig mindre markert. Blant annet har det funnet sted fusjoner mellom banker, kredittforetak er omdannet til banker og forskjellen mellom bank- og forsikringsvirksomhet er redusert. Det er likevel fortsatt visse forskjeller mellom de produkter som de ulike institusjonene tilbyr.

De offentlige kredittinstitusjonene omfatter Norges Bank, Postbanken og statsbankene. De private finansinstitusjonene omfatter forretnings- og sparebanker, kre-

17. Problemstillinger knyttet til asymmetrisk informasjon er blant annet behandlet i Strand og Vale (1989), NOU 1989: 1, Penger og kreditt i en omstillingstid, vedlegg 4.

dittforetak, finansieringsselskaper, forsikringsselskaper og private og kommunale pensjonskasser og pensjonsfond.

Tabell 4.4 viser finansinstitusjonenes markedsandeler for utlån til publikumssektoren. Av oppstillingen fremgår det klart at de private bankene har en dominerende rolle i det norske lånemarkedet, med vel 50 prosent av utlånene. Statsbankene har også en betydelig rolle med en markedsandel på over 20 prosent. Statsbankenes andel har imidlertid falt fra nær 40 prosent i 1980, som bare var svakt lavere markedsandel enn bankene da hadde. Den sterke tilbakegangen for kredittforetakene på 1990-tallet kan blant annet tilskrives omdanning av kredittforetak til banker.

Tabell 4.4: Finansinstitusjonenes markedsandeler for utlån til husholdninger, foretak og kommuner. Pr. 31. desember

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994 ¹⁾
Norges Bank	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Postbanken	1,3	1,0	1,2	1,6	1,9	2,2	3,0
Statsbanker	37,3	25,6	19,1	21,0	22,7	22,5	21,9
Forretnings- og sparebanker	40,0	49,4	52,1	51,0	52,4	53,9	54,8
Kredittforetak	9,9	11,4	16,9	14,6	10,2	9,1	8,1
Finansieringsselskap	2,1	3,4	2,4	2,3	2,1	2,4	2,8
Forsikringsselskap	9,3	9,0	8,3	9,4	10,7	9,8	9,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Tall pr. 30. september.

Kilde: Norges Bank

Norges Bank har ingen ordinære oppgaver innenfor låneformidling til publikumssektoren. Sentralbanken har likevel en beskjeden utlånsportefølje, blant annet i form av statsgaranterte lån til fiskeribedrifter.

Postbanken, etablert med virkning fra 1. januar 1995, er en videreføring av Norges Postbank og Postgiro.¹⁸ Banken er organisert ved egen lov, og den nye særloven har gitt banken en vesentlig mer selvstendig stilling enn Postgiro og Norges Postbank hadde, ved at den ikke lenger er en del av Postverket. Det er imidlertid fortsatt Postverket som forvalter statens eierinteresser i banken.

Formålet med Postbankens virksomhet er å fremme sparing og å bidra til effektiv kredittytning og betalingsformidling. Postbanken skal konkurrere på linje med forretnings- og sparebankene, og bestemmelsene i banklovgivningen og i finansinstitusjonsloven er gjort gjeldende på de aller fleste områder.

Staten står som garantist for innskudd i Postbanken, noe banken betaler en garantiavgift for. Postbanken fastsetter selv omfanget og arten av sine engasjementer og bestemmer sine avtalevilkår, herunder utlåns- og innskuddsrenter. Postbankens utlånsvirksomhet er i hovedsak orientert mot personkundemarkedet, men det er tatt sikte på at banken gradvis skal innrette seg mer mot bedriftskundemarkedet.

Statsbankene har i hele etterkrigstiden vært et sentralt verktøy i kredittpolitikken. Deres rolle i kredittmarkedet behandles i "[Beskrivelse av det norske statsbank-systemet](#)" i kapittel 5.

18. Fusjonen mellom Postgiro og Norges Postbank er blant annet behandlet i St.prp nr 38 (1993-94) og Ot.prp nr 52 (1993-94).

Som spesialinstitusjoner for kredittytning, er *forretnings- og sparebankene* de viktigste kredittkildene for de låntakere som ikke er store nok til å innhente kapital direkte i verdipapirmarkedene. Bankene har enerett til å ta imot innskudd fra en ubestemt krets av innskytere. Forretnings- og sparebankene har tradisjonelt betjent hver sine kunde grupper. Skillet mellom bankgruppene er nå i stor grad i ferd med å bli visket ut, i hvert fall for de større sparebankene. De viktigste tradisjonelle banktjenester er innskuddsvirksomhet og utlånsvirksomhet, men også betalingsformidling, valutaomsetning, meglervirksomhet og garantiytning er viktige banktjenester.

Finansieringsforetak er en fellesbetegnelse for *kredittforetak*, som finansierer seg i obligasjonsmarkedet, og *finansieringsselskaper*, som finansierer seg på annen måte. Kredittforetakene yter langsiktige og mellomlangsiktige lån mot pantesikkerhet i fast eiendom og produksjonsmidler. Hovedtyngden av selskapenes utlån består i kreditter til næringslivets investeringer i bygninger, maskiner og utstyr, og til privatpersoners investeringer i bolig. Noen selskaper yter også langsiktige lån til kommuner, fylkeskommuner og kommunale foretak. Finansieringsselskapene omfatter selskaper med svært forskjellige aktiviteter, og deres kredittytning kan deles inn i tre hovedgrupper. Leasing er en prosjektorientert finansieringsform primært rettet mot næringslivet, factoring er en kredittytelse knyttet til inndrivning av kundefordringer, mens gruppen andre utlån omfatter gjeldsbrevlån, avbetalingskontrakter og kreditter ved kjøpe- og kredittkort.

Det er fastsatt regler for *livsforsikringsselskapenes* kapitalforvaltning. Selskapene plasserer i hovedsak forsikringsmidlene i aksje- og obligasjonsmarkedet, men yter også boliglån til private og pantelån til næringslivet. Om lag halvparten av selskapenes utlån går til husholdninger i form av pantelån.

4.1.4 Markedet for risikokapital

Begrepene risikokapital og egenkapital kan stort sett sies å være sammenfallende, og brukes gjerne om hverandre. I begrepet risikokapital ligger at slik kapital ved konkurs har prioritet etter fremmedkapitalen. Den høyere risikoen vil normalt innebære at egenkapitalinstrumenter over tid gir en høyere avkastning enn fremmedkapitalinstrumenter. For den enkelte bedrift representerer egenkapitalen en buffer mot fremtidige underskudd på driften. En høy egenkapitalandel øker et foretaks sjanse for å overleve perioder med underskudd, og vil gjøre det lettere å tiltrekke seg ny fremmedkapital. Imidlertid er avkastningskravet på egenkapitalen høyere enn på fremmedkapitalen. En høy egenkapitalandel stiller derfor større krav til inntjening og lønnsomhet i bedriften.

Det viktigste risikokapitalinstrumentet i Norge er aksjer. Andre instrumenter er kommandittandeler, andeler i ansvarlige selskaper og grunnfondsbevis. Aksjemarkedet skal formidle risikovillig kapital mellom investorer og bedrifter. Ved utgangen av juni 1994 var det registrert 132 selskaper på Oslo Børs med en markedsverdi på 214,6 milliarder kroner. Det organiserte aksjemarkedet tjener først og fremst større bedrifter. For de fleste små og mellomstore bedrifter er det ikke aktuelt å tiltrekke seg ny egenkapital over børsen, selv om det finnes en egen liste ved Oslo Børs for små og mellomstore bedrifter. Et alternativ for visse typer små og mellomstore bedrifter med godt lønnsomhetspotensiale, kan være markedet for såkalt venturekapital. Det finnes 20-25 venturekapitalselskaper i Norge, hvorav de fleste er relativt små. Den største kapitalmengden finnes i SND, som har 2,5 milliarder kroner tilgjengelig for investeringer i eierandeler i SMB.

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at pålydende verdi av alle selskaper, både børsnoterte og andre, var 174,2 milliarder kroner ved utgangen av 1992. Mar-

kedsverdien var på samme tidspunkt 334,6 milliarder kroner. Tabell 4.5 viser beholdningen av aksjer kryssfordelt etter eier- og utstedersektorer.

Tabell 4.5: Beholdning av aksjer og eierandeler pr. 31.12.92, kryssfordelt etter eier- og utstedersektor. Markedsverdier. Milliarder kroner

Eiersektor:	Totalt	Utstedersektor:						
		Komm. forv. og -foretak	Statlig eide foretak mv.	Private banker	Finans. foretak	Fors. selskap mv.	Øvr. ikke-fin. foretak	Utlandet
Stats- og trygdeforvaltning	30,7	0	24,6	3,5	0,2	0,2	2,2	0
Komm.forvaltn./-foretak	14,3	5,5	0	0	0	0	8,8	0
Statsforetak	42,2	0	14,4	0	0	0,1	9,8	17,9
Private banker	13,7	0	0	0,5	1,9	0,2	8,1	3,0
Forsikringselskaper	19,7	0	0,6	0,6	0,6	0,9	10,2	6,8
Øvrige finansinst.	0,8	0	0	0,1	0,3	0	0,3	0,1
Øvr. ikke-fin. foretak	75,1	0,9	1,3	2,1	1,5	1,9	50,0	17,7
Husholdninger	81,4	1,8	1,9	0,8	0,9	3,4	71,4	0,9
Utlandet	56,7	0	4,1	0,8	0,3	0,4	51,1	0
I alt	334,6	8,2	46,9	8,4	5,7	7,1	211,9	46,4

Kilde: SSB

Det er i første rekke private, ikke-finansielle foretak som benytter aksjemarkedet som finansieringskilde, med en markedsverdi på over 211 milliarder kroner ved utgangen av 1992. Statlig eide foretak, inklusive Statoil og Norsk Hydro, utgjør dessuten en betydelig andel av aksjene utstedt av innlendinger. Aksjene eies i første rekke av private bedrifter, husholdninger og stats- og trygdeforvaltningen.

4.2 UTVIKLINGEN OG KAPASITETEN I LÅNEMARKEDENE

Det norske kredittmarkedet hadde en betydelig vekst de to siste tiårene fram til begynnelsen av 1990-årene. Veksten var spesielt kraftig i 1980-årene, med en utstående lånemasse som ble mer enn tredoblet. I den samme perioden var det også betydelige strukturendringer i det norske lånemarkedet.

Tabell 4.6 viser den årlige kreditttilførsel over lånemarkedet for perioden 1980-1993, fordelt på kredittkilde. Tabellen viser den formidable veksten i gjeldsoppbygging som fant sted i årene fram til 1987, før kredittveksten avtok, og ble negativ i 1993.

Tabell 4.6: Registrert kreditttilførsel over lånemarkedet¹⁾, fordelt på kredittkilde. Milliarder kroner

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Statsbanker ²⁾	10.7	7.2	8.3	10.5	10.1	11.2	11.5	15.9	13.9	-1.7
Private banker	9.2	58.5	69.0	77.7	33.8	45.1	27.9	-1.6	7.5	7.7
Kredittforetak	2.3	7.6	15.9	33.4	28.3	13.3	4.6	-21.9	-39.4	-9.7

Tabell 4.6: Registrert kredittilførsel over lånemarkedet¹⁾, fordelt på kredittkilde. Milliarder kroner

Finansieringsselskap	0.7	3.0	4.4	2.5	11.1	-5.5	-3.4	-0.2	-2.0	2.0
Forsikring ³⁾	0.9	7.1	10.3	9.4	5.0	-0.1	3.3	8.6	8.8	-8.2
Andre innenlandske kilder	7.0	1.5	1.2	4.1	2.9	1.0	2.1	-0.3	5.5	0.0
Kreditt fra utlandet	4.0	-6.3	7.5	0.7	7.5	6.9	11.2	8.9	18.4	2.8
Total kredittilførsel over lånemarkedet	34.9	78.8	116.6	138.3	98.6	71.8	57.4	9.3	12.7	6.9

¹⁾ Inkluderer ikke markedslån.

²⁾ Inklusive Norges Bank og Postbanken.

³⁾ Inklusive private og kommunale pensjonskasser og - fond.

Kilde: Norges Bank

De private bankene var dominerende långivere fram til utgangen av 1980-årene. Bankenes kraftige utlånsvekst startet i 1984 og fortsatte fram til utgangen av 1987. I løpet av fireårsperioden ble bankenes utlånsvolum mer enn fordoblet. Også kredittforetak hadde sterk utlånsvekst midt på 1980-tallet. I 1987 økte kredittforetakenes utlån med nesten 65 prosent.

Etter den finanspolitiske innstrammingen i årene 1986-88 ble økningen i innenlandsk kredittterspørsel langt svakere enn den hadde vært. Tabell 4.6 viser at kredittilførselen over lånemarkedet falt fra nær 140 milliarder kroner i 1987 til under 10 milliarder kroner i 1991. Fra 1991 begynte privat sektor å bygge ned sin lånegjeld til de private finansinstitusjonene. Dette medførte at statsbankene i en periode ved inngangen til 1990-årene igjen var viktigste kilde til kreditt.

Den finansielle sektor spiller en nøkkelrolle i en moderne økonomi gjennom betalingsformidling, kanalisering av sparing og fordeling av risiko. Bankene utgjør normalt ryggraden i et slikt system, fordi størstedelen av betalinger og kreditter kanaliseres gjennom bankene. De landsomfattende bankene bygget ut et omfattende filialnett på 1960- og 1970-tallet, blant annet gjennom fusjoner. Under arbeidet med ny finansinstitusjonslovgivning mot slutten av 1980-tallet ble fusjonene viet spesiell oppmerksomhet. Fusjonene og det synkende antallet uavhengige finansinstitusjoner ble i noen grad oppfattet som en trussel mot konkurransen på finansmarkedet, og den nye lovgivningen var derfor blant annet innrettet mot å hindre en uønsket konsentrasjon.¹⁹

På 1980-tallet var det en svak økning i antall forretningsbanker. Dette hang sammen med at det ble etablert enkelte nye banker. Blant annet fikk en del utenlandsk eide banker tillatelse til å opprette datterbanker. Banksektoren består i dag av noen få landsdekkende forretningsbanker og relativt store regionale sparebanker i tillegg til en relativt stor gruppe av små lokale banker. EØS-avtalen har åpnet for en økning i konkurransen, ved at utenlandske banker fra 1994 kunne etablere filial i Norge.

Det nyeste tilgjengelig materialet om kapasitet og konkurranse i det norske utlånsmarkedet, er Davis-rapporten fra 1993.²⁰ Rapporten undersøker kapasiteten i to segmenter; storkunde- og småkundemarkedet. Småkundemarkedet omfatter både

19. Se blant annet omtalen i St.meld nr 39 (1993-94).

20. «Capacity in Norwegian Banks,» rapport skrevet av konsulentselskapet Davis International Banking Consultants, avlevert Finansdepartementet i april 1993. Rapporten omtales gjerne som «Davis-rapporten».

personkundemarkedet og markedet for små bedrifter som etterspør relativt enkle tjenester.

4.2.1 Kapasiteten i personkundemarkedet

Aktørene i personkundemarkedet er først og fremst bankene. Det finnes to landsdekkende forretningsbanker, flere regionale forretnings- og sparebanker og Postbanken. *Utlån til boligformål* står for den største delen av utlån til husholdninger, og utgjør om lag 80 prosent av forretnings- og sparebankenes utlån til husholdninger. Boliglån ytes også av kredittforetakene og livselskapene. I tillegg til de private aktørene yter Husbanken boliglån til nybygging og til enkelte særskilte grupper ved kjøp av bolig. Totale utlån til boligformål utgjør omtrent 387 milliarder kroner. Tabell 4.7 viser utlån til boligformål fordelt på långiversektorer.

Tabell 4.7: Utlån til boligformål fordelt etter kreditorsektor, 1990 - 1994. Milliarder kroner

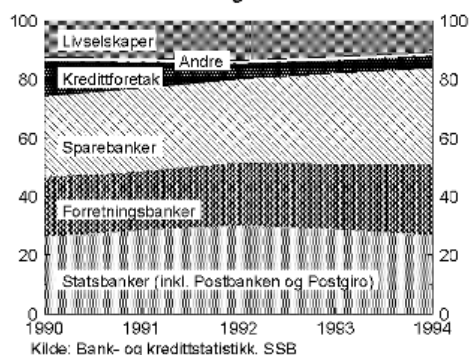
	1990	1991	1992	1993	1994 ¹⁾
Statsbanker (inkl. Postbanken og Postgiro)	95,1	105,4	112,7	107,3	103,4
Forretningsbanker	72,6	75,2	80,9	84,5	94,5
Sparebanker	102,0	106,2	106,8	116,3	126,8
Kredittforetak	43,2	32,3	20,7	16,5	16,3
Livselskaper mv.	45,6	47,6	50,2	45,5	42,2
Andre	4,1	5,0	4,1	4,5	3,7
I alt	362,6	371,8	375,4	374,6	386,9

¹⁾ Foreløpige tall.

Kilde: Bank- og kredittstatistikk, SSB

Kredittforetakenes utlån til boligformål er kraftig redusert, mens forretningsbankenes utlån har økt. Dette skyldes i første rekke omdanning av kredittforetak til bank. Utviklingen i markedsandeler er vist i figur 4.1.

Figur 4.1 Markedsandeler for finansinstitusjonenes utlån til boligformål. Andeler



Figur 4.1 Markedsandeler for utlån til boligformål.

Kilde: Bank- og kredittstatistikk, SSB

Markedsandelene har vært relativt stabile, bortsett fra tilbakegangen for kredittforetak og økningen for banker.

Forretnings- og sparebankene og Postbanken tilbyr omtrent de samme tjenestene på boliglånsmarkedet. Disse tilbyr for det meste boliglån med flytende rente og løpetider på 10-20 år. Livselskapene og kredittforetakene tilbyr i større grad fastrentelån, gjerne med rentebinding på fra tre til fem år. Dersom fastrentelånene sies opp før forfall, og markedsrenten er lavere enn pålydende rente, må låntaker vanligvis betale en overkurs. Dette har sammenheng med at långiver ofte har tilsvarende rentebinding på sine innlån.

Kapasiteten i personkundemarkedet er undersøkt i Davis-rapporten. Tabell 4.8 viser fordelingen av bankfilialer og postkontorer i store byer, små byer og tettsteder i Norge og enkelte andre land i 1991.

Tabell 4.8: Lokal kapasitet i småkundemarkedet, bankfilialer og postkontorer

	Store byer ¹⁾		Små byer ²⁾		Tettsteder ³⁾	
	Inst.	Filialer	Inst.	Filialer	Inst.	Filialer
Norge	8,0	48,5	5,0	9,5	1,5	1,5
Sverige	7,0	51,5	5,0	6,0	1,5	1,5
Danmark	17,0	67,5	5,0	8,5	2,0	2,0
Nederland	6,0	41,0	4,0	9,5	1,0	1,0
Tyskland	11,5	38,0	9,0	20,0	2,0	2,0
Storbritannia	30,0	64,0	8,5	9,5	1,0	1,0

¹⁾ Byer med om lag 200 000 innbyggere.

²⁾ Byer med om lag 20 000 innbyggere.

³⁾ Tettsteder med om lag 2000 innbyggere.

Kilde: Capacity in Norwegian Banks, Davis International Banking Consultants, 1993. Rapport avlevert Finansdepartementet.

Oversikten viser at tilgjengeligheten av bankfilialer og postkontorer er omtrent den samme i Norge som i Sverige, Danmark, Nederland, Tyskland og Storbritannia. I Tyskland og Storbritannia er antall institusjoner i små byer noe høyere, og antall filialer er jevnt over høyere i Tyskland.

Oversikten gir en indikasjon på at markedet for personkunder og små bedrifter som etterspør omtrent de samme tjenestene som personkunder, er godt dekket over hele landet. Spesielt i markedet for boliglån er kapasiteten god. Oversikten omfatter kun etablerte banker og postkontorer. I tillegg tilbyr enkelte kredittforetak og livselskaper lån over hele landet.

4.2.2 Kapasiteten i bedriftskundemarkedet

Totale utlån fra finansinstitusjoner til ikke-finansielle foretak og personlig næringsdrivende utgjør omtrent 350 milliarder kroner ved utgangen av 1993. Tabell 4.9 viser utlån til næringsformål.

Tabell 4.9: Utlån fra finansinstitusjoner til ikke-finansielle foretak og personlig næringsdrivende fordelt etter långiversektor. Milliarder kroner

	1986	1988	1990	1992	1993	1994 ¹⁾
Postgiro og Postbanken	1,3	1,3	1,5	1,7	5,4	8,8
Statsbanker	56,3	59,8	62,5	66,5	59,6	55,4
Forretningsbanker	95,8	121,2	140,1	139,2	133,4	132,7
Sparebanker	45,3	62,2	64,8	66,2	66,2	71,9
Andre kredittinstitusjoner ²⁾	68,7	105,4	111,2	73,2	66,5	60,7
Forsikring mv. ³⁾	16,3	17,4	15,5	21,1	18,4	17,5
I alt	283,7	367,3	395,6	367,9	349,5	346,9

1) Foreløpige tall

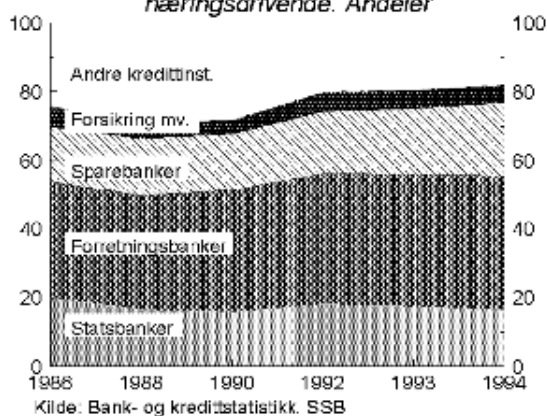
2) Omfatter private kredittforetak, private finansieringsselskaper og Norges Bank

3) Omfatter livsforsikring, skadeforsikring, private og kommunale pensjonskasser og -fond samt FTP

Kilde: Statistisk Sentralbyrå (Kredittmarkedsstatistikk, Statistisk Årbok og Bankog kredittstatistikk)

Forretningsbankene står for de største utlånene til næringsformål, med totale utlån på 133 milliarder kroner. Dette utgjør nær 40 prosent av totale utlån til næringsformål. Sparebankene har utlån på om lag 70 milliarder kroner, eller nær 20 prosent av utlånene. Derneft følger statsbankene, med utlån på 55 milliarder kroner, som tilsvarer en andel på om lag 16 prosent. Forretningsbankenes andel av utlånene har steget, mens andre kredittinstitusjoners andel har sunket, slik som vist i figur 4.2.

Figur 4.2 Markedsandeler for finansinstitusjonenes utlån til ikke-finansielle foretak og personlige næringsdrivende. Andeler



Figur 4.2 Markedsandeler for finansinstitusjonenes utlån til ikke-finansielle foretak og personlig næringsdrivende.

Kilde: Bank- og kredittstatistikk, SSB

Denne endringen skyldes blant annet omdanningen av kredittforetaket Bolig- og Næringskreditt til bank. Statsbankenes andel av kreditten økte fra 1990 og fram til 1992. Andelen har variert mellom 16 og 20 prosent siden 1986. Postgiro og Postbanken har hatt en markert økning i sine utlån til næringsformål i 1993, men utgangsnivået er meget beskjedent.

Bedriftskundemarkedet kan deles i to, der det ene er markedet for store kunder og det andre er markedet for små kunder. Store foretak etterspør en rekke komplekse tjenester som kun de største norske bankene har kompetanse til å tilby. I tillegg er flere utenlandske banker aktive i denne delen av markedet. Låneetterspørselen fra store foretak dekkes både gjennom de største bankene og direkte i obligasjonsmarkedet. Det er derfor god kapasitet i dette markedssegmentet.

I markedet for mellomstore og små bedrifter opererer et større antall forretningsbanker, sparebanker, kredittforetak og enkelte utenlandske banker. Også enkelte forsikringselskaper yter lån mot sikkerhet i dette markedet, og Postbanken planlegger å bygge opp en næringslivsdivisjon. I tillegg yter SND lån til næringslivet, både gjennom fylkeskommunene og sentralt.

Bankenes filialnett, som ble omtalt i forrige avsnitt, betjener bedriftskunder i tillegg til personkunder. Næringslivsfinansiering er imidlertid mer risikofylt og krever en annen kompetanse enn personkundefinansiering. En oversikt over alle filialer gir derfor ikke noe godt bilde av kapasiteten i bedriftskundemarkedet. Det finnes færre lokale tilbydere fordi sparebankene tradisjonelt har vært tilbakeholdne med å finansiere risikofylt næringsvirksomhet. Det vil sannsynligvis ta tid før kompetansen i Postbankens næringsdivisjon er bygget opp, slik at Postbanken kan være en aktiv tilbyder av risikofylt næringsfinansiering. Konkurransen i markedet for små bedrifter er sannsynligvis svakere enn i personkundemarkedet som følge av informasjonsproblemer i kredittmarkedet. På grunn av slike problemer kan det være vanskeligere for små bedrifter å skifte bankforbindelse. Konkurransen i småkundemarkedet generelt kan også være relativt lav, fordi disse kundene er lojale mot sin lokale bank og har dårligere muligheter til å bytte bank for å utnytte rentedifferanser.

Bankene har i forskjellig grad *sentralisert beslutninger* om distribusjon av kreditt. Lokale sparebanker treffer alle beslutninger lokalt, og legger stor vekt på nærhet til kundene. De landsdekkende forretningsbankene fatter mange kredittbeslutninger på et regionalt eller nasjonalt nivå. Enkelte forretningsbanker, som Svenska Handelsbanken, legger vekt på å beholde beslutningsmyndigheten på et lokalt nivå. Hvorvidt beslutningsmyndigheten (og kompetansen) ligger lokalt/regionalt eller nasjonalt kan ha stor betydning for den service banken kan gi kunden, og dermed for kapasiteten i bedriftskundemarkedet.

Betydningen av lokal eller regional næringslivskompetanse i bankene er studert i en rapport fra Møreforskning.²¹ Rapporten er basert på intervjuer av ledere i små og mellomstore bedrifter. Formålet med undersøkelsen er blant annet å belyse hvorvidt sentralisering av beslutninger kan redusere næringslivets utvikling og vekst i en region. Et stort flertall av de spurte bedriftslederne mente bankvirksomhet lokalt har stor betydning for næringslivets utvikling, og mange småbedrifter ønsker tettere samarbeid med bankene.

Kapasiteten i bedriftskundemarkedet er vurdert i Davis-rapporten, som konkluderer med at kapasiteten i de fleste delene av bedriftskundemarkedet er tilfredsstillende. I de innenlandske penge- og valutamarkedene, der to store innenlandske aktører dominerer, er konkurransen begrenset. Tilbudet til store bedrifter er likevel

21. L. Bræin, A. Hervik og E. Nettet, 1994, *Bankene som samarbeidspartnere for næringslivet. Om betydningen av regional næringslivskompetanse i bankene*, Rapport nr 9407, Møreforskning Molde.

godt fordi de kan gå direkte i kapitalmarkedene både innen- og utenlands. Tjenestetilbudet til små og mellomstore bedrifter kan muligens være begrenset i enkelte regioner, blant annet som følge av at bankenes kompetanse kan være for dårlig. Davis-rapporten ser i første rekke på bankenes kapasitet, og ikke på tjenestetilbudet fra kredittforetak, finansieringsselskaper og forsikringsselskaper.

I de aller fleste regioner er det likevel grunn til å anta at kapasiteten er god. Det er i gjennomsnitt fem tilbydere i byer med om lag 20 000 innbyggere, og selv på tettsteder med omtrent 2000 innbyggere er det i gjennomsnitt mer enn én tilbyder. Mellomstore byer finnes i alle regioner. I de regionene i landet som tradisjonelt har den mest aktive nyetableringsfrekvensen, er det et større antall tilbydere enn gjennomsnittet.

4.3 RAMMEBETINGELSER OG INTERNASJONALE FORPLIKTELSER

Reguleringen av de private finansinstitusjonene er først og fremst rettet inn mot å sikre det finansielle systemets stabilitet og tillit, slik at det kan bidra til økt effektivitet i økonomien. Regelverket bidrar til at myndighetene kan håndtere eventuelle problemer i en enkelt institusjon på en slik måte at problemene ikke sprer seg til andre institusjoner, og dermed slik at tilliten til resten av systemet opprettholdes. Dette målet er ikke like aktuelt for statsbankene, ettersom deres innlån gis av eller garanteres av staten. Reguleringen skal også sikre en tilfredsstillende konkurranse i forskjellige delmarkeder.

4.3.1 Konesjonsreglene og eierbegrensingsregler

Konesjonsreglene for finansinstitusjonene er endret som følge av EØS-avtalen. Kredittinstitusjoner og forsikringsselskaper med hovedsete i en annen stat i EØS-området kan tilby tjenester i Norge, enten direkte gjennom grensekryssende virksomhet, eller via filial. Med kredittinstitusjoner forstås i første rekke banker og kredittforetak. Innen 1. januar 1996 vil Norge også ha åpnet for grensekryssende virksomhet og filialetablering for fondsmeglerforetak. De nye reglene vil kunne bidra til lavere etablerings- og kapitalkostnader for utenlandske kredittinstitusjoner, og kan dermed muliggjøre raskere vekst og sterkere konkurranse på det norske markedet.

Finansinstitusjonene er underlagt *eierbegrensingsregler* som ikke gjelder andre typer foretak. Som hovedregel kan ingen eie mer enn 10 prosent av aksjekapitalen i en finansinstitusjon. Det er gjort unntak fra denne hovedregelen som tillater finansinstitusjoner å være heleide datterforetak av enkelte andre finansinstitusjoner.

Utlendingers eierskap i norske banker har inntil 1. januar 1995 vært begrenset ved at disse samlet ikke kunne eie mer enn $33 \frac{1}{3}$ prosent av aksjene i en norsk bank. Utenlandske banker kunne imidlertid etablere datterbank i Norge. Bestemmelsen om maksimalt eierskap fra utlendinger ble opphevet 1. januar 1995.

4.3.2 Krav til ansvarlig kapital i finansinstitusjoner

Alle finansinstitusjoner er underlagt et minstekrav til ansvarlig kapital på et beløp i norske kroner som tilsvarer 5 millioner ECU. Finansieringsselskaper med et begrenset virkeområde kan få tillatelse til å opprettes med en ansvarlig kapital som utgjør et beløp i norske kroner svarende til 1 million ECU.

I tillegg må alle finansinstitusjoner oppfylle *kapitaldekningsreglene*, som beregnes med utgangspunkt i den *kredittrisiko* institusjonen påtar seg. Alle plasse-

ringer risikovektes for kredittrisiko, og et beregningsgrunnlag for kapitaldekningen fremkommer. Statspapirer uten kredittrisiko vektet 0 prosent, mens engasjementer med finansinstitusjoner og lokale myndigheter (kommuner og fylkeskommuner) vektet 20 prosent. Utlån til boligformål innenfor 80 prosent av forsvarlig takst vektet 50 prosent. Andre utlån samt aksjer og andeler vektet 100 prosent. Institusjonene skal til enhver tid ha en ansvarlig kapital lik 8 prosent av beregningsgrunnlaget.

I tillegg til kapitalkrav for kredittrisiko har EU vedtatt et direktiv²² som pålegger *kapitalkrav for markedsrisiko* på gjelds- og egenkapitalinstrumenter som inngår i bankene og investeringsforetakenes verdipapirhandel (handelsporteføljen), og på samlet valutaposisjon. Markedsrisiko omfatter blant annet renterisiko, valutakursrisiko og aksjekursrisiko. Bestemmelsene vil bli innført i Norge fra 1. januar 1996.

Norge er også i ferd med å implementere et EU-direktiv²³ som legger *begrensninger på største enkeltkundeengasjement*. Formålet med bestemmelsen er å begrense institusjonenes kredittrisiko. Største engasjement med en enkelt kunde kan maksimalt utgjøre 25 prosent av institusjonens ansvarlige kapital. I tillegg er det en begrensning på samlet størrelse på store engasjementer.

4.3.3 Tilsynet med finansinstitusjonene

Det offentlige *tilsyn med banker og andre kredittinstitusjoner samt verdipapirmarkedet* føres av Kreditttilsynet. Kreditttilsynet skal se til at de institusjoner de har tilsyn med virker på en hensiktsmessig og betryggende måte. Kreditttilsynet kan gi pålegg til institusjonene og kan kalle sammen institusjonenes styrende organer. Kreditttilsynet har ansvaret for tilsyn med alle finansinstitusjoner som har hovedkontor i Norge, inklusive deres filialer i andre EØS-land og datterbanker av utenlandske institusjoner i Norge. Hjemlandet myndigheter fører tilsyn med filialer av utenlandske kredittinstitusjoner, investeringsforetak og forsikringsselskaper etablert i Norge.

22. Rådsdirektiv 93/6/EØF om investeringsforetak og kredittinstitusjoners kapitaldekningsgrad.

23. Rådsdirektiv 92/121/EØF om tilsyn og kontroll med kredittinstitusjoners store engasjementer.

KAPITTEL 5

Beskrivelse av det norske statsbanksystemet**5.1 INNLEDNING**

Det norske statsbanksystemet består av syv banker som yter kreditt og garantier for lån til ulike formål og grupper. Det ytes også kontante tilskudd gjennom statsbanksystemet.

Bankene er:

- Norges Kommunalbank
- Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
- Den Norske Stats Husbank
- Statens Landbruksbank
- Statens Fiskarbank
- Statens lånekasse for utdanning
- Statens lånekasse for aviser

I "*Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken*" i kapittel 3 er statsbankenes rolle i den økonomiske politikken diskutert, herunder de samlede kostnadene ved statsbankenes virksomhet. I "*Om kreditt- og kapitalmarkeder*" i kapittel 4 ble det gitt en oversikt over det norske kredittmarkedet. I dette kapitlet gis en nærmere beskrivelse av statsbankene. Avsnitt 5.2 beskriver statsbankenes plass i kredittmarkedet. I avsnitt 5.3 gis det en oversikt over de budsjettmessige kostnadene knyttet til statsbankvirksomheten. Avsnitt 5.4 gir en omtale av den enkelte statsbank. For en mer detaljert beskrivelse av den enkelte statsbank vises til vedleggene "*Norges Kommunalbank*" i 1-7.

5.2 STATS BANKENES Plass I KREDITTMARKEDET

Rammene for statsbankenes virksomhet fremgår av de årlige innvilgningsrammene som fastsettes i Nasjonalbudsjettet. I tabell 5.1 er gjengitt innvilgningene tilbake til 1974. De nominelle innvilgningene steg fram til 1991, for så å være relativt stabile. For 1995 er rammene redusert, i første rekke for Husbanken og Lånekassen for utdanning. Regnet i faste 1993-kroner har rammene gjennomgående ligget på 21-25 milliarder kroner, med et særlig unntak for 1978 da de var nær 28 milliarder kroner.

Tabell 5.2 viser utviklingen i kreditttilførselen fra innenlandske kilder og statsbankenes andel av denne. Det fremgår at statsbankenes andel ble betydelig redusert fra 1974 og fram til 1986, til tross for at statsbankenes innvilgninger i samme periode ble mer enn fordoblet. Årsaken til dette er å finne i den meget kraftige veksten i kreditttilførselen fra de private finansinstitusjonene som fant sted på midten av 1980-tallet etter at kredittreguleringene ble avvirket, jf beskrivelsen i "*Om kreditt- og kapitalmarkeder*" i kapittel 4.

Da bankkrisen satte inn i 1987 og de private institusjonene reduserte sin kreditttilførsel, fikk vi en meget sterk økning i statsbankenes andel. I 1991 og 1992 var det en reduksjon i det samlede kredittvolumet fra innenlandske kilder, men statsbankene fortsatte å øke sine utlån. I 1993 og 1994 reduserte statsbankene sine utlån. Dette henger i første rekke sammen med rentefallet i private institusjoner. Fordi renten på statsbankenes utlån, med unntak av lån fra Kommunalbanken og SND, justeres i ettertid med utgangspunkt i utviklingen i renten på langsiktige statsobligasjoner, ble det relativt sett mindre gunstig å finansiere seg i statsbankene i forhold til i de private finansinstitusjonene. Dette førte til at lånekunder, særlig i Husbanken,

valgte å gå til førtidig innfrielse av sine statsbanklån til fordel for refinansiering i private institusjoner. Også blant de private institusjonene var det en omfordeling. Kredittilførselen fra bankene og over obligasjons- og sertifikatmarkedene økte på bekostning av lån fra kredittforetak og livselskaper. Samlet sett var det imidlertid kun en beskjeden nedgang i tilførselen fra private kilder. Nesten hele nedgangen i samlet kredittvolum i 1993 kan således tilskrives reduksjon i utlånene fra statsbankene. Også i 1994 gikk de samlede statsbankutlånene ned, mens de private institusjonene igjen ekspanderte.

Tabell 5.1: Statsbankenes innvilgninger. Rammer for 1994 og 1995. Millioner kroner

	1974	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ¹⁾
Kommunalbanken	863	1714	3197	1720	1552	1490	1697	2260	3000	3000	3100	3100	2800
Husbanken	3168	5084	4740	5307	5795	6701	9440	11209	11769	11682	11087	11300	9900
SND ²⁾	693	1453	1604	1655	1956	2784	2763	2699	2810	2432	2178	2567	2511
Landbruksbanken	313	643	674	646	569	529	447	381	384	330	271	400	400
Fiskarbanken	141	331	257	252	382	440	425	312	248	250	234	270	300
Lånekassen for utdanning	592	1388	1700	2246	2324	2382	3720	5125	5624	6382	6952	7206	6280
Lånekassen for aviser	11	20	15	14	20	22	18	35	13	9	24	20	20
Totale innvilgninger	5781	10633	12187	11840	12598	14349	18510	22021	23848	24085	23846	24863	22211
I 1993-kroner (mrd kr)	21.8	27.9	27.5	21.1	19.5	19.6	21.8	23.8	24.9	24.6	23.8	24.5	21.4
KPI (1979=100)	66.4	95.4	110.9	140.3	161.6	183.1	212.4	231.2	239.1	244.7	250.3	253.8	259.6
KPI (1993=100)	26.5	38.1	44.3	56.1	64.6	73.2	84.9	92.4	95.5	97.8	100.0	101.4	103.7

¹⁾ Forslag til ramme i Nasjonalbudsjett 1995, prisanslaget for 1995 i NB 1995 i St.prp. nr. 1. tillegg nr. 9 1994/1995 (Salderingsproposisjonen).

²⁾ Frem tom. 1992: Sum for Distriktenes utviklingsfond. Industrifondet. Småbedriftsfondet og Industribanken.

Kilde: Nasjonalbudsjetter, Finansdepartementet

Tabell 5.2: Statsbankenes andel av kredittilførsel fra innenlandske kilder. Millioner kroner

	1974 ¹⁾	1978	1980	1984 ²⁾	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994
Statsbanker	3714	8960	9723	8495	7271	10072	10018	13039	11105	-4367	-3238
Andre kilder ³⁾	8322	10574	16652	53750	86580	49875	15443	-26757	-23033	127	27835
Innenlandsk kredittilførsel	12036	19534	26375	62245	93851	59947	25461	-13718	-11928	-4240	24597
Statsbankenes andel av innenl. kredittilf. (%)	30,9	45,9	36,9	13,6	7,7	16,8	39,3	-	-	-	-13,2

¹⁾ For 1974 og 1978 er tallene hentet fra Nasjonalbudsjettet 1982.

²⁾ For årene 1984-1986 er den registrerte kredittilførselen korrigert for avlastningsforretninger foretatt av banker og finansieringsselskaper.

³⁾ Omfatter forretnings- og sparebanker, Postbanken. Postgiro, finansieringsselskaper, kredittforetak, forsikringsselskaper, pensjonskasser og -fond, obligasjons- og sertifikatmarkedet, markedslån.

Kilde: Norges Bank

Tabell 5.2A Innenlandsk kredittilførsel. Millioner kroner

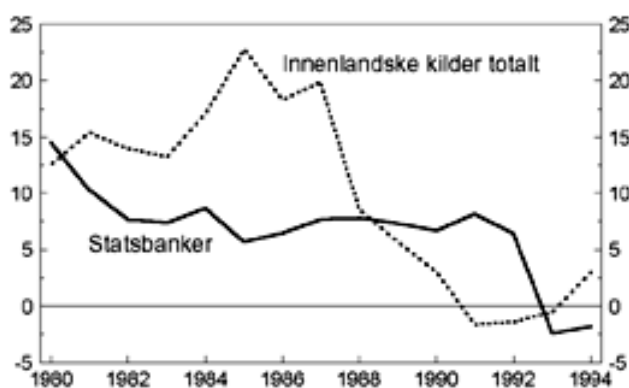
	1974 ¹⁾	1978	1980	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994
Forr. og sparebanker, PB, PG	5135	6193	8639	34532	52530	19452	12152	-8736	12412	13268	28553
Statsbanker	3714	8960	9723	8495	7271	10072	10018	13039	11105	-4367	-3238
Private finansieringsselskaper	190	317	624	1861	3234	9466	-3925	-652	-2270	1290	5121
Forsikring mv.	1081	1448	1222	4923	10295	5169	1920	9014	8313	-8047	-5644
Private kredittforetak ²⁾	778	2607	2165	5691	12193	25084	-800	-24606	-35871	-12170	-2516
Obl. og sert.mar-kedene	828	-494	2589	3239	4224	-2158	10181	3140	-1741	8811	3038
Annen kreditt	300	503	1413	1504	3104	-6138	-4085	-4917	-3876	-3025	-717
Registrert kreditttilførsel	12036	19534	26375	60245	92851	60947	25461	-13718	-11928	-4240	24597
Korr. av avlastn. i banker og fin.selskap				2000	1000	-1000					
Samlet innenl. kreditttilførsel	12036	19534	26375	62245	93851	59947	25461	-13718	-11928	-4240	24597
Statsbankenes andel av innenl. kreditttilførsel	30,9	45,9	36,9	13,6	7,7	16,8	39,3				-13,2

¹⁾ For 1974 og 1978 er tallene hentet fra Nasjonalbudsjettet 1982 (tab.8.3).

²⁾ Det er ikke foretatt korreksjoner som følge av kredittforetaks fusjoner med bank eller omdanning til bank.

Kilde: Norges Bank

I figur 5.1 er årlige vekstrater for henholdsvis kreditt fra statsbankene og kreditt fra andre innenlandske kilder gjengitt. Figuren viser det kraftige fallet som har vært i kredittveksten fra innenlandske kilder utenom statsbanksystemet.



Figur 5.1 Prosentvis vekst i publikums kreditt¹⁾ fra statsbanker²⁾ og andre innenlandske kilder. 1980-1994.

¹⁾ Tallene omfatter bare utlån i kroner

²⁾ Eksklusive Norges Postbank

Kilde: Norges Bank

Statsbankenes andel av samlet innenlandsk kreditt til publikum nådde det laveste nivå i 1987-88. Da utgjorde utlånene fra statsbankene om lag 18 prosent av det samlede innenlandske kredittvolum. Da kreditttilførselen fra private finansinstitusjoner ble redusert, økte statsbankenes andel av kredittvolumet. De senere årene har andelen igjen falt noe, jf tabell 5.3.

Tabell 5.4 viser utviklingen i finansinstitusjonenes utlån fordelt på næringer i perioden 1986-93. Tabellen omfatter ikke lån som foretakene tok opp direkte i obligasjons- og sertifikatmarkedene. Statsbankenes andel av næringsfinansieringen har for perioden sett under ett vært svakt fallende, til tross for at deres andel av det samlede innenlandske kredittvolum i samme periode økte.

Av tabellen fremgår at statsbankene har en betydelig andel av finansieringen innen primærnæringer (i første rekke Landbruksbanken og Fiskarbanken), kraft- og vannforsyning (Kommunalbanken) og eiendomsdrift og forretningsmessig tjenesteyting. Dette siste forhold skyldtes i første rekke at Husbankens utlån til borettslag mv. føres som utlån til næringsvirksomhet. Dersom det korrigeres for dette, blir statsbankenes andel av utlånene til denne næringen svært beskjeden.

Tabell 5.3: Statsbankenes andel av registrerte utestående lån fra innenlandske kilder ved utgangen av vedkommende år. Milliarder kroner

	1980	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994
Statsbanker	76,4	105,9	119,3	138,5	158,7	171,7	182,8	178,5	175,2
Innenlandsk kreditt	236,2	416,4	619,5	779,6	849,7	836,0	824,2	820,0	844,5
Statsbankenes andel av innenlandsk kreditt (%)	32,3	25,4	19,2	17,8	18,7	20,5	22,2	21,8	20,8

Kilde: Norges Bank

Tabell 5.3A Sammensetningen av kreditt fra innenlandske kilder. Millioner kroner pr. 31. desember

	1980	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994
Forr. og sparebanker, PB, PG	94755	170940	276750	357771	395010	386274	398686	411954	440507
Statsbanker	76403	105925	119252	138511	158681	171720	182825	178458	175220
Private finansieringsselskaper	5017	12906	18616	30439	20269	19617	17347	18637	23758
Forsikring mv.	18453	36032	53437	68044	69772	78786	87161	79114	73470
Private kredittforetak ¹⁾	22195	45244	63121	119732	128685	104079	68208	56038	53522
Obl.- og sert.markedene	11048	26063	35198	41170	60374	63514	61773	70584	73622
Annen kreditt	5339	15280	33030	23967	16948	12031	8155	5130	4413
Sum	236210	412390	599444	779634	849739	836021	824155	819915	844512
Korrigert for avlastningsforr. i bank/fin.selsk.		6000	20100						
Samlet innenl. kredittvolum	236210	416390	619544	779634	849739	836021	824155	819915	844512
Statsbankenes andel av innenl. kreditttilførsel	32,3	25,4	19,2	17,8	18,7	20,5	22,2	21,8	20,8

¹⁾ Det er ikke korrigert for omdannelser til eller fusjoner med banker (som er hovedårsaken til reduksjonen i kredittforetakenes utlån etter 1990).

Kilde: Norges Bank

Tabell 5.4: Utlån¹⁾ fordelt på næringer²⁾. Millioner kroner pr. 31. desember

Næring	1988			1990			1992			1993		
	Utlån i alt	Stats- banker	Andel	Utlån i alt	Stats- banker	Andel	Utlån i alt	Stats- banker	Andel	Utlån i alt	Stats- banker	Andel
Primærnæringer	34754	10721	30,8	36427	11192	30,7	34292	10604	30,9	32533	8953	27,5
Utvinning og rørtransp., olje, mv.	1659	-	-	1863	-	-	1894	-	-	1974	-	-
Bergv. og utekonk. ind.	13301	3423	25,7	13225	3282	24,8	12307	3100	25,2	11918	2495	20,9
Skjermet og hjemmekonk. ind.	48594	8446	17,4	47723	8831	18,5	38875	8312	21,4	30202	7067	23,4
Bygg og anlegg	18492	215	1,2	18666	206	1,1	13301	165	1,2	13153	175	1,3
Kraft- og vannforsyning	9902	5616	56,7	7643	3596	47,0	6912	2723	39,4	6439	2494	38,7
Varehandel, hotell- og rest.drift	61797	1257	2,0	54696	1360	2,5	44891	1342	3,0	40171	955	2,4
Utenr. sjøfart og oljeboring	21372	-	-	38499	-	-	35575	-	-	33826	1	0,0
Finans., eiend.drift og forr.mess.tj.yting ³⁾	120056	29144	24,3	139796	33004	23,6	142698	39057	27,4	138527	36423	26,3
Transp. og tjenesteyt. nær. ellers	35672	970	2,7	37089	1004	2,7	36169	1183	3,3	41378	1131	2,7
Ufordelt	1474	-	-	5	-	-	970	-	-	-86	-	-
I alt etter næring	367270	59792	16,3	395632	62475	15,8	367884	66486	18,1	350036	59694	17,1

¹⁾ Utlån fra forretnings- og sparebanker, statsbanker, Postsparebanken, private finansieringsselskaper, private kredittforetak, forsikringsselskaper, pensjonskasser og -fond og Norges Bank.

²⁾ Omfatter utlån til offentlige og private foretak, personlignæringsdrivende og uspesifisert sektor (sektorkode 610-790,890).

³⁾ I 1990 endret SSB næringsfordelingen for statsbankenes utlån til boligformål. Boliglån til lønns- takere ble splittet på sektorene 710 «Privateselskaper med begrenset ansvar» og 810 «Lønns- takere». Lånene til sektor 710 ble næringsfordelt til næring 830 «Eiendomsdrift». I tabellen er det skjønns- messigkorrigert for dette i 1988.

Kilde: Kredittmarkedsstatistikk, Statistisk Årbok og Bank- og kredittstatistikk, SSB.

Tabell 5.4A Utlån fordelt på næringer. Millioner kroner pr. 31. desember 1993

Næring	Stats- banker	PG/ PB	FB	SB	Andre kred.- inst ¹⁾	For- sikr.mv ²⁾	Sum ekskl. statsban- ker	Utlån i alt	Andel statsban- ker
Primærnæringer	8953	12	6602	12362	4229	375	23580	32533	27,5
Utvinning og rørtransp. olje, mv.	-	-	1406	108	338	122	1974	1974	-
Bergv. og utekonk. ind.	2495	-	4955	1182	2288	998	9423	11918	20,9
Skjermet og hjemmekonk. ind.	7067	1	10169	5088	6705	1172	23135	30202	23,4
Bygg og anlegg	175	12	6244	4728	1454	540	12978	13153	1,3
Kraft- og vannforsyning	2494	3	818	715	1160	1249	3945	6439	38,7
Varehandel, hotell og rest.drift	955	12	18304	11432	7885	1583	39216	40171	2,4
Utenr. sjøfart og oljeboring	1	5	19260	2329	12220	11	33825	33826	0,0
Finans., eiend.drift og forr.mess.tj.yting	36423	601	51711	17832	24626	7334	102104	138527	26,3
Transp. og tjenesteyt. nær. ellers	1131	5257	13884	10379	5640	5087	40247	41378	2,7
Ufordelt	-	44	-368	4	215	19	-86	-86	-
I alt etter næring	59694	5947	132985	66159	66760	18491	290341	350036	17,1

¹⁾ Omfatter private kredittforetak, private finansieringsselskaper og Norges Bank.

²⁾ Omfatter livsforsikring, skadeforsikring, private og kommunale pensjonskasser og -fond samt FTP.

Kilde: Bank og kredittstatistikk, SSB.

Tabell 5.4B Utlån fordelt på næringer. Millioner kroner pr. 31. desember 1992

Næring	Stats- banker	PG/ PB	FB	SB	Andre kred.- inst ¹⁾	For- sikr.mv ²⁾	Sum ekskl. statsban- ker	Utlån i alt	Andel statsban- ker
Primærnæringer	10604	26	6882	11791	4590	399	23688	34292	30,9
Utvinning og rørtransp. olje, mv.	-	-	1617	127	142	8	1894	1894	-
Bergv. og utekonk. ind.	3100	-	4995	1090	1964	1158	9207	12307	25,2
Skjermet og hjemmekonk. ind.	8312	6	11574	5267	11844	1872	30563	38875	21,4
Bygg og anlegg	165	5	6162	4563	1777	629	13136	13301	1,2
Kraft- og vannforsyning	2723	7	1395	1136	613	1038	4189	6912	39,4
Varehandel, hotell og rest.drift	1342	18	20795	11407	9310	2019	43459	44891	3,0
Utenr. sjøfart og oljeboring	-	-	24326	2884	8340	25	35575	35575	-
Finans., eiend.drift og forr.mess.tj.yting	39057	286	46852	17924	28775	9804	103641	142698	27,4
Transp.og tjenesteyt. nær. ellers	1183	1377	14530	9823	5169	4087	34986	36169	3,3
Ufordelt	-	11	33	188	700	38	970	970	-
I alt etter næring	66486	1736	139161	66200	73224	21077	301398	367884	18,1

¹⁾ Omfatter private kredittforetak, private finansieringsselskaper og Norges Bank.

²⁾ Omfatter livsforsikring, skadeforsikring, private og kommunale pensjonskasser og -fond samt FTP.

Kilde: Kilde:Bank og kredittstatistikk, SSB.

Tabell 5.4C Utlån fordelt på næringer. Millioner kroner pr. 31. desember 1990

Næring	Stats- banker	PG/ PB	FB	SB	Andre kred.-inst ¹⁾	For- sikr.mv ²⁾	Sum ekskl. statsban- ker	Utlån i alt	Andel statsban- ker
Primærnæringer	11192	29	7489	12106	5167	444	25235	36427	30,7
Utvinning og rørtransp. olje, mv.	-	-	1354	187	263	59	1863	1863	-
Bergv. og utekonk. ind.	3282	-	5057	1057	2471	1358	9943	13225	24,8
Skjermet og hjemmekonk. ind.	8831	7	16024	5685	14563	2613	38892	47723	18,5
Bygg og anlegg	206	105	8922	5313	3754	366	18460	18666	1,1
Kraft- og vannforsyning	3596	15	932	476	1540	1084	4047	7643	47,0
Varehandel, hotell og rest.drift	1360	20	23093	11381	16695	2147	53336	54696	2,5
Utenr. sjøfart og oljeboring	-	-	24396	3719	10335	49	38499	38499	-
Finans., eiend.drift og forr.mess.tj.yting	33004	251	38903	14774	48449	4415	106701	139796	23,6
Transp. og tjenesteyt. nær. ellers	1004	1092	13953	10093	7958	2989	36085	37089	2,7
Ufordelt	-	-	-	5	-	-	5	5	-
I alt etter næring	62475	1519	140123	64796	111195	15524	333157	395632	15,8

¹⁾ Omfatter private kredittforetak, private finansieringsselskaper og NorgesBank.

²⁾ Omfatter livsforsikring, skadeforsikring, private og kommunalepensjonskasser og -fond samt FTP.

Kilde: Statistisk Årbok 1992 (tabell 449), SSB

Tabell 5.4D Utlån fordelt på næringer. Millioner kroner pr. 31. desember 1988

Næring	Stats- banker	PG/ PB	FB	SB	Andre kred.-inst ¹⁾	For- sikr.mv ²⁾	Sum ekskl. statsbanker	Utlån i alt	Andel statsbanker
Primærnæringer	10721	12	7468	11471	4581	501	24033	34754	30,8
Utvinning og rørtransp. olje, mv.	-	-	905	741	170	36	1659	1659	-
Bergv. og utekonk. ind.	3423	1	4924	1356	2209	1388	9878	13301	25,7
Skjermet og hjemmekonk. ind.	8446	6	16358	5618	14011	4155	40148	48594	17,4
Bygg og anlegg	215	4	8205	5390	3784	894	18277	18492	1,2
Kraft- og vannforsyning og komm.foretak	5616	23	799	724	2032	708	4286	9902	56,7
Varehandel, hotell og rest.drift	1257	29	25286	11718	20374	3133	60540	61797	2,0
Utenr. sjøfart og oljeboring	-	-	12723	1954	6637	58	21372	21372	-
Finans., eiend.drift og forr.mess.tj. yting ³⁾	29144	149	29294	13809	44371	3289	90912	120056	24,3
Transp. og tjenesteyt. nær. ellers	970	1090	14199	9001	7183	3229	34702	35672	2,7
Ufordelt	-	-	1077	397	-	-	1474	1474	-
I alt etter næring	59792	1314	121238	62179	105352	17395	307478	367270	16,3

¹⁾ Omfatter private kredittforetak, private finansieringsselskaper og NorgesBank.

²⁾ Omfatter livsforsikring, skadeforsikring, private og kommunalepensjonskasser og -fond samt FTP.

³⁾ I 1990 endret SSB næringsfordelingen for statsankenes utlån til boligformål. Boligformål til lønns-
takere ble splittet på sektorene 710 «Privateselskaper med begrenset ansvar» og 810 «Lønnstakere».
Lånene til sektor 710 blenæringsfordelt til næring 830 «Eiendomsdrift». I tabellen er det skjønns-
messigkorrigert for dette i 1988.

Kilde: Statistisk Årbok 1990 (tabell 472) SSB

Tabell 5.4E Utlån fordelt på næringer. Millioner kroner pr. 31. desember 1986

Næring	Stats- banker	PG/ PB	FB	SB	Andre kred.-inst ¹⁾	For- sikr.mv ²⁾	Sum ekskl. statsbanker	Utlån i alt	Andel statsban- ker
Primærnæringer	9935	6	4040	9133	3368	242	16789	26724	37,2
Utvinning og rørtransp. olje, mv.	-	-	2337	1362	120	76	3895	3895	-
Bergv. og utekonk. ind.	3359	-	2993	668	2306	1669	7636	10995	30,6
Skjermet og hjemmekonk. ind.	7221	8	10027	4286	12412	3438	30171	37392	19,3
Bygg og anlegg	194	3	5374	3639	2797	524	12337	12531	1,5
Kraft- og vannforsyning og komm.foretak ³⁾	8057	97	557	784	3050	1947	6435	14492	55,6
Varehandel, hotell og rest.drift	1159	37	18713	10007	16317	2746	47820	48979	2,4
Utenr. sjøfart og oljeboring	-	-	9811	587	7409	116	17923	17923	-
Finans., eiend.drift og forr.mess.tj. yting ⁴⁾	25473	137	15655	5607	16828	3043	41270	66743	38,2
Transp. og tjenesteyt. nær. ellers	883	1027	8668	6060	4104	2514	22373	23256	3,8
Ufordelt	-	-	17676	3123	-	-	20799	20799	-
I alt etter næring	56281	1315	95851	45256	68711	16315	227448	283729	19,8

- 1) Omfatter private kredittforetak, private finansieringsselskaper og NorgesBank.
 2) Omfatter livsforsikring, skadeforsikring, private og kommunale pensjonskasser og -fond samt FTP.
 3) Før 1987 finnes ikke tall for utlån til kommuneforetak brutt ned på næringer. I tabellen er derfor alle utlån til kommuneforetak sett i sammenheng med utlån til kraft- og vannforsyning.
 4) I 1990 endret SSB næringsfordelingen for statsbankenes utlån til boligformål. Boligformål til lønns-
 takere ble splittet på sektorene 710 «Privateselskaper med begrenset ansvar» og 810 «Lønnstakere». Lånene til sektor 710 ble næringsfordelt til næring 830 «Eiendomsdrift». I tabellen er det skjønns-
 messig korrigert for dette i 1986.

Kilde: Kredittmarkedsstatistikk: Lån, obligasjoner, aksjer, mv. 1988 (tab.34), SSB

Tabell 5.5: Statsbankenes andel av utlån til boligformål.¹⁾ Millioner kroner pr. 31. desember

År	Utlån i alt	Statsbanker	Andel statsbanker
1986 ²⁾	225042	66387	29,5
1988	307292	77195	25,1
1990	362625	87543	24,1
1992	375425	100342	26,7
1993	374915	94022	25,1
1994	386857	88257	22,8

1) Det er knyttet generell usikkerhet til tallene for utlån til boligformål.

2) For kredittforetak og forsikringsselskaper finnes tall for boliglån kun til lønns-
 takere.

Kilde: Statistisk Årbok og Bank- og kredittstatistikk, SSB

Tabell 5.5 og 5.5A viser at statsbankenes andel av utlån til boligformål de siste årene har ligget på om lag 25 prosent. En relativt markert nedgang i andelen fra 1992 til 1993 skyldes førtidig innfrielse av lån i Husbanken som er blitt refinansiert ved låneopptak i private finansinstitusjoner.

5.3 STATENS KOSTNADER VED STATS BANKVIRKSOMHETEN

Staten har både direkte og indirekte kostnader knyttet til statsbankvirksomheten, jf diskusjonen i "*Kostnader ved statsbankenes virksomhet*" i 3.2.7. De direkte kostnadene kan sies å være kostnader som belaster de årlige statsbudsjettene, og det er disse kostnadene som beskrives her.

Samtlige statsbanker utenom Kommunalbanken finansieres gjennom lån fra staten. Den renten statsbankene må betale for sine innlån fra staten, er gjennomgående høyere enn renten på statsbankenes utlån. Det «gap» som på denne måten oppstår dekkes ved årlige bevilgninger til rentestøtte på statsbudsjettet. Videre vil tap på utlån og garantier for de fleste statsbankenes vedkommende måtte dekkes ved særskilte bevilgninger. I tillegg kommer dekning av administrasjonskostnader i flere av statsbankene.

For å finansiere statsbankenes utlån opptar staten lån i obligasjons- og sertifikatmarkedet. Dersom statsgjelden blir stor, vil dette kunne medføre en dårligere kredittverdighet for staten. En «oppblåsing» av statsgjelden som følge av finansieringen av statsbankene kan derfor gi generelt høyere kostnader for staten ved finansiering av et eventuelt løpende driftsunderskudd. En annen form for indirekte kostnader er knyttet til det forhold at staten i varierende

Tabell 5.5A Boliglån¹⁾ fordelt på finansinstitusjoner. Millioner kroner pr. 31. desember

År	Stats- banker	PG og PB	FB	SB	Andre kred.inst. ²⁾	Forsikr. mv. ³⁾	Sum ekskl. statsbanker	Utlån i alt	Andel statsbanker
1986 ⁴⁾	66387	3222	57069	56717	12307	29340	158655	225042	29,5
1988	77195	4750	72469	79032	35530	38316	230098	307292	25,1
1990	87543	7592	72756	102022	45745	47147	275082	362625	24,1
1992	100342	12379	80906	106838	21670 ⁵⁾	53291	275084	375426	26,7
1993	94023	13264	84540	116335	18090	48384	280613	374636	25,1
1994 ⁶⁾	88257	15130	94521	126792	17633	44524	298600	386857	22,8

¹⁾ Det er knyttet generell usikkerhet til tallene for utlån til boligformål.

²⁾ Omfatter private kredittforetak, private finansieringsselskaper og NorgesBank.

³⁾ Omfatter livsforsikring, skadeforsikring, private og kommunale pensjonskasser og -fond samt FTP.

⁴⁾ For kredittforetak og forsikringsselskaper finnes tall for boliglån kun til lønnskutere.

⁵⁾ Den sterke nedgangen fra 1990 skyldes omdanning av kredittforetak til banker.

⁶⁾ Foreløpige tall.

Kilde: Statistisk Årbok og Bank- og kredittstatistikk, SSB

grad får avkastning på den egenkapital som er skutt inn i statsbankene. Disse forholdene vil ikke vises i statsregnskapet, og kan således betegnes som indirekte kostnader ved statsbankvirksomheten.

5.3.1 Rentestøtte

Differansen mellom statsbankenes renteutgifter på innlån fra staten og renteinntekter på deres utlån dekkes ved statlig bevilgning til rentestøtte. Rentestøtten tiltok kraftig gjennom 1980-tallet, både som følge av at subsidieringen av hver utlånskroner ble større og at kredittvolumet vokste. Husbanken og Lånekassen for utdanning mottar størst rentestøtte, jf tabell 5.6.

Rentestøtten er en beregnet størrelse som er påvirket av den tekniske utformingen av innlånssystemet fra staten til statsbankene.

Tabell 5.6: Rentestøtte statsbanker. Millioner kroner

	1980	1982	1984	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ¹⁾	1995 ²⁾
Kommunalbanken	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Husbanken	867	705	714	1367	1607	1846	2259	2195	2520	2441	2480	3339	2104
SND	14	20	62	90	83	73	117	142	200	207	229	215	66
Landbruksbanken	56	-	-	10	35	89	146	69	41	-	40	184	152
Fiskarbanken	12	17	-	30	30	33	33	33	32	54	58	79	56
Lånekassen for utdanning	311	472	659	587	931	1200	1499	1811	2139	2542	2701	2845	2369
Lånekassen for aviser	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum	1260	1214	1435	2084	2686	3241	4054	4250	4932	5244	5508	6722	4747

1) Foreløpige regnskapstall.

2) Budsjett.

Kilde: Statsregnskapet for 1987-1993, Finansdepartementet 1994 og 1995

Ved utformingen av innlånsordningen har det vært lagt vekt på at en mellomlangsigtig finansiering av statsbankene er naturlig ut fra statsbankenes virksomhet. En mellomlangsigtig rente er også funnet å være hensiktsmessig ved en vurdering av kostnadene for staten ved en langsigtig anvendelse av statens midler.

I forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett for 1980 ble det vedtatt at statens lån til statsbankene skulle gis på vilkår med utgangspunkt i vilkårene for statlig opplåning i obligasjonsmarkedet, som skjer til fast rente. Løpetiden for statens lån til statsbankene ble satt til fem år.

Statsbankenes innlånsrente ble satt lik den gjennomsnittlige renten på femårs statsobligasjoner i 12-månedersperioden fram til utgangen av februar året før budsjettåret. For eksempel gjenspeilte innlånsrenten for 1993 rentenivået som gjaldt i perioden mars 1991 til februar 1992. Tidsavstanden mellom referanseperioden og budsjettåret ble innført av budsjettekniske grunner.

Ved behandlingen av Nasjonalbudsjettet for 1994 ble beregningsperioden endret til 12-månedersperioden oktober-september året før budsjettåret. Dette innebar at innlånsrenten for 1994 ble fastsatt på grunnlag av statsobligasjonsrenten for perioden oktober 1992 til september 1993. Justeringen medfører at endringer i markedets rentenivå raskere vil slå inn i statsbankenes innlånskostnader.

Med dagens system vil et fall i rentenivået på statsobligasjoner gradvis føre til at den gjennomsnittlige innlånsrenten til statsbankene reduseres. Isolert sett trekker dette i retning av at rentestøtten også vil bli lavere.

På grunn av rentefallet gjennom 1993 medførte endringen i beregningsperioden at statsbankenes innlånsrente ble redusert i forhold til det tidligere systemet. Statens renteinntekter på lån til statsbankene ble således redusert, men dette påvirket ikke budsjettbalansen i og med at statens utgifter til rentestøtte ble redusert tilsvarende.

For staten og statsbankene er denne renteberegningen bare en beregningsmessig størrelse. Statsforvaltningens netto kostnad ved statsbankenes utlånsvirksomhet er lik differansen mellom statsbankenes inntekter på denne virksomheten og statens reelle utgifter til finansieringen. Fastleggelse av utlånsrammer og utlånsrente i statsbankene har et reelt økonomisk innhold, mens innlånsrenten kan ses som en hjelpestørrelse som illustrerer økonomiske konsekvenser og derfor tjener som beslutningsgrunnlag for slike vedtak. De økonomiske realiteter er de samme uansett hvordan låneordningen mellom staten og statsbankene utformes, men beslutningsgrunnlaget svekkes dersom låneordningen utformes slik at kostnadene ikke fremgår klart eller dersom ordningen endres for ofte.

5.3.2 Tapsføring i statsbankene

I Nasjonalbudsjettet 1995 er prinsippene for tapsføring i statsbankene omtalt.

Det grunnleggende prinsippet for regnskapsføring i staten er kontantprinsippet, det vil si at man bokfører realiserte betalingsstrømmer. En konsekvent gjennomføring av dette prinsippet ville tilsi at en ikke skulle foreta avskrivninger av tap i statsbankene før tap er endelig konstatert, det vil si når det ikke lenger består et juridisk krav mot skyldneren. Dette vil normalt være ved konkursoppgjør for juridiske personer eller ved ettergivelse for fysiske personer.

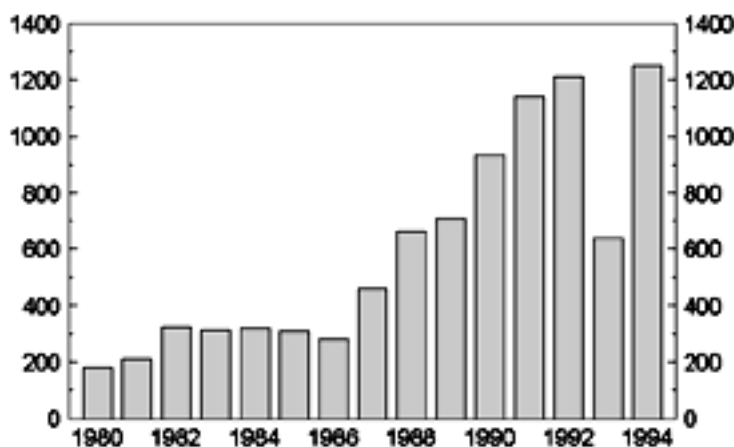
Spørsmålet om hvilke prinsipper som skal benyttes for statsbankenes regnskaper må ses i sammenheng med det formål som regnskapene har.

Regnskapsføringen får også en direkte konsekvens for fordelingen av bevilgninger over tid når det gjelder bevilgninger til dekning av tap. Statsbankenes regnskaper fyller således en annen funksjon enn private finansinstitusjoners regnskaper. For de sistnevnte skal regnskapet være informasjonsbærer overfor en rekke interessenter som aksjonærer (og potensielle investorer), kunder og offentlige myndigheter, herunder både tilsynsmyndighetene og i en viss grad skattemyndighetene. Det er dermed ikke umiddelbart opplagt at de private finansinstitusjonenes regnskapsprinsipper nødvendigvis skal anvendes også for statsbankene. Det kan hevdes at hensynet til sammenlignbarhet og konsistens innad i statsregnskapet bør veie vel så tungt som hensynet til sammenlignbarhet mellom statsbankenes regnskaper og de private finansinstitusjonenes regnskaper.

Selv om regnskapet føres etter kontantprinsippet er det ønskelig at regnskapsstallene suppleres med opplysninger om utlånes kvalitet, herunder tall som gjør det mulig å sammenligne tapene ved utlånsvirksomheten med tilsvarende tap i private finansinstitusjoner. Dette gjøres i statsbankenes regnskaper ved at opplysninger om tap som ikke er avskrevet i regnskapet fremkommer i egne noter til regnskapet.

Figur 5.2 viser at de bokførte tapene fram til midten av 1980-årene var i størrelsesorden 200-300 millioner kroner. Tapene økte deretter til en topp på 1,2 milliarder kroner i 1992, før de falt igjen i 1993. Økningen må sees på bakgrunn av den generelle vanskelige situasjonen i norsk økonomi. Nesten hele økningen i denne perioden kan tilskrives tapsutviklingen i SND. I de siste årene har det vært en markert økning også i Husbankens tap noe som i hovedsak skyldes bankens tap på overtatte utleieboliger som følge av avviklingen av SIFBO. Tap på disse engasjementene er en viktig årsak til at tapene økte markert fra 1993 til 1994, jf også tabell 5.5.

Ved den praktiske tillem্পningen av prinsippene for føring av tap i statsregnskapet kan det gjøre seg gjeldende noe ulike hensyn for de ulike statsbankene. For SND har en for eksempel etablert en ordning med bevilgning til tapsfond, slik at forventede fremtidige tap belastes statsregnskapet samtidig med at lånene ytes. Dette kan ses på som et unntak fra prinsippet for tapsføring slik det er omtalt ovenfor, men representerer likevel ikke et brudd på kontantprin-



Figur 5.2 Bokførte tap på utlån og garantier i statsbankene. Millioner kroner 1980 - 1994.

Kilde: Finansdepartementet

sippet for statskassen som sådan i og med at midlene som bevilges til tapsfond overføres fra statskassen til SND. Denne løsningen ble valgt blant annet fordi den tapsfondsprosenten som settes i forbindelse med budsjettbehandlingen hvert år skal sette en norm for SNDs kredittvurdering og risikoprofil. Et slikt hensyn kan imidlertid ikke gjøres gjeldende for Lånekassen for utdanning, der lånetildelingen er rettighetsbasert, og det følgelig ikke finner sted noen kredittvurdering av den enkelte låntaker.

Lån under SNDs grunnfinansieringsordning skal prises slik at eventuelle tap kan dekkes. Tap under denne ordningen bokføres etter Kredittilsynets regler. Også for risikolåneordningene følger SND i hovedtrekk Kredittilsynets regler. Fordi det gis tapsfondsbevilgninger knyttet til de enkelte låneårgangene skal det imidlertid ikke foretas uspesifiserte tapsavsetninger på lån gitt under risikoordningene.

I andre statsbanker som yter pantesikrede lån, for eksempel Husbanken, Landbruksbanken og Fiskarbanken, bokføres tap når de er endelig konstatert ved realisering av panteobjektet til en pris lavere enn utestående fordring. Dette er i tråd med kontantprinsippet. Ved tap knyttet til pantesikrede lån vil det normalt ikke gå svært lang tid fra mislighold oppstår til endelig tap kan konstateres.

I Lånekassen for utdanning har man fram til 1994 ikke foretatt avskrivninger før tap er endelig konstatert, det vil si når det ikke lenger består et juridisk krav mot skyldneren. For Lånekassens del har dette først skjedd ved død eller uførhet. I samsvar med dette ble det gitt årlige bevilgninger for å dekke avskrivninger av fordringer på avdøde og uføre låntakere. For Lånekassen kunne det således gå svært lang tid fra mislighold oppsto til tapet ble reflektert i statsregnskapet. Med virkning fra 1995 vil tapsprinsippet for Lånekassen bli endret til å omfatte beløp som i praksis må regnes for uerholdelige.

Tabell 5.7: Bokførte tap på utlån og garantier i statsbankene. Millioner kroner

	1980	1982	1984	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Kommunalbanken	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Husbanken	0	0	0	1	1	1	8	12	32	104	286	645
SND ¹⁾	169	291	295	243	409	598	609	818	953	984	238	476
Landbruksbanken	0	0	1	10	13	7	8	15	10	13	12	16
Fiskarbanken	3	8	8	7	9	14	40	45	99	47	39	35
Lånekassen for utdanning	7	26	14	19	28	38	43	47	47	61	65	80
Lånekassen for aviser	0	0	3	0	0	4	0	0	0	3	0	0
Samlede tap	179	325	320	280	460	661	709	936	1141	1211	639	1252

¹⁾ For perioden 1980-1992: Tall for Distriktenes Utviklingsfond, Industrifondet, Småbedriftsfondet og Industribanken.

Kilde: Finansdepartementet

5.3.3 Driftskostnader

Ved utgangen av 1993 var det i overkant av 1100 ansatte i statsbankene. De samlede driftskostnadene beløp seg til 540 millioner kroner. Personalkostnadene utgjorde knapt 60 prosent.

Av de samlede kostnadene ble 450 millioner kroner dekket over statsbudsjettet. Driftskostnadene for Husbanken, Landbruksbanken, Fiskarbanken og Lånekassen for utdanning dekkes i sin helhet ved bevilgninger fra staten. I SND skal grunnfi-

nansierings- og egenkapitalordningene være selvfinansierende, mens kostnadene ved den øvrige virksomheten dekkes ved bevilgning over statsbudsjettet. I 1993 ble 60 prosent av SNDs driftskostnader dekket av staten. SND mottar også et forvaltningshonorar fra staten for administrasjonen av Lånekassen for aviser. Kommunalbankens virksomhet er i sin helhet selvfinansierende.

Tabell 5.8: Driftskostnader for statsbankene i 1993. Millioner kroner

	Personal-kostnader	Andre driftskostnader	Samlede driftskostnader	Herav dekket over statsbudsj.	Ansatte pr 31.12.93
Kommunalbanken	15	13	28	-	45
Husbanken	98	70	168	168	348
SND	93	65	158	95	265
Landbruksbanken	27	21	47	47	138
Fiskarbanken ¹⁾	12	7	19	19	41
Lånekassen for utdanning	73	48	121	121	293
Lånekassen for aviser ²⁾	-	-	-	-	-
SUM	318	224	541	450	1130

¹⁾ Tallene for Fiskarbanken er hentet fra Statsregnskapet 1993 og Statbudsjettet 1995.

²⁾ Administreres av SND som mottar forvaltningshonorar fra staten.

Kilde: Statsbankenes årsberetninger 1993

5.3.4 Statens innlån til statsbanker

Kommunalbanken er den eneste av statsbankene som skaffer midler til utlånsvirksomheten ved å oppta sertifikat- og obligasjonslån i eget navn. Alle innlån er garantert av staten.

De øvrige statsbankene mottar innlån fra staten. For SNDs vedkommende er deler av virksomheten dekket ved obligasjonsinnlåning i og med at SND har overtatt Industribankens obligasjonslån. Disse lånene løper videre på opprinnelige vilkår og er garantert av staten.

Tabell 5.9 viser den enkelte statsbanks innlån fra staten siden 1980. I nominelle kroner er de samlede innlån blitt mer enn fordoblet, og det er i første rekke Lånekassen for utdanning og Husbanken som har ekspandert. Regnet i 1993-kroner er veksten i innlånene i overkant av 10 prosent.

Tabell 5.9: Statsbankenes innlån fra statskassen¹⁾. Millioner kroner

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994
Kommunalbanken	1397	1394	1384	1377	1370	-	-	-	-	-
Husbanken	40255	46705	53975	61375	73535	84800	92350	98650	91990	86660
SND ²⁾	4477	5672	7173	7902	9571	9572	9258	8613	8937	9468
Landbruksbanken	5370	6410	6960	7460	7960	7860	7760	7610	6460	5635
Fiskarbanken	1790	1911	2101	2370	2789	2892	2782	2641	2258	1777
Lånekassen for utdanning	8365	11405	14910	19157	26045	34487	38566	43686	47856	51181

Tabell 5.9: Statbankenes innlån fra statskassen¹⁾. Millioner kroner

Lånekassen for aviser	95	105	116	106	94	79	72	44	44	-
Totale lån fra statskassen til statsbanker	61750	73601	86619	10010	12136	13969	15078	16124	15754	15472
				7	4	0	8	3	5	1
Totale lån fra statskassen i 1993-kroner	13939	13119	13408	13675	14294	15118	15789	16487	15754	15258
	1	6	5	8	9	0	3	0	5	5
KPI (1993=100)	44,3	56,1	64,6	73,2	84,9	92,4	95,5	97,8	100,0	101,4
Utlån til Kommunalbanken i form av grunnkjøpsobl.	862	841	812	833	883	916	898	771	524	212

¹⁾ Statsregnskapets kapittel 63-0.

²⁾ Distriktenes Utbyggningsfond, Industribanken, Håndverk- og Småindustrifondet, Industrifondet.

Kilde: Statsregnskapet

Lånene fra staten gis som rullerende lån med fem års løpetid og forfall 1. januar. Renten på nye lån fastsettes med utgangspunkt i gjennomsnittlig rente i annenhåndsmarkedet de siste 12 måneder fram til og med september året før for statsobligasjoner med fem års løpetid, jf avsnitt 5.3.1.

Staten må finansiere sine lån til statsbankene ved låneopptak i sertifikat- og obligasjonsmarkedene eller ved å trekke på sin kontantbeholdning i Norges Bank.

Denne finansieringsmåten må antas å ha visse «stordriftsfordeler»: Staten kan med sin kredittverdighet foreta relativt store låneopptak til en lavere rente enn det andre låntakere kan, blant annet fordi det ikke er knyttet noe kredittisiko til statslån. Store lån er også en forutsetning for å kunne utvikle et velfungerende annenhåndsmarked med høy likviditet, det vil si at store beløp kan omsettes uten vesentlige endringer i kurs eller rente. Velfungerende markeder vil derfor i seg selv isolert sett bidra til lavere lånekostnader.

Statsbankene får sine innlån gjennom statskassen eller ved at staten garanterer for innlån fra kapitalmarkedene. Staten gjør derved bruk av sin kredittverdighet for å skaffe utlånsmidler. Dette vil neppe innebære større problemer dersom statens finansielle stilling er god og det er rolig på valutamarkedene. Men i mer urolige tider kan statsbankenes behov for innlån både svekke statens kredittverdighet og føre til økt rentenivå i penge- og kapitalmarkedene.

I tabell 5.9A er statens lån til statsbankene sett i sammenheng med utviklingen i statsgjelden for perioden 1980-94.

Tabell 5.9A Statens utlån til statsbankene og statsgjelden. Millioner kroner

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994
Lån fra statskassen til statsbankene	61750	73601	86619	10010	12136	13969	15078	16124	15754	15472
				7	4	0	8	3	5	0
Samlet statsgjeld	10690	10379	11580	19428	16647	16494	17802	21704	29638	29021
	7	9	5	7	1	5	6	2	1	5
Innenlandske statslån ¹⁾	52069	55362	86755	15333	11489	10915	10875	12701	18148	17952
				6	8	6		4	3	2
Utlån til statsbankene i prosent av samlet statsgjeld	58	71	75	52	73	85	85	74	53	53

Tabell 5.9A Statens utlån til statsbankene og statsgjelden. Millioner kroner

Utlån til statsbankene i prosent av innenlandske statslån	119	133	100	65	106	128	139	127	87	86
---	-----	-----	-----	----	-----	-----	-----	-----	----	----

¹⁾ Omfatter obligasjons- og sertifikatlån, statskasseveksler og langsiktige kontolån.

Kilde: Statsregnskapet, Finansdepartementet

I denne perioden har statens lån til statsbankene utgjort mellom 52 og 85 prosent av den samlede statsgjeld, som foruten innenlandske statslån også omfatter lån opptatt i utlandet og midlertidige kontolånplasseringer fra statsinstitusjoner og fond. Sammensetningen av statsgjelden er vist i tabell 5.9B. Dersom vi ser på statsbanklånene i forhold til den innenlandske statsgjelden, har andelen variert mellom 65 og 133 prosent. Den lave andelen i 1986 skyldes særlig store opptak av innenlandske obligasjonslån dette året.

Et alternativ til at staten forestår opplåningen er at den enkelte statsbank foretar opplåningen i eget navn, jf Kommunalbanken. Avhengig av hvordan en eventuell statsgaranti utformes, vil dette alternativet trolig bedre synliggjøre kostnadene ved innlåning til ulike former for statsbankvirksomhet. For noen av statsbankene vil imidlertid de enkelte låneopptak kunne bli avbeskjeden størrelse. En kan således risikere at lånene vil være lite likvide og derfor miste den fordel det vil være å oppta relativt større lån.

5.4 DE ENKELTE STATS BANKENE

For en mer utførlig beskrivelse av de enkelte statsbankene vises til vedleggene "*Norges Kommunalbank*" i 1-7. Tabell 5.10 viser enkelte nøkkeltall for statsbankene.

Tabell 5.9B Statsgjelden¹⁾. Millioner kroner

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994 ⁴⁾
1 Faste lån, opptatt i utlandet	29084	20583	1184	6533	15909	15915	25439	52550	70780	64663
2 Faste lån, opptatt innenlands	37346	39253	58979	100653	89587	79820	71934	80197	99989	111857
3 Spareobligasjonslån	123	2231	3218	3708	2331	654	65	19	16	15
4 Langs. kontolån ²⁾	-	-	-	-	-	-	5500	10000	31000	28650
5 Statskasseveksler	14600	13878	24558	40532	2550	451	-	-	-	-
6 Statssertifikater	-	-	-	8443	20430	28231	31206	36799	50478	39000
7 Andre lån	1159	563	211	391	365	54	36	-	-	-
8 Kontolån	23667	26409	26798	33087	34266	38725	42743	36472	43267 ³⁾	45328 ³⁾
9 Grunnkjøpslån	928	881	857	940	1034	1094	1102	1105	850	702
Samlet statsgjeld	106907	103799	115805	194287	166471	164945	178026	217042	296381	290215
Innenlandske statslån (2+3+4+5+6)	52069	55362	86755	153336	114898	109156	108705	127014	181483	179522

¹⁾ Statsregnskapets kapittel 80.

²⁾ I stedet for at staten skulle utstede innenlandske papirer for å dekke Folketrygdfondets og Post(spare)bankens behov for plasseringer, ble disse institusjonene gitt adgang til å plassere kontolån til statskassen til vilkår som for statssertifikater og statsobligasjoner i annenhåndsmarkedet.

³⁾ Folketrygdfondets og Postbankens kontolånsplasseringer knyttet til statssertifikater er medregnet under «Langsiktige kontolån».

⁴⁾ Foreløpige regnskapstall.

Kilde: Statsregnskapet

Tabell 5.10: Statsbankene - Utvalgte nøkkeltall. Millioner kroner

	Forvaltningskapital pr 31.12.94	Utlån pr 31.12.94	Bevilgninger over Statsbudsjettet ¹⁾
Kommunalbanken	35086	25256	-
Husbanken	95178	85559	2464
SND	19673	11379	461
Landbruksbanken	6763	5649	185
Fiskarbanken	2224	1735	95
Lånekassen for utdanning	52967	48197	8270 ²⁾
Lånekassen for aviser	42	20	-
Sum	211933	177795	11475

¹⁾ Bevilgninger til dekning av rentestøtte, administrasjon og tap for 1995.

²⁾ Inklusive bevilgninger til stipend samt eksisterende bevilgning til dekning av tap på utlån på 2 milliarder kroner.

Kilde: Statsbankene, St.prp nr 1 (1994-95)

5.4.1 Kommunalbanken

Norges Kommunalbank er målt ved bankens forvaltningskapital og utlån den tredje største av statsbankene. Bankens virksomhet skal gi en tilfredsstillende avkastning på den disponerte egenkapital, og banken mottar ikke støtte over statsbudsjettet til dekning av administrasjon, rentestøtte eller tap.

Kommunalbanken ble opprettet ved lov av 12. februar 1926 for å yte lån til kommunesektoren til fremme av formål som prioritert av de sentrale myndigheter. Loven av 12. februar 1926 ble erstattet av gjeldende lov av 15. juli 1949, som senere har vært gjenstand for enkelte revisjoner, senest ved lovendring av 17. desember 1993.

Kommunalbanken er eiet av den norske stat. Finansdepartementet gir forskrifter om revisjon. Departementet fører dessuten tilsyn med bankens virksomhet.

Kommunalbanken finansierer sine utlån ved låneopptak i kapitalmarkedet (sertifikat- og obligasjonsmarkedene). Låneopptakene må godkjennes av Finansdepartementet. Staten garanterer for de lån banken tar opp. Det betales ikke garantiprovisjon til staten.

Norges Kommunalbanks formål er å yte lån til kommuner, fylkeskommuner, havnekasser, kommunelag, lag eller sammenslutninger til fremme av elektrisitet- og vannforsyning når en eller flere kommuner har skutt inn en del av aksje- eller andelskapitalen eller har garantert for lånet, og til oppføring av sykehus eller andre helse- og sosialbygg.

Banken kan dessuten stille garanti for lån som kommuner tar opp til finansiering av skolebygg.

Kommunalbankens utlånsrammer blir fastsatt i det årlige Nasjonalbudsjettet, eventuelt med endringer i Revidert nasjonalbudsjett. Fram til og med 1990 ble det

satt rammer for bankens innvilgninger av utlån til ulike formål. Systemet med delrammer ble avviklet med virkning fra 1991. Departementet fant at en samlet innvilgningsramme for Kommunalbankens ordinære utlån ville gi en mer hensiktsmessig styring av utlånsvirksomheten. Samtidig ble det fastsatt kvalitative retningslinjer for bankens prioritering av lån. Banken fastsetter selv sine utlånsrenter. Det er en forutsetning at bankens inntjening skal gi en tilfredsstillende avkastning på den disponerte egenkapital.

Kommunalbanken bistår kommuner og kraftselskaper ved innhenting av lånetilbud fra andre finansinstitusjoner, utleggelse av obligasjonslån i eget navn og pengeplasseringer i kapitalmarkedet.

Ved lovendring av 26. juni 1992 ble det åpnet for at Kommunalbanken etter tillatelse fra Kongen skal kunne opprette datterselskaper organisert som aksjeselskap som skal drive virksomhet særskilt rettet mot kommunesektoren. I desember 1993 ble det heleide datterselskapet NKB Fondsforvaltning stiftet med det formål å forvalte kommuners og kommunale selskapers plasseringer i verdipapirer.

Kommunalbankens egenkapital består av grunnfond, reservefond, risikofond og kursrisikofond. Bankens grunnfond er dannet av statsmidler i henhold til Stortingets vedtak.

Kongen kan bestemme at et risikofond og et kursrisiko fond skal legges opp ved et prosentvis fradrag i hvert enkelt lån. Etter loven bestemmer Kongen, eller den han bemyndiger, størrelsen på fradragene. Etter 1992 foretas det ikke fradrag. Ved endring av 17. desember 1993 i Kommunalbankloven ble det åpnet adgang for Kongen til å bestemme at det skal betales utbytte til staten av bankens overskudd. Overskudd for øvrig, etter at renter av grunnfondet er dekket, skal legges til et reservefond ved regnskapsårets slutt. Dersom noe av grunnfondet er brukt til dekning av driftsunderskudd, skal overskuddet først brukes til å erstatte det som er brukt av grunnfondet. Underskudd på bankens drift dekkes først av risikofondene, deretter reservefondet, og om det ikke er tilstrekkelig, av grunnfondet.

Ved en lovendring av 4. desember 1992 ble det åpnet for at deler av reservefondet etter Stortingets vedtak kunne overføres til statskassen. Lovendringen ble vedtatt med bakgrunn i et forslag om å overføre deler av Kommunalbankens fondsmidler til egenkapitaldivisjonen i SND.

Kommunalbankens virksomhet reguleres ikke av finansieringsvirksomhetsloven, jf lovens § 1-3 nr 1 om at offentlige kredittinstitusjoner ikke omfattes av loven. I henhold til EØS-avtalen vil imidlertid Kommunalbanken anses som kredittinstitusjon. Blant annet kravet om minimum 8 prosent kapitaldekning av et risikovektet beregningsgrunnlag gjelder for banken.

Lån til kommunene har i henhold til de norske kapitaldekningsreglene, fastsatt i forskrift av 22. oktober 1990 nr 875, liten kredittrisiko. Ved sammenveining av forvaltningskapitalen for beregning av krav til ansvarlig kapital er slike lån gitt en vekt på 20 prosent i forhold til lån til næringslivet generelt.

Etter § 11 i Lov om Norges Kommunalbank er det Kongen som fastsetter utlånsrenten og gir forskrifter om avdragsmåte og avdragstid. Med virkning fra 1. januar 1991 ble Kommunalbanken gitt adgang til selv å fastsette utlånsrenten. Renten forutsettes satt slik at bankens renteesponering holdes innenfor forsvarlige rammer og inntjeningen holdes på et tilfredsstillende nivå. Kommunalbanken tilbyr lån med flytende rente og fastrentelån.

Kommunalbanken beskrives nærmere i "*Norges Kommunalbank*" i vedlegg 1.

5.4.2 Husbanken

Husbanken er den største statsbanken. Husbankens utlån utgjorde i underkant av 50 prosent av statsbankenes totale utlån ved utgangen av 1994.

Virksomheten i Husbanken reguleres av Lov om Den Norske Stats Husbank av 1. mars 1946.

Husbankens formål er å:

- gi lån eller garanti for lån mot sikkerhet i bebygde eiendommer,
- formidle støtte fra staten og kommunene til boligbygging og andre boligformål og
- bevilge eller garantere for byggelån.

Husbanken mottar innlån kun fra staten.

Husbankens utlånsrammer og utlånsrenter fastsettes av Stortinget.

Husbanken har en rekke forskjellige låneordninger, der de viktigste er oppføringslån, etableringslån og utbedringslån. I tillegg administrerer banken flere tilskuddsordninger.

Lån gjennom Husbanken gis på I- og II-vilkår, samt at enkelte lån gis på særlige vilkår. II-renten er lik gjennomsnittlig rente for statsobligasjoner med om lag fem års gjenstående løpetid de siste 12 måneder fram til og med september året før budsjettåret. Alle I-lån gitt fra og med 1993 har samme topprente som Husbank II-lån. Generelle I-lån har en underrente i forhold til topprenten på 2 prosentpoeng det første året etter utbetaling. Deretter reduseres underrenten med 0,5 prosentpoeng inntil topprenten nås det femte året. For enkelte I-lån reduseres underrenten med 0,5 prosentpoeng hvert annet år slik at topprenten nås det niende året. Alle Husbank I-lån innvilget før 1993 vil i 1995 nå topprenten.

Oppføringslånet er Husbankens generelle, ikke behovsprøvede låneordning til oppføring av boliger. Oppføringslån kan i tillegg til oppføring av boliger nyttes til oppføring av barnehager, utleieboliger, miljøbygg og omsorgsboliger, nye sykehjemsplasser og andre lokaler for omsorgstiltak.

Oppføringslånet gis enten med rentesubsidier (Oppføring I) eller på rentejusterte vilkår (Oppføring II).

Husbanklån til oppføring av boliger er knyttet til grunnfinansiering med førsteprioritets pant i bebygd eiendom. Lånene er avgrenset og målrettet til prosjekter som har kostnader og arealer under nærmere definerte grenser.

Utbedringslåneordningen i Husbanken tar sikte på å stimulere til utbedring av boliger for eldre, funksjonshemmede og andre med særlige behov. Videre skal låneordningen være et virkemiddel i arbeidet med å få gjennomført byfornyelse i de store byene.

Utbedringslån består av Utbedringslån I og Utbedringslån II.

Etableringslån og kjøpslån er låneordninger i Husbanken som har til hensikt å hjelpe vanskeligstilte med å skaffe seg bolig.

Det er i dag en rekke tilskuddsordninger i Husbanken. Samtlige tilskuddsordninger er sterkt behovsprøvd. I tillegg til tilskuddsordningene har Husbanken en bostøtteordning, det vil si løpende støtte til dekning av boutgifter til husstander med lave inntekter. Fra 1994 administrerer også Husbanken Sosialdepartementets botilskuddsordning.

Husbankens *bostøtteordning* er en overslagsbevilgning som Husbanken og landets kommuner administrerer. Bostøtten er et løpende tilskudd som skal bidra til å dekke boutgifter for lavinntektsgrupper og sette dem i stand til å disponere en god og hensiktsmessig bolig.

Bostøtteordningen omfatter alle leiligheter i borettslag, boliger med løpende lån i Husbanken eller Landbruksbanken, samt boliger som har etableringslån eller utbedringslån gjennom kommunen av midler denne har lånt i Husbanken.

Tilskudd til *boligfornyelse* består av tre underposter, utbedringstilskudd på sosialt grunnlag, tilskudd til byfornyelse og tilstandsvurdering av borettslag.

Utbedringstilskudd på sosialt grunnlag skal bidra til at eldre, funksjonshemmede og andre med særlige behov skal kunne bli boende i en utbedret bolig med nøktern standard.

Tilskudd til *byfornyelse* skal stimulere til gjennomføring av varige, miljøforbedrende tiltak i byfornyelsesområder og kan gis til kommuner, borettslag, private gårdeiere og andre i tilknytning til gjennomføring av planmessig byfornyelse. Tilskudd kan nyttes som prosjekttilskudd, programtilskudd eller personrettede tilskudd. Ordningen er forbeholdt kommunene Oslo, Bergen og Trondheim. Tilskuddsordningen må ses i sammenheng med utbedringslån til byfornyelse.

Tilskudd til *tilstandsvurdering* for planmessig bolig- og miljøfornyelse i borettslag eller boligområder skal stimulere til større utbedringsarbeider og fornyelse av bygninger og utemiljø. Tilskuddet kan bidra til et godt plangrunnlag og bedre kvalitet i bolig- og miljøfornyelse.

Boligtilskuddet skal sette funksjonshemmede, flyktninger og andre vanskeligstilte med svak økonomisk evne i stand til å bygge, kjøpe eller utbedre en nøktern og egnet bolig. Boligtilskuddet skal benyttes til å redusere behovet for dyr topp- og tilleggsfinansiering for husstander med svak økonomisk evne. Boligtilskuddet kan også gis til kommuner og stiftelser til oppføring, utbedring og kjøp av utleieboliger til ovennevnte målgrupper, samt til unge i etableringsfasen.

Husbanken har også en ordning med *oppstartingstilskudd* til nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser.

Tilskudd til utviklings- og informasjonsarbeid for bedre bomiljø skal fremme forsøksvirksomhet for utvikling av bomiljøer, bedre servicetilbud og boligforvaltning for beboerne, god byggeskikk og en natur- og miljøvennlig bygging og fornyelse av boliger og boligområder.

Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner skal bidra til at funksjonshemmede gjennom sine organisasjoner får råd og veiledning til innredning og ombygging av boliger. Tilskuddet går til de funksjonshemmedes organisasjoners planleggings- og rådgivningsarbeid i boligsaker, og til drift av gjennomgangsboliger for funksjonshemmede under attføring.

Tilskudd til åpning av gjeldsforhandlinger skal bidra til at borettslag som foretar rettslige gjeldsforhandlinger makter å innfri skifterettens krav om sikkerhetsstillelse.

Husbankens virksomhet beskrives nærmere i "*Den norske stats husbank*" i vedlegg 3.

5.4.3 Statens nærings- og distriktutviklingsfond

Statens Nærings- og Distriktutviklingsfond (SND) er den fjerde største av statsbankene målt ved utlånsmassen. SND er klart den største av de fire næringsbankene med om lag 60 prosent av utlånene.

SND ble etablert den 1. januar 1993 gjennom sammenslutningen av Distriktenes Utbyggingsfond, Industrifondet og Småbedriftsfondet. Med virkning fra 1. mars 1993 ble også Den Norske Industribank innlemmet i SND. Med dette ble en vesentlig del av det næringspolitiske og det distriktpolitiske virkemiddelapparatet samlet i én institusjon under én ledelse.

SND er organisert etter samme mønster som statsforetak. Grunnlaget for virksomheten finnes i Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond av 3. juli 1992 nr 97.

Fondet har til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og landet for øvrig ved å

- medvirke til utbygging, modernisering og omstilling av, samt produktutvikling og nyetablering i norsk næringsliv i hele landet og
- fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygde næringsgrunnlag.

Særloven innebærer blant annet at staten er eiere, at det ikke kan skje salg av eierinteresser til private og at innlån skal skje fra staten.

Eierrollen utøves gjennom foretaksmøtet som langt på vei tilsvarer generalforsamlingen i et aksjeselskap. SND er administrativt underlagt Nærings- og energidepartementet, men Kommunalministeren vil delta i foretaksmøtet, men ikke overta funksjonen ved behandlingen av retningslinjer for bruk av distriktpolitiske virkemidler.

SNDs egenkapital består av statlig innskuddskapital. I tillegg har SND et aksjeinvesteringsfond som skal benyttes til aksjeinvesteringer i norsk næringsliv. Verken fondets grunnkapital eller dets avkastning regnes med som egenkapital i SND.

Et viktig argument for opprettelsen av SND var at de institusjonene som dannet SND i noen grad virket overfor de samme målgrupper og med virkemidler som delvis var innrettet for samme formål. Dette kunne gjøre det vanskelig, særlig for små og mellomstore bedrifter, å finne fram i systemet.

Overlappingen av virkemidlene kunne ha flere uheldige konsekvenser. For brukerne fremsto systemet som uoversiktlig og ressurskrevende å orientere seg i. Det kunne være nødvendig med deltakelse fra flere statlige institusjoner for å få fullfinansiert et prosjekt. Fra statens side var det tungvint å koordinere systemet, samtidig som evalueringen av resultatet av det offentlige virkemiddelapparatet var komplisert.

Virkemidlene i SND kan deles inn i

- grunnfinansiering,
- risikolån,
- egenkapitalfinansiering,
- garantier og
- tilskudd.

Begrunnelsen for å ha et så vidt spekter av virkemidler er at SND dermed vil kunne gi finansiell fleksibilitet og slagkraft i nærings- og distriktpolitikken. Ved at fondet disponerer et bredt virkemiddelspekter vil det kunne tilby finansieringspakker som i størst mulig grad er tilpasset de enkelte prosjektene.

Av SNDs utlånsmasse ved utgangen av 1994 utgjorde grunnfinansieringslåneene om lag 60 prosent. Det resterende var distriktsrettede og landsdekkende risikolån.

Formålet med grunnfinansieringen er å delfinansiere bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter som bidrar til utbygging, modernisering og omstilling av norsk næringsliv. Utlånsformålene er ikke presisert utover de generelle formål som er nedfelt for SNDs virksomhet. Lånene gis på forretningsmessige vilkår, og av SNDs ordninger er det denne som ligger nærmest det kredittilbudet som de private bankene yter.

SNDs risikolåneordninger inndeles i en landsomfattende og en distriktsrettet del. Formålet med disse ordningene er å delfinansiere prosjekter som forventes å

være bedriftsøkonomisk lønnsomme etter eventuelle tilskudd, men som på grunn av høy risiko ikke vil bli realisert med tilgang bare til ordinære finansinstitusjoner. Til disse låneordningene gis det statlig støtte gjennom tapsfondsbevilgninger som knyttes til lånene som innvilges i løpet av det året tapsfondsbevilgningen gjelder for. Tapsfonds bevilgningen gjør at risikolåneordningene kan yte lån til vesentlig lavere rente enn hva ordinære finansinstitusjoner må ta for utlån til prosjekter med like høy risiko.

Egenkapitalordningen benyttes til investeringer i aksjer i eller til å gi ansvarlige lån til fortrinnsvis små og mellomstore bedrifter. Begrunnelsen for en slik ordning er at egenkapital i mange nyetableringsprosjekter kan være et mer velegnet virkemiddel enn lånefinansiering. Kravet til løpende forrentning av lånefinansiering gjør at langsiktige og ofte risikofylte prosjekter med høy forventet lønnsomhet ikke blir realisert på grunn av at likviditetsutviklingen i prosjektenes første fase er negativ.

På samme måte som for risikolånene, kan tilskuddene deles inn i landsomfattende og distriktsrettede til skudd. De landsomfattende tilskuddene er særlig rettet mot forprosjekter, utvikling/nyetablering, omstillinger, nettverksbygging og kompetanseutvikling. Distriktstilskuddene er ment å styrke utviklingen av næringsvirksomhet i distrikter med svakt eller ensidig næringsgrunnlag. Tilskuddene skal i hovedsak rettes inn mot tiltak i små og mellomstore bedrifter eller samarbeidstiltak mellom et mindre antall bedrifter.

Garantiordningen er i første rekke begrunnet med at den kan medvirke til å utløse privat lånefinansiering. Sammenlignet med tilskudd har man ved garantier også bedre muligheter til å sikre seg at pengene blir benyttet som forutsatt. I likhet med risikolånordningen er det også for garantiordningen etablert et system med tapsfond for å dekke fremtidige tap.

SND er nærmere omtalt i "*Statens nærings- og distriktsutviklingsfond*" i vedlegg 2.

5.4.4 Landbruksbanken

Statens Landbruksbank ble opprettet i 1965 ved en sammenslutning mellom Kongeriket Norges Hypotekbank (opprettet 1852), Noregs Småbruk- og Bustadbank (opprettet 1915) og Driftskredittkassen for Jordbruket (opprettet 1936). Virksomheten til Landbruksbanken er regulert gjennom Lov om Statens Landbruksbank av 5. februar 1965.

- Banken, som har til formål å fremme norsk landbruk, kan
- gi lån til blant annet opprettelse, utvidelse og erverv av landbrukseiendommer, bygninger i tilknytning til disse og kjøp av maskiner, husdyr og andre driftsmidler og
 - gi stønadslån, tilskudd eller garanti etter de stønads-, tilskudds- eller garantiordninger som banken av Stortinget eller Landbruksdepartementet blir pålagt å administrere.

Banken får midler til rentebærende utlån gjennom lån fra staten. Rammebetingelsene for bankens virksomhet, utlånskvoter og rentesatser fastlegges gjennom stats- og nasjonalbudsjettbehandlingen hvert år. Det kan settes særlige rammer for spesielle utlånsformål og deler av landet. Lånene skal være pantesikret.

Ved de årlige jordbruksforhandlingene og Stortingets behandling av disse, fastlegges rammer og vilkår for ulike investeringsordninger som forvaltes av Landbrukets utviklingsfond. Bevilgningsfullmakt for disse bygdeutviklingsmidlene er delegert til de fylkesvise BU-styrene, som tildeles LUF-midler av Landbruksdepartementet. Det er imidlertid også fastlagt en viss ramme for sentral behandling gjen-

nom Landbruksbankens styre. Landbruksbanken har den banktekniske oppfølging av de bevilgede bygdeutviklingsmidlene.

Landbruksbankens hovedoppgave er å være et sentralt kompetanseorgan i arbeidet med næringsutvikling i landbruket, samt å ta seg av statlige finansieringsordninger rettet mot landbruket og virksomhet knyttet til landbruket. Målene er ellers å øke sysselsettingen og å bedre økonomien i næringen, i tillegg til å sikre miljøgoder og hindre forurensing fra landbruket.

I St.prp nr 8 (1992-93) *Landbruk i utvikling* vektlegges det å utvikle Landbruksbanken til en rasjonell enhet som kan videreføre oppgavene på en hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte. I den forbindelse påpekes ønske om et samarbeid med SND om lån til landbruksformål og med Husbanken når det gjelder boligfinansiering. Blant annet på denne bakgrunn ble det gjennomført en omorganisering av banken i 1993.

Om Landbruksbankens funksjoner og rolle på lengre sikt heter det i den ovennevnte proposisjon at forholdet mellom Landbruksbanken og SND må vurderes når en har fått erfaringer med Landbruksbankens nye rolle etter omorganiseringen.

Landbruksbankens virksomhet omtales nærmere i "*Statens landbruksbank*" i vedlegg 4.

5.4.5 Fiskarbanken

Statens Fiskarbank ble opprettet i 1919 og satt i drift i 1921. Den nåværende lov om Statens Fiskarbank er av 28. april 1972. Det er senere tilkommet mindre endringer. Til utfylling av loven er det gitt egne forskrifter for driften av banken.

Bankens formål er å hjelpe fram norsk fiskerinæring gjennom å gi lån og tilskudd til nyetableringer, omstilling og modernisering av driftsmidlene. Fiskeridepartementet fastsetter årlige retningslinjer for bankens virksomhet som skal sikre at midlene fordeles slik at de på best mulig måte fremmer den ønskede utviklingen i næringens struktur og kapasitet.

Banken finansieres ved innlån fra staten. Innvilgningsrammer og renten på utlån fastsettes av Stortinget.

Hoveddelen av lånevirkomheten er knyttet til nybygg, ombygginger og kjøp av fiskefartøy.

Banken administrerer også enkelte låne- og tilskuddsordninger som faller utenom den ordinære virksomheten.

Fiskarbankens virksomhet omtales nærmere i "*Statens fiskarbank*" i vedlegg 5.

5.4.6 Statens lånekasse for utdanning

Lånekassen startet sin virksomhet i 1947 under navnet «Statens Lånekasse for studerende ungdom». I 1969 fikk lånekassen sitt nåværende navn.

Statens lånekasse for utdanning er den nest største av statsbankene målt ved bankens utlånsmasse. Bevilgningene over statsbudsjettet til lånekassen (inklusive bevilgninger til stipend samt ekstraordinære bevilgninger til tap på utlån) er 8,3 milliarder kroner for 1995, hvilket utgjør om lag 70 prosent av de totale bevilgninger til rentestøtte, tap og administrasjon for statsbankene dette året, jf tabell 5.10.

Virkomheten til lånekassen er regulert gjennom Lov om utdanningsstøtte til elever og studenter av 26. april 1985, med tilhørende forskrifter fastsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Lånekassen fungerer som et sentralorgan for utdanningsstøtteordningen som loven omfatter. Ordningens formål er å

– bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling, slik at utdanning kan skje uav-

- hengig av geografiske forhold, alder, kjønn, økonomisk eller sosial situasjon,
- bidra til at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiarbeidet kan bli effektivt og
- bidra til å sikre samfunnet tilgang på utdannet arbeidskraft.

Støtteberettiget er elever og studenter ved videregående skole og høyere utdanningsinstitusjoner. Støtten gis i form av lån og stipend. Det foretas behovsprøving i forhold til egen inntekt, og for søkere under 19 år også mot foreldrenes inntekt. Lånekassen skiller seg fra andre statsbanker ved at alle søkere som tilfredsstillende visse krav er berettiget til støtte.

Lånekassens utlånsvirksomhet finansieres ved innlån fra staten.

I forbindelse med de årlige stats- og nasjonalbudsjettene fastsettes retningslinjer for støtteomfanget til den enkelte søker basert på en fastsatt kostnadsnorm, samt fordelingen av støtten mellom lån og stipend. Den samlede innvilgningsrammen for Lånekassen er imidlertid et anslag som i første rekke avledes av kostnadsnormen (maksimal stønad pr søker) og behovsprøvningsreglene. I tillegg vil forutsetninger som gjøres blant annet om elev- og studentallets lånetetthet (antall låntakere blant de støtteberettigede) og utnyttingsgraden være viktige.

Av det samlede utbetalte støttebeløpet for studieåret 1993-94 ble om lag 27 prosent gitt som stipend. Lånene er rente- og avdragsfrie i studietiden.

Lånekassens virksomhet omtales nærmere i "*Statens lånekasse for utdanning*" i vedlegg 6.

5.4.7 Statens lånekasse for aviser

Statens lånekasse for aviser ble opprettet i 1972. Vedtektene er fastsatt ved Kgl.res av 16. juni 1977 og senere endret ved Kgl.res av 7. juni 1991. Lånekassen administreres av SND.

Lånekassens formål er å yte risikolån og stille garantier for lån til økonomisk vanskeligstilte aviser. Lånekassen medvirker primært til finansiering av maskiner og annet teknisk utstyr.

I Nasjonalbudsjettet 1995 er innvilgningsrammen foreslått satt til 20 millioner kroner. Garantirammen som disponeres er på 50 millioner kroner og har vært uendret siden lånekassen ble etablert.

Lånekassens innlånsbehov finansieres ved låneopptak fra staten. Utlånsmassen er redusert med ca 2/3 de siste to år som følge av et stort antall ekstraordinære innfrielser og lav etterspørsel etter nye lån. Lånekassens innfridde i 1994 sine innlån fra staten, og bankens utlån er etter dette i sin helhet egenkapitalfinansiert. Renten på lånekassens utlån fastsettes av Stortinget.

Lånekassen er den minste av statsbankene. Lånekassen hadde ved utgangen av 1994 en utlånsmasse på 20 millioner kroner.

Lånekassens rentemargin og garantiprovisjoner har over tiden vært tilstrekkelig til å dekke administrasjonskostnader og tap på utlån og garantier. Lånekassen har derfor ikke mottatt bevilgninger til rentestøtte, administrasjonskostnader eller tapsfond over statsbudsjettet.

Lånekassen omtales nærmere i "*Statens lånekasse for aviser*" i vedlegg 7.

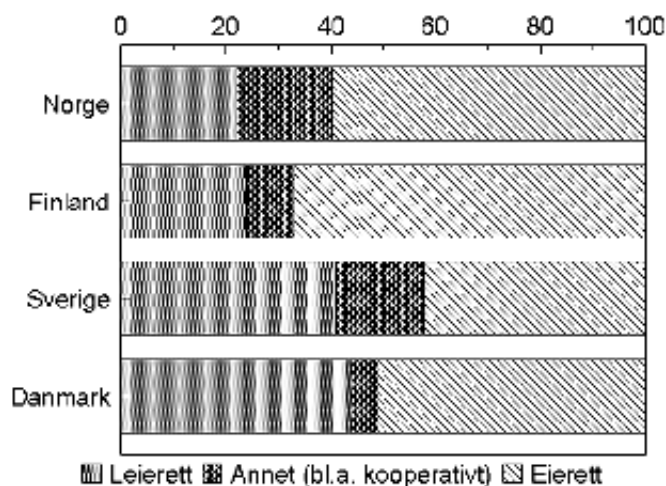
KAPITTEL 6

Finansieringsmodeller i andre land**6.1 BOLIGFINANSIERINGSMODELLER****6.1.1 Innledning**

I avsnittet om boligfinansiering vil vi først beskrive de systemene for boligfinansiering som er utbredt i Sverige, Finland og Danmark. Deretter beskrives myndighetenes boligpolitikk. Myndighetene yter boliglån og stiller garantier for boliglån i ulik grad i de nordiske landene. Det norske systemet med en statseid husbank som yter ikke-behovsprøvde boliglån er enestående i nordisk sammenheng, og medfører at staten står for en relativt høy andel av kreditten til boligformål.

Myndighetenes engasjement i finansiering av privatbygde boliger må ses i sammenheng med i hvilken grad myndighetene eier boliger for utleie til særlig prioriterte grupper. Figur 6.1 viser fordelingen mellom eier-, utleie- og borettslagsektoren i de nordiske landene.

Figur 6.1 Boligmassen fordelt etter eierform, 1990
Andel av total boligmasse



Kilde: Boverket, Årsrapport 1993

Figur 6.1 Boligmassen fordelt etter eieform, 1990

Kilde: Boverket, Årsrapport 1993

Norge har den største eiersektoren (medregnet borettslag), mens Danmark har den største utleiesektoren. Splittet opp i private og sosiale utleieboliger, har Danmark den største andelen sosiale utleieboliger, mens Norge har den minste, se "[Boligfinansieringsmodeller](#)" i vedlegg 9.

I tillegg til at myndighetene i varierende grad eier boligmasse for utleie, er nivået på utbetalingene av selektiv bostøtte til særskilte grupper fordelt ulikt i lan-

dene. Finland og Danmark har den klart høyeste andelen selektiv støtte, mens Sverige og Norge har den laveste andelen.

I tillegg til generelle og selektive støtteordninger rettet mot boligproduksjon eller boligkonsum, subsidieres boligsektoren indirekte via skattesystemet. Skatte-subsidier vil ikke bli diskutert i særlig detalj, da slike subsidier ikke har noen direkte sammenheng med eksistensen av Husbanken.

I dette avsnittet diskuteres boligfinansieringen i de nordiske landene, men vi gjør oppmerksom på at Island ikke er med. I "*Boligfinansieringsmodeller*" i vedlegg 9 gis en oversikt over enkelte sider ved boligfinansiering i andre land samt en nærmere beskrivelse av enkelte sider ved boligfinansieringen i Norden.

6.1.2 Boligpolitiske målsettinger i de nordiske landene

De overordnede boligpolitiske målsettingene i de nordiske landene er stort sett like. Målene omfatter alle husstander og inneholder uttalelser om både bo standard og kostnader. Den norske hovedmålsettingen om at alle skal ha mulighet til å disponere en god og rimelig bolig i et godt bomiljø, skiller seg dermed ikke ut i nordisk sammenheng.

Inntil nylig var Danmark det eneste landet som la særlig vekt på å fremme et effektivt boligmarked. I Sverige har en tradisjonelt lagt større vekt på fordelingsvirkninger og på å skape et boligmarked uten store skiller. Den nye boligpolitikken i Sverige har imidlertid medført økt vekt på effektivitet i bygge- og boligmarkedet. Også i Finland legges det økende vekt på at den private, ikke-subsidierte delen av boligmarkedet skal fungere mest mulig effektivt.

6.1.3 Systemer for boligfinansiering

Boligfinansiering kan i all hovedsak deles inn i tre modeller, obligasjonsmodellen, bankmodellen og statsmodellen. Denne inndelingen legger vekt på boligenes endelige finansieringsform. Hvorvidt boliglånene finansieres kortsiktig gjennom bankinnskudd eller langsiktig over obligasjonsmarkedet, vil ha stor betydning for hvilken rentebinding som tilbys låntakerne. Forskjeller i boliglånenes rentebindingsstruktur mellom land kan i stor grad forklares ved finansieringsformen.

I tillegg til disse tre modellene kan boliglån ytes direkte fra en privatperson til en annen. Ved direkte långivning utstedes vanligvis et pantebrev. Denne finansieringsformen er ikke særlig utbredt, og vil ikke bli nærmere kommentert.

Obligasjonsmodellen karakteriseres ved at boliglån finansieres ved utstedelse av obligasjoner i det private verdipapirmarkedet. Modellen kan deles i to; realkredittmodellen og verdipapiriseringensmodellen.²⁴ Verdipapirisering er særlig utbredt i USA og til dels i England, mens realkredittmodellen er utbredt i Danmark, Sverige og Tyskland.

Boligfinansieringen i Danmark og Sverige er nesten utelukkende bygget på obligasjonsfinansiering via realkredittforeninger. I Finland er realkredittforeninger

24. I USA skjer om lag en tredjedel av boligfinansieringen gjennom utstedelse av særskilte obligasjoner, såkalte boligobligasjoner. Modellen kalles verdipapirisering. Verdipapirisering foregår ved at en finansinstitusjon yter boliglån til kundene. Deretter verdipapiriseres lån ved at lånene samles i en portefølje, og det utstedes obligasjoner som direkte avhenger av låntakernes tilbakebetalinger. Institusjonen som ga lånene har intet ansvar for kundenes tilbakebetaling, og påtar seg verken kreditt- eller renterisiko. I USA yter forskjellige offentlige organer en stor del av boliglånene, eller de kjøper boliglån fra private institusjoner, og utsteder boligobligasjoner knyttet til dem. Denne aktiviteten kan innebære subsidiering av boliginvesteringer.

for boligformål nærmest fraværende, mens de i Norge står for en beskjeden andel av boliglånene.

Realkredittforeninger har mulighet til å yte lange fastrentelån fordi de kan redusere sin renterisiko ved å ha samme rentebindingstid på obligasjonene og på utlånene. I realkredittmodellen er det derfor vanlig at boliglånene har fast rente i lang tid. Pantets verdi er av avgjørende betydning for lånesummen, mens individuell vurdering av låntakers betalingsevne er underordnet. Realkredittobligasjonene har tradisjonelt vært forbundet med lav risiko fordi realkredittforeningenes utlån ligger langt innenfor takst, og fordi foreningene har vært strengt regulert med hensyn til virksomhetsområde. Realkredittobligasjonene har derfor vanligvis lavere rente enn bankobligasjoner. Dersom obligasjonene utstedes i store blokker, bidrar dette både til reduserte transaksjonskostnader og redusert rente grunnet bedre likviditet. Disse stordriftsfordelene har ledet til en struktur med få og store realkredittforeninger i landene. De lave innlåns- og administrasjonskostnadene kommer låntakerne til gode i form av lavere lånekostnader.

I *bankmodellen* er boliglånene i første rekke finansiert med kortsiktige bankinnskudd.²⁵ Boliglån fra bank er svært utbredt i Finland, og også forholdsvis utbredt i Norge. Bankene har tradisjonelt ikke hatt mulighet til å yte lange fastrentelån uten å påta seg stor renterisiko grunnet innlånssystemet. Dette har medført kortere rentebindingstid i bankmodellen enn i realkredittmodellen, noe som medfører nominell usikkerhet for låntaker om renteutgiftens størrelse i fremtiden. Liberaliseringen av finansmarkedene har ledet til at banker i mange land har fått tillatelse til å utstede obligasjoner. Samtidig har bankene fått tillatelse til å eie kredittforetak. Det betyr at bankene kan yte lange fastrentelån, enten direkte eller via et datterselskap. I flere land, blant annet i Danmark og Norge, er de største kredittforetakene nå eiet av bankene.

Bankene foretar vanligvis en grundig individuell kredittvurdering. De administrative kostnadene ved dette betales av kundene. På grunn av bankenes filialnett, individuelt tilpassede produkter og servicetilbud, har rentemarginen mellom innskudd og utlån tradisjonelt vært vesentlig høyere enn i realkredittmodellen. Økende konkurranse, som blant annet har medført press om mindre grad av krysssubsidiering mellom bankens funksjonsområder, har ledet til fallende rentemargin i bankene. Økt konkurranse kan medføre at boligfinansiering i bank blir mer kostnadseffektivt, slik at forskjellene mellom realkredittmodellen og bankmodellen i så henseende blir mindre.

I *statsmodellen* står staten selv for utlån, enten direkte eller gjennom spesielt opprettede institusjoner. På denne måten kan eventuelle subsidier ytes direkte til låntaker, for eksempel i form av lavere rente. Statens finansiering av utlånene kan skje ved låneopptak hjemme eller utenlands, samt ved økte skatter og avgifter. Dette er den dominerende modellen i Norge, og den har også en viss utbredelse i Finland.

De økonomiske subsidiene ved statens utlån vil være forskjellen mellom den rente som ville blitt tilbudt i det private markedet og den rente staten forlanger. Fordi de økonomiske subsidiene er vanskelig å beregne, vil beregninger av bolig-

25. I Finland skjer ikke hoveddelen av boligfinansieringen gjennom ordinære, kortsiktige innskudd, men gjennom særskilte boligsparekontrakter. Dette gjelder også til en viss grad Tyskland og Frankrike. Finansiering av boliglån fra banker gjennom langsiktige boligsparekontrakter med fast rente har en fordel ved at banken kan tilby lengre rentebindingstider på lånene uten å påta seg noen særlig rente- eller likviditetsrisiko. Dette øker tilbudet til kundene, samtidig som robustheten i det finansielle systemet opprettholdes. I mange land innebærer boligsparekontraktene subsidier fra staten. I Tyskland og Frankrike sparer en med lav rente, men får deretter rett til et boliglån med lav rente, som myndighetene regulerer. Staten kan også gå inn med skatte-subsidier, slik tilfellet er i Finland, der staten betaler en andel av den årlige sparingen.

subsidiene vanligvis begrenses til budsjettkostnadene staten påføres som følge av subsidiene. Budsjettkostnadene er lik forskjellen mellom statens innlånskostnader og utlånsrentene til låntakerne, pluss administrasjonskostnader og eventuelle kredit-tap. Dette vil bli omtalt som subsidier, men må ikke forveksles med subsidier i øko-nomisk forstand.

I de land der staten yter direkte utlån har de statlige utlånsinstitusjonene vanligvis hatt en rekke oppgaver av boligpolitisk art, utover det å yte kreditt. De har administret subsidieordninger og håndhevet boligpolitiske krav til boligstørrelse, kostnader mm. I land der en ikke har benyttet statsbanker, har en gjerne opprettet egne enheter som har stått for disse funksjonene.

Boligfinansieringen i Norden bygger i ulik grad på obligasjons-, bank- og statsmodellen. Tabell 6.1 viser forskjellige långiveres markedsandel i markedet for boliglån.

Tabell 6.1: Utlån til boligformål. Prosentvis fordeling etter långiveresektor. Innvilgede lån

	Danmark ¹⁾	Finland ³⁾	Norge ¹⁾	Sverige ⁴⁾
Realkredittforeninger/-foretak	84	-	6	76 ⁵⁾
Banker	11	75	51	18
Staten	2)	23	27	-
Forsikringsselsk./pensjonskasser	2	2	11	4
Andre	3 ²⁾	1	5	2

1) 1992.

2) Statens andel av utlån ikke spesifisert.

3) 1993.

4) Lånebestand i 1989/90.

5) Inkluderer utlån fra det statseide kredittforetaket Statens bostadsfinansieringsaktiebolag.

Kilde: Kreditrisiko og betalingsproblem i bostadssektoren, TemaNord 1994:666, Nordisk Minister-råd

Realkredittmodellen er dominerende i Danmark og Sverige. Banker og andre finansinstitusjoner har en lav markedsandel ved nybygging, men en viss betydning i forbindelse med eierskifte og ombygginger. Den vanligste obligasjonstypen er nominelle fastrenteobligasjoner, i Danmark vanligvis med løpetid på 30 år. Fastrentelån av denne lengden er uvanlig i de andre nordiske landene.

Renterisikoen for danske realkredittforeninger begrenses ved at de følger et lovbestemt *balanseprinsipp*, som innebærer at utbetalingene til obligasjonsinnehaverne må være lik låntakernes innbetalinger. Loven gir bestemmelser om hvor stor differanse det kan være mellom betalingsstrømmene på innlåns- og utlånsiden.

Et nominelt fastrentelån på 30 år vil vanligvis påføre låntakerne betydelig usikkerhet med hensyn til de reelle kostnadene forbundet med lånet. I Danmark er det imidlertid vanlig at obligasjonene har *konverteringsrett*, noe som betyr at låntaker har rett til å innløse sitt boliglån til pålydende verdi, uavhengig av markedsverdien. Konverteringsretten bidrar til en meget god spredning av renterisikoen fordi denne fordeles til alle investorene.

I Danmark foregår en stor del av styringen med boligpolitikken gjennom bestemmelser i realkredittloven. Lovens detaljerte utlånsbestemmelser ble liberalisert i 1992 og 1993. Loven har stor betydning for husholdningenes disponible inntekt gjennom bestemmelsene om tillatt lånetype, nedbetalingstid, tillatte utlånsgren-

ser mv. Tidligere kunne ikke det nye lånet ha lengre løpetid enn det opprinnelige lånets restløpetid, men denne begrensningen ble fjernet i 1993. Like etter liberaliseringen falt rentene. Rentefallet sammen med adgangen til refinansiering med nye 30-årige lån bidro til store likviditetsforbedringer i husholdningene. Fra sommeren 1993 til sommeren 1994 ble det konvertert nominelle realkredittobligasjoner for 350 milliarder danske kroner, av en total beholdning ved utgangen av første kvartal 1994 på 1000 milliarder danske kroner (markedsverdier). Rentefallet og den samlede liberaliseringen av realkredittforeningenes utlånsbestemmelser har bidratt sterkt til økt kjøpekraft og økt innenlandsk etterspørsel i 1994.

Bankene har ikke vært i stand til å konkurrere med rentevilkårene til realkredittforeningene for langsiktige boliglån i forbindelse med nybygging verken i Danmark eller Sverige. Før den danske liberaliseringen av realkredittloven var bankene imidlertid nærmest alene om å tilby kortere lån i forbindelse med ombygging samt andre lån med pant i boligen uavhengig av formål.

Boligfinansieringen i Finland er en kombinasjon av bank- og statsmodellen, mens realkredittforeninger er av svært liten betydning. Tidligere var det ikke tillatt å yte boliglån med flytende rente, og bankene hadde ikke tilgang til lange innlån. Boliglånene hadde derfor kort løpetid, gjerne ikke mer enn sju til ni år, og kravet til egenkapital var høyt. Systemet betydde at den første boligen måtte være liten, og at en måtte bytte bolig etter hvert som en la seg opp egenkapital. Løpetiden på boliglån er de siste årene blitt noe lengre, og ligger nå på 12-15 år.

I tillegg yter staten boliglån til både ny- og ombygging. Tildelingen avgjøres ved behovsprøving, se avsnitt 6.1.4. Indirekte støtte gjennom skatte systemet nevnes kort i avsnitt 6.1.5, og i avsnitt 6.1.6 kommenteres selektive bostøtteordninger. Det totale omfanget av subsidieringen av boligsektoren diskuteres i avsnitt 6.1.7.

6.1.4 Støtte til boligbygging

Statens rolle som kredittgiver varierer sterkt mellom landene, slik det fremgikk av tabell 6.1. Staten er svært viktig som kredittgiver i Norge og Finland, mindre viktig i Sverige og nærmest fraværende i Danmark. Den offentlige medvirkningen i boligfinansieringen kan imidlertid ta andre former enn kredittgivning. Den samlede offentlige medvirkningen i boligfinansieringen er derfor ikke nødvendigvis av et mindre omfang i Danmark og Sverige enn i Finland og Norge.

Tabell 6.2 gir en oversikt over forekomsten av subsidier til boligbygging i 1994.

Tabell 6.2: Forekomst av subsidier til boligbygging, 1994

Land	Sosial utleiesektor	Privat utleiesektor	Eiersektor
Danmark	Ja	Ja	Nei
Finland	Ja	Ja, etter behovsprøving	Ja, etter behovsprøving
Norge	Ja	Ja	Ja
Sverige	Ja	Ja	Ja

Kilde: Årsrapporter til det 40. bostadsadministrativemøtet, Nordisk Ministerråd

Danmark er det eneste landet som ikke yter støtte til bygging av selveierboliger. Dette begrunnes med at det ikke er behov for slik støtte fordi realkredittsystemet

sørger for rimelig, langsiktig finansiering til de aller fleste husstander. I Finland ytes kun støtte til privat boligbygging etter behovsprøving.

6.1.4.1 Generell støtte til boligbygging

Med generelle subsidier mener vi subsidier som tar sikte på å påvirke boligtilbudets størrelse, sammensetning, kvalitet eller pris, uavhengig av hvem som bor i boligene. Generelle subsidier har altså ingen sammenheng med egenskapene til beboerne. Sverige er det eneste av de nordiske landene utenom Norge som gir generelle subsidier til boligbygging av betydning. Sverige yter generelle boligsubsidier til nesten hele nyproduksjonen av boliger. Dette avsnittet vil derfor omhandle det svenske systemet.

Myndighetene i Sverige har gitt subsidierte boliglån direkte over statsbudsjettet i hele etterkrigstiden fram til 1984. I 1984 besluttet en å skille utlånsvirksomheten ut i et statlig eiet kredittforetak, som finansierte seg til markedsvilkår i obligasjonsmarkedet. Selskapet fikk navnet Statens bostadsfinansieringsaktiebolag. Det var en forutsetning for å motta tilskudd til boligbygging at en tok opp topplån i det statlige kredittforetaket. Bunnlånene ble stort sett gitt av private kredittforetak. Ordningen med statlige lån gjennom Statens bostadsfinansieringsaktiebolag fortsatte fram til 1992. Da besluttet en å avvikle alle statlige boliglån, og i stedet yte garanti for boliglån. Det ble opprettet et garantiinstitutt for formålet, Statens Bostadskreditnämnd.

Systemet for beregning av tilskudd til boligbygging har vært neste uforandret fra 1970-tallet og fram til 1993. Tabell 6.3 viser den dramatiske økningen i boligsubsidierne i løpet av de siste årene. Årsaken til dette er økt nybygging og økning i byggekostnadene.

Støttesystemet, som omfattet alle boliger bygget før 1993, var utformet slik at byggherren dekket en fast kostnad pr kvadratmeter. Kostnader utover dette ble dekket av staten, som dermed bar all risiko med hensyn til økte bygge- eller rentekostnader. Sterkt økte boligsubsidier på 1990-tallet sammen med økonomisk krise i Sverige har ledet til behov for innstramminger i støtteordningene.

Tabell 6.3: Boligsubsidier i Sverige. Millioner svenske kroner

	1990	1991	1992	1993
Rentestøtte	19200	24400	31900	33900
Annen støtte	600	2600	5800	4700
I alt	19800	27000	37700	38600

Kilde: 38., 39., og 40. Bostadsadministrative mötet, Nordisk Ministerråd

Samtidig som statlige boliglån ble avviklet i 1992, besluttet en å redusere tilskuddsnivået. I det nye støttesystemet, gjeldende fra 1. januar 1993, avhenger rentetilskuddet kun av boligens størrelse, ikke av faktiske byggekostnader. Tilskuddet gis uavhengig av om boligen er låne- eller egenkapitalfinansiert, hvilket skal stimulere til større sparing og større egenkapitalandel. Tilskuddsbeløpene reduseres gradvis, både for eksisterende boliger og for nybygging. Innen år 2001 skal generelle tilskudd til bygging av eierboliger være helt avviklet, mens tilskudd til sosiale utleieboliger og borettslag skal være kraftig redusert.

I stedet for å yte generelle tilskudd som tidligere, skal myndighetene i fremtiden garantere for topplån til boligformål. Garantien gis til långiver mot en avgift på 0,5 prosent, og kan utgjøre inntil 30 prosent av lånet. Garantien skal være selvfinansiert.

erende, det vil si at både fremtidige tap og administrasjonskostnader er forutsatt dekket gjennom garantiavgiften.

Formålet med endringene er fremfor alt å kutte ned på boligsubsidiene. En ønsker at systemet skal gi incentiver til rasjonalisering og reduserte kostnader i byggebransjen, og lar derfor endringer i rente- og byggekostnader bæres av den enkelte i større grad enn tidligere. Samtidig vil hovedmålsettingen om at alle skal ha mulighet til å anskaffe en god bolig til en rimelig pris, fortsatt opprettholdes. I tillegg vil det nye systemet bidra til at den enkeltes valgfrihet med hensyn til finansiering og boligutforming økes.

6.1.4.2 *Selektiv støtte til boligbygging*

Med selektiv støtte mener vi støtte som er ment å påvirke boligens utforming, pris eller boligkonsumets fordeling og størrelse. Støtten er avhengig av et eller flere karakteristika ved beboeren og eventuelt ved boligen. Selektiv støtte vil i praksis ofte være sammenfallende med behovsprøvd støtte. Selektiv støtte til boligbygging finnes særlig i Danmark og Finland, det vil si de landene som ikke yter generell støtte til boligbygging. Ressursene konsentreres om støtte til bygging av boliger beregnet på særskilte grupper. I Danmark ytes det ingen støtte til bygging av eierboliger, mens det i Finland ytes betydelig behovsprøvd støtte til bygging av eierboliger. Begge landene støtter bygging av utleieboliger beregnet på særskilte grupper (sosiale eller allmenntnyttige boliger). Tabell 6.4 viser utviklingen i boligsubsidiene i Danmark i perioden 1991-93.

Det har vært en viss økning i støtten til nybygging, men rammene for 1994 og 1995 er redusert slik at støtten vil falle de nærmeste årene. Til gjengjeld har myndighetene i Danmark de siste årene satset mer på byfornyelse og ombygging, og redusert rammene for nybygging av sosiale utleieboliger, blant annet fordi ombygging er mer arbeidskraftintensiv enn nybygging. Også i Sverige og Finland har myndighetene de senere årene satset mer på byfornyelse og ombygging, blant annet for å redusere arbeidsledigheten i bygg- og anleggsbransjen.

Den finske staten yter flere typer boliglån til nybygging og ombygging av eneboliger, utleieboliger og borettslag (såkalte aravalån). I tillegg til lånene som ytes direkte av staten, gis det rentesubsidier til lån som tas opp i private finansinstitusjoner. Lånene med rentestøtte kan benyttes til ny- og ombygging av utleieboliger. Rentestøtten betales til långiver. Både aravalånene og rentestøtten er sterkt behovsprøvet. Som i Danmark skal utleieboligene som mottar støtte leies ut til særskilte grupper.

Tabell 6.4: *Boligsubsidier i Danmark. Millioner danske kroner*

	1991	1992	1993
Direkte støtte til nybygging ¹⁾	3826	4580	5130
Sanering, byfornyelse og boligforbedring	755 ²⁾	730 ²⁾	1200
Tilskudd til forbedringsarbeid	147 ³⁾	820	1530
I alt	4728	6130	7860

¹⁾ Rentestøtte, avdragsstøtte ved indeksslån, rentesikring og tilskudd til allmenntnyttige boliger, private andelsboliger, ungdomsboliger og eldreboliger. Kommunenes andel i 1991 på omtrent 200-250 mill. DKK i 1991 er ikke inkludert. I 1992 utgjorde den kommunale delen av støtten omtrent 500 mill. DKK.

²⁾ Eksklusiv kommunenes andel av støtten.

³⁾ Utbetalt beløp, avsatt ytterligere 248 mill. DKK.

Kilde: Den bygge- og boligpolitiske utvikling i Danmark, 1993-1994, Boligministeriet

Rammene for nybygging finansiert med statslån er redusert, samtidig som rammene for nybygging med rentestøtte har økt. Årsaken til endringene er krisen i den finske økonomien og behovet for å redusere underskuddet på statsbudsjettet. En har samtidig skjerpet kriteriene for å motta statsstøtte, slik at støtten har sunket de senere årene, se tabell 6.5. Samtidig har imidlertid bostøtten økt, slik vi kommer tilbake til i avsnitt 6.1.6. Dette forventer en vil være midlertidig grunnet den høye arbeidsledigheten.

Tabell 6.5: Boligsubsidier i Finland. Millioner finske mark

	1991	1992	1993	1994
Rentestøtte ¹⁾	3187	3447	2259	870
Støtte for reparasjoner	-	154	499	184
I alt	3187	3601	2758	1054

¹⁾ Overføring fra statsbudsjettet til statens bostadsfond utgjør hhv. 2610, 1435 og 0 i 1992, 1993 og 1994. I rentestøtten er også inkludert statens betaling av BSP-premien og rentestøtten til dette programmet.

Kilde: Det 40. Bostadsadministrative møtet

Ordningen med statslån er for tiden under revisjon. En utredning om den fremtidige utformingen av låneordningen ser blant annet på rentefastsettelsen og den administrative organiseringen. Regjeringen har foreløpig ikke tatt stilling til utredningens forslag.

Organisering av boligadministrasjonen er i ferd med å legges om i både Finland og Danmark. Den subsidierte boligbyggingen i Danmark skal desentraliseres, og mer ansvar flyttes til kommunene. En satser mer på byfornyelse og ombygging, og tillater kommunene å delta i byfornyelsesprosjekter.

I Finland ble statslåneene tidligere gitt av Bostadsstyrelsen, og finansiert direkte over statsbudsjettet. I 1992 og 1993 pågikk en effektivisering av boligadministrasjonen, og Bostadsstyrelsen ble nedlagt. Noe av ansvaret ble overført til kommunene, mens andre instanser har overtatt utbetaling av lån og bostøtte. De resterende oppgavene er overført til Statens Bostadsfond, som begynte sin virksomhet i 1993. Statens Bostadsfond skal finansiere innvilging av nye lån gjennom låntakernes innbetaling av renter og avdrag på lån, og gjennom innlån i kapitalmarkedet. Imidlertid vil midler til betaling av rentestøtte bli bevilget over statsbudsjettet. I 1994 ble det av budsjettens syn ikke bevilget midler til dekning av rentestøtten, slik at denne måtte finansieres av fondet selv. I fremtiden vurderer en også å finansiere utlån via verdipapirisering av eksisterende lån.

Oppsummering. I Danmark skjer en stor del av styringen med boligsektoren og påvirkningen av den enkeltes bokostnader gjennom endringer i realkredittloven. Da en på 1980-tallet ønsket økt sparing, tillot en kun en blanding av serie- og annuitetslån, mens en på begynnelsen av 1990-tallet, da en ønsket å øke husholdningenes disponible inntekter, igjen tillot annuitetslån. Dessuten har en tillatt lengre løpetider og større adgang til å belåne merverdier. Sammen med rentefallet har dette bidratt til en stor økning i husholdningenes disponible inntekter og økt forbruk.

I Finland bruker myndighetene de direkte rammene for statlige utlån og rentestøtte. Myndighetene har av budsjettensyn skjerpet kravene til hvem som kan motta statlige lån og rentestøtte. Grunnet stor arbeidsledighet har imidlertid dette i en overgangsperiode ledet til økt bostøtte, se avsnitt 6.1.6.

6.1.4.3 Samlet nivå på boligsubsidiene

I Danmark utgjør andelen av boligbyggingen som mottar statlige subsidier omtrent 20-25 prosent av den totale produksjonen, skjønt dette varierer med konjunkturforløpet. Andelen vil synke på grunn av myndighetenes dreining fra nybygging til ombygginger og byfornyelse.

I Finland utgjorde boligbyggingen med statlige lån omtrent 56 prosent av nyproduksjonen i 1992. Andelen har variert kraftig avhengig av konjunktorene, den var høy på slutten av 1970-tallet da den utgjorde over 60 prosent, og lav på slutten av 1980-tallet da den var nede i 26 prosent. Andelen har falt de senere årene fordi en har prioritert rentestøtte.

I Sverige mottar tilnærmet hele boligbyggingen statlige subsidier. Andelen vil fortsatt være høy fram til avviklingen av de generelle subsidiene i år 2001, skjønt støttens omfang reduseres for hvert år. Etter dette tidspunktet vil statlige subsidier kun gis til bygging av visse typer boliger. Staten vil garantere for boliglån, men det er forutsatt at garantiordningen skal være selvfinansierende.

Tabell 6.6 viser offentlige subsidier til boligbygging som andel av BNP. Tabellen omfatter ikke bostøtte og skattesubsidier.

6.1.5 Skattemessig behandling av boligkapital

Boligsubsidier gjennom skattesystemet beregnes som forskjellen i beskatning av boliginvesteringer og andre typer investeringer. Når skattefordelen knyttet til investering i egen bolig skal defineres, må en sette opp en referanse. En slik referanse kan være hvordan tilsvarende plassering i og avkastning av finanskapital beskattes. Generelt kan subsidier forekomme i form av høyere fradragrett for boligrenter enn for andre renter, eventuelle andre særskilte fra drag, lavere inntektstillegg for boliger og lavere formuesskatt for boliger.

Tabell 6.6: Subsidier til boligbygging i prosent av BNP

	1980	1985	1990	1991	1992	1993
Danmark ¹⁾	0,45	0,52	-	0,57	0,72	0,90
Finland ²⁾	0,57	0,49	0,56	0,63	0,73	0,57
Norge ³⁾	0,32	0,22	0,42	0,37	0,36	0,47
Sverige ⁴⁾	0,95	1,42	1,45	1,87	2,62	2,66

¹⁾ Inklusive programmer for byfornyelse og renovasjon innført i 1991. Inklusive rentefradrag på skattesubsidierte boligsparekontrakter.

²⁾ Inklusive støtte til byfornyelse og boligforbedring, innført i 1990. Overføring fra statsbudsjettet til statens bostadsfond utgjør mill. FIM 2610 og 1435 og 0 i hhv. 1992, 1993 og 1994. I rentestøtten er også inkludert statens betaling av BSP-premien og rentestøtten til dette programmet.

³⁾ Beløpet inkluderer ikke kostnadene ved administrasjon av låne- og tilskuddsordningene (herunder tilskudd til dekning av tap og husleiesubsidier samt tilskudd til åpning av gjeldsforhandlinger). Beløpet inkluderer rentestøtte i Husbanken. Beløpet inkluderer ikke skattefordelen ved BSU-kontakter, og heller ikke bolig- og bomiljøtiltak under kommunal- og arbeidsdepartementet.

⁴⁾ Inklusive investeringsstøtte for å kompensere for momsøkningen i 1990, innført for å begrense økningen i byggekostnadene.

Kilde: Årsrapport 1993 fra Boverket og egne beregninger på grunnlag av årsrapporter til det 38., 39. og 40. Bostadsadministrative møtet, Nordisk Ministerråd

De nordiske skattesystemene har vært kjennetegnet av høye marginalsattesatser for inntektsskatt og generøse fradragmuligheter for gjeldsrenter. De siste årene er det gjennomført skattereformer med reduserte marginalsattesatser, som har redusert verdien av rentefradragene. I Norge, Sverige og Danmark er rentefradraget for alle investeringer nå likt, slik at boliginvesteringer i så henseende ikke særbehandles. Det effektive fradraget er på henholdsvis 28 prosent i Norge, 30 prosent i Sverige og om lag 50 prosent i Danmark. Fradraget i Danmark vil reduseres til 43,5 prosent fram til 1998.

I Finland er det ikke rentefradrag for statlige lån, og det er begrensninger i fradragretten for private boliglån. Det effektive fradraget er generelt 25 prosent, som også er sattesatsen for finansinvesteringer. For den første boligen er fradraget imidlertid 30 prosent. Fradraget er begrenset av et maksimalbeløp som avhenger av antall medlemmer i husstanden. Til gjengjeld har Finland et såkalt barnefradrag for boligeiere, som avhenger av antall barn og voksne i husstanden.

Fordelen ved egen bolig beskattes i flere land ved at det fastsettes et inntektstillegg for boligeiere. Dersom inntektstillegget er lavt i forhold til hva det ville vært om tilsvarende midler var plassert i andre typer investeringer, er differansen et subsidium. I både Norge og Danmark er inntektstillegget lavt i forhold til finansplasseringer, men det er ikke lavt i forhold til investeringer i konsumkapital. Inntektstillegg for boliginvesteringer beregnes ikke i Finland eller Sverige.

I tillegg til at inntektstillegget vanligvis er lavt for boliginvesteringer, er verdiansettelsen ved formuesbeskatning lav. I Sverige er formuesskatten statlig, mens den i alle andre land er kommunal. Lav verdiansettelse vil utgjøre et subsidium av boligsektoren.

Flere av landene gir i tillegg skattemessige fordeler til boligsparing for ungdom. Dette var tilfellet i Danmark i perioden 1970-93, da staten betalte en skattefri premie av oppspart beløp. Ordningen ble avvirket i 1994 fordi myndighetene ikke så behov for å subsidiere nybygging via generelle skattestimulerende tiltak, og fordi en ønsket å bedre statsfinansene. I Finland finnes det en lignende ordning. Staten betaler en årlig bonus av oppspart beløp i sparetiden, og et rentetilskudd i de første seks år etter boligkjøp.

Tabell 6.7 gir en oversikt over skattereduksjon for boligeiere som andel av BNP i Finland og Sverige. Opplysninger for Danmark og Norge er ikke tilgjengelige. Beløpene inkluderer skattereduksjon som følge av rentefradrag og barnefradrag, pluss skatt for fordel ved egen bolig. Formuesbeskatning er ikke inkludert. Tabellen gir ikke oversikt over *skattesubsidier* av boligsektoren, ettersom en ikke ser på total redusert skatt for boliginvesteringer i forhold til andre typer investeringer.

Tabell 6.7: Skattereduksjon for boligeiere i prosent av BNP

	1980	1985	1990	1991	1992	1993
Finland	0,46	0,66	0,76	0,85	0,90	1,00
Sverige	1,72	1,50	1,06	0,96	1,04	0,99

Kilde: Årsrapport 1993 fra Boverket og egne beregninger på grunnlag av årsrapporter til det 38., 39. og 40. bostadsadministrative møtet, Nordisk Ministerråd

Skattefradragenes andel av BNP i Finland er mer enn fordoblet siden 1980. Denne trenden vil bli snudd på grunn av innstrammingene for rentefradrag. I Sverige har det vært en motsatt utvikling, skattefradragenes andel av BNP har falt. Dette skyldes først og fremst skattereformen som trådte i kraft i 1990, da verdien av skattefradraget falt fra maksimalt 80 prosent til maksimalt 30 prosent.

Tall for Norge er ikke tilgjengelige. En undersøkelse utført av av Norges Byggeforskningsinstitutt, referert til i "*Om virkemidler i boligpolitikken*" i 3.5.2, beregner skattesubsidiene knyttet til en fordelaktig beskatning av avkastning av boligkapital, sammenlignet med finanskapital, til rundt 30 milliarder kroner i 1992. Dette utgjorde om lag 4,3 prosent av BNP i 1992. I beregningene inngår ikke fordelene ved lavere formuesskatt.

6.1.6 Bostøtteordninger

Alle de nordiske landene har individuelt behovsprøvde bostøtteordninger, disse administreres vanligvis av sosialkontorene i kommunene. I Norge administreres deler av støtten av Husbanken. Omfanget av bostøtteordninger har økt kraftig i alle landene utenom i Norge. Tabell 6.8 viser bostøtten i de forskjellige landene i landenes egen valuta.

Støtte til pensjonister utgjør en høy andel i alle landene. Bostøtten har økt kraftig i alle land utenom Norge som følge av høy arbeidsledighet. Tabell 6.9 viser støttens andel av BNP.

Bostøttens andel av BNP varierer sterkt. I både Sverige, Finland og Danmark har andelen steget kraftig de seneste årene, særlig som følge av høy arbeidsledighet og fall i eiendomsprisene. I Finland har bostøtten som andel av BNP økt til tross for strengere kriterier for å få støtte og nedgang i antall husholdninger som mottar støtte.

Tabell 6.8: Offentlige utgifter til bostøtte i det enkelte lands egen valuta, millioner

	1990	1991	1992	1993
Danmark	5567	6257	6856	7421
Finland	1799	2317	3073	3301
Norge ¹⁾	898	1063	1329	1338
Sverige	9300	13100	14200	16600
I alt	3187	3601	2758	1054

¹⁾ Inkluderer bostøtte administrert av kommuner samt bostøtte for pensjonister.

Kilde: Det 38., 39. og 40. bostadsadministrative møtet, Nordisk Ministerråd, samt St.meld.nr.3, Statsrekneskapen, for årene 1990, 1991, 1992 og 1993.

Tabell 6.9: Offentlige utgifter til individuell bostøtte i prosent av BNP

	1980	1985	1990	1991	1992	1993
Danmark	0,38	0,49	0,70	0,76	0,80	0,85
Finland	0,41	0,37	0,34	0,46	0,63	0,69
Norge	0,16	0,13	0,14	0,15	0,19	0,18
Sverige	1,14	0,82	0,68	0,91	0,99	1,15

Kilde: Årsrapport 1993 fra Boverket og årsrapporter fra det 38., 39. og 40. bostadsadministrative møtet, Nordisk Ministerråd

6.1.7 Oppsummering

Det har vært store omlegginger i systemene for boligfinansiering i alle de nordiske landene. Fellestrekk er økt vekt på et fritt og effektivt boligmarked og ønsket om reduserte offentlige utgifter. Det har funnet sted en viss overgang til bruk av mer selektive og mindre generelle støttemidler. Den viktigste endringen har skjedd i Sverige, der en planlegger en avvikling av de generelle subsidiene til bygging av eierboliger i år 2001. Også i Finland kan denne tendensen observeres gjennom strengere kriterier for å motta selektiv støtte til boligbygging og bostøtte. Tendensen til økt overgang til selektive støtteordninger forsterkes av skattereformene i de nordiske landene. I Sverige, for eksempel, har effektivt fradrag for gjeldsrenter sunket fra maksimalt 80 prosent til 30 prosent. Fradraget er likt for alle gjeldsrenter.

I Sverige antar en at en del av de generelle boligsubsidiene kan ha lekket ut til bygg- og anleggssektoren gjennom en økning i byggekostnadene. En antar at lekkasjen både skyldtes utformingen av støttesystemet og omfanget av dette. Dette er en av grunnene til at en i fremtiden vil legge større vekt på selektive virkemidler.

Parallelt med at støtteordningene er blitt reformert, har en omorganisering av boligadministrasjonen blitt gjennomført i alle de nordiske landene. Formålet med omorganiseringen er effektivisering og desentralisering.

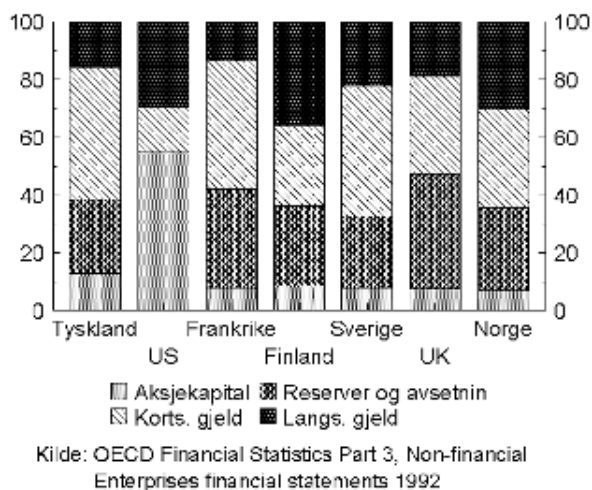
Oversikten i tabell 6.6 over subsidier til boligbygging som andel av BNP viser at Norge ligger lavt i forhold til de andre nordiske landene. De seneste årene har de andre landene gjort innstramminger i boligsubsidieringen, og forventer dermed et fall i boligsubsidiene. I Finland begrenses statens egen kredittgivning, og kriteriene for tildeling av rentestøtte og bostøtte skjerpes. I Sverige avskaffes de generelle boligsubsidiene til eierboliger, mens støtten til utleie- og bostadsretthus reduseres kraftig. En vil imidlertid fortsatt garantere for boliglån, men da mot en garantipremie en forventer vil dekke kostnadene knyttet til garantien.

6.2 NÆRINGSFINANSIERINGSMODELLER

6.2.1 Innledning

Finansiering av næringslivet skjer på forskjellig vis i OECD-landene. Foretakssektorens finansiering i ulike OECD-land er vist i figur 6.2.

Figur 6.2 Foretakenes finansiering, 1990. Prosent



Figur 6.2 Foretakenes finansiering, 1990

Kilde: OECD Financial Statistics Part 3. Non-financial Enterprises financial statements 1992

Figuren viser graden av gjeldsfinansiering i ikke-finansielle foretak. Norge skiller seg ikke nevneverdig ut med hensyn til graden av gjeldsfinansiering i næringslivet. Tallene må imidlertid tolkes med en viss forsiktighet, da de baserer seg på utvalgsundersøkelser fra de respektive landene. Det fremgår ikke hvem som har ytt finansieringen til foretakssektoren i de ulike landene. Statens rolle som kredittgyter og bedriftseier fremgår derfor ikke.

Siden midten av 1970-tallet har statlig kredittgivning til næringslivet fått relativt mindre betydning i Norden. Kredittstøtte til regionale formål og til særskilte områder er likevel av et vesentlig omfang i alle landene. I løpet av 1980-tallet var det dessuten en økende støtte til forskning og utvikling (FoU) og til miljøprosjekter.

Det har også vært en økende fokusering på forholdene for små og mellomstore bedrifter de senere årene. Både i Sverige og Danmark har det vært en dreining i den statlige kredittstøtten mot små og mellomstore bedrifter (SMB). SMB tillegges stor vekt fordi en mener det er viktig for næringslivets fremtidige vekstpotensiale og dynamikk at det til enhver tid finnes en underskog av små vekstbedrifter. Den svenske og danske regjeringens uttalelser på dette punktet er nærmest likelydende. Småbedrifter og nyetableringer er av avgjørende betydning for nyskaping og omstilling i økonomien, og SMB står for en svært stor andel av antall sysselsatte.

Totalt var den statlige kredittstøtten til næringslivet i Norden i 1991 på 5 milliarder danske kroner, hvorav 0,6 milliarder kroner gikk til regional formål, 0,3 milliarder kroner til fremme av FoU og 0,3 milliarder kroner til fremme av små og mellomstore bedrifter. Kredittstøtten omfatter statlige subsidier i form av lån, garantier, tilskudd til rentestøtte og tilskudd med betinget tilbakebetaling. Kredittstøtten beregnes som statens *nettokostnad* ved ordningen. I støtten inkluderes statens nettokostnader ved tilskudd, subsidierte lån, garantier og forbigått avkastning ved egenkapitalinnsats. Endringene fra 1989 vises i tabell 6.10.

Tabell 6.10: Statlig kredittstøtte til næringslivet i Norden. Millioner danske kroner

	1989	1991	Prosentvis endring
Sektorspesifikk kredittstøtte	2.782	3.650	+31%
SMB	205	339	+65%
Regionalformål	969	622	-36%
FoU	492	271	-45%
Annen kredittstøtte	388	94	-76%
I alt	4.836	4.976	+3%

Kilde: Næringslivsstøtte i Norden II, 1993:524

Fra 1989 til 1991 var det en stigning i sektorspesifikk kredittstøtte og fall i støtten til horisontale formål. Med sektorspesifikke formål mener vi støtte til en begrenset sektor, mens horisontale formål er utformet mer generelt, og er ikke begrenset til visse sektorer eller bransjer. Det var et betydelig fall i støtten til FoU og regionalformål, mens det var en økning i støtten til SMB.

Regionalformål er det viktigste av de horisontale formålene på nordisk nivå. Det er imidlertid store forskjeller mellom landene i fordelingen av kredittstøtten til ulike formål. Tabell 6.11 viser kredittstøtten fordelt etter formål i 1989.

Tabell 6.11: Samlet kredittstøtte til næringslivet i Norden, 1989

	Norge		Danmark		Finland		Sverige		I alt	
	mill.		mill.		mill.		mill.		mill.	
	DKK	%	DKK	%	DKK	%	DKK	%	DKK	%
Sektorspesifikke ordninger	1 202	62,0	392	68,0	1 140	80,2	485,4	2	782	57,6
Horisontale ordningerFremme av FoU	100	5,2	100	17,3	70	4,9	222	25,0	492	10,2
Regionalformål	463	23,9	6	1,0	107	7,5	387	43,5	963	20,0
SMB	25	1,3	29	5,0	10	0,7	141	15,8	205	4,3
Annen kredittstøtte	149	7,7	50	8,7	95	6,7	92	10,3	386	8,0
Horisontale ordninger i alt	737	38,0	185	32,0	282	19,8	842	94,6	2 046	42,4
Totalt støtteomfang	1 939	100,0	577	100,0	1 422	100,0	890	100,0	4 828	100,0

Kilde: Næringslivsstøtte i Norden, Nordiske Seminar- og Arbejdsrapporter, 1992:513

Sverige skiller seg ut ved at en svært lav andel av støtten går til spesielle sektorer, mens over 80 prosent av støtten i Finland var sektorspesifikk støtte i 1989. Norge og Sverige skiller seg ut ved at en relativt høy andel av statens kredittstøtte retter seg mot regionalformål. Sverige retter videre en svært høy andel av støtten mot FoU-virksomhet og SMB. Nå vil regionalformål og SMB ofte dekke de samme bedriftene, fordi kredittstøtte til regionene ofte går til små og mellomstore bedrifter. Norge skiller seg videre ut med et meget høyt absolutt støttenivå.

En oversikt over alle støtteordninger for SMB i syv europeiske land viser at antallet støtteordninger er 125 i Norge, 149 i Sverige, 861 i Storbritannia, 695 i

Tyskland og 902 i Frankrike.²⁶ Antallet forskjellige ordninger er altså svært høyt, selv om disse tallene også inkluderer rene rådgivnings- og veiledningstjenester.

Statlig kredittstøtte kan deles inn i to hovedtyper etter hvilken risiko staten påtar seg i finansieringen. En kan for eksempel skille mellom egenkapital (risikokapital) og fremmedkapital. En kan alternativt sette skillet mellom pantesikrede utlån på den ene siden, det vil si grunnfinansiering, og risikolån og egenkapital på den andre siden.

I de fleste internasjonale undersøkelser av statlig kredittstøtte deler en støtten inn etter de forskjellige instrumentene som benyttes, nemlig tilskudd, lån, egenkapital og garantier. De budsjettmessige virkningene av disse instrumentene beregnes på forskjellig vis. Vi vil fokusere på hvilken rolle staten skal spille i kredittgivning til næringslivet, mer enn på hvilke instrumenter staten eventuelt bør benytte. I denne sammenheng er risikoen staten påtar seg interessant. Dette har sammenheng med diskusjonen i "*Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken*" i kapittel 3 om hvorvidt statens rolle i kredittgivningen kan begrunnes ut fra effektivitetshensyn.

I avsnitt 6.2.2 og 6.2.3 beskrives forskjellige former for statlig kredittstøtte og deres utbredelse i de nordiske landene. I avsnitt 6.2.4 beskrives EUs regler for næringsstøtte. 6.2.5 inneholder en oppsummering av utviklingen og erfaringene i Danmark, Finland og Sverige.

6.2.2 Grunnfinansiering

Myndighetenes begrunnelse for å gi grunnfinansiering vil ofte variere med hvilke politiske målsettinger ordninger med grunnfinansiering ivaretar. Før de private kapitalmarkedene ble deregulert var statlig grunnfinansiering en naturlig konsekvens av systemet, fordi staten hadde kredittmål for visse deler av næringslivet. Staten ønsket å holde kreditttilførselen oppe til de næringene eller regionene som de private institusjonene ikke kunne dekke gjennom sine utlånskvoter.

Subsidiert grunnfinansiering til næringslivet har en relativt begrenset utbredelse i de nordiske landene i dag. I Sverige ytes ikke grunnfinansiering som ledd i den statlige virkemiddelbruken overfor distriktene eller SMB. Imidlertid eier den svenske staten et aksjeselskap, Industrikredit AB, sammen med de største bankene. Statens eierandel er 50 prosent. Industrikredit ble opprettet på 1930-tallet, da det var svikt i kreditttilførselen til deler av næringslivet.

Industrikredit yter pantesikrede lån til små og mellomstore bedrifter på forretningsmessige vilkår. Selskapet er ikke underlagt noen form for politisk styring med hensyn til utlånsvirksomhet eller lånevilkår. Industrikredit finansierer utlånene i penge- og obligasjonsmarkedet, og har ingen særskilt statlig garanti.²⁷ Selskapet har omtrent de samme innlånskostnadene som banker og hypotekforeninger. Ved utgangen av 1994 var Industrikredits totale utlån 11,7 milliarder kroner. Den borgerlige regjeringen planla å privatisere selskapet, men disse planene har den sosialdemokratiske regjeringen ikke gått videre med.

Industrikredit anses ikke som en del av virkemiddelapparatet overfor småbedrifter fordi selskapet fungerer på fullstendig forretningsmessig basis. Generelt legges det i Sverige stor vekt på at den statlige støtten til næringslivet ikke skal forstyrre det private kredittmarkedets funksjonsmåte, og at ordningene derfor i størst mulig grad skal supplere det private kredittmarkedet.

26. Det er utarbeidet en database som viser alle støtteordninger i enkelte land. Basen kalles Ecu-Finder, og den norske delen administreres av Veiledningsinstituttet i Nord-Norge. Basen omfatter foreløpig Belgia, Frankrike, Norge, Spania, Storbritannia, Sverige, Tyskland, Østerrike og EU.

27. Industrikredit er imidlertid omfattet av den generelle bankgarantien Riksdagen vedtok i 1992.

I Finland yter staten grunnfinansiering først og fremst som ledd i regionalpolitikken. Grunnfinansieringen oppsto i en tid med utlånsregulering fra private institusjoner og liten kapitaltilgang i distriktene. Ordningen skal vurderes i Handels- og Industriministeriet i løpet av våren 1995. Et argument mot grunnfinansiering er at det private kredittmarkedet fungerer godt. Det legges imidlertid vekt på at grunnfinansieringen ofte baserer seg på sikkerheter som de private bankene ikke vil godta.

Grunnfinansieringen i Finland ytes først og fremst av den tidligere regionale utviklingsbanken KERA. I begynnelsen av 1993 ble målsettingen for KERA endret, slik at den nå er en landsdekkende spesialbank for små og mellomstore bedrifter. Dette betyr at grunnfinansiering ikke lenger utelukkende ytes i distriktene. Om lag 40 prosent av KERAs utlån i 1990 var i form av lån med sikkerhet. Denne andelen har sunket til om lag 23 prosent i 1993, og utgjorde om lag 441 millioner finske mark i 1993. Grunnfinansiering ytes også i begrenset grad gjennom de distriktsrettede ordningene administrert av Handels- og Industriministeriet.

I Danmark ytes grunnfinansiering til næringslivet i begrenset grad. Staten har skutt inn om lag 250 millioner DKK i grunnfond i Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk. Instituttet kan yte lån på inntil fire ganger det statlige innskuddet. Instituttet tilbyr lån til små håndverks- og industribedrifter som foretar anleggsinvesteringer. Det statlige innskuddet er rentefritt, og lånene ytes med rente om lag lik tre fjerdedel av markedsrenten. Utover lånene som gis av Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk, medvirker den danske staten ikke til grunnfinansiering.

Grunnfinansiering til næringslivet er trappet ned i både Finland og Sverige. I alle landene fremheves det som et generelt prinsipp at statlig kreditt til næringslivet ikke skal erstatte privat kreditt, men fungere som et tillegg til privat kreditt.

6.2.3 Risikolån og egenkapital

Statlig kredittstøtte til næringslivet i form av risikolån ytes i både Danmark, Finland og Sverige, og er også utbredt internasjonalt. Mottakerne av denne kreditten er oftest FoU-prosjekter i større bedrifter eller små og mellomstore bedrifter.

Sverige definerte en ny næringspolitikk i 1991 med økt vekt på å utvikle gode *rammevilkår* for næringslivet og utvikle en rekke selektive støtteordninger for bransjer og bedrifter. I fokus for regjeringens næringspolitikk står særlig små og mellomstore bedrifter. En av årsakene til dette er Sveriges næringsstruktur, som er karakterisert ved en høy andel store foretak. Regjeringen mener denne strukturen er uheldig fordi den gjør næringslivet sårbart ved omstillingsbehov. Da en betrakter de små bedriftene som en kilde til fornyelse i næringslivet, mener regjeringen at det er viktig å støtte disse bedriftene. Statlig kredittstøtte vil derfor være nesten utelukkende konsentrert om FoU-investeringer og utviklingen av SMB, og i særdeleshet nyetableringer. Begge disse formålene innebærer at den statlige kredittstøtten skal komme i form av risikokapital.

Også de danske myndigheter har valgt å trappe ned kredittstøtten til næringslivet generelt, først og fremst som følge av dereguleringen av kapitalmarkedet i løpet av 1980-tallet. Den danske staten konsentrerer sin oppmerksomhet omkring FoU og småbedrifter. I Danmark har en alltid vært opptatt av småbedriftenes rammevilkår, noe som har sammenheng med at den danske næringslivsstrukturen er karakterisert av mange små og mellomstore bedrifter og svært få store. Likevel er nyetableringsfrekvensen lavere enn i mange land i Europa, og danske myndigheter har derfor igangsatt flere programmer som kanaliserer risikovillig kapital til disse formålene.

Når det gjelder *risikovillig kapital med krav om jevnlig avkastning* er de vanligste instrumentene ordinære lån og garantier. I tillegg kommer visse mellomformer mellom lån og egenkapital som omtalt nedenfor.

I Sverige formidles statlige risikolån til næringslivet blant annet gjennom 24 regionale utviklingsbolag (kalt ALMI Företagspartner) som disponerer 2,5 milliarder svenske kroner. Denne kapitalen er skutt inn av staten. Staten eier 51 prosent av bolagene, mens landstingene eier 49 prosent. Bolagene låner utelukkende ut til SMB og er mer risikovillige enn banker. De skal komplettere bankene, noe som sikres ved at utlånsrentene er litt høyere enn i bankene. Støtten ligger dermed i *kredittilgangen* og ikke i lånevilkårene for øvrig. Det er en forutsetning for å få lån at private kilder allerede er forsøkt. Bolagene kan finansiere maksimalt 50 prosent av utviklingskostnadene, og de kan yte vanlige lån, konvertible lån eller garantier. Eventuelle garantier ytes mot en provisjon. Utestående lån er om lag 1,3 milliarder svenske kroner ved utgangen av 1994. Utviklingsbolagene styres vanligvis av lokale næringslivsfolk.

I Danmark yter Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk subsidierte risikolån til småbedrifter og nyetableringer innenfor industri- og håndtverkssektoren. Lånene kan benyttes til utviklingsprosjekter av forskjellig slag. Staten har et rentefritt innskudd på 150 millioner kroner i instituttet. Instituttet kan låne ut midler til fire ganger statens innskudd, og utlånsrenten ligger derfor om lag 25 prosent under markedsrenten.

I 1991 ble det opprettet et Vækstfond med en statlig grunnfondskapital på 1 milliard danske kroner. Fondet skal medvirke til finansiering av risikable prosjekter og skal alltid samarbeide med private institusjoner. Det er en forutsetning at prosjektet ikke ville latt seg gjennomføre uten fondets medvirkning.

I 1993 ble det opprettet en garantiordning rettet mot nyetableringer og små bedrifter. Ordningen skal virke i en toårig forsøksperiode med en samlet garanti-ramme på 2 milliarder danske kroner. Staten vil stille garanti for en andel av bankenes utlån til SMB, noe bankene må betale en liten garantipremie for. Bakgrunnen for innføring av ordningen var uroen over det lave antallet nyetableringer i Danmark, forsterket av de relativt store kredittapene finansinstitusjonene har hatt de siste årene. Myndighetene fryktet at små og mellomstore bedrifter ville få problemer med å skaffe privat finansiering når finansinstitusjonene begrenset sin utlånsvekst.

I Finland ytes risikolån først og fremst av KERA. Lånene har subsidiert rente og er avdragsfrie de første årene. Lånene ytes over hele landet. I tillegg administrerer Handels- og Industriministeriet utviklingslån til SMB i hele landet. Finansiering av tekniske utviklingsprosjekter ivaretas av den Teknologiske utviklingssentralen. KERA yter også etableringslån til personer som starter et nytt aksjeselskap, og som har minst 20 prosent av aksjekapitalen. Lånet anvendes til å dekke deltakerens andel av aksjekapitalen.

Samlet sett er risikolån og garantier for slike lån svært vanlig i alle de nordiske landene. Innsatsen rettes hovedsakelig mot FoU-investeringer og små og mellomstore bedrifter.

Risikokapital uten krav om jevnlig avkastning vil først og fremst være ordinær egenkapital. Ordninger for egenkapitaltilførsel til næringslivet finnes i alle de nordiske landene. Egenkapitaltilførselen er i alle landene rettet spesielt mot små bedrifter og nyetableringer.

Den kanskje mest omfattende ordningen for statlig egenkapitaltilførsel til små og mellomstore bedrifter finner vi i Sverige. Her besluttet myndighetene i 1992 å opprette seks nye riskapitalbolag, via to holdingselskaper. Disse ble tilført om lag 6,5 milliarder svenske kroner i egenkapital. Holdingselskapene eies av staten og private foretak. Bolagenes oppgave er å ta eierposisjoner i ikkebørsnoterte små og mellomstore bedrifter. Myndighetene ønsker å utvikle et effektivt privat egenkapitalmarked for SMB, og forutsetningen har hele tiden vært at statens eierandeler skulle

bygges ned. Det er stor enighet i Sverige om at bolagene ikke har fungert etter hensikten fordi de ble børsnotert like etter etableringen. Børsnoteringen medførte at selskapene tok mye lavere risiko enn forutsatt. Selskapene regnes ikke lengre som et statlig redskap i næringspolitikken. Det er besluttet at Industri- og nyföretagarfondet skal få statlige midler til å starte et eget venturekapitalselskap. Fondet skal investere i en svært tidlig fase i en bedrifts utvikling, slik hensikten opprinnelig var med de seks riskkapitalbolagene. Avkastningskravet skal være lavere enn markedets avkastningskrav.

Også de danske myndighetene legger vekt på betydningen av egenkapital til småbedrifter. Begrunnelsen er at slike bedrifter ofte behøver en kapitalform som ikke stiller krav om forrentning de første årene. Det tar ofte mange år å utvikle en ung bedrift, og i denne perioden vil investoren motta svært liten avkastning på egenkapitalinnskuddet. For små og nyetablerte bedrifter finnes det ikke noe godt fungerende organisert marked for egenkapital, og myndighetene er bekymret for småbedriftenes overlevelsessevne grunnet deres lave soliditet. Regjeringen har derfor gitt midler til opprettelse av flere private utviklingsselskaper som både skal investere i små og nyetablerte bedrifter og bistå disse med rådgivning. Selskapene må ha en tilgjengelig privat kapital på 50 millioner danske kroner, hvorefter staten vil dekke halvparten av tapene på selskapenes plasseringer. Den statlige garantien vil trappes gradvis ned for plasseringer som utviklingsselskapene har holdt i flere år. En lignende ordning finnes i Finland, der dette kalles risikokapitalgaranti. Siden 1992 har investorer kunnet overføre en del av tapene ved sine plasseringer til en garantisentral. Hensikten er å stimulere til private investeringer i små og mellomstore bedrifter som tar i bruk ny teknologi.

Myndighetene i Finland har også bevilget midler til egne statlige investeringer i småbedrifter. KERA har helt fra begynnelsen av 1980-tallet bygget opp en rad regionale riskkapitalbolag på steder med høyskoler og teknologisentra. Bolagene eies av lokale sammenslutninger, med KERA som minoritetseier. I tillegg ble det i 1990 etablert et datterselskap under KERA som utelukkende skal tilføre små, eksportrettede teknologibedrifter risikokapital. Selskapet har investert for om lag 75 millioner finske mark.

Mellomformer mellom lån og egenkapital er forholdsvis vanlig i Sverige. I 1993 startet en helt ny risikolåneordning spesielt rettet mot nyetableringer. Lånene kalles nyföretagarlån, og er bygget på den tyske modellen for såkalte EKH-lån (Eigenkapital Hilfe). Dette er egentlig en blanding av lån og egenkapital som ytes til nyetableringer av forskjellig slag. Lånene er rente- og avdragsfrie de første fem årene, for deretter å ha subsidiert rente. Dersom et prosjekt mislykkes, kan lånet ettergis helt eller delvis. Lånene ytes av Industri- og Nyföretagarfonden, men skal fra og med neste år desentraliseres til de regionale utviklingsbolagene. Et viktig trekk ved ordningen er at bedriften søker om lånet gjennom sin ordinære bank, som først vil vurdere prosjektet. Banken sender kun videre de søknadene den vil anbefale. Dette reduserer antall søkere til fondet, sikrer bankens medvirkning i finansieringen, og reduserer risikoen for å støtte dårlige prosjekter. I budsjettåret 1994/95 vil det ytes nyföretagarlån for 200 millioner svenske kroner.

Det ble iverksatt en annen lignende ordning fra sommeren 1994, nemlig lån til kvinnelige småbedriftsledere. Det ble avsatt 50 millioner svenske kroner for budsjettåret 1994/95, og det er foreslått 200 millioner svenske kroner for neste periode. Vilkårene er omtrent de samme som for nyföretagarlånene. Også denne ordningen skal desentraliseres fra Industri- og nyföretagarfonden til utviklingsbolagene.

En mellomform mellom lån og egenkapital, vilkårlån, formidles av Industri- og nyföretagarfondet og av utviklingsbolagene. Fondet har en grunnkapital på 3 milliarder svenske kroner, og innvilgede lån fra fondet utgjør 209 millioner svenske

kroner i budsjettåret 1994/95. Vilkårslån har løpende rente, men skal kun tilbakebetales om prosjektet er vellykket. Mislykkes prosjektet, ettergis lånet, selv om bedriften lever videre. Slike lån kan også gis til store bedrifter dersom utviklingsprosjektet involverer små bedrifter.

I tillegg til de nevnte ordningene finnes det i alle landene rene tilskuddsordninger til bedriftene. I Sverige gis det for eksempel tilskudd til arbeidsledige som ønsker å starte egen bedrift, og til bedrifter som ansetter arbeidsledige. Det finnes også tilskuddsordninger rettet særskilt mot bedrifter i distriktene. Det gjelder også Finland, der Handels- og Industriministeriet forvalter en rekke ordninger særskilt rettet mot distriktene.

6.2.4 Organisering av støtteordningene

I alle de nordiske landene forvaltes støtteordningene for næringslivet av flere organisasjoner. Støtteordningene er gjerne inndelt slik at regionale myndighetene forvalter støtteordninger som er distriktsrettede, mens generelle støtteprogrammer forvaltes av forskjellige organisasjoner med varierende grad av geografisk nærhet til bedriftene.

I Finland forvaltes de regionalpolitiske virkemidlene i første rekke av Handels- og Industriministeriet, mens de bedriftsrettede ordninger i hovedsak forvaltes av fire forskjellige organisasjoner. En har ikke lagt vekt på å unngå overlapping mellom ordningene. Handels- og Industriministeriet tildeler sine tilskuddsmidler gjennom fylkenes administrasjon, og flere av utviklingsfondene har et utstrakt nettverk av regionkontorer. KERA har for eksempel 15 regionkontorer. En har ikke diskutert noen sammenslåing av de ulike organisasjonene eller ordningene.

Heller ikke i Sverige er virkemidlene samlet i én organisasjon. Rene regionalpolitiske støtteordninger ivaretas av Arbeidsmarkedsdepartementet. Bedriftsrettede ordninger ligger for en stor del under Næringsdepartementet, som kan trekke på et nettverk av 24 utviklingsbolag. Industri- og nyföretagarfonden gir prosjektlån, og har også forvaltet nyföretagarlån og lån til kvinnelige etablerere. Beslutninger om disse lånene har dels blitt tatt sentralt og dels lokalt i utviklingsbolagene. Begge disse ordningene er besluttet desentralisert til utviklingsbolagene fra og med 1996.

For enkelte ordninger er beslutningsansvaret delt mellom lokale og sentrale myndigheter. Dette er tilfelle for regionale lokaliseringsslån og lokaliseringstøtte i Sverige. For beløp opp til 20 millioner svenske kroner fattes beslutningene av länsstyrelsen, mens for beløp over dette fattes beslutningen av Närings- og teknikutvecklingsverket sentralt. Ordningene ligger under Arbeidsmarkedsdepartementet, mens Närings- og teknikutvecklingsverket er Näringsdepartementets myndighetsorgan. Dette har visse likhetstrekk med arbeidsdelingen mellom SND sentralt og fylkeskommunene i Norge.

Også i Danmark har myndighetene beholdt en rekke forskjellige organisasjoner. Noen av de bedriftsrettede ordningene forvaltes direkte av næringsdepartementet, mens andre forvaltes av selvstendige styrelser og råd etter nærmere avtaler med næringsdepartementet.

6.2.5 EUs regler for offentlig næringsstøtte

Det grunnleggende prinsippet for statsstøtte fastslås i EØS-avtalens artikkel 61, som er i samsvar med Romatraktaten. Statlig støtte som truer likebehandling av alle medlemslands bedrifter, eller som svekker konkurransen gjennom at visse bedrifter eller produksjon av visse varer oppmuntres, er forbudt. Fra hovedregelen finnes det mange unntak. Bestemmelsen gjelder ikke støtte av sosial karakter til individer, og

heller ikke støtte i forbindelse med naturkatastrofer eller andre spesielle hendelser. Videre kan følgende tiltak anses å være i samsvar med EØS-avtalen:

- Støtte for å fremme utviklingen i regioner der levestandarden er svært lav eller der arbeidsløsheten er høy
- Støtte til prosjekter av interesse for hele Europa eller støtte for å rette opp en alvorlig ubalanse i et lands økonomi
- Støtte for å fremme utviklingen av visse næringer eller visse regioner, dersom slik støtte ikke påvirker handelen mellom landene på en måte som strider mot landenes felles interesser

Den siste typen tiltak kan begrunne både støtte til forskning og utvikling og til småbedrifter.²⁸ Støtte til næringslivet vil altså tillates om de overordnede målsettingene ikke brytes. I prinsippet er støtte til følgende formål tillatt:

- Støtte til en bedrifts investeringer i utviklingsområder - Støtte til små og mellomstore bedrifters investeringer i alle områder
- Støtte til bedrifters produktutvikling
- Støtte til små og mellomstore bedrifters utviklingsprosjekter
- Støtte til miljøinvesteringer

Støtte til følgende formål er *ikke* tillatt fordi dette vil bryte de overordnede målsettingene:

- Driftsstøtte
- Støtte for å senke eksportprisene til EØS-land
- Støtte for storbedrifters investeringer utenfor utviklingsområdene
- Støtte grunnet bedrifters nasjonalitet

Det er ulike regler for støtte til anlegginvesteringer og støtte til forskning og utvikling. Til anlegginvesteringer utenfor utviklingsområdene kan støtte kun gis til SMB. Maksimal støttesats for småbedrifter er 15 prosent og for mellomstore bedrifter 7,5 prosent. Miljøinvesteringer kan støttes i både store og små bedrifter, maksimal støttesats er da 15 prosent netto (etter bedriftsskatt). Innenfor utviklingsområdene kan anlegginvesteringer i både store og små bedrifter støttes med en maksimal støttesats lik 30 prosent netto.

For utviklingsprosjekter gjelder andre regler. Kommisjonen har gitt nærmere retningslinjer om fortolkningen av artikkel 61 i EØS-avtalen, «Community Framework for State Aids for Research and Development». European Surveillance Authority (ESA), som er EFTA-landenes overvåkingsorgan i EØS-avtalen, skal ta hensyn til disse retningslinjene. De er likevel ikke bindende. Støtte til forskning ved universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter faller utenfor artikkel 61, mens annen støtte til forskning og utvikling faller innenfor.

Kommisjonen skiller mellom tre typer forskning og utvikling:

- Grunnleggende industriell forskning (Basic industrial research) defineres som grunnleggende teoretisk eller eksperimentell forskning som har til hensikt å øke kunnskapen innenfor en spesiell sektor eller et spesielt prosjekt
- Anvendt forskning (Applied research) bygger på den grunnleggende forskningen, og har som mål å anvende forskningsresultatene for å nå mer konkrete mål,

28. Retningslinjene finnes i Community Guidelines on state aid for small and mediumsized enterprises (OS No C212 19.08.1992). For å falle innenfor betegnelsen mellomstor (liten) må en bedrift oppfylle alle følgende krav: Maksimalt antall ansatte er 250 (50); maksimal omsetning er 20 (5) millioner ECU eller maksimal forvaltningskapital er 10 (2) millioner ECU, og et større selskap eier ikke mer enn 25 prosent (med unntak for offentlig investeringselskaper, venturekapitalselskaper og institusjonelle investorer som ikke utøver kontroll over driften).

- for eksempel produktutvikling, produksjonsprosesser eller tjenester. Denne fasen kan sies å være avsluttet når første prototype er laget
- Utvikling (Development) defineres som forsknings- eller utviklingsarbeid som baseres på resultatene av anvendt forskning, med formål å skape nye produkter, produksjonsprosesser eller tjenester. Utviklingsfasen går fram til markedsintroduksjon, men inkluderer ikke dette

Støtten skal vurderes ut fra den tekniske og finansielle risikoen prosjektet medfører. Det generelle utgangspunktet er at konkurranseevnen til europeisk industri skal bedres, og at støtten ikke skal medføre en skjev konkurranse mellom bedrifter i forskjellige medlemsland.

Støttenivået til grunnleggende industriell forskning kan være høyere enn til anvendt forskning og utvikling. Generelt mener Kommisjonen at støttenivået for grunnleggende forskning ikke skal overstige 50 prosent av bruttokostnadene for prosjektet eller programmet. Ifølge retningslinjene bør ikke støtten til anvendt forskning overstige 25 prosent av prosjektets bruttokostnader. For små og mellomstore bedrifter kan begge satsene være 10 prosentpoeng høyere.

Alle prosentsatsene angir maksimalt støttenivå når dette gis som rent tilskudd. Støtte kan imidlertid gis på flere forskjellige måter, og andre støtteformer må omregnes til «tilskuddsekvivalenter». I omregningen benytter EU-landene nettokostnadsmetoden. Subsidierte lån og andre støtteformer omregnes til tilskudd, slik at det skal være mulig å sammenligne støttenivået i de europeiske landene.

EØS-avtalen artikkel 62 inneholder bestemmelser om overvåking av statsstøtte. Alle støtteordninger og eventuelle planer om å endre disse, skal fortløpende granskes av Kommisjonen når det gjelder EU-land og av ESA når det gjelder EFTA-land. Ordningene kan ikke godkjennes dersom de strider mot EØS-avtalen.

De satsene som er angitt for støtte til grunnleggende og anvendt forskning er veiledende. I Ot.prp nr 57 (1991-92) *om lov om SND* sies det at ingen av forslagene i proposisjonen i sin natur vil være i strid med i EUs regelverk. Visse mindre endringer må likevel gjøres, blant annet må det spesifiseres i regelverket at visse typer støtte kun skal tilfalle SMB. Videre må definisjonen av SMB harmoniseres med EUs definisjon.

6.2.6 Oppsummering

Etter dereguleringen av de nordiske kapitalmarkedene på 1980-tallet, har det i alle landene vært en bevegelse bort fra statlig kredittgivning som erstatter det private kapitalmarkedet. Mange statlige ordninger ble opprettet i en tid med regulerte markeder og rasjonert kreditt. Den gangen ble de statlige ordningene ansett nødvendige for å sikre kapitaltilgang til visse deler av næringslivet.

Både danske og svenske myndigheter har de senere årene uttalt at fokus i næringspolitikken i stedet skal ligge på forbedring av rammevilkårene generelt. Dette gjelder blant annet investeringer i infrastruktur, utdanning, forskning og utvikling. Statlig kredittstøtte kan likevel ytes i et begrenset omfang, og konsentres i begge landene om investeringer i FoU og SMB. I begge landene er det bekymring for lav nyetableringsfrekvens, det vil si antallet nyetableringer i forhold til antallet eksisterende bedrifter.

På denne bakgrunnen er det de siste årene iverksatt en rekke ordninger for statlig kredittstøtte. I tillegg til ordninger med statlig kredittstøtte som omtalt, ytes det statlige tilskudd til ulike prosjekter i næringslivet. Et vanlig formål er FoU-prosjekter. I tillegg ytes det i for eksempel Danmark tilskudd til kurs for nyetablerere, nettverksbygging i småbedrifter mm. Slike tiltak tar sikte på å bøte på andre faktorer

som lav etableringsfrekvens og lav vekst i småbedrifter kan skyldes, for eksempel manglende lederkompetanse og iverksetterkultur.

Det samlede inntrykket er at statlig grunnfinansiering finnes i begrenset grad i både Finland, Sverige og Danmark, men at slik finansiering er under nedbygging. I Sverige anses ikke grunnfinansieringen gjennom Industrikredit å være en del av virkemiddelapparatet. I Finland skal ordningen med grunnfinansiering vurderes i løpet av våren. Statlig kapital i form av risikolån, garantier for risikolån og egenkapital til næringslivet finnes derimot i alle landene, og disse ordningene er ikke under nedbygging. Det legges i alle landene vekt på at staten skal supplere det private kredittmarkedet, ikke erstatte det.

Lån foretrekkes ofte fremfor garantier fordi det er enklere å holde oversikten over de budsjettmessige virkningene av lån. Egenkapital ytes særlig til småbedrifter og nyetableringer for å begrense likviditetsbelastningen de første årene. Egenkapital muliggjør mer risikofylte investeringer fordi staten bærer en del av risikoen, men ulempen er at kravene til kompetanse og oppfølging fra statens side er meget store.

Rene tilskudd ytes også i et visst omfang, og da særlig til distriktene. Dette er tilfelle både i Finland og Sverige. I Finland kan tilskuddene gå både til anleggsinvesteringer og til utviklingsprosjekter.

I forhold til EU-regelverket kan visse typer støtte til næringslivet tillates. Dette gjelder særlig støtte til forskning og utvikling, til SMB og regionalt avgrensede støtteordninger. De fleste støtteordningene i Norden er tilpasset disse reglene, eller er i ferd med å tilpasses.

6.3 KOMMUNEFINANSIERINGSMODELLER

6.3.1 Kommunenes investeringsaktiviteter

Ansvarsfordelingen mellom sentrale og lokale myndigheter varierer mellom land. I noen land er en stor del av myndighetenes arbeidsoppgaver delegert til lokale myndigheter, og i disse landene vil en stor del av den totale etterspørselen stamme fra de lokale myndighetene. Internasjonale sammenligninger tyder på at kommunenes inntekter og overføringer er høyere i Norden enn i de fleste andre europeiske land, samtidig som kommunene i Norden har mer omfattende oppgaver enn i andre land²⁹. Generelt regulerer staten både de formål lånemidler kan anvendes til, og hvor store låneopptak kommunene kan ta.

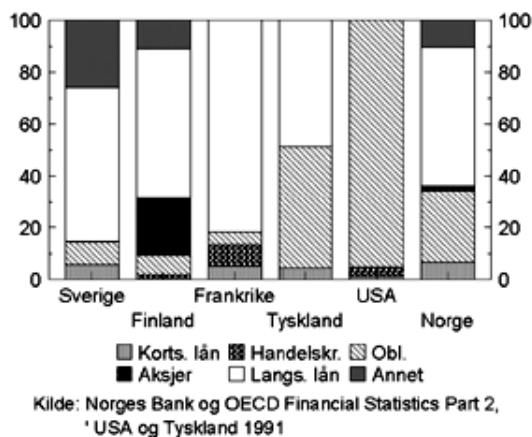
Danske, finske, svenske og norske kommuner har ansvaret for omtrent de samme oppgavene. Disse er helse- og sosialomsorg, barnehager, grunnskoler og videregående skoler, miljøvern, kloakk- og avløp mm. I Sverige har kommunene i tillegg ansvaret for politiet.

6.3.2 Kommunenes finansiering

I mange land styres kommunenes utgifter av staten, for eksempel gjennom begrensninger i adgangen til å ta opp lån eller begrensninger i utgiftsveksten. Figur 6.3 viser finansieringen av lokale og regionale myndigheter i enkelte land. Finansieringen i Sverige og Finland er dominert av langsiktige lån. Disse ytes særlig av banker, og i Sverige også av kredittforetak. Norge har en større andel obligasjonsfinansiering enn Sverige og Danmark.

29. Se Lotz, J.R. i «Local Government: An International Perspective,» redigert av Owens, J. og G. Panella, 1991.

Figur 6.3 Lokale og regionale myndigheters finansiering, 1992¹. Prosent



Figur 6.3 Lokale og regionale myndigheters finansiering 1992¹

¹)USA og Tyskland 1991.

Kilde: Norges Bank og OECD Financial Statistics Part 2.

I Sverige er det nylig gjennomført reformer innenfor kommunesektoren. En ny kommunelov ble vedtatt i 1992. Den gir kommunene større frihet til egen økonomistyring, både gjennom større frihet ved anvendelse av midler og med hensyn til finansiering. Formålet med reformene har vært å gi beslutningstakerne på kommunalt nivå incentiver til å effektivisere driften av kommunene. Dette oppnås blant annet ved å skape større grad av overensstemmelse mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og lønnsomhet på ulike nivåer i den offentlige sektor, og ved å forbedre mulighetene for samordning og lokale løsninger.³⁰ Resultatet er at svenske kommuner nå kan låne det de ønsker både til drifts- og investeringsformål. Staten har ingen hjemmel for å styre kommunenes finansiering. Samtidig har kommunene myndighet til å fastsette skatteprosenten for de lokale inntektsskattene. Dette var fram til 1991 begrenset ved lovvedtak³¹, og på 1980-tallet gjennom ensidige anbefalinger. I 1993 ble statsstøttesystemet lagt om, slik at en rekke øremerkede overføringer falt bort og ble erstattet av én enkelt overføring.

Kommunene i Danmark står i prinsippet fritt til å fastsette kommunale skatteøre. Det har vært et frivillig samarbeid mellom kommunene og sentralmyndighetene gjennom hele 1980-tallet som har ledet til årlige avtaler om skatter og kommunale utgifter. Dette har bidratt til en moderat økning i kommunenes utgifter. Sentralmyndighetenes mål gjennom perioden har vært å begrense realveksten i kommunale utgifter til 0 prosent.

I Danmark fører staten streng kontroll med kommunenes låneopptak, både driftsutgifter og investeringer skal som hovedregel finansieres med løpende inntekter. Myndighetene gir tillatelse til delvis lånefinansiering av enkeltprosjekter, men egenkapitalkravene er meget strenge. Som en hovedregel kan danske kommuner kun ta opp lån til finansiering av energiprojekter, boliger for eldre og andre særskilte grupper og byfornyelsesprosjekter.

30. Prop 1993/94:150, Reviderad Finansplan mm., side 57-59.

31. Prop 1989/90:150, Reviderad Finansplan mm.

6.3.3 Kommunalbanker

I de fleste europeiske land finnes det institusjoner som er spesialisert på kommunefinansiering. Dette er tilfelle i alle de nordiske landene. Tabell 6.12 gir en oversikt over institusjonene i Norden.

I Danmark ble en kredittforening for danske kommuner, KommuneKredit, etablert så tidlig som i 1899. Låntakerne omfatter alle kommunene i Danmark, og de hefter solidarisk for foreningens gjeld. KommuneKredit står for om lag 35 prosent av totale lån til danske kommuner. KommuneKredit har hatt en rask vekst i markedetsandelen. Tradisjonelt har forretningsbanker og utenlandske banker stått for en stor del av lånene til kommunesektoren i Danmark. KommuneKredit har samme rating i internasjonale ratingselskaper som den danske stat uten statsgaranti, grunnet kommunenes solidariske ansvar.

Tabell 6.12: Institusjoner for kommunefinansiering i Norden, 1991 og 1992

	Navn	Eier	Markedsandel	Garanti
Danmark	KommuneKredit	kommuner og fylker	35 pst.	kommunal
Finland	Mun Finance	LGPI (komm. pensjonsk.)	23 pst.	LGPI
Norge	Norges Kom.bank	staten	18 pst.	staten
Sverige	Kommuninvest	kommuner	n.a.	kommunal

Kilde: Norges Kommunalbank

Også i Finland har forretnings- og sparebankene stått for en stor del av utlånene til kommunene. På begynnelsen av 1990-tallet etablerte finske kommuner et innlånselskap, Kommunifinans AB, som et heleid datterselskap av den kommunale pensjonskassen. Pensjonskassen garanterer for selskapets innlån (ved selvskyldnerkausjon). Kommunifinans står for om lag 23 prosent av kommunenes totale innlån, og sammen med pensjonskassen holder de nærmere 50 prosent av kommunenes totale lån. Kommunifinans har en rating lik den finske stats.

I Sverige har kommunene tradisjonelt lånt i forretnings- og sparebanker, kredittforetak og forsikringselskaper. På slutten av 1980-tallet dannet kommunene i ett län et innlånselskap for å redusere sine innlånskostnader. Interessen fra andre kommuner var så stor at selskapet utviklet seg til et innlånselskap for hele landet, og heter nå Kommuninvest i Sverige AB. Selskapet eies av en forening der alle låntakere er medlemmer. Selskapets markedetsandel er ikke tilgjengelig, men selskapet står for 90 prosent av utlånene til medlemskommunene. Kommunene stiller solidarisk garanti for selskapets gjeld. Selskapet har samme rating som den svenske stat.

De fleste europeiske spesialinstitusjonene for kommuneutlån er eiet av kommuner. Statseide institusjoner for kommuneutlån finnes i Spania, Portugal, Italia og Japan i tillegg til i Norge. I Nederland finnes det en kommunalbank som er delvis statseid og delvis eid av kommunene. I tillegg til dette har den statseide svenske Nordbanken etablert et eget kredittforetak for kommuneutlån. Også i Finland har en forretningsbank etablert et eget kredittforetak for kommuneutlån.

Med unntak av det britiske og irske Public Works Loan Board finansieres ingen av kommunalbankene innenfor OECD-området over statsbudsjettet. Kun fire kommunalbanker låner inn midler med statsgaranti. Dette gjelder den japanske, den israelske, den italienske og den norske kommunalbanken.

Det er konkurranse om kommuneutlån i alle land, og myndighetene gir ingen fortrinnsrett til sin egen kommunalbank utover statsgarantien.

Tabell 6.13 viser sammensetningen av innlånene til kommunalbankene. De fleste kommunalbankene finansierer seg hovedsakelig langsiktig. Sverige er et unntak, der Kommunkredit hovedsakelig finansieres kortsiktig. Utleggelse av obligasjoner er blitt mer utbredt de siste årene, mens lån fra myndigheter og banker er blitt mindre utbredt.

Tabell 6.13: *Sammensetning av innlån til kommunalbanker¹⁾ i prosent, 31.12.91*

	Langsiktige innlån	Kortsiktige innlån
Obligasjoner	36	-
Mellomlangsigte papirer	2	-
Sertifikater	-	7
(Euro) comm. papers	-	11
Myndigheter	7	10
Banker	21	48
Forsikringsselskaper	7	-
Pensjonskasser	4	1
Privatpersoner	15	13
Andre	8	11
I alt	100	100

¹⁾ Institusjonene som inngår er kommunalbanker som er medlemmer av International Center for Local Credit, og omfatter banker fra de nordiske landene utenom Island, samt Belgia, Frankrike, Israel, Italia, Japan, Portugal, Spania, Storbritannia, Tyskland, Østerrike.

Kilde: ICLC, «Funding Characteristics of Member Institutions», 1993.

6.3.4 Oppsummering

Det finnes flere andre kommunalbanker som er statseide og som låner inn med statsgaranti. Disse er imidlertid i mindretall. Det vanligste er at kommunalbankene eies av lokale eller regionale myndigheter. I mange tilfeller dannes en forening der alle hefter solidarisk for hverandres gjeld. Dette medfører en bedre rating og dermed billigere innlån i kapitalmarkedet.

6.4 STUDIEFINANSIERINGSMODELLER

I St.meld nr 14 (1993-94) er det gitt en kort oversikt over studiefinansieringen i Danmark, Sverige og Finland. Her gis en kort gjengivelse av enkelte forhold.

Tabell 6.14 gir en oversikt over størrelsen på lån og stipend, vilkårene for lånene samt hvilke begrensninger som gjelder med hensyn til antall år i høyere utdanning.

Tabell 6.14: *Støttesystemene for studiefinansiering i de nordiske land.¹⁾ Studieåret 1992/93. Beløp i NOK*

	Norge	Danmark	Sverige	Finland
Lån pr. måned	4860	1525	5265	1591
Stipend pr. måned	730	3390	2214	2667
Til sammen	5590	4915	7479	4258

Tabell 6.14: Støttesystemene for studiefinansiering i de nordiske land.¹⁾ Studieåret 1992/93. Beløp i NOK

Stipendandel	13,1%	68,9%	29,6%	62,6%
Rente i utdanningstiden	0%	4%	8,6%	marked
Rente etter utdanning	9,5-12,5%	9,5%	8,6%	marked
Maks antall år støtte i høyere utdanning	8 år	5 år	6 år	6 år
Maks tilbakebetalingstid	20 år	15 år	til 65 år	14 år

¹⁾ Beløpene gjelder støtte pr måned til en borteboende student over aldersskillet.

Kilde: St.meld nr 14 1993-94

Oversikten viser at Danmark og Finland har en meget høy stipendandel, med omtrent to tredjedeler av støtten utbetalt i form av stipend. I Sverige er tilsvarende andel nærmere en tredjedel. Stipendandelen i Norge har økt fra studieåret 1992/93, og er nå om lag 27 prosent. Norge er det eneste landet som ikke har renter i studietiden, slik at effektiv rente over hele lånets løpetid er lav. I Danmark er den offentlige støtten konsentrert om stipendandelen, mens det i Norge er spredt utover flere forskjellige områder. Denne oversikten tar for eksempel ikke hensyn til ordninger som kommer norske hovedfagstudenter til del. Studenter som har fullført hovedfag eller tilsvarende utdanning, kan få ettergitt omtrent 40 000 kroner av lånet. Denne ordningen øker andelen tilskudd for disse studentene.

Organiseringen av studieadministrasjonen varierer mellom landene. Fram til 1982 besto lånedelen i Danmark av statsgaranterte lån i banker og sparekasser. Fra 1982 til 1986 besto ordningen både av statsgaranterte lån og studielån i Statens uddannelsesstøtte. Fra 1988 gis alle studielån gjennom denne institusjonen.

Studiestøtten i Finland består av to elementer, studielån med statsgaranti og stipend. Studentene søker om studiestøtte til lærerstedets studienemnd eller til Statens studiestødsnemnd. Studielånene gis av en bank som foretar utbetaling til studentene hvert semester. Stipendet betales til den enkeltes bankkonto hver måned. Betalingsvilkårene er ikke fastlagt, men avtales direkte mellom den enkelte og banken. Studielånene løper derfor med markedsrente både i utdanningstiden og etter utdanning.

I Sverige utbetales et stipend til alle elever mellom 16 og 19 år i videregående skole. Fra fylte 18 år skjer utbetalingen direkte til eleven. Det kan i tillegg gis botillegg behovsprøvd mot foreldrenes økonomi. Etter fylte 20 år kan det søkes om utdanningsstøtte.

Studiestøtten i Finland er behovsprøvd mot foreldrenes inntekt og formue opp til søker er 24 år. Studiestøtten i Sverige er ikke behovsprøvd etter fylte 20 år. I Danmark er studiestøtten ikke behovsprøvd for høyere studier.

KAPITTEL 7

Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner**7.1 INNLEDNING**

Utvalget har foran diskutert prinsipielle begrunnelser for statsbanker og ulike typer kostnader ved å ha dem ("*Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken*" i kapittel 3). Videre er det gitt en beskrivelse av det norske kredittmarkedet ("*Om kreditt- og kapitalmarkeder*" i kapittel 4) og av de enkelte statsbankenes funksjoner ("*Beskrivelse av det norske statsbanksystemet*" i kapittel 5). Endelig er det gitt en kort oversikt over hvordan offentlige myndigheter i andre land medvirker ved finansiering av næringsvirksomhet, boliger, kommunale investeringer og høyere utdanning ("*Finansieringsmodeller i andre land*" i kapittel 6). På grunnlag av dette materialet vil utvalget i "*Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner*" i kapittel 7-11 vurdere statsbankenes fremtidige rolle i Norge. Vurderingene av virksomheten i de enkelte statsbanker vil bli gitt i "*Vurdering av statsbankenes rolle i boligfinansieringen*" i kapitlene 8-11. I dette kapitlet skal det gjøres rede for enkelte generelle forhold utvalget vil legge stor vekt på i disse vurderingene.

De statsbanker som omfattes av utvalgets mandat har, med unntak av Kommunalbanken, sine innlån fra statskassen. De fleste statsbankene ble opprettet i en tid med renteregulering og kredittasjonering i statlig regi (se "*Beskrivelse av det norske statsbanksystemet*" i kapittel 5). Bankenes hovedoppgave var opprinnelig å kanalisere kreditt til spesielt prioriterte formål. Men etter dereguleringen av kredittmarkedet midt på 1980-tallet er hovedoppgaven blitt å gi kreditt på gunstigere vilkår enn det private kredittinstitusjoner ville gjøre. Dersom statsbankene ikke yter gunstigere kreditt, er det lite som skiller deres kreditttyting fra den kundene kan få i private kredittinstitusjoner. Statsbankene har også andre funksjoner, men det er kreditttytingen som er kjernen i bankenes virksomhet.

Med utgangspunkt i dette vil utvalget legge hovedvekten på å diskutere om det er ønskelig å kanalisere kreditt til ulike formål til gunstigere vilkår enn det private kredittinstitusjoner ville tilby. Dersom en slik form for finansiering ikke er ønskelig, vil det vanligvis ikke være noe grunnlag for å ha en statsbank til vedkommende formål. Bare dersom det er synergieffekter mellom bankvirksomheten og de andre funksjonene vil utvalget gjøre unntak fra denne hovedregelen.

I avsnitt 7.2 pekes på de viktigste argumenter for at staten skal yte kreditt på gunstigere vilkår enn det private kredittinstitusjoner ville gjøre. Motforestillingene kommer i avsnitt 7.3 der kostnadene ved slik statlig kredittgivning blir drøftet. I de tilfeller der spesielt gunstig kreditt likevel skal gis bør kostnadene komme klart fram. I avsnitt 7.4 drøftes hvilke konsekvenser dette bør ha for organisering av statsbankene, for bankenes regnskapsføring og for føringen i statsregnskapet.

7.2 BEGRUNNELSER FOR STATLIG KREDITTYTING

Utvalget tar utgangspunkt i at det private kredittmarkedet i alminnelighet vil være i stand til å kanalisere kreditt til de mest lønnsomme formålene. Bare når allokeringen av kreditt fra private kredittinstitusjoner avviker tydelig fra det som anses samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ønskelig, kan statsbanker brukes til å oppnå en bedre kredittallokering. Det vil generelt være avvik mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved et prosjekt når enkelte fordeler eller ulemper ved prosjektet tilfaller eller rammer andre enn den som gjennomfører prosjektet.

Fordelene eller ulempene kan berøre andre personer, eller de kan berøre overordnede politiske målsettinger. Et eksempel på det første kan være FoU-virksomhet som flere bedrifter kan nyte godt av. Et eksempel på det siste kan være målsettingen om høy økonomisk vekst i økonomien som helhet. Hva som anses samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ønskelig kan således avhenge av hvilke politiske målsettinger en har. Men i de fleste tilfeller vil det være utbredt politisk enighet om hva avviket fra privatøkonomisk lønnsomhet består i.

Utvalget mener at den viktigste svikten i kredittmarkedet, i forhold til normen om samfunnsøkonomisk lønnsomhet, gjelder *fordelingen av risiko ved investeringsbeslutninger*. Ved kreditttyting foretas implisitt en fordeling av risiko med hensyn til fremtidig lønnsomhet, og den som yter kreditt vil være opptatt av å sikre seg mot muligheten for å lide tap. I mange tilfeller kan dette gjøres ved at låntaker stiller sikkerhet for lånet, for eksempel i form av pant, men i andre tilfeller har låntaker ikke mulighet til å gjøre dette. Det private kredittmarkedet vil ut fra normale forsiktighetsregler favorisere låntakere som kan stille sikkerhet, også fremfor låntakere med mer lønnsomme prosjekter. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er denne prioriteringen ikke uten videre ønskelig.

Både låntakere og private kredittinstitusjoner vil normalt kreve betydelig kompensasjon i form av høy forventet lønnsomhet for å ta på seg risiko. I noen tilfeller vil risikoen fra private kredittinstitusjoners synspunkt være så stor at de ikke vil yte kreditt i det hele tatt. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt vil den kompensasjon de krever ofte være for høy, og rasjoneringen av kreditt vil være for streng. Summen av mange relativt små prosjekter med høy risiko, men med liten samvariasjon i lønnsomhet, kan være en portefølje med moderat samfunnsøkonomisk risiko. Denne gevinsten ved risikospredning oppnås ofte ikke i det private kredittmarkedet, fordi institusjonene er for små, eller fordi ledelsen eller tilsynsmyndighetene setter strenge grenser for institusjonenes risikotaking. Her kommer hensynet til stabilitet i kredittmarkedet i konflikt med hensynet til samfunnsøkonomisk riktig ressursallokering, jf også drøftingen i avsnitt 3.2.3. Denne konflikten kan dempes ved å la statsbanker yte risikolån. Problemet med manglende risikospredning er særlig stort ved investeringer i forskning og utdanning, og ved nyetableringer og omstillinger i næringsvirksomhet.

Utvalget mener videre at der det er gode grunner til å subsidiere investeringer, bør disse subsidiene i en del tilfeller gis i form av rentesubsidier. Dette vil gjelde dersom et engangstilskudd gir for dårlige oppfølgings- og kontrollmuligheter fra myndighetenes side, jf drøftingen i avsnitt 3.2.6. Da kan subsidiert kreditt gjennom statsbanker kombinere oppfølgingshensynet med hensynet til at investor får en troverdig form for støtte. Dette argumentet kan være relevant ved investeringer i forskning og utdanning, og ved enkelte typer næringsinvesteringer.

Derimot mener utvalget ikke at statsbanksektoren kan spille noen vesentlig rolle for *konkurransen på det norske kredittmarkedet*. Statsbankene tar ikke imot innskudd, og for vanlig kreditttyting til personkunder finnes mange alternative tilbydere. Tallet på tilbydere er nok mindre i bedriftskundemarkedet, men også her sikrer de private alternativene, sammen med Postbanken, antakelig en tilstrekkelig grad av konkurranse på de fleste markedssegmenter.³² Det kan likevel finnes eksempler på regionale bedriftskundemarkeder der lånesøkerne har få tilbydere å vende seg til, og der en statsbank kan bidra til å skape reell konkurranse. På den annen side er det uheldig dersom spesielt gunstige lånetilbud fra statsbanker, eller koblinger mellom

32. Jf avsnitt 4.3 og vurderingene i den såkalte Davis-rapporten: «Capacity in Norwegian Banks. A Report for the Ministry of Finance.» Davis International Banking Consultants, April 1993.

lån og tilskudd fra statsbanker, stenger private kredittinstitusjoner ute fra enkelte markedssegmenter.

Dersom statsbankene skal bidra til økt konkurranse på bedriftskundemarkedet mer generelt, må de i langt større grad enn i dag tilby generelle kredittjenester til næringslivet. En slik omfattende virksomhet forutsetter at bankenes styrende organer har stor selvstendighet i forhold til politiske myndigheter. Men uansett organisasjonsform vil deres rolle i næringspolitikken kreve at de politiske myndigheter gir forskrifter for hva slags lån statsbankene skal gi. Slike forskrifter ville ikke være forenlige med en omfattende virksomhet som generell næringsbank. Utvalget mener at det ut fra statsbankenes rolle i næringspolitikken heller er ønskelig å begrense utlånsvirksomheten, ved at omfanget av lån gitt mot god pantesikkerhet blir sterkt redusert, jf drøftingen i *"Vurdering av modeller for nærings- og distriktsfinansiering"* i kapittel 9 nedenfor. Utvalget mener at virksomheten heller bør konsentreres om risikolån som private kredittinstitusjoner ikke vil gi. Dette er i samsvar med utviklingen i andre lands statsbanksektorer de siste årene, se avsnitt 6.2.

Utvalget mener således at statsbankenes rolle som virkemiddel i næringspolitikken er vanskelig å forene med at de skal brukes til å øke konkurransen i kredittmarkedet generelt. Men enkelte statsbanker kan likevel spille en rolle for konkurransen på noen markedssegmenter. Eksistensen av statlige næringsbanker kan hindre private kredittinstitusjoner i å utnytte en markedsrett de ellers ville hatt. Det kan også tenkes situasjoner der det mer generelt er ønskelig å motvirke markedsrett fra dominerende norske eller utenlandske kredittinstitusjoner som opererer på norske kredittmarkeder, jf diskusjonen omkring norsk eierskap i avsnitt 3.12.

Statsbanker kunne videre tenkes å ha en rolle som beredskap for situasjoner der det private kredittvesenet ikke kan fylle sine normale oppgaver, for eksempel på grunn av en omfattende soliditetskrise i finansnæringen. Men det skal mye til før en krise blir så omfattende at den lammer en stor andel av de private kredittgiverne. Den bankkrisen vi nettopp har bak oss var historisk svært alvorlig, men ved statlige inngrep ble virkningene for kredittmarkedenes funksjon relativt begrenset. Statsbankene økte nok sine markedsandeler under bankkrisen, men ikke så mye at det var snakk om noen generell beredskapsrolle. Med det begrensede produktspekter som statsbankene har, er de heller ikke særlig egnet til å fylle en slik rolle.

Utvalget mener at heller ikke vanlige stabiliseringspolitiske hensyn er et selvstendig grunnlag for en statsbanksektor. Det er neppe noen enkel sammenheng mellom kredittvolumet fra statsbankene og samlet kredittutbetaling i økonomien, jf avsnitt 3.9. Det er heller ikke enkelt å forutsi hvor lang tid det tar før endringer i utlånsrammene for statsbankene slår gjennom i faktisk utlånsvolum. Videre er det ingen enkel sammenheng mellom utlånsvolum og realøkonomiske variable. Det nærmeste en kommer er vel Husbankens utlånsvolum, som i den nedgangskonjunktur vi har bak oss i en viss utstrekning kan ha motvirket for store svingninger i byggevirksomheten. Men generelt er endringer i statsbankenes utlånsrammer et svært usikkert virkemiddel i stabiliseringspolitikken.

Fordelingspolitiske målsettinger kan generelt nås billigst ved ulike former for kontantstøtte til de grupper man ønsker å tilgodese. Men statsbankenes utlånsvirksomhet kan bidra til å nå slike mål i tilfeller der svake grupper ikke får kreditt fra private institusjoner selv om de har brukbar tilbakebetalingsevne. Slik kredittforvaltning kan være fornuftig fra kredittinstitusjonenes side når lånsøkerne ikke kan stille tilfredsstillende sikkerhet for lånene. Et eksempel kan være lån til bolig i områder der annenhåndsmarkedet for bolig fungerer dårlig, men der det fra et samfunnsmessig synspunkt likevel kan være ønskelig å gi slike lån.

7.3 KOSTNADER VED STATLIG KREDITTYTING

Innenfor et deregulert kredittmarked har statlig kredittyting bare en funksjon dersom det ytes kreditt som private ikke ville tilby, eller dersom kreditten ytes til gunstigere vilkår enn det private kredittinstitusjoner ville tilby. I denne forstand er den statlige kreditten alltid en form for statlig støtte, og finansiering av støtten vil normalt medføre skatleggingskostnader. Slike kostnader oppstår fordi prisene på ulike varer og tjenester ved skattlegging ikke lenger gjenspeiler kostnadene ved fremstillingen. For etterspørerne kan varer som det koster lite å fremstille bli dyrere enn varer som koster mye i fremstilling, og sammensetningen av etterspørselen kan derfor bli uheldig, se drøftingen i avsnitt 3.2.7. Skatleggingskostnader må tas med ved alle former for støtte over offentlige budsjetter.

Med støttebeløpet i økonomisk forstand vil vi mene forskjellen mellom hva lånet ville koste fra en privat kredittinstitusjon og hva det koster fra statsbanken. Det er denne forskjellen som bestemmer virkningen av den statlige kredittytingen på ressursallokeringen i økonomien. Imidlertid er det ofte ikke nødvendig å skattefinansiere hele dette støttebeløpet.

En del av støtten finansieres ved at statskassen har lavere innlånskostnader enn det private kredittinstitusjoner har. Vi antar at den statlige kredittytingen i en viss utstrekning kommer i stedet for privat kredittyting, slik at en konsekvens blir større statlige og mindre private innlån fra kapitalmarkedene. De større statlige innlånene kan tenkes å svekke statens kredittverdighet. Selv om denne virkningen neppe er særlig sterk i en situasjon der statsfinansene ellers er i orden, kan den være viktig i krisesituasjoner. Dersom statlige innlån kommer som tilleggsetterspørsel i kapitalmarkedet, vil vi dessuten vente noe høyere renter i kapitalmarkedet. Også denne virkningen vil være liten i normale situasjoner med god kapitalmobilitet mellom valutaer, men den kan ha betydning når valutamarkedene er ustabile.

Finansdepartementet gir uttrykk for noe bekymring på disse punktene i Nasjonalbudsjettet 1995, side 54:

«Statens låneopptak i obligasjonsmarkedet for å finansiere underskudd og utlån bidrar til høyere rente enn ellers og nivået på statens bruttogjeld har betydning for statens kredittverdighet.»

Bidraget fra statens kredittverdighet kan ut fra rentedifferansen mellom statsobligasjoner og private bank- og kredittforetaksobligasjoner anslås til mellom 0,5 og 0,7 prosentpoeng, og dette dekker på langt nær samlet støttebeløp i de fleste statsbankene.

For risikolån representerer også forskjellen mellom den risikopremie private ville kreve, og den risikopremie statsbanken krever, en støtte som det ikke er nødvendig å skattefinansiere. Dette kan føre til at det i noen tilfeller vil være stor forskjell på støttebeløpet i økonomisk forstand og det beløpet det er nødvendig å finansiere gjennom skattlegging. Dersom prisen på et lån dekker både innlåns- og administrasjonskostnader og statlig risikopremie, vil det ikke påløpe skatleggingskostnader i det hele tatt. Vi vil likevel oppfatte lånet som en form for statlig støtte når det gis til gunstigere vilkår enn det private kredittinstitusjoner ville gi.

For mange lån vil imidlertid forskjellen mellom privat og statlig risikopremie være relativt liten, og da vil skatleggingskostnader komme på toppen for det meste av støttebeløpet. Dette vil for eksempel gjelde de låneordninger som vesentlig tar sikte på å subsidiere investeringer i realkapital som en korreksjon for indirekte virkninger.

Tap på utlån kan representere en større kostnad ved kreditt formidlet gjennom statsbanker dersom oppfølgingen av engasjementene er dårligere enn i private kre-

dittinstitusjoner. Utvalget har ikke sterke holdepunkter for å si at det er slik, men vil peke på at incentivene til tett oppfølging er langt sterkere i private kredittinstitusjoner enn i statsbankene. Blant annet kan ordningen med bevilgning av midler til tapsfond samtidig som lånerammer fastsettes i SND tenkes å virke uheldig ved at den legitimerer en relativt høy tapsprosent. Dersom oppfølgingen er for svak i statsbankene, kan problemet avhjelpest ved et samarbeid der private kredittinstitusjoner deltar i finansieringen og får en egeninteresse i å følge opp engasjementene.

Ordningen med bevilgning til tapsfond ble innført etter forslag fra Løiningutvalget (*Statsbankenes rolle i industrifinansieringen*, Oslo 1987). Dette utvalget var opptatt av at kostnadene ved statlig støtte må komme klart fram når støtte bevilges, og utvalgets flertall mente (side 11) at

«et bevilgningssystem basert på at både lånerammenes reelle kostnader i form av rentesubsidier og tap, såvel som tilskudd forøvrig, får budsjettmessige konsekvenser det året de vedtas, er klart å foretrekke.»

Utvalget foreslo at

«staten for hvert år og hver institusjon fastsetter en sats for avsetning til et fond for inndekning av tap.»

På den måten vil politiske myndigheter kunne fastlegge retningslinjer for institusjonenes risikoprofil. Dette er klart ønskelig. Men det er samtidig en fare for at ordningen kan gjøre kredittvurderingene i statsbankene for forsiktede, samtidig som oppfølgingen kan bli for svak. Ordningen har imidlertid virket i for kort tid til at det er rimelig å foreta noen endelig vurdering av den. Statsbanker har selvsagt administrasjonskostnader som må dekkes over bankenes budsjetter, se "*Beskrivelse av det norske statsbanksystemet*" i kapittel 5. I tillegg kan det komme betydelige beslutningskostnader ved at også andre institusjoner enn bank og låntaker blir sterkt involvert i beslutningsprosessen. Det kan for eksempel være regionale politiske myndigheter som gir tilrådinger om prosjektene. Både administrasjonskostnadene og det meste av beslutningskostnadene faller på det offentlige, og må derfor finansieres ved skattlegging.

Utvalget mener at statsbanker kan medføre betydelige kostnader også ut over skattefinansieringen av deler av støttebeløp og omkostninger, ved at statsbankenes eksistens påvirker de private aktørenes handlinger på en samfunnsmessig uheldig måte. Private næringsdrivende kan oppnå lønnsomhet ved å drive virksomheten effektivt og godt, men de kan også få et betydelig bidrag ved at de oppnår gunstige kreditter fra statsbanker. Deler av næringslivet kan derfor komme til å bruke tid på å tilpasse virksomheten til de kriterier som gir rett til slik kreditt, eller på å påvirke utformingen av kriteriene, se drøftingen i avsnitt 3.2.5. Begge disse typer av aktivitet vil være mer lønnsomme jo høyere støtten er i økonomisk forstand, og de ville være hensiktsløse dersom statsbanker ikke fantes (eller ikke ga lån på bedre vilkår enn private kredittinstitusjoner). Begge typer av aktivitet er klart ikke-produktive fra et samfunnsøkonomisk synspunkt. Dette kan særlig være et problem i forhold til litt større bedrifter, mens småbedrifter ofte ikke vil ha kapasitet til å finne fram til alle støtteordninger. Jo flere støtteordninger og statsbanker som finnes, jo større vil problemet være.

Utvalget vil videre peke på at offentlige organisasjoner med ansatte og ledelse lett utvikler egne målsettinger for driften av virksomheten. De som arbeider i en organisasjon vil alltid ha noe innflytelse på hvordan arbeidsoppgavene utvikler seg. Over tid kan derfor virksomheten få større omfang og også en noe annen innretning enn det som opprinnelig var meningen fra de politiske myndighetenes side, se drøftingen i avsnitt 3.2.5. Dette er ikke et problem som er spesielt for statsbankene, men

det kan utvilsomt også gjelde for dem. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt representerer dette en kostnad som må telle med ved vurderingen av statsbanksystemet.

Hensikten med å gi spesielt gunstige lån fra statsbanker er å påvirke bruken av realressurser i økonomien. Men subsidiene kan sjelden begrenses nøyaktig til de formål som det var hensikten å prioritere. Også andre nærliggende formål vil kunne få del i subsidiene. Og da påvirkes bruken av samfunnets ressurser på en uheldig måte. Dette representerer en kostnad som er større jo mindre treffsikker virkemiddelbruken er.

Samlet mener utvalget at kostnadene som er drøftet ovenfor må tillegges vekt ved vurderingen av statsbankene.

De siste landrapportene fra OECD har vært kritiske til omfanget av den norske statsbanksektoren. Organisasjonen har ment at statsbankene virker forstyrrende på økonomiens virkemåte og bidrar til å gjøre ressursallokeringen mindre effektiv. I den siste landrapporten om Norge (OECD Economic Surveys 1993-94: Norway, side 52) skriver OECD:

«At the very least, state banks' operations should be limited to those that fulfil well defined social objectives.»

Tilsvarende var konsulentfirmaet DIBC i en rapport til Finansdepartementet i 1993³³ kritiske, og mente at statsbankene bidro til å opprettholde stor overkapasitet i det norske bankvesenet. Begge disse synspunktene bygger på at statsbanksektoren er for stor og har flere oppgaver enn den burde ha.

7.4 INSTITUSJONELLE RAMMER FOR STATS BANKENE

Subsidiert kreditt gjennom statsbanker bør altså bare gis når det er klare grunner til det. Når slike grunner foreligger må offentlige myndigheter eksplisitt beslutte hvor stor støtten skal være. Siden det er den reelle ressursbruken som skal påvirkes, må det tas standpunkt til hvor stor støtten skal være i økonomisk forstand, det vil si hvor mye gunstigere vilkår enn private kredittinstitusjoner statsbankene skal tilby.

For å kunne vurdere kostnadene ved statsbankenes virksomhet, ville det være ønskelig om det gikk fram av regnskapene hvor stor støtten var i økonomisk forstand. Dette er det antakelig ikke mulig å oppnå, fordi man i mange tilfeller ikke vil kunne observere sammenlignbare priser på private lån. En grov sammen ligning vil imidlertid vanligvis være mulig.

Statsbankenes utlånsmidler (utenom Kommunalbanken) kommer fra statskassen. I en utredning om norsk penge- og kredittpolitikk³⁴ ble alternativet med å la statsbankene selv stå for innlånene fra kapitalmarkedene drøftet. Det ble der pekt på at statsbankene også da har i det minste en implisitt statsgaranti, at egen innlånsvirksomhet er ressurskrevende, og at innlån gjennom statskassen gjør det lettere å koordinere statsbankenes innlånsbehov. Utvalget er enig i disse synspunktene, men vil også peke på at felles innlån gjennom statskassen svekker kontrollen med størrelsen på støtten til hver enkelt statsbank. Utvalget mener likevel at det vil være mest hensiktsmessig fortsatt å foreta felles innlån fra kapitalmarkedene til alle statsbankene, unntatt til Kommunalbanken som i hovedsak fungerer som et vanlig kredittforetak. Men utvalget tar forbehold om at dette bør revurderes dersom også andre statsbanker pålegges å drive i hovedsak etter forretningsmessige prinsipper.

33. «Capacity in Norwegian Banks. A report for the Ministry of Finance by Davis International Banking Consultants.» April 1993.

34. «Penger og kreditt i en omstillingstid», NOU 1989:1, side 226-227.

I statsbankenes regnskaper må man på utgiftssiden legge vekt på å representere innlånskostnadene mest mulig korrekt. Når statsbankene får sine utlånsmidler fra statskassen, vil det ikke være noen entydig sammenheng mellom bestemte innlån fra kapitalmarkedene og innlånene til hver statsbank. Statskassens innlånsprogram er heller ikke bestemt bare ut fra statsbankenes behov. Innlånskostnadene i statsbankenes regnskaper (og de tilsvarende inntektene i statsregnskapet) må derfor fastsettes skjønnsmessig.

Utvalget mener at de regnskapsmessige kostnadene bør gi et best mulig bilde av hva innlånskostnadene ville vært om statsbanken selv hadde stått for innlåningen, eller om statens innlånsprogram bare hadde vært bestemt ut fra statsbankenes behov. Med (eksplisitt eller implisitt) statsgaranti ville statsbankene betalt omtrent samme rente som statskassen. Spørsmålet er hvilken løpetid det ville vært riktig å velge for innlånene. Statsbankenes utlån har for det meste svært korte reelle rentebindingstider, og for å få liten renterisiko burde statsbankenes innlån derfor vært kortsiktige. Dersom den beregnede innlånskostnaden skal være kjent når statsbudsjettet legges fram, må det brukes historiske renteserier. Men hensynet til statsbudsjettet krever egentlig bare at størrelsen på en eventuell rentestøtte er kjent, og den kan fastsettes i forhold til en referanserente som ikke trenger være kjent ved budsjettbehandlingen. Hensynet til noenlunde stabilitet i innlånsrentene over tid tilsier bruk av gjennomsnittrenter over en litt lengre periode. Utvalget vil antyde at gjennomsnittlig rente for foregående år på 12 måneders stats sertifikater er et rimelig utgangspunkt med de nåværende rentebindingstider.

De korte rentebindingstidene er imidlertid i stor grad bestemt av Stortingets årlige behandling av statsbankenes budsjetter. Av hensyn til formålet med statsbankenes virksomhet kunne det vært ønskelig å gi kundene anledning til å velge mellom ulike rentebindingstider. Det ville være et virkemiddel for å oppnå en bedre fordeling av risiko mellom låntakerne og statsbankene. Dersom det blir anledning til å velge rentebinding på utlånene, vil dette selvsagt ha konsekvenser for hvordan statsbankenes innlånskostnader skal representeres.

Den nåværende ordningen er å bruke et rullerende gjennomsnitt av fem-års statsobligasjonsrenter over de siste fem år som anslag for statens innlånskostnader, se avsnitt 5.3.4. Løining-utvalget gikk i 1987 inn for at denne ordningen skulle videreføres. Begrunnelsen var at ordningen gir en stabil innlånskostnad over tid, og at den omtrent gjenspeiler gjennomsnittlig løpetid på statsgjelden. Ordningen gir et omtrentlig mål for hva statens faktiske innlån fra kapitalmarkedene i gjennomsnitt koster.

De gjennomsnittlige rentebindingstidene for statens opplåning er imidlertid ikke fastlagt ut fra hensynet til driften av statsbankene, men ut fra andre hensyn, blant annet hensynet til kapitalmarkedenes funksjonsmåte. Dette gir en innlånsstrategi som med dagens rentebindingstider fører til stor renterisiko for statsbankene, og som ikke gir noe riktig bilde av hva statsbankenes innlånskostnader ville vært med en bedriftsøkonomisk riktigere tilpasning. Den nåværende ordningen gir derfor etter utvalgets mening ikke noe fullgodt grunnlag for å anslå den reelle støtten som gis gjennom statsbankenes utlån.

På utgiftssiden bør også tap på utlån representeres mest mulig korrekt. Dette vil etter utvalgets mening gi best oversikt over risikoeksponeringen om statsbankene fulgte de samme prinsipper for tapsføring som private kredittinstitusjoner må gjøre. Det betyr at statsbankene regelmessig må gjøre tapsavsetninger for ennå ikke realiserte tap ut fra en eksplisitt vurdering av kvaliteten på sine utlån, etter de tapsforskrifter Kredittilsynet fastlegger. Dette er i hovedsak i samsvar med den praksis SND nå følger, men det er ikke i samsvar med praksis i de øvrige statsbankene der tap også forekommer.

Det vil ikke være ønskelig å la de øvrige reguleringer for private kredittinstitusjoner gjelde for statsbankene. Statsbankene forutsettes jo ikke å konkurrere direkte med det øvrige bankvesenet, og med staten som garantist representerer de heller ingen fare for stabiliteten i det finansielle system.

Statsbankene er regulert ved egne lover og det er gitt forskrifter for hvordan virksomheten skal drives. SND er organisert som et (noe modifisert) statsforetak. De øvrige statsbankene må i hovedsak oppfattes som statlige forvaltningsorganer. De retningslinjer for statsbankenes tapsføring som er skissert ovenfor, er imidlertid ikke i samsvar med det kontantprinsipp som ellers brukes i statsforvaltningen.

Organiseringen av statsbanker er behandlet i flere utredninger. Løining-utvalget fra 1987 behandlet særlig industrifinansieringen. Utvalget sa blant annet (side 10):

«Institusjonene bør i større grad overta ansvaret for beslutningene, for utformingen av vilkår og valg av virkemidler innenfor rammer gitt av myndighetene. Institusjonenes overordnede myndigheter bør fortsatt fastsette hvilke hovedområder en ønsker å støtte, eventuelle prioriteringer mellom disse, og hvilket totalomfang støtten bør ha.»

En utredning om organisering av statlig virksomhet (*En bedre organisert stat*, NOU 1989:5) behandlet kort statsbankenes organisasjonsform, og sa (side 169):

«Av de stiftelsesliknende organene er det etter utvalgets oppfatning i særlig grad statsbankene som har en uryddig og utilfredsstillende organisasjonsform.»Og videre:

«Utvalget vil antyde at et hensiktsmessig grunnlag for drift av statsbankene antakelig vil kunne dannes ved organisering etter en modernisert statselskapslov eller ved organisering som aksjeselskap.»

Dette forslaget ble et stykke på vei fulgt ved opprettingen av SND.

En organisasjonsform utenfor statsforvaltningen ville gi et klarere skille mellom de politiske myndigheter, som fastlegger målsettingene for bankenes virksomhet og de generelle forskriftene for utlånsvirksomheten, og de enkelte banker som har ansvar for å nå målsettingene på en best mulig måte gjennom den daglige driften. Utvalget mener at hensynet til effektiv bruk av utlånsrammene tilsier at statsbankene i den daglige virksomheten har full selvstendighet i forhold til politiske myndigheter, men mener samtidig at de politiske myndigheter må kunne fastlegge detaljerte forskrifter for bankenes utlånsvirksomhet. En organisasjonsform som sikrer dette vil representere et rimelig kompromiss mellom hensynet til effektivitet og konsistens over tid og hensynet til politisk styring. Hvilken organisasjonsform dette bør føre til for hver enkelt statsbank, avhenger særlig av hvor klare forskriftenes kriterier for kreditttying er. For eksempel behøver ikke Lånekassen for utdanning nødvendigvis ha samme organisasjonsform som næringsbankene.

Særlig innen SND er kreditttying i stor grad delegert til regionale instanser. Dette sikrer at de som tar kredittbeslutningene er best mulig informert om de prosjekter det søkes om midler til. Men for at dette skal fungere best mulig, må tapsrisikoen desentraliseres på samme måte som kredittbeslutningene. Den instans som gir kreditt må også ta belastningen ved tap. Dette er forsøkt gjennomført for en del av SNDs lån, men det kan stilles spørsmål ved hvor reell desentraliseringen av tapsrisikoen er, når staten i siste instans er ansvarlig for økonomien til de lokale myndighetsorganene. I tillegg innebærer desentralisering en fare for at beslutninger i ulike regioner blir basert på litt ulike kriterier, slik at prosjekter som får avslag i en region ville fått kreditt i en annen.

KAPITTEL 8

Vurdering av statsbankenes rolle i boligfinansieringen**8.1 INNLEDNING**

I "*Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken*" i kapittel 3 er det lagt opp til en bred diskusjon om prinsipielle begrunnelser og kostnader knyttet til statsbanksystemet generelt, og avsnitt 3.5 fokuserer på boligpolitikken og statsbankenes rolle. De generelle vurderinger utvalget legger vekt på for statsbanksystemet er presentert i "*Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner*" i kapittel 7. "*Vurdering av statsbankenes rolle i boligfinansieringen*" i Kapittel 8 inneholder utvalgets vurderinger om statsbankenes funksjon i boligpolitikken og bygger på drøftingene i "*Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken*" i kapittel 3 og "*Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner*" i 7.

Utvalget legger til grunn at myndighetene har bestemte boligpolitiske målsettinger. Utvalget vil i første rekke fokusere på i hvilken grad det er hensiktsmessig i forhold til målsettingene at det offentlige har en aktiv rolle i boligfinansieringen, og hvorvidt statsbankapparatet er et egnet virkemiddel for å bidra til at målsettingene for boligpolitikken blir oppfylt.

Myndighetenes viktigste instrument i boligpolitikken er Husbanken. (Se "*Beskrivelse av det norske statsbanksystemet*" i kapittel 5 og "*Den norske stats husbank*" i vedlegg 3 for en beskrivelse av statsbanksystemet og en omtale av Husbankens virksomhet og låne- og tilskuddsordninger.) Husbanken yter lån med rimelige rentevilkår til bygging av nye boliger, til utbedring av eldre boligmasse og til unge i etableringsfasen. Husbanken har videre en rekke generelle og selektive tilskuddsordninger. Bankens viktigste virkemiddel er imidlertid å gi kreditt på gunstigere vilkår enn hva private kredittinstitusjoner vil gjøre. Utvalget vil derfor legge stor vekt på å vurdere spørsmål i tilknytning til Husbankens kredittytning, og i noe mindre grad gå detaljert inn på Husbankens andre virksomhetsområder.

Et viktig spørsmål i diskusjonen om statsbankers rolle og funksjon, knytter seg til arbeidsdelingen mellom offentlig og privat virksomhet. Utvalgets synspunkt er at det offentlige først og fremst skal løse oppgaver som ikke ivaretas på en tilfredsstillende måte på privat hånd. Utvalget legger derfor til grunn at offentlig virksomhet som hovedregel bør supplere privat virksomhet.

Husbanken er én av flere aktører i markedet for boligfinansiering. Husbanken finansierer i hovedsak nye boliger innen et spesielt «midlere» skikt. Dersom man ønsker å bygge boliger med lavere standard eller større boliger med høyere standard, må dette finansieres i det øvrige kredittvesen. Husbanken har om lag $\frac{1}{4}$ av samlede utestående boliglån i Norge. Husbanken har imidlertid de siste årene finansiert om lag $\frac{3}{4}$ av de nybygde boligene, men dette må blant annet ses på bakgrunn av at Husbanken i denne perioden er blitt brukt i stabiliseringspolitisk øyemed.

I avsnitt 8.2 gis en oppsummering fra "*Finansieringsmodeller i andre land*" i kapittel 6 om hovedtrekkene i offentlig boligfinansiering i utvalgte land. I avsnitt 8.3 presenteres argumenter utvalget legger vekt på for å begrunne offentlig inngrep i boligfinansieringen. Gitt at man skal gripe inn, er det samtidig nødvendig å ta stilling til hvilke virkemidler som er best egnet. Utvalget gir i samme avsnitt sine vurderinger omkring virkemiddelbruken og skisserer enkelte modeller for et offentlig engasjement i boligfinansieringen. I avsnitt 8.4 omtales de viktigste kostnadene og ulempene ved offentlige inngrep i boligfinansieringen. På bakgrunn av diskusjonen i avsnittene 8.3 og 8.4 vil utvalget foreta vurderinger av hvorvidt det er hensikts-

messig at myndighetene har en aktiv rolle i boligfinansieringen, samt hvilken virkemiddelbruk som er mest formålstjenlig. Utvalget gir i avsnitt 8.5 konkrete tilrådninger om statsbankenes rolle i boligfinansieringen, og samler der sine merknader.

8.2 BOLIGFINANSIERING I ANDRE LAND

I avsnitt 6.1 er det redegjort for boligpolitikken og boligfinansieringsmodellene i Danmark, Finland og Sverige. Den overordnede målsettingen med boligpolitikken i de ulike landene er stort sett felles. Det er videre beskrevet tre systemer for boligfinansiering, obligasjonsmodellen, bankmodellen og statsmodellen. Boligfinansieringen i Norden bygger i varierende grad på disse tre modellene.

I Danmark og Sverige er finansiering gjennom realkredittforeninger (som utsteder obligasjoner) utbredt, med lang løpetid på lånene og mulighet for lang rentebindingstid. I Finland og Norge ytes det meste av boliglån gjennom banker og fra staten.

Myndighetenes engasjement i boligfinansieringen som kredittgiver eller garantist varierer. Det norske systemet med en statlig husbank med en betydelig markedsandel skiller seg ut. Statens rolle som kredittgiver er viktigst i Finland og Norge, mindre viktig i Sverige og nærmest fraværende i Danmark. Myndighetenes engasjement i finansiering av privat boligbygging må også ses i sammenheng med i hvilken grad myndighetene eier boliger for utleie til vanskeligstilte grupper. Det offentliges medvirkning i boligfinansieringen kan ta andre former enn kredittgivning.

I Sverige og Norge har *generelle boligsubsidier* til nyproduksjon av boliger vært utbredt. Subsidiene har vært klart størst i Sverige, men er i ferd med å reduseres. Danmark yter ikke generell støtte til bygging av eierboliger, og Finland kun etter streng behovsprøving.

Selektiv støtte finnes særlig i Danmark og Finland, noe som kan ses i sammenheng med at disse landene ikke yter generell støtte til boligbygging. Ressursene konsentreres til støtte av boligbygging til særskilte grupper.

Boligsubsidiene i de nordiske landene varierer sterkt både i størrelse og hvordan de kanaliseres. Det er spesielt tre former for subsidier som er viktige, gjennom skattesystemet, til boligbygging og til bostøtte. Det tilgjengelige tallmaterialet indikerer at Norge, selv om vi har betydelige boligsubsidier, ligger lavere enn våre nordiske naboland.

Det har de siste årene vært store omlegginger av systemene for boligfinansiering i alle de nordiske landene, hvor fellestrekkene er økt vekt på et fritt og effektivt boligmarked og reduserte offentlige utgifter. Det har videre vært en overgang til bruk av selektive virkemidler fremfor generelle.

8.3 BEGRUNNELSER FOR OFFENTLIGE INNGREP I BOLIG FINANSIERINGEN

Avsnittet er bygd opp ved at det tas utgangspunkt i boligpolitikken mål. Utvalget finner det deretter formålstjenlig å dele de boligpolitiske målsettingene i to grupper, mål knyttet til boligproduksjon og mål knyttet til fordeling. Disse målene drøftes og vurderes separat, før det til slutt gis vurderinger om virkemiddelbruken og alternative måter å organisere boligfinansieringen på.

8.3.1 Boligpolitikken mål

Myndighetenes overordnede målsetting med boligpolitikken kan sammenfattes slik: *Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø.* Boligpolitikken er i

tillegg tillagt en rekke andre mål som blant annet knytter seg til kvalitet og standard på boligen og bomiljøet i vid forstand, ressursbruk i boligbyggingen, stabil utvikling på boligmarkedet, og en mer lik fordeling av boligstandard og bomiljø enn det inntekts- og formuesfordelingen alene ville ha gitt.

Begrunnelsen for at man har disse målsettingene om hvordan folk bør bo, er at boligen og bomiljøet oppfattes å være av stor betydning for den enkeltes levekår gjennom hele livsløpet. Det faktum at boligen er viktig for eksempel barns oppvekstvilkår og folks trivsel, kan imidlertid ikke alene være et argument for at det er påkrevet at det offentlige griper inn med tiltak for å påvirke hva slags bolig man velger å bo i. Inngrep må eventuelt begrunnes med at det eksisterer en eller annen form for imperfeksjon i boligmarkedet. En viktig form for slik markedssvikt er når ikke alle virkninger som er av interesse for en samfunnsøkonomisk vurdering, gjenspeiles i prisen på de goder som produseres eller konsumeres. For eksempel har det vært hevdet at foreldre ikke tar tilstrekkelig hensyn til sine barns behov ved tilpasning i boligmarkedet, og at hensiktsmessige valg av byggetekniske løsninger og utforming av bomiljø har positive virkninger for andre enn den som forestår byggingen. Dessuten bidrar gode boforhold til å minske sosiale problemer på andre felter.

En annen type begrunnelse for å gripe inn med tiltak i boligmarkedet er at myndighetene har en annen vurdering enn forbrukeren om hvilken avveining han bør gjøre mellom ulike konsumgoder. Eksempelvis har det fra myndighetenes side tradisjonelt vært et ønske at mer ressurser benyttes på bolig fremfor andre konsumgoder.

Statsbankene generelt og Husbanken spesielt har også blitt brukt som virkemidler for å nå stabiliseringspolitiske målsettinger, ved at kreditttilførselen er økt i nedgangstider og redusert i oppgangstider (jf drøfting i "[Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken](#)" i kapittel 3).

En annen målsetting som statsbankene er tillagt, knytter seg til rådgivnings- og veiledningsfunksjoner, ut over det som gjelder formidlingen av subsidier og kreditt. En slik særskilt funksjon er i mindre grad avhengig av Husbankens utlånsvirksomhet. I prinsippet kan kunnskapen og oppgavene som i dag finnes i Husbanken ivaretas i en annen organisatorisk form, selv om rådgivning nok får større gjennomslagskraft når den er knyttet sammen med finansieringen.

I lys av hvordan boligpolitikken er utformet i dag, kan det være hensiktsmessig å skille mellom boligpolitikkenes mål om *boligproduksjon og boligkvalitet* i vid forstand og mål knyttet til *fordelingspolitikk*. Virkemidlene i boligpolitikken kan også rubriseres etter disse to målene i den forstand at det er knyttet generelle, ikke behovsprøvde låneordninger til målet om boligproduksjon, og selektive behovsprøvde låneordninger til fordelingsmålsettingen.

8.3.2 Mål knyttet til boligproduksjon

Når en her snakker om mål knyttet til boligproduksjon, skal det tolkes i vid forstand som en bred målsetting om å påvirke standarden og kvaliteten på den samlede boligmassen. I tillegg til mål om størrelsen på samlet nybygging og Husbankens andel der, inkluderer målet også virksomhet med sikte på et bedre bomiljø, utbedring av boliger, god byggeskikk, funksjonalitet, samt minimumskrav og maksimumsgrense med hensyn til boligens standard og størrelse.

Av de subsidier og lån som formidles gjennom Husbanken er den klart største delen rettet mot det som kan kategoriseres som mål om boligproduksjon. Dette innebærer at det offentlige *stimulerer tilbudet av boliger av en gitt standard og kvalitet*. Behovet for en slik generell stimulans må blant annet avhenge av hvilken boligstandard som i utgangspunktet finnes. Etter utvalgets oppfatning er boligstan-

darden i Norge i dag generelt sett god. Det er på dette grunnlag neppe behov for å stimulere til en generell heving av boligstandarden og økt boligkonsum. Ressurser som kanaliseres til boligsektoren har en alternativ anvendelse. Videre kan en generell stimulans av for eksempel nybygging av boliger ikke betraktes som et godt fordelingspolitisk virkemiddel. Utvalget er på denne bakgrunn skeptisk til at man skal prioritere en generell subsidiering av boligproduksjon når begrensede offentlige midler skal fordeles. Dersom en skal yte boligsubsidier, bør de målrettes spesifikt mot de formål de skal påvirke.

Absolutte minimumskrav til boligstandard er ivaretatt gjennom et regelverk (plan- og bygningsloven med byggeforskrifter) som omfatter all boligbygging, uansett finansiering. Ved at det offentlige yter økonomisk støtte og stimulerer til oppføring av boliger med en høyere minimumsstandard enn det bygge forskrifter mv. regulerer, kan det føre til at den faktiske minstestandarden for nye boliger blir høyere. Utvalget vil peke på at Husbanken har fått en rolle som standardsetter i boligmarkedet som gjør at bankens minstestandard i praksis kan oppfattes som en nedre grense for boligstandarden. En høy minimumsstandard kan gjøre det vanskelig å bygge rimeligere boliger. Det kan gi for liten valgfrihet for de som ønsker nøkterne boliger. Dette taler for at man er varsom med å legge Husbankens minstestandard høyt, og i hvert fall unnlater å henvise til denne som en generell nedre grense. Prinsipielle hensyn tilsier at det som anses som en absolutt minstestandard for bokvalitet, bør forankres i et regelverk som gjelder all boligbygging og følges opp for eksempel gjennom byggeforskrifter og byggesaksbehandling.

Selv om utvalget ikke ser et stort behov for generelle støtteordninger i forbindelse med oppføring av boliger for å subsidiere befolkningens boligkonsum, kan utvalget se at det offentlige har interesse av å stimulere til valg av visse byggeløsninger og kvaliteter som går ut over de minstekrav som er fastlagt i byggeforskriftene. Informasjonsvirksomhet overfor utbyggere kan være et tiltak for å bidra til at det ved nybygging av boliger velges spesielle boligtekniske løsninger som for eksempel livsløpsstandard og energiøkonomiserende løsninger. I tillegg kan det være positive eksterne effekter som utbygger ikke tar hensyn til i sitt beslutningsgrunnlag, men som fra samfunnets synspunkt bør tillegges vekt og således er et argument for offentlig støtte.

8.3.3 Mål knyttet til fordeling

Etter utvalgets oppfatning er det i dag naturlig å tolke det overordnede målet i boligpolitikken, at alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø, som en målsetting som i større grad er knyttet til fordelingspolitikk enn til boligproduksjon. Den generelle boligstandarden i Norge er som nevnt, ut fra de fleste referanserammer god. På den bakgrunn mener utvalget det er grunn til å konsentrere oppmerksomheten i boligpolitikken om vanskeligstilte grupper i samfunnet for å bidra til at disse kan få en bedre boligstandard enn det inntekts- og formuesforhold alene ville ha gitt. Selektiv støtte til utbedring av gammel boligmasse av dårlig kvalitet, samt støtte for å skaffe vanskeligstilte grupper en hensiktsmessig bolig, kan også ses i en slik fordelingspolitisk sammenheng.

Også i et liberalisert kredittmarked vil det kunne være personer som av ulike årsaker ikke får lån i private kredittinstitusjoner. Et boliglån vil som regel ytes mot pant i boligen, slik at manglende kreditttyting da eventuelt kan ha sin bakgrunn i at lånsøker har for liten egenkapital eller oppfattes ikke å ha tilstrekkelig kredittverdighet. Et vanlig eksempel her er grupper som av ulike grunner er vanskeligstilte. Et annet eksempel er lånsøkere som ønsker bolig i utkantstrøk hvor annenhåndsomsætningen i boligmarkedet er lite likvid. En slik gruppe kan ha nok egenkapital ved

kjøp av boligen, men kredittinstitusjonen kan anse panteverdien på boligen som lav på grunn av et svakt annenhåndsmarked.

Dersom det er slik at kredittmarkedet har imperfeksjoner som medfører *kreditt-rasjonering*, finner utvalget at det kan være et argument for at det offentlige yter kreditt. I de tilfeller der panteverdien er tilfredsstillende, er det i utgangspunktet tilstrekkelig at det offentlige yter toppfinansiering. Det er denne finansieringen som er mest risikoutsatt og som for en slik lånsøker er vanskelig å skaffe. Det er i mindre grad grunn til å anta at det private kredittvesen ikke vil yte lån med god sikkerhet så sant låntaker har tilstrekkelig betalingsevne. Dersom det offentlige skal yte toppfinansiering til boliglån krever det imidlertid en utbygging av statsbankapparatet for å kunne drive kredittvurdering av låntakerne, eller at staten stiller en garanti for lån formidlet gjennom en privat finansinstitusjon.

Disse argumentene for offentlig kredittytting knytter seg til at det i praksis ikke eksisterer et lånemarked for visse grupper, men det er ikke et argument for at myndighetene bør subsidiere lån. På den bakgrunn bør slike lån i utgangspunktet gis til det en kan anslå som markedsvilkår, i og med at dette er grupper som skal ha betalingsevne til å betjene lån uten rentestøtte.

Når det gjelder støtte til personer med antatt varig svak betalingsevne, er utvalget i utgangspunktet skeptisk til at det offentlige bør bidra til at slike grupper får pådra seg gjeldsforpliktelser som det er sannsynlig at de ikke har økonomisk evne til å betjene. Direkte kontantstøtte til boliginvesteringen eller bostøtte som reduserer de løpende boutgiftene, vil i slike tilfeller som regel være bedre egnet. Slike tilskudd ytes i dag.

Hvor langt myndighetene skal gå i å støtte husholdninger slik at de kan eie sin egen bolig, bør avhenge av alternative boløsninger som finnes i det lokale leiemarked. Norsk boligpolitikk har tradisjonelt lagt til rette for at folk skal eie sin egen bolig, selv eller gjennom boligkooperasjonen. Dette bidrar til at folk har mer interesse i utforming og vedlikehold av boligen og bomiljøet. Det har samtidig bidratt til at leiemarkedet mange steder er lite utviklet, slik at leiemulighetene kan være begrensede. Det ytes i dag støtte i form av subsidierte lån for å øke tilbudet av rimelige utleieboliger til blant annet ungdom, flyktninger og husholdninger med svak økonomi.

8.3.4 Virkemidler i boligfinansieringen

Gitt målsettingene for boligproduksjon og fordeling, bør virkemidlene for å nå målene utformes med sikte på lavest mulig samfunnsøkonomisk ressursanvendelse. Når man skal fastlegge instrumentene i boligpolitikken står man overfor ulike avveininger. Støtten kan for eksempel rettes mot å redusere kostnadene ved bygging av nye boliger eller mot å redusere løpende boutgifter. Videre er spørsmålet om *generelle virkemidler kontra selektive virkemidler*, som er nærmere drøftet i "*Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken*" i kapitlene 3 og "*Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner*" i 7, relevant i boligpolitikken. Virkemiddelbruken i dag omfatter både generelle ordninger, hvor alle som oppfyller Husbankens krav til boligstandard mv. er berettiget til støtte, og selektive ordninger, hvor ordningen er behovsprøvet ut fra lånsøkerens situasjon. Husbankens etableringslån er eksempel på en selektiv låneordning som behovsprøves, mens oppføringslån er en generell låneordning uten behovsprøving.

I forhold til statsbankenes rolle er avveiningen mellom *subsidiert kreditt og tilskudd* et sentralt spørsmål, jf drøftingen i "*Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken*" i kapitlene 3 og "*Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner*" i 7.

Et argument som er blitt benyttet for å yte subsidierte lån, er at det gir bedre kontroll med at subsidiene benyttes etter forutsetningene. Ved subsidierte lån kan en gjennom hele låneperioden utøve kontroll overfor subsidiemottakere, for eksempel ved å påse at en subsidiert bolig benyttes etter forutsetningene. Subsidiemottakeren disiplineres ved at lånet kan sies opp hvis forutsetningene brytes. Det kan imidlertid ytes tilskudd med de samme kravene, og dersom kravene brytes kan tilskuddet kreves tilbakebetalt eller omgjort til et ordinært lån. Et slikt prinsipp ved tildeling av tilskudd finnes allerede i Husbanken i dag. Dersom forutsetningene for tildeling av tilskudd brytes, blir tilskuddet krevd tilbakebetalt eller det blir omgjort til lån. En slik tilbakebetaling eller omgjøring til lån kan etter dagens regler finne sted inntil ti år etter at tilskuddet er ytt. Når det gjelder boligsektoren antar utvalget dessuten at behovet for å utøve kontroll overfor subsidiemottakeren er lavere enn for andre typer prosjekter, i og med at kravene som stilles for å motta støtte i hovedsak knytter seg til forhold ved konstruksjonen av boligen.

Dersom det skal ytes støtte til boligpolitiske formål, vil det etter utvalgets oppfatning ha flere fordeler å yte støtten i form av direkte tilskudd fremfor lån med rentesubsidier. Tilskudd bidrar i større grad enn subsidierte lån til å synliggjøre boligsubsidiene, både for mottaker og bevilgende myndigheter. Penge- og kredittutvalget (jf NOU 1989:1, s. 228) uttalte også at i den grad en ønsker å ivareta mål knyttet til inntektsfordelingen, kan det skje mer effektivt ved at en baserer subsidieringen i større grad på kontant støtte fremfor rimelige lån til bolig.

Når Husbanken i dag yter lån med rentestøtte, er subsidiene spredt over flere år. Hvis mottakerne tillegger kortsiktige betraktninger stor vekt, vil et kontanttilskudd være det mest effektive virkemiddel for å påvirke husstandens investeringsbeslutning. Videre vil et tilskudd i dag bidra til å fjerne aktørens usikkerhet vedrørende det samlede støttenivået. Subsidiert kreditttyting gjennom statsbankene skjer ofte til en fast rente som er lavere enn markedrenten en ville måtte betale i en privat finansinstitusjon. Når markedrenten endrer seg innebærer det ofte at subsidieinnholdet i lånet endrer seg. Med en slik usikkerhet knyttet til størrelsen på de fremtidige subsidiene, er det fare for at størrelsen på støtten vurderes som lavere enn den faktisk er.

En større andel av tilskudd i stedet for rentestøtte vil isolert sett bidra til at husstanden blir mindre sårbar overfor renteendringer som følge av et lavere lånebehov. Dermed vil boutgiftene endre seg mindre ved en renteendring. I tillegg vil et tilskudd redusere husstandens behov for å oppta dyr tilleggsfinansiering. Ut fra denne betraktning vil husstanden bedre være i stand til å planlegge sin boliginvestering med hensyn til boutgiftene, noe som særlig er viktig for husholdninger med lavere inntekter og liten egenkapital.

Etter utvalgets oppfatning vil det derfor fra mottakerens side være fordelaktig at støtten ytes i form av tilskudd fremfor lån med rentestøtte. Også fra myndighetenes side er det fordeler ved å benytte tilskudd, ved at det i større grad synliggjør boligsubsidiene. I dagens system for fastsettelse av rentestøtte fatter myndighetene vedtak ett enkelt år som får rentestøtteeffekter og dermed budsjettkonsekvenser for flere år fremover. I tillegg påtar staten seg en kredittrisiko når det ytes lån, som også gjør det vanskelig på tidspunktet beslutningen fattes å vite hvor stor støtten faktisk blir. Med et tilskuddsbasert system får en oversikt over den direkte budsjettkonsekvensen av vedtaket. Når en får direkte oversikt over budsjettkonsekvensene av de ulike vedtak, vil det bli enklere å prioritere mellom ulike formål.

Dersom Husbankens virksomhet vris fra å yte lån til å yte tilskudd, vil det gjøre at de øvrige kredittinstitusjoner får anledning til å øke sine utlån til bolig med god pantsikkerhet. Ved at Husbanken i dag har en vesentlig andel av de samlede boliglånene kan det hevdes at det gjør det vanskeligere for andre kredittinstitusjoner å få en ønsket sammensetning av utlån med forskjellig risiko. Plassering i andre sikre

investeringer, som for eksempel statspapirer, kan gi de private kredittinstitusjonene en god risikofordeling for eiendelene sett under ett, selv om utlånsporteføljen kan være preget av utlån med større kreditt risiko.

Subsidierte lån virker konkurransevridende mot andre kredittinstitusjoner. Bruk av tilskudd i stedet for subsidierte lån vil gjøre at det blir konkurranse om en større del av boliglånsmassen, og således bidra til en mer effektiv kredittformidling.

Et alternativ til at en statsbank som Husbanken skal være kreditttyter, er at *staten stiller garanti* for utlån formidlet gjennom det private bankvesen. Dette vil kunne gi effektiviseringsgevinster ved at kredittytningen og oppfølgingen av disse lånene blir eksponert for konkurranse. Det vil kunne bli lettere å tilpasse en eventuell overkapasitet i kredittmarkedet som følge av at en større del av lånemarkedet blir utsatt for konkurranse, og det kan da dras nytte av stordriftsfordeler.

I motsatt retning trekker at myndighetene vil stå overfor kontroll- og incentivproblemer. De private kredittinstitusjonene vil ha en forretningsmessig egeninteresse av at staten yter subsidier til de formål som kvalifiserer for statsgaranti. Videre vil de ha interesse av at kretsen av låntakere som kvalifiserer for statsgaranti blir størst mulig, fordi det vil bidra til å redusere de private kredittinstitusjonenes egen kreditt risiko. Videre vil det med en slik desentralisering av subsidiefordelingen kunne være vanskeligere for staten å beholde oversikten og foreta nødvendige justeringer i ordningene over tid.

Det vil neppe være aktuelt å stille garanti for alle boliglån. Dermed må det utarbeides retningslinjer for hvem som skal være berettiget til en slik garanti. Det må årlig fastsettes rammer for statens garantiansvar, og det må tas stilling til hvordan disse skal fordeles på de enkelte bankene. Videre må det tas stilling til hvilket organ som behandler søknaden om garanti, og eventuelt klageinstans ved avslag på søknaden. Offentlige garantiordninger har vært benyttet og benyttes innen næringsfinansiering og eksportfinansiering.

Et virkemiddel som har bidratt til at man i Norge har fått kanalisert mye ressurser til boliginvesteringer, er *skattesystemet*. Boligen som investeringobjekt har fått en gunstigere skattemessig behandling enn andre investeringsalternativer. Det er erfaringsmessig problemer knyttet til å bruke skatte- og avgiftspolitikken som virkemiddel for å ivareta diverse ulike målsettinger uten at skattesystemet blir komplisert og uoversiktlig, med tilhørende effektivitetstap i økonomien. Skattereformen av 1992 bygget på enkelte hovedhensyn, hvor blant annet mer effektiv ressursallokering gjennom større nøytralitet i beskatningen av ulike kapitalinntekter og lavere skattesatser var viktig. Det ble også lagt vekt på at skattesystemet skulle være enkelt, og bygge på visse gjennomgående prinsipper med færrest mulig unntak. Boligbeskatningen ble ikke lagt om i 1992, men skattereformens intensjoner og prinsipper peker i retning av at boliginvesteringer ikke bør begunstiges skattemessig i forhold til andre investeringer.

8.3.5 Alternative måter å organisere boligfinansieringen på

Utvalget har i det foregående vurdert boligpolitikken målsettinger og aktuelle virkemidler. Avhengig av hvilken vekt en legger på de ulike målsettingene i boligpolitikken og hvilken virkemiddelbruk en vurderer som mest egnet, vil en kunne trekke ulike slutninger om hvordan det offentlige bør engasjere seg i boligfinansieringen. Utvalget legger til grunn at det er behov for et visst offentlig engasjement i boligfinansieringen. Det er for eksempel nødvendig å sikre at også vanskeligstilte husholdninger har et høvelig botilbud, og det kan være i samfunnets interesse å påvirke enkelte sider ved utformingen av boligmassen. I det etterfølgende vil det bli drøftet fire modeller som utvalget har ønsket å vurdere. Vurdering av de enkelte

modellene er tenkt å være uavhengig av størrelsen på de samlede boligsubsidiene; utvalget vil ikke her ta stilling til om subsidienivået er av et passende omfang. Utvalgets tilrådning følger i avsnitt 8.5.

I tillegg til hvilken vektlegging en gjør av målsettingene i boligpolitikken, knytter forskjellene mellom de ulike modellene seg i stor grad til bruk av ulike virkemidler. For det første har en spørsmålet om innretningen av støtten, hvorvidt en bør prioritere mål knyttet til boligproduksjon eller fordelingspolitiske målsettinger i boligpolitikken. Herunder har en avveiningen mellom generell og selektiv støtte. Videre er det et sentralt spørsmål om støtten bør gis i form av subsidierte lån eller tilskudd. I stedet for at det offentlige forestår kredittformidlingen, kan det offentlige stille garanti for boliglån som ytes i det private kredittvesen. Et annet moment er hvilke organisasjonsmessige strukturer man har på plass i dag. Det er kostnader forbundet med å endre det bestående, som må vurderes opp mot den antatte nytten av å etablere en ny organisasjonsform.

Argumenter for og mot de ulike modellene fremgår av drøftingen i de foregående avsnittene, slik at det kun er hovedpoengene som blir referert her. De fire modellene er ikke nødvendigvis helt selvstendige alternativer, og kan i ulik grad kombineres med hverandre.

Modell 1

Modell 1 kan karakteriseres som status quo, og representerer Husbanken slik den fungerer i dag. Banken yter subsidierte lån og tilskudd for å ivareta målsettinger knyttet til utformingen av boligmassen såvel som fordelingspolitiske målsettinger. En fordel ved denne modellen er at både organiseringen og låne- og tilskuddsordningene har vært velkjent for både myndigheter og forbrukere i lengre tid. En ulempe etter utvalgets vurdering er at det kanaliseres betydelige subsidier til bygging av nye boliger, samtidig som den generelle boligstandarden er meget god og det kan hevdes at det er spesielle grupper som heller bør tilgodeses i boligpolitikken. I tillegg er det gode argumenter for at støtte bør gis som tilskudd fremfor subsidierte lån. Husbanken har med denne organiseringen en meget stor portefølje boliglån, og en stor statsbanksektor kan virke uheldig på finansmarkedets funksjonsmåte.

Modell 2

Modell 2 innebærer at den fordelingspolitiske målsettingen i boligpolitikken styrkes ved at det foretas en vridning av boligsubsidiene som kanaliseres gjennom Husbanken i retning av målrettede tilskudd. Husbankens låneordninger vil i hovedsak bestå som i dag, med den modifikasjon at rentetrappen fjernes, slik at alle lånene ytes til rentevilkår lik renten på statspapirer med en margin (til å dekke administrasjonskostnader, forventede tap mv.). Det vil således ikke bli bevilget rentestøtte over statsbudsjettet eller støtte til dekning av administrasjonskostnader og tap på utlån. Fordelen for låntakerne vil da bli at de får dra nytte av statens kredittverdighet. Dersom myndighetene ikke ønsker å redusere nivået på boligsubsidiene, kan de midler staten frigjør i stedet benyttes til å styrke tilskuddsordninger til vanskeligstilte grupper og støtte til utbedring av eldre boligmasse. Dette kan gjøres i form av løpende tilskudd for å redusere bostøtte eller i form av engangstilskudd i forbindelse med boliginvesteringer.

En fordel ved denne modellen er etter utvalgets oppfatning at boligsubsidiene i større grad rettes inn mot de grupper som må sies å ha størst behov for dem, samt at støtten ytes i form av tilskudd fremfor rimelige lån. Samtidig beholdes generelle, ikke behovsprøvde oppførings- og utbedringslån i Husbanken, med rentevilkår som

gjør at de sannsynligvis vil være gunstige i forhold til private kredittinstitusjoner. Dette betyr at myndighetene gjennom Husbanken fortsatt kan øve en viss innflytelse på utformingen av boligmassen, og i noen utstrekning benytte Husbanken i stabiliseringspolitisk øyemed. Det at Husbanken fortsatt yter generelle lån til gunstige vilkår, kan samtidig være uheldig hvis en ser på hensynet til strukturen på finansmarkedet. En betydelig del av den samlede boliglånsmassen vil fortsatt være forbeholdt Husbanken.

I en *variant av modell 2* kan man tenke seg at Husbanken yter boliglån, men at lånene etter en begrenset periode, for eksempel tre år, overføres til det private kreditt- eller kapitalmarkedet. Boliglån som ytes på grunnlag av fordelingspolitiske målsettinger forblir i Husbanken. Et slikt modellalternativ gir myndighetene anledning til å påvirke utformingen av boligmassen gjennom Husbanken, samtidig som statens lånebehov reduseres fordi lånene kun ytes i et kortere tidsrom. Samtidig vil det øvrige kredittvesen i større grad yte boliglån, noe som antas å være gunstig for finansmarkedets struktur og funksjonsmåte.

Man kan tenke seg to muligheter for overføring av lånene fra Husbanken. Én mulighet er at lånene selges til private finansinstitusjoner (banker, kredittforetak eller forsikringsselskaper) eller Postbanken. Da vil lånene helt og holdent gå over i vedkommende finansinstitusjons portefølje, og låntaker vil etter overdragelsen ha et kundeforhold til den aktuelle finansinstitusjonen. En annen mulighet er at Husbanken samler lånene i porteføljer og utsteder obligasjoner som er direkte knyttet til spesifikke boliglån (såkalt verdipapirisering). Denne teknikken vil medføre at direkte utlån omgjøres til omsettelige verdipapirer, og at finansieringen kommer direkte fra investorene. Teknikken kan derfor gi lavere lånekostnader for kundene. Dette har likhetstrekk med den danske boligfinansieringsmodellen. Etter overdragelsen kan lånene forvaltes av Husbanken eller av en privat finansinstitusjon. Slike obligasjoner utstedt på bakgrunn av boliglån vil representere et nytt og i noen grad annerledes investeringsalternativ i det norske finansmarkedet, selv om slike obligasjoner er vanlige for eksempel i USA. Obligasjonene vil ha visse egenskaper som skiller dem fra tradisjonelle obligasjoner, blant annet som følge av at de underliggende lånene kan innfris.

To sentrale spørsmål i forbindelse med overføring av en portefølje med boliglån fra Husbanken til private långivere, er hvor lenge Husbanken skal sitte med lånene og hvilke lånevilkår låntaker skal få hos den nye långiveren. Avhengig av hvor gunstig husbanklån er i forhold til lån i det private markedet (herunder hvilke lånevilkår lånene får etter at de er tatt over av private kreditorer), behøver ikke perioden Husbanken skal stå som kreditor i utgangspunktet å være lang for at myndighetene skal kunne påvirke utformingen av boligmassen. Når det gjelder lånevilkårene etter at lånene er overført fra Husbanken, kan man i prinsippet tenke seg to muligheter, lånene beholder samme vilkår som i Husbanken eller de får markedsvilkår. Dersom lånene selges fra Husbanken uten noen form for bindinger når det gjelder rentevilkår mv., kan de sannsynligvis selges til pålydende verdi. Dersom lånene beholder Husbankens rentevilkår i en viss periode, som er gunstigere enn markedsvilkårene, vil lånene måtte selges til et beløp lavere enn pålydende. I så fall vil staten få et tap ved salg lik nåverdien av differansen mellom forventet markedsrente og husbankrenten over lånets løpetid. Hvorvidt det skal legges bindinger på lånevilkårene ved salg av lånene, må derfor ses i en budsjettmessig sammenheng og prioriteres mot andre formål, både i boligpolitikken og generelt.

I diskusjonen hittil har man tatt for seg en overføring av nye husbanklån til private långivere, hvor låntaker har vært inneforstått med muligheten for et slikt salg ved inngåelsen av lånekontrakten. En kan i prinsippet også se for seg at deler av den eksisterende lånemassen i Husbanken overføres til andre kreditorer. Etter hva utval-

get erfarer ligger det visse juridiske beskrankninger her. Det er kun Husbanken som kan stå som formell kreditor i dagens lånekontrakter. Husbanken kan således ikke selge et husbanklån uten etter samtykke fra låntaker. En kan imidlertid tenke seg en verdipapiriseringsløsning hvor Husbanken fortsatt er kreditor overfor låntakerne, og samtidig utsteder obligasjoner som er direkte knyttet til en bestemt utlånsportefølje. I realiteten innebærer dette at Husbanken refinansierer deler av sine innlån i statskassen ved å utstede obligasjoner knyttet til husbanklån.

En annen variant av modell 2 er at den delen av Husbanken som skal yte lån til oppføring av nye boliger skilles ut som et eget selvstendig kredittforetak i statlig eie, mens den øvrige virksomheten med behovsprøvde og tiltaksrettede lån forblir i Husbanken. Et slik kredittforetak kan finansiere seg i markedet, og innen visse rammer konkurrere med det private bank- og kredittvesen. Kredittforetakets rentevilkår på utlån vil i hovedsak bestemmes av innlånskostnader, administrasjonskostnader og forventede tap. Også i dette modellalternativet har myndighetene anledning til å påvirke utformingen av boligmassen, ved at lånene fra kredittforetaket vil ha en viss fordel av statens kredittverdighet. Statens direkte lånebehov i eget navn vil reduseres, selv om statens samlede gjelds- og garantiforpliktelser ikke påvirkes. En uheldig side ved en slik løsning kan være at markedet for statspapirer fragmenteres (jf de store utlånene gjennom Husbanken) selv om statens økonomiske engasjement er uendret. Det kan imidlertid være en fordel å foreta et klart organisatorisk skille mellom de formål i boligpolitikken som skal motta subsidier over statsbudsjettet og de som kun skal dra nytte av statens kredittverdighet.

Modell 3

Modell 3 innebærer at Husbanken som koordinerende og utøvende organ i boligpolitikken endrer virkemiddelbruken fra å yte subsidierte lån til å yte tilskudd, samt at Husbanken kun vil yte tilskudd og lån som er behovsprøvet. I likhet med modell 2 yter Husbanken i modell 3 tilskudd til prioriterte formål og lån til spesielle grupper som på grunn av svak evne til sikkerhetsstillelse kan ha problemer med å oppnå lån i det private kredittvesen (for eksempel vanskeligstilte husholdninger og beboere i grisgrendte strøk med et lite likvid annenhåndsmarked for boliger). Slike lån skal imidlertid ikke motta subsidier over statsbudsjettet. Modell 3 skiller seg fra modell 2 ved at Husbanken ikke yter lån som ikke er behovsprøvet, slik at for eksempel generelle lån til ordinær boligbygging vil falle bort.

På samme måte som i modell 2 vurderes det å være fordelene knyttet til å yte støtten i form av tilskudd fremfor subsidierte lån. Virkemidlene vil være mer målrettet, og man kan få en bedre ressursutnyttelse. I modell 3 vil Husbanken bestå som et boligpolitisk organ, men virksomheten vil konsentreres til særlige sosiale grupper og spesielle geografiske områder. Siden en bolig i de fleste tilfeller må anses som et sikkert panteobjekt, vil private kredittinstitusjoners kredittrasjonering av kreditt til lånsøkere med god betalingsevne neppe få særlig omfang. Husbanken vil ikke benytte subsidier for å stimulere til byggeprosesser og kvaliteter som går ut over minstestandardene i byggeforskriftene. Ved at den generelle kredittyttingen i modell 3 i større grad enn i modell 2 foretas av det øvrige kredittvesen, er det grunn til å anta at man kan oppnå effektiviseringsgevinster i kredittformidlingen, samt at det er en fordel for finansmarkedets funksjonsmåte at private finansinstitusjoner får tilgang til en større del av boliglånsmassen. I modell 3 bør gamle oppføringslån i Husbanken søkes overført til det private lånemarked (se også omtalen under modell 2 for en drøfting av overføring av husbanklån til det private kapitalmarkedet).

Modell 4

Modell 4 er karakterisert ved at det offentlige bidrar til at utvalgte grupper får rimelige lån ved at staten stiller en garanti for lån som disse tar opp i det private kredittmarked. Det kan knyttes ulike vilkår til at en låntaker skal få en slik garanti, som gjør at myndighetene kan sikre at grupper som ellers er kredittrasjonerte får lån. En kan også stille vilkår om boligens standard og utforming, og dermed målrette virkemiddelet ut fra en målsetting for eksempel om nøktern boligstandard. Modellen kan kombineres med at Husbanken består som et boligpolitisk organ. Legger en til grunn modell 3 først, vil låntakerne det er snakk om i modell 4 være de som av spesielle årsaker er kredittrasjonerte i det private kredittvesen uten en statlig garanti. En kan imidlertid også legge modell 2 til grunn, hvor statsgarantien i modell 4 da vil tilgodese samme type låntakere som i dag kvalifiserer for lån i Husbanken.

En fordel med statlig garanti for boliglån ytt av private finansinstitusjoner er at det gir det private kredittvesen adgang til en større masse boliglån, som kan være gunstig for strukturen på finansmarkedet og for en effektiv kredittformidling generelt. Ulemper med en slik statlig garanti knytter seg i første rekke til kontroll- og styringsproblemer fra myndighetenes side, samt de incentivproblemer en kan få i de private finansinstitusjonene.

8.4 KOSTNADER VED OFFENTLIGE INNGREP I BOLIGFINANSIERINGEN

I økonomisk forstand er støtten ved statlig kreditttyting definert som differansen mellom vilkårene låntaker har på sine statsbanklån og de vilkår låntaker alternativt ville måtte ha betalt ved å ta opp lån i det øvrige kredittvesen.

Når myndighetene subsidierer boligkonsumet til hele eller deler av befolkningen, innebærer dette en vridning i de relative priser i favør av bolig og i disfavør av andre konsumgoder. En slik endring i de relative prisene gjør at folk vil velge å benytte mer ressurser på det å bo og mindre på andre formål. Det bør imidlertid være godtgjort at offentlige inngrep i boligfinansieringen har vesentlige positive virkninger på bakgrunn av de betydelige kostnader som ofte er forbundet med slike inngrep. De vel viktigste kostnadene for samfunnet når det offentlige yter støtte til boligformål, knytter seg til behovet for å *finansiere støtten*. Når staten krever inn skatter og avgifter for å dekke sine utgifter, medfører dette at aktørene i økonomien stilles overfor andre relative priser, og man får en annen tilpasning enn uten skattekilene. Det vises til nærmere drøfting i avsnitt 3.2 og "*Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner*" i kapittel 7. I tillegg til at finansieringen av boligstøtte gir opphav til skatleggingskostnader, vil også tildeling av støtte forårsake *en annen ressursbruk* enn hva man ellers ville ha fått. Dette er ofte nettopp hensikten med å yte støtte til et bestemt formål. Det er samtidig viktig å ha i mente at de ressursene en stimulerer til å anvende i boligsektoren, enten det er gjennom skattesystemet eller statsbanksystemet, kunne hatt en produktiv alternativ anvendelse.

Statsbankenes utlån er finansiert via statskassen eller ved at staten garanterer for innlån fra kapitalmarkedet. Staten gjør derved bruk av sin kredittverdighet for å skaffe utlånsmidler til statsbankene. Kostnadene ved å trekke på statens kredittverdighet i denne sammenheng vil avhenge av statens finansielle stilling for øvrig og i hvilken grad det er uro i finansmarkedet.

Et omfattende statsbanksystem vil videre føre til en annen *struktur på finansmarkedet*. Offentlige finansieringsordninger påvirker de private kredit tinstitusjonenes tilpasning, og dermed finansmarkedets funksjonsmåte generelt. Når Husbanken yter subsidierte boliglån i betydelig omfang, innebærer dette samtidig at det øvrige kredittvesen får redusert sin mulighet til å yte lån av denne type. Det representerer

en innskrenkning i det private kredittvesens forretningsmuligheter og kan som sådan gjøre det vanskeligere å sette sammen en portefølje av utlån med ønsket fordeling av risiko. Videre kan et stort statsbanksystem i praksis gjøre det vanskeligere å redusere en generell overkapasitet i bankvesenet.

Et viktig forhold knyttet til offentlig innvilgning av fordeler som har fått økt oppmerksomhet de senere år, er den betydelige ressursinnsatsen av aktører som søker å påvirke myndighetenes beslutninger i sin favør («*rent seeking*»). Slik ressursbruk, som i samfunnsøkonomisk forstand er uproduktiv, er et generelt fenomen, men gjør seg også gjeldende i boligsektoren. For eksempel er det tidvis stor ressursinnsats og sterkt press mot myndighetene fra interessegrupper for å sette ned husbankrentene og øke bevilgningene til boligpolitiske formål.

Et generelt problem ved å yte subsidier er *manglende treffsikkerhet*. Det kan være vanskelig å finne indikatorer som nøyaktig identifiserer de man ønsker å tilgodese. Videre er det ofte slik at subsidier overveltes til andre aktører som ikke var tiltenkt støtte. Offentlige subsidier til oppføring av boliger tilfaller for eksempel ikke bare de som bor i boligen, men i større eller mindre grad også aktører som tomteiere, byggherrer og ansatte i byggebransjen, leverandører mv.

Ovenfor er diskutert ulike momenter som kan kategoriseres som samfunnsøkonomiske kostnader ved offentlig inngrep i boligfinansieringen. De kostnader en kanskje oftest forbinder med statsbanker, er de statsfinansielle kostnadene. Staten bevilger rentestøtte for å dekke forskjellen mellom statsbankenes innlånsrente og utlånsrente, yter bevilgninger til tap på utlån og garantier og dekker administrasjonskostnader. De statsfinansielle kostnadene ved Husbanken er dokumentert i "*Beskrivelse av det norske statsbanksystemet*" i kapittel 5. Utgifter til rentestøtte utgjør om lag 2,5 milliarder kroner pr år. I tillegg kommer utgifter til bostøtte og andre tilskudd. Samlede boligsubsidier som kanaliseres gjennom Husbanken er av størrelsesorden 4 milliarder kroner.

8.5 UTVALGETS TILRÅDINGER

Utvalget gir først sine tilrådinger om en del generelle prinsipper som utvalget mener bør ligge til grunn for det offentliges engasjement i boligfinansieringen. Deretter følger utvalgets anbefalinger om hvordan Husbanken og offentlig boligfinansiering bør organiseres. Til slutt følger utvalgets forslag om rentefastsetting på husbanklån og tilrådinger vedrørende boliglånsordningen i Landbruksbanken.

8.5.1 Generelle prinsipper

Utvalget legger til grunn at myndighetene har en boligpolitikk med målsettinger som beskrevet i avsnitt 3.5. Hovedmålsettingen er formulert slik: *Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø*. Muligheten for å nå ulike boligpolitiske mål må ses i sammenheng med de virkemidler en har til disposisjon, og de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med å benytte virkemidlene.

Den generelle boligstandarden i Norge oppfattes av utvalget å være så god at det ikke er behov for å yte støtte på et bredt plan for å heve den ytterligere. Utvalget vil i denne sammenheng vise til at det er til dels betydelige kostnader forbundet med å yte offentlig støtte, slik at støtte bør begrenses til de områder hvor behovet er stort og de samfunnsøkonomiske gevinstene betydelige.

Utvalget ser et klart behov for offentlig engasjement for å bidra til en bedre bostandard og bomiljø for visse vanskeligstilte grupper og i enkelte geografiske områder. Dersom en skal ta utgangspunkt i et uendret nivå på boligsubsidiene, vil utvalget anbefale at innretningen av boligsubsidiene dreies fra generelle ordninger

for nybygging av boliger til mer selektive ordninger mot mottakergrupper som har et klart behov for støtte og mot områder hvor boligstandarden og bomiljøet er spesielt dårlig. Etter utvalgets vurdering er en slik prioritering i tråd med boligpolitikkenes overordnede målsetting. Utvalgets tilrådning er således at *den fordelingspolitiske målsettingen i boligpolitikken styrkes*.

I lys av den demografiske utviklingen antar utvalget at behovet for tilpassede boliger for eldre vil øke, og at det vil kunne bli en viktig oppgave i morgendagens boligpolitikk å sørge for at eldre mennesker med dårlig råd kan få en høvelig og funksjonell bolig. Et annet område hvor utvalget antar det er behov for et offentlig engasjement, er selektiv støtte til utbedring og fornyelse av gammel og dårlig boligmasse. Støtte til vanskeligstilte husholdninger generelt, er formål som utvalget antar bør prioriteres i boligpolitikken.

Utvalget foreslår at *boligsubsidier som hovedregel bør kanaliseres i form av tilskudd fremfor subsidierte lån*. I den grad Husbanken fortsatt skal formidle lån, tilrår utvalget at det ytes usubsidierte lån kombinert med tilskudd fremfor subsidierte lån. Etter utvalgets forslag vil det altså ikke bli bevilget rentestøtte over statsbudsjettet, og dagens rentetrapp vil bli fjernet.

Dersom det fra myndighetenes side er ønskelig å binde deler av inntektsomfordelingen til boligformål, vil utvalget anbefale at støtte gis i form av tilskudd og ikke i form av subsidierte lån. Slike tilskudd bør være selektive og behovsprøvede. Det kan både nyttes investeringstilskudd ved anskaffelse og utbedring av bolig, samt løpende tilskudd for å redusere husstandens boligutgifter.

Utvalget vil foreslå at de to nåværende bostøtteordningene samordnes. Bostøtte bør gis etter felles kriterier, uavhengig av om boligen er finansiert i Husbanken eller ikke.

Utvalget mener at det kan være behov for et offentlig usubsidiert kredittilbud til enkelte grupper av låntakere som blir kredittrasjonert i det private kredittvesen, men som i utgangspunktet har god betalingssevne. Et slikt kredittilbud bør behovsprøves mot lånsøkers situasjon, og kan tolkes som en fordelingspolitisk målsetting i boligpolitikken.

Utvalget vil ikke anbefale at staten garanterer for boliglån formidlet gjennom det private bankvesen.

Utvalget vil peke på at det er behov for et offentlig boligpolitisk organ for å forvalte støtten til boligsektoren, samt å gi råd, veiledning og informasjon om forhold knyttet til boligspørsmål og boligpolitikk. Utvalget antar at det er hensiktsmessig at man her kan bygge på den kompetanse som ligger i Husbanken.

8.5.2 Organiseringen av offentlig boligfinansiering

Utvalget er samlet i sin tilrådning av de generelle prinsipper, omtalt i avsnitt 8.5.1, som bør ligge til grunn for det offentlige engasjement i boligfinansieringen. Utvalget har noe ulike vurderinger vedrørende hvordan den offentlige boligfinansieringen bør organiseres. Utvalgets vurderinger bygger på omtalen i avsnitt 8.3.5 av ulike modeller for organisering av boligfinansieringen. *Utvalgets flertall, medlemmene Klemetsen, Rattsø og Rømo*, legger vekt på de hovedprinsipper utvalget har lagt til grunn, nemlig at subsidier konsentreres til vanskeligstilte grupper og gis som tilskudd fremfor subsidierte lån, og at statsbankenes virksomhet i det ordinære lånemarkedet begrenses. Flertallet vil derfor tilrå at den offentlige boligfinansieringen organiseres etter modell 3. Modellen innebærer at Husbanken ikke lenger skal yte ikke-behovsprøvede oppføringslån og utbedringslån, men kun lån til vanskeligstilte grupper. Etter flertallets forslag vil det ikke bli bevilget rentestøtte over statsbud-

sjettet, og dagens rentetrapp blir fjernet. Gamle ikke behovsprøvde lån bør etter en overgangsperiode søkes overført til det private lånemarked.

Disse medlemmene mener at Husbanken i dag fungerer fordelingspolitisk uheldig, ved at betydelige subsidier fordeles til grupper som ikke behøver støtte, og ved en uheldig kobling av kontantstøtte og lån. Det beste fordelingspolitiske resultat oppnås om boligstøtten brukes selektivt og gis som kontantstøtte. I enkelte tilfeller kan bruk av usubsidierte lån være hensiktsmessig for å løse sosialpolitiske eller regionalpolitiske oppgaver, spesielt i områder med svakt utbygd annenhåndsmarked for boliger.

Forslaget om begrensning av Husbankens rolle i det ordinære lånemarkedet vil styrke de private kredittinstitusjoners adgang til pantsikrede fordringer. Den anbefalte løsningen er derfor gunstig for finansmarkedets struktur og virkemåte. Forslaget vil videre redusere de samfunnsøkonomiske kostnader ved statsbankene og styrke statens kredittverdighet. I dagens kredittmarked kan Husbanken bare brukes i stabiliseringspolitikken dersom det fortsatt blir knyttet subsidier til husbanklåneene. Hvis man ønsker å bruke nybygging av boliger som virkemiddel i stabiliseringspolitikken, mener utvalgets flertall at det mest effektivt kan gjøres gjennom kontantstøtte eller refusjon av merverdiavgift. Opprettholdelse av Husbankens utlånsvirksomhet er unødvendig for å oppnå økonomisk stabilisering.

I dagens kredittmarked vil den boligpolitiske effekten av Husbanken i all hovedsak være knyttet til de subsidier og stønadsordninger banken forvalter. Husbanken vil derfor fortsatt være et sentralt boligpolitisk instrument selv om de store låneordningene overdras til det private kredittmarked. Flertallet legger vekt på at boligstandarden for de aller fleste er god. Husbanken søker å oppnå en høyere byggestandard enn det byggeforskriftene krever. Flertallet mener at det er uheldig med denne formen for dobbeltregulering, og at minstestandarden bør reguleres gjennom byggeforskriftene og håndheves av de kommunale bygningsetater. Det forutsettes at informasjonsvirksomhet og rådgivning overfor grupper som fortsatt ønsker det, kan ivaretas av Husbanken.

Utvalgets medlemmer Kleppe og Ueland går inn for at modell 2 legges til grunn, slik at Husbanken fortsatt både kan fordele subsidier etter behovsprøving og gi ikke-behovsprøvde oppførings- og utbedringslån. Til de sistnevnte bør det ikke gis subsidier over statsbudsjettet, og utlånsrenten bør settes høyt nok til å dekke kostnadene ved administrasjon av ordningen og tap på utlån. Husbanken bør få større frihet til å fastsette utlånsrenter som bør kunne variere etter rentebindingstid og etter lånetakernes ønsker. Innlånsrenten bør bindes til statspapirer med samme løpetid som utlånene. Selv om Norges økonomi for tiden er meget sterk, kan man ikke se bort fra at det i fremtiden kan oppstå situasjoner da statens kredittverdighet bør avlastes. Dette kan, som beskrevet i "*Vurdering av statsbankenes rolle i boligfinansieringen*" i kapittel 8, skje ved at Husbanken etter en tid selger boliglån i markedet.

Dette alternativet vil ikke koste statskassen noe, og behøver ikke bety noen vesentlig belastning på statens kredittverdighet. Husbanken vil fortsatt kunne være en sentral aktør i boligfinansieringen, med en markedsandel som Stortinget kan regulere ved de utlånsrammer som fastsettes. Dette vil gi Husbanken en mulighet til å påvirke konkurransen i markedet, til fordel for konsumentene. Siden Husbankens markedsandel normalt vil bli klart mindre enn i dag, vil alternativet gi private kredittinstitusjoner større adgang til pantsikrede fordringer, men ikke i samme grad som etter modell 3.

Det viktigste ved disse medlemmers alternativ er at Husbanken fortsatt vil være et sentralt instrument for alle sider av statens boligpolitikk, ikke bare for fordeling av subsidier, slik modell 3 går inn for. Det har i første rekke vært Husbankens for tjeneste at Norge, i motsetning til mange andre land, i liten grad har et segregert

boligmarked. Selv om boligstandarden i dag generelt er god, er det behov for også i fremtiden å ha virkemidler for å sikre at flest mulig får en tilfredstillende bolig. Å overlate den ikke-subsidierte boligfinansieringen helt til det private marked, slik modell 3 gjør, øker risikoen for et mer segregert boligmarked. Generelle ikke-subsidierte utlån fra Husbanken vil dekke mange boligbehov som ellers ville kreve selektive løsninger. I tillegg vil slike lån gi Husbanken fortsatt mulighet til å delta, sammen med andre, i arbeidet for å finne gode og økonomiske løsninger for ulike boligproblemer. Dette er en oppgave som byggeforskriftene ikke kan overta. Informasjon og rådgivning i byggesaker må, for å nå dem som har mest behov for den, knyttes til långivingen.

Modell 2 er også en forutsetning for at staten skal kunne sikre en viss boligbygging i situasjoner som den vi har hatt de siste årene, da boligbyggingen uten bruken av Husbanken ville ha falt til nesten ingenting. En slik innsats kan gjentas om Husbanken fortsatt opererer på det alminnelige boligmarked, om nødvendig med bruk av tidsbegrensede subsidier. Å forsøke det samme med subsidier overfor private kredittinstitusjoner, ville både være langt dyrere og vesentlig mer usikkert.

Husbanken bør, som hittil, være en støttespiller for kommunene både i den alminnelige boligreising, ved byfornyelse og rehabilitering og ved bygging av spesielle boliger. Dette forutsetter at Husbanken også kan gi generelle ikkesubsidierte lån. Det samme kreves for at det nære samarbeidet mellom Husbanken og boligsamvirket skal kunne fortsette som nå. Boligsamvirket har gjort det mulig for mange som ellers ikke ville greid det, å skaffe seg egen bolig. En kombinasjon av generell låneadgang i Husbanken og bankens samarbeid med boligsamvirket vil fortsatt kunne bidra til å sikre en god boligstandard for mange som, uten å tilhøre så svake grupper at de burde få tilskudd, ikke ville greie å løse sitt boligproblem så lett om de bare skulle forholde seg til private banker.

Medlemmet Ueland viser forøvrig til omtalen av Husbanken i sin merknad i avsnitt 2.6.

8.5.3 Rentefastsettelse på husbanklån

Utvalget har som nevnt noe ulike oppfatninger om i hvilken grad Husbanken bør yte lån. Men dersom Husbanken skal yte lån for et visst formål, tilrår utvalget at valgfriheten for låntaker når det gjelder rentebindingstid utvides. Det vil øke låntakers valgmuligheter dersom Husbanken kan tilby både lån med kort og lang bindingstid. En naturlig følge av dette er at lånene rentereguleres på bakgrunn av rentebindingstiden, slik det er vanlig i det øvrige kredittvesen. Eksempelvis skal et lån med tre måneders rentebindingstid rentereguleres hver tredje måned, mens et lån med tre års rentebindingstid rentereguleres hvert tredje år. Dersom låntaker velger å innfri lånet før rentebindingsperiodens slutt, må dette skje til overkurs/underkurs dersom rentenivået har endret seg.

Utvalget går som nevnt inn for at lån gjennom Husbanken ikke skal subsidiere over statsbudsjettet. Etter utvalgets oppfatning er en naturlig referanse for renten på Husbankens utlån renten på statspapirer med samme rentebindingstid tillagt en margin. Renten på de aktuelle statspapirer vil reflektere den kostnad staten har ved å låne inn penger. Videre har staten en del andre kostnader knyttet til Husbanken som det er naturlig at kan dekkes ved en margin over statspapirrenten. Lån i det omfang det her er snakk om belaster til en viss grad statens kredittverdighet, som vil kunne øke de renter staten selv må betale for sine innlån. I tillegg kommer utgifter til administrasjonskostnader og forventede tap, samt at staten ikke får avkastning av egenkapitalen i Husbanken.

Utvalget vil vise til at SND i dag betaler en låneprovisjon til staten på 0,4 prosent av sine innlån, som er ment å reflektere fordelene SND har ved å trekke på statens kredittverdighet. Videre har Husbanken i dag administrasjonskostnader på 0,15-0,2 prosent av forvaltningskapitalen. Forventede tap for kredittforetak utgjør om lag 0,3 prosent av utlånene. Husbanken har vanligvis bedre sikkerhet for sine utlån og bør kunne ha et lavere tapsnivå over tid. Staten mottar ikke avkastning av den innskutte egenkapitalen i Husbanken. En utlånsrente i Husbanken basert på renten på statspapirer og en margin på for eksempel 0,5 prosentpoeng vil i hovedsak være en gunstig rente sammenlignet med tilsvarende betingelser i andre finansinstitusjoner.

Det er også mulig å gå ett steg videre og la Husbanken innen visse rammer selv bestemme hvilken margin den ønsker å ta på det enkelte lån. Dette vil sette Husbanken i stand til å tilby for eksempel en lavere margin til borettslag, hvor administrasjonskostnader og forventede tap i forhold til lånevolum er mindre.

Selv om Husbankens innlånsside og utlånsside i prinsippet kan ses uavhengig, vil det etter utvalgets oppfatning bedre informasjonsgrunnlaget for besluttede myndigheter og allmennheten om Husbankens innlånssystem ble lagt om slik at det blir en klar kobling mellom utlånssiden og innlånssiden (jf SNDs innlånssystem). Når utvalget anbefaler at staten ikke skal yte rentestøtte, vil det være en fordel om innlånssystemet samtidig legges om. Selv om man med dagens system kan få null rentestøtte over tid, vil man kunne få perioder med positiv og negativ rentestøtte over statsbudsjettet på grunn av ulik rentebindingstid på utlån og innlån. Utvalget vil derfor tilrå at Husbankens innlån fra statskassen finner sted med samme rentebinding som Husbanken har på sine utlån.

8.5.4 Boliglån i Landbruksbanken

Landbruksbanken har en egen ramme for boliglån. Lånevilkårene er i hovedsak de samme som for Husbanken. I motsetning til Husbanken kan Landbruksbanken innvilge annenprioritetslån og byggelån. Bakgrunnen for at Landbruksbanken ikke krever førsteprioritetslån, er at det ikke er mulig å skille ut boligen fra resten av gårdseiendommen, og at det vil virke urimelig at andre lån med sikkerhet i eiendommen må vike for å at det skal kunne innvilges lån til boligformål.

Utvalgets tilrådninger vedrørende Husbanken i tidligere avsnitt gjelder så langt de passer på samme måte for Landbruksbankens boliglån.

Dersom myndighetene ønsker en offentlig formidling av kreditt gjennom statsbankapparatet til boligformål, bør slik virksomhet samordnes og samles i Husbanken. Utvalget kan ikke se behovet for en egen ramme for boliglån i Landbruksbanken. Se også utvalgets tilrådninger om Landbruksbanken i "*Vurdering av modeller for nærings- og distriktsfinansiering*" i kapittel 9. Utvalget forutsetter imidlertid at de spesielle forhold som særpreger lån til boligformål på landbrukseiendommer ivaretas på en tilfredsstillende måte ved en overføring til Husbanken. På sikt bør en komme over på ensartede regler for alle husbanklån, etter at en har ryddet av veien de praktiske og lovbestemte ulikhetene som i dag finnes mellom låneordningene i de to bankene.

KAPITTEL 9

Vurdering av modeller for nærings- og distriktsfinansiering**9.1 INNLEDNING**

Av de syv statsbankene er fire engasjert innen offentlig finansiering av næringsvirksomhet. Den opprinnelige begrunnelsen for opprettelsen av disse bankene og deres funksjoner i dag er beskrevet i "*Beskrivelse av det norske statsbanksystemet*" i kapittel 5 og i særskilte vedlegg til utredningen. Mens SNDs virksomhet er begrunnet ut fra generelle nærings- og distriktpolitiske målsettinger og forvalter i hovedsak næringsnøytrale virkemidler, er Landbruksbanken, Fiskarbanken og Statens lånekasse for aviser begrunnet ut fra særlige målsettinger knyttet til de næringer de betjener. Det er i "*Statsbankenes rolle i den økonomiske politikken*" i kapittel 3 redegjort for de ulike målsettinger i nærings- og distriktpolitikken. Utvalget vil vise til de drøftelser som der er foretatt angående forholdet mellom målsettinger og valg av virkemidler i den offentlige finansiering av næringsvirksomhet. I dette kapitlet vil utvalget gi nærmere vurderinger og tilrådinger om hvilke roller og funksjoner statsbankene bør ha innen finansiering av næringsvirksomhet. Vurderingene må ses på bakgrunn av de mer generelle vurderinger og tilrådinger angående statsbanksystemet i "*Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner*" i kapittel 7.

I avsnitt 9.2 gis en kort oppsummering av offentlig næringsfinansiering i Norge og de andre nordiske land. Begrunnelsene for offentlig medvirkning i næringsfinansieringen, slik dette er uttrykt i målsettingene i den økonomiske politikken, gjengis i avsnitt 9.3. I avsnitt 9.4 vurderes kostnader og spesielle egenskaper ved statlig subsidiert kredittgivning i forhold til alternative offentlige virkemidler. Her gis også mer konkrete vurderinger av hvilke formål utvalget mener statsbankene bør støtte, samt hvilke avgrensninger i statsbankenes virkeområde som bør foretas. I avsnitt 9.5 vurderes enkelte forhold vedrørende organiseringen av statsbankenes virksomhet på området for næringsfinansiering. På bakgrunn av utvalgets mer generelle tilrådinger i avsnittene 9.4 og 9.5 gis vurderinger og tilrådinger angående de enkelte statsbanker i avsnittene 9.6-9.10.

9.2 KORT OM OFFENTLIG NÆRINGSFINANSIERING I NORGE OG I DE ANDRE NORDISKE LAND

De fleste land har former for støtteordninger overfor deler av næringslivet. Det er imidlertid relativt store forskjeller både med hensyn til utforming av støtteordninger og med hensyn til omfanget av disse. Modeller for næringsfinansiering i de nordiske land er nærmere behandlet i avsnitt 6.2.

I Norge er en del av næringsstøtten kanalisert via statsbankene. Av den totale næringsstøtten i 1994 på om lag 25 milliarder kroner mottok jordbruket i overkant av 12 milliarder kroner og industrien i overkant av 6 milliarder. Av støtten til industriktoren er anslagsvis en tredjedel gitt i støtte gjennom SND.³⁵

I alle de nordiske land eksisterer det offentlige ordninger for kapitaltilførsel til næringslivet. Offentlig kredittstøtte³⁶ kan klassifiseres etter hvilke sektorer og for-

35. Tallene som er hentet fra Nasjonalbudsjettet 1995, side 117 og 118, omfatter ikke skjermingsstøtte og prissubsidier for matvarer.

mål støtten er rettet mot. I 1991 utgjorde ordninger rettet direkte mot særskilte næringer tre fjerdedeler av total kredittstøtte i Norden. Av de næringsnøytrale eller horisontale støtteordninger utgjorde kredittstøtte til regionalformål, små og mellomstore bedrifter og FoU virksomhet den vesentligste andelen. Av de nordiske land har Norge det høyeste kredittstøttenivået. Danmark er det nordiske landet med lavest støttenivå.

Etter dereguleringen av kredittmarkedene i de nordiske land er det foretatt til dels betydelige endringer i de enkelte lands offentlige finansieringsordninger. Det har i alle land vært en dreining bort fra kredittytting som erstatter privat kreditttilførsel. Bare i Norge og Finland er det fortsatt ordninger av et visst omfang der det ytes offentlig finansiering mot god pantesikkerhet, det vil si grunnfinansiering. I begge land er grunnfinansieringsordningen i hovedsak rettet mot næringslivet i distriktene. Den finske ordningen er for tiden til vurdering av myndighetene.

Støtte til regionformål utgjør en relativt stor andel av kredittstøtten i Norge og Finland. I Sverige og Danmark er kredittstøtten i stor grad dreiet over mot støtte til små og mellomstore bedrifter. Begrunnelsen for dette er betydningen av småbedrifter og nyetableringer for nyskapning og omstillinger i næringslivet. Det legges også vekt på at sysselsettingen i mindre og mellomstore bedrifter utgjør en stor andel av samlet sysselsetting.

Generelt kan utviklingen av kredittstøtten i Norden karakteriseres ved at offentlige grunnfinansieringsordninger er under nedbygging, mens kapitaltilførsel i form av risikolån og egenkapital, spesielt for nyetableringer og små og mellomstore bedrifter, prioriteres. Det legges for de fleste ordninger vekt på å komplettere private kapitalmarkeder. Videre er det en tendens til at lån og egenkapital foretrekkes fremfor garantier, fordi det er enklere å få oversikt over de budsjettmessige virkningene. Egenkapitalordninger er særlig rettet mot nyetableringer.

9.3 BEGRUNNELSER FOR OFFENTLIGE INNGREP I NÆRINGSFINANSIERINGEN

Målsettingene i nærings- og distriktpolitikken er nærmere behandlet i avsnitt 3.3 og 3.4. I dette avsnittet vil utvalget kort gjengi de mest sentrale begrunnelser for offentlige inngrep i markedet for finansiering av næringsvirksomhet. Det overordnede mål i næringspolitikken er å legge forholdene til rette for økonomisk vekst og høy sysselsetting. I tillegg til denne overordnede målsettingen er det i den økonomiske politikken formulert en rekke avledede mål, hvis oppnåelse vurderes som en forutsetning for å oppnå økonomisk vekst og høy sysselsetting over tid. I Langtidsprogrammet 1994-97 legges det blant annet vekt på at tilgangen av egen- og fremmedkapital til næringslivet må fungere tilfredsstillende.

Foruten de generelle målsettinger om å styrke verdiskapningen i samfunnet er det i den økonomiske politikken formulert en rekke målsettinger som er knyttet til utviklingen i spesielle næringer. Dette gjelder særlig i forhold til primærnæringene. På bakgrunn av primærnæringenes betydning for sysselsetting og bosetting i distriktene innehar disse næringer også en sentral plass i distriktpolitikken. Hensynet til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i landet har tradisjonelt vært det sentrale målet for distriktpolitikken. Det er også målsettinger som angår levevilkår og sysselsettingssituasjonen i distriktene. Offentlig støtte til næringsvirksom-

36. Det vises til nærmere omtale i avsnitt 6.2.1. Offentlig kredittstøtte er her definert som statsfinansielle kostnader knyttet til offentlige finansieringsordninger. Støttebeløpene omfatter rentestøtte, direkte tilskudd og bevilgninger til dekning av tap. «Næringslivstøtte i Norden», Nordisk Seminar og Arbejdsrapporter, 1992:513.

het i distriktene er i hovedsak begrunnet i hensynet til å styrke sysselsettingsutviklingen på utsatte steder og å tilpasse produksjonskapasiteten i primærnæringene.

9.3.1 Markedssvikt som begrunnelse for offentlige tiltak

Det er særlig to former for svikt i de private markeder som kan innebære at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ikke gjennomføres i et ønskelig omfang. Den første formen for markedssvikt relaterer seg til finansieringen av lønnsomme *prosjekter med relativt høy risiko*. Private finansinstitusjoner vil normalt kreve sikkerhet for de lån som ytes. Usikre prosjekter der låntaker ikke kan stille tilstrekkelig sikkerhet kan ha vansker med å få kreditt selv om de har god forventet lønnsomhet. En bedrift eller en initiativtaker til et prosjekt vil normalt vite mer om prosjektets muligheter til å lykkes enn det eksterne kredittilbydere vil gjøre. Det er også slik at bedrift eller prosjektleder gjennom sine handlinger vil kunne påvirke utfallet av investeringsprosjekter, og det trenger ikke være samsvar mellom prosjektleders interesser og interessene til eksterne kredittyttere. Disse forholdene som i litteraturen går under betegnelsen «asymmetrisk informasjon» og «styrings problemet», vil eksterne investorer og kredittilbydere ta hensyn til i sine vurderinger, og de vil derfor legge stor vekt på sikkerhetsstillelse for låneopptak.

Det offentlige står overfor det samme problemet som private institusjoner når det gjelder incentivproblemene overfor låntakerne. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt kan det imidlertid være riktig å se slike investeringsprosjekter i sammenheng. Den samlede risiko kan av samfunnet vurderes som lavere enn summen av risikoen i hvert enkelt prosjekt. Risikoen for samfunnet kan dermed vurderes som lavere enn den gjør for private finansinstitusjoner. Når de private markeder ikke makter å spre risiko godt nok, kan dette være et argument for offentlige tiltak.

Den andre hovedbegrunnelsen for offentlig inngrep i næringsfinansieringen er eksistensen av *positive eksterne effekter*. Når en virksomhet medfører positive eksterne effekter (bevaring av kulturlandskap eller investeringer i infrastruktur som flere kan nyte godt av) er den samfunnsøkonomiske lønnsomheten høyere enn den privatøkonomiske. En ren markedstilpasning vil derfor kunne medføre et for lavt omfang av slik virksomhet. I enkelte tilfeller kan eksistensen av positive eksterne effekter innebære at privatøkonomisk ulønnsomme prosjekter likevel er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men slike prosjekter vil overhodet ikke la seg gjennomføre uten offentlige inngrep i en eller annen form.

9.3.2 Næringsspesifikke målsettinger

Offentlig virkemiddelbruk kan også begrunnes ut fra næringsspesifikke hensyn. Hensynet til en forsvarlig disponering av naturressurser (fiskebestanden, oljeforekomster mv.) innebærer at det kan være nødvendig med tiltak for tilpasse produksjonskapasitet til ressurstilgang. Målsettingene i den økonomiske politikken for primærnæringene er ofte dels begrunnet ut fra effektivitetshensyn (effektiv utnyttelse av ressursene i næringen) og dels ut fra mer generelle distriktpolitiske hensyn (opprettholde bosettingsmønsteret).

9.3.3 Distriktpolitiske målsettinger

Målsettingene i distriktpolitikken er nærmere drøftet i avsnitt 3.4. Vi vil her trekke fram to forhold ved næringsvirksomhet i distriktene som kan berettige offentlige inngrep. For det første vil ofte fast produksjonsutsyr og bygninger ha lav alternativverdi i distriktene. Dette innebærer at bedrifter i distriktene kan ha vanskeligere for

å stille sikkerhet ved låneopptak, og investeringer i distriktene kan derfor vurderes som mer risikable enn tilsvarende investeringer i mer sentrale strøk. Næringslivet i distriktene kan således bli utsatt for en strengere kredittrasjonering enn det øvrige næringsliv.

På bakgrunn av målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i landet er det et mål å styrke arbeidsplassene i distriktene. Opprettelse eller bevaring av arbeidsplasser i distriktene kan således karakteriseres ved positive indirekte virkninger, og dette er et tradisjonelt argument for offentlige tiltak for å stimulere næringslivet i distriktene.

9.4 KOSTNADER VED STATS BANKENES VIRKEMIDLER - IMPLIKASJONER FOR VIRKEMIDDELBRUKEN

9.4.1 Innledning

Utvalget ga i forrige avsnitt en oppsummering av de viktigste forhold som kan begrunne offentlige tiltak, og der statsbankene kan være ett av flere alternative virkemidler for å nå de ulike målsettinger. I dette avsnittet vil utvalget gi en nærmere vurdering av når statsbankene bør foretrekkes fremfor andre virkemidler. I avsnitt 9.4.2 drøftes kostnadene ved statsbankenes virksomhet samt ulike argumenter i favør og ufavør av offentlige finansieringsordninger for næringsvirksomhet. I de etterfølgende avsnitt gis vurderinger med hensyn til hvilke konkrete formål utvalget mener statsbankene bør rettes inn mot (9.4.3-9.4.5), og hvilke avgrensninger av virkemiddelbruken utvalget anbefaler (9.4.6-9.4.8).

9.4.2 Kostnader ved offentlig næringsfinansiering

De samfunnsøkonomiske kostnader ved statsbankenes virksomhet er behandlet i "*Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner*" i kapittel 7. Offentlige finansieringsordninger for næringslivet innehar en del spesielle karakteristika med hensyn til effekter og kostnader sammenlignet med virksomheten i de øvrige statsbanker. En betydelig andel av virksomheten i de øvrige statsbanker er i form av lån eller tilskudd som tildeles etter relativt veldefinerte kriterier, som for eksempel Lånekasen for utdanning og Husbanken. Det legges relativt liten vekt på å vurdere lønnsomheten i det enkelte prosjekt eller kredittverdigheten til den enkelte låntaker. Ved finansiering av næringsvirksomhet er derimot prosjekt- og kredittvurderingselementet svært viktig. Dermed blir det viktig å unngå å støtte dårlige prosjekter eller prosjekter som ville blitt gjennomført uten offentlig medvirkning. Støtte til prosjekter som ikke burde mottatt støtte, betyr økte kostnader ved virkemiddelbruken.

Statsbankene forvalter et sett av selektive virkemidler for kapitaltilførsel til næringslivet, i hovedsak i form av risikolån og garantier. Statsbankene forvalter også tilskuddsordninger og utøver andre funksjoner, men det er låne- og garantiordningene som utgjør den sentrale *bankvirksomheten* i statsbankene. Statsbankenes virkemidler har generelt to funksjoner. De avlaster risiko (risikolån og garantier) og de tilfører subsidier i den grad låne- og garantiordningene prises lavere enn tilsvarende ordninger i det private markedet. Generelt bør offentlig virkemiddelbruk rettes direkte inn mot de markeder der markedssvikt påvises. Det følger av dette at risikolån og garantier bør anvendes når det er kapitalmarkedet som svikter, og at subsidier bør anvendes ved positive indirekte virkninger.

Selektive virkemidler vil i større grad enn generelle kunne rettes direkte inn mot de forhold en ønsker å påvirke. I den grad det i den økonomiske politikken formuleres detaljerte målsettinger om utviklingen i enkelt næringer eller omfanget av bestemte typer investeringer, trekker dette således i favør av selektive virkemidler.

Utvalget vil imidlertid vise til at erfaringer fra norsk økonomi og internasjonalt tilsier at en må være forsiktig med å overbelaste den økonomiske politikken ved å stille opp mange detaljerte målsettinger. Særlig viktig er det å unngå konflikter mellom de ulike målsettinger i nærings- og distriktspolitikken. Langvarig økonomisk vekst oppnås mest effektivt ved å legge forholdene til rette for at markedet kanalisere ressursene dit de gir høyest samfunnsmessig avkastning. Etter utvalgets syn kan det offentlige først og fremst bidra til dette gjennom utformingen av rammebetingelsene for næringslivet. Utvalget vil spesielt peke på viktigheten av informasjonstilgang og spredning av kunnskap, samt tiltak for å bedre funksjonsdyktigheten i de private egen- og fremmedkapitalmarkeder.

Subsidieelementet i statsbankenes låneordninger innebærer at ulike deler av næringslivet stilles overfor ulike kapitalkostnader og dermed ulike krav til avkastningen av investeringer. Ideelt sett vil dette være hensikten med å støtte enkeltbedrifter (eksempelvis ved positive eksterne virkninger), men ofte vil subsidiering ha utilsiktede vridningseffekter ved at ressursene i økonomien kanaliseres til mindre lønnsomme prosjekter. Den historiske kapitalavkastningen har for store deler av norsk næringsliv vært lav sammenlignet med de fleste andre land.³⁷ Dette henger i stor grad sammen med lave avkastningskrav for næringsinvesteringer på grunn av næringsstøtte og skattesystemets utforming. Norge har et høyt nivå for næringsstøtte sammenlignet med andre land. Utvalget viser til regjeringens uttalelse i Langtidsprogrammet 1994-97 om at den i programperioden ville legge vekt på å redusere næringsstøtten og samtidig ta vare på viktige mål i nærings- og distriktspolitikken. Behovet for å redusere det samlede omfanget av næringsstøtten bør også ha konsekvenser for statsbankenes virksomhet innen næringsfinansiering.

Anvendelse av selektive virkemidler i form av utlån fra statsbanker inneholder potensielle kostnader som følge av uheldige incentivvirkninger. Eksistensen av støtteordninger gjør det rasjonelt for næringslivet å tilpasse seg slik at de kan dra mest mulig nytte av støtteordningene (såkalt «rent seeking»). På bakgrunn av det mangfoldet av nærings- og distriktsrettede støtteordninger som i dag finnes, er det rimelig å anta at bedrifter anvender relativt store ressurser for å få oversikt over støtteordningene. I tillegg kommer ressurser som anvendes for å påvirke utformingen av støtteordningene (lobbyvirksomhet). Utvalget vil anta at de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med strategisk tilpasning og forsøk på påvirkning er særlig viktige for subsidierte næringsfinansieringsordninger. Dette skyldes den relativt store usikkerhet som alltid vil være forbundet med å vurdere næringsprosjekter og bedrifter som søker om støtte.

Utvalget vil understreke at de høye kostnadene ved offentlig ressursbruk i næringsfinansieringen tilsier at virkemiddelbruken begrenses til de områder der gevinstene ved offentlige tiltak anses å være klart positive. Utvalget anbefaler at næringsnøytrale virkemidler oppvurderes i den grad en ønsker å ivareta nærings- og distriktspolitiske hensyn. Kostnadene ved selektiv virkemiddelbruk tilsier også at en oppgradering av generelle virkemidler kan være hensiktsmessig. I de neste avsnittene følger utvalgets vurderinger av hvilke konkrete formål som bør omfattes av statsbankenes virkemiddelapparat.

37. «Avkastningen på investeringer er lav i Norge. Til tross for et høyt investeringsnivå er veksten i kapitalproduktiviteten lavere enn hos mange av våre handelspartnere», fra mandatet til rapporten om Bedrifts- og kapitalbeskatningen, NOU 1989:14. I rapporten fremgår det at bruttokapitalbeskatningen i Norge for årene 1987-90 var om lag 10 prosent, mens den for OECD-området samlet var 20 prosent (side 88-92). Utvalget pekte på de norske skattereglene, den høye norske næringsstøtten samt den høye andel investeringer i offentlig regi (spesielt investeringer i infrastruktur) som forklaring på den lave kapitalavkastningen i Norge.

9.4.3 Små bedrifter og nyetableringer

Små bedrifter og nyetableringer er en viktig målgruppe for offentlige finansieringsordninger både i Norge og i andre land. Hovedbegrunnelsen for dette er nyetableringers betydning for økonomisk vekst og sysselsetting, samt markedssvikt i kapitalmarkedet.

Eksisterende små bedrifter eller nyetableringer vil i større grad enn eksisterende større bedrifter kunne være rasjonerte i egen- og fremmedkapitalmarkedet. Dette skyldes flere forhold. For det første vil mindre bedrifter av institusjonelle grunner være utestengt fra å innhente egenkapital gjennom børsen. Ofte vil bedriftenes egenkapital være begrenset til de midler ledelsen selv skyter inn i bedriften, og små bedrifter vil derfor ha mindre evne enn større bedrifter til å stille sikkerhet for låneopptak.

For det andre vil nyetablerte bedrifter være uten kundeforhold til private finansinstitusjoner, og normale forsiktighetsregler tilsier at finansinstitusjonene vil være mer restriktive til å låne ut til ukjente kunder. Mindre bedrifter vil også ha svakere forhandlingsstyrke enn større bedrifter overfor finansinstitusjonene fordi de er mindre interessante som kunder. De vil derfor kunne oppnå dårligere finansieringsbetingelser.

Alle disse forholdene trekker i retning av at nyetableringer og små bedrifter kan være rasjonerte i markedene for risikolån og egenkapital. Utvalget mener at offentlige tiltak i form av risikoavlastning vil kunne korrigere for dette. De mest hensiktsmessige virkemidlene vil være tilførsel av risikolån, garantier eller egenkapital.

Utvalget vil videre peke på ulike vurderinger og undersøkelser som de senere år er foretatt omkring betydningen av små og mellomstore bedrifter. En interdepartemental arbeidsgruppe som i 1987 vurderte industrifinansieringen i Norge mente at små bedrifter og nyetableringer burde støttes av statsbanksystemet³⁸ Penge- og kredittutvalget mente likeledes at statsbankene burde ha en plass i finansieringen av næringsvirksomhet med forventet høy samfunnsmessig avkastning når disse har problemer med å oppnå finansiering i det private kredittmarkedet. Utvalget anbefalte at statsbankene i slike tilfeller yter toppfinansiering, og at renten på lånene bør settes slik at den reflekterer risikoen som staten påtar seg.³⁹

Utvalget vil også vise til en undersøkelse fra 1992 om små og mellomstore bedrifter i Norge. Det vises i undersøkelsen til at store deler av denne sektoren har problemer med svak lønnsomhet og svakt kapitalgrunnlag. Det fremheves at nyetableringer er en viktig faktor for økonomisk vekst og for sysselsettingsutviklingen. Det vises til at sektoren er mer arbeidskraftintensiv enn større bedrifter. For å bedre lønnsomheten i denne sektoren anbefales det å redusere arbeidsgiveravgiften. Når det gjelder offentlige finansieringsordninger legges det vekt på at det er tilgangen på kapital og ikke prisen som er viktig. Det offentlige bør derfor unngå å gi subsidierte lån.⁴⁰

Etter utvalgets vurderinger er det av hensyn til økonomisk vekst over tid viktig med nyetableringer. Da nyetableringer og små bedrifter vil ha en tendens til å være rasjonerte i det private kredittmarkedet, mener utvalget at offentlig tilbud av risikolån vil være et egnet virkemiddel. Utvalget legger vekt på at ordningene bør utformes slik at risikoen ved kapitaltilgangen gjenspeiles i lånebetingelsene. Dette vil bidra til å motvirke at ordningene blir unødvendig kostbare for staten, og det vil

38. «Statsbankenes rolle i industrifinansieringen», fra en interdepartemental arbeidsgruppe, 1987, side 80.

39. «Penger og kreditt i en omstillingstid», NOU 1989:1, side 229.

40. «Små og mellomstore bedrifter i Norge - en analyse av betydning, lønnsomhetsforhold og kapitalforhold. utfordringer. Forslag til tiltak.», SNF-rapport 87/92.

reduere de uheldige vridningseffekter som følger av subsidiert kapital. Utvalgets vurderinger angående organiseringen av virkemiddelbruken gis i avsnitt 9.5.

9.4.4 Forskning og utviklingsvirksomhet i næringslivet

FoU-virksomhet i næringslivet vil ofte ha gunstige samfunnsøkonomiske virkninger. Et vellykket FoU-prosjekt vil innebære frembringelse av kunnskap som kan nyttiggjøres også av andre bedrifter enn den som gjennomfører prosjektet. FoU-prosjekter kan derfor karakteriseres ved positive eksterne virkninger, og er således kandidater for offentlig støtte.

Før et FoU-prosjekt igangsettes vil det gjerne være betydelig usikkerhet om i hvilken grad det vil lykkes, noe som gjør det risikabelt for den enkelte bedrift å sette det i gang. Fra samfunnets synspunkt kan imidlertid det enkelte prosjekt ses i en større sammenheng og som en liten del av en omfattende prosess. Samfunnets totale avkastning av FoU-virksomhet er langt sikrere enn avkastningen av det enkelte prosjekt.

Utvalget mener på dette grunnlag at samfunnet bør stimulere til økt FoU-aktivitet i næringslivet. Dette kan skje gjennom tilskudd til FoU-aktivitet eller ved tilbud om subsidierte finansieringsordninger. Både tilskudd og subsidiert kreditt vil gjøre det mer attraktivt for næringslivet å igangsette FoU-prosjekter. Støtte gjennom subsidiert kreditt vil dessuten avlaste bedriftene for noe av risikoen ved investeringene. Spesielt kan dette være hensiktsmessig i forhold til FoU-investeringer i mindre bedrifter med svak evne til sikkerhetsstillelse. Gjennom kredittgivningen vil det offentlige også ha bedre muligheter for å kontrollere at støtten anvendes som forutsatt.

Arbeidsgruppen som vurderte statsbankenes rolle i industrifinansieringen tilrådde at «industriell forskning og utvikling bør være et prioritert område for offentlig finansieringsmedvirkning».

Utvalget tilrår at FoU-virksomhet bør omfattes av statsbankenes virkemidler. Offentlig støtte til slik virksomhet kan være i form av tilskudd eller subsidiert kreditt.

9.4.5 Omstillinger

Endrede rammevilkår og markedsforhold innebærer at bedrifter vil ha behov for å foreta omstillinger for å bedre eller opprettholde lønnsomhet over tid. Utvalget vil peke på at investeringer for å gjennomføre omstillinger er en naturlig del av all næringsvirksomhet som bedriftene ut fra bedriftsøkonomiske hensyn har incentiver til å gjennomføre. Det er således fra det offentliges side ikke grunn til å subsidiere slike investeringer generelt. Offentlige ressurser bør forbeholdes investeringer der det kan påvises betydelige avvik mellom privatøkonomisk og samfunnsmessig lønnsomhet.

Utvalget mener likevel at støtte til samfunnsøkonomisk lønnsomme omstillingstiltak i bedrifter som er rasjonerte i kredittmarkedet, kan være berettiget. Offentlige tiltak bør da være i form av risikolån, og prises i forhold til risiko, jf avsnitt 9.4.3.

9.4.6 Næringsmessig avgrensning

Målsettingene og virkemiddelbruken i næringspolitikken er dels rettet mot næringslivet generelt, og dels eksplisitt mot spesielle næringer. Av statsbankene er SNDs virksomhet innen visse rammer næringsnøytral⁴¹, mens virksomheten til Landbruksbanken, Fiskarbanken og Lånekassen for aviser er rettet mot enkelt næringer.

Statlig støtte bør generelt ikke øremerkes for enkelte næringer når målet er å fremme verdiskapningen i samfunnet. Det er ikke grunnlag for å anta at offentlige institusjoner er bedre i stand til å utpeke vekstnæringer enn næringslivet selv. Utvalget vil derfor understreke viktigheten av at de ulike deler av næringslivet i størst mulig grad står overfor de samme avkastningskrav på investeringer. Prismekanismene i økonomien gir verdifull informasjon, og det er kun når det er betydelige markedsimperfeksjoner at det offentlige bør søke å korrigere prismekanismene i markedet.

Før liberaliseringen av kredittmarkedet kunne statsbankene anvendes for å regulere investeringsomfanget innen primærnæringene. Ved at kreditttilbudet var begrenset var det en kø av lånesøkere i statsbankene, og staten kunne derfor styre investeringsomfanget gjennom endringer i statsbankenes utlånsrammer. Reguleringen av fiskeflåten i forhold til utviklingen av fiskeressursene i havet er et eksempel på dette.

Etter at kredittmarkedet ble liberalisert er det ikke lenger mulig å styre investeringsomfanget på en effektiv måte gjennom statsbankenes utlånsrammer. Lønnsomme investeringsprosjekt vil nå som hovedregel finne finansiering i det private kredittmarked. Hensynet til å styre kapasitetsutviklingen i primærnæringene må derfor i dag ivaretas ved andre virkemidler enn statsbankene. Dette er også realiteten i dagens fiskeri- og jordbrukspolitik. Utvalget vil likevel peke på at dagens virkemiddelbruk i statsbankene i begrenset grad er tilpasset den «nye» situasjonen med et liberalisert kredittmarked. Ut fra effektivitetsmessige hensyn er det i dag ikke grunnlag for å opprettholde særskilte rammer for utlån til primærnæringene. Når utvalget i avsnittene om Landbruksbanken og Fiskarbanken (avsnitt 9.7 og 9.8) anbefaler at hoveddelen av deres virksomhetsområde inkorporeres i SND-systemet, er dette fordi finansiering av investeringer i primærnæringene bør skje på samme vilkår som for andre næringer. Effektivitet i statsbankenes utlånsvirksomhet krever at midlene kanaliseres til de mest lønnsomme investeringene etter næringsnøytrale kriterier.

9.4.7 Geografisk avgrensning

Utvalget vil vurdere to forhold som er av betydning for om statsbankenes virksomhet innen næringsfinansiering bør rettes inn mot særskilte geografiske områder eller om de bør være generelle for hele landet.

For det første er det spørsmål om statsbankenes virksomhet er et egnet virkemiddel for å bidra til å oppnå distriktpolitiske målsettinger. Utvalget vil vise til diskusjonen i avsnitt 3.4 angående offentlig virkemiddelbruk for å styrke arbeidsplassene i distriktene. Utvalget pekte her på at arbeidskraftsubsidier, for eksempel gjennom differensiert arbeidsgiveravgift, er det virkemiddel som mest direkte er rettet inn mot å fremme bruk av arbeidskraft i distriktene. Hvorvidt det faktisk fører til en netto tilvekst av sysselsettingen ut over den tilvekst som i alle fall ville finne sted, er derimot ikke lett å fastslå. Effekten av subsidiert kapital er også usikker, og vil i enkelte tilfeller bidra til at arbeidskraft erstattes med maskiner. Utvalget vil vise til tilrådingene fra utvalget som vurderte bedrifts- og kapitalbeskatningen i Norge.⁴² Utvalget uttalte:

«Dersom målet er å skape eller opprettholde arbeidsplasser i en bestemt region, bør virkemidlene knyttes til bruk av arbeidskraft i regionen. En bør

41. Virksomhetsområdet til SND omfatter ikke alle næringer. Bank- og forsikringsvirksomhet, shipping, olje- og gassutvinning, offentlig forvaltning og forretningsvirksomhet er unntatt.

42. «Bedrifts- og kapitalbeskatningen - en skisse til reform», NOU 1989:14, side 17.

unngå å stimulere til næringsvirksomhet i distriktene gjennom subsidiering av kapital eller bruk av energi. I tillegg til at sysselsettingseffekten av en slik støtte er beskjedent i forhold til støtten, vil slike støtteformer åpne for mindre lønnsomme investeringer. Det reduserer avkastningen av realkapitalen og energien, ved at bedrifter i distriktene stilles overfor lavere kapital- og energikostnader enn andre bedrifter.»

Utvalget mener at hovedformålet med statlige finansieringsordninger for næringslivet må være å bidra til at de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme prosjektene lar seg gjennomføre. Slik sett er hovedutfordringen den samme i distriktene som ellers i landet.

Det er imidlertid andre grunner til at næringslivet i distriktene kan prioriteres av statsbankene. Fast produksjonsutstyr og bygninger vil ofte ha få alternative anvendelsesmuligheter i distriktene, og således lav verdi i tilfelle avvikling av virksomheten. Bedrifter i distriktene vil derfor kunne ha dårligere evne til å stille sikkerhet for låneopptak sammenlignet med bedrifter i mer sentrale strøk. Dette tilsier at bedrifter i distriktene kan være sterkere rasjonerte i kredittmarkedet enn bedrifter i mer sentrale strøk.

Etter utvalgets vurderinger er tendensen til at prosjekter med lav evne til sikkerhetsstillelse rasjoneres i kredittmarkedet den viktigste grunnen til offentlig finansieringsstøtte. Lave annenhåndsverdier av fast produksjonsutstyr og bygninger i distriktene kan etter utvalgets vurderinger begrunne at statsbankene prioriterer tilbud om risikolån til næringsliv i distriktene, blant annet ved at det kan aksepteres noe høyere risiko på utlånsvirksomheten.

9.4.8 Grunnfinansiering

En betydelig del av statsbankenes utlån til næringsvirksomhet er i form av lån med god pantesikkerhet, det vil si grunnfinansiering. Liberaliseringen av kredittmarkedet innebærer at private finansinstitusjoner normalt vil tilby kreditt til lønnsomme prosjekter der låntaker kan stille tilfredsstillende sikkerhet for låneopptak. I utgangspunktet bør offentlig virksomhet rettes mot forhold som ikke ivaretas tilfredsstillende i det private markedet. Offentlige ressurser bør derfor prinsipielt sett ikke anvendes for å finansiere og forvalte grunnfinansieringsordninger der det er god pantesikkerhet.

Utvalget vil vise til at av de nordiske land er det bare Norge og Finland som har offentlige grunnfinansieringsordninger av noe omfang. Den finske ordningen er en gammel ordning med distriktsrettet profil, og ordningen er for tiden til vurdering av de finske myndigheter.

Statsbankenes grunnfinansieringsordninger inneholder subsidielementer ved at rentebetingelsene normalt er gunstigere enn for sammenlignbare lån i private finansinstitusjoner. Det må derfor antas at etterspørselen etter slik finansiering i hovedsak er motivert i subsidiebeløpet og ikke i manglende alternative finansieringskilder. Utvalget ser de relativt store førtidige innfrielse av førsteprioritetslån som blant annet SND, Fiskarbanken og Landbruksbanken erfarte i 1993 og 1994, som en indikasjon på at næringslivet i stor utstrekning har muligheter for å stille tilfredsstillende pantesikkerhet og derfor ikke er rasjonert i markedet for grunnfinansiering. Tilsvarende var etterspørselen etter nye grunnfinansieringslån lav i denne perioden der utlånsrentene i statsbankene var høyere enn rentene i private finansinstitusjoner.

Det er to argumenter i favør av en offentlig grunnfinansieringsordning som utvalget mener bør vurderes. Det blir ofte argumentert med at i enkelte geografiske områder er konkurransen mellom de private finansinstitusjoner så svak at det enten

ikke finnes tilbud om grunnfinansiering eller prisen på slik finansiering blir høy. Det er også hevdet at private finansinstitusjoner under lavkonjunkturer er uforholdsmessig risikoaverse, og at dette spesielt er et problem for småbedrifter i distriktene. Det eksisterer en del informasjon om dette av mer anekdotisk karakter, men så langt utvalget kjenner til er det ingen mere omfattende undersøkelser som underbygger dette. En arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet vurderte i 1992 bedriftenes finansieringsmuligheter. Gruppen fant ikke grunnlag for å hevde at det er generell mangel på tilbud av kapital til lønnsomme prosjekter. Det grunnleggende problemet for bedriftene var manglende inntjening, og gruppen mente at det ville være både naturlig og ønskelig at mange prosjekter blir avvist som følge av manglende lønnsomhet. Gruppen pekte på at kapitaltilførsel på ikke-forretningsmessige vilkår ville kunne virke utsettende på problemene med svak inntjening.⁴³

Utvalget vil ikke utelukke at konkurransen i markedet for grunnfinansiering i enkelte geografiske områder eller i enkelte perioder kan være relativt svak. Noe stort problem kan dette likevel ikke være. Utviklingen i finansmarkedet innebærer at geografisk nærhet til finansinstitusjonene er mindre viktig enn tidligere. Utvalget vil også vise til at Postbankens tilstedeværelse over hele landet, samt at Postbanken i tiden fremover tar sikte på å engasjere seg sterkere i bedriftsmarkedet, vil bety økt konkurranse. Utvalget vil også peke på at bedrifter alltid har en bankforbindelse for utøvelse av andre typer tjenester. Dette gjelder blant annet for plassering av overskuddslikviditet, utføring av betalingstransaksjoner og driftskredittordninger. Etter utvalgets vurderinger vil lønnsomme bedrifter med god evne til sikkerhetsstillelse være i stand til å finne private grunnfinansieringstilbud. Utvalget antar derfor at manglende konkurranse i enkelte delmarkeder først og fremst gir seg utslag i høyere renter.

Det andre argumentet i favør av offentlige grunnfinansieringsordninger er knyttet til lave annenhåndsverdier av fast produksjonsutstyr og bygninger i distriktene. Grunnfinansiering kan ha karakter av risikolån dersom den reelle verdi av pante sikkerheten vurderes å være lavere enn lånesummen. I slike tilfeller vil grunnfinansiering i realiteten være risikofinansiering.

Etter utvalgets vurderinger er lave alternativverdier av fast produksjonsutstyr og bygninger i distriktene et argument for utlån fra statsbankene. Da er imidlertid lånene å betrakte som risikolån, og statsbankenes ordninger for risikolån kan benyttes.

Utvalget mener derfor at statsbankenes låneordninger må utformes slik at de i hovedsak anvendes til å delfinansiere samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter som på bakgrunn av manglende sikkerhetsstillelse er rasjonerte i det private markedet. For å begrense kostnadene ved statsbankenes virksomhet, blant annet ved de uheldige vridninger i økonomien som subsidierte utlån innebærer, er det viktig å begrense omfanget av ordningene.

Det relativt store omfanget av statsbankenes utlån med førsteprioritets pantesikkerhet er etter utvalgets vurderinger i for liten grad tilpasset utviklingen i finansmarkedet. Utvalget mener det er svært uheldig dersom statsbankenes tilbud om grunnfinansiering bidrar til å opprettholde en overkapasitet i finansmarkedet på dette området, jf vurderingene i Davis-rapporten om kapasiteten i det norske bankvesen. Utvalget vil også peke på det uheldige i at omfattende grunnfinansieringsordninger kan innebære uheldige incitamentet ved at ordningene kan knyttes sammen med statsbankenes øvrige låne- og tilskuddsordninger. Det kan derfor lett bli et uønsket stort omfang av offentlig grunnfinansiering av næringsvirksomhet.

43. «Utredning om bedriftenes finansieringsmuligheter», Oslo 23. november 1992.

Utvalget mener at utlån med god pantesikkerhet bør begrenses. Bare der konkurransen på det aktuelle kredittmarkedet er svak, kan det være grunn til at statsbankene gir tilbud om slike lån til næringsvirksomhet. Det vil særlig være aktuelt overfor mindre bedrifter i distrikter der private finansinstitusjoner er svakt representert. Tilbud om grunnfinansiering bør gis til vilkår som ikke er gunstigere enn det som normalt tilbys i det private markedet. Omfanget av tilbudet vil være sterkt begrenset, og rammene for grunnfinansieringslån kan være mye mindre enn i dag. Der private kredittinstitusjoner sammen med Postbanken gir næringslivet tilstrekkelig valgmuligheter, er det ikke naturlig at offentlige finansieringsordninger tilbyr grunnfinansiering.

En andel av det som kalles grunnfinansiering er i realiteten lån uten god pantesikkerhet. Det kan for eksempel dreie seg om lån mot pant i fast produksjons utstyr eller bygninger i distrikter der annenhåndsmarkedet for panteobjektet er tynt. Slike pant vil private kredittinstitusjoner oppfatte som usikre. Lån av denne typen har stor likhet med risikolån, og bør således falle inn under offentlige ordninger for risikolån.

9.5 ORGANISERING AV STATS BANKENES VIRKEMIDLER INNEN NÆRINGSFINANSIERING

Utvalget mener at statsbankenes virkemidler innen næringsfinansiering primært bør omfatte delfinansiering av lønnsomme prosjekter med høy risiko, det vil si virksomheter som er rasjonerte i det private kredittmarkedet. Bakgrunnen for at private finansinstitusjoner kan være tilbakeholdne med å tilby kreditt i slike tilfeller, er først og fremst knyttet til manglende evne til sikkerhetsstillelse hos låntaker. Finansinstitusjonene vil generelt ha problemer med å skaffe seg tilstrekkelig informasjon om prosjekter og låntakere, og derfor også med å skille gode låntakere fra dårlige. Ut fra normale forsiktighetsregler vil finansinstitusjonene begrense utlånene til risikoutsatte prosjekter.

«Informasjonsproblemet» er imidlertid et minst like stort problem for statsbankene som for private finansinstitusjoner. Statsbankene vil stå overfor de samme problemene med hensyn til å skille gode låntakere fra dårlige. Utvalget vil understreke at statsbankenes virksomhet innen næringsfinansiering stiller store krav til prosjekt- og kredittvurdering. Særlig er dette tilfelle for risikolån. Effektivitet i virkemiddelbruken forutsetter blant annet at statsbankene i størst mulig grad unngår å støtte prosjekter som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og prosjekter som ville blitt gjennomført også uten offentlig støtte.

I utformingen av statsbankenes låne- og garantiordninger må det derfor legges vekt på at de gir de riktige incentiver til både mottakerne av støtten og til tilbyderne, det vil si statsbankene. Ordningene må også utformes slik at politiske beslutningstakere gis et godt grunnlag for å evaluere effektiviteten i virkemiddelbruken og for å vurdere endringer i denne.

Statsbankene forvalter i dag en rekke låne- og tilskuddsordninger som er rettet inn mot næringsfinansiering. SND forvalter i tillegg en egenkapitalordning. Det kan oppstå uheldige incentivvirkninger ved at samme institusjon forvalter ulike typer virkemidler. Tildeling av tilskudd kan isolert sett bedre sannsynligheten for at utestående lån blir tilbakebetalt, og tildeling av tilskudd eller lån kan isolert sett øke verdien av egenkapitalinvesteringer. Sammenblanding av ulike virkemidler kan dermed føre til et større omfang av ordningene enn det som er ønskelig. Det er derfor viktig at statsbankene organiserer sin virksomhet slik at det tas hensyn til de mulige interessekonfliktene i institusjonenes roller som henholdsvis tilskuddsforval-

tere, långivere og egenkapitalinvestorer. På den annen side vil et relativt bredt spekter av virkemidler være effektivt fordi ulike virkemidler egner seg for ulike formål.

Utvalgets vurderinger angående rammevilkårene for statsbankene inklusive den budsjettmessige behandlingen av statsbankenes virksomhet ble gitt i "*Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner*" i kapittel 7. I de tre neste avsnittene vil utvalget gi prinsipielle synspunkter på problemstillinger som utvalget mener er spesielt viktig i forhold til organiseringen av statlige finansieringsordninger for næringslivet. Dette gjelder samspillet mellom statsbankene og de private banker, spørsmålet om sentraliserte eller desentraliserte tildelingsbeslutninger i offentlig sektor, samt krav som bør stilles ved administrasjon av risikolån.

9.5.1 Samspillet med de private bankene

Problemet med å skille ut gode prosjekter fra dårlige, er som nevnt et hovedproblem både for private finansinstitusjoner og statsbanker. Private banker tilbyr en rekke tjenester. Mest sentralt er utlånsvirksomhet, innskuddstjenester, betalingsformidling samt ulike former for rådgivning, valutaformidling etc. Gjennom innskudds- og transaksjonsaktivitetene mottar bankene informasjon om kundene sine. Denne informasjonen kan bankene utnytte til å skille ut gode lånekunder fra dårlige. Dette er en type informasjon som andre finansinstitusjoner inklusive statsbanker ikke har tilgang til.

Private banker kan dermed sies å ha klare fortrinn når det gjelder innsamling og bearbeiding av informasjon om utlånskunder, noe som gjør dem bedre i stand til å skille ut og overvåke gode kunder.

Statsbankenes kunder vil også ha annen bankforbindelse for innskudds- og transaksjonstjenester. På bakgrunn av det store informasjonsproblemet statsbankene står overfor ved vurdering av et låneprosjekt, vil utvalget legge stor vekt på at de private bankenes fortrinn nyttiggjøres i beslutningsprosessen.

Utvalget vil peke på at det i hovedsak er manglende markeder for risikolån som er hovedproblemet for næringsvirksomhet med dårlig evne til å stille sikkerhet for låneopptak. Innen næringsfinansiering er statsbankenes primære oppgave derfor å avlaste risiko. Utvalget mener at risikolån fra statsbankene i størst mulig grad bør gis i kombinasjon med kreditt fra private banker. Videre er det uheldig dersom statsbankene overtar all risiko, ved at statsbankene yter toppfinansiering og private banker yter grunnfinansiering. Ved at også private banker tar en andel av risikofinansieringen, vil en oppnå den ønskede risikoavlastning samtidig som private banker må foreta en selvstendig kredittvurdering og en selvstendig oppfølging av de enkelte utlån.

Spesielt i forhold til finansiering av næringsvirksomhet i distriktene er det etter utvalgets vurdering viktig at regionale banker bringes inn i beslutningsprosessen, slik at lokal kunnskap om markeder og bedrifter blir ivaretatt. Et stort innslag av statsbankkreditter vil kunne fortrenge lokale banker, noe som er uheldig for effektiviteten i finansmarkedet.

Et øket krav om koordinert kredittgivning vil også kunne bidra til å øke de private bankers risikoutlån til næringsvirksomhet, og samtidig redusere behovet for offentlig medvirkning. Utvalget mener at en slik utvikling er ønskelig.

9.5.2 Sentraliserte eller desentraliserte offentlige tildelingsbeslutninger?

Statsbankene står i hovedsak overfor to typer usikkerhet ved vurdering av lånesøknader. For det første er det usikkerhet på aggregert nivå, det vil si om fremtidig markedsutvikling, konkurranseforholdene i ulike bransjer etc. Denne type usikkerhet

lar seg best håndtere gjennom sentraliserte institusjoner. En felles statsbank for næringsfinansiering vil ha best muligheter for å analysere utviklingen i enkelte bransjer, og kan for eksempel begrense utlån til bransjer der det er sannsynlig med fremtidig overkapasitet.

Den andre type usikkerhet er knyttet til den enkelte låntaker eller investeringsprosjekt. Dette dreier seg om prosjektleders dyktighet og motiver, hvordan prosjektet vil virke inn på konkurranseforholdene i regionen etc. Som utvalget diskuterte i forrige avsnitt, vil en praksis der (lokale) banker trekkes inn i finansieringen være en hensiktsmessig måte å bidra til at lokal kunnskap om prosjekter og låntakere blir ivaretatt. I tillegg antar utvalget at statsbankene bør være representert i regionene for å kunne foreta en tilfredsstillende prosjekt- og kredittvurdering samt for å følge opp låntakerne.

Utvalget har ikke gått nærmere inn på lokale myndigheters rolle i tildelingsprosessen. Det vises til at det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skal foreta en nærmere vurdering av organiseringen av SNDs ytre apparat, det vil si regionkontorene og fylkeskommunene, jf avsnitt 9.6.3. Utvalget vil vise til de generelle vurderingene i "*Generelle vurderinger av statsbankenes funksjoner*" i kapittel 7 om desentralisering av beslutningsansvar.

9.5.3 Krav som bør stilles ved administrasjon av risikolån

Generelt kan det sies at det å yte risikolån har mange fellestrekk med egenkapitalinvestering, og at investor for å kunne ivareta sine interesser er avhengig av å kunne overvåke og påvirke bedriftens disposisjoner.

Når det gis risikolån har ikke långiver noen pantesikkerhet av betydning å falle tilbake på dersom kunden ikke makter sine betalingsforpliktelser. For å unngå tap på risikolån er långiver derfor avhengig av at bedriften har en inntjening og foretar kapitaldisposisjoner som gjør den i stand til å møte sine løpende forpliktelser. Dette krever en mer inngående og kvalifisert vurdering av bedriftens overlevelsessevne enn hva som er nødvendig når långiver har et godt pant å falle tilbake på. Det krever også en tettere oppfølging etter at lån er gitt.

Kreditors muligheter til å kontrollere risikoen etter at et risikolån er gitt til en bedrift, ligger i muligheten til å overvåke og påvirke bedriftens overlevelsessevne. Dette krever aktiv oppfølging av bedriftens utvikling, blant annet for å avdekke økende risiko så tidlig som mulig, og at det iverksettes tiltak i de bedrifter hvor dette er nødvendig. I enkelte tilfeller vil dessuten en tidlig avvikling av engasjementet kunne gi lavere tap enn en utsettelse.

For å identifisere bedrifter hvor risikoen øker, kreves systemer som overvåker porteføljen og gir en tidlig varslings. Deretter må det innhentes og analyseres informasjon fra den enkelte bedrift med sikte på å identifisere de bedriftene hvor det er mest påkrevet å iverksette tiltak. Hovedpoenget med en slik systematikk vil være å avdekke de problemene som har ført til økt risiko slik at bedriften ikke vil være i stand til å møte sine forpliktelser, og kunne peke på nødvendige tiltak for å redusere denne risikoen. Aktuelle tiltak kan innebære at det stilles ulike krav til bedriften, og at det blir satt frister for gjennomføring av disse. For eksempel kan långiver motsette seg planer om ytterligere investeringer, selv om det ikke foreligger noen lånesøknad. I enkelte tilfeller kan långiver måtte yte bedriften konkret faglig bistand eller engasjere eksternt kompetanse for å løse problemene. Dette vil avhenge av de konkrete forhold i den enkelte bedrift, men forutsetter at långiver har satt lånevilkår som gjør det mulig å gripe inn på et tidlig tidspunkt i en negativ utvikling.

Ut fra dette fremgår det at administrasjon av risikolån setter høye krav til kredittvurdering og oppfølging.

Utvalget legger vekt på at statsbanker som yter risikolån til næringslivet bør underlegges høye krav til systemer for kredittvurderings- og engasjementsoppfølging. Dette innebærer blant annet at Kredittilsynet bør ha en lignende funksjon overfor statsbankene som de har overfor private banker på dette området.

9.6 SND - VURDERINGER OG TILRÅDINGER

9.6.1 Innledning

SND er nærmere beskrevet i avsnitt 5.4.3 og i "*Statens nærings- og distriktsutviklingsfond*" i vedlegg 2.

SND ble opprettet 1. januar 1993 som en sammenslutning av Industrifondet, Distriktenes Utbyggingsfond, Småbedriftsfondet og Industribanken (fra 1. mars 1993). Fondet har i hovedsak videreført funksjonene til de tidligere institusjonene, men har også utvidet sitt virkemiddelapparat noe. Fondet er organisert etter en tilpasning av statsforetaksmodellen.

SND er en relativt ny organisasjon, og det har ikke vært gjennomført noen samlet evaluering av fondet. Utvalget har heller ikke gått detaljert inn på fondets virkemåte. Våre vurderinger er i hovedsak rettet inn mot forholdet mellom de hensyn utvalget mener SND bør ivareta og de virkemidler fondet i dag har til rådighet.

9.6.2 Vurderinger av SNDs virkemidler

Etter utvalgets oppfatning bør offentlig finansieringsbistand til næringslivet først og fremst begrunnes i svikt i de private markeder for fordeling av risiko. Nyskapninger og omstillinger i næringslivet er ofte forbundet med stor risiko. Selv for prosjekter med høy forventet lønnsomhet kan høy risiko medføre at privat finansiering er vanskelig å få til. Dette kan begrunne offentlig medvirkning i finansieringen av slike prosjekter. SNDs risikolåneordning og egenkapitalordning er i hovedsak rettet inn mot dette formålet. Risikolåneordningen er først og fremst rettet inn mot FoU eller produktutvikling, nyetableringer og omstillingsprosjekter. Egenkapitalordningen er rettet inn mot investeringer i aksjer i små og mellomstore bedrifter. Etter utvalgets vurderinger tilsier hensynet til omstillinger og nyutvikling innen små og mellomstore bedrifter at det offentlige opprettholder et tilbud om risikolån eller egenkapital. Utvalget finner det hensiktsmessig at SND, som den sentrale instans for offentlig næringsfinansiering, forvalter disse ordninger. Det vises til at det også i de fleste andre land er tilsvarende offentlige finansieringsordninger for små og mellomstore bedrifter.

Ved svikt i de private kapitalmarkeder er det tilgangen på risikolån og egenkapital som er hovedproblemet. Dette tilsier at offentlige finansieringsordninger utformes slik at betingelsene gjenspeiler den antatte tapsrisiko. Subsidiert kapitaltilførsel vil i slike tilfeller ikke bedre effektiviteten i virkemiddelbruken, men innebære høyere offentlige kostnader. Ordningene bør derfor i utgangspunktet utformes etter forretningsmessige kriterier. For investeringer under SNDs egenkapitalordning er det forutsatt at disse skjer på forretningsmessige vilkår. For risikolåneordningene fastsettes bevilgninger til særskilte tapsfond sammen med utlånsrammene i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. Renten på risikolån var 10 prosent ved utgangen av 1994. Dersom risikolån i større grad ble priset etter antatt risiko ville subsidielementet ved denne låneformen reduseres. Etter utvalgets vurderinger ville en slik omlegging kunne redusere de offentlige kostnadene ved låneformen uten at virkemiddelet ville miste sin gunstige effekt.

Subsidierte risikolån kan likevel være et aktuelt virkemiddel overfor visse typer prosjekter med særlige eksterne positive effekter. Bakgrunnen for å kanalisere

offentlige subsidier gjennom kreditttilførsel og ikke direkte som tilskudd rettet mot den virksomhet en ønsker å påvirke omfanget av, er hensynet til kontroll. Gjennom kredittgivningen kan subsidieringen avbrytes dersom låntaker ikke fyller sine forpliktelser. Utvalget finner det hensiktsmessig at SND forvalter en risikolåneordning som rettes mot særlige prioriterte virksomhetsområder, som for eksempel FoU, omstillinger og nyutviklinger. De høye kostnadene ved subsidiert kredittgivning tilsier imidlertid en forsiktig bruk av dette virkemiddelet.

SNDs grunnfinansieringsordning har som formål å delfinansiere bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter som bidrar til utbygging, modernisering og omstilling av norsk næringsliv. Låneordningen ligger nært opp til det kreditttilbud som private banker yter. Utvalget viser til vurderingene i avsnitt 9.4.8 angående grunnfinansieringsordningene i statsbankene. Utvalget vil peke på det uheldige ved at en offentlig grunnfinansieringsordning kan bidra til å svekke effektiviteten i det private finansmarkedet ved at slike ordninger i stor grad erstatter privat kredittgivning.

Utvalget mener at SNDs utlån med god pantesikkerhet bør begrenses. Bare der konkurransen på det aktuelle kredittmarkedet er svak kan det være grunn til at SND gir tilbud om slike lån. Det vil særlig være aktuelt overfor mindre bedrifter i distrikter der private finansinstitusjoner er svakt representert. Tilbud om grunnfinansiering bør gis til vilkår som ikke er gunstigere enn det som normalt tilbys i det private markedet. Omfanget av tilbudet vil være sterkt begrenset, og rammene for grunnfinansieringslån kan være mye mindre enn i dag. Der private kredittinstitusjoner sammen med Postbanken gir bedriftene tilstrekkelige valgmuligheter, er det ikke naturlig at SND tilbyr grunnfinansiering.

En andel av det som kalles grunnfinansiering er i realiteten lån uten god pantesikkerhet. Det kan for eksempel dreie seg om lån mot pant i fast produksjonsutstyr eller bygninger i distrikter der annenhåndsmarkedet for panteobjektet er tynt. Slike pant vil private kredittinstitusjoner oppfatte som usikre. Lån av denne typen har stor likhet med risikolån, og er derfor en mer naturlig del av SNDs virksomhet.

9.6.3 Organiseringen av distriktsrettede låne- og tilskuddsordninger

SNDs virkemidler er inndelt i landsomfattende og distriktsrettede ordninger. Fylkeskommunene har ansvaret for enkelte av de distriktsrettede ordningene (en risikolåneordning, en garantiordning og en tilskuddsordning). Systemet er en videreføring av organiseringen av det tidligere Distriktenes Utbyggingsfonds virkemiddelapparat. Fra og med 1991 har fylkeskommunene også hatt tapsansvar for de midler som bevilges lokalt (lokalt tapsansvar). Fylkeskommunene har dermed også resultatansvar og ansvar for oppfølging av bedrifter som har mottatt støtte.

Fylkeskommunene kan som hovedregel innvilge enkeltsøknader på inntil 6 millioner kroner, når tilskuddsdelen er lavere enn 2,4 millioner kroner. Søknader som overstiger disse grensene behandles av SND sentralt. Når samlet kreditt til én enkelt kunde overstiger 6 millioner kroner overtar SND kreditt beslutningen.

Utvalget vil vise til at det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som

«skal foreta en nærmere vurdering av organiseringen av SNDs ytre apparat, dvs regionkontorene og fylkeskommunene. Med utgangspunkt i de erfaringer som foreligger for hvordan den eksisterende organisasjonsmodell har fungert, skal gruppen foreta en faglig vurdering av hva som anses som den mest effektive organiseringen av det ytre apparat, og gi tilråding til organiseringen hvor de økonomiske konsekvensene av gruppens forslag klargjøres.»⁴⁴

44. St.prp nr 1 (1994-95) For budsjetterminen 1995, Nærings- og energidepartementet.

Arbeidsgruppen skal legge fram sin rapport innen 31. mars 1995.

Utvalget vil fremheve enkelte prinsipielle forhold som det bør legges vekt på i vurderingene om sentraliserte eller desentraliserte kredittbeslutninger. For det første er det viktig at den instans som foretar kredittbeslutningene også må ta belastningen ved tap. Ansvarsfordelingen mellom SND og fylkeskommunene må således være klar. Delegering av kredittbeslutninger til regionale instanser bidrar til at beslutningene kan fattes på grunnlag av lokal kunnskap om låntakere og investeringsprosjekters virkninger for lokale markeder. Det bidrar også til å forenkle oppfølgingen av den enkelte låntaker. Farene ved å desentralisere kredittbeslutninger er etter utvalgets vurderinger først og fremst at låne- og tilskuddsordninger vil kunne praktiseres ulikt i ulike deler av landet. Dette vil i så fall innebære en mindre effektiv ressursbruk. Det kan også anføres at bedriftene i regionene må forholde seg til flere instanser, noe som kan kreve økte ressurser for å orientere seg om finansieringsordningene.

Utvalget vil også fremheve at fylkeskommunene i dag bevilger og har tapsansvaret for en betydelig andel av de distriktsrettede risikolånene. Dette er i hovedsak små utlån, og det kreves relativt store ressurser både i kredittbeslutningsarbeidet og den senere oppfølgingen av den enkelte bedrift. Dersom disse engasjementene i fremtiden overføres til SND vil utvalget legge vekt på at kredittvurderingen og engasjementsoppfølgingen i SND, må styrkes. Det vurderes som hensiktsmessig at SND underlegges de samme krav om systemer for risikostyring og engasjementsoppfølging som private finansinstitusjoner. Dette innebærer at Kredittilsynet bør ha en lignende funksjon overfor SND som overfor private banker på dette området. Etter utvalgets vurderinger bør dette gjennomføres uavhengig av organiseringen av SNDs ytre apparat. Det vises til utvalgets vurderinger i avsnitt 9.5.3.

Medlemmet Ueland viser til sin omtale av SND i sin merknad i avsnitt 2.6

9.7 LANDBRUKSBANKEN - VURDERINGER OG TILRÅDINGER

9.7.1 Innledning

Landbruksbanken er nærmere beskrevet i avsnitt 5.5.5 og i "*Statens landbruksbank*" i vedlegg 4.

Statens Landbruksbank har som formål å fremme norsk landbruk, og bankens hovedoppgave er å være et sentralt kompetanseorgan i arbeidet med næringsutviklingen i landbruket, samt å forvalte statlige støtteordninger rettet mot landbruket eller mot virksomhet knyttet til landbruket (St.prp nr 1 (1994/95)).

Bankens finansieringsvirksomhet, i form av utlån og landbrukspolitiske støtteordninger, er fortrinnsvis rettet mot langsiktige investeringer. På bakgrunn av tendenser til overproduksjon innen det tradisjonelle landbruket, har banken de senere år redusert bevilgningene til investeringer i det tradisjonelle landbruket og økt bevilgninger til investeringer i alternativ næringsutvikling i tilknytning til landbruket. Denne omleggingen av ressursbruken er nærmere omtalt i St.prp nr 8 (1992-93) *Landbruk i utvikling*, og St.prp nr 1 (1994-95).

Landbruksbankens låneordninger er inndelt i to grupper. Lån til boligformål gis i all hovedsak til de samme rente- og avdragsvilkår som lån i Husbanken. Lån til næringsformål er rettet mot tradisjonelt landbruk, tilleggsnæringer og utvikling av nye næringer. Næringslånene gis oftest til formål som er dekket av støtteordninger bestemt i jordbruksavtalen. Prosjektene finansieres som regel ved en kombinasjon av lån fra privat bank, lån og tilskudd fra Landbruksbanken samt egenkapital. Regnet over de siste fem år har Landbruksbankens innvilgede utlån fordelt seg med om lag 50 prosent på boliglån og 50 prosent på næringslån.

Landbruksbanken har også som oppgave å stå for den banktekniske oppfølgingen av de midler som bevilges gjennom Landbrukets utviklingsfond på bakgrunn av de årlige jordbruksavtalene. Landbruksbanken har det administrative ansvaret og sekretariatsfunksjonen for Statens Naturskadefond og sekretariatsfunksjonen for Fond til etterutdanning og driftsøkonomiske tiltak i landbruket. Banken fører drifts- og prosjektrengskap og statistikk, og foretar utbetalinger på vegne av disse fondene og Stiftelsen Godt Norsk og Konkurransestrategien for Norsk Mat.

Landbruksbanken har også oppgaver av rådgivnings- og utredningsmessig art.

9.7.2 Vurderinger av Landbruksbankens låneordninger mm til næringsvirksomhet

Utviklingstrekkene innen landbruket og landbrukspolitikken samt endringene i finansmarkedet de senere år har endret Landbruksbankens funksjoner. Landbruksbankens tradisjonelle banktjenester i form av utlån og garantier er redusert i omfang de senere årene. Virksomheten er dreiet over mot andre oppgaver, hvorav administrasjon av støttetiltak står sentralt.

Utvalget vil spesielt peke på to forhold som bør tillegges stor vekt i vurderingen av en offentlig finansieringsordning for landbruket. For det første kan store deler av landbruket karakteriseres ved overkapasitet grunnet et høyt investeringsnivå gjennom mange år. Sektoren har således generelt en høy kapitalbeholdning. Dette trekker generelt i retning av at offentlig kreditt for finansiering av investeringer i tradisjonell landbruksektor er lite ønskelig. For det andre medfører den høye kapitalbeholdningen i landbruket at sektoren har en relativt god evne til å stille sikkerhet ved låneopptak. I lys av den generelle utviklingen i finansmarkedet tilsier dette at landbruksektoren ikke vil være rasjonert i det private kredittmarkedet. Dette trekker også i retning av at begrunnelsen for offentlig kreditt til landbruksektoren er svekket, og spesielt gjelder dette for kreditt i form av lån med god pantesikkerhet.

På bakgrunn av målsettingene i landbrukspolitikken må det vurderes om offentlige finansieringsordninger kan være et hensiktsmessig virkemiddel. Det kanskje mest sentrale målet for landbruket er knyttet til næringens betydning i distriktpolitikken. Hensynet til inntektsnivået i distriktene, bosettingsmønster og kulturlandskapet er sentralt i denne sammenheng. Utvalget har i avsnitt 9.4 vurdert offentlige finansieringsordninger for distriktpolitiske hensyn. Utvalgets konklusjon er at næringsnøytrale virkemidler bør prioriteres fremfor virkemidler rettet inn mot enkelt næringer, og at subsidiert kreditt er et lite egnet distriktpolitisk virkemiddel. Det vises i denne sammenheng til at om lag 60 prosent av jordbrukshusholdningene i dag ikke har jordbruket som viktigste inntektskilde. Dette illustrerer at den generelle distrikts- og næringspolitikken har fått stadig større betydning for landbrukssektoren.

Utvalget mener på dette grunnlag at distriktpolitisk begrunnede finansieringsordninger ikke bør favorisere landbruket spesielt. For å få størst mulig effekt av den offentlige ressursbruken bør virkemiddelbruken utformes næringsnøytralt. Effektiviteten i ressursanvendelsen vil også avhenge av om de ulike deler av virkemiddelbruken kan ses i sammenheng og koordineres. Utvalget mener derfor at administrasjon av næringsrettede distriktpolitiske virkemidler bør samles i én institusjon. Utvalget tilrå at Landbruksbankens lån til landbruk og andre næringer overføres til SND. For brukerne av Landbruksbanken betyr dette at de får tilgang til hele SNDs sett av virkemidler. Det kan oppstå overgangsproblemer ved en slik overføring. Overføringen til SND bør derfor skje over en viss tid. Når det gjelder fylkeskommunenes og kommunenes rolle i forvaltningen av distriktpolitiske virkemidler vises til utvalgets vurderinger i avsnitt 9.6.

Landbruksbanken forvalter også virkemidler som er rettet inn mot gjennomføring av miljøtiltak og effektiviseringer i landbruket. Også her vil utvalget legge vekt på effektivitet i virkemiddelbruken. Tiltak med sikte på gjennomføring av miljøtiltak og tiltak for å bedre lønnsomheten i næringslivet bør utformes næringsnøytralt for at virkningene av de ressurser som anvendes skal bli størst mulig. Utvalget vil derfor tilrå at næringspolitiske og miljøpolitiske finansieringsordninger forvaltes av én institusjon.

I tillegg til forvaltningen av låne- og tilskuddsordninger for landbruket utøver Landbruksbanken også funksjoner innen utredning, rådgivning og kompetanseoppbygging i tilknytning til landbruket. Banken har videre administrative oppgaver i tilknytning til Landbrukets utviklingsfond, Statens Naturskadefond, Stiftelsen Godt Norsk og Konkurransestrategien for Norsk Mat. Landbruksbanken har også bygget opp kompetanse på landbruksspørsmål som er viktig for å kunne forvalte de låne- og tilskuddsordninger som banken i dag administrerer. Denne kompetansen blir også nyttiggjort av Landbruksdepartementet i deres arbeid.

Utvalget har vurdert to mulige modeller som begge ivaretar hensynet til utøvelsen av de funksjoner som er beskrevet ovenfor, og som ivaretar den landbruksfaglige kompetansen som i dag ligger i Landbruksbanken. Det kan opprettes en egen landbruksavdeling i SND, hvor særskilte landbruksspørsmål sorteres. Den landbruksfaglige kompetanse kan da overføres til SND-systemet, og Landbruksbanken kan avvikles.

Det andre alternativet er å organisere en del av de funksjoner Landbruksbanken i dag utfører i et eget organ underlagt Landbruksdepartementet. Samtidig gis landbrukssektoren adgang til SNDs ordinære ordninger, slik som beskrevet ovenfor. Den landbruksfaglige kompetanse kan da beholdes i nær tilknytning til Landbruksdepartementet og en vil oppnå en samordning av Landbruksbankens ordinære finansieringsordninger med SND-systemet.

En rekke av de funksjoner som Landbruksbanken i dag utøver, utøves i nært samarbeid med Landbruksdepartementet. Utvalget antar at Landbruksdepartementet også i fremtiden vil ha behov for et organ som kan utføre landbrukspolitiske oppgaver som ikke utføres av departementet selv. Utvalget tenker her først og fremst på de ordninger som finansieres over jordbruksavtalen og som Landbrukets utviklingsfond i dag forvalter. Av institusjonelle grunner vil det ikke være hensiktsmessig å overføre ordningene under Landbrukets utviklingsfond til SND-systemet. Utvalget mener at Landbruksdepartementets behov for å kunne forvalte et stort sett av virkemidler, som i dag i det vesentlige er knyttet til jordbruksavtalen, tilsier at Landbrukets utviklingsfond bør videreføres utenfor SDN. Den landbruksfaglige kompetanse som Landbruksbanken i dag besitter kan da for en stor del tas vare på i Landbrukets utviklingsfond.

Det er klare berøringsflater mellom de ordninger som Landbrukets utviklingsfond forvalter og SNDs finansieringsordninger. Spesielt gjelder dette med hensyn til lån og tilskudd til binæringer til landbruket. Utvalget ser det som viktig at offentlige finansieringsordninger samordnes slik at en unngår ulik behandling av næringsvirksomhet i distriktene. Det anbefales derfor at det foretas en grenseoppgang mellom SND og Landbrukets utviklingsfond og andre tilskuddsordninger.

Medlemmet Ueland viser forøvrig til omtalen av Landbruksbanken i sin merknad i avsnitt 2.6

9.7.3 Vurdering av Landbruksbankens utlån til boligformål

En betydelig andel av Landbruksbankens utlån er til boligformål. For disse lånene gjelder i hovedsak de samme betingelser som for lån i Husbanken. Landbruks ban-

ken tilbyr i tillegg til vanlige boliglån også byggelån. Dette er et finansieringstilbud Husbanken ikke har. Det er vanskelig å finne sterke argumenter for at Landbruksbankens utlånsvirksomhet bør omfatte andre formål enn rent næringsmessige. Boliger tilknyttet landbruksvirksomhet bør i denne forbindelse vurderes uavhengig av næringsvirksomheten i landbruket. Det vises også til at rene jord brukshusholdninger i dag ikke er det vanlige. Husbankens virkemidler er landsomfattende og dekker i hovedsak de samme funksjoner som Landbruksbankens boliglånsordninger.

Utvalget antar at det bør kunne oppnås effektiviseringsgevinster ved å samle de statlige boliglånsordninger i én institusjon. Utvalget kan ikke finne tungtveiende grunner til at Landbruksbanken fortsatt bør ha en særegen boliglånsordning. Utvalget vil derfor tilrå at Landbruksbankens boliglånsportefølje og bolig- og byggelånsordning overføres til Husbanken. Utvalget mener at den nåværende praksis med vikende prioritet for boliglån til landbrukseiendommer kan videreføres både for Landbruksbankens eksisterende lånemasse og i en overgangsperiode for nye lån. På sikt bør en komme over på ensartede regler for alle husbanklån, etter at en har ryddet av veien de praktiske og lovbestemte ulikhetene som i dag finnes mellom låneordningene i de to bankene.

9.8 FISKARBANKEN - VURDERINGER OG TILRÅDINGER

9.8.1 Innledning

Fiskarbanken er nærmere beskrevet i avsnitt 5.4.5 og i "*Statens fiskarbank*" i vedlegg 5.

Statens Fiskarbank ble opprettet i 1919 for å bedre kapitaltilgangen til fiskerier næringen. Før dereguleringen av kredittmarkedet var banken i store perioder dominerende i finansieringen av fiskeflåten. I denne perioden var justeringer av Fiskarbankens utlånsrammer og betingelser en relativt effektiv måte å regulere investeringsnivået og kapasiteten i fiskeflåten på. Privat finansiering av fiskefartøyer var lite vanlig, og realiseringen av fartøyprosjekter var i stor grad avhengig av at man oppnådde lån i Fiskarbanken. I perioden før dereguleringen av kredittmarkedet var således Fiskarbanken et sektorpolitisk virkemiddel rettet inn mot fiskeripolitiske målsettinger. I tillegg var banken et distriktpolitisk virkemiddel.

Etter dereguleringen av finansmarkedet har mulighetene for å regulere investeringsnivået i fiskeflåten gjennom Fiskarbanken blitt vesentlig redusert. Mulighetene for å ta opp lån i valuta og utlånsveksten fra norske finansinstitusjoner økte mulighetene for realisering av fartøyprosjekter utenfor Fiskarbankens rammer. Fiskarbankens betydning som et virkemiddel for å regulere investeringsnivå og kapasitet i fiskeflåten er dermed blitt betydelig redusert.

Fiskarbankens investeringstilskuddsordning har også fungert som et distriktpolitiske virkemiddel. Ordningen har bidratt til å fullfinansiere prosjekter i svakere stilte områder hvor tilgangen på låne- og egenkapital har vært relativt lav. Dette har gjerne vært utkantstrøk hvor fiskeriavhengigheten har vært høy. Investeringstilskuddene har dermed bidratt til å sikre bosettingen og sysselsettingen i en del utsatte strøk. På den annen side har disse ordningene bidratt til å øke flåtens kapasitet, og således opprettholdt den eksisterende overkapasiteten i flåten. De gunstige distriktpolitiske effekter har dermed sitt motstykke i uheldige effektivitetsvirkninger ved at arbeidet med å gjøre fiskerier næringen lønnsom og selvberende er blitt vanskeliggjort.

Fiskarbankens rolle og funksjon i fiskeri- og distriktpolitikken ble vurdert i NOU 1992:7 *Statens rolle i finansieringen av fiskefartøyer*. Utvalget pekte på at de særskilte støtteordninger som Fiskarbanken i dag administrerer, må reduseres i tiden fremover på grunn av internasjonale forpliktelser i EFTA-avtalen fra 1989.

Subsidiert utlånsvirksomhet gjennom Fiskarbanken som ikke er regionalt avgrenset, er uforenlig med EFTA-avtalen fra og med 1994. En eventuell etablering av en toppfinansieringsordning må derfor i hovedsak begrunnes i distriktpolitiske hensyn. Utvalget mente at distriktpolitiske hensyn best kan ivaretas ved virkemidler administrert av SND i samarbeid med fylkeskommunene.

Angående et offentlig tilbud om usubsidiert grunnfinansiering mente et flertall i utvalget at dette ikke lenger er et hensiktsmessig fiskeri- eller distriktpolitisk virkemiddel. Det ble fremholdt at usubsidiert grunnfinansiering i dagens deregulerte kredittmarked vil kunne ivaretas av private finansinstitusjoner. Utvalget mente at dersom det nye SND får som en av sine oppgaver å yte usubsidiert finansiering til næringsprosjekter på næringsnøytralt grunnlag, vil det være naturlig at fiskefartøyer omfattes av ordningen. I så fall mente utvalget at Fiskarbanken burde inkorporeres i SND. I tilfelle SND ikke skulle få usubsidiert grunnfinansiering som et virkemiddel, var utvalget delt i sin tilråding. Et mindretall mente Fiskarbanken burde bestå selv om annen offentlig grunnfinansiering faller bort. Utvalget tok ikke stilling til hvilken organisering av Fiskarbanken som burde velges i tilfelle grunnfinansieringsordningen skulle videreføres utenfor SND.

I Langtidsprogrammet 1994-97 uttalte regjeringen at det er et mål at fiskerinæringen gjøres selvberende og uavhengig av statsstøtte i løpet av kort tid. Det ble videre pekt på at det av hensyn til å tilpasse kapasiteten i næringen, og ut fra statsfinansielle årsaker og internasjonale rammevilkår, er nødvendig med en nedtrapping av støtten og en omlegging av virkemidlene til næringen.

9.8.2 Vurderinger

Utvalget viser til konklusjonen i NOU 1992:7 om at særskilte støttetiltak overfor fiskerinæringen over tid vil bli sterkt redusert. Det følger blant annet av internasjonale forpliktelser i EFTA-avtalen fra 1989 at subsidierte låneavtaler som ikke er regionalt avgrensede må trappes ned og avvikles. Det vises også til regjeringens uttalelser i siste Langtidsprogram angående utviklingen mot en selvberende fiskerinæring med en nedtrapping av statsstøtten.

Utvalget er enig i vurderingene i NOU 1992:7 om at distriktsrettede virkemidler bør organiseres i regi av SND. Utvalget er også enig i at det i dagens liberaliserte kredittmarked er liten grunn til å opprettholde et offentlig tilbud om grunnfinansiering av fiskefartøy. Det vises til utvalgets vurderinger om grunnfinansieringsordningen i SND i avsnitt 9.6.2

Utvalget mener på denne bakgrunn at det ikke er grunnlag for å opprettholde Fiskarbanken som en selvstendig institusjon. Virkemiddelbruken via Fiskarbanken må uansett reduseres i tiden fremover, og hensynet til næringsnøytralitet i virkemiddelbruken tilsier at virkemidlene samles i SND.

Utvalget mener at det ikke er grunnlag for å opprettholde Fiskarbankens finansieringsordninger for fiskeflåten. Statlig kreditt til fiskeriene bør i stedet gis innenfor SNDs virkemiddelapparat, som inneholder flere tilbud enn det Fiskarbanken i dag har.

For gjennomføring av ulike fiskeripolitiske tiltak er midler over Fiskeridepartementets budsjetter til nå administrert av Fiskarbanken. Dette gjelder blant annet for struktur- og effektiviseringstiltak i fiskeflåten. Utvalget mener at de tilskuddsordninger som Fiskarbanken i dag forvalter på vegne av Fiskeridepartementet, kan overføres til SND om departementet finner det hensiktsmessig. Ved overføring til SND bør en søke å ta vare på den fiskerikompetanse som i dag finnes i Fiskarbanken. Dette kan gjøres ved at det opprettes en mindre fiskeriavdeling i SND. Fiskarbankens regionskontorer forutsettes samordnet med SND systemet.

9.8.3 Statsgaranterte fiskelån administrert av Norges Bank

Norges Bank har siden 1920-årene administrert en ordning med statsgaranterte fiskelån. Ordningen er i form av driftskreditter til fiskeindustrien etter de retningslinjer som Stortinget fastsetter. Betingelsene for å få lån er at bedriftene ikke klarer å få lån i private finansinstitusjoner, og at de må kunne drive bedriftsøkonomisk lønnsomt. Det stilles også krav om en viss sikkerhetstillegg. Det har vært relativt lave tap på låneordningen, noe som skyldes en tett bankfaglig oppfølging av de enkelte låntakere.

Renten på statsgaranterte fiskelån har historisk ligget under renten på tilsvarende lån i private finansinstitusjoner. I St.prp nr 1 (1993-94) viste Finansdepartementet til at låneordningen ikke var forutsatt å innebære rentesubsidier. Departementet var derfor enig med Norges Bank i at renten på statsgaranterte fiskelån knyttes opp mot en markedsbestemt rente, og dette er nå gjennomført. Netto renteinntekter fra ordningen dekker lønns- og administrasjonskostnader.

Begrunnelsen for ordningen er først og fremst de relativt store sesongsvingninger i råstofftilgangen til fiskebedriftene, samt at fiskebedriftene ofte er lokalisert på mindre steder i Distrikts-Norge. Behovet for å bygge opp varelagre og dermed behovet for driftsfinansiering er, i forhold til årlig omsetning, større i fiskeindustrien enn i de fleste andre næringer.

Omfanget av driftskredittordningen begrenses ved de betingelser som er fastsatt for låneopptak, og ved at ordningen ikke er subsidiert. Ordningen kan i en viss forstand karakteriseres som selvregulerende ved at fiskebedrifter som kan oppnå driftskreditt i private banker, faller utenfor ordningen. Det er også relativt lave kostnader forbundet med ordningen som følge av at den er forutsatt å være selvfinansierende. Ordningen omfattet ved utgangen av 1994 24 engasjementer med en samlet disponert driftskreditt på 96 millioner kroner. I tillegg var det stillet garantier overfor Norsk Råfisklag for 31 millioner kroner. Av en samlet bevilget ramme fra Stortinget på 300 millioner kroner var 151 millioner kroner innvilget som kredittramme for kundene.

Det eksisterer ikke offentlige driftskredittordninger for andre næringer enn fiskebedriftene. SND og fylkeskommunene gir imidlertid i noen grad garantier for driftskreditter i private banker.

Etter utvalgets vurderinger er det ikke tungtveiende grunner til å opprettholde en egen offentlig driftskredittordning for fiskeribedrifter. Utvalget viser til at det for andre næringer ikke eksisterer slike ordninger. Utvalget tilrår derfor at ordningen med statsgaranterte fiskelån avvikles. Utvalget viser til at fiskeribedriftene i dag omfattes av SNDs ordinære virkemidler.

9.9 LÅNEKASSEN FOR AVISER - VURDERINGER OG TILRÅDINGER

Lånekassen for aviser er nærmere beskrevet i avsnitt 5.4.7 og i "*Statens lånekasse for aviser*" i vedlegg 7.

Statens lånekasse for aviser har som formål å yte risikolån til økonomisk vanskeligstilte aviser. Primært er utlånsvirksomheten rettet mot finansiering av maskiner og annet utstyr. Lånekassen forvaltes av SND og har eget styre med avissakkynning representasjon som vurderer og avgjør søknader om lån og garantier.

Lånekassens utlånsmasse er redusert de senere årene på grunn av ekstraordinære innfrielser av lån og lav etterspørsel etter nye lån. Lånekassens utlån er nå om lag 20 millioner kroner fordelt på 25 låntakere.

Lånekassen er begrunnet ut fra kulturpolitiske målsettinger. Hensikten med Lånekassens virkemidler er å tilføre kreditt og subsidier til avisnæringen. Administrasjonskostnadene kan bli høye ved å opprettholde en egen statsbank for å utøve en

så begrenset virksomhet som det Lånekassens utlånsmasse utgjør. Det er derfor naturlig å vurdere om Lånekassens virkemidler bør overføres til SND. Ved at Lånekassens virksomhet er kulturpolitisk begrunnet faller virksomheten ikke naturlig inn under SNDs virkemiddelapparat. SND forvalter imidlertid også støtteordninger som er rettet inn mot enkelt næringer. Den banktekniske oppfølgingen av Lånekassens utlån foretas allerede i dag av SND. En inkorporering av Lånekassens virkemidler i SND-systemet vil derfor først og fremst virke effektiviserende med hensyn til de styrende organer i Lånekassen.

Av hensyn til å forenkle statsbanksystemet tilrås utvalget at Lånekassen for aviser inkorporeres helt i SND, som eventuelt kan gjøre bruk av et sakkyndig utvalg ved behandling av lånesøknader.

9.10 SELSKAPET FOR INDUSTRIVEKST - SIVA

SIVA ble etablert i 1968 etter Lov om visse statselskaper. I 1991 ble selskapet omdannet til statsforetak.

SIVA har som formål og bidra til økt verdiskapning og sysselsetting i distriktene. Foretakets tradisjonelle virksomhetsområde omfatter eie og forvaltning av industribygninger. Virksomheten er i den senere tid utvidet til å omfatte rollen som bedriftsutvikler overfor eksisterende og potensielle leietakere ved anleggene. I denne sammenheng yter SIVA kreditter og tilskudd samt investerer i egenkapital i bedrifter.

Utvalget har ikke foretatt noen detaljert vurdering av SIVAs virksomhet. Dette skyldes blant annet at foretaket formelt sett ikke er klassifisert som statsbank. Utvalget vil imidlertid peke på at foretakets virksomhet på mange områder funksjonelt sett er overlappende med virksomheten i SND. Det pekes spesielt på foretakets virksomhet innen finansiering av bedrifter. Utvalget ser det som uheldig dersom det de to institusjonene legger ulike kriterier til grunn ved vurderinger av tiltak rettet mot næringslivet. Manglende koordinering av virkemiddelbruken innebærer en lite effektiv anvendelse av offentlige ressurser.

Utvalget vil derfor tilrå at det foretas en vurdering av SIVAs virksomhetsområde i forhold til SNDs virksomhetsområde og av organiseringen av virkemiddelbruken i disse to institusjonene.

KAPITTEL 10

Vurdering av modeller for kommune finansiering**10.1 INNLEDNING**

Kommunene kan etter kommuneloven bare ta opp lån med godkjenning fra fylkesmannen. Fylkesmannen skal vurdere om kommunen har evne til å betale tilbake lånet. Lån til driftsformål eller til betjening av eldre lån godkjennes som hovedregel ikke. Godkjenning skal normalt bare gis når lånet går til finansiering av kommunale investeringer. Denne godkjenningsordningen reduserer mulighetene for alvorlige gjeldsproblemer i kommunene, selv om den ikke helt forhindrer at problemer oppstår. Ordningen bidrar til å gi staten et medansvar for kommunenes gjeld, og er en del av bakgrunnen for at kommunene i kapitalmarkedene antas å ha en implisitt statsgaranti for sine låneopptak. Selv om denne garantien ikke strekker seg like langt som en eksplisitt statsgaranti, har den likevel en klar virkning på kommunenes kredittverdighet.

Kommuneforvaltningen og kommuneforetakene dekker sitt behov for kreditt fra en rekke ulike kilder, se tabell 10.1. Av den fremgår at over 30 prosent av gjelden er plassert direkte i penge- og kapitalmarkedene, mens private kredittinstitusjoner (inklusive Postbanken) er kreditor for over 40 prosent. De resterende 25 prosent er kreditt fra statsbanker. Fra SND får kommunesektoren særlig lån til kommunale industribygg for utleie. Fra Husbanken går lånene blant annet til alders- og sykehjem, trygdeboliger og barnehager. Men den viktigste av statsbankene er Kommunalbanken, som står som kreditor for omtrent 15 prosent av kommunenes gjeld.

Kommunefinansieringen i de øvrige nordiske land er beskrevet i avsnitt 6.3. Finansieringen av den norske kommunesektoren skiller seg ikke vesentlig fra det vi finner i disse landene. Både Danmark, Finland og Sverige har kommunalt eide kredittforetak med omtrent samme markedsandel som den norske Kommunalbanken. Også i de fleste andre vest-europeiske land dekkes en betydelig del av kommunesektorens lånebehov gjennom spesialiserte kommunalbanker. I enkelte land står slike kommunalbanker for en større andel av lån til kommunene enn det som er tilfelle i Norden. Som regel er kommunalbankene eiet direkte eller indirekte av kommuner, men det finnes også eksempler på privat eller statlig eierskap.

Tabell 10.1: Kommunesektorens gjeld fordelt på kreditor. Milliarder kroner pr. 31. desember 1993

	Kommuneforvaltningen	Kommuneforetak
Obligasjons- og sertifikatmarkedet	25,2	27,1
Kommunalbanken	21,1	2,6
Andre statsbanker	18,6	0,1
Forretnings- og sparebanker	9,9	4,1
Andre långivere	31,6	22,5
Sum	106,5	56,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunalbanken

Tallene i tabellen er summer for alle norske kommuner, og viser dermed en gjennomsnittlig fordeling på kreditorsektorer. Det er imidlertid klare forskjeller

mellom de store og folkerike kommunene på den ene siden, og de mindre kommunene på den andre. Mens de større kommunene i stor utstrekning låner direkte i penge- og kapitalmarkedene, er de mindre kommunene i praksis utestengt fra denne finansieringskilden. De må låne enten i private eller statlige kredittinstitusjoner. For disse kommunene er Kommunalbanken en særlig viktig finansieringskilde, selv om de fleste også har en betydelig andel av sine lån i private kredittinstitusjoner.

Kommunalbankens virksomhet er nærmere beskrevet i avsnitt 5.4.1. Banken er opprettet ved lov og har til formål å gi lån til kommunesektoren, inklusive kommunale foretak. Den gir også enkelte lån til private under forutsetning av at lånene er garantert av kommuner. Banken styres gjennom statlige forskrifter og innvilgningsrammer på samme måte som de øvrige statsbankene. Forskriftene gir blant annet retningslinjer for hvilke låneformål som skal prioriteres.

Men banken fungerer likevel i hovedsak på samme måte som et privat kredittforetak. Den utsteder obligasjoner og sertifikater i penge- og kapitalmarkedene, og yter kreditt på forretningsmessige vilkår til kommunene. Banken vurderer på samme måte som private kredittinstitusjoner om lånsøkerne har god nok kredittverdighet. Kommunalbanken hevder å ha gode systemer for styring og kontroll med likviditet og renterisiko. Renterisikoen reduseres ved at det er god overensstemmelse mellom rentebindingstidene på innlån og utlån. I tillegg foretas finstyring ved kjøp av statsobligasjoner og statssertifikater, eller av futureskontrakter på slike papirer.

På innlåns siden skiller Kommunalbanken seg fra private kredittforetak ved at de sertifikater og obligasjoner den utsteder skal være statsgaranterte. Stortinget vedtar årlig rammen for garantier, som da samtidig blir innlånsrammen for Kommunalbanken. Innlånene fra penge- og kapitalmarkedene må i hvert enkelt tilfelle godkjennes av Finansdepartementet. I de senere år har Kommunalbanken ofte kjøpt tilbake egne lån før forfall og deretter foretatt nyemisjoner, i den hensikt å tøyne innlånsrammen mest mulig.

Kommunalbanken skiller seg ellers fra private kredittforetak ved at den har plikt til å plassere overskuddslikviditeten som kontolån til staten. På denne foliokontoen får den en rente som omtrent svarer til renten på statssertifikater med en måneds løpetid (fra april 1995) og som reguleres hver måned. Denne ordningen er svært gunstig for Kommunalbanken og representerer en form for statlig støtte til virksomheten.

Lånene fra Kommunalbanken er vanligvis subsidiert i den forstand at de gis på noe bedre vilkår enn det de fleste kommuner kunne oppnådd fra private kredittinstitusjoner. Men subsidiegraden er meget beskjeden (0-0,5 prosentpoeng), og den stammer i hovedsak fra statsgarantien for Kommunalbankens innlån. Med statsgarantien og en aktiv markedspleie oppnår Kommunalbanken innlån som bare koster omtrent 0,1 prosentpoeng mer enn statens egne innlån. Banken mottar ingen direkte tilskudd fra statskassen, og den betaler vanlig statsobligasjonsrente på sin grunnfondskapital. På den øvrige egenkapitalen har banken i 1993 og 1994 betalt et utbytte på 170 millioner kroner til staten. Dette utgjør i hvert av årene omtrent 9 prosent av bankens egenkapital og må betraktes som et normalt utbyttensnivå i forhold til sammenlignbare private kredittinstitusjoner.

I avsnitt 10.2 vil utvalget vurdere om det er ønskelig å videreføre Kommunalbanken som en stor formidler av lån til kommunesektoren. I avsnitt 10.3 vurderes berettigelsen av Kommunalbanken som statsbank. Utvalgets konkrete tilrådinger kommer i avsnitt 10.4.

10.2 KOMMUNALBANKEN SOM FORMIDLER AV LÅN

De større kommunene tar i stor utstrekning opp lån direkte i penge- og kapitalmarkedene, mens de mindre kommunene ikke kan gjøre det på egen hånd. En grunn er at deres obligasjoner ville komme i små serier, slik at utstedelseskostnadene ville være relativt mer tyngende. Utstedelse av egne obligasjoner krever dessuten at kommunene har noe egen kompetanse på hvordan kapitalmarkedene fungerer. I tillegg kommer at små serier vil være lite likvide. Investorer ville bare ønske å kjøpe obligasjonene dersom rentebetingelsene var betydelig bedre enn for andre obligasjonsserier.

Kommunalbanken er for de mindre kommunene et godt alternativ til den direkte adgangen til penge- og kapitalmarkedene. Kommunalbanken fungerer som en fellesinstitusjon hvor kommunene sammen har den nødvendige kompetanse på penge- og kapitalmarkedene, og hvor de sammen legger ut sertifikat- og obligasjonslån. Dermed sparer de utstedelseskostnader og oppnår lange obligasjonsserier med god likviditet. Gjennom en slik samordning kan de mindre kommunene oppnå lån på bedre vilkår enn de ville kunne få ved å opptre på egen hånd i kapitalmarkedene.

Slike felles kredittinstitusjoner for hele eller deler av kommunesektoren er klart ønskelig. Dersom Kommunalbanken ikke fantes, ville man vente at en eller flere tilsvarende institusjoner ble opprettet, enten på initiativ fra kommuner, eller på privat initiativ. Den funksjon som formidler av kreditt Kommunalbanken har, er jo klart lønnsom også ut fra bedriftsøkonomiske kriterier. I årene 1991-94 har Kommunalbanken ifølge sine egne beregninger hatt en avkastning på egenkapitalen som ligger 2-5 prosentpoeng over den risikofrie renten. I andre land ser vi mange eksempler både på institusjoner opprettet av grupper av kommuner, og på private kredittinstitusjoner som har spesialisert seg på kreditt til kommunesektoren. Noen av dem tar sikte på å operere over landegrensene. Også i Norge er det opprettet enkelte private institusjoner med kredittgivning til kommunesektoren som hovedformål.

Kommunalbanken driver ved siden av utlånsvirksomheten en del kursvirksomhet og en rådgivningstjeneste overfor kommunene, og den gir kommunene tilbud om plasseringer i verdipapirfond. Disse aktivitetene er selvfinansierende og kunne således vært organisert på annen måte. Det ville også fjernet faren for sammenblanding av rollene som rådgiver og som yter av kreditt. Men det er på den annen side antakelig en fordel kostnadmessig at aktivitetene drives i tilknytning til en kredittinstitusjon som er en stor långiver til kommunene.

10.3 KOMMUNALBANKEN SOM STATS BANK

Kommunalbanken ble opprettet i en tid da mange norske kommuner var i gjeldskrise og hadde vansker med å få kreditt fra private kredittinstitusjoner. Fra omtrent 1950 ble Kommunalbanken mye brukt som et statlig instrument for å styre kreditt til spesifiserte investeringsformål innenfor kommunesektoren, og også som et instrument i stabiliseringspolitikken. Inntil 1990 fastsatte Stortinget delrammer som anga hvordan den samlede innvilgningsrammen skulle fordeles på ulike formål eller geografiske områder. Fra 1991 er delrammene erstattet med kvalitative retningslinjer for bankens utlånsvirksomhet. Etter de gjeldende retningslinjer skal banken prioritere lån til miljøformål og til sykehus og sykehjem.

Overgangen til kvalitative retningslinjer skjedde i erkjennelse av at kommunenes investeringsaktiviteter ikke lenger kan styres gjennom Kommunalbanken. I et deregulert kredittmarked har kommunesektoren tilgang på kreditt fra svært mange andre kilder, og det er ikke lenger Kommunalbankens innvilgningsrammer som avgjør hvor store lån kommunesektoren tar opp, verken til hvert enkelt formål eller

samlet. I NOU 1989:1 *Penger og kreditt i en omstillingstid* (side 229), ble det sagt at det «neppe er grunn til å tro at det er hensiktsmessig med Kommunalbanken som virkemiddel for å påvirke investeringene i kommunesektoren». Staten har i stedet betydelige påvirkningsmuligheter gjennom inntektssystemet, gjennom fylkesmannens godkjenning av kommunenes låneopptak, og gjennom de direkte pålegg kommunene får om å løse bestemte oppgaver.

I et deregulert kredittmarked kan Kommunalbanken først og fremst ha en funksjon ved at den kanaliserer statlig støtte til prioriterte kommunale formål. Støtten fremkommer ved at bankens lån gis til noe gunstigere vilkår enn det de fleste lånsøkere kunne oppnådd hos andre långivere. Retningslinjene for utlånsvirksomheten angir hvilke formål som skal gis slik støtte. Men støtten gjennom lavere rente er svært liten i forhold til de samlede statlige overføringer til kommunene. Støtten kan således lett erstattes av direkte tilskudd til de formål staten ønsker å fremme.

Kommunalbanken har forvaltet enkelte tilskuddsordninger til kommunene, men denne virksomheten er for tiden begrenset til en ordning som gjelder kommunale avløpsinvesteringer. Ordningen er lagt til Kommunalbanken fordi den normalt vil gi lån til dette formålet. Alternativt kunne ordningen vært lagt til et departement.

10.4 TILRÅDINGER

Kommunalbanken er etter utvalgets oppfatning ikke et egnet redskap verken for å styre omfanget av kommunenes investeringer, sammensetningen av investeringene, eller tidsprofilen på investeringsaktiviteten. Organiseringen av Kommunalbanken som statsbank gir mulighet til å kanalisere statlig støtte til spesielle kommunale formål. Men den implisitte støtten i de lån Kommunalbanken gir er svært liten, og den samme støtten kan enkelt gis som direkte tilskudd eller gjennom inntektssystemet for kommunene. I begge tilfeller kan det oppnås bedre styring på fordelingsvirkningene enn det staten får gjennom Kommunalbanken.

Utvalget har likevel vurdert en videreføring av Kommunalbanken uten store endringer i rammebetingelsene som et mulig alternativ. Det vil ivareta et ønske om å la en institusjon som fungerer godt fortsette uforstyrret. Utvalget vil understreke at staten da fortsatt må fastlegge rammer for Kommunalbankens utlånsvirksomhet. Ellers vil det være en fare for at statsgarantien på innlån i gitte situasjoner utnyttes til å ekspandere utlånsvolumene svært raskt. Men utvalget mener det er rimelig at rammen i fremtiden gjelder netto endring av utlånsvolumet, og ikke brutto endringer som i dag. Netto utlånsrammer vil gjøre det lettere for Kommunalbanken å bidra til refinansiering som innebærer innfrielse av gamle lån.

Utvalget ser imidlertid ikke sterke grunner til å opprettholde Kommunalbanken som statsbank. Samtidig mener utvalget at det er viktig å legge forholdene til rette for en videreføring av banken utenom statsbanksektoren. Utvalget har drøftet alternative måter en slik videreføring kan foregå på.

Omdanning til statsaksjeselskap ble foreslått av regjeringen i 1990, men forslaget ble trukket etter regjeringsskiftet senere på året. Organisering som statsaksjeselskap vil gi Kommunalbanken større selvstendighet i forhold til de politiske myndigheter, og dette vil særlig ha betydning for innlånsvirksomheten. Men det vil etter utvalgets vurdering fortsatt være nødvendig å begrense omfanget av innlånene, uavhengig av om den formelle statsgarantien videreføres eller ikke. Aktørene i kapitalmarkedene vil kunne anta at et statsaksjeselskap har en implisitt statsgaranti, og det ville være mulig for Kommunalbanken å utnytte dette til å finansiere en rask utlånsvekst. Med fortsatte rammer for innlånene ville ikke de reelle forskjellene fra dagens organisasjonsform være så store.

Kommunalbanken kunne alternativt privatiseres ved at den ble omdannet til et aksjeselskap og aksjene ble solgt etter åpen budrunde. Siden Kommunalbankens virksomhet er lønnsom ville de nye eierne ha interesse av å videreføre funksjonen som formidler av kreditt til kommunesektoren, samtidig som staten ventelig ville oppnå en rimelig pris for banken. Utvalget mener imidlertid at hensynet til stabil tilgang på kreditt til kommunesektoren tilsier at interesserte kommuner selv får anledning til å overta banken. Da vil de kommunale låntakerne få større innflytelse på bankens utvikling enn de har i dag.

Første skritt kunne fortsatt være omdanning av Kommunalbanken til aksjeselskap. Men adgangen til å gi bud på statens aksjer måtte begrenses til kommuner. Ved en slik fremgangsmåte vil eierskapet antakelig tilfalle de kommuner som er mest avhengige av Kommunalbankens formidling av kreditt. Svakheten ved denne fremgangsmåten er at staten ventelig vil få en dårlig pris for banken, fordi kretsen av akseptable kjøpere vil være liten og ha begrenset interesse av å overta eierskapet fra staten.

Utvalget vil derfor foreslå at staten omdanner Kommunalbanken til et gjensidig selskap og gradvis overdrar eierskapet til de kommuner som tar opp lån i banken. Overgangen kan skje ved at nye låneopptak forutsetter at den kommunen der låntakeren hører hjemme foretar et medlemsinnskudd som står i forhold til størrelsen på lånet. Derved tilføres Kommunalbanken ny egenkapital, slik at statens kapitalinnskudd etter hvert kan trekkes tilbake, og kommunene til slutt blir stående som eiere av banken.

Som eiere av Kommunalbanken vil de kommunene som låner der få styringsretten i banken. Samtidig får kommunene en ekstra kostnad ved låneopptak i forhold til dagens situasjon. Men denne kostnaden vil være beskjeden. Etter de vanlige kapitaldekningsreglene for kredittinstitusjoner har lån til kommunesektoren en vekt på 20 prosent. Med et kapitaldekningskrav på 8 prosent, skulle et medlemsinnskudd på 1,6 prosent av lånebeløpet være tilstrekkelig. Fordelt over en vanlig løpetid på 20 år svarer dette til en renteøkning på i underkant av 0,1 prosentpoeng. Medlemsinnskuddet kan ikke forrentes, men det kan tilbaketales når kommunens lån i Kommunalbanken er nedbetalt.

Kommunalbanken vil med dette bli et kredittforetak med samme organisasjonsform som en del av de private kredittforetakene. Når omdanningen til gjensidig selskap gjennomføres, må særbehandlingen av Kommunalbanken i forhold til private kredittforetak samtidig oppheves. Dette gjelder statsgarantien for bankens sertifikat- og obligasjonslån, og det gjelder plikten og retten til å plassere overskuddslikviditet som kontolån til statskassen. Videre må Kommunalbanken underlegges tilsyn fra Kredittilsynet og tilpasse seg de reguleringer som til enhver tid gjelder for kredittforetak. Det siste har Kommunalbanken antakelig i stor utstrekning allerede gjort, og overgangen fra statsbank til kredittforetak vil neppe bli vanskelig.

Selv om den eksplisitte statsgarantien faller bort ved omdanningen, vil staten stadig være en stor eier de første årene, og aktørene i kapitalmarkedene vil trolig oppfatte Kommunalbankens innlån som implisitt garantert av staten. Det vil derfor fortsatt være nødvendig å ha rammer for Kommunalbankens innlån for å hindre for sterk ekspansjon i bankens virksomhet. Når statens eierandel er redusert til mindre enn 50 prosent vil det være mulig å ta bort innlånsrammene og overlate kredittvurderingene helt til aktørene i kapitalmarkedene. Når rammene faller bort vil Kommunalbanken stå friere til å imøtekomme lånebehov som en del kommuner nå søker å ivareta ved å opprette et nytt kommunalt kredittforetak.

Oppgavene med å forvalte tilskuddsordninger må overføres til andre statlige organer i løpet av overgangsperioden, men ikke nødvendigvis samtidig med omdanningen til gjensidig selskap. Siden bare en mindre tilskuddsordning for tiden forval-

tes av Kommunalbanken, vil en overføring neppe skape større problemer. Kommunalbankens andre aktiviteter gjennom NKB Rådgivningstjenesten og NKB Fondsförvaltning A/S kan videreføres uavhengig av omdanningen.

Det aller meste av Kommunalbankens virksomhet vil således ikke bli berørt om banken omdannes til et gjensidig selskap. Utvalgets forslag representerer ikke noe brudd med dagens praksis, og det vil gi Kommunalbanken en ryddigere styringsstruktur enn det banken har i dag. I tillegg vil det gi de kommunale låntakerne større innflytelse over bankens utvikling.

Det vises ellers til medlemmet *Uelands* merknad i "[Sammendrag av utredningen](#)" i kapittel 2.

KAPITTEL 11

Vurdering av statsbankenes rolle i utdanningsfinansieringen**11.1 INNLEDNING**

I avsnitt 3.7 er utdanningspolitikk og utdanningsfinansiering drøftet generelt. Utdanningsfinansieringen ses som et virkemiddel i utdanningspolitikken. Regjeringen uttalte i St.meld nr 14 (1993-94) *Studiefinansiering og student velferd*, at «utdanningsstøtteordningenes formål er å

- bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling slik at utdanning kan skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, den økonomiske eller sosiale situasjon,
- bidra til at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiarbeidet kan bli effektivt,
- bidra til å sikre samfunnet tilgang på utdannet arbeidskraft.»⁴⁵

Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er det spesielt to forhold som taler for at myndighetene bør støtte den investering i menneskelig kapital som utdanning representerer. Utdanning kan karakteriseres som et gode med positive indirekte virkninger. Når en person tar høyere utdanning er det ikke bare vedkommende selv som høster nytten av investeringen. Samtidig vil det kunne være vanskelig for den enkelte å finansiere utdanningen i det private kredittmarked på grunn av utilstrekkelig sikkerhetsstillelse. Dette er forhold som gjør at det offentlige kan ha interesse av å subsidiere høyere utdanning og sørge for tiltak som sikrer studenter finansiering under studietiden.

11.2 UTFORMINGEN AV UTDANNINGSFINANSIERINGEN

Utdanningsfinansiering ytes av Statens lånekasse for utdanning. Lånekassen tildeler lån og stipend, og alle søkere som tilfredsstillter visse krav har rett til støtte.

I den siste stortingsmeldingen om studiefinansiering (St.meld nr 14 for 1993-94) uttaler regjeringen at et mål for studiefinansieringen er at den skal være til å leve av i studietiden, og til å leve med etterpå. Samtidig skal tilbakebetalingsordningen utformes slik at det sikres en høy tilbakebetalingsgrad.

Den subsidien som påvirker studentens økonomiske belastning ved finansiering av studiene, kan plasseres i tildelingsfasen mens vedkommende studerer og i tilbakebetalingsfasen etter at studiene er avsluttet. Regjeringen og et flertall i Stortinget⁴⁶ har gått inn for at hoveddelen av subsidiene bør ligge i utdanningsfasen (gjennom stipend og rentefritak på studielånet). Hovedregelen om at tilbakebetalingsfasen ikke skal subsidieres, tolkes som at Lånekassens utlånsrente ikke bør ligge under gjennomsnittlig innlånsrente. Utlånsrenten fastsettes imidlertid politisk i forbindelse med statsbudsjettet.

Utdanningsfinansiering i utlandet er mangfoldig og sammensatt. I Norden er det å skape like muligheter for utdanning i stor grad et offentlig ansvar, mens for eksempel i England og Tyskland ligger ansvaret for å skaffe de yngre utdanning pri-

45. Se St. meld. nr. 14 (1993-94) Studiefinansiering og studentvelferd, s.13.

46. Jf Innst. S nr 101 (1993-94), side 25.

mært hos familien. Studiefinansieringen i slike land har derfor i større grad preg av å være sosialpolitiske støtteordninger fremfor utdanningspolitiske virkemidler.

Det er samtidig betydelige forskjeller blant de nordiske land i innretting og organisering av studiestøtten. Rentefritaket i studietiden er spesielt for Norge. I de andre nordiske landene kommer subsidiene fram som direkte stipend, da kombinert med renter i studietiden. Det er også forskjeller på tilbakebetalingssiden. Sverige skiller seg ut med inntektsavhengig nedbetaling av lånet, mens Finland har gått lengst i å likestille studielån med ordinære markedslån når det gjelder rentebetingelser. Det er vanskelig å sammenligne subsidienivået i ordningene fordi de er såpass forskjellige. Fra studentenes side synes det likevel klart at Danmark har den gunstigste finansieringen, men denne er samtidig knyttet sammen med stramme krav om studieinnsats.

11.3 UTVALGETS VURDERINGER

Etter utvalgets vurdering dekker Lånekassens låne- og stipendordninger et behov som ikke det private kredittmarkedet ville ha dekket på en tilfreds stillende måte. Personer som ønsker lån til å finansiere studier, vil ofte mangle sikkerhetsstillelse, slik at private långivere ville være tilbakeholdne. Utdanning har samtidig en samfunnsmessig avkastning ut over det som tilfaller den som tar utdanningen. Dette er argumenter for at det offentlige bør tilby kreditt og støtte. Støtte kan gis i form av stipend og rentestøtte. Utvalget har ikke vurdert hvor omfattende støtten til utdanning bør være.

Når argumentet for å yte støtte primært knytter seg til at samfunnet har en avkastning av utdanning ut over det som tilfaller den som tar utdanningen, vil utvalget anbefale at støtten i hovedsak gis i form av stipend fremfor rentestøtte. Stipend synliggjør bedre størrelsen på støtten, som er en fordel både for bevilgende myndigheter og for studenter som tar hensyn til de økonomiske konsekvensene ved å ta utdanning. Ved å yte støtten i form av stipend vil en videre unngå at studenter som ikke har behov for det tar opp lån. Dersom støtten som hovedregel skal kanaliseres som stipend, følger det at rentevilkårene på studielån i prinsippet ikke skal være subsidiert.

I økonomisk forstand er et lån subsidiert dersom renten er lavere enn hva en finner i det private kredittvesen. På bakgrunn av at det i liten grad eksisterer et privat lånemarked for utdanningsformål, er det vanskelig å anslå en slik referanserente. Når man i praksis snakker om usubsidierte lån fra en statsbank, skyldes dette at staten selv ikke har budsjettmessige utgifter med å yte lånene. Låntaker vil da blant annet nyte godt av statens kredittverdighet og at staten i liten grad krever avkastning på innskutt kapital i statsbankene. En slik tilnæringsmåte tilsier at renten på studielån bør knyttes til renten på statspapirer med en viss løpetid, pluss en margin for administrasjonskostnader knyttet til kredittyttingen.

Et argument som er benyttet for å fastsette utlånsrenten politisk fremfor å knytte den direkte til renten på statspapirer, er at det gir muligheter til å skjerme studielånsrenten ved store økninger i markedsrenten. Erfaringsmessig er det over tid større bevegelser i det kortsiktige rentenivået enn det langsiktige. Ved å knytte utlånsrenten i Lånekassen til en mer langsiktig rente vil man i noe større grad unngå store endringer i renten. Dersom man skal subsidiere personer med studielån ved en renteoppgang ved å sette studielånsrenten lavere, må det vurderes opp mot subsidier til andre formål generelt og i utdanningspolitikken spesielt. I utgangspunktet vil en lavere studielånsrente stå i motsetning til prinsippet om at støtten til studiefinansiering skal ytes i utdanningsfasen. I den grad det er en klar sammenheng mellom husholdninger som får store økonomiske problemer ved et særlig høyt rentenivå og per-

soner med studielån, kan en subsidiering av personer med studielån ha en fordelingspolitisk side. På bakgrunn av det store antall personer med lån i Lånekassen⁴⁷, er en subsidiering av studielånsrenten også et kostbart virkemiddel for å avhjelpe personer med økonomiske problemer.

Det er i dag en rentetrapp i Lånekassen. I studietiden er lånet rentefritt, i de første sju årene etter ferdigstillelse av studiene er renten for tiden 7,5 prosent, og deretter 8,5 prosent. Dette strider imot det prinsipp at støtten ved utdanningsfinansieringen skal legges til perioden hvor man studerer, og at rentevilkårene i tilbakebetalingsfasen ikke skal være subsidierte. En begrunnelse for rentefritak under studietiden er at en rentebelastning i denne perioden ville kunne skremme enkelte fra å ta opp lån og studere. Rentetrappen etter at studiene er avsluttet kan begrunnes med at nyutdannede ofte har stor gjeldsbelastning og en strammere økonomisk situasjon, og derfor har større behov for lav rente.

Lånekassen har et relativt liberalt regelverk for betalingslettelse for personer med en anstrengt økonomisk situasjon, både i form av rentefritak og betalingsutsettelse. Dette gjør at behovet er mindre for å støtte personer som har avsluttet utdanningen med å subsidiere renten på studielån.

11.4 UTVALGETS TILRÅDINGER

Den subsidien som påvirker studentens økonomiske belastning ved finansiering av studiene, kan plasseres i tildelingsfasen mens vedkommende studerer og i tilbakebetalingsfasen etter at studiene er avsluttet. Utvalget vil vise til at Stortinget har gått inn for at hoveddelen av subsidiene bør ligge i utdanningsfasen.

Utvalget vil legge vekt på at subsidier til utdanning bør kanaliseres i form av stipend og ikke rentestøtte, og at renten på studielån bør reflektere statens kostnader ved å yte studielån. Utvalget mener derfor at studielånsrenten ikke bør subsidieres ut over det som følger av statens kredittverdighet.

Også låntakerne i Lånekassen bør få anledning til å velge rentebindingstid for lånene sine. Men utvalget antar at årlige justeringer av renten fortsatt vil være det vanlige.

Det kan etter utvalgets vurdering være hensiktsmessig å gjøre systemet for rentefastsettelse forutsigbart ved å koble studielånsrenten til renten på statspapirer med en gitt løpetid lik rentebindingstiden, for eksempel ett år, pluss en margin for å dekke administrasjonskostnader mm.

47. I studieåret 1992-93 var det 220 000 personer under utdanning som mottok støtte (lån og/eller stipend), og det var 422 000 tilbakebetalende låntakere ved utgangen av 1993.

KAPITTEL 12

Økonomiske og administrative konsekvenser**12.1 ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER**

Utvalgets forslag om å samordne store deler av de offentlige nærings- og distriktsfinansieringsordninger i én institusjon, vil få administrative konsekvenser for de berørte statsbanker. For SND vil forslagene innebære et større virkeområde og således behov for noe større ressursinnsats. Utvalget antar at det vil være hensiktsmessig at deler av kompetansen i Fiskarbanken og Landbruksbanken overføres til SND. Statens lånekasse for aviser er allerede administrert av SND, slik at de administrative konsekvenser av samordningen på dette området blir små. Utvalget har i rapporten angitt enkelte administrative konsekvenser som følge av samordningen av de statlige nærings- og distriktsfinansieringsordningene. Utvalget har imidlertid ikke gått detaljert inn på disse spørsmål, og det er således behov for en nærmere avklaring på enkelte områder.

Utvalgets forslag om å omdanne Kommunalbanken til et gjensidig selskap med sikte på en gradvis økt kommunal innflytelse over driften, krever en nærmere vurdering av hvilke rammebetingelser institusjonen skal underlegges i overgangsperioden fram til statens engasjement i Kommunalbanken er avviklet eller betydelig redusert.

Flertallets forslag når det gjelder Husbanken vil kunne innebære en forenkling av Husbankens administrative oppgaver.

Utvalget har på flere steder i rapporten pekt på nødvendigheten av at virkningene av statsbankenes virksomhet synliggjøres for de politiske beslutningstakere. Dette krever et fortsatt arbeid med å utvikle hensiktsmessige målstyringsprogrammer for statsbankenes virksomhet, og det er påkrevet med jevnlig evalueringer av virkemiddelbruken.

12.2 ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Utvalget har ikke gjennomført beregninger av de statsfinansielle konsekvenser av utvalgets forslag. Utvalget har heller ikke forsøkt å kvantifisere de effektivitetsmessige eller fordelingsmessige virkningene av forslagene.

Utvalgets tilrådinger om omlegginger av statsbanksystemet er rettet inn mot å legge grunnlag for en mer rasjonell og hensiktsmessig utforming av offentlige finansieringsordninger og av statsbankene som offentlige styringsinstrumenter. Utvalget har ikke hatt som premiss for arbeidet at de samlede statsfinansielle kostnader ved statsbanksystemet skal endres. Utvalgets tilrådinger for å bedre effektiviteten i statsbanksystemet vil likevel gi de politiske myndigheter rom for enten å redusere den samlede offentlige ressursanvendelsen på dette området eller å opprettholde ressursanvendelsen, men samtidig få større resultater av de offentlige midler.

Utvalgets tilrådinger vil på enkelte områder isolert sett innebære reduserte statsfinansielle kostnader:

- Forslaget om å samordne de offentlige nærings- og distriktsutviklingsbankene SND, Landbruksbanken, Fiskarbanken og Statens lånekasse for aviser vil redusere de administrative kostnader forbundet med forvaltningen av offentlige finansieringsordninger for næringslivet. Dette skyldes både at det totale antall ordninger vil reduseres og at ordningene i stor grad blir samlet innenfor én insti-

- tusjon.
- Forslaget om å overflytte Landbruksbankens boliglånsordninger til Husbanken samt å samordne ordningene på noe sikt, vil effektivisere administreringen av de statlige boligfinansieringsordningene.
 - Utvalget har på enkelte punkter foreslått tiltak som vil bedre beslutningsgrunnlaget for myndighetene med hensyn til anvendelse av statsbankene som styringsinstrument. Dette gjelder blant annet med hensyn til systemet for fastsettelse av renten på statsbankenes innlån fra staten, og med hensyn til statsbankenes regnskapsføring av tap på utlån.
 - Utvalget anbefaler at enkelte av statsbankenes låneordninger reduseres i omfang. Utvalgets forslag vil medføre at statsbankenes og dermed statens innlånsbehov reduseres, og dette vil isolert sett bedre statens kredittverdighet. I den grad lavere utlånsrammer medfører lavere rentestøttebevilgninger vil statens kostnader på dette punkt reduseres.
 - Forslaget om omdannelse av Kommunalbanken, og et gradvis redusert statlig engasjement i banken, vil på noe sikt redusere omfanget av statlige midler i form av egenkapital i banken. Forslaget vil således frigjøre kapital for staten.
 - Flertallets forslag om at Husbanken ikke lenger skal yte ikke-behovsprøvde generelle lån vil innebære besparelser for staten.

Drøftingen ovenfor er begrenset til statsfinansielle vurderinger. Når det gjelder effektivitets- og fordelingsmessige vurderinger er disse omtalt i forbindelse med de enkelte forslag. Utvalget vil likevel peke på at flere av forslagene i stor grad er begrunnet i å bedre effektiviteten i samfunnsøkonomien blant annet ved å sikre et fornuftig samspill mellom statsbankene og private markedsaktører. Utvalgets forslag er også rettet inn mot å bedre de fordelingsmessige virkninger av virkemiddelbruken. Utvalget vil spesielt fremheve forslagene om å legge mer vekt på selektive tilskudds- og låneordninger som alternativ til dagens generelle ordninger med subsidiert kredittgivning i boligpolitikken.

Samordningen av en stor del av låne- og støtteordningene for næringslivet i én institusjon vil bety at det for næringslivet blir enklere å orientere seg i de offentlige ordningene. Dette vil spesielt for mindre bedrifter innebære redusert ressursbruk til innhenting av informasjon om slike ordninger.

Utvalgets forslag vil gjøre det lettere for myndighetene å målrette innsatsen gjennom statsbankene, samt å vurdere konsekvensene av beslutningene. Forslagene vil således bidra til å effektivisere myndighetenes beslutningsprosess.

Utvalgets tilrådinger innebærer at statsbankenes kredittgivning på enkelte områder vil reduseres. Spesielt gjelder dette for områder der statsbankene i dag yter kreditt i nær konkurranse med private finansinstitusjoner. Utvalgets forslag innebærer således at en større andel av kredittgivning vil kanaliseres gjennom det private finansmarkedet. Dette vil isolert sett bedre effektiviteten i det private finansmarkedet.

Utvalgets forslag om at statsbankene på enkelte områder bør tilby større frihet med hensyn til utforming av rentebindingstider på utlån, vil innebære større fleksibilitet i låneordningene, og større valgfrihet for låntakerne.

Utvalgets forslag om omdannelse av Kommunalbanken vil på noe sikt innebære økt kommunal innflytelse over institusjonens virksomhet. Dette vil bidra til at Kommunalbanken vil kunne øke sitt engasjement i kommunefinansieringen, og bidra til å effektivisere innlånene særlig for mindre kommuner.

Vedlegg 1

Norges Kommunalbank

1.1 HISTORIE

Norges Kommunalbank ble opprettet i 1927. Forut for etableringen var det i mange år arbeidet for å etablere en egen institusjon for finansiering av kommuner etter mønster av lignende institusjoner i andre land. Kommunalbanken ble etablert uten statsgaranti, men to år senere ble det vedtatt at staten skulle garantere for Kommunalbankens innlån.

I startfasen ga Kommunalbanken i hovedsak refinansieringslån til kommuner som var kommet i en vanskelig økonomisk situasjon. Refinansieringene var ofte knyttet til at tidligere långivere fikk oppgjør mot å slette deler av sine krav. Etter hvert som gjeldskrisen avtok, ble ordinære utlån til kommuner med tilfredsstillende økonomi den vesentligste utlånsaktivitet.

Fra omkring 1950 ble Kommunalbanken også mye brukt som et instrument i kredittpolitikken. Bankens utlånsaktivitet økte når myndighetene ønsket å stimulere investeringsaktiviteten og ble redusert når myndighetene ønsket å dempe aktiviteten i samfunnet. Kommunalbanken ble brukt til å styre deler av en begrenset tilgjengelig kreditt til spesifiserte investeringsformål innenfor kommunesektoren. Mange av de retningslinjer som ble innført for virksomheten i forbindelse med kredittreguleringen er fortsatt en del av Kommunalbankens rammeverk.

Inntil 1990 fulgte utviklingen i bankens låneportefølje de prioriteringer myndighetene foretok ved fastsettelse av delrammer for bestemte formål. Fra og med 1991 har Kommunalbanken innvilget lån til alle typer kommunale investeringsformål. Utlån til de til enhver tid viktigste samfunnsoppgaver prioriteres, jf de kvalitative retningslinjene for utlånsvirksomheten som ble gitt i 1991, og senere revidert i 1994.

Kommunalbankens første lån ble tatt opp i 1927 i utenlandsk valuta, og i lange perioder var det utenlandske markedet en viktig kilde til kapital for banken. Finansdepartementet har siden 1981 ikke tillatt Kommunalbanken å ta opp nye lån i fremmed valuta, men banken har refinansiert en del valutagjeld for å oppnå gunstigere rentebetingelser.

Kommunalbankloven § 10, 2. ledd gir Kongen hjemmel til å tillate at Kommunalbanken kan ta imot innskudd fra kommuner, elektrisitetsverk og kommunale pensjonskasser. Denne hjemmelen ble gitt i 1954. Kommunalbankloven fastslår imidlertid at en beslutning om å plassere kommunenes midler som innskudd i Kommunalbanken minimum må fattes av fylkesutvalg eller formannskap etter å ha fått delegert slik myndighet av fylkesting eller kommunestyre. Kravet til politisk behandling av innskudd i Kommunalbanken på høyt nivå i kommunene medførte at innskuddsordningen aldri ble noen betydelig finansieringskilde for banken. Kommunalbankens adgang til å ta imot innskudd opphørte 30. juni 1974, og de gjenværende innskuddene ble avvirket. Finansdepartementet meddelte i 1975 at departementet ikke hadde funnet tilstrekkelig grunn til å fremme kongelig resolusjon om fortsatt adgang for Kommunalbanken til å ta imot nye innskudd.

Etter dereguleringen av kredittmarkedet på 1980-tallet er Kommunalbankens utlånsrenter gradvis blitt tilpasset markedsrentene i kredittmarkedet. I et velfungerende marked er låntakers gevinst ved å få innvilget lån i Kommunalbanken følgelig

mindre enn tidligere. Dette har redusert mulighetene for å styre investeringene i kommunene mot bestemte formål eller aktivitetsnivåer gjennom prioritering innenfor begrensede utlånsrammer i Kommunalbanken. Det er grunn til å regne med at de aller fleste norske kommuner for tiden har tilgang til kreditt fra private finansinstitusjoner til en rente innenfor maksimalt ett prosentpoeng over Kommunalbankens utlånsrenter.

Kommunalbanken skiller seg fra de øvrige statsbankene ved at den helt siden starten har vært pålagt å drive forretningsmessig. Dette går blant annet fram av forskriftenes § 8 der det heter at styret i sin utlånsvirksomhet skal følge bank- og forretningsmessige prinsipper. Kravene til forretningsmessig drift er senere understreket ytterligere ved at det forutsettes at banken betaler årlig utbytte.

2.1 FORMÅL OG RAMMEBETINGELSER

Norges Kommunalbank er et statlig forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet. Bankens virksomhet reguleres i Lov om Norges Kommunalbank av 15. juli 1949, og i forskrifter om Norges Kommunalbank av 20. januar 67. Kommunalbankens formål er etter lovens § 1:

«å yte lån til:

- a) kommuner, bygningskommuner og havnekasser,
- b) kommunelag,
- c) lag eller sammenslutninger til fremme av elektrisitets- og vannforsyning når en eller flere kommuner har skutt inn en del av aksje- eller andelskapitalen eller har garantert for lånet,
- d) til oppføring av sykehus eller andre helse og sosialbygg uten hensyn til hvem som skal eie eller drive institusjonen.

Banken kan dessuten stille garanti for lån som kommuner tar opp til finansiering av skolebygg.»

Kommunalbanken kan under visse betingelser etablere heleide datterselskap.

Rammebetingelsene for Kommunalbanken er noe annerledes enn for de andre statsbankene. Kommunalbanken låner ikke inn via statskassen, men foretar selv innlån etter godkjennelse av Finansdepartementet. Kommunalbankens innlån har statsgaranti.

Kommunalbankens utlånsvirksomhet skal ifølge regelverket skje etter bank- og forretningsmessige prinsipper. Banken kan selv fastsette rente- og avdragsbetingelser på sine utlån. Stortinget fastsetter de årlige utlånsrammer for banken, og Finansdepartementet fastsetter kvalitative retningslinjer med hensyn til prioritering av utlånsformål.

Kommunalbanken har et grunnfond som tilhører staten. Fondet er dannet av statsmidler. Den innbetalte delen av grunnfondet er 20 millioner kroner. Av dette betales en rente til staten etter en sats som Kongen fastsetter med Stortingets samtykke. Banken har også et reservefond som er bygget opp av bankens overskudd, samt et risikofond. Deler av reservefondet kan etter Stortingets vedtak overføres til statskassen.

Kongen kan bestemme at Kommunalbanken skal betale utbytte til staten av overskuddet i det enkelte regnskapsår.

3.1 ORGANISASJON, SAKSBEHANDLINGSPROSEDYRER

Kommunalbanken har sitt sete i Oslo. Banken ledes av et styre på fem medlemmer. Stortinget oppnevner formann og varaformann, og Kongen oppnevner de øvrige tre medlemmer. Stortinget velger også en kontrollkomite på tre medlemmer.

Bankens administrerende direktør tilsettes av Kongen. Administrerende direktør har den daglige ledelse av banken, og deltar i bankens styremøte, men uten stemmerett.

Styret skal treffe beslutninger i alle saker etter innstilling av administrerende direktør. Styret kan gi bankens tjenestemenn avgrensede fullmakter til å forplikte banken.

Ved behandlingen av lånesøknader konfererer banken regelmessig med fylkesmennene om kommunenes økonomiske situasjon og om embetet er innstilt på å godkjenne låneopptaket.

Kommunalbanken hadde 45 ansatte ved utgangen av 1994.

Kommunalbankens rådgivningstjeneste er skilt ut som egen avdeling og resultatenheter i banken.

NKB Fondsforvaltning er et heleid datterselskap av Kommunalbanken. Selskapet har som formål å forvalte kommunenes og kommunale selskapers plasseringer i verdipapirer.

Tabell 1 Kommunalbanken - Utlån¹). Millioner kroner

	1988	1990	1992	1993	1994	1995
Innvilgede lån ¹)	1697	2260	3000	3000	3100	2800
Utbetalte lån ²)	..	..	3151	3052	3564	3000
- Utlån til kommuner	..	..	2504	2247	2820	-
- Utlån til fylker	..	..	421	671	583	-
- Utlån til andre låntakere	..	..	226	134	159	-
Utestående lån pr 31.12.	22510	21080	23284	24406	25256	26456

¹) Regnskap for 1988-94. Budsjett for 1995.

²) Spesifiseringer av utlånstall for perioden 1988-90 ikke tilgjengelig pga konvertering til nytt utlånssystem i 1991

Kilde: Kommunalbanken

4.1 VIRKSOMHETSOMRÅDE

4.1.1 Utlånsvirksomhet

Stortinget fastsetter de årlige innvilgningsrammer for bankens utlån. Fra 1. januar 1995 tillates Kommunalbanken å innvilge maksimalt 60 prosent av årets innvilgningsramme i første halvår og 80 prosent pr utgangen av tredje kvartal.

Kommunalbankens utlån har nominelt vist en svak økning fra 1988 til 1994, jf. tabell 1. I fast kroneverdi er verdien av utlånsmassen om lag uendret over denne perioden.

Kommunalbanken gir lån til alle typer kommunale investeringer. Utlånene er i hovedsak til fylkeskommuner, kommuner og interkommunale selskaper. Det blir også gitt lån til kraftverk, private helseinstitusjoner og andelsvannverk mot at kommuner garanterer for lånene. Flere kommuner har etablert selskaper som er ansvarlig for finansiering og drift av kommunale oppgaver og tjenester. Kommunalbanken

gir i noen grad også lån til slike selskaper under forutsetning av at kommunene har garantert for lånene.

Tabell 2 Kommunalbanken - Innvilgede utlån 1994. Millioner kroner og i prosent av totalen

	Millioner kroner	Prosent
Elverk og ledningsnett	-	-
Vannforsyning	213	6,9
Havneanlegg	27	0,9
Tomtetekniske arbeider	31	1,0
Sykehus og behandlingshjem	359	11,6
Kommunale bygg og anlegg	583	18,8
Kirker	8	0,3
Skoler	410	13,2
Veger og broer	72	2,3
Diverse	675	21,8
Grunnlagsinvesteringer	13	0,4
Grunnerverv, kontant	114	3,7
Miljøverntiltak	585	18,9
Enøk-tiltak	10	0,3
Sum alle formål	3100	100,0

Kilde: Kommunalbanken

Kommunalbanken tilbyr ulike rentetilknyningsformer. De alternative rentevilkårene omfatter fastrentelån samt kortsiktige og langsiktige pr tiden rente.

Kommunalbanken innvilger lån med inntil 40 års løpetid. Kundene avgjør selv hvilke løpetider de ønsker innenfor maksimal tillatt avdragstid for de enkelte investeringsprosjektene i henhold til kommuneloven med tilhørende avdragsforskrifter. Kommunalbanken tilbyr lån både med og uten avdrag.

Banken fikk ved Finansdepartementets brev av 30. november 1993 adgang til selv å avgjøre søknader om avdragsutsettelse. Det er et vilkår for avdragsutsettelse at låntaker er i en ekstraordinært vanskelig økonomisk situasjon som skyldes uforutsette omstendigheter. Vanskelighetene må dessuten anses å være av forbigående karakter, og det må utarbeides en forpliktende økonomiplan som dokumenterer hvordan økonomien igjen skal bringes under kontroll. Søknadene behandles i samarbeid med fylkesmannen/Kommunaldepartementet som også må godkjenne avdragsutsettelsen i henhold til kommunelovens bestemmelser.

Kommunalbanken har adgang til å garantere for lån til skolebygg. For nye garantier krever banken en årlig garantiavgift på 1 prosent. Siden banken innførte garantiavgiften i 1989, er det ikke utstedt nye garantier. Kommunalbanken hadde et samlet garantiansvar for lån til kommuner på 139,6 millioner kroner ved utgangen av 1994. Bankens garantiansvar har hittil ikke vært gjort gjeldende.

4.2.1 Annen virksomhet

Kommunalbanken tilbyr rådgivningstjenester gjennom NKB Rådgivningstjenesten som er skilt ut som egen avdeling og resultat enhet i banken. Kommunalbanken tar

betalt for disse tjenestene. Rådgivningstjenesten er rettet mot rådgivning i tilknytning til kommunesektorens økonomistyring og finansforvaltning, blant annet pengestrømanalyse, hjelp til likviditetsstyring, rådgivning om innkjøpsfunksjonen spesielt i relasjon til EØS, samt bistand ved låneopptak, inngåelse av bankavtaler og forvaltning av overskuddslikviditet.

Kommunalbanken administrerer øremerkede tilskuddsordninger på vegne av Finansdepartementet og fagdepartementer. Ved utgangen av 1994 administrerte Kommunalbanken en slik tilskuddsordning. Dette gjaldt tilskudd til kommunale avløpsinvesteringer på vegne av Miljøverndepartementet.

Kommunalbanken har et heleiet datterselskap NKB Fondsforvaltning AS. Selskapet har en aksjekapital på 10 millioner kroner, og tilbyr kommunesektoren investeringer i verdipapirfond.

Kommunalbanken avholder seminarer og kurs for å øke kommunenes kompetanse innen økonomistyring, finansforvaltning og relaterte områder. Banken gir også ut tidsskriftet Forum og en ukentlig markedsrapport fra rente- og valutamarke-

5.1 INNLÅN OG KAPITALGRUNNLAG

Tabell 3 Kommunalbanken - Hovedtall fra balansen. Tall pr utgangen av året. Millioner kroner

	1980	1984	1986	1988	1990	1992	1993	1994
Konter, innskudd i Postgiro, Norges Bank	38	15	20	49	83	45	45	11
Innskudd i banker	5	11	12	545	749	1021	130	28
Kontolån statskassen	1608	1896	619	322	749	313	425	2386
Plassering i verdipapirer ¹⁾	199	157	7	-	279	759	4410	4375
Utlån til kunder	20294	23780	24247	22510	21080	23283	24406	25256
Statens grunnfondsobligasjoner	2330	2330	2330	2330	2330	2330	2330	2330
Andre fordringer	781	1550	1977	1084	684	777	831	700
Sum eiendeler	25255	29739	29212	26840	25954	28528	32577	35086
Innlån fra staten	2259	2195	2210	2253	916	771	524	212
Sertifikat- og obligasjonsgjeld ¹⁾	18709	22211	21717	19358	19173	20927	27039	29790
Annen gjeld	622	580	571	464	550	648	694	816
Grunnfond	2350	2350	2350	2350	2350	2350	2350	2350
Reservefond	772	1507	1171	2071	2906	3743	1881	1829
Tapsfond	543	896	1193	344	59	89	89	89
Sum gjeld og egenkapital	25255	29739	29212	26840	25954	28528	32577	35086

¹⁾ Inkl. beholdning av egne obligasjoner.

Kilde: Kommunalbanken

Kommunalbankens utlån og totale balanse var, i nominelle kroner, om lag uendret gjennom 1980-tallet, og økte i perioden etter 1990, jf. tabell 3. I fast kroneverdi er utlånsmassen nesten halvert fra 1980 og til utgangen av 1994.

Kommunalbanken finansierte fram til 1981 sin utlånsvirksomhet ved låneopp-tak i det norske og internasjonale kapitalmarkedet. Siden 1981 har banken ikke hatt tillatelse til å ta opp nye lån i fremmed valuta.

Stortinget vedtar i forbindelse med budsjettbehandlingen hvert år en ramme for statens garantiansvar for lån tatt opp av Norges Kommunalbank. Siden alle innlån til Kommunalbanken er statsgaranterte, er garantirammen også en øvre grense for bankens innlån. I 1994 var rammen 28 milliarder kroner. For 1995 er rammen hevet til 30 milliarder kroner.

Kommunalbanken har siden 1974 ikke hatt anledning til å ta imot innskudd.

Kommunalbanken plasserer sin overskuddslikviditet hos staten som et ledd i statens konsernkontoordning. Etter avtale med Finansdepartementet reguleres renten månedlig og fra 1. april 1995 fastsettes renten til Norges Banks rente ved salg av det statssertifikatet som er nærmest til å ha en måneds gjenværende løpetid. Kommunalbanken har en ramme på 2 milliarder kroner til kjøp av statspapirer, og futureskontrakter på disse, som ledd i sikringen av renterisiko. Bankens beholdning av verdipapirer fremgår av tabell 3.

Kommunalbanken hadde ved utgangen av 1994 en bokført egenkapital på 4269 millioner kroner. Bankens egenkapital består av et grunnfond tilført av staten, samt risikofond og reservefond. Banken hadde ved utgangen av 1994 en risikovektet kapitaldekning i henhold til Kredittilsynets forskrifter om beregning av kapitaldekning, på 80,3 prosent.

6.1 RESULTATUTVIKLING OG TAP

Tabell 4 Kommunalbanken - Resultat. Millioner kroner

	1988	1990	1992	1993	1994
Rente- og provisjonsinntekter	2602	2497	2659	2558	1990
Rente- og innlånskostnader	2591	2282	2205	2301	1777
Netto rente- og provisjonsinntekter	11	215	454	257	213
Kursgevinster/tap	14	14	7	5	0
Øvrige driftsinntekter	0	0	10	3	2
Øvrige driftskostnader	17	24	29	28	27
Driftsresultat	8	205	442	238	188
Fondsavsetninger	+756	+168	+14	0	0
Årsoverskudd	764	373	456	238	188
Disponering av årsoverskudd					
- Utbytte til staten	0	0	0	170	170
- Overført reservefond	764	373	456	68	18

Kilde: Kommunalbanken

Kommunalbanken har siden etableringen av banken ikke hatt tap på utlån.

Kongen kan bestemme at Kommunalbanken skal betale utbytte til staten av overskuddet i det enkelte regnskapsår. Resterende overskudd etter utbyttebetaling tillegges bankens reservefond. Som det fremgår av tabell 4 har Kommunalbanken betalt utbytte til staten i de to siste årene. Tidligere ble hele årsoverskuddet tillagt bankens reservefond.

Vedlegg 2

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond

1.1 HISTORIE

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND) ble etablert gjennom sammenlutningen av Distriktenes Utbyggingsfond, Industrifondet, Småbedriftsfondet og Den Norske Industribank A/S 1. januar 1993 (Industribanken fra 1.3.1993).

Distriktenes Utbyggingsfonds (DU) virksomhet var rettet inn mot å styrke næringsgrunlaget og øke sysselsettingen i næringvirksomhet i svakt utbygde distrikter samt å medvirke til at de distriktpolitiske mål ble realisert. Fondets geografiske virkeområde omfattet i 1992 325 av landets 448 kommuner. DU disponerte en rekke bedriftsrettede virkemidler som lån, garantier, aksjekapital, tilskudd og bedriftsrettet rentestøtte. DU var i prinsippet næringsnøytralt, men primærnæringene falt utenfor fondets støtteordninger. For støtte inntil visse beløpsgrenser var tildelingsmyndighet delegert til fylkeskommunene.

Industrifondets virksomhet omfattet all næringsvirksomhet unntatt eiendomsutvikling, eie av skip eller offshore-enheter, og bank- og finansieringsvirksomhet. Fondets virkemidler var lån på særlige vilkår til forsknings- og utviklingstiltak (FoU-lån), gjeldsbrevlån uten pantesikkerhet/ ansvarlige lån (industrilån), garantier for lån og tilskudd til omstillingstiltak. Fondets virkeområde var hele landet.

Småbedriftsfondet var et helstatlig fond som ble administrert av Industribanken. Fondets virksomhet var rettet inn mot finansiering av mindre bedrifter med unntak av de bedrifter som hadde til formål å drive eiendomsutvikling, eie skip eller offshore-enheter eller drive bank- eller forsikringsvirksomhet. Fondets geografiske område var de områder som ikke ble dekket av DU. Fondets virkemidler var lån og garantier for driftskreditter.

Industribanken var eiet 51 prosent av staten og 49 prosent av private. Industribankens oppgave var å medvirke til utvikling og økt konkurransevne i norsk industri. Industribankens geografiske virkeområde var hele landet. Bankens virkemidler var i første rekke pantelån med god sikkerhet, og i noen grad toppfinansieringslån med liten eller ingen sikkerhet. Banken skulle gi lån til bedriftsøkonomisk lønnsomme investeringer.

Et viktig argument for opprettelsen av SND var at de institusjonene som dannet SND i noen grad virket overfor de samme målgrupper og med virkemidler som delvis var innrettet for samme formål. Dette kunne gjøre det vanskelig, særlig for små og mellomstore bedrifter, å finne fram i systemet.

Ved dannelsen av SND ble i hovedsak alle de tidligere virkemidler videreført. I tillegg fikk SND enkelte nye oppgaver som ingen av de tidligere institusjonene hadde. Dette gjaldt blant annet en ny ordning for investeringer i egenkapital i næringslivet.

2.1 FORMÅL OG RAMMEBETINGELSER

SND er regulert gjennom egen Lov om Statens nærings- og distriktsutviklingsfond av 3. juli 92, samt tilhørende forskrifter og retningslinjer. Loven om SND bygger på lov om statsforetak.

Fondets formål er gitt i lovens § 1 der det heter:

«Fondet har til formål å fremme en bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsom næringsutvikling både i distriktene og landet for øvrig ved å:

- a) medvirke til utbygging, modernisering og omstilling av, samt produktutvikling og nyetablering i norsk næringsliv i hele landet og
- b) fremme tiltak som vil gi varig og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsvansker eller svakt utbygd næringsgrunnlag.»

Fondets organisering innebærer blant annet at staten er eiere, at det ikke kan skje salg av eierinteresser til private, og at innlån skal skje fra staten. Fondet er eget rettssubjekt. Dette innebærer at det er fondet, og ikke staten som har rettigheter og plikter som knytter seg til fondets virksomhet. Fondet har således egen formue og inntekter, og det er ikke en del av statskassen. Staten er imidlertid ansvarlig for at fondets garantiforpliktelser oppfylles ved forfall.

Styringen av SND skjer i praksis gjennom foretaksmøtet, gjennom tildelingsbrev fra departementene og gjennom vedtak fattet av Kongen. Statens eierrolle utøves gjennom foretaksmøtet som langt på vei tilsvarende generalforsamlingen i et aksjeselskap. SND er administrativt knyttet til Nærings- og energidepartementet, dvs at næringsministeren er administrativt ansvarlig for SND. Fondet forvalter også andre virkemidler enn de som ligger under Nærings- og energidepartementets område. Primært gjelder dette tiltak knyttet til distriktspolitiske virkemidler som går over Kommunaldepartementets budsjett. Kommunalministeren deltar derfor på foretaksmøtet ved behandlingen av retningslinjer for bruk av distriktspolitiske virkemidler. Nærings- og energidepartementet og Kommunaldepartementet gir i egne forskrifter og rundskriv retningslinjer for SNDs virksomhet. Rammene for ansvarsdeling mellom Næringsdepartementet og Kommunaldepartementet reguleres i vedtekter fastsatt av Nærings- og energidepartementet etter forutgående behandling i regjeringen.

SNDs egenkapital består av statlig innskuddskapital. I tillegg har SND et aksjeinvesteringsfond som skal benyttes til aksjeinvesteringer i norsk næringsliv. Hverken fondets grunnkapital eller dets avkastning regnes med som egenkapital i SND.

SND har stor selvstendighet ved fastsettelse av sine utlånsrenter. Fondets grunnfinansieringsordning er forutsatt å være selvfinansierende. Det bevilges midler over statsbudsjettet til dekning av kostnader ved risikolåneordningene, det vil si bevilgninger til tapsfond og administrasjonskostnader og i noen grad rentestøtte. I tillegg bevilges midler over statsbudsjettet for de tilskudds- og programaktiviteter som SND forvalter.

3.1 ORGANISASJON, SAKSBEHANDLINGSPROSEDYRER

SNDs øverste organ er foretaksmøtet (se ovenfor).

Fondets ledelse består av et styre og en administrerende direktør. Styret skal ha minst seks personer som oppnevnes av Kongen. Styret er ansvarlig for forvaltningen av fondet og leder av fondets virksomhet. Innenfor de rammer som følger av loven, forskrifter og andre regler fastsatt av overordnede myndigheter, har styret stor grad av frihet med hensyn til detaljutformingen av vilkårene for fondets virkemidler.

Administrerende direktør ansettes av styret for en periode på seks år. Administrerende direktør er ikke medlem av styret, men kan være til stede og uttale seg på styremøtene.

SND er i dag organisert i tre divisjoner; industridivisjonen, distriktutviklingsdivisjonen og egenkapitaldivisjonen. Fondet har dessuten seks stabsfunksjoner.

SNDs virkeområde er inndelt i seks regioner, som betjenes av fondets hovedkontor og fem regionkontorer:

- Region Østlandet betjenes fra Oslokontoret og omfatter fylkene Østfold, Akershus, Oslo, Vestfold, Buskerud, Telemark, Hedmark og Oppland.
- Region Sørlandet dekker Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland.
- Region Vestlandet dekker Hordaland, Sogn og Sunnfjord i Sogn og Fjordane.
- Region Nord-Vestlandet dekker Nordfjord i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.
- Region Trøndelag dekker Sør-Trøndelag og Nord Trøndelag.
- Region Nord-Norge dekker Nordland, Troms og Finnmark.

SND hadde 291 ansatte ved utgangen av 1994. Av disse var 21 ansatt i egenkapitaldivisjonen.

Fylkeskommunene er en del av SND systemet når det gjelder de distriktsrettede ordninger. Fylkeskommunene har vedtaksmyndighet for lån, garanti og tilskudd innenfor de retningslinjer som er fastsatt, blant annet med hensyn til beløpsgrenser. Fylkeskommunene skal også dekke tap som gjelder tiltak som hører inn under fylkeskommunene.

Vedtaksmyndighet ligger ellers til SNDs styre eller administrasjon etter retningslinjer for delegering av vedtaksmyndighet som styret fastsetter.

4.1 VIRKSOMHETSOMRÅDE

SNDs virksomhetsområde kan grupperes i tre hovedgrupper; i) Låne- og garantiordninger ii) Tilskuddsordninger og ulike programaktiviteter og iii) Egenkapitalordningen.

4.1.1 Låne- og garantiordninger

SNDs låneordninger består av grunnfinansiering og risikolån. Fondet kan også yte garantier for lån i private finansinstitusjoner.

SNDs utlånsmasse er redusert i de to årene fondet har vært i virksomhet. Av SNDs utestående lån ved utgangen av 1994 var om lag 60 prosent i form av grunnfinansiering og det resterende i form av risikolån. Rammene for 1995 er noe lavere enn bevilgede utlån i 1994 for grunnfinansiering, og noe høyere for risikolån.

Nedenfor gis en beskrivelse av de ulike låne- og garantiordninger.

.4.1.1.1 Grunnfinansiering

Formålet med grunnfinansieringen er å delfinansiere bedriftsøkonomisk lønnsomme prosjekter som bidrar til utbygging, modernisering og omstilling av norsk næringsliv. Utlånsformålene er ikke presisert utover de generelle formål som er nedfelt for SNDs virksomhet. Låne

Tabell 1 SND - Lån og garantier. Millioner kroner

	1993		1994		1995
	Bevilget	Utestående pr 31.12.	Bevilget	Utestående pr 31.12.	Ramme
Lån:	2064	11615	2864	10778	2511
- Grunnfinansiering	1095	6437	2034	6702	1500

Tabell 1 SND - Lån og garantier. Millioner kroner

- Risikolån, landsdekkende	468	1499	404	1280	418
- Risikolån, distriktsrettede	501	3679	426	2796	511
Garantier:	169	417	224	503	245
- Landsdekkende	16	175 ¹⁾	38	180 ¹⁾	50
- Distriktsrettede	83		87		95
- Miljøtiltak	70	242	99	323	100

¹⁾ Landsdekkende pluss distriktsrettede.

Kilde: SND

ordningen er landsdekkende. Av SNDs låneordninger er det denne som ligger nærmest det kredittilbudet som de private bankene yter. Låneordningen er forutsatt å være selvfinansierende.

Utlånsrammen for grunnfinansieringsordningen er for 1995 fastsatt til 1500 millioner kroner. Rammen er basert på en netto utlånsvekst på 765 millioner kroner.

Avdragstiden tilpasses avskrivningstiden og kan være inntil 25 år. Det kan gis inntil 3 år avdragsfrihet.

Lånene sikres ved pant i fast eiendom og/eller leierett med driftstilbehør, innenfor en prioritet som normalt gir dekning. Lånene kan også sikres gjennom garantier og negativ panterettsklausul.

Renten fastsettes etter vurdering av sikkerheten. Renten kan variere med grunnfinansieringsordningens innlånsrente og bindingstid. Det kan velges mellom 1,2,5 eller 10 års rentebindingstid. Renten fastsettes på utbetalingstidspunktet.

Tilsagn om lån gis på grunnlag av anslåtte investeringskostnader, men lånet utbetales ikke før investeringen er gjennomført og det foreligger revisorbekreftet oversikt over påløpte kostnader. Når pantobligasjon er tinglyst og pantesikkerheten vurderes av SND til å være tilstrekkelig, kan lånet utbetales før investeringene er gjennomført.

.4.1.1.2 Risikolån

Risikolån skal benyttes til å finansiere prosjekter der det er vanskelig å skaffe tilveie den mest risikoutsatte del av lånefinansieringen (toppfinansieringen). I slike prosjekter vil risikoen være stor, men det må samtidig være realistiske muligheter for å oppnå lønnsom drift etter at prosjektet er gjennomført.

Låneordningen gjelder hele landet, men den er i Nasjonalbudsjettet delt i to; en ramme som kun kan brukes i det distriktpolitiske virkeområdet og en ramme som i utgangspunktet dekker hele landet. Ordningene er like når det gjelder anvendelsesområder, vilkår o.l.

For 1995 er utlånsrammene for den landsdekkende ordningen fastsatt til 418 millioner kroner. Rammen for den distriktsrettede ordningen er fastsatt til 511 millioner kroner.

Risikonivået for låne- og garantiordningene er blant annet fastsatt gjennom de tapsfond som Stortinget bevilger hvert år. For 1995 er det foreslått tapsfond på henholdsvis 25 prosent for de landsdekkende ordningene og 30 prosent for de distriktsrettede.

Fylkeskommunene har bevilgningsmyndighet for distriktsrettede risikolån innen fastsatte beløpsgrenser. Fylkeskommunenes bevilgningsmyndighet beskrives nærmere i avsnitt 4.5.1.

Risikolån kan ikke brukes til finansiering av løpende driftskostnader.

SNDs risikolån kan dekke de aller fleste prosjekter som har med nyskaping, omstilling og utvikling å gjøre. Dette kan variere fra investeringer i bygg, maskiner og driftstilbehør til effektiviserings- og ekspansjonstiltak, fusjoner, struktur- og samarbeidstiltak. Innføring av ny teknologi og utnyttelse av forsknings- og utviklingsresultater er også områder som kan finansieres med risikolån. Dessuten kan risikolån benyttes ved sanering/refinansiering, og ved omstrukturering eller reorganisering av bedrifter i økonomiske vanskeligheter.

Et prioritert område er finansiering av nyskapings- og produktutviklingstiltak. Alt fra forprosjekter, planlegging og utvikling til produksjonsforberedelse, prøveproduksjon og markedsutvikling kan finansieres. Om produktutviklingen ikke fører til resultater som kan utnyttes økonomisk, kan lånet helt eller delvis ettergis.

Avdragstid kan være inntil 15 år avhengig av låneformål. Lånene gis som serie-lån. Avdragsfrie perioder kan innvilges. Utlånsrenten beregnes halvårlig etter-skuddsvis og var ved utgangen av 1994 ti prosent p.a. Renteakkumulering kan gis i inntil to år. Det beregnes en etableringsprovisjon på 0,5 prosent og et termingebyr på kroner 100. Morarenten var pr utgangen av 1994 fire prosentpoeng i tillegg til gjeldende utlånsrente.

Risikolån kan gis som pantelån med prioritet etter andre lån til investeringsformål eller som usikrede gjeldsbrevlån. I noen tilfeller kan lån også gis som ansvarlig lån.

Lånene utbetales normalt etter at prosjektet er gjennomført, og påløpte kostnader er revisorbekreftet. I noen tilfeller kan lån utbetales i forkant etter anmodning, for eksempel ved en delutbetaling der det er naturlig å splitte prosjektet i flere utbyggingstrinn.

4.1.1.3 Garantier

Garantier. Det kan gis garantier for lån til realinvesteringer og driftskreditt. Garanti for investeringslån kan gis til de samme formål som risikolån.

SND administrerer også en garantiordning for lån til miljøtiltak i industrien. Formål som støttes er gjenvinning og avfallsminimering, spesialavfall og miljøvennlig teknologi.

4.1.2 Tilskuddsordninger og programaktiviteter

Omfanget av bevilgede tilskudd var om lag uendret fra 1993 til 1994. Tilskuddsrammene for 1995 ble videreført på samme nivå. Nedenfor beskrives de viktigste tilskuddsordninger som SND forvalter.

Distriktsutviklingstilskudd. Det kan gis tilskudd innenfor det geografiske virkeområdet for de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene. Tilskuddene skal fremme et konkurransedyktig og lønnsomt næringsliv i distriktene. Små og mellomstore bedrifter prioriteres. Investeringer og bedriftsutviklingstiltak som nyskaping, omstilling, teknologiutvikling og kompetanseheving er spesielt prioriterte tilskuddsformål. Det gis ikke tilskudd til rene utskiftninger. Det er en forutsetning at tilskuddene har avgjørende betydning for realisering av investeringen/tiltaket.

Det kan gis tilskudd til de fleste typer næringsvirksomhet.

Tabell 2 SND - Bevilgede tilskudd. Millioner kroner

	1993	1994	1995
	Bevilget	Bevilget	Ramme
Utviklingstilskudd	115	175	269
Inv. tilskudd, distriktsrettede	508	595	505
Bedr.utv.tilsk. i sentr. strøk	-	76	115
Bedr.utv.tilsk. distr. rettede	491	308	330
Offent. forskn. og utv. kontrakter	143	145	186
Omstillingstilskudd	69	56	62
Regionale utviklingstilskudd	28	47	38
Etableringsstipend	72	108	-
Lokal næringsutvikling	60	-	-
Sum tilskudd	1486	1510	1505

Kilde: SND

Investeringstilskudd gis til bygg, maskiner og utstyr. Ordningen er en blanding av distriktsrettede tilskudd og landsomfattende tilskudd. *Bedriftsutviklingstilskudd* gis til bedriftsrettede utviklingstiltak (undersøkelse og planlegging, produktutvikling, markedsundersøkelse og markedsføring, oppstarting, opplæring, flytting). Det kan også innvilges *rentestøtte* på distriktsrettede risikolån, både til en generell nedsettelse av renten og til individuelle rentereduksjoner.

Tilskudd til bedrifter i sentrale strøk med under 100 ansatte. Denne ordningen gjelder utenfor det geografiske virkeområde for de bedriftsrettede distriktpolitiske virkemidlene. Tilskudd kan bevilges til bedrifter med under 100 ansatte for finansiering av tiltak med sikte på nyskaping og utnyttelse av eksisterende og nye produsers markedsmuligheter. Bedriftene må selge sine varer eller tjenester til markeder hvor de direkte eller indirekte er utsatt for internasjonal konkurranse.

Tilskuddsformål er bedriftsrettede utviklingsprosjekter og tilhørende nødvendige investeringer i maskiner og utstyr av varig karakter.

Investeringer og kostnader som det kan bevilges tilskudd til er planlegging, oppstarting, produktutvikling, utvikling av produksjonsprosesser, markedsundersøkelse og markedsbearbeidelse, maskiner og tilbehør, strategi-, ledelses- og annen kompetanseutvikling.

Offentlige utviklingskontrakter (OFU)/Industrielle forsknings- og utviklingskontrakter (IFU). En OFU-kontrakt er en avtale mellom en etat og en norsk bedrift som påtar seg å utvikle og levere et nytt, avansert produkt eller løsning til etaten. Resultatet av OFU-kontrakten skal gi etaten grunnlag for å foreta senere anskaffelser. Formålet med offentlige forsknings- og utviklingskontrakter er å bedre og effektivisere offentlige tjenester ved bruk av nye løsninger og å styrke industriens leveringsmuligheter til det offentlige samt bidra til å øke den internasjonale konkurransevnen. Ett av resultatene med en slik kontrakt vil ofte være at man får en offentlig etat som pilotbruker og referansekunde.

En IFU-kontrakt er en avtale mellom to bedrifter om å utvikle et produkt eller en prosess som den ene bedriften har behov for. Kontraktspartnerne skal være en kundebedrift og en eller flere mindre leverandørbedrifter (bedrift med inntil 100

ansatte). Bedriftene skal fortrinnsvis være lokalisert i Norge, men kundebedriften kan befinne seg i utlandet. Produksjonen skal imidlertid skje i Norge.

Viktige formål med IFU-kontrakter er å styrke bedriftenes markedsrettede forsknings- og utviklingskompetanse (FoU) ved å etablere samarbeidsrelasjoner og nettverk mellom leverandørbedrift og kundebedrift og å utvikle og markedsføre produkter som er konkurransedyktige også på eksportmarkedene.

SND kan ta initiativ til og finansiere ulike programaktiviteter. Målet med aktivitetene er å stimulere virksomhet og fremme konkurransevne innen utvalgte områder. Dette gjelder blant annet nettverksprogram, bransjeprogrammer, regionale omstillingsprogrammer, spesielle kompetansehevende tiltak for å fremme kommersialisering og økt anvendelse av forsknings- og utviklingsresultater, i samarbeid med Norges forskningsråd og de enkelte FOU-miljøer i Norge.

Nettverksprogrammet har som formål å få til forpliktende samarbeid mellom små og mellomstore bedrifter. Bedriftene kan samarbeide om innkjøp, produksjon, produktutvikling, salg/markedsføring, kompetanseutvikling og kvalitetssikring.

FRAM-programmet er rettet inn mot strategiavklaring og egenutvikling av bedrifter. FRAM (Forstått, Realistisk, Akseptert, Målbart) gjennomføres i samarbeid med Teknologisk Institutt.

NT-programmet er et nyskaping- og teknologiprogram for bedrifter i Nord-Norge. Programmet yter bistand til utvikling av produkter og/eller produksjonsmetoder.

Program for miljøprodukter er rettet inn mot utvikling av produkter og tjenester som er utviklet eller tilpasset for å bidra til å løse, eller hindre at miljøproblemer oppstår. Programmet er avgrenset til det distriktspolitiske virkeområdet.

4.1.3 Egenkapitalordningen

SNDs egenkapitalordning omfatter investeringer i aksjer og ansvarlige lån i enkeltbedrifter. SND kan også investere i investerings- og ventureselskaper som arbeider med de samme kategorier bedrifter og næringer som SND. Arbeidet med å fremme utenlandske investeringer i Norge faller også inn under denne ordningen.

SND kan investere inntil 50 millioner kroner i enkeltbedrifter og ha en eierandel på maksimalt 49 prosent. Ved emisjoner skal som hovedregel private investorer investere minst 50 prosent av hva SND bidrar med i ny kapital.

Ved etableringen av SND bevilget Stortinget 2 milliarder kroner til denne ordningen, og ga en ramme for årlige utbetalinger på 15 prosent av hovedstol, pluss årets avkastning. I 1994 kunne SND investere for om lag 900 millioner kroner. Det anslås at investeringene i 1995 vil ligge på om lag samme nivå.

Investeringer i egenkapital skal skje etter forretningsmessige kriterier.

Invest in Norway, som er en integrert del av SNDs egenkapitaldivisjon, har til formål å bidra til økt verdiskapning i norsk næringsliv ved å fremme utenlandske investeringer i Norge. Virksomheten er rettet mot oppsøkende arbeid, informasjonsvirksomhet, tilretteleggingsarbeid og etableringsservice overfor utenlandske investorer.

4.1.4 Andre oppgaver

SND utfører oppgaver innen kompetanseoppbygning og kvalifisering av ansatte i bedrifter. Fondet utfører ulike analyser innen markedsutvikling, bransjeutvikling etc. SND utfører også oppgaver i tilknytning til eksportfremmende tiltak for norsk næringsliv, blant annet i forhold til bistandsmarkedet og FN-markedet.

SND forvalter enkelte statlige finansieringsordninger, blant annet Venturefondet og Statens lånekasse for aviser.

4.1.5 Fylkeskommunenes vedtaksmyndighet

Fylkeskommunene og SND kan anvende midler som blir stilt til disposisjon av Kommunaldepartementet til følgende formål: risikolån, garanti for lån, distriktsutviklingstilskudd og etableringsstipend.

Fylkeskommunenes vedtaksmyndighet er regulert i Forskrift om distriktpolitiske virkemidler forvaltet av SND og fylkeskommunene av 1. januar 1993. Fylkeskommunenes vedtaksmyndighet er begrenset til tilfeller der:

- den samlede støtte til en støttemottager ikke overstiger 6 millioner kroner,
- de samlede tilskudd til en støttemottager ikke overstiger 2,4 millioner kroner,
- tilskudd til bedriftsutvikling ikke overstiger 800000 kroner pr vedtak.

Det gjelder egne grenser for enkelte kommuner i Finnmark fylke.

Oppfølgingsansvaret for den enkelte engasjementsbedrift ligger hos den instans som har fattet det siste vedtak om støtte til bedriften.

5.1 INNLÅN OG KAPITALGRUNNLAG

Tabell 3 SND - Hovedtall fra balansen. Tall pr utgangen av året. Millioner kroner

	1980	1984	1986	1988	1990	1992	1993	1994 ¹⁾
Kontanter, innskudd i Postgiro, Norges Bank	98	602	156	12	347	1695	2463	2789
Innskudd i banker	59	137	35	306	53	370	1329	2062
Kontolån statskassen	749	60	-	-	40	-	2046	1851
Plassering i verdipapirer	44	58	100	127	149	85	82	376
Utlån til kunder	9286	12406	13527	15133	16060	15589	12821	11379
Andre fordringer	204	1132	1257	1646	1828	2454	1960	1216 ³⁾
Sum eiendeler	10440	14395	15075	17224	18477	20193	20701	19673
Innlån fra staten	4594	6744	7540	8287	9578	8653	9312	9376
Obligasjonsgjeld	4955	6462	6381	7576	7656	8550	5605	3582
Annen gjeld	140	314	215	525	391	1736	2939	3797
Aksjeinvesteringsfond	-	-	-	-	-	233	2156	2248
Egenkapital ²⁾	751	875	939	836	852	1021	689	670
Sum gjeld og egenkapital	10440	14395	15075	17224	18477	20193	20701	19673

¹⁾ Foreløpige regnskapstall. Eksklusive årsoverskudd for 1994.

²⁾ Industriefondets grunnfond er definert som egenkapital.

³⁾ Inkl. anleggsmidler.

Kilde: SND

SNDs balanse økte i årene 1988 til 1993. (I årene 1988-1992 er det brukt tall for de institusjoner som inngikk i SND.) Balansen ble noe redusert gjennom 1994, blant annet som følge av lavere utlånsmasse.

Ved opprettelsen av SND overtok SND innlånsforpliktelsene til tidligere Distriktenes Utbyggingsfond, Industrifondet, Småbedriftsfondet og Industribanken. De tre første foretok innlån fra staten, mens Industribanken tok opp obligasjonslån i markedet mot statsgaranti.

SNDs kapitalbehov for utlånsvirksomheten dekkes ved innlån fra staten. I henhold til retningslinjene for innlån til risikolån og grunnfinansiering holdes disse innlånene adskilt i regnskapet. Innlånene kan tas opp i de til enhver tid løpende statssertifikater og statsobligasjoner. SND velger selv hvilke statspapirer lånene skal tas fra. Ved innlån i korte papirer (under 12 måneders løpetid) benyttes Norges Banks kjøpsrente ved handledagens slutt. Ved innlån i lengre statspapirer tar en utgangspunkt i den kurs Norges Bank registrerer ved handledagens slutt (midtkurs) minus fem kurspunkter.

For lån opptatt fra staten betaler SND 0,4 prosent låneprovisjon.

Egenkapitalordningen er finansiert ved en engangsbevilgning over statsbudsjettet for 1993 på 2 milliarder kroner.

Fondets egenkapital består av statens innskuddskapital samt akkumulert kapital. Egenkapitalen utgjorde 670 millioner kroner ved utgangen av 1994.

Statlige bevilgninger til SND består i hovedsak av årlige bevilgninger til dekning av tapsfond, administrasjonsutgifter og rentestøtte på risikolåneordningene. Grunnfinansieringsordningen er forutsatt å være selvfinansierende. I tillegg kommer bevilgninger til dekning av de tilskuddsordninger som SND forvalter.

Tapsfondsbevilgningene gis som en prosent av lånene som innvilges det året tapsfondsbevilgningene gjelder for. For 1995 er bevilgningene til tapsfondene for den landsdekkende risikolåneordningen basert på en tapsprosent på 25 prosent. For den distriktsrettede ordningen er bevilgningene basert på en tapsprosent på 30 prosent.

Fondets renteinntekter skal i prinsippet dekke renteutgiftene på innlånene fra staten samt de deler av fondets administrasjonskostnader som er knyttet til grunnfinansieringsordningen. Det bevilges rentestøtte for lån gitt før 1991.

6.1 RENTESTØTTE OG TAP

Tabell 4 SND - Bevilgninger over statsbudsjettet til tapsfond, rentestøtte, administrasjon m.m. Millioner kroner¹⁾

	Regnskap 1993	Endelig budsjett 1994	Budsjett 1995
Tapsfond for utlån og garantier	517	398	299
- Over Nærings- og energidep. budsjett	170	139	117 ³⁾
- Over Kommunal og arbeidsdep. budsjett	347	259	182
Rentestøtte ²⁾	225	239	66
Administrasjon	98	96	96 ³⁾
Innskuddskapital	629	0	0
Tilskudd egenkapitalordningen	2000	0	0
Sum	3469	733	461

¹⁾ Tallene er eksklusive bevilgninger til dekningen av tap og rentestøtte på tidligere bevilgede lån og garantier. Bevilgninger til dekning av kostnader i forbindelse med dannelsen av SND er heller ikke inkludert.

²⁾ Fra Nærings- og energidepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet.

³⁾ Ifølge tildelingsbrevene.

Kilde: Nærings- og energidepartementet

Tabell 5 SND - Resultat. Millioner kroner

	1993	1994 ¹⁾
Renteinntekter og lignende inntekter	1882	1526
Rentekostnader og lignende kostnader	1621	1348
Netto rente- og kredittprovisjonsinntekter	261	178
Kursgevinster/-tap og provisjonsinntekter	26	8
Andre driftsinntekter	13	10
Andre driftskostnader	158	172
Administrasjonsbevilgning fra staten	95	101
Resultat før tap på utlån og garantier	236	126
Tap på utlån og garantier	238	476
Tapsdeling	233	476
Årsoverskudd	232	126
Disponering av årsoverskudd:		
- Utbytte til staten	36	
- Tillegges aksjeinvesteringsfond	156	
- Tillegges egenkapitalen	40	

¹⁾ Foreløpige regnskapstall. Disponering av årsoverskudd for 1994 er ikke fastsatt.

Kilde: SND

SND fører tap etter Kredittilsynets forskrift om vurdering av tap på utlån, garantier mv. Misligholdte lån blir vurdert og verdsatt til antatt realisasjonsverdi i henhold til underliggende sikkerheter. SND bokførte tap på utlån og garantier med 476 millioner kroner i 1994. Av tapene var 38 millioner kroner tap på garantier og det resterende, det vil si 438 millioner kroner, tap på risikolån. I tapene inngår også risikolån som fylkeskommunene har tapsansvaret for.

Netto tap på utlån og garantier fremkommer i regnskapet som differansen mellom bokførte tap og størrelsen av de statlige tapsfondsbevilgningene tilhørende de ulike låneårganger. For lån som er gitt før 1991 dekkes tapene av egne statlige bevilgninger.

Vedlegg 3

Den norske stats husbank

1.1 HISTORIE

Husbanken, som ble opprettet ved lov av 1. mars 1946, har helt siden starten vært det sentrale gjennomføringsapparatet for norsk boligpolitikk. I gjenreisningsårene etter krigen var det en utbredt oppfatning at myndighetene måtte sette i gang spesielle tiltak for å sikre kapitaltilgangen til boliginvesteringer, og hovedformålet med Husbanken ble å kanalisere kreditt til bygging av nye boliger generelt og spesielt til gjenreisningsstrøk. Fra starten av ble Husbanklån gitt uten behovsprøving, men lånene skulle i første rekke gå til byggherrer som enten individuelt eller i form av boligbyggelag bygget for å dekke eget boligbehov.

Husbanken ble i utgangspunktet organisert som et statlig låneinstitut, der den statlige støtten var avhengig av Stortingets bevilgninger. Av dette fulgte det at utformingen av retningslinjene for Husbanken hele tiden har skjedd i nært samarbeid mellom bankens organer og statlige myndigheter. I samsvar med lovens bestemmelser ble Stortinget fra opprettelsen holdt løpende orientert om bankens virksomhet gjennom utførlige årlige meldinger.

Husbankloven forutsatte et nøye samarbeid mellom Husbanken på den ene siden og forretnings- og sparebankene i egenskap av byggelånsbanker på den annen side. På grunnlag av lånesøknad som hadde passert de kommunale myndigheter, skulle banken gi et tilsagn om fast lån som ville danne grunnlag for opptak av et byggelån hos en lokal bank. Etter ferdigstilling av boligen står Husbanken, med pant i boligen, for grunnfinansieringen, mens private finansinstitusjoner har sørget for eventuell toppfinansiering.

Som en følge av sterkt investeringspress og liberalisering av byggeløyveordningen ble det fra 1954 innført en ordning med faste utlånsrammer for statsbankene i forbindelse med Stortingets behandling av kommende års nasjonalbudsjett. I noe vekslende utstrekning har denne rammen satt et øvre tak på det antall boliger som det hvert år kunne innvilges lån til.

Husbankens finansieringsordninger og lånevilkår er blitt endret flere ganger i løpet av de snart 50 år banken har bestått. Med hensyn til rentenivå, ble renten for bankens faste lån ved starten våren 1946 og fram til utgangen av 1956 satt til 2,5 prosent, noe som tilsvarte den tidens alminnelige rentenivå. Som følge av den alminnelige renteoppgang har Husbankens utlånsrente etter hvert blitt regulert opp. I mesteparten av etterkrigstiden har imidlertid utlånsrenten ligget under markedsrenten. Husbankens lånenivå har også - som følge av stigende prisnivå, utvidede arealgrenser og økt standard - blitt gradvis oppjustert. Hovedvekten av dagens utlånsordninger bygger på et såkalt rentetrappprinsipp, ved at rentesatsene stiger gjennom lånetiden. Dette ble innført av hensyn til utgiftene i etableringsfasen. Ved at subsidiene konsentreres til de første årene av lånets løpetid i form av rentetrapp, tilpasses de årlige låneutgifter til en reell utvikling av husstandens inntekter og lånets verdi og er gunstig for husholdningen i inflasjonsperioder.

De første ordningene med rentestøtte til familier med flere uforsørgede barn ble senere, under navn som rente- og avdragstilskott, husleiestøtte og bostøtte, utviklet til en obligatorisk inntektsavhengig støtte til barnefamilier, eldre og uføre (dagens bostøtte). Bostøtteordningen har hatt som oppgave å legge til rette for at husstander

med inntekter under gjennomsnittet skal kunne flytte inn i en husbankfinansiert bolig eller bli boende i boligen etter en omfattende utbedring, eller når en eldre bolig blir ervervet med midler fra Husbanken. Hovedprinsippet for dagens bostøtteordning ble iverksatt i 1973. Det nye ved denne ordningen i forhold til tidligere ordninger, var at beregning av bostøtte skulle knyttes direkte til forholdet mellom inntekt og boutgift.

I begynnelsen av 1980-årene ble det foretatt flere viktige endringer i Husbankens finansieringsopplegg. Selektive låne- og tilskuddsordninger ble tillagt større vekt. Den tidligere toppfinansieringsordningen - egenkapitallån - ble videreført og styrket og fikk betegnelsen *etableringslån*. Videre ble ordningen med *erhvervslån*, *utbedringslån til byfornyelse* og *på sosialt grunnlag* videreført.

2.1 FORMÅL OG RAMMEBETINGELSER

Målsettingene i boligpolitikken som Husbankens virksomhet er rettet inn mot, er formulert slik i St.prp.nr.1 (1994-95):

«Regjeringens overordnede målsetting for boligpolitikken kan utdypes ved fem hovedmål:

1. God boligdekning og et godt fungerende bolig- og byggemarked.
2. God boligfordeling.
3. Botrygghet.
4. En funksjonell og rettferdig fordeling av eie og leieforhold.
5. Gode boliger, god byggekvalitet og godt bomiljø.»

Husbanken har vært og er det sentrale gjennomføringsorganet for å nå disse boligpolitiske målene.

Husbankens formål er angitt i lov om Den Norske Stats Husbank, § 1:

«Den Norske Stats Husbank har til formål:

- a) å gi lån eller garanti for lån mot sikkerhet i bebygde eiendommer,
- b) å formidle støtte fra staten og kommunene til boligbygging og andre boligformål
- c) å bevilge eller garantere byggelån i henhold til § 16.»

Bankens virksomhetsområde er nærmere fastsatt i Alminnelige forskrifter for Den Norske Stats Husbank § 1:

«Husbanken gir lån og formidler statlig støtte til:

- a) oppføring av bolighus, aldershjem, sykehjem og barnehager samt bygninger og anlegg som hører med i et bomiljø,
- b) utbedring og påbygging av boliger, aldershjem, sykehjem, barnehager helse- og velferdssentraler og garasjer,
- c) erverv av allerede oppførte boliger og bygninger som hører med i et bomiljø.

Banken administrerer bostøtte- og botilskuddsordningen.»

Husbanken er i dag et statlig forvaltningsorgan underlagt Kommunal- og arbeidsdepartementet. Husbankens virksomhet reguleres i lov om Den Norske Stats Husbank av 1. mars 1993, samt i forskrifter og årlige retningslinjer fastsatt av departementet.

Følgende forskrifter er fastsatt for Husbankens virksomhet:

- Alminnelige forskrifter for Den Norske Stats Husbank, 18.5.1994
- Forskrifter for klagenemda for Den Norske Stats Husbank, 14.9.1992,
- Forskrifter om prioritering av lånesøknader i Den Norske Stats Husbank,

21.6.1989,

- Diverse forskrifter og retningslinjer om lån og tilskudd.

Husbankens utlånsrammer bestemmes av Stortinget i budsjettprosessen, mens rente- og avdragsvilkårene bestemmes av Stortinget i egen proposisjon. Dagens system for rentefastsettelse for husbanklån framgår av St prp nr 31 (1992-93), med tillegg i St prp nr 4 (1993-94).

Bankens låne- og tilskuddsordninger samt øvrige oppgaver beskrives nærmere i avsnitt 4.

3.1 ORGANISASJON, SAKSBEHANDLINGSPROSEDYRER

Husbankens virksomhet ledes av et hovedstyre på syv medlemmer. Kongen utnevner seks av medlemmene, herunder formannen og nestformannen. Husbankens administrerende direktør er det syvende medlem.

Husbanken har i tillegg til hovedkontoret i Oslo fire distriktsavdelinger. Distriktsavdelingene ledes av avdelingsstyrer på tre medlemmer.

I tillegg til Husbankens hoved- og avdelingsstyrer og kontrollkomité, har banken også egen klagenemd.

Husbankens kontorer har følgende ansvarsområder:

Hovedkontoret i Oslo: Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder

Bergen avdelingskontor: Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Sunnmøre

Trondheim avdelingskontor: Nordmøre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag

Bodø avdelingskontor: Nordland, Sør-Troms, Svalbard

Hammerfest avdelingskontor: Nord-Troms, Finnmark

Husbanken hadde 31. desember 1994 rundt 335 ansatte og disponerte 349,5 stillingshjemler.

Saksgang og saksbehandling av lånesøknadene varierer mellom låneordningene. Nedenfor gis en kort omtale av behandlingsprosedyre ved søknader om henholdsvis oppførings-, utbedrings- og etableringslåneordningen.

3.1.2 Oppføringslån

Husbanken gir tilsagn om oppføringslån før byggearbeidene starter, men utbetaler lånet først når byggearbeidene er ferdige og boligene tatt i bruk. I store saker, prosjekter med fem boliger eller flere, tilbyr Husbanken et samarbeid med lånsøker i prosjekteringsfasen, og saken bør legges fram for forhåndsvurdering før den bygges og den endelige søknaden sendes inn.

Søknad om lån med tegninger, situasjonsplan og annen nødvendig dokumentasjon skal sendes kommunen, som så gjennomgår søknaden og eventuelt tilrår at Husbanken gir lån. Sammen med tilsagnet følger Husbankens panteobligasjon. Byggearbeidet må ikke settes igang før lånetilsagnet er mottatt.

I byggeperioden benytter lånsøker vanligvis et byggelån fra bank eller annen långiver. Byggearbeidene skal settes i gang innen tre måneder fra tilsagnsdato. Når byggearbeidet er fullført og boligen(e) tatt i bruk, må lånsøkeren søke om å få utbetalt lånet. Søknaden skal være vedlagt midlertidig brukstillatelse eller ferdigattest, og Husbanken utbetaler lånet til byggelånsbanken når alle formalitetene er i orden.

Når en kommune er låntaker, kan Husbanken utbetale lånet mot underskrevet gjeldsbrev. Fylkesmannen må godkjenne låneopptaket.

3.1.2 Utbedringslån

Søknad om utbedringslån sendes til kommunen. Kommunen forelegger søknaden for Husbankens lokale takstbestyrer for forhåndstakst. Deretter behandler kommunen søknaden og sender den videre til Husbanken. Hvis vilkårene for lån er oppfylt, gir Husbanken tilsagn om lån. Behandlingsprosedyrene for utbedringslån følger forøvrig i store trekk oppføringslåneordningen.

3.1.3 Etableringslån

Etableringslån gjennom kommunen er en behovsprøvd låneordning, der kommunene med utgangspunkt i rundskriv fra Husbanken har relativt stor handlefrihet til å utforme sitt eget regelverk for tildeling i tråd med lokale preferanser.

Hovedtildelingen av videreutlånsmidler til kommunene skjer første kvartal hvert år. Den videre saksbehandling og saksgang er imidlertid noe forskjellig og avhengig av hvorvidt det er kommunale videreutlån på særvilkår, kommunale prosjekter eller søknader fra borettslag.

41. VIRKSOMHETSOMRÅDE

Husbankens virksomhetsområde omfatter en rekke låne-, garanti- og tilskuddsordninger. Banken er også tillagt andre oppgaver.

4.1.1 Låneordninger

Husbanken gir lån til følgende formål:

Oppføringslån Nye boliger, barnehager, sykehjem, omsorgsboliger, utleieboliger, studentboliger, miljøbygg, garasjer for funksjonshemmede

Utbedringslån Sosial utbedring, trangboddhet, byfornyelse, på antikvarisk grunnlag, til boligetablering, energiøkonomiseringstiltak, utbedring av tett etterkrigsbebyggelse

Etablering-/kjøpslån Kjøp av ny eller brukt bolig til vanskeligstilte grupper. Etableringslån benyttes også til refinansiering.

Tabell 1 Husbanken - Utlån¹⁾. Millioner kroner

	1988	1990	1992	1993	1994	1995
Nye lånetilsagn:						
Oppføringslån	6979	8391	8047	7932	7068	7000
Utbedringslån	-	884	1102	761	8310	1100
Etableringslån	2462	1934	2534	2394	1445	1800
Sum	9441	11209	11683	11087	9349	9900
Utestående lån pr 31.12.	72866	83145	96968	91070	85559	85272

¹⁾ Regnskap 1988-94, budsjett for 1995

Kilde: Husbanken

Husbankens utlånsmasse vokste fram til 1992 og utgjorde da 97 milliarder kroner, jf. tabell 1. Som følge av noe lavere innvilgninger av nye lån samt ekstraordinære innfrielser av løpende lån, ble lånemassen redusert til 85 milliarder kroner ved utgangen av 1995.

Tabell 2 viser Husbankens låneportefølje fordelt etter type lånekunde og låneordning. Den største kundegruppen er personlige låntakere med 43 prosent av Husbankens utlån. Borettslag og Kommuner har begge om lag 24 prosent av bankens utlån. Borettslagene har gjennomsnittlig de største lånene i Husbanken, mens personlige låntakere har betydelig lavere lån.

Tabell 2 Husbanken - Utlånsportefølje etter type kunde og lånordning. Millioner kroner

	I alt	Gj.snt. engasj.	Oppføring		Utbedring		Etablering		Refinansiering ¹⁾
			I	II	I	II	I	II	
	84997	0,504	57674	9679	4269	502	11218	1602	52
Kommuner	20355	0,985	7350	384	1236	2	9943	1439	-
Borettslag	20349	3,725	18411	152	1037	388	193	160	8
Personlige	36455	0,266	25458	8304	1578	88	984	4	40
Andre	7837	1,464	6455	839	419	23	96	-	4

¹⁾ Refinansiering av misligholdte husbanklån.

Kilde: Husbanken

4.1.1.1 Rentevilkår

Lånene blir gitt som såkalte I- og II-lån, Lån på I-vilkår blir gitt med underrente i forhold til II-renten. Underrenten for I-lån er avhengig av om lånet blir gitt på generelle eller selektive vilkår. Verdien av underrenten utgjør for generelle I-lån 5 prosent av lånebeløpet, og for selektive lån 10 prosent. Underrenten blir tilbudt både i form av rentetrapp og fast underrente.

I-lån til boliger som er innredet og klausulert for funksjonshemmede eller som gis sammen med etableringstilskudd blir gitt på særvilkår. Lån på særvilkår har to prosentpoeng lavere rente så lenge lånet har ordinær underrente jf foregående avsnitt, og deretter ett prosentpoeng lavere rente resten av lånets løpetid. Samlet verdi av underrenten for lån på særvilkår utgjør for generelle I-lån 35 prosent av lånebeløpet, og for selektive lån 39 prosent.

Topprenten for nye I-lån og renten for alle lån på II-vilkår fastsettes på grunnlag av rentemarkedet for statsboligasjoner, etter de samme kriterier som innlånsrenten, bortsett fra at renten blir avrundet til nærmeste 0,5 prosent.

Fra 1995 er topprenten for I-lån med tilsagn etter 1992 og II-renten satt til 6,0 prosent. Renten på I-lån med tilsagn før 1993 er på 7,5 prosent.

Av utlånsmassen i Husbanken var 86 prosent til I-vilkår ved utgangen av 1994. Av disse var 5 prosent gitt på særvilkår. Utlån til II-vilkår utgjorde 14 prosent av utlånsmassen.

4.1.1.2 Avdragsvilkår

Lån i Husbanken blir gitt med inntil 30 eller 20 års løpetid jf tabell 3. Lån med 30 års løpetid blir gitt med inntil åtte års avdragsfrihet, mens lån med 20 års løpetid blir gitt med inntil fem års avdragsfrihet.

Unntatt de generelle avdragsvilkårene er lån til barnehager, utleieboliger og miljøbygg som fra 1994 gis med 30 års løpetid uten avdragsfri periode. Lånene skal nedbetales som serielån.

I tabell 3 gis en oversikt over rente- og avdragsvilkår for Husbankens ulike låneordninger.

Tabell 3 Husbanken - Låneordninger 1995

	Utlånsrammer ¹⁾ 1995 Mill kr	Rentevilkår	Løpetid
Oppføringslån (nye boliger, omsorgsboliger, utleieboliger og barnehager)	7000	I og II	30 år
Utbedringslån (sos. grunnlag, byfornyelse og bomiljølån)	1100	I-selektiv, I-generell, II	20 år (30 år)
Etableringslån I (fra kommunene og Husbanken)	1300	I-selektiv	20 år (30 år)
Etableringslån II (fra kommunene og borettslag)	500	II	20 år
I alt	9900		

Kilde: Husbanken

4.1.1.3 SikkerhetLån

i Husbanken gis i regelen som pantelån med inntil 80 prosent av anleggskostnadene eller salgsprisen. Unntatt er kommunale videreutlånsmidler som gis som gjeldsbrevslån. I tilfeller der stiftelser står som låntaker for lån til barnehager eller omsorgsboliger kreves det i tillegg til pantesikkerhet også kommunale garantier.

4.1.2 Garantier

Husbanken gir ingen rene garantier for lån. For etableringslån I til kommunale flyktningeboliger og etableringslån II til videreutlån i kommunene er det en 50/50 garantideling mellom stat og kommune. Garantiansvaret for slike lån var for staten ved Husbanken ved utgangen av 1994 på 700 mill kroner.

4.1.3 Bostøtte og tilskuddsordninger

Husbanken administrerer bostøtteordninger og andre tilskuddsordninger. Det bevilges årlig midler over statsbudsjettet til dekning av disse ordningene. For 1995 er det bevilget om lag 1,5 milliarder kroner til slike støtteordninger, jf tabell 4.

Tabell 4 Husbanken - Bevilgninger over statsbudsjettet til bostøtteordningen mm¹⁾. Millioner kroner

	1993	1994	1995
Bostøtte	878	484	720
Bolig- og bomiljøtiltak ²⁾	198	449	374
Avviklingskostnader SIFBO	226	200	170
Oppstartingsstilskudd til nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser	-	242	267
Sum	1302	1375	1531

1) Regnskap for 1993-94, SIII for 1995.

2) Bevilgningsregnskap

Kilde: Husbanken

Boligtilskuddene har som hovedmål å bidra til en god boligfordeling, botrygghet, og til bygging av gode boliger av god kvalitet i gode bomiljøer. Tilskuddene blir gitt direkte ved boligetablering eller boligbygging, men også til støtte av organisasjoner, informasjon, forskning og utvikling.

Husbankens *bostøtteordning* er et virkemiddel til å hjelpe husstander med høye boutgifter i forhold til inntekten, men med et nøkternt boligkonsum. Fra 1994 er administrasjonen av Sosialdepartementets bostilskuddsordning for pensjonister overført til Husbanken.

Tilskudd til byfornyelse er rettet inn mot byfornyelse i de tre store byene Oslo, Bergen og Trondheim. Tilskuddet skal bidra til økt aktivitet, bedre levekår og boforholdene i byfornyesområdene. Tilskuddet kan gis til kommuner, borettslag, private gårdeiere og andre i tilknytning til gjennomføring av planmessig byfornyelse. Fra 1993 fikk storbykommunene adgang til å søke om programtilskudd, som skulle gi muligheten til mer fleksibel utmåling av tilskuddene mellom prosjekter og tiltak. I 1994 fikk kommunene anledning til også å søke om tilskudd til en personrettet ordning.

Tilskudd til utviklings- og informasjonsarbeid for bedre bomiljø skal bidra til utvikling av gode bomiljøer og støtte lokale forsøk, informasjonstiltak m v.

Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner er rettet inn mot organisasjoners planlegging og rådgivningsarbeid i boligsaker for funksjonshemmede, og til drift av gjennomgangsboliger for funksjonshemmede under atfføring.

Boligtilskuddet skal bidra til god boligfordeling. Vanskeligstilte med svak økonomi, funksjonshemmede, flyktninger og utplassering av psykisk utviklingshemmede i kommunene skal prioriteres. Videre gis boligtilskudd til utbedringstiltak på sosialt grunnlag i den eksisterende boligmassen. Boligtilskuddet er også rettet inn mot å øke tilbudet av utleieboliger til ungdom og andre grupper med liten eller ingen egenkapital.

Tilskudd til åpning av gjeldsforhandlinger skal bidra til at borettslag som foretar rettslige gjeldsforhandlinger skal gis mulighet til å innfri skifterettens krav til sikkerhetstillelse. Tilskuddsordningen ble opprettet i 1993 og inngår som et av flere økonomiske virkemidler som Husbanken administrerer for å hjelpe borettslag med gjeldsproblemer.

Oppstartingstilskudd til nye omsorgsboliger og sykehjemsplasser er rettet inn mot å bedre tilbudet av omsorgsboliger og sykehjemsplasser for eldre og redusere antall flersengsrom i sykehjem, jf St.prp nr 84 (1992-93) *Om kommuneøkonomien mv.* Ordningen med oppstartingstilskudd trådte i kraft 1. januar 94. Tilskuddene må ses i sammenheng med Husbankens låneordning for omsorgsboliger.

4.1.4 Andre oppgaver

Husbanken overtok i 1992 *forvaltningen av det tidligere Selskapet for innvandrere og flyktningeboliger (SIFBO)* utleieboliger, inngåtte lån og garantier. Av stortingsbehandlingen framgikk det at utleieboligene skulle selges i løpet av en 5 års periode. De inngåtte lån og garantier forvaltes inntil innfrielse.

Husbanken fungerer som *sekretariat for Statens byggeskikkutvalg*. Utvalget har som formål å fremme bygging av boliger med god byggeskikk gjennom utdeling av byggeskikkprisen og gjennom informasjon og opplæring. Informasjon og opplæring er i første rekke rettet mot kommunene.

I samarbeid med Samvirke forsikring gir Husbanken låntakerne tilbud om *gjeldsforsikring*. Rundt 2.000 låntakere har i dag en slik forsikring.

Husbanken tilbyr rådgivning for låntakere med betalingsproblemer. Husbanken har i dag en rekke virkemidler til disposisjon for låntakere med betalingsproblemer.

Husbanken utøver informasjons- og utredningsvirksomhet blant annet etter oppdrag fra Kommunal- og arbeidsdepartementet. Informasjons- og utredningsvirksomheten er knyttet til de områder der banken besitter kompetanse, blant annet innen juridiske, byggetekniske, økonomiske og arkitektfaglige spørsmål. Da Stortinget våren 1994 fattet vedtak om *gjeldssanering i borettslag* omfattet av byfornyelsen, leverte Husbanken bidrag til beslutningsgrunnlaget og fikk siden i oppgave å administrere ordningen.

Husbanken foretar rullerende brukerundersøkelser for å kartlegge brukernes tjenestebehov og evaluere de tjenester som banken yter.

5.1 INNLÅN OG KAPITALGRUNNLAG

Tabell 5 Husbanken - Hovedtall fra balansen. Tall pr utgangen av året. Millioner kroner

	1980	1984	1986	1988	1990	1992	1993	1994
Kontanter, innskudd i Postgiro, Norges Bank	85	120	47	47	68	122	380	392
Innskudd i banker	71	65	325	473	410	621	555	911
Kontolån statskassen	-	-	-	-	-	-	6660	6660
Utlån	41674	55300	62292	72865	83145	95418	89954	85559
Andre fordringer	2028	1501	1716	2131	2599	4541	3901	1650
Sum eiendeler	43858	56986	64380	75516	86222	100702	101450	95178
Innlån fra staten	40255	53975	61735	73535	84800	98650	98650	93320
Obligasjonsgjeld	2309	1934	1594	843	26	9	-	-
Annen gjeld	1235	1012	985	1069	1343	1973	2530	1456
Grunnfond	20	20	20	20	20	20	20	20
Risikofond	24	30	32	34	18	50	250	382
Tapsfond	15	15	14	15	15	-	-	-
Sum gjeld og egenkapital	43858	56986	64380	75516	86222	100702	101450	95178

Kilde: Husbanken

Husbankens balanse økte gjennom 1980-tallet og videre fram til 1993. Som følge av ekstrordinære innfrielser av lån i 1993 og 1994 ble samlede utlån redusert med om lag 13 prosent gjennom disse to årene. Balansen er derfor også redusert gjennom 1994. Av Husbankens totale balanse utgjør utlånene nærmere 96 prosent.

Husbanken finansieres hovedsakelig over statsbudsjettet ved innlån fra staten. Renter av grunnfondskapitalen samt inntekter fra blant annet takst- og forvaltningsgebyrer inntektsføres staten. Renter av fondskapitalen utover grunnfondet inntektsføres banken direkte. Husbanken skal ifølge loven ha et grunnfond på 20 millioner kroner og et risikofond på 10 millioner kroner. Ved utgangen av 1994 utgjorde grunnfondet 20 millioner kroner og risikofondet 383 millioner kroner.

Husbankens innlån blir foretatt fra statskassen etter det ordinære prinsipp for de tradisjonelle statsbanker. Innlånet er fordelt på fem årganger, hver med fem års bin-

ding. Hvert år konverteres en innlånsårgang. I år med vekst i utlånsmassen, påplusses finansieringsbehovet ved konvertering av innlånet. I år med reduksjon i utlånsmassen konverteres overskuddslikviditeten til et fem års innskudd i Norges Bank. Renten settes lik innlånsrenten i budsjettperioden. Både rente og lånebeløp bindes i fem år.

Innlånsrenten et år fastsettes på grunnlag av gjennomsnittlig rente over 12 måneder i annenhåndsmarkedet for statsobligasjoner med fem års løpetid.

6.1 RENTESTØTTE OG TAP

Tabell 6 Husbanken - Bevilgninger over statsbudsjettet. Millioner kroner

	1988	1990	1992	1993	1994	1995
Rentestøtte	1845	2195	2441	2474	3399	2104
Tilskudd til risikofond ¹⁾	-	-	70	230 ²⁾	570 ³⁾	180 ⁴⁾
Administrasjon mv	110	127	156	168	181	180
Sum	1955	2322	2667	2872	3674	2464

¹⁾ Eksklusive SIFBO

²⁾ Herav 80 millioner kroner til personlige låntakere og 150 millioner kroner til ikke-personlige låntakere.

³⁾ Herav 130 millioner kroner til personlige låntakere og 440 millioner kroner til ikke-personlige låntakere.

⁴⁾ Herav 80 millioner kroner til personlige låntakere og 100 millioner kroner til ikke-personlige låntakere.

Kilde: Husbanken

Bevilgningene til Husbanken over statsbudsjettet økte i årene 1988 til 1994. Bevilgningene til Husbanken for 1995 er redusert hovedsakelig som følge av lavere rentestøttebevilgninger. Som det fremgår av tabell 6 utgjør rentestøtte den klart største bevilgningen til Husbanken, og endringer i rentestøtten er årsaken til de relativt store svingninger i bevilgningene til Husbanken de senere årene.

Husbanken fører tap på utlån etter kontantprinsippet, det vil si ved realisering av overtatte pant. I forhold til tidligere år var tapstallene for Husbanken i 1994 relativt store fordi de også inkluderte tilskudd til reduksjon av gjeld i byfornyede borettslag på 460 millioner kroner, etter vedtak av Stortinget våren 1994. Realiserte tap i 1994 var - inkludert dette - 645 millioner kroner eller 0,7 promille av forvaltningskapitalen. I St.prp nr 1 (1994-95) er det beregnet at Husbankens tapspotensiale utgjør om lag 1 promille av utestående lånemasse. Det forventes at tapene vil utgjøre til 150 millioner kroner i 1995. Bevilgningene til risikofond gjenspeiler den forventede tapsutviklingen på bankens engasjementsmasse.

Vedlegg 4

Statens landbruksbank

1.1 HISTORIE

Statens Landbruksbank ble opprettet ved lov av 5. februar 1965 og begynte sin virksomhet i januar 1966. Utgangspunktet var en sammenslåing av Kongeriket Norges Hypotekbank (opprettet 1852), Noregs Småbruk- og Bustadbank (opprettet 1915) og Driftskassen for jordbruket (opprettet 1936).

Bankens virksomhet har siden opprettelsen først og fremst vært konsentrert om langsiktige investeringer i bygninger, eiendomsoverdragelser og kjøp av tilleggsareal. De første årene etter opprettelsen var en betydelig del av bankens utlån i form av driftskreditter. Dette var en videreføring av virksomheten i Driftskredittkassen for Jordbruket, som formidlet lån gjennom lokale driftskredittlag. Ordningen med driftskreditter ble avvirket i 1987.

Fra 1987 har regelverket åpnet for finansiering av tilleggsnæringer i landbruket. De senere år har markedssituasjonen i landbruket medført at myndighetene har sett det som nødvendig å begrense mulighetene for finansiering av tradisjonelle investeringer i landbruket. Landbruksbankens virksomhet er i de senere år i større grad rettet inn mot investeringer i alternative næringer i tilknytning til landbruket og i mindre grad mot det tradisjonelle landbruket. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av St.prp nr 8 (1992-93) *Landbruk i utvikling* samt de vedtatte endringer i jordbrukspolitikken de senere år.

Foruten de ordinære låneordninger som Landbruksbanken forvalter, har banken administrative oppgaver i forbindelse med ulike låne- og tilskuddsordninger for landbruket.

Fondet for driftsbygninger ble opprettet i 1956. Fra starten ble fondet administrert av Småbruks- og Bustadbanken og videreført av Landbruksbanken fra 1966. Landbrukets Utbyggingsfond (LUF) ble opprettet i 1970. Fondet for Driftsbygninger gikk da inn i det nye fondet som er en del av jordbruksavtalen. Statens Landbruksbank administrerer en del av finansieringsordningene under LUF.

Landbruksbanken og LUF fikk et felles styre, og navnet på LUF ble endret til Landbrukets utviklingsfond (LUF).

2.1 FORMÅL OG RAMMEBETINGELSER

Landbruksbanken er et statlig forvaltningsorgan underlagt Landbruksdepartementet. Bankens virksomhet reguleres av Lov om Statens Landbruksbank av 5. februar 1965, forskrifter, samt årlige retningslinjer fastsatt av Landbruksdepartementet.

Landbruksbanklovens § 2 omhandler bankens formål, og lyder:

«Banken, som har til oppgave å fremme norsk landbruk, kan:

1. gi lån til

- a) å opprette eller utvide landbrukseiendommer, føre opp nye eller utbedre eldre bygninger, eller på annen måte utbygge slike eiendommer,
- b) å kjøpe eller på annen måte erverve landbrukseiendommer samt til å løse ut medarvinger i samband med skifteoppgjør,
- c) å kjøpe maskiner, redskaper, husdyr eller andre driftsmidler,
- d) å fremme andre tiltak i samband med landbruksnæring etter bestemmelser

av Kongen.

2. gi stønadslån, tilskott eller garanti etter de stønads-, tilskotts- eller garantiordninger som banken av Stortinget eller Kongen blir pålagt å administrere.

Kongen gir nærmere forskrifter om låneformålene.»

I St.prp nr 1 (1994-95) heter det om Landbruksbankens formål:

«Statens Landbruksbank si hovudoppgåve er å vere eit sentralt kompetanseorgan i arbeidet med ny næringsutvikling i landbruket. Ei anna hovudoppgåve for Landbruksbanken er å ta seg av statlege finansieringsordningar retta mot landbruket og verksemd knytt til landbruket. Måla for Statens Landbruksbank er elles å auke sysselsetjinga og å betre økonomien i næringa i tillegg til å sikre miljøgoder og hindre forureining frå landbruket.

Statens Landbruksbank skal vere eit effektivt forvaltningsorgan i arbeidet for å få til ei samordna bygdeutvikling med utgangspunkt i utnytting av ressursane innafor og i tilknytning til landbruket. Statens Landbruksbank skal arbeide for ei effektiv låneforvaltning med minst mogleg tap. Banken skal forvalte stønad til ulike investeringsføremål i landbruket på ein kostnadseffektiv måte. Landbruksbanken skal nå måla sine gjennom oppbygging av relevant kompetanse, formidling av kompetanse og kostnadseffektiv forvaltning av finansieringsordningar i landbruket og i verksemd knytt til landbruket.»

Landbruksbanken får midler til rentebærende utlån gjennom lån fra staten. Rammebetingelsene for bankens virksomhet, utlånskvoter og rentesatser fastlegges gjennom stats- og nasjonalbudsjettbehandlingen hvert år. Det kan settes særskilte rammer for spesielle utlånsformål og for regional fordeling. Landbruksbankens utlån skal være pantesikrede.

Landbruksbanken er også tillagt administrative oppgaver i tilknytning til Landbrukets utviklingsfond, Statens Naturskadefond, Fond for etterutdanning og driftsøkonomiske tiltak i landbruket, Stiftelsen Godt Norsk og Konkurransestrategien for Norsk Mat. Bankens oppgaver er nærmere beskrevet i avsnitt 4.1.

3.1 ORGANISASJON, SAKSBEHANDLINGSPROSEDYRER

Landbruksbanken skal ha et styre bestående av syv medlemmer. Styret forestår virksomheten i banken og har ansvaret for at den blir drevet i overenstemmelse med lov og forskrift. Leder og nestleder i styret oppnevnes av Kongen. De øvrige styremedlemmer oppnevnes av departementet. Landbruksbanken og Landbrukets Utviklingsfond har felles styre.

Bankens administrerende direktør tilsettes av departementet etter instilling fra styret.

Banken hadde 136 ansatte ved utgangen av 1994. Foruten hovedkontoret i Oslo har Landbruksbanken avdelingskontorer i Bergen, Trondheim og Tromsø.

Alle kontorstedene utfører landsdekkende spesialtjenester rettet mot utviklingen av nye næringstiltak. Oppgavene kan være geografisk spesifikke, men som hovedprinsipp fastlegges den interne saks plassering ut fra faglig kompetanse, og ikke geografisk plassering.

Søknader om lån i Statens Landbruksbank og tilskudd/investeringslån fra LUF fremmes gjennom kommunene. Fra og med 1994 er bevilgningsmyndighet for bygdeutviklingsmidler delegert til BU-styrene i fylkene som består av fylkesmennenes

organ for behandling av næringssaker, fast supplert med representanter for Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Skogeierforbund. Landbruksbanken er klageinstans.

Fylkesmannen er sekretariat for BU-styret. BU-styrene kan overlate avgjørelsesmyndighet til fylkesmannen. Det skal legges opp til et administrativt samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Bakgrunnen for denne ordningen er å sikre samordning mellom tiltak i landbrukssektoren og fylkeskommunens generelle næringsutviklingsarbeid.

Delegering av avgjørelsesmyndighet innebærer at Landbruksbanken fungerer som kompetanseorgan overfor fylkene og kommunene, særlig når det gjelder finansieringsordninger for alternativ næringsutvikling i tilknytning til tradisjonelt landbruk.

I tillegg utfører landbruksforvaltningen på kommune- og fylkesnivå viktige saksbehandlingsoppgaver i bankens lånesaker. Dette er en sentral samhandlingsdel for tiltak innen bygde- og næringsutvikling.

På dataområdet har Landbruksbanken et omfattende samarbeid med Husbanken. Samarbeidet er regulert gjennom en særskilt avtale. Landbruksbanken har personalansvaret, mens Husbanken yter utgiftsrefusjon etter en avtalt fordelingsnøkkel.

Det er også under utvikling et datasystem for kontinuerlig innhenting av opplysninger fra fylkesmennene, som vil gi grunnlag for evaluering av de ordninger fylkesmennene forvalter, og grunnlag for en løpende oversikt over den økonomiske situasjonen i LUF.

4.1 VIRKSOMHETSOMRÅDE

Bankens finansieringsvirksomhet er fortrinnsvis rettet mot langsiktige investeringer. Det gjelder både for rentebærende lån og de landbrukspolitiske støtteordningene. På grunn av tendenser til overproduksjon innen det tradisjonelle landbruket, har bevilgningene på dette området i de senere år blitt redusert til fordel for investeringer i alternativ næringsutvikling i tilknytning til landbruket. Landbruksbanken og BU-styrene i fylkene konsentrerer seg i hovedsak om småskalapreget satsing i distriktene.

4.1.1 Ordinære låneordninger

Landbruksbankens innvilgingsrammer for rentebærende lån gis som en ramme for lån til boligformål og en ramme for lån til næringsformål (landbruksformål og miljøtiltak). Landbruksbanken har ikke garantiordninger.

I henhold til § 3 i lov om landbruksbanken kan lån gis til:

- a) enkeltpersoner,
- b) lag som har til formål å drive maskinsamvirke,
- c) sammenslutninger som har til formål å gjennomføre felles produksjonstiltak,
- d) andre låntakere etter bestemmelser av Kongen.

Tabell 1 Statens Landbruksbank - Utlån¹). Millioner kroner

	1988	1990	1992	1993	1994	1995
Bevilgede utlån	455	381	329	273	182	400
- Landbruksformål	157	115	107	92	85	190

Tabell 1 Statens Landbruksbank - Utlån¹⁾. Millioner kroner

- Boligformål	281	225	184	156	97	210
- Miljøtiltak ²⁾	17	41	38	25	-	-
Utestående lån pr 31.12.	8130	8150	7778	6626	5649	-

1) Regnskap for 1988-94, budjett for 1995.

2) Ramme for lån til miljøtiltak og landbruksformål er f o m. 1994 slått sammen.

Kilde: Statens Landbruksbank

Landbruksbankens utlånsrammer ble redusert gjennom hele 1980-tallet. Fra 1990 er rammene økt noe. Innvilgede lån har ligget betydelig lavere enn utlånsrammene gjennom hele 1990-tallet. Reduksjonen i innvilgede lån må ses på bakgrunn av de totale vilkår landbruket for tiden arbeider under. Reduksjonen i utlån må også ses på bakgrunn av renteutviklingen, som i perioder har ført til at renten i Landbruksbanken har ligget noe høyere enn i det private bankvesen.

Næringlån er rettet mot tradisjonelt landbruk, tilleggsnæringer og utviklingen av nye næringer. Næringslån skal ha prioritet innenfor 90 prosent av lånetakst etter at den aktuelle investering er gjennomført. Ved eiendoms kjøp er grensen 70 prosent av eiendommens lånetakst. Avdragstiden kan være inntil 30 år avhengig av investeringsobjektets levetid.

Som hovedregel skal næringlån fra Landbruksbanken utgjøre en del av et samlet finansieringsopplegg. Lån fra private finansinstitusjoner gis normalt prioritet foran Landbruksbankens lån.

Rentebetingelsene på Landbruksbankens lån fastsettes hvert år i nasjonalbudsjettet. For 1995 er renten fastsatt til 7,5 prosent.

For *boliglån* gjelder i hovedsak de samme rente- og avdragsvilkår som for lån i Husbanken ("*Den norske stats husbank*" i vedlegg 3). Lånene sikres med pant i låntakers eiendom. Landbruksbanken godtar (i motsetning til Husbanken) prioritet etter andre banker, forutsatt pantesikkerhet innenfor 90 prosent av eiendommens lånetakst. Landbruksbanken utbetaler lånene etter hvert som byggearbeidet blir utført. Denne praksis skiller seg fra praksis i Husbanken som forutsetter byggelån i lokale banker i byggeperioden.

4.1.2 Ordninger finansiert gjennom Landbrukets utviklingsfond

Fondets virksomhet er regulert i egne vedtekter. Som en del av jordbruksavtalen avsettes det årlig midler til fondet. Det avtales også hvordan disse midlene skal fordeles på ulike tiltakskategorier. Departementet gir forskrifter for bruken av midlene og bestemmer hvem som skal forvalte de ulike ordningene.

Støtten gis i to former:

- tilskott som bare kreves tilbakebetalt hvis mottakeren bryter forutsetningene for tildelingen.
- rentefrie lån som skal tilbakebetales over en bestemt periode (investeringslån).

Fra og med 1994 er bevilgningsmyndigheten for bygdeutviklingsmidler gjennom forskrift delegert til de fylkesvise BU-styrene, som tildeles LUF-midler av Landbruksdepartementet. Det er imidlertid fastlagt en viss ramme for sentral behandling og tildeling gjennom Landbruksbankens styre.

Etter bevilgning har Landbruksbanken den banktekniske oppfølging med pantedokumenter, depotfunksjoner og termininnkreving.

BU-midlene kan ytes i hele landet, og hovedmålgruppen er personer med tilknytning til landbrukseiendom. Støtte kan også gis til prosjekter som øker verdiskapningen i landbruket gjennom småskalapreget videreforedling av landbruksprodukter.

Ordningene omfatter rentefrie lån (investeringslån) og tilskudd.

For 1995 er rammen for bygdeutviklingsmidler 494 millioner kroner. Av dette er 10 millioner kroner fordelt til fond i 49 kommuner. 429 millioner kroner forvaltes på fylkesnivå (BU-styrene) og 55 millioner kroner forvaltes sentralt ved Statens Landbruksbank. Midlene kan nyttes til:

- Utbedrings- og tilretteleggingstiltak
- Etablerertiltak i form av etablererstipend og arbeidskraftsstøtte
- Bedriftsutvikling
- Investeringer i tilleggsnæringer og tradisjonelt jord- og hagebruk (driftsbygninger, kjøp av landbruksareal, etablering ved generasjonsskifte)
- Skogbrukstiltak
- Praktikantordning
- Onnebarnehager

Fylkesmannen har også avgjørelsesmyndighet for en del andre ordninger over LUF, for eksempel miljøtiltak og skogbrukstiltak som ikke inngår i BU-ordningen.

Tabell 2 Landbrukets utviklingsfond - Investeringslån og tilskudd. Millioner kroner

	1988	1990	1992	1993	1994
Bevilgede investeringslån	190	211	134	135	148
Utestående pr 31.12	1268	1586	1747	1740	1742
Tilskudd ¹⁾					550

¹⁾ En samlet oversikt over tilskudd fra Landbrukets utviklingsfond for årene 1988-93 er ikke tilgjengelig.

Kilde: Landbruksbanken

4.1.3 Annen virksomhet

I tillegg til Landbruksbankens ordinære låneordninger og oppgavene for Landbrukets utviklingsfond, har Landbruksbanken administrative oppgaver overfor ulike fond og stiftelser, samt infomasjons- og rådgivningsoppgaver.

Landbruksbanken har det administrative ansvaret og sekretariatsfunksjonen for virksomheten til Statens naturskadefond, som er opprettet etter en særskilt lov. Selve fondsforvaltningen er tillagt et eget styre, og klagebehandlingen er tillagt en egen ankenemnd. Fondet legger frem særskilt årsmelding.

Landbruksbanken er tillagt sekretariatsfunksjonen for Fond for etterutdanning og driftsøkonomiske tiltak i landbruket, EDL-fondet. Fondsmidlene, avkastning og kapital, kan brukes til tiltak med tilknytning til et av formålene i landbruksbanklovens § 2, herunder prosjektstøtte og etter- og videreutdanning av bønder. Det er et eget styre for fondet som på grunn av sin opprinnelse ikke er rent statlig.

I samsvar med stortingsvedtak knyttet til St.prp nr 8 (1992-93) er Landbruksbanken gitt et sentralt ansvar for formidling av kunnskap om bygde- og næringsutvikling. Landbruksbanken er for tiden i ferd med å etablere et nettverk der blant annet Landbruksdepartementet, ytre landbruksforvaltning og aktuelle forskningsmiljø inngår.

Som det framgår av St.prp nr 1 (1994-95) skal Landbruksbanken ha nær kontakt med aktuelle FoU-miljøer for å bygge opp egen kompetanse, videreføre resultater og påpeke behov for FoU.

I samarbeid med Landbruksdepartementet har Landbruksbanken nå etablert Forum for grunnverdiskapning. Formålet med fondet er å samordne kunnskap og virkemidler for å skape ny næringsutvikling i bygdene.

Landbruksbanken foretar forskjellige utredninger for Landbruksdepartementet, blant annet med sikte på evaluering av den landbrukspolitiske virkemiddelinsats. I denne forbindelse bygger Landbruksbanken nå opp en database knyttet til eksisterende datanett mellom bank, departement og fylke.

Banken er nå også i ferd med å gjennomføre et internasjonalt program rettet mot ytre landbruksforvaltning. Formålet er å heve forvaltningens kompetanse på internasjonale nærings- og markedsspørsmål.

Landbruksbanken fører drifts- og prosjektrekskap, statistikk, og foretar utbetalinger på vegne av:

- Statens naturskadefond
- Fond for etterutdanning og driftsøkonomiske tiltak i landbruket (EDL-fondet)
- Stiftelsen Godt Norsk
- Konkurransestrategien for Norsk Mat.

5.1 INNLÅN OG KAPITALGRUNNLAG

Tabell 3 Statens Landbruksbank - Hovedtall fra balansen. Tall pr utgangen av året. Millioner kroner

	1980	1984	1986	1988	1990	1992	1993	1994
Konter, innskudd i Postgiro, Norges Bank	10	13	10	5	14	3	6	2
Innskudd i banker	51	70	105	78	21	138	63	60
Kontolån statskassen	1	-	-	-	-	-	-	-
Plassering i verdipapirer	6	-	-	-	-	-	-	-
Utlån til kunder	5584	7150	7708	8130	8151	7778	6626	5649
Andre fordringer ¹⁾	614	876	1026	1063	1097	1137	1129	1052
Sum eiendeler	6266	8109	8849	9276	9283	9056	7824	6763
Innlån fra staten	5370	6960	7460	7960	7860	7610	6460	5635
Annen gjeld ²⁾	131	137	213	153	225	232	265	173
Grunnfond	600	750	900	900	900	900	900	900
Reservefond ³⁾	165	250	253	253	253	269	154	10
Tapsfond	-	12	23	10	45	45	45	45
Sum gjeld og egenkapital	6266	8109	8849	9276	9283	9056	7824	6763

¹⁾ Hovedsakelig statsobligasjoner for tilskudd til bankens grunnfond, og opptj. ikke forf. renter.

²⁾ Omfatter påløpte ikke forfalte renter på lån fra staten, mellomregnskapskonti med statskassen og LUF ol.

³⁾ Reservefondets reduksjon i 1993-94 skyldes overføringer i budsjettsammenheng til statskassen.

Landbruksbankens balanse er redusert fra 9,3 milliarder kroner i 1988 til 6,8 milliarder kroner ved utgangen av 1994. Reduksjonen skyldes en lavere beholdning av utestående lån, noe som igjen kan tilskrives redusert etterspørsel etter nye lån samt innfrielse av lån før opprinnelig forfall.

Banken finansierer sine utlån ved innlån fra staten og med bankens egenkapital.

Innlånene fra staten har i samsvar med gjeldende regelverk fem års løpetid. Ved bindingstidens utløp konverteres lån med nye femårs lån. Rentesatsen for Landbruksbankens lån fra staten varierte i 1994 fra 13,2 prosent til 7,7 prosent. Gjennomsnittlig innlånsrente var 11,4 prosent ved utgangen av 1994.

Landbruksbanken har et grunnfond innskutt av staten og opptjent av egne midler på 900 millioner kroner. Banken har også et reservefond og et tapsfond.

6.1 RENTESTØTTE OG TAP

Landbruksbanken får bevilgninger til sin ordinære drift over statsbudsjettet (kapitlene 2411 og 5311).

Tabell 4 Statens Landbruksbank - Bevilgninger over statsbudsjettet. Millioner kroner

	1988	1990	1992	1993	1994	1995
Rentestøtte	89	69	-	40	184	134
Administrasjon	-	-	47	47	46	51
Sum	89	69	47	87	230	185

Kilde: Statens Landbruksbank

Rentestøtte bevilges årlig med utgangspunkt i de fastsatte rentene på bankens utlån og renten på bankens innlån fra staten. Bevilget rentestøtte er noe redusert fra 1994 til 1995. Dette skyldes lavere utlånsrammer og lavere rentenivå på innlånene fra staten. Av rentestøtten for 1994 på 184,4 millioner kroner beregnes 56 prosent å gå til boligformål og 44 prosent til næringsformål.

Det avsettes årlig midler til dekning av fremtidige tap. Midlene avsettes av bankens disponible overskudd. Landbruksbankens tap utgiftsføres etter kontantprinsippet og fremkommer ved salg av overtatte pant. I 1994 utgjorde bankens tap på utlån 16 millioner kroner, tilsvarende 0,28 prosent av samlede utlån.

Vedlegg 5

Statens fiskarbank

1.1 HISTORIKK

Den Norske Stats Fiskeribank ble opprettet ved lov av 1919. Driften av banken startet i 1921. Ved revisjon av loven i 1948 fikk banken sitt nåværende navn; Statens Fiskarbank.

Opprettelsen av banken var resultatet av en utredning fremmet av Fiskeribankkomiteen nedsatt i 1915. I komiteens mandat het det blant annet at komiteen skulle utrede:

«spørsmålet med mulig forslag til opprettelse av en bank som i det vesentlige kunde overta den samme lånevirkosomhet som hittil i begrenset maalestok har været drevet med de eksisterende 3 havfiskefond, dog således at virksomheten muligens burde utvides f eks til å omfatte ogsaa store reparationer av farkoster og anskaffelse av fiskefarkoster etc.»

Komiteen la i sin utredning vekt på fiskerienes betydning for landets økonomi, og mente at det var nødvendig å stimulere kystbefolkningen til investeringer i fiskefartøy, redskap, foredling og omsetning. Komiteen la også vekt på distriktpolitiske hensyn, og mente at det var nødvendig med statlig finansiering av fiskefartøy for å motvirke avfolkning av distriktene. Komiteen pekte videre på at tilgangen på kapital til fiskerinæringen var mangelfull. Kapitaltilbudet var svært varierende fra distrikt til distrikt, og det var begrenset på grunn av den høye risiko som var forbundet med fiskerivirkosomhet.

På bakgrunn av komiteens innstilling ble Den Norske Stats Fiskeribank opprettet ved Lov av 1. august 1919. Banken skulle i følge loven gi lån til:

- Anskaffelse, ombygning eller hovedreparasjon av fiskefarkoster,
- skipshypotekforeninger for fiskefartøyer,
- oppførelse/ombygging av ishus, fryserier, tørkerier eller lignende til oppbevaring/foredling av fiskeprodukter, og til
- sammenslutninger av fiskere til anskaffelse av fiskeredskaper og utrustning mv.

Banken fikk et grunnfond på fem millioner kroner og et reservefond på 750 000 kroner, der fondenes renteavkastning skulle brukes til å dekke inn bankens administrasjonsutgifter, negativ rentemargin og tap. Staten garanterte for de lån banken opptok. Ved finansieringen av fartøyprosjekter kunne banken yte første prioritetslån med inntil 80 prosent av panteverdien for mindre fartøyer, synkende til to tredjedeler av panteverdi for større fartøyer. Det var ikke anledning til å yte toppfinansiering.

Stortinget vedtok en ny lov om Statens Fiskarbank i 1948. Bakgrunnen for den nye loven var dels et ønske om å samle eksisterende offentlige finansieringsordninger til fiskerinæringen. Disse ordningene ble administrert av Fiskeribanken, Fiskeridirektøren, Norges Bank og Lånekassen for fiskere. Det var også et ønske om å utvide det samlede omfang av de offentlige finansieringsordningene for fiskerinæringen.

I loven av 1948 ble Fiskarbankens virksomhetsområde utvidet til å omfatte driftskreditter i tillegg til pantelån. Banken fikk også anledning til å yte lån til opphalingslister samt annen prioritetslån med midler fra et særskilt fond som Stortin-

get bevilget midler til. Bankens utlånsrammer ble betydelig utvidet. Bankens innlån var som før garantert av staten, og innlånene kunne utgjøre inntil ti ganger grunnfondets størrelse.

På 1940-tallet var det byggestopp for nye fiskefartøyer. Etter 1950 endret dette seg og banken bidro stadig sterkere i oppbyggingen av en moderne fiskeflåte, gjennom finansiering av et stort antall nybygg, og gjennom ombygging av den eksisterende flåten. I denne perioden ble banken sterkere engasjert ved at det ble gitt adgang til å gi annen- og tredjeprioritetslån, og senere stønadslån til toppfinansiering.

Revisjonen av bankens virksomhet i 1948 innebar et utvidet virksomhetsområde og en aksept av høyere risiko i bankens engasjementer.

Stortinget vedtok 4. april 1972 ny lov om Statens Fiskarbank. Loven ble utformet på bakgrunn av Bertnes-utvalgets innstilling angående organiseringen av offentlig finansiering av fiske og fiskeforedling. Utvalget skulle i utgangspunktet vurdere spørsmål om koordineringen av lån fra Fiskarbanken og Distriktenes Utbyggingsfond (DU) til fiskefartøyer.

De vesentligste endringer i den nye loven var at finansiering av fiskerivirksomhet i hovedsak ble samlet i Fiskarbanken, ved at DUs investeringskreditter til flåten og industrien ble overtatt av Fiskarbanken. Likeledes ble virksomhetsområdet omfattet til å gjelde administrasjon av ordninger som Stortinget bevilget penger til. Omfanget av slike ekstraordinære ordninger har variert i takt med svingningene i fiskeriene og kapasiteten i fiskeflåten. Bankens adgang til å oppta lån ble også utvidet. For utlån til fartøy skulle banken ha pant med 1. prioritet i fartøyet. Som sikkerhet for driftskreditt skulle banken ha pant i all fiskeredskapen lånesøker eide da lånet ble gitt.

I tillegg til ordinær grunnfinansiering, som fram til 1972 var Fiskarbankens primære virksomhet, har man i perioden etter 1972 opprettet ulike ordninger med toppfinansiering for fiskefartøyfinansiering. I 1975 ble det opprettet en ordning med rentefrie stønadslån til bygging, ombygging og kjøp av brukte fartøy. En fiskebåtfinansieringsordning fra 1986 innebar lån med rentestøtte ved nybygg og større ombygginger av fiskefartøy, og fra 1988 ble det innført en ordning med investeringstilskudd til fiskefartøyer som hadde fått rentesubsidier og 1. prioritetslån i Fiskarbanken. Tilskuddet kunne utgjøre inntil 15 prosent av kontraktssummen og fungerte som toppfinansiering. I tillegg ble det opprettet en investeringstilskuddsordning for Finnmark og Nord-Troms.

Som et resultat av Bertnes-utvalgets arbeid, ble store deler av offentlig finansiering av fiskerier og fiskerirelatert virksomhet samlet i Statens Fiskarbank. Mot slutten av 1980-tallet ble imidlertid deler av disse finansieringsordningene overført til andre institusjoner. Fra 1988 ble finansieringen av fiskeindustribygg og havbruk overført til Industribanken (nå SND), og finansieringen av føringsbåter ble overført til skipsfinansieringsordningen i 1989.

2.1 FORMÅL OG RAMMEBETINGELSER

Lov om Statens Fiskarbank ble sist revidert i 1972. Det er senere gjort mindre endringer. I lovens kapittel I heter det: «Statens Fiskarbank har til føremål å hjelpe fram norsk fiskerinæring og kan: Gje lån til fiske og fangstfarkoster, fiskerireidskap og serviceforetak som er viktig for fiskeflåten. Banken kan og gje lån, garanti, stønadslån og tilskott av penger som Stortinget set til rådvelde og som banken vert pålagt å administrere».

Til utfylling av loven er det gitt egne forskrifter for driften av banken, sist revidert 14. juli 1989. I følge forskriftene skal banken gjennom sin utlånsvirksomhet

søke å fremme en hensiktsmessig utvikling av norsk fiskerinæring i samsvar med de politiske retningslinjene Fiskeridepartementet gir hvert år, herunder medvirke til en best mulig koordinering av utlånsvirksomheten gjennom ulike offentlige låneinstitutter.

En av hovedmålsettingene med rammestyringen av utlånsvirksomheten har vært å unngå store svingninger i investeringer som følge av endringer i ressursutsiktene, og å legge føringer med hensyn til en nasjonal flåtepolitikk og en distriktsmessig fordeling av de årlige rammene. I de årlige retningslinjene fra Fiskeridepartementet har de distriktspolitiske retningslinjene for bankens virksomhet vært formulert slik: «Fiskarbanken bør søke å stimulere utbyggingen av en moderne fiskeflåte i strøk hvor næringslivet er ensidig avhengig av fiskeriene, og prioritere utskiftninger i distrikter hvor det er spesielt behov for en fornying av flåten.»

Fra og med 1973 er bankens innlån opptatt gjennom statskassen, og fra og med 1983 er bankens utlånsrenter fastsatt som en del av regjeringens årlige kredittopplegg. Over statsbudsjettet bevilges midler til rentestøtte som dekker inn differansen mellom bankens gjennomsnittlige utlånsrenter og innlånsrenter.

3.1 ORGANISASJON OG SAKSBEHANDLINGSPROSEDYRER

Fiskarbanken kan i dag karakteriseres som et statlig forvaltningsorgan. Banken hadde 44 stillingshjempler ved utgangen av 1994.

Bankens hovedkontor har siden etableringen ligget i Bergen. Banken har i tillegg avdelingskontorer i Tromsø, Bodø og Ålesund.

Bankens styrende organer består av et hovedstyre samt avdelingsstyret i hver av distriktavdelingene. Fiskerinemnder og takstnemnder i kommunene samt fiskerisjefene i fylkene/regionene har også oppgaver i forbindelse med bankens virksomhet.

Bankens *hovedstyre* består av syv medlemmer, der formann og varaformann oppnevnes av Stortinget. De øvrige medlemmer oppnevnes av Kongen i Statsråd. Hovedstyret er ansvarlig for at banken drives i henhold til lov og forskrifter. Hovedstyret fastsetter arbeidsdelingen mellom seg og avdelingsstyrene etter nærmere regler og fullmakter. I henhold til loven skal hovedstyret også fastsette nærmere regler for lånevilkår, for henstand med rente- og avdragsbetaling og for gjeldsavskrivning.

Avdelingsstyrene har fem medlemmer hver. Formannen velges av Stortinget, mens de øvrige velges av Kongen i Statsråd. For styremedlemmene velges personlige varamedlemmer. Styrene velges for fire år. Administrerende direktør møter i hovedstyret og i avdelingsstyrene. Avdelingsdirektørene møter i avdelingsstyrene.

Fiskerinemnda i den enkelte kommune står til bankens disposisjon etter retningslinjer og pålegg fra hovedstyret. Alle søknader til banken skal stiles gjennom fiskerinemndene. Nemndene foretar nødvendig besiktigelse av panteobjektene og gir råd i enkeltsaker.

Banken skal også ha en *takstnemnd* i hver fiskerikommune bestående av tre medlemmer med like mange varamedlemmer. Ofte vil de samme personene som er valgt inn i fiskerinemnda også fungere som takstnemnd.

Søknader om lån og tilskudd går via et landsdekkende lokalnett av fiskeriretledere og i noen tilfeller via fiskerisjefkontoret i fylket, som uttaler seg om prosjektene. Banken har systematiserte opplysninger om økonomi, flåtestruktur, regional fordeling og teknisk beskaffenhet i den helårsdrevne fiskeflåten. Til å ivareta den tekniske verddivurderingen av pantet, samt fartøyets beskaffenhet i fiske, har banken egne inspektører ved hver avdeling. De siste årene har banken lagt vekt på å utarbeide opplegg for økonomiske analyser i vurderingen av det enkelte prosjekt. Ban-

ken legger i tillegg vekt på å vurdere enkeltprosjekt i forhold til virkningen på flåtestruktur og regional fordeling.

4.1 VIRKSOMHETSOMRÅDE

4.1.1 Innledning

Virksomhetsområdet for Statens Fiskarbank er nedfelt i Lov om Statens Fiskarbank, og omfatter i dag følgende områder:

- fiskefartøyer
- redskaper
- mindre serviceforetak og slipper med nær tilknytning til fiskeriene

Fiskefartøyer omfatter nybygg av alle størrelser, ombygging, reparasjon og vedlikehold av fartøyer. Redskaper omfatter alle typer av fiskeredskaper som benyttes i dag.

Fiskarbanken forvalter følgende tilskudds- og låneordninger:

- kontraheringstilskudd
- lån til prosjekter som mottar kontraheringstilskudd
- lån til andre formål
- investeringstilskudd

I statsbudsjettet blir det hvert år fastlagt kontrakts- og lånerammer for Statens Fiskarbanks virksomhet. Fram til 1986 omfattet de årlige lånerammene alle formål som banken ytet lån til. Lån ble gitt på første og annen prioritetsvilkår og som stønadslån til toppfinansiering. Innføringen av fiskebåtordningen har medført en oppsplitting av utlånsvirksomheten i nybygg/større ombygging og øvrige formål, med egne årlige rammer. I tillegg til de ovenfor nevnte finansieringsordninger administrerer Fiskarbanken ordninger som Stortinget har bevilget midler til. Disse blir beskrevet i avsnitt 4.3.

Tabell 1 Statens Fiskarbank - Utlån og tilskudd. Millioner kroner

	1988	1990	1992	1993	1994	1995
Lånerammer:	425	335	250	265	270	300
- Lån til nybygg og større ombygginger	325	145	125	140	135	150
- Lån til andre formål	100	190	125	125	135	150
Innvilgninger	425	312	250	234	291	-
Utestående lån pr 31.12.	2760	2812	2564	2167	1735	-
Tilskudd:	28	19	15	5	3	34
- Investeringstilskudd	28	7	5	-	-	-
- Investeringstilskudd Finmark (og Nord-Troms)	-	12	10	5	3	3
- Tilskudd til fiskebåtkontrakter ¹⁾	-	-	-	-	-	31
Memo: Kontraheringsramme	1000	500	350	350	450	450

¹⁾ Over Fiskeridepartementets budsjett.

Kilde: Statens Fiskarbank

Utlånsrammene ble økt i tiden fram til 1988. I årene fra 1988 til 1991 ble rammene betydelig redusert. De senere år er rammene igjen økt noe. Rammene for kon-

verteringstilskudd er trappet ned fra 1 milliard kroner i 1988 til 450 millioner kroner for 1995.

Reduksjonen i låne- og tilskuddsrammene må ses på bakgrunn av den lave etterspørsel etter nye lån og tilskudd i denne perioden. De siste årene har rammene for kontraheringstilskudd ikke blitt disponert fullt ut på grunn av lav etterspørsel. Låne- og investeringstilskuddsrammene er stort sett anvendt.

Bankens utlånsmasse er blitt sterkt redusert de siste årene. Nedgangen kan forklares med tre forhold. For det første har banken avskrevet 245 millioner kroner i tap på utlån i perioden 1989 til 1994. For det andre har etterspørselen etter lån vært lav i perioden 1990 til i dag. Nedbetaling av gjeld i flåten har oversteget nye lån med 260 millioner kroner etter 1989. For det tredje har en del låntakere valgt å flytte sine låneengasjement over i private banker. Totalt er bankens utlånsmasse redusert fra 2,8 milliarder kroner ved utgangen av 1989 til 1,8 milliarder kroner ved utgangen av 1994.

4.1.2 Kontraheringstilskuddsordningen

Kontraheringstilskudd er en generell ordning som gis ved nybygg og større ombygginger som prioriteres innenfor en årlig ramme. Tilskudd kan gis separat, uavhengig av finansieringskilde. Støtten er generell, uavhengig av fartøystørrelse, distrikt etc. Tilskuddet er et engangstilskudd og utbetales etter at prosjektet er ferdigstilt.

Ordningen er fra 1. januar 1995 overført til Fiskeridepartementet, og det er for 1995 avsatt en bevilgning på 30,5 millioner kroner. I retningslinjene for ordningen er støttesatsene fastlagt til inntil ni prosent av kontraheringssummen for nybygg og inntil 4,5 prosent for vesentlige ombygginger. I henhold til dette har Statens Fiskarbank fastsatt følgende satser for 1995:

Tilskudd	
Nybygg > 30 meter	8,0 prosent
Nybygg < 30 meter	9,0 prosent
Vesentlige ombygginger	4,5 prosent

For spesielt store ombygginger er støttesatsen fastlagt til åtte prosent.

Fiskarbanken kan gi *første prioritetslån* til prosjekter som er innvilget kontraheringstilskudd. Renten på lånene reguleres årlig som en del av kredittpolitikken. Renten er fastsatt til åtte prosent for 1995.

4.1.3 Lån til andre utlånsformål

Det kan ytes første og annen prioritetslån til:

- nybygg, kjøp, ombygging og reparasjon av fartøy,
- redskaper, og til
- mindre serviceforetak.

Fordelingen av lån på de ulike prioriteter er et resultat av styrebehandlingen i banken. Tradisjonelt har hoveddelen av midlene gått til fartøyformål med første prioritetspant i driftsmiddelet. Renten er for 1995 fastsatt til åtte prosent.

Omfanget av lån til redskaper og mindre servicebedrifter har de senere år vært relativt beskjedent.

4.1.4 Utviklingstiltak i fiskerinæringen i Finnmark

I tillegg til disse virkemidlene ble det i 1989 opprettet en særskilt ordning med investeringstilskudd for Nord-Troms og Finnmark. Ordningens virkeområde er senere avgrenset til Finnmark. Tilskudd kan gis til nybygg og kjøp av fartøyer til regionen. Dersom tilskudd blir gitt til nybygg kommer dette i tillegg til det generelle kontraheringstilskuddet. Nybygg til denne regionen kan således oppnå inntil 24 prosent i investeringstilskudd gjennom Statens Fiskarbank. Det er fylkeskommunen som er beslutningsmyndighet for dette tilskuddet, mens banken forestår administrasjonen av ordningen.

4.1.5 Ordninger som Stortinget bevilger midler til

I Lov om Statens Fiskarbank av 1972 er bankens formål ved siden av den ordinære virksomheten, å gi lån og tilskudd av penger som Stortinget bevilger, samt å administrere disse. Slike ekstraordinære ordninger har kommet og gått i takt med svingningene i fiskeriene. Ordningene er enten kommet i stand via de årlige fiskeriattalene, eller er iverksatt etter direkte bevilgninger fra Stortinget. Omfanget av ordningene har avtatt på 1990-tallet. Ordningene som har vært aktive de siste årene, beskrives nedenfor.

Strukturiltak består av ordninger rettet mot condemnering av eldre fartøy samt salgstilskudd ved salg av fartøy som trekkes ut av norsk fiske.

Strukturiltakene går tilbake til 1960-tallet. Ordningene var generelle og rettet seg mot alle fartøygrupper. Totalt ble det kondemnert 2485 fartøyer i perioden 1960-72. Etter 1978 er det etablert nye årlige ordninger fram til i dag. Disse ordningene har vært rettet mot spesielle flåtegrupper. De siste årene er de igjen blitt generelle. Salgstilskuddsordningene har vært avgrenset mot konsesjonspliktige fartøyer, mens condemnering også har omfattet de ikke-konsesjonspliktige flåtegruppene. Totalt er det kondemnert eller gitt salgstilskudd til 1035 fartøyer etter 1978, hvorav om lag 280 havgående fartøyer. For å sikre en reell kapasitetsreduksjon i flåten, er det i ordningene etter 1978 stilt strenge krav til aktivitet og fangstinntekt for å komme med i ordningene. Videre bortfaller alle konsesjoner et fartøy måtte ha ved aksept av tilsagn.

Totalt er det etter 1978 bevilget 890 millioner kroner i condemneringstilskudd fordelt på 1035 enkeltsaker. Det er i samme tidsrom bevilget 164 millioner kroner i salgstilskudd fordelt på 39 enkeltsaker. For 1995 er det ikke bevilget midler til strukturiltak.

Omstillingstiltak omfatter ordninger rettet mot arbeidsmiljø, energiøkonomisering, samarbeidsselskaper, hvalfangsttilskudd og andre ordninger. Ordningene har vært spesielt innrettet mot arbeidsmiljø og energiøkonomisering. Disse ordningene er videreført også i 1994. Av andre slike ordninger kan nevnes omstillingsstøtte til kvalfangstfartøyer som en følge av forbudet mot kvalfangst, og støtte til samarbeidsselskap. Dette er ordninger som er opprettet for et spesielt formål med begrenset målgruppe og varighet. I perioden 1985 til 1994 er det innvilget 65 millioner kroner i tilskudd, fordelt på 1224 enkeltsaker, under de ulike omstillingsordningene.

Gjeldsreducerende tiltak har vært innrettet mot spesielle fartøygrupper, som ringnot/ferskfisktrålerne i Nord-Norge, eller mot store flåtegrupper på grunn av spesielle hendelser, som for eksempel selinvasjon og svikten i torskeressursene. Slike ordninger krever et nært samarbeid med de private bankene, der en i fellesskap søker å finne fram til løsninger som alle parter er tjent med. Innen de ordninger som har vært aktive de siste tre årene, er det bevilget i alt 210 millioner kroner. Det er ikke bevilget midler til denne type tiltak i 1994 eller 1995.

Forutsetning for at fartøy ble gitt tilskudd under de ulike ordningene for gjelds-sanering var at øvrige kreditorer avskrev minst et beløp tilsvarende tilskuddet.

Likviditetsfremmende tiltak. Tiltak består av likviditetslån og refinansierings-ordninger. Lånene er opprinnelig gitt med fire års løpetid, og belastes med åtte prosent rente fra 1. januar 1995. Fram til 1993 ble det bevilget midler til å dekke renter på enkelte ordninger over de årlige fiskeriattalene.

Likviditetslåneordningene er blitt etablert for å avhjelpe midlertidige likvidi-tetsvansker i flåten. Sist dette var aktuelt var i forbindelse med problemene i torske-fiskeriene ved inngangen til dette tiåret. Det ble utbetalt betydelige midler i likvidi-tetslån i perioden 1988-91. Mye av dette er senere tapsavskrevet som en følge av at krisen ble mer langvarig og var av et større omfang en det myndighetene først antok.

For tiden administrerer banken en rekke tidligere iverksatte likviditetsordnin-ger. Disse er dels generelle og dels rettet inn mot kystflåten spesielt. Utestående lån var 31 millioner kroner ved utgangen av 1994.

4.1.6 Rådgivning

Fiskarbanken er et kompetanseorgan for Fiskeridepartementet i forbindelse med utfomingen av de ordninger som banken administrerer. Banken bidrar også med informasjon til Fiskeridepartementet om den økonomiske situasjonen i fiskeflåten basert på bankens kundemasse. I tillegg brukes banken som høringsinstans i andre relevante fiskeripolitiske saker.

5.1 LÅN OG KAPITALGRUNNLAG

Utviklingen i ulike balanseposter for Statens Fiskarbank er vist i tabell 2.

Tabell 2 Statens Fiskarbank - Hovedtall fra balansen. Tall pr utgangen av året. Millioner kroner

	1980	1984	1986	1988	1990	1992	1993	1994
Kontanter, innskudd i Postgiro, Norges Bank	1	-	-	-	16	1	1	-
Innskudd i banker	80	44	47	70	44	67	53	27
Kontolån statskassen	-	-	-	-	-	-	-	-
Plassering i verdipapirer	2	1	1	1	-	-	-	-
Utlån til kunder	1867	2185	2437	2760	2809	2564	2166	1735
Andre fordringer	210	288	409	484	670	533	511	462
Sum eiendeler	2160	2518	2894	3315	3539	3165	2731	2224
Innlån fra staten	1780	2101	2370	2789	2892	2641	2258	1775
Annen gjeld	149	77	76	151	324	82	41	29
Grunnfond	200	200	300	300	400	400	400	400
Reservefond	-	-	-	-	-	-	-	-
Tapsfond	31	140	148	75	-77	42	32	20
Sum gjeld og egenkapital	2160	2518	2894	3315	3539	3165	2731	2224

Kilde: Statens Fiskarbank

Den samlede balanse økte fram til 1990, og utgjorde da 3,2 milliarder kroner. Som en følge av nedgangen i bankens utlån de senere år, er balansen redusert til 2,2 milliarder kroner ved utgangen av 1994.

Fra 1973 har banken alle sine innlån gjennom statskassen. Netto innlån fra staten var ved utgangen av 1994 1,7 milliarder kroner. Den gjennomsnittlige rente på bankens innlån var i 1994 på 11,73 prosent.

Fiskarbankens grunnfond og tapsfond utgjorde henholdsvis 400 og 20 millioner kroner ved utgangen av 1994. Det bevilges årlig midler over statsbudsjettet til bankens tapsfond.

Fiskarbankens aktiva består hovedsakelig av utlån. Bankens innskudd i andre banker er et ledd i likviditetsstyringen.

6.1 RENTESTØTTE OG TAP

Fiskarbanken mottar midler bevilget over statsbudsjettet til dekning av administrasjonsutgifter og til tapsfondet. Det bevilges også rentestøtte som beregnes på grunnlag av forventet differanse mellom bankens renteutgifter og renteinntekter.

Tabell 3 Statens Fiskarbank - Bevilgninger over statsbudsjettet. Millioner kroner¹⁾

	1988	1990	1992	1993	1994	1995
Rentestøtte	33	33	54	58	79	56
Tilskudd til dekning av tap	-	94	89	21	13	21
Administrasjon	-	-	-	-	18	18
Sum	33	127	143	79	110	95

¹⁾ Regnskapstall for 1988-94, budsjett for 1995.

Kilde: Statens Fiskarbank

Fra og med 1983 er bankens utlånsrenter fastsatt gjennom stats- og nasjonalbudsjettbehandlingen. Bankens første prioritetsordning var i utgangspunktet forutsatt å være selvfinansierende, og dessuten gi et overskudd til nødvendig fondsoppbygning. Ordningen ga en positiv rentenetto fram til 1992. Som en følge av innføring av innlånssystemet for statsbankene ble første prioritetsordningen avhengig av rentestøtte fra 1992. Fiskarbankens annen prioritetsordning og stønadslåneordning ble også tidligere dekket ved bevilgninger til dekning av tap, rentestøtte og administrasjon.

Fra 1991 er bevilgningene til Fiskarbankens ulike låneordninger sett under ett. Bevilgninger til rentestøtte, dekning av tap og administrasjonsutgifter er vist i tabell 3.

Tapspotensialet i Fiskarbanken blir vurdert i henhold til Kredittilsynets regler, og blir tatt inn som note til bankens regnskap. Regnskapet blir forøvrig gjort opp etter kontantprinsippet, det vil si at bare realiserte tap avskrives. Fiskarbankens realiserte tap på utlån lå i intervallet 1-3 millioner kroner i første halvdel av 1980-tallet. Tapene økte så gjennom siste del av 1980-tallet og nådde en topp i 1991 da tapene utgjorde 99 millioner kroner eller fire prosent av utestående lån. Tapene er i årene etter 1991 redusert og anslås for 1994 til 35 millioner kroner. For 1995 forventes tapene å bli i underkant av 20 millioner kroner.

Vedlegg 6

Statens lånekasse for utdanning

1.1 HISTORIKK

Fellesprogrammet mellom de politiske partier etter siste verdenskrig satte ambisiøse mål for utdanningspolitikken:

«Alle må uten omsyn til sine økonomiske kår eller hvor de bor i landet gis høve til en ordentlig utdanning, avpasset etter evner og anlegg».

Da «Statens lånekasse for studerende ungdom» begynte sin virksomhet 1. november 1947, var dette således en del av den generelle gjenreisningspolitikken etter krigen. Målet var å gjøre det lettere for ungdom fra alle miljøer å studere ved universitet eller høyskole. Det var videre nødvendig å møte det voksende behov for kvalifisert arbeidskraft som måtte komme i etterkrigstiden.

Siden starten har støtteordningen hatt en sterk vekst både i antall mottakere og i tildelt støtte. Som et resultat av innstilling fra Lån- og stipendkomiteen av 1962 kom St.meld nr 7 (1967-68) og senere Lov av 19. juni 1969 nr 49 om støtte til ungdom i videregående utdanning. Gjennom denne loven ble Lånekassens navn forandret til Statens lånekasse for utdanning og institusjonen ble sentralorgan for samtlige stønadsformer som omfattes av loven. I medhold av loven fastsatte departementet forskrifter om Lånekassen, dens organisasjon og virksomhet. Som et resultat av NOU 1979:34, St.meld nr 12 (1983-84) og Ot.prp nr 20 (1984-85), ble dagens støttesystem (prosentstipend-modellen) innført fra og med støtteåret 1985-86.

I de siste årene har det igjen vært sett som hensiktsmessig å foreta en bred gjennomgang av utdanningsfinansieringen, og i 1991 oppnevnte regjeringen et utvalg til å gjøre dette. Utvalget har i to innstillinger, NOU 1992: 33 og NOU 1993: 13 begge med tittelen *Leve og lære - om utdanningsfinansiering og studentvelferd*, analysert en rekke spørsmål knyttet til dagens støttesystem. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i St.meld nr 14 (1993-94) foreslått en rekke endringer i støttesystemet, og meldingen ble behandlet av Stortinget i Innst. S nr 101 (1993-94). Oppfølgingen av disse spørsmålene er under fortsatt vurdering i departementet.

1.1.1 Utviklingen av låneordningen

I 1947 omfattet støtteordningen bare lånemidler, og det ble lånt ut 3,3 millioner kroner til 2200 låntakere. Antall utdanningssøkere ved universiteter, høyskoler og lærerskoler var på denne tiden 11500.

I 1950 kom den første utvidelsen med blant annet to-årige tekniske skoler, og i de følgende år ble stadig nye utdanningsområder trukket inn. I 1957 omfattet låneordningen praktisk talt all postgymnasial utdanning.

De alminnelige vilkår for å få lån i perioden 1947-68 ble fastsatt i løpet av de første årene og ble opprettholdt uten større endringer gjennom perioden. Antall utdanningssøkere i støtteberettiget utdanning i 1957 var om lag 27000, og de årlige utlån var kommet opp i nærmere 25 millioner kroner fordelt på 9000 låntakere. I den neste tiårs perioden, fram mot 1968, var omfanget av låneordningens virkeområder stort sett uendret, men antall utdanningssøkere ble mer enn fordoblet slik at det årlige antall lån og utlånsbeløp var jevnt stigende.

Låneordningen har gjennom årene gjennomgått betydelige endringer. Eksempler på dette er lettelser i behovsprøvingen på en rekke punkter, innføring av lånerett for ungdom i 16-19 årsklassen og justering i satsene for totalstønad. I dag gjelder låneordningen all videregående og høgre utdanning. I 1976 ble det for første gang åpnet generell adgang til å gi lån og stipend til søkere i deltidsutdanning.

1.1.2 Utviklingen av stipendordningen

Før 1956 var stipendtildeingen underlagt forskjellige institusjoner og fagdepartementer, og disse hadde naturlig nok utviklet ulike tildelingsregler. Stortinget vedtok med virkning fra undervisningsåret 1956-57 en ny stipendordning. Den nye statsstipendordningen ble lansert som et vesentlig utdanningspolitisk virkemiddel. Ved en etappevis utbygging skulle de samlede stipendbevilgninger øke vesentlig.

Lånekassen ble tillagt arbeidet med behandlingen av søknader om statsstipend fra utdanningssøkere ved de læresteder som hørte inn under både stipend- og låneordningen.

Ved innføring av den nye stipendordningen ble det lagt vekt på å tilgodese utdanningssøkere med svak økonomisk bakgrunn, og å bygge ut et system som ga mest mulig like forhold både på landsbasis og mellom de ulike skoleslag. Felles for all stipendtildeing var at den var underlagt streng behovsprøving.

Fra 1962-63 kom også allmenn- og yrkesutdanning med i den stipendordningen som Lånekassen administrerte. Samtidig ble de ti millioner kroner som Arbeidsløysetrygden årlig hadde nyttet som ikke-behovsprøvd tilskudd til yrkesopplæring, overført til statsstipendordningen. I perioden fra 1962-68 var det en jevn økning i stipendbevilgningene.

For videregående utdanning av ikke allmenndannende art som varte minst ett undervisningsår, økte bevilgningene fra 2 millioner kroner i 1956-57 til 46 millioner kroner i 1967-68, og for andre skoler fra 3 millioner kroner til 33 millioner kroner. Stipendforbedringen var særlig markert i perioden 1960-67 og sterkest for søkere i utlandet, som fikk en særskilt ordning med reisestipend i 1961 og gebyrstipend i 1962.

Prinsippet om at stipend burde være hovedfinansieringsformen for utdanningssøkere under 20 år og lån hovedfinansieringsformen for utdanningssøkere over 20 år ble innført ved omleggingen av støtteordningen i 1968. Samtidig ble det vedtatt å gi et eget stipend til delvis dekning av ekstrakostnadene ved borteboing. Dette stipendet skulle i prinsippet være uten behovsprøving.

Det viktigste trekk ved nyordningen var at behovsprøvingen delvis falt bort ved tildeling av stipend til søkere i postgymnasial utdanning. Omleggingen førte også til at en del tidligere særstipend som hovedfagstipend, Nord-Norgestipend, stipend til sommerkurs for lærere osv. ble gradvis avvirket.

Det skjedde ingen store endringer i utdanningsstøttens virkeområde etter at det i 1976 ble åpnet adgang til å gi lån og stipend til søkere i deltidsutdanning og i 1978-79 ble mulig for statsborgere fra enkelte utviklingsland å få støtte uten å ha tilknytning til Norge. I 1977 ble Utdanningsfinansieringsutvalget oppnevnt for «å gjennomgå og vurdere de nåværende økonomiske støtteordninger for finansiering av utdanning etter grunnskolen». Støttesystemet besto den gang blant annet av elleve forskjellige stipendformer med hvert sitt regelverk i tillegg til låneordningen. Hovedformålet med utredningen og den senere stortingsmelding, var å fremme forslag til et nytt støttesystem som kunne fungere bedre, og som hadde en struktur som var enkel å forstå og var enkel å arbeide med, ved siden av å tilfredsstille de mål som var satt for støtteordningen.

Ved siden av hensynet til forenkling sto også spørsmålet om borteboernes situasjon sterkt framme i debatten som fulgte utredningen. Sterke interesser hevdet at borteboere som ikke bodde fire mil fra lærestedet eller hadde tre timers reisevei, også måtte få stipend på linje med de andre. Distriktpolitiske hensyn ble erstattet med sosiale og økonomiske hensyn. Også borteboere i byene hadde behov for å få dekket sine økte utgifter gjennom et stipend.

Etter utredningens forslag burde en rekke av særstipendene kunne fjernes. Følgende stipend skulle stå tilbake:

- Borteboerstipend
- Grunnstipend
- Behovsprøvd stipend for søkere under 20 år
- Behovsprøvd forsørgerstipend for søkere over 20 år
- Kunstfagstipend

På bakgrunn av St.meld nr 12 (1983-84) vedtok Stortinget et helt nytt prinsipp for beregning av støtte. Hovedtanken bak den nye «prosentstipendmodellen», som ble innført fom 1985-86, var at alle nødvendige utgifter til utdanningen bør dekkes i samme grad med stipend. Det som skulle ligge til grunn for stipendet var søkerens totale stønadsbehov. Stipendet skulle være en funksjon av behovet, og samles i ett stipend; «Utdanningsstipendet».

1.1.3 Utviklingen av betalingsvilkårene

I 1955 åpnet Stortinget adgang til skattefri nedbetaling av studielån. Foranledningen til dette var en henvendelse fra Studentsamskipnaden i Oslo. Til grunn for henvendelsen lå et ønske om at utgifter til utdanning måtte bli fritatt for skatt uansett på hvilken måte utdanningen ble finansiert. Ved behandlingen i Stortinget ble imidlertid skattefritaket begrenset til å gjelde lån i Lånekassen.

Hovedbegrunnelsen for å gi dette fritaket var at utgifter til utdanning måtte kunne likestilles skattemessig med utgifter til inntekts ervervelse. Har skatteyteren ikke hatt annen mulighet enn å finansiere sin utdanning med opptak av lån, er avdragsbetalingen å betrakte som en byrde vedkommende har måttet påta seg for å oppnå de inntekter yrket gir.

Storingsvedtaket innebar at den skattepliktige fikk fradragsrett for de avdrag som faktisk ble betalt i løpet av året, uten hensyn til hvilke beløp han/hun etter betalingsvilkårene var forpliktet til å betale. Utifra hensynet til likebehandling, henstilte Lånekassen til myndighetene i 1957 å gi tilsvarende skattelettelse til utdanningsøkende som finansierte sine lån på annen måte enn gjennom Lånekassen.

Finansdepartementet reiste i 1960 spørsmålet om å oppheve adgangen til skattefri nedbetaling. Kirke- og undervisningsdepartementet framholdt i den forbindelse blant annet at indirekte støtte i form av skattefri nedbetaling først kommer låntakeren til nytte flere år etter at utdanningen er ferdig, og ikke når behovet er størst. Forslaget ble vedtatt, og fradragsretten for avdragsdelen av terminbeløpene falt bort for lån opptatt i Lånekassen etter 1. januar 1961.

Lånebelastninger ved utdanningslån kan illustreres på ulike måter. Dersom vi tar utgangspunkt i realrenten (før skatt), har utviklingen gjort at studielån har blitt dyrere å betale tilbake i løpet av de siste 15-20 årene. Mens realrenten gjennomgående var negativ gjennom 1970-årene og på begynnelsen av 1980-tallet, har realrenten siden 1988 vært om lag 6 prosent.

Samtidig har en rekke andre forhold også påvirket belastningen ved å tilbakebetale utdanningslån:

- det er innført flere avskrivningsordninger for spesielle grupper av studenter,

- fra 1989 ble det innført en ordning med inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløpene ,
- skattepolitikken er lagt om slik at verdien av rentefradraget er redusert, og
- jobbmuligheter og lønnsutsikter har endret seg.

Antall tilbakebetalere har de siste årene vokst fra 360 000 i 1987 til 429 000 i 1994. Også antall søknader om betalingslettelser har økt vesentlig.

2.1 FORMÅL OG RAMMEBETINGELSER

2.1.1 Lov og forskrifter

Virksomheten i Lånekassen er hjemlet i Lov om utdanningsstøtte av 26. april 1985 nr 21 med endringer senest ved Lov av 22. desember 1989 nr 107, ved Lov av 20. desember 1991 nr 86 og ved Lov av 30. april 1993 nr 41. I lovens § 1 heter det at utdanningsstøtteordningens formål er å:

- bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling slik at utdanning kan skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, økonomisk eller sosial situasjon,
- bidra til at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiarbeidet kan bli effektivt, og
- bidra til å sikre samfunnet tilgang på utdannet arbeidskraft.

Loven fastsetter videre det overordnede formelle rammeverket for tildeling av lån og stipend, tilbakebetaling av lån og administrasjon av ordningen.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) fastsetter hvert år et omfattende sett forskrifter til loven. Forskriftene blir revidert i sammenheng med behandlingen i Stortinget av statsbudsjettet for det kommende år. Forskriftene kan også bli endret i løpet av året.

Lånekassens styre fastsetter i tillegg et sett nærmere regler til forskriftene. Disse blir revidert i sammenheng med endringene i forskriftene. Tilsammen utgjør loven, forskriftene og de nærmere regler det formelle grunnlaget for Lånekassens forvaltning av utdanningsstøtteordningen.

2.1.2 Organisasjonsform, sentrale rammebetingelser

Lånekassen er et statlig forvaltningsorgan underlagt KUF. Lånekassen ledes av et styre på fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Styret oppnevnes av Regjeringen for inntil tre år. Regjeringen fastsetter hvem som skal være leder og nestleder i styret. To av styrets medlemmer representerer elev- og studentorganisasjonene.

Lånekassens administrasjon ledes av en direktør som tilsettes av Kongen. Direktøren leder Lånekassens daglige drift og deltar på styrets møter uten stemmerett. KUF oppnevner en klagenemnd som er klageinstans etter forvaltningslovens kapittel VI for enkeltvedtak om utdanningsstøtte. For tjenestemannssaker er departementet klageinstans. Klagenemnda har tre medlemmer med personlige varamedlemmer som oppnevnes for inntil tre år. Departementet fastsetter hvem som skal være leder og nestleder i klagenemnda. Lånekassens administrasjon er sekretariat for klagenemnda.

KUF sørger for revisjon av regneskapene og fører tilsyn med Lånekassen. Styret sender hvert år innen utgangen av mars måned rapport og regnskap for foregående år. Riksrevisjonen fører kontroll med departementets myndighetsutøvelse etter instruks fastsatt av Stortinget.

Lånekassen skal ha et grunnfond bestående av midler bevilget av Stortinget. Fondet tilhører Staten, men kan ikke tilbakeføres med mindre Lånekassen avvikes og dens forpliktelser er dekket. Av fondet betales renter til staten etter en rentesats fastsatt av Kongen. Utgiftene til støtteordningene, det vil si stipend, rentestøtte, avskrivninger av fordringer og administrasjonsutgifter, bevilges over statsbudsjettet på kapittel 2410 Statens lånekasse for utdanning. Lånene bevilges på kapittel 2430 Lån til statsbankene. Lånekassen innkrever et administrasjonsgebyr fra de kundene som tilbakebetaler lån. Disse inntektene føres på kapittel 5310.

Utdanningsstøtte er en rettighet som omfatter alle som fyller de betingelsene som er fastsatt i Stortingets budsjettvedtak og forskriftene som er vedtatt av KUF. Stortingets bevilgninger til lån og stipend er overslagsbevilgninger, da forbruket styres av de satsene pr kunde og pr undervisningsår som fastsettes i budsjettvedtaket, og antall støttemottakere.

3.1 ORGANISASJON, SAKSBEHANDLINGSPROSEDYRER

Lånekassen har helt fra starten hatt sitt hovedkontor i Oslo. I tillegg har Lånekassen regionkontorer i Stavanger, Tromsø, Bergen, Trondheim og Ørsta.

For de kontorer som behandler søknader fra Lånekassens kunder, er regionansvaret benyttet som grunnprinsipp for organiseringen. Det enkelte regionkontor har et totalansvar for behandlingen av kundeforhold fra sin region. Strategisk og faglig ledelse, administrasjons- og økonomifunksjoner samt oppfølging av inkasso-saker er ved hovedkontoret i Oslo.

Lånekassen disponerte 266 faste og 5 midlertidige stillinger i 1994.

Lånekassen har tatt i bruk automatiserte behandlingsrutiner. Til tross for større saksmengde de senere år har årsverkforbruket vært stabilt.

4.1 VIRKSOMHETSOMRÅDE

4.1.1 Låne- og stipendordninger

Statens Lånekasse for utdanning administrerer de stipend og låneordninger som er opprettet med hjemmel i lov om utdanningsstøtte til elever og studenter. I tillegg kommer ordninger opprettet ved særskilte vedtak i Stortinget. Lånekassen sender i februar/mars hvert år forslag til departementet om bevilgninger for det kommende år. Låne- og stipendrammer blir fastsatt av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. Da skoleår og budsjettår ikke faller sammen, gis Lånekassen anledning til å gi tilsagn om støtte for første halvår av det påfølgende år etter de samme satsene som blir fastsatt for annet halvår i budsjettåret.

Hovedtrekkene i dagens støttesystem er:

- Søkere under 19 år får lån og stipend behovsprøvd mot egen og foreldrenes økonomi.
- Maksimalt støttebeløp for hjemmeboere under aldersskillet (94-95) er kr 3200 pr måned, hvorav kr 980 er stipend.
- For borteboere under aldersskillet er maksimal støtte kr 5070 pr måned, hvorav kr 2880 er stipend. Elever fra Finnmark og Nord-Troms får i tillegg kr 550 pr måned i stipend.
- Søkere over 19 år får støtten behovsprøvd mot egen inntekt.
- Maksimalt støttebeløp for hjemmeboere over aldersskillet er kr 4060 pr måned i lån.
- Maksimalt støttebeløp for borteboere over aldersskillet (94-95) er kr 5930 pr måned, hvorav kr 1300 er stipend.
- I tillegg til satsene ovenfor kan det gis ekstrastipend til søkere med lange hjem-

- reiser, til søkere som har barn, og ekstra lån til betaling av skolepenger
- Det finnes særskilte ordninger for kunststudenter, flyktninger, og studenter ved noen spesielle utdanningsinstitusjoner.
- Det kan innvilges lån og stipend til utenlandske statsborgere etter særskilte regler.
- Norske studenter i utlandet kan få stipend til hel eller delvis dekning av gebyrer.

Hovedtrekkene ved vilkårene for tilbakebetaling er:

- Studielån er rentefrie i utdanningstiden, rentene begynner å løpe første måneds-skifte etter at utdanningen er avsluttet.
- Lånet forrentes med 7,5 prosent i de første syv årene, deretter med 8,5 prosent.
- Første terminbeløp forfaller 15 måneder etter endt studium. Det er foreslått at denne perioden skal reduseres til ca 9 måneder.
- Lånet nedbetales etter annuitetsprinsippet, men det betales såkalte «lavterminer» de tre første årene. Det er foreslått at ordningen med lavterminer skal bortfalle.
- Nedbetalingstiden for gjennomsnittslånet i høyere utdanning er 15 år, maksimalt 20 år. Ved betalingsutsettelse kan nedbetalingstiden økes til maksimalt 30 år.
- Låntakere som har avlagt eksamen i lengre studier kan få lånet nedskrevet med fra kr 19900 til kr 46900, avhengig av studiets lengde. Er studiet gjennomført på normert tid, kan det ytterligere avskrives kr 19500. Det er foreslått at disse ordningene skal erstattes av en generell bonusordning som også skal omfatte kortvarige utdanninger.
- Tilbakebetalere i Finnmark og Nord-Troms kan få nedskrevet lånet med opptil ti prosent av opprinnelig gjeld pr år.
- Det kan innvilges betalingsutsettelse, rentefritak og hel eller delvis ettergivelse ved sykdom, invaliditet, omsorgsarbeid, fortsatt utdanning eller andre sosiale og økonomiske årsaker.
- Det kan innvilges inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløpene, det vil si at man ikke betaler tilbake mer enn 6 prosent av brutto årsinntekt. Denne ordningen kan bare benyttes i syv år.

Tabell 1 Statens lånekasse for utdanning - Hovedtall for virksomheten¹⁾

	1987-88	1989-90	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
Stipend						
Tildelte stipend (mill kr)	1041	1436	1994	2276	2505	3259
Gjennomsnittstipend (kroner)	7952	8861	10642	11657	12569	15800
Lån						
Tildelte lån (mill kr)	3087	4702	5676	6378	6572	6243
Gjennomsnittslån (kroner)	29975	34963	38884	40498	41328	39800
Utestående lån pr 31.12 (mill kr)	22014	28426	36386	41007	45051	48197
Samlet støtte (mill kr)	4128	6138	7670	8654	9077	9502
Antall støttemottakere	147411	183952	208237	219574	224333	230100
Antall elever og studenter med rett til støtte	311500	349000	378350	388750	400100	397000
Sum						

¹⁾ Regnskap for 1987-94, budsjett for 1994-95.

Kilde: Statens lånekasse for utdanning

Kombinasjonen av store ungdomskull, den vanskelige situasjon på arbeidsmarkedet og større utdanningsfrekvens i ungdomskullene førte til at antall søknader om lån og stipend økte sterkt mot slutten av 1980-tallet og i begynnelsen av 1990-tallet. I de senere årene har veksten avtatt noe. Som det fremgår av tabell 1 økte antall støttemottakere med 56 prosent fra undervisningsåret 1987-88 til undervisningsåret 1994-95. Utbetalte lån og stipend økte i samme tidsrom nominelt med 130 prosent. Sammensetningen av utbetalt støtte er betydelig endret ved at stipendandelen er økt.

4.1.2 Andre oppgaver

Lånekassen utarbeider informasjons- og brosjyremateriell som distribueres gjennom læresteder, arbeidsformidling etc. Det er utformet ulike informasjonsplaner overfor de ulike brukergruppene. Lånekassen legger vekt på å bedre kontakten med lærestedene ved direkte møtevirksomhet og gjennom skriftlig materiell. Overfor studier i utlandet har Lånekassen hatt et særskilt informasjonsansvar.

Gjennom sitt arbeid kommer Lånekassen i kontakt med lover og regelverk på andre forvaltningsområder. Det kan dreie seg om andre offentlige stønadsformer eller regelverk for arbeidslivet. På tilbakebetalingssiden vil oppfølgingen av misligholdte lån måtte håndteres i samsvar med øvrig lovverk. Regjeringen har foreslått at Lånekassen og Statens Innkrevingsentral skal etablere et samarbeid med henblikk på mer effektiv innfordring. Et arbeidskrevende område gjelder det økende antall låntakere som søker om gjeldssanering etter gjeldsordningsloven.

Lånekassen er i tillegg et kompetanseorgan for departementet i forbindelse med utformingen av de ordninger som institusjonen administrerer.

5.1 INNLÅN OG KAPITALGRUNNLAG

Tabell 2 Statens lånekasse for utdanning - Hovedtall fra balansen. Tall pr utgangen av året. Millioner kroner

	1980	1984	1986	1988	1990	1992	1993	1994
Kontanter, innskudd i Postgiro, Norges Bank	43	12	19	5	27	6	4	9
Innskudd i banker	38	73	105	117	226	229	220	94
Kontolån statskassen	-	-	-	-	-	-	-	-
Utlån til kunder	9122	16152	19772	24858	32359	41007	45052	48197
Andre fordringer	381	1401	2081	2732	3654	4172	4471	4667
Sum eiendeler	9584	17638	21977	27712	36266	45414	49747	52967
Innlån fra staten	8370	14915	20432	26050	34493	43686	47856	51181
Annen gjeld	377	1415	237	354	465	420	583	583
Grunnfond	837	1308	1308	1308	1308	1308	1308	1308
Sum gjeld og egenkapital	9584	17638	21977	27712	36266	45414	49747	52967

Kilde: Statens lånekasse for utdanning

Økningen i Lånekassens balanse fra 1980 til 1994 gjenspeiler utlånsveksten i disse årene. I nominelle kroner er lånemassen og balansen mer enn firedoblet over dette tidsrommet. Som det fremgår av tabellen er utlånsveksten finansiert ved økte innlån fra staten.

Lånekassens grunnfond utgjorde 1,3 milliarder kroner ved utgangen av 1994. Grunnfondets størrelse har vært konstant siden 1984.

6.1 BEVILGNINGER OVER STATSBUDEJETTET

Lånekassen mottar bevilgninger over statsbudsjettet til dekning av stipendutbetalinger, rentestøtte, administrasjonskostnader og avskrivninger av tap på utlån. Lånekassens inntekter fra gebyrer etc kommer til fratrukk i beregningen av netto bevilgninger til Lånekassen.

Tabell 3 Statens lånekasse for utdanning - Bevilgninger over statsbudsjettet¹⁾. Millioner kroner

	1988	1990	1992	1993	1994	1995
Stipend	1129	1541	2176	2423	2890	3461
Rentestøtte	1200	1811	2542	2701	2845	2369
Tilskudd til avskrivninger	56	131	216	246	290	291
Tap på utlån ²⁾	-	-	-	-	-	2000
Administrasjon mv	98	109	116	121	131	141
- Gebyrer og diverse inntekter	38	61	56	58	56	60
Sum	2445	3531	4994	5433	6100	8202

¹⁾ Regnskap for 1988-94, budsjett for 1995.

²⁾ Ekstraordinær bevilgning for 1995 til en-bloc avskrivning av engasjementer.

Kilde: Statens lånekasse for utdanning

Som det fremgår av tabellen er bevilgningene til Lånekassen økt betydelig fra 1988 til 1995. Bevilgningene til stipend har økt sterkere enn bevilgningene til rentestøtte. Dette reflekterer at en stadig større del av støtten gis i form av stipend i forhold til lån, jf også tabell 1.

Differansen mellom Lånekassens rentekostnader og renteinntekter blir bevilget over statsbudsjettet som rentestøtte. Rentefri utdanningstid er hovedårsaken til den store bevilgningen til rentestøtte, men rentefritak, rentefri rentegjeld og lavere utlånsrente enn innlånsrente medfører behov for rentestøtte også i tilbakebetalingstiden. Lånekassen forventer at rentestøtten vil avta i de nærmeste årene.

Lånekassens rentekostnader avhenger av innlånet fra staten og den fastsatte innlånsrente. Staten låner ut til statsbankene i form av fem-års lån med fast rente. Innlånsrenten blir fastsatt ut fra gjennomsnittlig rente for statsobligasjoner. Gjennomsnittlig rente for Lånekassens innlån var i 1994 10,52 prosent, eller 3,02 prosentpoeng høyere enn utlånsrenten i siste halvår 1994.

Lånekassen har beregnet størrelsen på de tapsutsatte fordringer i utlånsmassen. Etter Lånekassens klassifiseringer er 1105 millioner kroner av utlånene tapt og i tillegg er 888 millioner kroner usikre lån med tapsfare. 1391 millioner kroner av de tapsutsatte fordringene er renter. Disse rentene er bokført som renteinntekt i årene siden tapsfare oppsto.

De tapsutsatte fordringer har samlet seg opp gjennom mange år. Den årlige bevilgningen til avskrivning har ikke vært stor nok til å avskrive fordringer som i realiteten er tapt.

De akkumulerte tall for tapsutsatte fordringer har sammenheng med at man i statsbudsjettet har lagt til grunn kontantprinsippet for bevilgninger til avskrivning av tapte fordringer. I Nasjonalbudsjettet for 1995 drøftes konsekvensene for tapsavsetninger etter dette prinsippet. For å få et mer realistisk uttrykk for den reelle taps-situasjonen i Lånekassen ble det foreslått at kostnadsprinsippet også skal kunne legges til grunn. Ved salderingen av statsbudsjettet for 1995 ble det derfor bevilget 2 milliarder kroner til regnsskapsmessig avskrivning av akkumulerte fordringer i Lånekassen pr 31.12.93, samt renter av fordringene i 1994. Det er videre lagt til grunn at det i fremtiden skal bevilges et årlig beløp for avskrivning av tap oppstått to år før budsjettåret og renter av dette tapet året før budsjettåret.

Vedlegg 7

Statens lånekasse for aviser

1.1 OPPRETTELSE, FORMÅL OG RAMMEBETINGELSER

Statens Lånekasse for aviser (Lånekassen) ble opprettet i 1972. Vedtektene for Lånekassens virksomhet er fastsatt ved Kgl.res. av 16. juni 1977, og senere endret ved Kgl.res. av 7. juni 1991. Det har ikke skjedd vesentlige endringer i Lånekassens virksomhet siden opprettelsen.

Lånekassen er et statlig forvaltningsorgan underlagt Kulturdepartementet. Lånekassens utlånsrammer og utlånsrente fastsettes av Stortinget i forbindelse med behandlingen av nasjonalbudsjettet hvert år. Lånekassens innlån finansieres ved innlån fra staten.

Lånekassen har til formål å yte risikolån og stille garantier til økonomisk vanskeligstilte aviser i Norge.

2.1 ORGANISASJON, SAKSBEHANDLINGSPROSEDYRER

Lånekassen ledes av et sakkyndig styre på fem medlemmer. Styret fatter alle vedtak i kredittsaker. Styret har delegert myndighet til administrasjonen i saker som gjelder prioritetsvilkår, pantefrafall, debitorskifte, avdragsfrihet mv.

Lånekassen administreres av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Det løpende arbeid med kredittsaker og administrative saker blir utført i en av utlånsavdelingene i SNDs industridivisjon ved hovedkontoret i Oslo. Administrasjonens arbeid har de siste årene vært beregnet til ett årsverk pr år.

3.1 VIRKSOMHETSOMRÅDE

Lånekassen yter lån og stiller garantier for økonomisk vanskeligstilte aviser. Lånekassen har for tiden ingen andre oppgaver enn det som følger av forvaltning og administrasjon av låne- og garantiordningen.

For å oppnå lån eller garanti må avisen komme ut minst en gang pr uke og ha et opplag på over 1000 eksemplarer, og forøvrig tilfredsstille kravene som Kulturdepartementet setter til listeføring. Lånekassen medvirker primært til finansiering av investeringer i maskiner og annet teknisk utstyr. Investeringsprosjekter som bidrar til samarbeid aviser imellom blir høyt prioritert.

For 1995 har Lånekassen en utlånsramme på 20 millioner kroner. Garantirammen som disponeres er på 50 millioner kroner, og denne har stått uendret siden Lånekassen ble etablert.

Utlånsrenten er fastsatt til 8 prosent fra 1. januar 1995. For garantier blir det beregnet en provisjon på 1 prosent pr år av garantiansvaret.

Avdragstiden på lån til maskiner og utstyr er inntil 10 år. I de tilfeller det ytes lån til bygningsmessige investeringer, gis en avdragstid på inntil 20 år. Lånekassen har anledning til å innvilge avdragsfrie perioder.

Lånene sikres vanligvis med pant i anleggsmidler med prioritet etter investeringslån gitt av andre finansinstitusjoner.

Tabell 1 Statens lånekasse for aviser - Utlån og garantier. Millioner kroner¹⁾

	1988	1990	1992	1993	1994	1995
Innvilgede utlån	18	35	9	24	7	20
Utestående lån pr 31.12.94	109	101	68	35	20	20
Innvilgede garantier	-	-	-	-	-	-
Garantiansvar pr 31.12.94	11	6	5	4	-	-

¹⁾ Regnskap 1988-94, budsjett 1995

Kilde: Statens lånekasse for aviser

Ved utgangen av 1994 var utlånsmassen på 20 millioner kroner fordelt på i overkant av 20 låntakere. Som det fremgår av tabell 1 er utlånsmassen redusert med om lag to tredjedeler de siste to årene. Dette skyldes et stort antall ekstraordinære innfrielser og lav etterspørsel etter nye lån.

Tabell 2 Lånekassen for aviser - hovedtall fra balansen. Tall pr utgangen av året. Millioner kroner

	1980	1984	1986	1988	1990	1992	1993	1994
Kontanter, innskudd i Postgiro, Norges Bank	3	11	20	13	9	7	40	12
Utlån til kunder	104	125	112	109	101	68	36	20
Andre eiendeler	10	10	10	10	10	10	10	10
Sum eiendeler	117	146	142	132	120	85	86	42
Innlån fra staten	95	116	106	94	79	44	44	-
Annen gjeld	-	-	-	1	1	-	1	1
Fond	22	30	36	37	40	41	41	41
Sum gjeld og egenkapital	117	146	142	132	120	85	86	42

Kilde: Statens lånekasse for aviser

Reduksjonen i utlånsmassen de senere år har blitt benyttet til å innfri innlån fra statskassen. Restinnlån ble innfridd i 1994, slik at Lånekassen nå i sin helhet er egenkapitalfinansiert. Lånekassens kapitalgrunnlag er et statlig grunnfond på 20 millioner kroner.

Lånekassen mottar ikke bevilgninger over statsbudsjettet til rentestøtte, administrasjon eller tapsfond. Lånekassens rentemargin og garantiprovisjon har over tiden vært tilstrekkelig til å dekke administrasjonskostnader og tap på utlån og garantier.

Lånekassen avlegger både kontant- og tidsavgrenset regnskap. Fordringer avskrives først når det er konstatert tap i forbindelse med konkurs, gjeldsforhandlinger eller tvangsrealisasjon av sikkerheter. Tap på utlån og garantier har de siste årene ligget på et lavt nivå. Av dagens lånemasse regner Lånekassen med at tre til fire låntakere er i en spesielt vanskelig økonomisk situasjon. I disse sakene vurderes tapspotensialet til om lag 2 millioner kroner.

Vedlegg 8

Tidligere utredninger om statsbankene

I de senere år er det lagt fram flere utredninger som berører statsbankenes roller og funksjoner. Nedenfor gis en kort omtale av de mest sentrale av disse utredninger.

1.1 ARBEIDSGRUPPE TIL Å VURDERE STRUKTUR- OG STYRINGSPROBLEMER PÅ KREDITTMARKEDET

Det kredittpolitiske råd nedsatte i 1978 en arbeidsgruppe til å vurdere struktur- og styringsproblemene på kredittmarkedet. Arbeidsgruppen, som ble ledet av Hermod Skånland, avga sin innstilling i april 1979. Innstillingen er trykt i Norges Banks skriftserie nr 7 1979.

I mandatet ble arbeidsgruppen bedt om å vurdere om det eksisterende apparat for kredittformidling hadde en funksjonsfordeling og en institusjonell oppbygging som var hensiktsmessig så vel ut fra realøkonomiske målsettinger med hensyn til omfang og fordeling av kreditttilgangen som ut fra hensynet til et rimelig omfang av ressursbruken innenfor apparatet selv. Arbeidsgruppen ble herunder bedt om å vurdere utformingen av den kredittpolitiske virkemiddelbruk i lys av disse hensyn.

Arbeidsgruppen vurderte kredittmarkedets funksjon i relasjon til de realøkonomiske målsettinger i politikken. I omtalen av investeringsutviklingen pekte arbeidsgruppen på at dersom en la nasjonalbudsjettets måltall til grunn, kunne de fleste avvik fra disse forklares utfra andre årsaker enn kreditttilgangen. En oppfatning om at kredittsystemet ikke skaffet tilveie «tilstrekkelig» med kredittmidler til de ulike formål, mente arbeidsgruppen var et uttrykk for at lånevilkårene var satt så gunstig for låntakerne at det er nødvendig å rasjonere den tilgjengelige kredittmengden.

Arbeidsgruppen viste til at utviklingen i kredittmarkedet gjennom 1970-årene var preget av statsbankenes økende betydning som finansieringskilde, særlig for primærnæringene og industrien. Etter arbeidsgruppens mening var dette et resultat av en rekke enkeltbeslutninger i årenes løp. Arbeidsgruppen anså at det omfanget av statsbankenes virksomhet som etter hvert var etablert, innebar en stivhet med hensyn til reguleringen av kreditttilgangen som kunne være uheldig og som neppe hadde vært tilsiktet.

Arbeidsgruppen viste til at de fordelingsmessige virkninger av for eksempel Husbankens utlån, var relativt moderate fordi Husbanken dekket en så stor del av boligbyggingen at de som mottok subsidiene, samtidig var de som utgjorde hovedtyngden av de som betalte dem.

Etter arbeidsgruppens syn ville de vesentlige sosiale og næringspolitiske hensyn som statsbankene ivaretok, kunne dekkes selv om en stor del av deres utlån ble overført til den private sektor av kredittmarkedet. Den offentlige støtte som myndighetene finner nødvendig å knytte til lånene, ville etter arbeidsgruppens mening mer hensiktsmessig kunne gis i form av direkte tilskudd eller garantier i stedet for som subsidierte renter.

2.1 ARBEIDSGRUPPE TIL Å VURDERE STATS BANKENES ROLLE I INDUSTRIFINANSIERINGEN

Finansdepartementet, Industridepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet nedsatte i januar 1986 en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle vurdere statsbankenes rolle i industrifinansieringen. Arbeidsgruppen, som ble ledet av Øystein Løining, avga sin innstilling i desember 1987.

I mandatet ble arbeidsgruppen spesielt bedt om å vurdere behovet for statlig tilførsel av risikokapital, hvordan oppgavedelingen burde være mellom de ulike typer virkemidler i de statlige finansieringsinstitusjoner, samt gi en vurdering av ulike typer virkemidler i de statlige finansieringsinstitusjoner.

Arbeidsgruppen mente at statlig medvirkning i industrifinansieringen burde være et virkemiddel for å bidra til en effektiv ressursbruk. Arbeidsgruppen pekte på at den viktigste grunnen for offentlig finansiell medvirkning er når produksjon eller faktorbruk kan gi andre aktører positive eller negative effekter. Svikt i risikomarke- dene, ufullkommen informasjon og regulerte priser er andre mulige årsaker til at de statlige finansieringsinstitusjonenes virkemidler bør brukes.

Arbeidsgruppen la til grunn at den statlige medvirkning burde være mest mulig effektiv. Arbeidsgruppen anbefalte at de enkelte institusjonene ble gitt større selvstyre enn de da hadde. Institusjonene burde i større grad overta ansvaret for beslutningene, for utfomingen av vilkår og for valg av virkemidler (lån, garanti eller tilskudd) innenfor de rammer som myndighetene bestemmer.

Arbeidsgruppen mente også at kostnadene ved de statlige finansieringsordningene bør komme klart fram allerede ved beslutningstidspunktet. Et flertall i arbeidsgruppen mente at subsidiene vedrørende tilskudd og rentsubsidier burde bevilges over statsbudsjettet samme år som låneramme og tilsagn gis. Arbeidsgruppen tilrådde at staten for hvert år og for hver institusjon fastsetter en sats for avsetning til et fond for dekning av tap.

Arbeidsgruppen gikk inn for at myndighetene fastsetter visse prioriteringer og rammebetingelser som institusjonene kan arbeide innenfor. Ut fra dette foreslo arbeidsgruppen at det settes regler blant annet for nedre grense for utlånsrente, maksimum løpetider for lån og garantier og maksimale rente- og avdragsfrie perioder. Institusjonenes administrasjonskostnader bør, som hovedregel, dekkes av støtte- mottakerne.

For at institusjonene også reelt skulle få en friere stilling, mente arbeidsgruppen at det ikke burde være anledning til å overlate saker verken til Kongen eller departementene for avgjørelse. Videre anbefalte gruppen at det ikke ble gitt anke- adgang til Kongen eller departementene for søknader som avslås. Verken Kongen eller departementene burde ha instruksjonsrett i enkeltsaker.

Arbeidsgruppens flertall anbefalte en sammenslåing av Industrifondet, Industribanken og Småbedriftsfondet ved at Industrifondet og Småbedriftsfondets aktiviteter ble lagt til Industribanken. Mindretallet i arbeidsgruppen frarådde meget sterkt at Industrifondet, Småbedriftsfondet og Industribanken ble fusjonert til en ny Industribank som bygde på den daværende Industribank.

3.1 UTVALGET TIL Å VURDERE PENGE- OG KREDITTPOLITIKKEN I EN OMSTILLINGSTID

Regjeringen oppnevnte i juni 1987 et utvalg som fikk som siktemål å vurdere norsk penge- og kredittpolitikk. Bakgrunnen for at utvalget ble nedsatt, var at det i de for- gående årene hadde funnet sted vesentlige endringer på kredittmarkedet. Nye insti- tusjoner vokste fram, og kredittfomidlingen fant nye former. Videre hadde det i de foregående årene funnet sted en vekst i kreditttilførselen til private og kommuner

som var til dels betydelig sterkere enn hva som ble vurdert å være forenlig med en balansert økonomisk utvikling. Disse forhold ble antatt å stille nye krav til utformingen av penge- og kredittpolitikken.

Utvalget, som ble ledet av Per Kleppe, la fram sin innstilling i februar 1989.

Utvalgets mandat omfattet en vurdering av penge- og kredittpolitikkenes rolle og utforming. Om statsbankene het det i mandatet at utvalget burde gi en prinsipiell vurdering av statsbankenes rolle i et liberalisert penge- og kredittmarked, herunder i boligfinansieringen.

Utvalget pekte på at utviklingen av et liberalisert kredittmarked har redusert behovet for at statsbankene skal sikre tilførselen av kreditt til formål og grupper som ikke fikk lån da man hadde kredittrasjonering. Utvalget mente likevel at det også innenfor et liberalisert kredittmarked kan være hensiktsmessig å benytte statsbankene til å supplere de private markedene. Utvalget pekte på at statsbanker først og fremst bør benyttes der det kan påvises svikt i de private markedene, og at det bør legges vekt på at kostnadene for staten over hele lånets løbetid blir vurdert før lånet gis.

Angående *Husbanken* la utvalget til grunn at det, ut fra boligpolitiske argumenter, burde opprettholdes ordninger for å sikre tilførsel av kreditt til boligformål. Utvalget fant det hensiktsmessig at slike ordninger fortsatt burde baseres på at kredittilførselen skjer gjennom Husbanken.

I den grad en forsøker å ivareta inntektsfordelingspolitiske mål gjennom boligfinansieringen, mente utvalget at dette kan skje mer effektivt ved at en baserer subsidieringen i større grad på kontantstøtte fremfor rimelige lån. Med hensyn til de boligpolitiske mål om å stimulere produksjonen av boliger med nøktern størrelse og standard, la utvalget til grunn at det vil være nødvendig med et visst element av subsidiering i låneordningene.

Utvalget pekte også på at en burde videreutvikle markedet for langsiktig boligfinansiering med basis i obligasjonsmarkedet. Dette ville bidra til å sikre stabiliteten i vilkårene for boliglån som opptas over det private markedet.

Angående *Kommunalbanken* mente utvalget at det neppe var behov for å opprettholde en statsbank i den form Kommunalbanken da fungerte. Utvalget pekte på at det ut fra utviklingen av det private kredittmarked neppe var grunn til å tro at det var hensiktsmessig med Kommunalbanken som virkemiddel for å påvirke investeringene i kommunesektoren. Utvalget mente at det var mer hensiktsmessig at disse hensyn ivaretas ved å justere omfanget av overføringer gjennom inntektssystemet.

Angående *de statlige distrikts- og næringsbankene* mente utvalget at det for visse formål vil være behov for statsbanker som engasjerer seg i finansieringen av næringsvirksomhet og av oppgaver i distriktene. Utvalget tilrådte imidlertid en oppvurdering av de generelle virkemidlene i den grad en ønsket å ivareta næringspolitiske og distriktpolitiske hensyn.

Statsbankene burde, etter utvalgets vurderinger, ha oppgaver når det gjaldt finansiering av prosjekter med forventet høy samfunnsmessig avkastning, når disse har problemer med å skaffe seg finansiering i det private markedet. Statsbankene kunne også ha oppgaver for å ivareta mer spesifikke nærings- og distriktshensyn.

Utvalget mente at det ville være mest hensiktsmessig om det offentlige i disse tilfeller yter toppfinansiering, og at det kreves en forrentning av disse lånene som reflekterer den risiko staten påtar seg. Renten på slike lån burde derfor kunne settes høyere enn renten på lån med mindre risiko.

Med hensyn til distriktpolitiske målsettinger, mente utvalget at det som hovedprinsipp burde holdes fast ved at sysselsettingsstimulerende tiltak bør være generelle, og ikke være knyttet til finansieringen av bestemte prosjekter eller næringer.

Utvalget anbefalte en bedret koordinering av statsbankenes virksomhet i nærings- og distriktsfinansieringen. Hensynet til helhet i den offentlige virkemiddelbruken, og behovet for større næringsnøytralitet i virkemiddelbruken, ble vektlagt av utvalget. Utvalget tilrådte derfor at spørsmålet om en effektivisering og koordinering av virksomheten i de statsbanker som på denne tiden engasjerte seg i næringsog distriktsfinansiering, burde utredes nærmere. Utvalget tilrådte at det burde skje en vurdering av om en sammenslåing av alle institusjonene ville være hensiktsmessig, eventuelt en mindre omfattende sammenslåing eller andre løsninger.

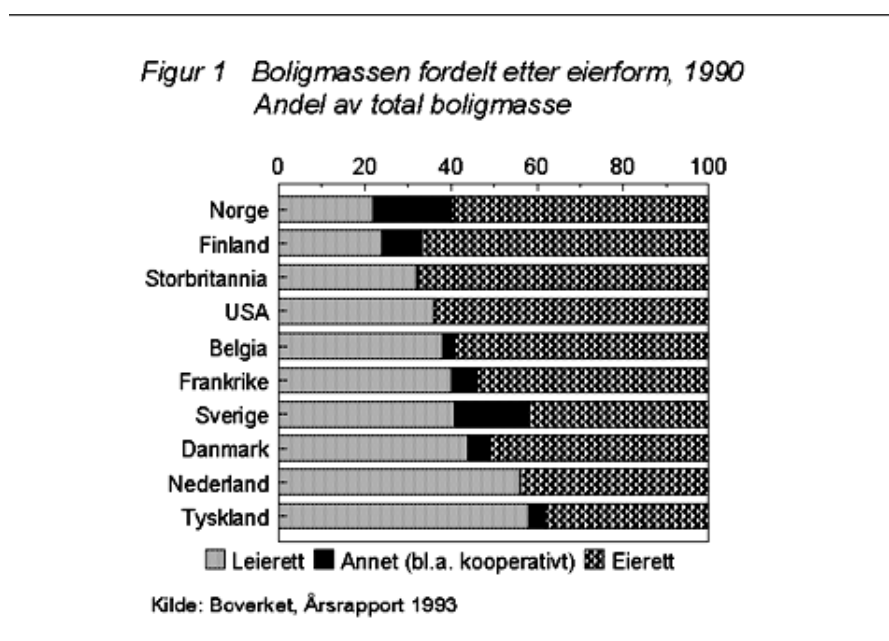
Utvalget gikk ikke inn på virksomheten i *Lånekassen for utdanning* eller *Lånekassen for aviser*.

Vedlegg 9**Boligfinansieringsmodeller**

I avsnitt 1.1 gis en nærmere beskrivelse av eieforhold i boligsektoren i enkelte land. Avsnitt 2.1 omhandler boligfinansieringssystemer generelt, mens avsnitt 3.1 beskriver statlig kreditt til sektoren. Avsnitt 4.1 inneholder en kort oppsummering av subsidiegraden i enkelte land.

1.1 NÆRMERE OM EIERFORHOLD I BOLIGSEKTOREN

Norge har størst eiersektor av de nordiske landene, mens Danmark har minst. Figur 1 viser boligmassens sammensetning for flere land.



Figur 1 Boligmassen fordelt etter eierform, 1990. Andel av total boligmasse

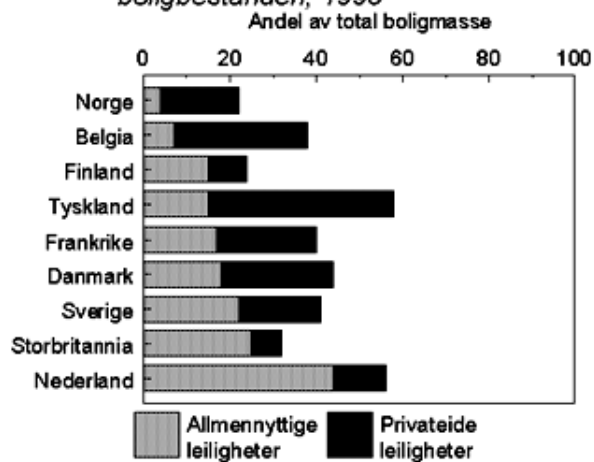
Kilde: Boverket, Årsrapport 1993

Norge har den høyeste eierandelen, medregnet borettslag, sammenlignet med flere europeiske land og USA. Finland følger etter Norge, med rundt 70 prosent selveiere. Nederland og Tyskland har mer enn 50 prosent utleieboliger.

For å få et innblikk i myndighetenes engasjement på eiersiden i boligsektoren, kan en se på sammensetningen av utleiesektoren. Denne er vist i figur 2.

Figuren viser at det er store forskjeller mellom landene. Andelen allmenntilgjengelige leiligheter¹ varierer mye. Mens Norge har om lag 4 prosent allmenntilgjengelige eller sosiale utleieboliger,

Figur 2 Andel allmennyttige og privateide leiligheter i boligbestanden, 1990



Figur 2 Andel allmennyttige og privateide leiligheter i boligbestanden, 1990

Kilde: Boverket, Årsrapport 1993

har Nederland, som er det landet med høyest andel, nærmere 44 prosent allmennyttige utleieboliger. Gjennomsnittet for alle landene ligger på om lag 20 prosent allmennyttige utleieboliger. Betydningen av begrepet vil variere mellom landene, avhengig av i hvilken grad slike boliger er forbeholdt en svært liten gruppe eller tilgjengelig for store deler av befolkningen. Dette vil igjen avhenge av hvor stor andel av boligmassen disse boligene utgjør. I Norge og Belgia er allmennyttige boliger nærmest synonymt med sosialboliger forbeholdt svært vanskeligstilte husholdninger. I flere andre land, og særlig i Nederland der nesten halvparten av alle boliger er allmennyttige, er det ikke særskilte grupper som bor i slike boliger. Figur 2 viser at Storbritannia og Finland er blant landene med lavest andel private utleieboliger. Norges andel på omlag 18 prosent er ikke særskilt lav. I mange land har andelen private utleieboliger falt etter krigen som følge av bygging av allmennyttige boliger. Dette er fremtredende i Nederland og Storbritannia, der andelen private utleieboliger har sunket fra henholdsvis 60 og 90 prosent like etter andre verdenskrig til henholdsvis 12 og 7 prosent i 1990.

Eiersektoren har vokst i de fleste OECD-land i hele etterkrigstiden. Denne utviklingen skyldes høy og jevn økonomisk vekst i perioden, og lav realrente. I mange land har myndighetenes boligpolitikk fremmet denne utviklingen. Dette er tilfelle i Norge, Belgia, Storbritannia og Frankrike. I Sverige har eiersektoren vokst fra om lag 35 prosent etter andre verdenskrig til vel 40 prosent i dag. En av årsakene til at andelen ikke har økt sterkere i Sverige, til tross for myndighetenes relativt omfattende subsidiering av boligbyggingen, er fremveksten av den såkalte bostadsretten. Bostadsretten i Sverige har visse likhetstrekk med andelseiere i borettslag i

1. Med allmennyttige leiligheter forstår man leiligheter som er bygget for utleie uten at eier skal få noen gevinst. Dette er tilfelle for eksempel dersom staten eller kommuner bygger leiligheter for utleie til kostpris.

Norge. Bostadsretten anses ikke som eierett, og inngår derfor verken under leie- eller eiersektor. Økningen i eiersektoren har vært særlig fremtredende i Storbritannia, der eierandelen var om lag 30 prosent i mellomkrigstiden. Denne økte i løpet av 1960- og 1970-tallet til over 50 prosent eierett. Utviklingen ble oppmuntret av myndighetene gjennom skattelettelse og rentestøtte, og ble på 1980-tallet ytterligere oppmuntret ved at det ble innført kjøpsrett for leietakere i visse allmenntilgjengelige leiligheter. I 1990 er andelen eierboliger nærmere 70 prosent.

De siste årene har utviklingen mot en stadig større eiersektor blitt dempet i mange land, blant annet som følge av at en videre økning av eiersektoren i flere land vil måtte medføre at husholdninger med svært dårlig økonomi eier sin egen bolig. En annen årsak er endret økonomisk utvikling, med lavkonjunkturer og arbeidsledighet i mange land.

2.1 MERE OM STATLIG KREDITT TIL BOLIGSEKTOREN

2.1.1 Statlige lån

Flere land yter statlige lån til boligbygging, men i enkelte land er lånene behovsprøvde. Dette er for eksempel tilfelle i Finland. I Sverige har statlige, ikke-behovsprøvde lån vært vanlig inntil for ganske få år siden. Fram til 1980 ga staten boliglån over statsbudsjettet. I 1980 besluttet man å samle den statlige kredittgivingen i et eget kredittforetak, som finansierte seg i obligasjonsmarkedet. Obligasjonene hadde statsgaranti, slik at innlånsbetingelsene for kredittforetaket ble gunstigere enn for private kredittforetak. Kredittforetakets navn var *Statens Bostadsfinansierings AB (SBAB)*.

Staten ga toplån til boligbyggere gjennom SBAB. Det var en forutsetning for å få tilskudd fra staten, at en hadde toplån i SBAB. De statlige lånene i Sverige har ikke egentlig hatt subsidiert rente, men retten til et tilskudd har fulgt med lånetilslaget. Den vanlige finansieringsstrukturen for eneboliger oppført før 1. januar 1993 var et grunnlån fra en realkredittforening opp til 60 prosent av takst, deretter et statlig lån gjennom SBAB opp til 90 prosent av takst. De siste 10 prosent skaffet boligeieren selv til veie, enten i form av egenkapital eller banklån. For boliger med bostadsrett og utleieboliger er belåningsgraden ennå høyere, og egenkapitalen fra beboerne utgjør kun en til to prosent.

På 1990-tallet har svenske myndigheter besluttet å legge om boligpolitikken, slik at staten ikke lenger skal yte boliglån. Som et første ledd i denne utviklingen opphevet en 1. januar 1992 SBABs monopol på toppfinansiering for personer som ønsker å motta tilskudd fra staten. SBAB skal konkurrere med private kredittinstitusjoner om lånene, og nyter ingen statlig garanti.

En rekke andre land yter fortsatt subsidierte statlige lån. I Finland yter staten lån gjennom *Statens bostadsfond*. Lånene ytes etter behovsprøving mot familiens inntekter, formue, boligbehov mm. Det har skjedd endringer i statens boligpolitikk de senere årene. 1. januar 1994 ble loven om statlige boliglån, den såkalte aravaloven, endret. Det vil i større grad gis lån til anskaffelse av allerede eksisterende boliger, i tillegg til nybygging. I tillegg har boligadministrasjonen gjennomgått store endringer. Statens bostadsfond startet sin virksomhet i 1993. Fondet finansieres dels ved betalinger av renter og avdrag på gamle lån, dels ved innlån fra kapitalmarkedet, og dels gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Verdipapirisering av gamle lån blir også vurdert som en mulig finansieringskilde. En vil også i fremtiden søke å holde overføringene via statsbudsjettet på et lavt nivå.

Både systemet med statslån og bostøtteordningene er til vurdering i Finland. Miljødepartementet uttalte i statsbudsjettet for 1995 at statlige lån fortsatt vil stå sentralt i boligpolitikken. Statens støtte skal ha en sosial profil, slik at støtten gis til

de som trenger den mest. I 1995 anslår en at staten vil yte lån til om lag 2/3 av nybyggingen.

Også i Tyskland og Frankrike yter staten subsidierte lån til boligbygging. I Tyskland finnes behovsprøvde lån som er rentefri i 15 år. Fra og med år 16 er renten seks prosent, og da begynner også tilbakebetalingen. I England og Frankrike finnes egne kredittinstitusjoner som finansierer sosial boligbygging. Innlåningen skjer på kapitalmarkedet. Kredittinstitusjonene mottar overføringer fra staten som muliggjør utlån med subsidiert rente. Frankrike har også egne kredittinstitusjoner for visse grupper av selveiere. Disse ordningene er behovsprøvde.

Også i USA yter staten utlån og stiller garantier, gjerne gjennom særskilt opprettede finansinstitusjoner - *Government sponsored enterprises*. Disse finansinstitusjonene har gjerne et innskudd fra myndighetene. Finansieringen av nye utlån skal skje ved innbetalinger av renter og avdrag. Dersom innbetalingene er for små i forhold til de utbetalingene en ønsker, må midler overføres fra offentlige budsjetter. Institusjonene overtar også lån de har garantert for, dersom de ikke betjenes. Over tid har andelen direkte lån i forhold til garantier falt betydelig, fra om lag 1/3 på 1950-tallet til om lag 15 prosent i 1989.

Subsidiene i økonomisk forstand knyttet til disse utlånene er vanskelig å måle. Totalt var utestående lån til boligformål lik om lag 7,6 milliarder dollar i 1989, som er 4 prosent av totale føderale utlån. Dette var utlån til boliger for eldre og funksjonshemmede gjennom *Housing and Urban Development*. Nye lån i 1989 var på 350 millioner dollar. Subsidiegraden, det vil si kostnadene knyttet til lånene i forhold til utbetalte lån, er blant de høyeste av alle kredittprogrammer, med beregnede subsidier på 21,7 prosent av nyinnvilgede lån. Dette tilsvarer en kostnad på 73 millioner dollar i 1989. I tillegg gis det lån til landbrukseiendommer, herunder til boliger, gjennom *Farmers' Home Administration*. Totale utlån under dette programmet var 52,1 milliarder dollar i 1989.

2.1.2 Tilskudd

Støtten til boligbygging i Sverige har lenge blitt gitt som tilskudd. Staten yter generelle tilskudd til nesten hele nyproduksjonen av boliger. Tilskuddssystemet er nettopp lagt om, og det vil finne sted en gradvis nedtrapping av subsidiene frem til år 2001. Da skal alle generelle tilskudd til eierboliger være avvirket, og tilskuddet til utleieboliger skal være sterkt redusert.

Det tidligere tilskuddssystemet medførte at boligeieren var lite følsom for generelle renteendringer. Boligeieren selv betalte en såkalt *garantert rente*. Den garanterte renten ble forhøyet for hvert år etter ferdigstillelse. Når den garanterte renten var like høy som en såkalt *subsidieringsrente*, mottok en ikke lenger støtte. Subsidieringsrenten ble bestemt med utgangspunkt i markedsrenten, og har tradisjonelt ligget svært nær den faktiske lånerenten fra banker og hypotekforeninger. Eventuelle rentekostnader over subsidieringsrente måtte dekkes av boligeieren. Systemet medførte at en stigende rente ledet til høyere subsidieringskostnader for staten, ettersom differansen mellom den garanterte renten og subsidieringsrenten økte. Låntakerne var lite påvirket av generelle renteendringer, eller av økninger i byggekostnadene.

Systemet ble lagt om med virkning for boliger påbegynt i 1993. Støtten avhenger nå kun av boligens størrelse, ikke av faktiske produksjonskostnader eller rentenivå. Det beregnes et *tilskuddsgrunnlag*. Grunnlaget er lik 13000 svenske kroner for hver kvadratmeter opp til 35 kvadratmeter, deretter 6000 svenske kroner for hver kvadratmeter opp til 120 kvadratmeter, altså maksimalt 965000 svenske kroner. Grunnlaget for støtten skal ikke, slik tilfellet var tidligere, oppjusteres med inflasjo-

nen hvert år. Tilskuddet til byggherren er lik en gitt andel av denne beregnede verdien, kalt garantert rente. I 1992 var den garanterte renten lik 3,4 prosent for leie- og bostadsretthus, og 4,9 prosent for eierboliger. Tilskuddet gis uavhengig av boligens finansiering.

For utleieboliger og bostadsretthus som påbegynnes i 1995 gis et tilskudd lik 47 prosent av den beregnede årlige rentekostnaden, det vil si maksimalt om lag 15000 svenske kroner pr år. For hver tilkommende årgang reduseres tilskuddsandelen med 5 prosentpoeng. Tilskuddsandelen synker med 4 prosentpoeng for hvert år etter ferdigstillelse, inntil tilskuddsandelen når 25 prosentpoeng i år 2000. Med denne satsen vil støtten til utleie- og bostadsretthus kompensere beboerne for at selveiere har skattefradrag for renteutgifter til en sats lik 25 prosent.

For selveierboliger som påbegynnes i 1995 gis et tilskudd på 29 1/3 prosent av den beregnede rentekostnaden første år etter ferdigstillelse, det vil si maksimalt 13 870 svenske kroner det første året. For hver tilkommende årgang reduseres tilskuddet med 6 2/3 prosentpoeng, og for hvert år etter ferdigstillelse reduseres tilskuddet med 5 1/3 prosentpoeng. Hus påbegynt i 1995 vil dermed motta tilskudd i 5 1/2 år etter ferdigstillelse. I år 2000 vil det ikke lenger gis tilskudd til selveierboliger.

Boverket har beregnet at statens utgifter til rentestøtte vil synke med om lag 5 milliarder svenske kroner pr år, fra nær 30 milliarder svenske kroner i 1994/95, til 5 milliarder svenske kroner i 1998/99. Samtidig med nedskjæringer for tidligere bestander, har en redusert støtten til allerede bygde boliger. Dette har blant annet funnet sted ved en opptrapping av den garanterte renten. Opptrappingen er størst for eldre hus.

Også i Finland gir staten tilskudd til boliglån ytt av private långivere, som kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper, pensjonskasser, kommuner eller andre. Denne tilskuddsordningen kommer i tillegg til ordningen med statlige boliglån. Tilskuddene gis først etter behovsprøving, slik tilfellet også er for de statlige lånene (aravalån). I 1994 ble det gjort endringer i ordningen ved at tilskudd også kan gis til langsiktige lån på 18 år. Tilskuddet gis som en andel av låntakers rentekostnader. Tilskuddet er høyest de første årene. For lange lån er tilskuddet lik 55 prosent av rentekostnadene de første fem årene, deretter 45 prosent de neste fem årene, og 30 prosent opp til 18 år. På korte lån er tilskuddet lik 45 prosent de første fire årene, deretter 30 prosent. Låntaker selv må minst betale en rente lik 3,5 prosent for lån godkjent i 1995.

I Finland er det også innført en midlertidig støtteordning i forbindelse med at omsetningsskatten for boliger ble erstattet med merverdiavgift fra juni 1994. For å kompensere for økte boligpriser, vil det i en begrenset periode gis et tilskudd til personer som kjøper ny bolig.

Også i Danmark yter staten tilskudd til boligbygging for lån tatt opp i det private markedet. Tilskuddene ytes til bygging av allmennyttige boliger, private andelsboliger og ungdoms- og eldreboliger. Forutsetningen for å få støtte er at finansieringen skjer ved bruk av indeksobligasjoner, som innebærer at renter og avdrag justeres i takt med en pris- eller lønnsindeks. Ved finansiering med indeksobligasjoner, betaler staten renteutgiftene ved lånet. I tillegg kan slik boligbygging subsidieres ved 50-årig rente- og avdragsfri kommunal grunnkapital. Allmennyttige boliger og eldreboliger finansieres vanligvis med 91 prosent indeksslån, 7 prosent kommunal grunnkapital og 2 prosent beboerinskudd. Private andelsboliger som bygges innenfor samme kostnadsrammer og er underlagt samme husleieregulering som allmennyttige boliger, finansieres med 80 prosent indeksslån og 20 prosent beboerinskudd. Ungdomsboliger finansieres med 93 prosent indeksslån og 7 prosent kommunal grunnkapital.

I alle de nordiske landene har det de siste årene funnet sted en viss overgang fra støtte til nybygging til støtte til ombygginger og byfornyelser. I takt med nedbyggingen av det generelle tilskuddssystemet i Sverige, har staten gitt støtte til flere selektive ordninger for reparasjoner og ombygginger. Denne utviklingen har også funnet sted i Finland og Danmark. Dette har vært en bevisst politikk fra myndighetenes side for å redusere arbeidsledigheten i byggebransjen, og fordi behovet for reparasjoner og ombygginger anses være stort.

2.1.3 Garantier

I fremtiden vil den svenske statens innsats i finansieringen av selveierboliger begrenses til å gi kredittgarantier til private långivere mot en garantipremie. 1. januar 1992 ble det etablert et garantiinstitutt, *Statens bostadskreditnämnd (BKN)*, som for første gang garanterte for boliglån i 1993. BKN kan garantere for 30 prosent av en beregnet verdi av boligen som tar utgangspunkt i den samme sjablonmessig fastsatte byggekostnaden som ved beregning av tilskudd, se forrige avsnitt. Garantien gis for topplån, fra 60-90 prosent av takst. Pr 30. juni 1994 hadde BKN garantert for om lag 20000 boliglån på totalt 19,8 milliarder svenske kroner. Utestående garantier økte med 6,8 milliarder svenske kroner i løpet av året. Långiveren betaler en garantipremie på 0,5 prosent av utestående garantibeløp. Kostnadene for långiverne blir imidlertid lavere, ettersom det ikke er noe egenkapitalkrav for statsgaranterte engasjementer. Inntektene fra garantiene var 101,2 millioner svenske kroner i budsjettåret 1993/94, mens utgiftene var 126,7 millioner svenske kroner.² Garantiene til boligformål utgjør nær 10 prosent av statens totale garantiansvar.

Flere andre land yter også kredittgarantier for boliglån. Et eksempel er USA, der over halvparten av lånene garantert av føderale myndigheter er boliglån. I gjennomsnitt utgjør subsidiene om lag 1,2 prosent av lånebeløpet. De største programmene er garantier for boliglån gjennom *Federal Housing Administration* og *Veterans' Administration* og *Farmers' Home Administration*.

Førstnevnte institusjon hadde garantiforpliktelser på 290,8 milliarder dollar i 1989. Nye garantier i løpet av 1989 var 61,8 milliarder dollar. Subsidiegraden i økonomisk forstand er beregnet til om lag 1,2 prosent, hvilket innebar en kostnad på 741 millioner dollar i 1989. Garantiene for pensjonister utgjorde 150 milliarder dollar i 1989, med nye garantier i løpet av året på 17,9 milliarder dollar. Dette programmet har imidlertid en høyere subsidiegrad, beregnet til 6,6 prosent eller en kostnad på 1184 millioner dollar. Boligprogrammet for bønder hadde utestående garantier på 5,8 milliarder dollar, nye forpliktelser i løpet av året på 3,6 milliarder dollar, og en subsidiegrad på bare 0,8 prosent.

2.1.4 Andre former for statlig støtte gjennom kredittmarkedet

I USA finnes en særskilt form for statlig engasjement i boligfinansieringen gjennom kredittmarkedet. Dette er støtte gjennom særskilt opprettede finansinstitusjoner, såkalte *government sponsored enterprises*. Disse finansinstitusjonene kan ha flere funksjoner. I mange tilfeller fungerer de kun som mellomledd, ved å kjøpe boliglån fra private finansinstitusjoner, hvoretter de utsteder obligasjoner som direkte avhenger av tilbakebetalingene fra en nærmere definert gruppe låntakere. Dette er det som kalles verdipapirisering, fordi finansieringen av lånene flyttes fra de private finansinstitusjonenes balanse og over til kapitalmarkedet. Formålet med virksomheten til de offentlige støttede finansinstitusjonene, er å bedre likviditeten i boliglån ytt av pri-

2. Regjeringens proposition 1994/95:100 Bilaga 1, Finansplanen

vate, for på den måten å avlaste de private institusjonene for rente- og likviditetsrisiko, og dermed øke det private markedets evne til å yte langsiktige boliglån. På denne måten ønsker myndighetene å øke kapitaltilførselen fra private institusjoner til boligsektoren. Disse finansinstitusjonene kan også i enkelte tilfeller holde låneporteføljene på egen balanse som en investeringsstrategi. Uansett skal deres virksomhet ikke motta noen subsidier over offentlige budsjetter. Finansinstitusjonene er ansvarlig for finansiering av egen virksomhet. Dette skjer imidlertid ikke til like vilkår med private, fordi deres obligasjoner anses å ha samme kredittrisiko som statsobligasjoner.³ Totalt utestående lån fra slike finansinstitusjoner utgjorde 762 milliarder dollar i 1989, med nye lån i 1989 på 454 milliarder dollar.⁴ Den største delen av disse lånene er boliglån. *Federal Home Loan Banks* hadde utestående lån på 144 milliarder dollar, med nye lån i løpet av året på 260 milliarder dollar. Lånene er kortsiktige, og gis til medlemsbankene. Størst volum utestående lån har *Federal Home Loan Mortgage Corporation* («*Freddie Mac*»), med 318 milliarder dollar utestående, og *Federal National Mortgage Association* («*Fannie Mae*»), med 252 milliarder dollar utestående. Nye lån i løpet av 1989 fra disse to var henholdsvis 77 milliarder dollar og 55 milliarder dollar.

Totalt sett er over halvparten av all kreditt til boligformål i USA støttet av myndighetene, enten via direkte lån og garantier, eller gjennom verdipapirisering av de offentlig støttede finansinstitusjonene. En undersøkelse av de totale kredittprogrammene rettet mot boligsektoren i USA, finner at effekten av disse programmene på kapitaltilgangen til sektoren er svært begrenset.⁵ Imidlertid kan den økte likviditeten skapt av de offentlig støttede finansinstitusjonene ha bidratt til bedre likviditet i markedet, og dermed til bedre integrasjon mellom boliglånsmarkedet og resten av kapitalmarkedet. Dette vil i så fall ha ledet til større kapitaltilgang til sektoren. Dette er vanskelig å måle, og det er heller ikke klart at boligmarkedet er atskilt fra andre markeder. En undersøkelse finner at markedet er atskilt fra andre kapitalmarkeder på kort sikt, men ikke på lang sikt (over ett år).⁶ Dersom markedet ikke er atskilt fra andre markeder, antas ikke verdien av den offentlige innsatsen å være så stor, fordi den økte likviditeten kunne vært skapt av private aktører.

3.1 STØRRELSEN PÅ BOLIGSUBSIDIENE

De neste to tabellene viser samlet nivå på boligsubsidiene i enkelte land, som andel av BNP.

3. Dette gjelder kun for obligasjoner utstedt av de offentlig støttede finansinstitusjonene for finansiering av egen virksomhet. Når de utsteder boligobligasjoner knyttet til en særskilt boliglånsportefølje (verdipapirisering), er det kredittrisikoen i porteføljen som er relevant. Også disse kan imidlertid oppnå lavere finansieringskostnader enn boligobligasjoner verdipapirisert av private, fordi markedet oppfatter obligasjonene som garanterte av myndighetene, selv om de formelt ikke er det.
4. Kilde: Schwartc, A.M., 1992 «How Effective are Directed cadif Programs in the United States. A Literature Survey», Country Economics Departended WPS 1019, The World Bank.
5. Se Gale, W. G., 1991, «Economic Effects of Federal Credit Programs,» American Economic Review 81, No 1 (March 1991), 133-152.
6. Se Bosworth, B.P., A.S. Carron og E.H. Rhyne, 1987, «The Economics of Federal Credit Programs,» Washington, Brookings Institution.

Tabell 1 Størrelsen på subsidiene til boligbygging, prosent av BNP

Land	1980	1985	1988
Norge	0,32	0,22	0,28
Danmark	0,45	0,52	0,43
Finland	0,57	0,49	0,48
Sverige	0,95	1,42	1,28
Storbritannia	-	0,40	0,36
Frankrike	0,57	0,59	0,45
Vest-Tyskland	-	0,33	0,18

Kilde: Svensk bostadsmarknad i internasjonell belysning, Årsbok 1993 från Boverket

Tabellen viser subsidiene til boligbygging som andel av BNP i enkelte land. Oversikten viser at Norge lå lavt i forhold til andre land i 1988. Det eneste landet med lavere støtte til boligbygging var Vest-Tyskland. Sverige lå høyest, og de påfølgende årene steg subsidiene som andel av BNP ytterligere i Sverige.

Tabell 2 Andel av nybygde boliger som mottar subsidier

Land	1980	1988
Norge	-	58,6
Danmark	22,7	28,9
Sverige	99,0	99,5
Storbritannia	45,5	14,2
Frankrike	46,1	63,0
Vest-Tyskland	25,0	18,6

Kilde: Svensk bostadsmarknad i internasjonell belysning, Årsbok 1993 från Boverket

Andelen av nybygde boliger som mottar direkte subsidier i Norge varierer betraktelig over tid. Sverige befinner seg i en helt egen klasse, der så godt som hele nyproduksjonen mottar direkte støtte.

Tabell 3 viser bostøtte som andel av BNP.

Tabell 3 Størrelsen på bostøtten, prosent av BNP

Land	1980	1985	1988
Norge	0,16	0,13	0,14
Danmark	0,38	0,49	0,59
Finland	0,41	0,37	0,33
Sverige	1,14	0,82	0,73
Storbritannia	-	1,34	1,14
Frankrike	0,13	0,30	0,32
Vest-Tyskland	0,12	0,13	0,17

Kilde: Svensk bostadsmarknad i internasjonell belysning, Årsbok 1993 från Boverket

Storbritannia, som har lav støtte til boligbygging, har forholdsvis høye utgifter til bostøtte. Sverige har høyere utgifter enn Norge både til boligbygging og til bostøtte. Tabellene må leses med visse forbehold for sammenligningen mellom landene. Det er ikke gitt at det er de samme postene som inngår i alle land. For Norge inngår for eksempel ikke støtte til byfornyning i tabell 1, slik tilfellet er for både Finland, Sverige og Danmark. For Norge inngår heller ikke tapte skatteinntekter i forbindelse med Boligsparing for Ungdom. Tilsvarende fordeler inngår for Finland og Danmark. Det kan også være andre forskjeller i rapportering mellom landene.

Vedlegg 10

Næringsfinansieringsmodeller

I avsnittene 1.1 og 2.1 beskrives ordninger for nærings finansiering i de nordiske landene (med unntak av Island), samt i enkelte andre land. Ordningenes formål og vilkår kommenteres, samt deres omfang i den grad dette er mulig. I avsnitt 3.1 gis en kort beskrivelse av enkelte institusjonelle forhold, mens erfaringene med slike ordninger fra enkelte land oppsummeres i avsnitt 4.1.

1.1 STATLIG STØTTE TIL ANLEGG SINVESTERINGER

1.1.1 Lån

Finland er det nordiske landet med størst utbredelse av lån til anleggsinvesteringer. Her finnes det både regionalt avgrensede og landsdekkende ordninger. De regionalpolitiske ordningene i Finland forvaltes av *Handels- og Industriministeriet (HIM)*. HIM gir investeringsstøtte til prosjekter i utviklingsområdene. Støtten kan gis til bedrifter med god lønnsomhet av alle størrelser. Støttenivået varierer med støtteområde, men kan maksimalt være på 45 prosent. Statlige lån og tilskudd kan samlet være på 25-50 prosent avhengig av støtteområde.

De landsdekkende ordningene ivaretas først og fremst av *KERA*, et statlig eid aksjeselskap som yter finansiering til SMB over hele landet. *KERA* var tidligere kun innrettet mot distriktene, men tilbyr fra 1993 finansiering til SMB i hele landet. I Finland samsvarer definisjonen av SMB med EUs definisjon for alle ordninger. *KERA* yter investerings- og driftskapitallån til SMB, men kan godta dårligere sikkerhet enn det en bank ville kreve. Renten avhenger av prosjektets forventede lønnsomhet og av den sikkerheten bedriften kan stille for låneopptak. Innenfor de regionalpolitiske områdene er renten lavere enn i andre deler av landet, og lavere enn markedsrenten. Staten bevilger rentestøtte over statsbudsjettet til *KERAs* utlån.

I tillegg til regionalpolitiske ordninger forvalter HIM en ordning med rentestøtte til lån til investeringer i fast produksjonsutstyr, gjeldende for SMB i hele landet. Lån ytes av private finansinstitusjoner. HIM gir årlig rentestøtte på høyst 5 prosent, for inntil 50 prosent av investeringen.

Også i Sverige yter staten lån til anleggsinvesteringer. Dette er først og fremst tilfelle i de regionalpolitiske støtteområdene. Særlig betydningsfull er ordningen med såkalte *lokaliseringslån* (og *lokaliseringsstilskudd*), som gis til investeringer i bygninger og fast produksjonsutstyr i utviklingsområdene. Ordningen administreres av *Närings- og teknikutvecklingsverket (NUTEK)* i samarbeid med länsstyrelsene lokalt. *NUTEK* ligger under Näringsdepartementet. Formålet med lokaliseringslånene og -tilskuddene er å øke sysselsettingen i de regionalpolitiske områdene. Tilskuddet kan utgjøre fra 20-35 prosent av kostnadene, avhengig av støtteområde. Lånene har subsidiert rente (i 1994 var rente lik diskonto pluss 4,25 prosent). Totalt kan tilskudd og lån utgjøre fra 50-70 prosent. Lån skal ikke innvilges før alle private finansieringskilder er forsøkt. Et krav til bedriftene som skal motta lån eller tilskudd, er at det minst skal være 40 prosent av hvert kjønn blant de som ansettes som følge av støtten. Budsjettet for ordningene i 1993/94 var 350 millioner svenske kroner til tilskudd og 185 millioner svenske kroner til lån. Støtten tilfaller kun bedrifter i særskilte støtteområder, og er ikke begrunnet med manglende konkurranse eller kapasitet i kredittmarkedet.

ALMI Företagspartner med sine 24 regionkontorer gir lån og garantier til SMB for bedriftsutvikling, som også kan benyttes til investeringer i fast produksjonsutstyr. Før lån fra ALMI innvilges, skal alle andre finansieringskilder være forsøkt. Det legges stor vekt på at støtteelementet ligger i *tilgangen* på kreditt, ikke i kredittens *vilkår*. Renten knyttes derfor til markedsrenten. Lånet kan også gis i form av et såkalt *vilkårslån*. I så fall knyttes tilbakebetalingen til bedriftens overskudd. Det skal vanligvis stilles en viss sikkerhet for lånene, men den kan være dårligere enn det banker ville godta. Ordningen kan altså benyttes til å finansiere fast produksjonsutstyr i områder der pantets verdi er meget svak. I de fleste tilfeller samarbeider ALMI med en privat bank om finansieringen. Svenske myndigheter ønsker ikke at kreditt fra ALMI skal erstatte kreditt fra det private kredittmarkedet. Den eneste landsdekkende finansieringsformen for anleggsinvesteringer i Sverige som konkurrerer direkte med det private kredittmarkedet, er utlån fra Industrikredit AB. Industrikredit er en kredittinstitusjon eiet av staten og de største forretningsbankene, hver med en eierandel på 50 prosent. Industrikredit yter langsiktige lån på forretningsmessige vilkår til SMB. Industrikredit regnes ikke som en del av virkemiddelapparatet i næringspolitikken, fordi virksomheten foregår på fullstendig forretningsmessige vilkår, uten noen form for politisk styring. Institusjonen ble etablert i 1934, da næringslivet i mange regioner hadde svært vanskelige finansieringsforhold. Den forrige svenske regjeringen planla å selge sin andel i Industrikredit til private. Etter regjeringsskifte har dette ikke vært diskutert. Industrikredit finansierer seg i penge- og kapitalmarkedet. Selskapet har en egenkapital på 805 millioner svenske kroner. Utlånene fra Industrikredit var på 11,8 milliarder svenske kroner ved utgangen av 1994. Utestående lån fordeler seg med om lag en tredel til industri, noe over en tredel til eiendom og noe under en tredel til handels- og servicenæringen.

Statlige lån til anleggsinvesteringer i Danmark er svært begrenset. Myndighetene har et rentefritt innskudd på 205 millioner danske kroner i *Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk*. Instituttet er et selvstendig eiet aksjeselskap, med en egen avtale med staten. Statens innskudd har prioritet etter andre kreditorer, men foran aksjonærene. Instituttet har en samlet ramme på fire ganger det statlige innskuddet, eller 820 millioner danske kroner. Renten på lånene fra instituttet skal gjenspeile det faktum at 1/4 del av kapitalen er rentefri. Instituttet kan yte finansiering til små bedrifter for anleggsinvesteringer i forbindelse med etablering, utbygging og modernisering av virksomheten.

1.1.2 Garantier

I flere land benyttes *garantier* i stor utstrekning i stedet for lån. I Finland stiller Statsgarantisentralen garantier til SMB i forbindelse med finansiering av anleggsinvesteringer. Det stilles i første rekke garantier til bedrifter med tilknytning til industrien. Sikkerheten behøver ikke være betryggende, og garantier stilles også for bedrifter uten god sikkerhet. Garantien kan i visse tilfeller benyttes ved investeringer i produktutvikling og markedsføring. Det betales en garantipremie som skal dekke kostnadene knyttet til garantiene. Ordningen oppfattes dermed ikke som statsstøtte.

Også de svenske länsstyrelsene kan yte garantier. Länsstyrelsen kan ofte selve om man ønsker å gi lån eller garanti til prosjekter, se omtale i forrige avsnitt. Sammenlagt kan lån og garanti ikke overstige 80 prosent av kostnadene.

1.1.3 Tilskudd

Direkte tilskudd ytes i begrenset grad til anleggsinvesteringer. I Finland kan Handelsministeriet gi direkte tilskudd til små industribedrifter på inntil 15 prosent av investeringskostnaden. Tilskuddet kan gis sammen med lån, som omtalt i avsnitt 1.1.1.

I Sverige gis tilskudd i de regionalpolitiske støtteområdene, såkalte *lokaliseringsstilskudd* (og lån) som omtalt i avsnitt 1.1. I tillegg har länsstyrelsen en *midlertidig ordning* for grunn- og risikofinansiering i SMB, gjeldende til 1. juli 1995. Det gis tilskudd for investering i bygninger og maskiner, samt til markedsføring, produktutvikling mm. Støtten kan utgjøre inntil 15 prosent av kostnadene. Det er en betingelse at bedriftens ansatte er av minst 40 prosent av hvert kjønn. Formålet med programmet er å skape flere varige arbeidsplasser i regionene. Budsjettet for året 1994/95 er på 800 millioner svenske kroner. Ordningen har flere likhetstrekk med lokaliseringslånene og -tilskuddene, som forvaltes av NUTEK og Länsstyrelsene. Formålet med ordningene er det sammen, nemlig å skape flere arbeidsplasser i distriktene.

Länsstyrelsene har også egne ordninger for støtte til bedrifter i distriktene for investeringer i anleggsmidler. Støtten gis som såkalte *avskrivningslån*, som ikke er rentebærende og ikke skal tilbakebetales, men skrives ned over en viss tid. Det dreier seg derfor i realiteten om et tilskudd. Avskrivningslånets andel av investeringskostnaden avhenger av hvilket støtteområde bedriften ligger i, men kan høyst være 50 prosent.

I tillegg til de nevnte ordningene, finnes det låne- og tilskuddsordninger rettet mot næringslivet i bestemte sektorer. Den fremste mottakersektoren er landbruket. I både Sverige og Finland finnes det egne støtteordninger for småbedrifter drevet av gårdbrukere. Innenfor denne sektoren er statens finansieringsandel vanligvis høyere enn innenfor andre ordninger.

2.1 STATLIG STØTTE TIL RISIKOINVESTERINGER

Statlig risikofinansiering er utbredt i de nordiske landene, og er også forholdsvis utbredt internasjonalt. Risikofinansieringen konsentreres gjerne om forskning og utvikling, små og mellomstore bedrifter, og om næringsliv i utsatte regioner. Både Sverige og Finland har relativt omfattende regionalpolitiske støtteprogrammer, som særlig tilfaller SMB.

2.1.1 Lån

I mange land yter staten lån til bedrifts- eller produktutvikling, markedsføring eller forberedelse av internasjonal virksomhet, særlig til SMB. I Finland ytes slike risikolån av utviklingsbanken for små og mellomstore bedrifter, *KERA*. Lånene ytes primært til SMB i hele landet, men kan også gis til større bedrifter innenfor utviklingsområdene. Lånet kan utgjøre 50-70 prosent av prosjektets totale kostnader. Lånene har subsidiert rente, særlig de tre første årene da lånene også er avdragsfrie.

Lignende ordninger finnes i Danmark. *Finansieringsinstituttet for Industri og Håndverk AS* yter rentesubsidierte lån til SMB. Myndighetene har skutt inn 150 millioner danske kroner rentefritt, og Instituttet kan låne ut inntil fire ganger statens innskudd, med tillegg av 200 millioner danske kroner. Utlånsrammen er dermed på 800 millioner danske kroner. Midlene skal lånes ut til utviklingsprosjekter i små og mellomstore industri- og håndtverksbedrifter, som virker i internasjonal konkurranse hjemme eller ute. Prosjektene kan være nyetablering, utvidelse eller omstil-

ling av produksjon, markedsføring, miljøinvesteringer og energibesparende tiltak. Lånene gis med subsidiert rente på grunn av statens rentefrie innskudd.

I Danmark etablerte myndighetene dessuten et nytt fond i 1992, kalt *Vækstfonden*. Fondet ble tilført statlig grunnkapital på 2 milliarder danske kroner. Rammer for årlige utbetalinger ble opprinnelig satt lik 200 millioner danske kroner pr. år, men ble i 1993 økt til om lag 350 millioner danske kroner pr. år. Fondet skal medvirke til finansiering av utviklingsprosjekter, som produkt-, produksjons- eller markedsutvikling. Fondet skal fungere som et tillegg til privat kredittinstitusjoner, og skal kun yte medfinansiering sammen med private institusjoner. Fondet kan yte lån eller garantier. Lånene gis til markedsrente, og kan dekke opptil 50 prosent av kostnadene knyttet til prosjektet. Lånet vil avskrives om prosjektet viser seg mislykket, selv om bedriften lever videre.

I USA⁷ yter *Small Business Administration* lån til SMB, delvis for å veie opp for den finansieringsulempe små bedrifter antas å ha på grunn av informasjonsproblemer mm., og delvis for å bedre finansieringen til småbedrifter grunnet deres lave soliditet. I 1989 ble det innvilget lån til SMB for 265 millioner USD, som utgjorde 1 prosent av totale direkte statlige lån. Subsidiekostnaden utgjorde om lag 37,6 millioner USD, eller 14,2 prosent av innvilgede lån. Utestående lån i 1989 var på 5,8 milliarder USD. Lånene innvilges til forskjellige utviklingsprosjekter.

Føderale myndigheter står for noe under 5 prosent av direkte finansiering av næringslivet utenom jordbruket. Formålet med organisasjonen *Small Business Administration (SBA)*, er å låne ut midler til bedrifter som ikke ville mottatt kreditt i det private markedet. Bakgrunnen for programmet er todelt. For det første innser en at finansiering direkte i kapitalmarkedet ikke er mulig for SMB på grunn av store kostnader. Dette tvinger disse bedriftene til å benytte seg av bankfinansiering som er mer kortsiktig, og som oftest krever sikkerhet. For det andre mener en at SMB gir positive økonomiske og sosiale gevinster i form av vekst og sysselsetting. SBA ble dannet i 1953⁸. Etter hvert som det private kredittmarkedet har utviklet seg, har SBA økt subsidienivået i sine lån, og slik sett fortrent private finansinstitusjoner fra de områdene der SBA låner ut.

I flere land finnes det egne ordninger for nyetableringer. Statlig finansiering til nyetableringer kommer oftest i form av egenkapitalinstrumenter, eller blandingsinstrumenter. Disse omtales i neste avsnitt. Enkelte land yter imidlertid ordinære lån særskilt rettet mot nyetableringer. I Finland yter *KERA* subsidierte lån til nyetableringer i hele landet. Lån gis til deleiere som starter et aksjeselskap, der deleierens andel minst må være 20 prosent. Lånet kan anvendes til betaling av aksjekapitalen, og kan maksimalt utgjøre 80 prosent av låntakerens aksjeandel. Totalt kan *KERA*s finansieringandel være maksimalt halvparten av selskapets totale finansieringsbehov. Det tas sikkerhet i aksjene. Lånet har subsidiert rente lik 3 prosent de første to årene, deretter 5,5 prosent i åren tre til fem, og markedsrente de siste fem årene. Lånet kan ha fem års avdragsfrihet.

I Sverige finnes en regionalt avgrenset låneordning for nyetableringer, som *ALMI Företagspartner* i Örebro forvalter. Startlånet har subsidiert rente, som er særlig lav de første to årene, da lånet også er avdragsfritt. Minimum 50 prosent av kapitalbehovet skal finansieres i bank. Lån gis kun til SMB med et regionalt marked.

I tillegg ytes lån til FoU-virksomhet i de fleste land, gjerne av særskilte organisasjoner med stor teknisk kompetanse.

7. Se Anita M. Schwarz, 1992, «How Effective Are Directed Credit Policies in the United States? A Literature Survey,» Working Paper 1019, The World Bank.

8. SBA overtok etter en tidligere organisasjon, the Reconstruction Finance Corporation, som først og fremst lånte ut til mellomstore industribedrifter og til bedrifter i områder med økonomisk tilbakegang.

2.1.2 Garantier

I Danmark har myndighetene garantert for et ansvarlig lån fra *Hypotekbanken* til *Finansieringsinstituttet for Industri og Håndværk* på 400 millioner kroner. Lånet er rentefritt, og har satt FIH i stand til å yte lån til utviklingsprosjekter i SMB for 1,6 milliarder danske kroner. Formålet med ordningen er å bidra til finansiering av nye-tableringer og risikofylte utviklingsprosjekter i SMB. Lånerammen er utnyttet, slik at ingen flere lån vil bevilges under ordningen. Beregnede kostnader til rentekompensasjon til Hypotekbanken var på 10-20 millioner danske kroner i 1994.

Den kanskje viktigste garantiordningen i Danmark har vært en generell garantiordning for utlån fra private kredittinstitusjoner og visse kredittinstitutter (blant annet FIH) til SMB. Ordningen var virksom i 1993 og 1994. Staten ga garanti for lån til utviklingsprosjekter i små bedrifter innen industri, bygg og anlegg, handel og tjenesteyting. Staten kunne maksimalt garantere for 50 prosent av prosjektets kostnader, eller 400 000 danske kroner, mot en garantipremie på 1 prosent. Garantirammen var 400 millioner danske kroner. Ved utgangen av 1994 var det gitt totale garantier for 336 millioner danske kroner. Ordningen ble administrert av Vækstfonden. Vækstfonden kan også av egne midler yte garantier i stedet for lån. Myndighetene setter ingen rammer for garantier i forhold til lån.

Også i Sverige finnes garantiordninger for SMB. Disse finnes gjerne sammen med låneordningene. Blant annet kan Länsstyrelsene og ALMI Företagspartner for en stor del velge om de ønsker å yte lån eller garantier.

I USA gir *Small Business Administration (SBA)* garantier for lån tatt opp av SMB i private finansinstitusjoner. SBA betaler rentene, eventuelt også hovedstolen, dersom bedriften misligholder engasjementet. Långiver betaler en garantiavgift til SBA. Inngåtte garantiforpliktelser i 1989 var på 3,6 milliarder USD, eller 3 prosent av totalt inngåtte statlige garantiforpliktelser. Subsidiert, det vil si totale kostnader ved garantien i forhold til inngåtte garantiforpliktelser, er beregnet til 9,1, som innebærer en kostnad på 327 millioner USD i 1989. Totalt utestående forpliktelser var 10,0 milliarder USD. Tap i 1989 utgjorde 559 milliarder USD. Studiene av effektene av SBAs programmer, som omtales i avsnitt 4.1 omfatter også effekten av garantiprogrammet.

Også i Storbritannia er garantier forholdsvis vanlig. *The Loan Guarantee Scheme* fra 1981 innebærer at staten gir garanti for 70-85 prosent av banklån på opp til 125 000 ECU til småbedrifter. For garantien må det betales en garantipremie på 3 prosent. Garantien skal øke de private kredittinstitusjonenes muligheter til å låne ut til gode prosjekter som ikke ville mottatt finansiering, enten på grunn av manglende sikkerhet, eller fordi bedriften er relativt ny og ikke har opparbeidet noen bankforbindelse. Gjennomsnittlig garanti mellom 1981 og 1988 har vært 72 prosent av låneopptakene.

2.1.3 Tilskudd

Mye av kapitaltilførselen til prosjekter uten sikkerhet kommer i form av tilskudd, egenkapital eller blandingsinstrumenter mellom egenkapital og lån. Det finnes et stort antall slike ordninger i alle landene. Formålene for ordningene kan stort sett klassifiseres som hjelp til SMB, nyetableringer, FoU og særskilte regioner.

I Finland yter *Handels- og Industriministeriet (HIM)* utviklingstilskudd til produktutvikling, bedriftsutvikling eller markedsføring i SMB i hele landet. Tilskuddet kan maksimalt utgjøre 50 prosent av utviklingskostnadene.

Et vanlig formål for bedriftsrettede tilskudd i Norden, er etablering av nye bedrifter eller arbeidsplasser. Enkelte av disse ordningene er opprettet på grunn av den høye arbeidsledigheten en har hatt de siste årene, mens andre ordninger er per-

manente. I Danmark finnes flere tilskuddsordninger spesielt rettet mot nyetableringer. Innenfor én ordning gis en timelønn på 85 danske kroner til personer som utfører momsbelagte tjenester i eget hjem. Det er avsatt 598 millioner danske kroner til ordningen i 1995. Videre ble det i 1994 etablert en ordning som kalles *Iværksætterklippekortet*. Ordningen skal bidra til at flere nyetablerte bedrifter overlever. Det kan gis et tilskudd på 3000 danske kroner til utarbeiding av forretningsplan. Med denne kan bedriftseieren få tilskudd til veiledning og utdanning på maksimalt 70 prosent, innenfor en ramme på 27 000 danske kroner. Det er avsatt 124 millioner danske kroner til ordningen i 1995.

Det finnes videre en egen tilskuddsordning for etablering av *høyt teknologiske bedrifter*. Tilskuddet kan være på 20 000 danske kroner, og kan dekke 100 prosent av kostnadene knyttet til vurdering av prosjektet. Deretter kan det ytes opptil 180 000 danske kroner til videre rådgivning og bistand, som kan dekke inntil 70 prosent av kostnadene. I tillegg tilbys *etablererstipendier* i opp til 12 måneder, samt tilskudd til produktutvikling som kan dekke inntil 50 prosent av kostnadene. Totalt er det avsatt 49,5 millioner danske kroner til programmet i 1995. Det finnes flere mindre ordninger særlig rettet mot nyetableringer, oppfinnere eller småbedrifter. Under enkelte av ordningene gis finansiering, men i Danmark fokuseres det også på tilbud av gratis veiledningstjenester til små og mellomstore bedrifter.

I Finland administrerer Arbeidsdepartementet en landsomfattende ordning som kalles *startpenning*. Arbeidsløse som ønsker å starte egen bedrift kan få tilskudd i startfasen, maksimalt i 15 måneder. Betingelsen er at vedkommende har erfaring med bedriftsledelse og har nødvendige kvalifikasjoner for å starte og lede bedriften. Tilskuddet er lik to ganger normal arbeidsledighetstrygd, om lag 5000 finske mark i måneden. Det lokale arbeidskontoret bevilger støtten.

En lignende ordning finnes i Sverige, der dette kalles *Starta-eget bidrag*. Tilskuddet er like stort som arbeidsledighetstrygden, og gis i høyst 6 måneder. Innenfor støtteområdene kan trygden beholdes i ytterligere 6 måneder. Støtten kan gis samtidig med *næringshjelp* til dekning av investeringskostnader, også administrert av arbeidskontorene. I tillegg gis det etableringstilskudd til særskilte grupper av arbeidsløse, og til gårdbrukere. Gårdbrukere som mottar starttilskudd må ikke ha vært bedriftsleder tidligere. Slik støtte gis av länsstyrelsen.

I Storbritannia har man hatt en lignende ordning, kalt *The Enterprise Allowance Scheme*. Ordningen ble opprettet i 1983 fordi man ønsket at flere arbeidsledige skulle skape sin egen arbeidsplass. Tilskuddet var på 50-125 ECU pr uke i ett år.

Tilskuddsordninger til *FoU-virksomhet* er forholdsvis utbredt i mange land. I Finland yter *Teknologiska Utvecklingscentralen (TEKES)* tilskudd til FoU-virksomhet i små og mellomstore bedrifter. TEKES har flere ordninger. Innenfor ordningene med høyest teknologisk utviklingsnivå, kan tilskuddet utgjøre opptil 100 prosent av utviklingskostnadene i forstudiefasen og 50-60 prosent i realiseringsfasen. Tilskudd gis også til mindre avansert produkt- eller prosessutvikling i små og mellomstore industribedrifter. Tilskuddsandelen varierer med utviklingsfase, men kan høyst være 50 prosent for nasjonale prosjekter og 75 prosent for internasjonale prosjekter.

I USA administrerer Small Business Administration et FoU program rettet mot høyt teknologi, der småbedrifter kan få tilskudd. Tilskudd gis i flere faser, både til forstudier og til hovedstudier.

Flere land har også ordninger med utviklingskontrakter mellom privat og offentlig sektor. Under slike ordninger allokteres midlene gjerne til en offentlig institusjon, som knytter til seg en privat aktør for produktutvikling e.l. Ordningene innebærer ikke kredittilgang til private bedrifter, men kan innebære andre former for subsidier. Danmark har i tillegg en lang rekke andre ordninger der bedrifter får til-

skudd til å leie inn konsulenter, erfarne personer til styreverv, eller til å ansette høyt utdannede personer.

2.1.4 Eierkapital

En viktig form for kapitaltilskudd til næringslivet for finansiering av prosjekter uten sikkerhet, er egenkapital. I enkelte land oppretter staten egne selskaper som investerer i eierandeler i bedrifter, mens andre land i større grad satser på å oppmuntre private investorer til å investere i små, unoterte selskaper. Begge former er relativt vanlig. I tillegg til direkte statlig støtte, er myndighetene i mange land opptatt av å utvikle gode markeder for egenkapital for småbedrifter, for eksempel gjennom forskjellige anstrengelser i forbindelse med småbedriftsbørser mm.

I Finland har KERA sitt eget datterselskap, *Start Fund of Kera*, som investerer i internasjonalt rettede teknologibedrifter. Selskapet tar minoritetsinvesteringer i form av eierandeler eller konvertible lån. De aktuelle bedriftene skal ha stort vekstpotensiale og ambisjoner om vekst. I tillegg til Start Fund of Kera, har Kera to interesse-selskaper som investerer i bedrifter. Det ene investerer i bedrifter innenfor turistbransjen i deler av Finland, mens et annet gjør majoritetsinvesteringer i underleverandører til elektronikk- og møbelindustrien.

I Finland foretar *teknologiutviklings-selskapet SITRA (Jubileumsfondet for Finlands selvstendighet)* minoritetsinvesteringer i teknologibedrifter med stort utviklings- og vekstpotensiale. Prosjektet må befinne seg i et tidlig stadium i utviklingen. I tillegg har KERA og SITRA bygget opp et nettverk bestående av 7 regionale risikokapitalselskaper på steder med høyskoler eller teknologisentra. Selskapene eies av lokale sammenslutninger, sammen med KERA og SITRA. Selskapene investerer i lokale teknologibedrifter med vekstpotensiale, og deltar aktivt i bedriftsutviklingen.

I Sverige har det vært gjort omfattende forsøk på å etablere statlig kapital for investeringer i eierkapital i SMB. I 1992 besluttet Riksdagen å overføre 6,5 milliarder svenske kroner fra Löntagarfonden til to holdingselskaper og seks riskkapitalbolag (venturekapital selskaper) for minoritetsinvesteringer i SMB. De to holdingselskapene ATLE og BURE ble hver tilført 2,2 milliarder svenske kroner, mens de seks riskkapitalbolagene hver ble tilført 400 millioner svenske kroner i forvaltningskapital. ATLE og BURE var eiet av staten og to store banker. Det var hele tiden intensjonen å privatisere selskapene etter en tid, blant annet for å få tilbakeført midlene fra Löntagarfonden til de bedriftene som hadde innbetalt til fondet.

De seks riskkapitalbolagene har ulik investeringsprofil. En fikk problemer med å gjennomføre intensjonen om at enkelte av dem skal investere i bedrifter i en meget tidlig utviklingsfase, eller i bedrifter der den teknologiske risikoen er stor. Børsintroduksjon gjorde det vanskelig å få selskapene til å ta så stor risiko som opprinnelig planlagt.

2.1.5 Stimulering av privat eierkapital

Storbritannia har vært kjennetegnet med forskjellige ordninger der målet har vært å stimulere private eierinvesteringer i småbedrifter. Ordningene i Storbritannia har gjerne hatt form av skattereduksjoner ved eventuelle tap på plasseringene.

En lignende ordning fantes i Finland fra august 1992 og ut 1994. Private investeringsselskaper kunne få risikoavlastning gjennom *Statsgaranticentralen*. Målet var å stimulere private investeringer i SMB der ny teknologi ble tatt i bruk eller nye produkter ble utviklet. Garantien kunne gis til selskaper som investerte i finske

bedrifter, og kunne dekke 30-50 prosent av investeringen. Det måtte betales en avgift for garantien.

En tilsvarende *garantiordning for utviklingsselskaper* trådte i kraft i Danmark 1. januar 1993. Formålet er å bedre kapitaltilgangen og lederkompetansen i SMB. Dette ønsker en å oppnå ved å redusere tapsrisikoen til private utviklingsselskaper som investerer i små og mellomstore bedrifter som ønsker å gjennomføre utviklingsprosjekter. Investeringen skjer ved nytegning av ansvarlig kapital. Utviklingsselskapet kan være et dansk eller utenlandsk aksjeselskap, og må kunne dokumentere at det har kompetanse til å bistå bedriftene i utviklingsarbeidet. Selskapet må ha en egenkapital på minst 50 millioner danske kroner, som anses nødvendig for at selskapet skal kunne oppnå en viss risikospredning. Staten dekker halvparten av eventuelle tap, og gjør det dermed mer attraktivt for private investorer å gå inn i slike bedrifter. Garantien avvikles gradvis for eierandeler utviklingsselskapet har hatt i et visst antall år. Den samlede garantirammen for 1994 og 1995 er 1 milliard danske kroner. Ved utgangen av 1994 var 15 utviklingsselskaper godkjent, og 800 millioner danske kroner av den samlede rammen var disponert. Den danske ordningen er delvis basert på en tilsvarende nederlandsk ordning, der staten siden 1981 har gitt garantier for inntil 50 prosent av utviklingsselskapers investeringer i SMB i de fem første årene etter investeringen.

I Storbritannia har man benyttet garantiordninger for private investorer i en lengre periode. I 1983 ble *The Business Expansion Scheme* iverksatt. Gjennom skattefradrag skulle private investorer stimuleres til å kjøpe aksjer i småbedrifter. De første årene gikk nærmere 40 prosent av investeringene til industrien. Etter hvert sank denne andelen, en større del gikk til tjenestesektoren, og en stadig større del gikk til investeringer i eiendomsselskaper. Ordningen ble derfor avviklet, men ble erstattet av *Enterprise Investment Scheme* i 1994. Investeringer i eiendomsselskaper vil ikke godtas. Skattefradraget kan gis til investeringer i alle småbedrifter virksomme i Storbritannia.

2.1.6 Blandingsinstrumenter av egenkapital og lån

Bruk av forskjellige former for instrumenter som i realiteten er en blanding av egenkapital og lån, er svært vanlig i Sverige. Ordningene er i første rekke rettet mot SMB i hele landet, og særlig mot nyetableringer. Et eksempel er *utviklingskapital og utviklingslån* ytt av ALMI Företagspartner. Finansieringen gis vanligvis til bedrifter med færre enn 50 ansatte, og kan gå til utvikling og markedsføring av nye produkter eller produksjonsprosesser. Finansiering kan også gis for markedsføring på nye markeder av tidligere utviklede produkter eller prosesser.

Utviklingslånet kan maksimalt utgjøre 50 prosent av prosjektkostnaden. Tilbakebetalingen avhenger av inntektene fra prosjektet, og lånet ettergis om prosjektet mislykkes, selv om bedriften lever videre. Mottakeren forplikter seg til å betale en royalty av inntektene, vanligvis i 6-10 år, eller et engangsbeløp om prosjektet viser seg vellykket. Finansiering gis ikke før andre private finansieringsformer er forsøkt utnyttet, og ordningen tar sikte på å støtte risikable prosjekter som ikke ville fått støtte i det private kredittmarkedet.

I flere av landene finnes særskilte ordninger rettet mot etableringer av bedrifter. Sverige har en av de største ordningene for nyetableringer. Ordningen er basert på en tilsvarende ordning i Tyskland. Lånene kalles *nyföretagarlån*, og administreres av *Industri- og Nyföretagarfonden*. Låneordningen kom i gang i 1993, og har dermed virket i så kort tid at det er for tidlig å bedømme resultatene av den. De svenske myndighetene mener likevel at ordningene er vellykket, og rammene blir derfor øket fra budsjettåret 1995/96. Industri- og Nyföretagarfonden har en grunnkapital

på 2,6 milliarder svenske kroner, og hadde i november 1994 betalt ut 470 millioner svenske kroner i slike lån. Dette fordelte seg med 152 millioner svenske kroner til bedrifter innen varehandel, 128 millioner svenske kroner til bedrifter innen service-sektoren og 170 millioner svenske kroner til industribedrifter.

Lånet gis til enkeltpersoner til dekning av aksjekapital i et selskap, eller direkte til aksjeselskaper. Ordningen har slik sett klare fellestrekk med den finske ordningen. Forskjellen er at man i Finland yter ordinære lån, mens nyföretagarlånene har særskilte egenskaper. Formålet med ordningen er å fremme et økt antall livskraftige småbedrifter i Sverige.

Lånet kan maksimalt dekke 30 prosent av bedriftens finansieringsbehov, og løper i 15 år med fem års avdragsfrihet. Lånet er rentefritt i to år, og har redusert rente i årene tre til fem. Fra år seks betales markedsrente. Lånet pluss bedriftseierens egeninnsats på minimum 10 prosent vil utgjøre bedriftens egenkapital. Lånet kan kombineres med visse andre typer statlig støtte, men samlet statlig støtte kan ikke overstige 50 prosent av det samlede finansieringsbehovet.

Industri- og Nyföretagarfondet gir også lån til bedrifter som er heleiet av en eller flere kvinner. Ordningen ble opprettet i juli 1994, og det ble for budsjettåret 1994/95 innvilget 50 millioner svenske kroner til slike lån. Dette var allerede utlånt ved årsskiftet, og pr. februar 1995 har en lånt ut om lag 70 millioner svenske kroner. Vanligvis gis et personlig lån til bedriftseieren, som benytter midlene til å skyte inn aksjekapital eller annen eierkapital i bedriften. Lånet kan utgjøre maksimalt 50 prosent av kapitalbehovet. Resterende del av kapitalbehovet kan være egenkapital eller banklån. Maksimal løpetid er fem til ti år, med to års avdragsfrihet, og med rentefrihet i ett til to år. Etter dette er renten lik markedsrenten.

Før nyföretagarlån og företagarlån for kvinner kan innvilges, må andre finansieringsformer være forsøkt. Ved innvilgning av slike lån, vil prosjektet først evalueres av en bank. Banken videresender kun søknader fra bedrifter den selv er villig til å fullfinansiere. I tillegg til bankens vurdering, foretar Industri- og Nyföretagarfondet eller ALMI Företagspartner en vurdering av prosjektet. Myndighetene vurderer altså bare søknader der fullfinansiering allerede er sikret. Dette sikrer både at myndighetenes ressursbruk ved behandling av søknader begrenses, og at sannsynligheten for å gi støtte til prosjekter som ikke vil lykkes reduseres.

Det finnes også en egen tilskuddsordning for utvikling av oppfinnelser. Denne ordningen ivaretas av *Uppfinningsstiftelsen*. Stiftelsen finansierer og støtter prosjekter i en svært tidlig fase i utviklingen. En del av avkastningen i tilfelle suksess tilfaller stiftelsen. Stiftelsen bevilger tilskudd og rentestøttelån (lånet tas altså opp i en privat kredittinstitusjon). I tillegg er det nylig etablert et nytt selskap, *Innovationscentrum*, som også skal kunne yte lån og/eller tilskudd til utviklingsprosjekter.

3.1 NÆRMERE OM ORGANISERING

I Sverige samarbeider ALMI Företagspartner og NUTEK gjennom *produktråd*, der det i hvert fylke finnes lokale samarbeidsgrupper på mellom tre og seks personer med særlig næringslivskompetanse. Rådene administreres av ALMI Företagspartner i hvert fylke. Formålet med produktrådene er å benytte og videreutvikle lokale ressurser for bedømming av innovasjoner og oppfinnelser, rådgivning til oppfinnere og økonomisk støtte med små beløp i tidlige faser av innovasjonsprosessen.

Ved behandling om lokaliseringsslån og -tilskudd i Sverige deles arbeidet mellom länsstyrelsen lokalt og NUTEK sentralt. Søknader om lån og tilskudd der investeringen er på mindre enn 20 millioner svenske kroner behandles av länsstyrelsen, høyere beløp behandles av NUTEK sentralt.

I både Finland og Sverige har de forskjellige organisasjonene svært mange regionkontorer. En baserer seg i både Sverige, Finland og Danmark delvis på selvstendige stiftelser eller selskaper, der staten gjør et innskudd og tegner en avtale med den private stiftelsen eller selskapet om forvaltningen av innskuddet. Administreringen av ordningene foretas imidlertid av det private selskapet.

4.1 VURDERINGER AV EFFEKTIVITETEN I STØTTEPROGRAMMENE GJORT I DE ENKELTE LAND

Det er gjort flere studier som søker å belyse effektene av slike kredittprogrammer i USA. Shwarz (1992) gir en oversikt. De fleste empiriske undersøkelsene konkluderer med at programmene ikke øker kredittmengden til småbedriftene. Programmene har i stedet erstattet privat kreditt til sektoren, eller har finansiert ikke-kredittverdige prosjekter. En studie ser på sammensetningen av bedrifter og veksten i sysselsetting i bedrifter finansiert av SBA i motsetning til privatfinansierte bedrifter. Dersom enkelte næringer er mer risikable enn andre næringer og ikke kunne blitt finansiert privat, ville utlånene fra SBA ha gått til andre næringer enn utlånene fra private institusjoner. Dette er imidlertid ikke tilfelle. En studie fra 1982⁹ studerer sysselsettingsveksten i SMB, og finner at småbedrifter vanligvis er overrepresentert i langsomt voksende næringer. Småbedrifter generer ikke mer enn sin proporsjonale andel av arbeidsplasser. Mislighold og tap på engasjementer tyder heller ikke på at SBA fanger opp gode prosjekter som ikke mottar finansiering i det private kredittmarkedet. Studien finner også at SBAs programmer har hatt en viss innvirkning på kredittallokeringen. Studien anslår at kreditt til SMB har økt med 25 prosent som følge av SBAs programmer, noe som anses som lavt tatt i betraktning de relativt omfattende subsidiene.

En svensk utredning¹⁰ tror ikke myndighetene har forutsetninger for å bedre markedssvikten, selv om markedssvikten er tydelig. I utredningen tilrås det at myndighetene bør bygge ned sin egen innsats, og i stedet stimulere til større privat deltakelse og et mer effektivt privat marked, slik tilfelle er i USA. Dette bør i alle fall gjelde med hensyn til FoU-innsats, og særlig med hensyn til utviklingsprosjekter i næringslivet. Mer effektive kapitalmarkeder vil bidra til en bedre spredning av risikoen, og vil gjøre det enklere for hver investor å diversifisere risiko slik at kun systematisk risiko er relevant. På tross av dette anbefaler utredningen at staten fortsetter med sin innsats i en viss tid, blant annet fordi det vil ta svært lang tid å bygge opp et privat egenkapitalmarked for småbedrifter, etter erfaringer fra USA. Dette er et uttalt mål for den svenske staten, blant annet i proposition 1991/92:51. Der sies det at målet er å bygge opp et effektivt risikokapitalmarked med minimal statlig innblanding.

Utredningen vurderte særlig virksomheten til NUTEK og Industrifondet (nå Industri- og Nyföretagarfonden). Undersøkelsen av Industrifondets fant at mye av innsatsen for SMB var avgjørende for at prosjektene ble gjennomført, mens innsatsen i store bedrifter oftest ville blitt gjennomført i alle fall.

9. Armington, C. og M. Odle, 1982, «Small Business - How many Jobs?», Brookings Review, Winter

10. SOU 1992:95, «Den svenska marknaden för projektkapital-statens nuvarande och framtida roll».

Andre utgaver av dokumentet

Hent opp dokumentet i HTML-format

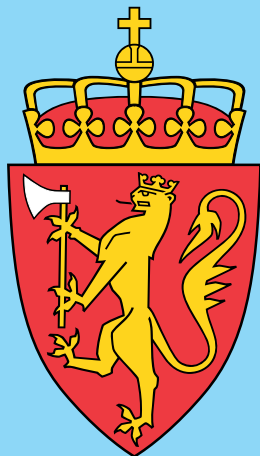
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
Kontrollen med «de hemmelige tjenester»
Instilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none">• Utsendelsesrett• Innholdsfortegnelse
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) = ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Infotek as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

Hent opp i tekstformat (RTF)

 NOU NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
TITTEL
INNLEDNING
KAPITLER
VEDLEGG



NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU
HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON

