

# Motion till riksdagen

1989/90:Fi715

av Lars Tobisson m.fl. (m)

Finansieringen av statens investeringar

---

## Inledning

Budgetprocessen utgör ett viktigt led i regeringens styrning av de statliga myndigheterna. Sedan mellankrigstiden har emellertid statens budget och budgetstyrningen fått vidgade uppgifter. Vilka dessa är framgår bl.a. av budgetutredningens betänkande "Budgetreform" (SOU 1973:43). Där anges att budgetsystelet dessutom utgör ett verktyg i fördelningspolitiken, att budgetprocessen skall utnyttjas för att åstadkomma en effektiv användning av samhällets resurser samt att den statliga budgeten skall bidra till att skapa samhällelig balans.

Att dessa mångfasetterade uppgifter skapar målkonflikter är uppenbart. En rad misslyckanden både i Sverige och internationellt med detaljstyrd stabiliseringspolitik, inte minst under 1970-talet, har bidragit till att välrenommerade ekonomer i växande utsträckning övergett kraven på en långt driven aktiv konjunkturpolitik.

I Sverige har dock keynesianismen dröjt sig kvar längre än i de flesta andra industriländer. Som påvisas i motionen "Finansmakten och budgetprocessen" av Lars Tobisson m.fl. (m) har statens utgifter höjts vid avmattning och skatterna vid överhettning. Detta har drivit fram de högsta utgifts- och skattekvoterna bland OECD-länderna med åtföljande allt sämre funktionssätt för ekonomin. I förlängningen på denna utveckling kan ett byte av samhällssystem skönjas.

I motionen "Finansmakten och budgetprocessen" behandlas de stora aspekterna på budgetprocessen. Regeringens respektive riksdagens inflytande står i fokus. Även i denna motion berörs frågor rörande den statliga budgetstyrningen. Frågeställningarna är dock av mer begränsad och teknisk natur.

## Förändringar i det statliga budgetsystelet

I budgetutredningens betänkande från 1973 fastslogs att budgetsystelets arbetsrutiner och informationsflöden på många sätt var behäftade med brister. Detaljfrågor ansågs uppta för stort intresse, medan långsiktiga och principiellt väsentliga beslut lätt kom i skymundan. Följden blev en dålig planering och en mindre effektiv styrning av statens resurser.

Budgetutredningen förespråkade således den utveckling inom det statliga budgetarbetet som redan påbörjats under 1960-talet mot större anslagsposter och lägre detaljeringsgrad. Statsmakterna skulle genom dessa förändringar i växande utsträckning uppmärksamma verksamheternas mål och resultat. Valet av resursslåg skulle däremot ägnas mindre intresse.

Ett resultat av budgetutredningens rekommendationer blev slopandet av en särskild kapitalbudget samt en annan syn på hur investeringar skulle behandlas i det statliga budgetarbetet.

Tankegångarna från budgetutredningen följdes upp i huvudbetänkandet från verksledningskommittén i SOU 1985:40. Behoven av långsiktighet och bättre beslutsunderlag poängterades. Vidare slogs fast att rationaliserings- och effektivitetssträvandena måste få ökad tyngd, inte minst på grund av krympande reala resurser. Från statsmakternas sida borde därför kraven på fortsatta finansiella begränsningar eller andra omställningar av myndigheternas verksamheter kombineras med en ökad frihet vid hushållningen med tilldelade resurser och vid planering av resursanvändningen. De nu refererade tankegångarna mynnade ut i förslag om fleråriga budgetramar för myndigheternas förvaltningskostnader.

Behandlingen av investerings- och sakanslag och kraven på långsiktighet har berörts både i budgetutredningens betänkande 1973 och i verksledningskommitténs förslag 1985.

## Investeringar och sakanslag

Statliga investeringar och statlig investeringspolitik som ett medel i stabiliseringspolitiken påverkade i hög grad budgetutredningens slutsatser. Visserligen kom utredningen fram till att möjligheterna att begränsa investeringsvolymen var små på grund av att pågående investeringar ofta inte går att avbryta utan stora kostnader. Även fastställda produktionsplaner var i praktiken svåra att senarelägga med hänsyn till redan genomförd upphandling.

Brister i snabbhet och precision i investeringsstyrningen ansågs ytterligare minska den reella handlingsfriheten.

Utredningens slutsats blev ändå följande:

Trots dessa inskränkningar i möjligheterna att använda de statliga investeringarna i stabiliseringspolitiskt syfte framstår dessa som det väsentliga stabiliseringspolitiska medlet på budgetens utgiftssida. Vi anser således att statsmakterna bör kunna använda investeringarna i den löpande stabiliseringspolitiken mer aktivt än f.n. Detta gäller såväl statlig anläggnings- och vägbyggnadsverksamhet som inköp av maskiner och inventarier.

Utredningens slutsatser kan så här i efterhand tyckas förvånande. De fick emellertid konkreta effekter på hur styrningen av statliga investeringar lades upp. Myndigheterna skulle i sina budgetförslag så långt möjligt redovisa de olika begärda investeringsobjektens varaktighet i tiden och regionala effekter. På grundval av denna redovisning skulle statsmakterna kunna ta ställning till investeringsverksamhetens inriktning och omfattning. Vidare skulle godkända objekt och objektgrupper indelas i dels sådana som skulle påbörjas under det kommande budgetåret, dels sådana som, beroende av konjunkturläget, skulle kunna anstå till senare budgetår.

Investeringsanslagens avkastningsförmåga i rent företagsekonomiska eller i vidare samhällsekonomiska termer kom således i skymundan. Resultatet av detta gav sig självt: statsmakterna tvingades till att mera i detalj styra investeringsfinansieringen. Detta gällde också affärsverken, även om domänverket gavs en friare ställning liknande de statliga aktiebolagens.

Investeringsanslagen liksom sakanslagen låg utanför verksledningskommitténs föreslagna system med en flerårscykel för planering och budgetering av myndigheternas verksamhet. Huvudregeln skulle vara att riksdagen och regeringen inte berövades möjligheten att utöva sin fulla handlingsfrihet varje år. Mot detta kunde invändas att många regerings- och myndighetsbeslut beträffande investeringar medför långsiktiga ekonomiska åtaganden och dessutom inte så sällan strategiska avgöranden gällande teknik som ger betydligt längre bindningstider än de som kommer att gälla för förvaltningsanslagen.

Verksledningskommittén förordade därför att bemyndiganden och ramar ifråga om investeringar skulle innefattas i de rullande treåriga investeringsplanerna. Den årliga uppdateringen och de successiva låsningarna av planerna skulle knytas till budgetprocessen.

Problemen hur en fullgod investeringsplanering och finansieringen av investeringarna skall utformas löstes dock inte slutgiltigt. Detta gällde både vissa tunga investeringsområden hos de statliga förvaltnings- och uppdragsmyndigheterna, dels affärsverkens mycket omfattande investeringsverksamhet.

## Ny finansieringsmetod för vissa investeringar

I proposition 1989/90:100, bilaga 1, avsnitt 4, föreslår regeringen att den typ av investeringar som nu finansieras över myndigheternas förvaltningskostnadsanslag eller genom särskilda investeringslån på sikt skall finansieras vid sidan om statsbudgeten genom att myndigheterna får ta upp lån direkt i riksgäldskontoret. Lånen skall ges till myndigheterna på marknadsmässiga villkor. Samtidigt utvecklas en ny redovisningsmodell innebärande att samtliga statliga myndigheter så småningom skall lämna en fullständig tillgångsredovisning. Vi ställer oss i princip bakom denna omläggning.

Som ett första steg föreslås att en försöksverksamhet påbörjas avseende investeringar i ADB-utrustning och kommunikationssystem. Förändringen innebär att statsbudgetens omslutning minskar, eftersom statskontorets redovisning inte kommer att beröras av kapitalkostnader och amorteringar. Däremot kommer även fortsättningsvis de årliga investeringarna och ränteutgifterna att belasta myndigheternas förvaltningskostnadsanslag. Förändringen skall vidare enligt propositionen i första omgången genomföras endast för fem myndigheter – flygtekniska försöksanstalten, byggnadsstyrelsen, riksgäldskontoret, statens lantmäteriverk och statistiska centralbyrån.

Vi har inget att invända mot regeringens förslag om förändrad finansiering av ADB-investeringar m.m. Däremot anser vi att regeringen samtidigt skulle ha föreslagit att den nya finansieringsmetoden skulle kompletteras med bättre och mer utvecklade metoder och rutiner för investeringskalkyler samt en fullständig redovisning av tillgångar och skulder i form av en balansräkning. På dessa områden krävs betydande metodutveckling.

I propositionen konstateras helt riktigt att myndigheterna i alltför stor utsträckning beaktar endast anskaffningskostnaden, utgiften, och inte analyserar kostnaden för kapitalutnyttjandet. Finns det alternativanvändning för statliga investeringar – och det gör det i många fall när det gäller byggnader, mark, data- och kommunikationsutrustning, vägmaskiner etc. – bör också vid jämna tidsintervall övervägas om den statliga verksamheten skulle gagnas bättre av att tillgången hyrdes ut eller såldes så att de influtna medlen kunde användas för andra ändamål.

## Affärsverkens investeringar

Affärsverken intar en särställning inom den statliga förvaltningen. Till de affärsdrivande verken räknas postverket, televerket, banverket, vägverket, domänverket, statens vattenfallsverk, affärsverket FFV och luftfartsverket. Den gemensamma nämnaren utgörs av affärsverksformen, som kan betecknas som en särskild juridisk företagsform. Den kännetecknas av att organisationen utgör en självständig ekonomisk enhet i förhållande till statsbudgeten samtidigt som den utgör en del av staten. Karakteristiska särdrag för ett affärsverk är att regeringen har direktivrätt i enlighet med RF 11:7 gentemot verket och att verket har lydnessplikt i förhållande till regeringen (RF 11:6).

Kännetecknande för statlig verksamhet är vidare att den betingas av andra synpunkter än begränsade ekonomiska. Detta kommer givetvis också till synes i styrningen av affärsverken.

Skillnaden mellan statliga bolag och affärsverk kan tyckas självklar. Det statliga bolaget utgör en fristående juridisk person, underkastad den allmänna lagstiftningens bestämmelser. I praktiken har emellertid, åtminstone tidigare, också en skillnad legat i att bolaget haft betydligt större rörelsefrihet än affärsverket. I ett yttrande till statsutskottet 1950 betonade vattenfallsstyrelsen med skärpa att de affärsdrivande verken var bundna genom att deras investeringar måste planläggas ett till två år i förväg och att icke ens brådskande ärenden och angelägna arbeten kunde igångsättas med kortare varsel. Hela deras anslagsförsörjning präglades enligt styrelsen av stark stelhets till skillnad mot förhållandena för de statliga bolagen. Även i andra hänseenden, såsom medelsplacering, lönesättning osv., hade affärsverken en betydligt mera bunden ställning än de statliga bolagen.

Under senare år har affärsverken men även annan statlig verksamhet fått friare händer vad gäller bl.a. lönesättning. Affärsverken har vidare under efterkrigstiden utvecklats till koncerner bestående av ett affärsverk jämte omfattande bolagsbildningar.

Redan i affärsverksutredningens betänkande "Affärsverken, ekonomi, konkurrens och effektivitet (SOU 1968:45) och affärsverkskommitténs betänkande till affärsverksdelegationen 1972 "Affärsverken, målsättning och styrformer" rekommenderades att affärsverken skulle få bilda bolag, att verksamhetsinstruktionerna skulle ge uttryck för långsiktiga mål och att varje affärsverk skulle anta en skriftlig företagspolitik samt med jämna mellanrum upprätta operationella och kvantifierade långsiktiga planer. Interna rullande flerårsprogram för de viktigare verksamheterna har också ingått som ett led i affärsverkens styrningsrutiner.

Kraven på affärsverkens styrning skärptes och preciserades ytterligare i verkledningskommitténs betänkande "Affärsverken och deras företag" (SOU 1985:41).

Riksdagen och regeringen fastställer verkens mål. De skall då ta hänsyn till både samhälls- och företagsekonomiska mål. Helt klart skapar detta betydande målkonflikter.

Verkens uppgift är att genomföra verksamheten effektivt och lönsamt. Statsmakternas uppgift har varit att se till att verken upprätthåller även viss kapacitet, t.ex. inom kommunikationsområdet, som inte är företagsekonomiskt motiverad men som har väsentlig betydelse från regional, försvarsmässig eller social synpunkt.

Riksdagens och regeringens vilja och möjlighet att ge bidrag till icke ekonomiskt lönsam verksamhet har successivt minskat dels på grund av ett tidvis mycket ansträngt statsfinansiellt läge, dels på grund av bristande fasthet när det gäller prioritering mellan olika områden inom statsbudgeten. Detta har inneburit att långfristiga investeringar inom infrastruktursektorn har fått stå tillbaka för ökning av transferingar direkt till medborgarna eller till kommuner/landsting. När sedan investeringskraven gjort sig alltmer kännbara, har staten tvingats att finansiellt rekonstruera affärsverken samt att söka nya vägar för kapitalförsörjningen.

Eftersläpningen på investeringsområdet, särskilt inom områden som ändrar inriktning på grund av tekniska genombrott, har skärpts genom att affärsverken traditionellt hänvisats till en hög självfinansieringsgrad. Detta har dessutom försvårat nysatsningar i form av investeringar med lång livslängd.

Nackdelen med en tung självfinansiering av infrastrukturinvesteringar hänger samman med att behoven av förnyelse av anläggningskapitalet uppvisar stora svängningar. Behovet av nyinvesteringar och därmed senare reinvesteringar kännetecknas i regel av diskontinuitet. Perioder av genomgripande teknisk förnyelse brukar avlösas av perioder under vilka den introducerade tekniken fortlever i stort sett oförändrad. Med en hög självfinansieringsgrad blir det svårt – om inte ogörligt – att hålla en väl avvägd investeringstakt i tider av dynamisk teknikutveckling.

Kravet på hög självfinansieringsgrad inom den svenska affärsverkssektorn har således tidvis inneburit att våra infrastrukturinvesteringar allvarligt försenats. Dessutom leder självfinansiering till att investeringar med kort pay-off-tid kommer att bedömas som mer gynnsamma än investeringar med lång livslängd.

Inom televerket gav sig de nu berörda problemen tidigast tillkänna. Tekniska genombrott, där tele-, dator- och radioteknik alltmer integrerades, ställde helt nya krav på verkets investeringar. Televerket gavs därför rätt att finansiera investeringar direkt på marknaden.

Andra affärsverk framförde då önskemål om att även de skulle få tillstånd till en friare kapitalförsörjning och då helst också med möjligheter att direkt låna på kapitalmarknaden. Genom ett riksdagsbeslut 1985 öppnades för vissa affärsverk en möjlighet till marknadsanpassad finansiering via riksgäldskontoret, men utan koppling till statsbudgeten. När riksdagen beslutade om denna nya form av kapitalförsörjning krävdes samtidigt en utvärdering inom högst tre år. I riksdagshandlingarna återfinns dock endast en mycket knapphändig sådan.

Riksdagens och regeringens styrning av affärsverk och affärsverkskoncerner sker – som redan framhållits – på basis av rullande flerårsplaner. Dessa skall innehålla

- redogörelse för verkets eller koncernens verksamhet,
- verksamhetsstrategi och övrig företagspolitik,
- strategiska investeringsplaner samt finansieringsfrågor i samband med investeringarna,
- resultat och lönsamhet för verket eller koncernen.

Genom att fastställa krav på soliditet och räntabilitet samt preciserade beskrivningar vad gäller pris- och servicenivå för verksamheten kan statsmakterna kontrollera hur verksledningarna har infriat kraven. Detta innebär att regering och riksdag inte borde behöva ägna sig åt att mera i detalj styra investeringar och upplåning. I stället bör verksledningarna via en självständig kapitalanskaffning och kapitalhantering få ytterligare verktyg med vars hjälp de kan uppnå uppställda mål för räntabilitet och soliditet samtidigt som hänsyn tas till restriktioner i form av mål för pris- och servicenivå. Det är uppenbart att verksledningarna om de hänvisas till riksgäldskontoret för sin externa finansiering inte får den frihet som är nödvändig för affärsverkens omfattande verksamhet inom industrisektorn och på tjänstemarknaden.

Mot denna argumentering för en friare upplåningsrätt för affärsverken brukar följande invändningar anföras:

1. Statsmakternas investeringsprövning kan inte helt frikopplas från de finansiella bedömningarna. Sålunda sägs i SOU 1985:41 att affärsverkens investeringsfinansiering är angelägen att bedöma från penning- och finanspolitisk synpunkt. Statsmakterna behöver dessutom göra en avvägning i förhållande till andra ur samhällsekonomisk synvinkel angelägna investeringar.

De senaste årens avreglering och internationalisering av penning- och kapitalmarknaderna har dock tagit udden av detta argument. Staten kan dessutom göra sina prioriteringar mellan olika samhällsområden på grundval av de tidigare nämnda investeringsplanerna.

2. Om verkens kapitalförsörjning sker via kapitalmarknaden ökar osäkerheten genom att det är kreditmarknadens villkor som avgör framtida kostnader.

Det är riktigt att osäkerheten ökar i och med att statskapitalet i växande utsträckning ersätts med långfristiga marknadslån. Å andra sidan kan statens begränsade finansieringskapacitet i ett läge med mycket snabb teknisk förnyelse hålla nere vårt lands investeringar i modern infrastruktur, vilket kan skada utveckling och tillväxt på ett oreparabelt sätt. Till detta kommer att verken genom ändamålsenlig finanshantering väsentligen kan minska de samlade finansieringskostnaderna.

Dessutom bör man inte bortse ifrån att riksgäldskontorets upplåning kan vara betydligt dyrare i det enskilda fallet än vad som senare kan komma att framgå i redovisningen. På så sätt kan affärsverken genom "förmånliga" lånevillkor erhålla en "dold" subvention.

3. Samordning av statens totala upplåning kan ge stordriftsfördelar. Detta har i sin tur tagits till intäkt för att affärsverkens och affärsverkskoncerner-

nas externa upplåning måste ske via riksgäldskontoret. Ytterligare argument för denna ståndpunkt har varit att det måste finnas en samlad bild av stats-skuldens utveckling samt att riksgäldskontoret ensamt måste ha ansvaret för statlig upplåning utomlands.

Statens kontroll över statsskulden fordrar inte att riksgäldskontoret ensamt handhar affärsverkens upplåning. Detta problem kan lätt lösas genom enkla rapporteringsrutiner. Vad gäller stordriftsfördelar vid upplåning bör noteras att affärsverken/affärsverkskoncernerna är minst lika stora som våra större multinationella företag.

## Konkurrens och samarbete med riksgäldskontoret

Konkurrens har visat sig främja effektiviteten på alla områden, inte minst finansområdet. Affärsverkskoncernerna tillhör de större svenska "företagen" och har därför kapacitet att själva handha sin finanshantering. Huvudregeln måste därför vara att affärsverken självständigt skall få ta upp lån på svensk samt utländsk kapitalmarknad.

Samtidigt bör staten främja användningen av den kompetens som finns inom riksgäldskontoret. Det kan därför vara lämpligt att föreskriva att affärsverken skall begära in offert därifrån, när de går ut på lånemarknaden. I de fall en offert från riksgäldskontoret förkastats, bör information lämnas om skälen härför. På så sätt erhålls en god balans mellan kontrollkraven från statens finansorgan och den fria kapitalmarknadens konkurrensfördelar.

Rätt att låna externt skulle betyda en väsentlig frigörelse för vissa verk, t.ex. luftfartsverket och sjöfartsverket, som i dag är helt hänvisade till riksgäldskontoret. Även televerkets affärsmöjligheter ökar med detta förslag, eftersom televerkets internbank, Teleinvest, kan utveckla en betydligt mera aktiv finansverksamhet i tävlan med riksgäldskontoret om övriga affärsverks kreditaffärer. På så sätt skapas ytterligare moment av konkurrens.

Affärsverkens upplåning med bortseende från vissa kortfristiga krediter har uteslutande varit i svensk valuta. I och med valutaregleringens avskaffande håller inte denna princip. Affärsverken bör i framtiden ha rätt att låna i främmande valuta. För att regeringen i viss utsträckning skall kunna styra denna upplåning bör en fast låneram i utländsk valuta anvisas.

I och med frigörelsen av verkens och verkskoncernernas upplåning bör staten utfärda nya instruktioner om hur denna verksamhet skall handhas. Rätten att lämna borgen bör regleras.

Slutligen bör rutinerna för hur statsskulden beräknas anpassas till de ändrade reglerna för affärsverkens upplåning i svensk och utländsk valuta.

## Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen med anledning av proposition 1989/90:100, bil. 1, yrkandena 3 och 4 som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändrade krav på redovisning och investeringskalkyler i samband med ändrade upplåningsrutiner vid finansiering av ADB- och annan kommunikationsutrustning,
2. att riksdagen hos regeringen begär förslag snarast om ändrade

regler för affärsverkens finansiering av investeringar i enlighet med vad som i motionen anförts.

Mot. 1989/90  
Fi715

Stockholm den 24 januari 1990

*Lars Tobisson (m)*

*Margit Gennser (m)*

*Filip Fridolfsson (m)*

*Margareta Gard (m)*

*Rune Rydén (m)*

*Ing-Britt Nygren (m)*

*Knut Wachtmeister (m)*